

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Political Economy of Turkey and Financial Crises

toprak, metin

kirikkale university

2001

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/9093/>
MPRA Paper No. 9093, posted 12 Jun 2008 04:17 UTC

Türkiye'nin Ekonomi-Politigi ve Mali Krizler

Metin TOPRAK*

Giriş

Türkiye'nin bugün içinde bulunduğu kriz, finansal serbestleşme sürecini yaşamış ülkelerin hemen hepsinde yaşanmıştır. Ülkemizde ekonomik yapıdan kaynaklanan önemli darboğazlar vardır. Türkiye'de finansal serbestleşmenin tarihi 1990 yılında TL'nin konvertibil para olarak ilan edilmesi ve sermaye hareketlerinin serbest bırakılmasına dayanır. Ancak 1984 yılında döviz üzerine hesap açma izni ve daha önce serbest bırakılan faiz oranları da bu alanda önemli bir altyapı oluşturmuştur. Finansal serbestleşme ile birlikte, ekonominin reel ve finansal kesimleri arasındaki ilişkilerin yönünde ve boyutunda da önemli değişiklikler meydana gelmiştir.¹

Türkiye, IMF'den bir çok kez borç olarak çeşitli istikrar programları uygulamış bir ülkedir. Türkiye'nin sabıka sicilinin IMF nezdinde pek parlak olmadığı söylenebilir. Aralık 1999'da imzaladığı anlaşmaya kadar bir düzineden fazla istikrar anlaşması imzalamış, ancak enflasyonu düşürme, ödemeler bilançosunu düzeltme gibi hedeflerini kalıcı olarak sağlayamamış ve IMF programlarının bir kısmını da tam uygulayamamıştır.

Türkiye'nin bugün karşılaştığı sorunlar ne kısa dönemde ortaya çıkmış birkaç hükümetin kötü performansı, ne de sırf ekonomik nedenlerden kaynaklanmaktadır. Türkiye, Osmanlı'nın moratoryum ilanından bu yana, birkaç kez moratoryum ilan etmiş bir ülkedir. Moratoryumun oluş sıklığı giderek kısalmaktadır. Eskiden 20 yılda bir veya 10 yılda bir gündeme gelen tikanıklık, artık giderek 3-5 yılda bir meydana gelmeye başlamıştır.² Ancak, son yıllardaki hükümetlerin istikrarsızlığın artışına önemli ölçüde katkıda bulunduğu açıktır. Türkiye, tıpkı eski sosyalist ülkelerde ya da Latin Amerika ve Asya'daki otoriter ve totaliter ülkelerde olduğu gibi demokrasi, insan hakları ve özgürlükler bakımından ciddi yapısal ve kurumsal sorunlar ile karşı karşıyadır.

Bu yazıda ilk olarak, Türkiye'nin politik istikrarsızlığının gelişimi ve bunun ekonomik istikrarsızlıkla ilişkisi ele alınmaktadır. İkinci olarak, dünya ekonomisinde yaşanan ekonomik büyüme eğilimi ve bu eğilimdeki yavaşlama incelenmektedir. Üçüncü olarak, 2000 yılı başından bu yana uygulanmakta olan IMF yeniden yapılandırma programı ele alınmakta ve Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri çözümlenmektedir. Son olarak krizlerde ana aktör olan bankacılık sistemindeki gelişmeler ve yeniden yapılandırma uygulaması ele alınmaktadır. Türkiye'nin orta ve uzun vadede demokratik ve sağlam bir sosyo-ekonomik yapıya kavuşması için geliştirilen bazı öneriler, son kısımda yer almaktadır.

Türkiye'de krizlerin politik ekonomisi

Dünyada yaşanan ekonomik krizler, 1980 öncesinde daha çok talep ve maliyet krizleri olarak ortaya çıkarken, günümüzde krizleri betimleyen temel özellikler finansal niteliklidir. Özellikle para ve sermaye akımlarında uluslararası rekabete açılan ülkelerde bu tür krizlere daha çok rastlanmaktadır. Gelişme yolundaki ülkelerin kamu maliyesi, finansal sistem, reel ekonominin rekabet düzeyi ve dinamizmi gibi alanlarda gelişmiş ülkelere oranla daha zayıf ve yetersiz durumda bulunmaları, sözkonusu krizlerin olasılığını önemli ölçüde artırmaktadır. Türkiye de yükselen piyasalar arasında özellikle son 10 yıldan bu yana istikrarsız hükümetleri ile krize davetiye çıkaran ülkeler arasında ilk sırada gelmektedir.

Politik konjonktürün beslediği krizler: Türkiye'de Şubat 2001'de patlak veren krizin, Hükümetin ve Bakan Kemal Derviş'in ileri sürdüğü gibi sadece on yıllık bir geçmişinin olduğunu söylemek oldukça güç. Ancak, son on yılda sorunların giderek kar yığını gibi büyüdüğü bir gerçek. Cumhuriyetin kuruluşundan 1980'li yılların başına kadar devletçi ekonomi politikaları izlenmiştir. 1923-32 dönemi bazen serbest piyasacı veya özel sektöre öncelik veren bir zaman dilimi olarak lanse edilse de; bu dönemin daha ziyade politik ve ideolojik çerçevede bir anlam taşıdığı söylenebilir. 24 Ocak 1980 kararlarına kadar, izlenen politikalarla devletin dayanıklı ve dayanıksız tüketim malları ile ara ve yatırım malları üretimini gerçekleştirerek ekonomiyi hem geliştirme hem de kısmi bir otonomiye kavuşturma hedeflenmiştir. Ancak dış rekabetten koruyan, iç pazarı hedefleyen üretim felsefesi ve kalite ve maliyet etkinliğinde bir referans değerler sisteminden fiilen yararlanılamaması nedeniyle, ithal ikameci olarak nitelenebilecek iktisadi devletçilik modeli iflas etmiştir.

Benzer büyüme stratejilerini, dış piyasalara açık ve dış piyasaları hedefleyen politikalarla uygulayan ülkeler genellikle büyük başarılar kaydederken; Türkiye'nin uyguladığı strateji "ihracatı engelleyici" bir kimliğe bürünmüştür. Devletin hem kendi üretim birimlerinde hem de çeşitli teşviklerle desteklediği özel sektörün üretim yerlerinde etkinliği ortaya çıkaracak kriterler yurtiçi ekonomide mevcut olmamıştır. Bu modelin sonucunda hemen her çeşit mal ve hizmet kıtlığı çekilirken, ülke de döviz krizine girerek 1978 yılında borcunu ödeyemeye hale gelmiştir. 24 Ocak 1980 istikrar tedbirleri, Türkiye'nin planlı döneminin iflasının resmen ilanı olmuştur. 24 Ocak'ın mimarlarından T.Özal, askeri yönetim döneminde de en etkin görevi almıştır.

Dışa açılma ve atılım yılları: I.Özal hükümeti 1983-87 aralığında, askeri idarenin hazırladığı ortamı sayesinde üretimde ve dış ticarete büyük atılımlar yapmış, atıl kapasiteler önemli ölçüde kullanılmış, yoğun iç göçler yoluyla ucuz işgücü temin edilmiş ve ekonomide topyekün bir refah artışı yaşanmıştır. Ancak, 1987 yılına gelindiğinde, uygulanan serbest ekonomi politikalarının bazı ciddi yan etkileri rahatsızlık verecek derecede

* Kırıkkale Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi

ortaya çıkmaya başlamıştır (hayali ihracat ve kamu bankalarındaki yağmalamalar gibi). Özal'ın 1987'de erken genel seçime gitmesinde kuşkusuz, hükümetin kendine olan güveni tazeleme mecburiyetinde kalmasının ciddi bir katkısı olsa gerek.

24 Ocak modelinin darboğaza girişi: Erken seçimden Özal'ın ANAP'ı yine birinci parti olarak çıkmış ve tek başına hükümeti kurmuştur. Ne var ki, II.Özal hükümeti topluma yeni bir açılım, yeni bir ufuk ve coşku verememiştir. ANAP'ın ikinci iktidarı daha çok yasal ve kurumsal düzenlemeleri gerçekleştirmiştir.³ Siyasi yasaklıların baskıları ve toplumsal hoşnutsuzlukların çığ gibi büyümesi ile hükümet ciddi açmazlar yaşamıştır. Sonunda siyasi yasaklar önemli ölçüde kaldırılmış ve Özal da cumhurbaşkanı olmuştur. Özal'ın başbakanlığı bırakıp cumhurbaşkanlığına geçmesini, önceki makamında yapacak kayda değer bir şeyinin artık kalmadığına kendisinin de inandığı şeklinde yorumlamak mümkündür. Çünkü, cumhurbaşkanlığının bir protokol ve temsil yeri olduğunu en iyi kendisinin bildiği açıktır. Nitekim, vefatından kısa bir süre önce, Yeni Parti'yi kurduğunu ve niyetinin yeniden siyasete (başbakanlığa) dönme olduğunu göstermiştir.

Kongre hükümetleri ve politik istikrarsızlık

Özal'ın cumhurbaşkanı seçilişiyle birlikte Türkiye ciddi politik ve bunun sonucunda da ekonomik belirsizlik ortamına girmiş, müesses düzen ve kurumların faaliyetlerindeki yetersizlikler periferinin güçlenmesine ve merkeze oturmasına zemin hazırlamıştır. 1989'da ANAP kongresiyle Y.Akbulut genel başkan seçilerek başbakan olmuştur. Ancak Akbulut başbakanlığındaki iki yıllık sürede Türkiye'de bir başkanlık uygulaması yapılmıştır denebilir. 1991 yılında M.Yılmaz ANAP kongresinde genel başkan seçilmiş ve başbakan olmuştur. Yılmaz'ın başbakanlığı yaklaşık üç ay sürmüş ve erken seçim kararı alınmıştır. Daha sonra genel seçimle Demirel'in DYP'si ve İnönü'nün SHP'si iki büyük parti olarak hükümeti kurmuştur. Her iki partinin siyasi ve bürokratik kadrolarının uzun bir süre icraat içinde olmaması nedeniyle, devletin işleyişine hakim olmaları uzun zaman almıştır.

Çevrenin merkeze oturması ve siyasete bürokratik operasyon: 1993 yılında Özal'ın ölümüyle, bu sefer Demirel başbakanlıktan kurtularak cumhurbaşkanı olmuştur. T.Çiller'in DYP kongresiyle genel başkan seçilerek başbakan olması yeni bir belirsizlik dönemi başlatmıştır. T.Çiller-E.İnönü, T.Çiller-M.Karayalçın, T.Çiller-D.Baykal hükümetleri makro ekonominin yönetiminde ve işleyişinde tam bir kaosa yol açmıştır. 1995 yılındaki erken genel seçimlerden "çevredeki" RP birinci büyük parti olarak çıkmış, ancak müesses kurumların karşı çıkışıyla hükümet kurmasına izin verilmemiştir. ANAP ve DYP, M.Yılmaz başbakanlığında koalisyon hükümeti kurmuş, ancak ömrü birkaç ay olmuştur. Daha sonra ANAP-DSP ve DTP koalisyonu kurulmuştur. Bu hükümetin ömrü de ancak 1997 ortalarına kadar devam etmiştir. Bunu takiben kurulan RP ve DYP koalisyonun ömrü bir yıl kadar sürmüş ve sonunda DSP azınlık hükümeti kurulmuştur. 28 Şubat 1998'deki *postmodern darbe* (kavram, gazeteci Cengiz Çandar'a ait olup, olayın etkili isimlerinden general Erol Özkasnak tarafından da, bir TV programında, kabul görmüştür) ile çevredekiler merkezden uzaklaştırılmıştır.

A. Öcalan'ın yakalanması ile Türkiye'de milliyetçi sağ ve sol iki parti 1999 erken seçimlerinde iki büyük parti olarak parlamentoya girmiş ve ANAP ile üçlü bir koalisyon hükümeti kurmuşlardır. Dolayısıyla Türkiye 1989'dan beri siyasi olarak ciddi bir iktidar boşluğu yaşamaktadır. Özellikle kongre başbakanları dönemlerinde, başbakanlık yapanların yetkiyi doğrudan halktan değil de kendi parti kongrelerinden almaları Türkiye'deki demokratik teamül açısından ciddiye bir duruma işaret etmektedir.

Politik istikrarsızlığın derinleşmesi:

yerel yönetimler ve merkezi hükümetler arasında ekonomik performans uçurumu

Belediyelerdeki performansın iktidara giden yolu belirlemesi: Genel seçimlerdeki gelişme böyleyken, yerel seçimlerde durum daha çarpıcı ve açıklayıcıdır. 1989 yılındaki belediye seçimleri II.Özal hükümetine olan halk tepkisinin ciddi bir göstergesidir. Belediye seçimlerini çok büyük bir farkla SHP kazanmıştır. Bu trend, SHP'nin 1991 genel seçimlerinden ikinci parti olarak çıkmasıyla devam etmiştir. Ancak özellikle İstanbul belediyesinde SHP'nin olağanüstü olumsuz ve başarısız yönetimi nedeniyle, 1994 yılındaki belediye seçimlerini bu defa RP Türkiye çapında büyük oranda kazanmıştır. RP'nin bu yükseliş trendi 1995 yılındaki genel seçimlere yansımış ve RP seçimlerden birinci büyük parti olarak çıkmıştır.

Kaotik iktidar yılları: Ortadoğu'da sınırların yeniden belirlendiği, Sovyetler Birliğinin dağıldığı ve Türk cumhuriyetlerinin özgür kaldığı bir dönemde Türkiye büyük ölçüde iktidarsız yıllar yaşamış ve bedelini de çok pahalı ödemiştir. Bu bedel, hem siyasi olarak bölgede azalan etkinliği hem de düşük kur yüksek faiz nedeniyle ekonominin büyük ölçüde bir rant ekonomisine dönüşmesi ile ödenmiştir. TL'nin 1990'da konvertibilesinin ilan edilmesi ve sermaye hareketlerinin serbest bırakılması, Türkiye'de ekonomik sürdürülebilirliği tamamen dış para girişini mümkün kılacak her türlü politikaya bağlı hale getirmiş; başta geçici düşünülen tedbirler zamanla süreklilik kazanmıştır. Böylece ekonomi, dış şoklara aşırı bağımlı hale geldiği gibi, içerdeki herhangi bir olumsuz siyasi ve ekonomik gelişme halinde de büyük para kaçışlarına maruz kalmıştır. Nihayet 1989-1999 arasında hükümetlerin on yılı aşkın bir süre finansal piyasalarda devam ettirdiği tefeci strateji, bütün bir finansal sistemin yapısını dejenere etmiş ve reel ekonomiyi aşırı zayıf hale getirmiştir.

1990'lı yılların sonunda, Türkiye iflas etmiş bir uygulamayı tasfiye amacıyla IMF ile ortaklaşa bir yeniden yapılandırma ve istikrara kavuşturma programı uygulamaya mecbur kalmıştır. Ancak burada bir noktaya

daha işaret etmekte yarar vardır. Tıpkı 24 Ocak 1980 istikrar tedbirlerinde olduğu gibi, 2000 yılı yeniden yapılandırma tedbirlerinde de askeri bir operasyon ve destek alınmıştır. Yalnız bu seferki destek programının ilanından çok daha önce olmuştur.

Finansal serbestleşme ve spekülasyon para ve sermaye akımları: Türkiye'de finansal serbestleşme 1989'daki 32 sayılı kararname ile ciddi bir uygulama bulmuştur.⁴ 1990 yılında TL'nin konvertibil para olarak ilan edilmesi ve sermaye hareketlerinin serbest bırakılması bu düzenleme ile başlamıştır. Ancak faizlerin önemli ölçüde serbest bırakılması ve 1984 yılında döviz üzerine hesap açma izni de bu alanda önemli bir altyapı oluşturmuştur. Türkiye, 1990'lı yıllardaki krizini 1994 yılında yaşadı. Kamu kesimi borçlanma gereği çok yüksek düzeylerdeyken, hükümetin faizleri düşürme için borçlanma yerine merkez bankası kaynaklarını kullanımı sonucu kriz çıktı.⁵

Hükümetin, merkez bankasından kullanabileceği kredi miktarı yasal olarak sınırlandırıldığından, bunu aşmak için tahkim ve ek bütçe kanunu çıkarılmış, sonra da hazine ihalesi iptal edilerek merkez bankası kaynakları kullanılmıştır. Sonunda TL yabancı paralar karşısında üçte bir değerine inmiştir. Ancak yapılan müdahalelerle üç ay vadeli TL borçlanmasına net yüzde 50 faiz ödenmiş, TL'deki değer kaybı yüzde 50 oranında sabitlenmiş ve uzun bir süre için bu düzeylerde kararlılığını korumuştur. Türkiye, 1994 krizinde döviz çıpasını kullanmış ancak başarılı olamamıştır.

Türkiye'nin 1990'lardan itibaren girdiği kriz sürecini aslında bir çok gelişmiş ve yükselen ekonomi de yaşamaktadır. 1990'lı yılların başında İngiltere, Fransa, Portekiz ve İsveç gibi gelişmiş ülkelerde kendisini gösteren finansal kriz, 1994 yılında Meksika, 1997 yılında Asya, 1998 yılında Rusya ve nitekim 2000-2001 arasında Türkiye'de kendisini göstermiştir. Krizde sermayenin niteliğinin, hız yeteneğinin ve aşırı duyarlılığının önemli etkisi vardır.

Dünya ekonomisinde durgunluk ve resesyon eğilimleri

Dünyadaki durgunluk ve yavaşlamanın Türkiye'ye olumsuz etkisi: Türkiye'nin 2000 yılında uygulamaya başladığı IMF programının zamanlaması biraz talihsiz bir döneme rastlamıştır. Dünya ekonomisinde, petrol gibi birincil enerji kaynaklarının fiyatlarındaki artışa, gelişmiş ülkelerin ekonomilerindeki düşüş eşlik etmiş ve ithal enflasyonu ile birlikte düşen ihracat talebi program için ek olumsuzluklar olmuştur.

DSP-MHP-ANAP koalisyon hükümeti, dış ekonomilerdeki resesyon eğiliminin uygulanan yurtiçi ekonomik politikaların performansını olumsuz etkilediğine çok sık vurgu yapmaktadır.⁶ Gerçekten dünya ekonomisindeki trendin Türkiye'deki programı kayda değer ölçüde olumsuz yönde etkilediği söylenebilir. Dünya ekonomisinde 1999 yılında görülen iyileşme, 2000 yılında da devam etmiş, ancak yılın sonlarına doğru yavaşlama başlamış ve yavaşlama 2001 yılında artarak devam etmiştir. Gelişmekte olan ülkeler 1999 ve 2000 yıllarında hızlı bir büyüme kaydetmiş, ancak 2001 yılında makro ekonomik koşullar tersine dönmüştür. ABD son on yıldır dünyanın küresel büyüme lokomotifini iken 2001 yılında ciddi yavaşlamalar meydana gelmiştir. Japonya ekonomisindeki büyüme sifıra yaklaşmış, nispeten iyi durumda olan AB ülkelerinde de büyüme ciddi düşüşler göstermiştir.

11 Eylül saldırısının etkisiyle ABD'nin endüstriyel üretimi yüzde 1 düşmüştür. Böylece oniki ay boyunca birbirini ardına üretim düşmüştür.⁷ 1945 yılından bu yana en uzun aralıksız düşüş yaşanmıştır. Son oniki ayda üretimdeki yüzde 5.8'lik düşüş, 1990-91 resesyonundakinden daha fazladır. Perakende satışlar Eylül'de yüzde 2.4 düşmüştür. ABD GSYİH'sının 2001'in üçüncü ve dördüncü çeyreğinde yüzde 1 oranında düşmesi ve 2002'nin ilk çeyreğinde de artış göstermemesi beklenmektedir. İyileşmenin gelecek yılın ikinci yarısında yüzde 3-4 arasında olması beklenmektedir. Eylül 2000'de endüstri kapasite kullanımı, 1983'ten beri en düşük düzeyine yüzde 75.5'e düşmüştür. Son tahminlere göre özellikle Doğu Asya başta olmak üzere yükselen piyasalarda ciddi bir resesyon dikkat çekmektedir.

ABD ekonomisindeki yavaşlama kısa sürede en çok yakın ticari ortakları ve coğrafi komşuları Kanada ve Meksika'yı etkilemiştir. Enformasyon ve iletişim teknolojilerinde ABD'nin önemli bir pazar olduğu Asya ülkelerinin ihracatları da durgunluktan etkilenmiştir. Ağır bir dış borç yükü altında olan ve dış finansmana büyük ölçüde bağlı olan Latin Amerika ülkeleri de ciddi biçimde etkilenen diğer ülkelerdir. Kısacası ABD ekonomisindeki duraklama eğilimi bütün dünyayı kasıp kavuracağına benziyor. Yine geçiş sürecindeki ülkelerle Rusya da küresel durgunluktan nasibini alan diğer ülkelerdir. Bu kötümser tabloya bakıldığında, Türkiye'nin ilerlediği yolda tek başına olmadığı görülmektedir.

Gelişmiş ülkelerde ve yükselen ekonomilerde büyüme tahminleri: Dünya ticaret hacminin yarısından fazlası AB, ABD ve Japonya tarafından gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla, bu ülkelerdeki duraklama ve canlanmalar gelişme yolundaki ülkeleri önemli ölçüde etkilemektedir. Almanya, Fransa, İtalya, İspanya, İrlanda, Portekiz, Yunanistan, Avusturya, Finlandiya, Belçika, Lüksemburg ve Hollanda'dan oluşan euro bölgesinin dünya ticaret hacmindeki payı yüzde 30, ABD'nin yüzde 14 ve Japonya'nın yüzde 7 dolayındadır. Euronun Ocak 2002'den itibaren dolaşıma çıkması dünya paraları arasında yeni bir dengenin oluşacağına işaret etmektedir. Türkiye'nin dış ticaretinin yarısından fazlasının AB ile olması, bu bakımdan önem arz etmektedir.

Ekonomik büyümeye ilişkin son tahminlere göre, dünya ekonomisi 2001'de çok daha zor bir yıl geçirecektir. IMF'nin, UNCTAD'ın ve J.P.Morgan'ın ekonomik büyüme tahminlerine göre 2001'in ekonomik

büyüme performansı, 2000'dekinin üçte biri ile yarısı arasında gerçekleşebilecektir. 2001 yılına ilişkin çeşitli kurumların yaptığı büyüme tahminleri 2001 yılı boyunca giderek düşürülmüştür. Bu da dünya ekonomisinin bir resesyona doğru gittiğinin işareti olarak kabul edilebilir. Gelişmiş ülkelerin 2001 ekonomik büyümelerinin, 2000 yılı büyümesinin üçte biri dolayında gerçekleşmesi beklenmektedir. Çin hariç gelişmekte olan ülkelerin 2001 yılındaki ekonomik büyümelerinin 2000 yılı büyümesinin yarısına yakın bir düzeyde olması beklenmektedir. Latin Amerika ve Doğu Asya ekonomilerinde de benzer büyüme hızı düşüşleri beklenmektedir. Asya'da Japonya'nın ve Latin Amerika'da Arjantin'in büyüme hızı 2001 yılında negatif olacaktır.

Dünya ekonomisindeki düşük büyüme trendinden en fazla yoksul ülkelerle gelişmekte olan ülkelerin etkilenmesi beklenmektedir.⁸

Tablo T-1: Dünya üretimi
(1990-2001, bir önceki yıla göre yüzde değişim^a)

Bölge-ülke	1990-95 ^a	1995-2000 ^b	2001 tahminleri					
			1998	1999	2000	UNCTAD ^c	IMF ^c	J.P. Morgan
Dünya	2,0	3,1	1,9	2,9	3,8	1,5	2,6	1,1
Gelişmiş ekonomiler	1,8	2,8	2,1	2,7	3,3	1,1		
Gelişmekte olan ekonomiler (Çin hariç)	4,1	3,8	0,5	3,0	5,3	2,6		
ABD	2,4	4,1	4,4	4,1	4,1	1,2	1,3	1,0
Japonya	1,4	1,3	-2,5	0,8	1,5	-0,6	-0,5	-0,7
Almanya	2,0	1,8	2,1	1,4	3,1	0,8	0,8	0,8
Rusya	-9,1	1,1	-4,9	5,4	8,3	4,5	4,0	4,4
Çin	12,0	8,3	7,8	7,3	7,8	7,5	7,5	7,3

Kaynak: UNCTAD, hesaplamalar 1995 dolar fiyatlarına dayanmaktadır. *Global Economic Trends and Prospects*, 1 Ekim 2001, UNCTAD/GDS/Misc.21.

^a: IMF için satınalma gücü paritesi, UNCTAD ve J.P. Morgan için ise döviz kuruna göre ülke ağırlıklarına dayanmaktadır.

^b: Yıllık ortalama.

^c: 11 Eylül saldırısından önceki tahminler.

ABD'ye 11 Eylül'de yapılan saldırının küresel ekonomiyi olumsuz etkileyeceğinin işaretleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Nitekim bunun ilk ciddi sinyalleri olaydan hemen sonra görülmeye başlanmıştır. Saldırını takip eden iki hafta içinde ABD, AB ve Japon borsalarında yüzde 5-15 arasında düşüşler meydana gelirken, yükselen piyasalarda eğilim daha da olumsuz olmuştur. Dünyanın gelişmiş ülkelerinde piyasalara büyük miktarda likidite sırınga edilerek ve faiz oranları düşürülerek muhtemel bir küresel durgunluk için tedbir alınmıştır. OPEC, dünya ekonomisindeki durgunluk eğiliminin verdiği kaygıyla petrol fiyatlarını düşürmüştür.

Türkiye'nin uyguladığı IMF istikrar programları

IMF istikrar programının niteliği: Türkiye, Aralık 1999'da imzaladığı anlaşmaya kadar 16 istikrar anlaşması daha imzalamış, ancak enflasyonu düşürme, ödemeler bilançosunu düzeltme gibi hedeflerini kalıcı olarak sağlayamamış ve IMF programlarının bir kısmını da tam uygulayamamıştır. Türkiye, uyguladığı programda döviz çıpa olarak kullanmış, bunu kamu fiyatları aracıyla da desteklemiştir. 1990'larda döviz çıpa (anchor) olarak kullanan Doğu Asya (Tayland gibi), Latin Amerika (Brezilya ve Meksika gibi) ve Rusya gibi bir çok ülkede IMF programları başarıya ulaşamamıştır. Türkiye'deki program uygulamasının temel iddiası enflasyonu düşürmedir. Uygulamanın üzerinden geçen süre, zarfında enflasyonun hedeflenen çok üzerinde gerçekleşeceğinin anlaşılması nedeniyle döviz kuru üzerindeki baskı önemli ölçüde artmıştır.⁹

IMF'nin işlevlerinin genişlemesi: IMF, üye ülkelerin daha ziyade para ve dış ödemeler dengesinden kaynaklanan sorunlarının çözülmesi yönündeki politikalara destek sağlayan bir kuruluşur. IMF'nin fonksiyonları üye ülkelerin dış ödemelerde karşılaştıkları sorunlarda kaynak desteği sağlamak, rekabetçi devalüasyonları önleyerek döviz kurlarına istikrar kazandırmak ve uluslararası para sisteminin istikrarını sağlamak olarak sıralanabilir. Ancak, 1990'lı yıllarda başlayan ve daha çok finansal kesimdeki likidite krizleriyle ortaya çıkan bunalımlar nedeniyle, bugün IMF artık ülkelerin cari işlemler bilançosuna yoğunlaşmanın yanı sıra sermaye hareketleriyle de daha fazla ilgilenme durumunda kalmıştır.¹⁰ Son yıllarda IMF faaliyet alanını genişleterek, üye ülkelerde dış ticaretin liberalleştirilmesi, makro ekonomik ve yapısal politika uygulamaları ile sürekli büyümenin sağlanması gibi konularda teknik yardım ve eğitim desteği vermektedir.

IMF kaynaklarının kullanım alanları: IMF'nin bugüne kadar kullandığı kaynakların yüzde 63'ünü stand-by Düzenlemeleri oluştururken, Genişletilmiş Fon Kolaylığının payı yüzde 31, Yapısal Uyum ve Genişletilmiş Yapısal Uyum Kolaylığının payı ise yüzde 6'ya yakındır. Dolayısıyla, IMF kaynaklarının kullanımının yöneldiği başlıca alanlar sırasıyla Destekleme Anlaşmaları ve Genişletilmiş Fon Kolaylıkları olmaktadır.

IMF'nin Türkiye ile yaptığı stand-by anlaşmaları: IMF ile 1999 yılında yapılan anlaşma hariç, toplam 18 stand-by anlaşması yapılmıştır. Bu anlaşmalarla sağlanan kaynak toplamı 4.3 milyar ABD Dolarını geçmektedir. 1999 sonunda yapılan anlaşma ve devamındaki genişletilmiş kolaylık kredileri ile geçmiş otuz yılda alınan kredi miktarından daha fazla kredi desteği sağlanmıştır. 2000 başında uygulanmaya başlanan istikrar programının hazırlık süreci, Temmuz 1999'da imzalanan Yakın İzleme Anlaşması ile başlamıştır.

**Tablo T-2: Türkiye'nin kullandığı
IMF destekleme kredileri
(Milyar SDR)**

Yıl	Alınan	Odenen
1971	9.7	
1973		9.7
1975	245.3	
1976	129.2	
1978	164.5	62.5
1979	70.0	68.5
1980	491.6	143.1
1981	400.0	91.0
1982	300.0	116.4
1983	346.3	168.3
1984	168.8	210.8
1985		247.5
1986		320.3
1987		344.2
1988		320.9
1989		185.8
1990		36.3
1994	235.5	
1995	225.0	
1997		20.1
1998		164.6
1999	361.5	182.1
Toplam (Milyar SDR)	3,147.4	2,692.2
1 SDR=1.35\$	4,249.0	3,634.4

Kaynak: Metin Toprak, Ömer Demir ve diğ., *Küreselleşen Dünyada Türkiye Ekonomisi, Serbest Piyasa Devriminin Serüveni*, Siyasal Kitabevi Y., Ankara 2001.

2000 yılı IMF istikrar ve yeniden yapılandırma programının içeriği ve hedefleri

9 Aralık 1999 niyet mektubunun içeriği: Türk Hükümetinin 9 Aralık 1999'da IMF'ye sunduğu niyet mektubu, para-faiz-döviz kuru politikaları, vergi politikası ve idaresi, sosyal güvenlik reformu, özelleştirme, kamu idare ve maliyesinde şeffaflık politikası, bankacılık sistemi, tarımsal destekleme politikaları gibi yapısal reformları da içeren, iktidara yeni gelmiş bir hükümetin programı formatında olup, bir çok parasal ve mali göstergenin birkaç yıllık program hedefini de kapsamaktadır.

İstikrar programının hedefleri: 2000 yılında başlayan ve üç yıl uygulanması planlanan IMF destekli istikrar programının amacı, kamu finansmanını kalıcı sağlıklı bir yapıya kavuşturma, kamu açıklarının piyasalardaki baskısını azaltma, reel faizleri makul bir düzeye indirme, enflasyonu tek haneli rakamlara düşürme ve yapısal reformları da gerçekleştirerek ekonomiyi sürdürülebilir bir büyüme ortamına kavuşturmadır.¹¹ Bunun için de bu program çerçevesinde 2000 yılında, fiyatlardaki artışın düşürülmesi, ekonomik büyümenin yeniden sağlanması, kamu borç stokunun sabitlenmesi ve konsolide bütçede faiz dışı fazlanın yükseltilmesi hedef alınmıştır.

Para ve döviz kuru uygulaması: Enflasyon ve döviz sepeti hedefleri önceden ilan edilmiş; Merkez Bankası net döviz girişi olmadan para arzını arttırmamayı baz almış, döviz sepetinin günlük değerleri önceden duyurularak ekonomik aktörlerin önlerini görmelerine imkan sağlanmıştır. Böylece 6 ay veya bir yıl sonra döviz fiyatının ne olacağını bilen yatırımcı ve tüketiciler harcama ve tasarruf planlarını buna göre yapmıştır.

Para kurulu olarak merkez bankası: Programa göre, merkez bankası, "bir nev'i para kurulu" olarak çalışacak şekilde kurallara bağlanmıştır. Net iç varlıklar kanalıyla para emisyonu yapılmamakta, emisyon tamamen döviz girişi miktarına bağlanmaktadır. Ekonomik büyümeyi sağlayarak enflasyonu düşürmeyi hedefleyen bir programın mutlaka üretim ve döviz kazandırıcı faaliyetleri de dikkate alan reel ekonomi önlemlerini de içermesi gerekir. Oysa son IMF programında hem üretim ve ihracatı teşvik edecek politikalar yok, hem de büyüme öngörülmektedir.

Programın uygulanmaya başlanmasından önce fiyat ayarlamaları: IMF programı uygulanmaya başlamadan önce, 1999 yılı sonlarında kamu ürünleri fiyatlarına yüksek oranlı zamlar yapılmıştır. Hükümet genelde kendi ürünlerine yapacağı zamları öne almış, halktan ve iş dünyasından 2000 yılı için uygulamalarını istediği fiyat-ücret-kira artış oranlarının enflasyon hedefiyle uyumlu yapmalarını istemiştir ve kamu fiyatlarını bir çıpa olarak kullanmıştır.

IMF programının zayıf yönleri

1990'larda tasarruf ve harcama kalıpları: Türkiye'de 1990'dan beri takip edilen yüksek faiz uygulaması ile ekonomiyi sürdürme politikası, tüketim ve tasarruf kalıplarını (pattern) da önemli ölçüde etkilemiştir. Bir yandan iç faiz oranlarının düşmesi, diğer yandan döviz fiyatlarındaki durağanlık ve son olarak borsanın ancak bir kısım ekonomik karar birimine hitap etmesi ve ekonomik ortam nedeniyle görece düşük getirili ve yüksek riskli olarak algılanması nedeniyle; tasarruflar önemli ölçüde lüks olarak nitelenebilecek dövize dayalı tüketime yönelmiştir. Dolayısıyla IMF programı uygulamada "harcama kaydırıcı" (expenditure switching) politika gibi işlemiştir.

Fiyatlama mekanizmasının piyasadan koparılması: Özellikle petrol ürünleri ve enerji fiyatlarında hükümetin kendisini zam yapmaktan güçlüğüle alıkoyduğunun ve kamu fiyatlarının çıpa olarak kullanılmasının hoşnutsuzluğu, programın hükümet kanadındaki çekiciliğini önemli ölçüde azaltmıştır. Programın uygulandığı ilk birkaç ayda enflasyon beklentisinin kırılması çok kolay olmamıştır. Nitekim hükümetin yasal zorunluluk haline getirdiği bir çok fiyat artış sınırı büyük oranlarda aşılmıştır. Şubat ayında hisse senedine yönelik olarak portföy yatırımı amaçlı gelen yabancı sermaye yurtdışına çıkınca, borsa yüzde 20'den daha fazla düşüş yaşamıştır. Yüzde 25 ile sınırlanan kira artışı, yıllık olarak yüzde 50 civarında gerçekleşmiştir.

Sözleşme ve beklentilerin sonucu olarak ücret sertlikleri: Yine ücret artışları, kamu kesiminde geçmişteki toplu iş sözleşmeleri ve geçmiş enflasyonu esas alan özel sektör iş sözleşmeleri nedeniyle, ağırlıklı olarak örgütlü işçi kesiminde, hedeflenen TÜFE enflasyonunun iki katından daha yüksek düzeyde gerçekleşmiştir. Konsolide bütçe birincil dengesinde hedefler yüksek oranda tutturulmuş görünmekle birlikte, görev zararları uygulaması programa ciddi bir yara aldırılmıştır. Esnaf kesimine verilen krediler ile, çiftçi kesimine yapılan transfer ve düşük faizli krediler görev zararlarının boyutunu çok büyütülmüştür. Kamu ürünlerine, çıpa olmasından dolayı zam yapılamaması programın sürdürülemezlik niteliğe bürünmesine yol açmıştır.

Ekonomik büyümenin belirleyicisi olarak tüketim harcamaları: Türkiye'deki ekonomide yatırım ve tüketim harcamaları dikkate alındığında, tüketim harcamasının büyümenin üçte ikisinden fazlasını açıkladığı söylenebilir. Tüketim harcamasının da yaklaşık olarak yüzde 85'inin özel kesim tüketim harcamasından oluştuğu dikkate alındığında, 2000 yılındaki yüzde 6.1 dolayındaki ekonomik büyüme ortamında enflasyonu düşürme programı uygulayan bir ülkedeki çelişki daha açık görünür. 2000 yılındaki büyümeyi en iyi niteleyen kavram, ithalata dayalı özel kesim tüketiminin uyardığı ekonomik büyümedir.

Kritik bir rol verilen özelleştirme gelirleri: IMF programının finansmanında anahtar bir rol de özelleştirme gelirine verilmiştir. Ancak daha programın uygulanmasının üzerinden 6 ay geçtiğinde bu hedefe ulaşamayacağı anlaşılmıştır. Nitekim 7.5 milyar dolar olarak hedeflenen bu kalem yüzde 50'nin altında bir düzeyde gerçekleşebilmiştir. IMF tahminlerine göre, gelişmekte olan ülkelere yapılan net sermaye hareketleri 1998 yılında 69, 1999 yılında 59 ve 2000 yılında 1 milyar dolar düzeyinde gerçekleşmiştir. 2001 yılında ise net sermaye akımlarının 1 milyar dolar azalması beklenmektedir.¹²

Kasım 2000 krizi

Türkiye'nin IMF programını uygulamaya başlamasından yaklaşık 11 ay sonra Kasım ayının son haftasında, finansal piyasalarda bir dalgalanma yaşanmaya başladı. Bu dalgalanmanın niteliğini göstermesi bakımından, Türkiye gibi bankacılık sisteminin mali sektöre hakim olduğu bir ülkede, interbank faiz oranlarının neredeyse üç katına çıkması (yüzde 999) önemli bir göstergedir. Dış ticaret verilerindeki ithalata yönelik sapma ve enflasyon beklentileri ile hedefler arasındaki artık her kesimin kabullendiği büyük farklılık, yıl sonuna doğru başta bankalar olmak üzere kurumsal ekonomik karar birimlerini tetiklemiştir.

Bankaların paniği krize dönüştüren eylemleri: 2000 Kasım sonunda Türkiye'de meydana gelen öncü şoku, likidite sıkışması, Demirbank'ın uluslararası piyasadan borçlanamaması sonucunda iç piyasadan borçlanmaya girişmesi; ancak iki büyük bankanın buna yardımcı olmaması nedeniyle bu banka elindeki kamu kağıtlarını satmaya başlamıştır. Demirbank'ın devlet iç borçlanma piyasasında büyük bir rol oynaması nedeniyle sisteme duyulan iç ve dış güvenin sarsılması sonucu, döviz açık pozisyonlarının kapatılması girişimi, yabancıların gelecek vadeli alım-satımlarla hedging yapma yoluna gitmeleri gibi nedenlerle güven bunalımı yaşanmıştır. Merkez bankası, başlangıçta piyasaya para aktarmış, ancak güvensizlik sürdüğü için bu ek likidite de dövize yönelmiş, dolayısıyla merkez bankası kendi silahıyla kendisini vurmuştur. Merkez bankası likidite girişini durdurunca da gecelik faizler yüzde 2000 düzeyine kadar çıkmıştır. Dolayısıyla devlet iç borçlanma piyasasında çıkan kriz sonucu, devlet kağıtlarının fiyatlarında keskin düşüşler yaşanmış ve kriz, kısa sürede bir bütün olarak Türk ekonomisinin krizi olmuştur. Bu krizde sistemden yaklaşık 6 milyar dolar çıkmıştır. Rezervlerdeki bu azalma ile, IMF anlaşmasında konulan alt sınırın altında bir rezerv düzeyi gerçekleşmiştir.

Krizin ana faktörü olarak bankacılık sektörü: Programın başarısızlığında belki de en önemli pay bankacılık kesimine aittir. Bankacılık kesiminin programı genel olarak ciddiye almadığı söylenebilir. Bu kesim ne kaynak-kullanımda vade uyumuna dikkat etmiş ne de programın getirdiği sınırlamalara uymuştur. Bankaların açık pozisyon sınırı 1999 Eylül sonunda alınan bir kararla yüzde 20 ile sınırlandırılmış, bu sınırı aşan bankaların, 2000 Haziran sonuna kadar merkez bankasına yüzde 8 oranında munzam karşılık yatırmaları öngörülmüştür. Bu tarihten itibaren munzam karşılık oranları yüzde 100'e çıkarılmıştır. Bu durumda ekonomik olarak açık pozisyonla çalışmanın bir gerekçesini bulmak çok güç. Yine, Türk bankacılık sistemindeki ana sorunlardan birisi vade ve nakit arasındaki uyumsuzluktur. Bu uyumsuzluk bankaları bir panik anında, aşırı kırılma hale getirmektedir. 2000 yılında bankacılık sisteminin kısa vadeli dış borç kullanımını artırmıştır. Kriz sırasında yabancı bankaların kredilerini geri çağırması, rezervlerin erimesine ve döviz kuru üzerinde baskı oluşmasına neden olmuştur.

Bankacılık sektörünün açık pozisyonları: Ancak, Temmuz ayına gelindiğinde, bankaların açık pozisyonlarının ciddi boyutlarda olduğu anlaşılmıştır. Beklenen açık pozisyon 2.5 milyar dolar civarındayken, fiili açık 15 milyar doları aşmıştır. 2000 yılının ilk yarısında Türk bankacılık sistemi dış borçlanmaya yüklenmeye devam etmiştir. Dışarıdan gelen dövizle birlikte emisyon, TL zorunlu karşılıkları ve serbest tevdiat kalemlerinin toplamından oluşan parasal taban genişlemiş; sterilizasyon yapılmayacağı taahhüt edildiğinden DİBS faizleri öncülüğünde nominal ve reel faizler düşmüş, tüketici kredileri artmıştır.

Tüketici kredilerinde artış: Tüketici kredilerindeki artış reel olarak yüzde 330 dolayında olmuştur. 2000 yılında dahilde üretilen otomobil satışı yüzde 33, ithal edilen otomobil satışı ise yüzde 97 oranında artmıştır. Bu denli yüksek tüketim, hele ithalattaki görece ciddi boyutlardaki artış, büyük cari açık ve sadece 112 milyon dolar civarındaki net sermaye girişi dikkate alındığında, gelişmelerin son derece kritik noktaya geldiğini göstermektedir. Bu durumda dış borç bulmak, dış borç verenleri ikna etmek hayati rol oynamıştır.

Sterilizasyon ve yerli paranın aşırı değerlendirilmesi: Türkiye'de 2000 yılındaki döviz girişlerinin neredeyse tamamı borçlanma şeklinde olmuştur. Sterilizasyon yapılmadığı için parasal genişleme, yerli paranın aşırı değerlendirilmesi, ithal mallarına yönelik talepte artış ve enflasyonda yükselme doğal sonuçlar olmuştur. Bu ortamda mevcut programın sürdürülmesi de ancak, döviz girişi ile mümkün olabilmektedir. Döviz girişi de dış borçlanma ile mümkün olduğu için, programın sürdürülmesi pamuk ipliğine bağlı hale gelmiştir.

TL'nin aşırı değerlendirilmesi, cari işlem açıkları ve dış piyasalarda ülke riskinin artışı: Türk Lirası'nın beklenenin üzerinde reel değer kazanması; iç talepte görülen hızlı canlanma; ham petrol, doğal gaz gibi enerji fiyatlarının artması ve Euro/Dolar paritesindeki gelişmeler sonucunda, 2000 yılında cari işlemler açığı artmıştır. Diğer ülke deneyimlerinin de gösterdiği üzere, döviz kuruna dayalı istikrar programı uygulayan ülkelerde cari işlemler dengesi genelde olumsuz yönde etkilenmektedir. Ancak Türkiye'de cari işlemler açığındaki artış beklenenin çok üzerinde gerçekleşmiştir.

Zamanın IMF başkanı yardımcısı Stanley Fischer, Türkiye'nin Kasım 2000 krizini bankacılık kesimi ve cari işlemler açığına bağlamaktadır. Yine Fischer, krizde döviz çıpasından çok, cari açığın belirleyici olduğunu savunmakta, 1994'ten sonra tüm finansal krizlerin döviz kurunu çıpa olarak kullanan ülkelerde yaşandığını; döviz çıpasını kullanmayan ve dalgalı kuru benimseyen ülkelerin krizden kurtulduğunu belirtmektedir.

2000 yılının son döneminde, cari açıktaki artışın hızlanması ve euro piyasalarda ülke risk priminin yükselmesi aslında ciddi sinyaller veriyordu. Türkiye'nin risk yayılımı Eylül ayından itibaren yükselmeye başlamıştır. Eylül ayında 450 bps baz puan olan risk yayılımı, Ekim sonunda 600 bps baz puana yükselmiştir. Özellikle Arjantin ekonomisinde yaşanan gelişmelerin, gelişmekte olan piyasaların risk primlerinin artışında etkili olduğu söylenebilir.

Yıl sonunda bankaların döviz açık pozisyonlarını kapatma ve iç piyasada kısa vadeli borçlanma telaşı bir paniğe yol açmıştır. Bu faktörler dış borçlanmayı daha da güç hale getirmiştir. Cari açık milli gelirin yüzde 1'i oranında öngörülmüşken, açık yüzde 5'in üzerine (yaklaşık 10 milyar dolar) çıkmıştır. Kuşkusuz bütün bu gelişmeler programın çıpalaları üzerinde ciddi baskılara yol açmıştır.

Yapısal reformların gecikmesi ve azalan dış kaynak girişi: 2000'in son çeyreğinde, iç ve dış piyasalarda mevcut kur sisteminin sürdürülebilirliği ve cari işlemler açığının finansmanı konusunda endişeler artmıştır. Artan cari işlemler açığının yanı sıra, yapısal reformlar konusunda yılın ikinci yarısında yavaşlama olması, bazı önemli kamu işletmeleriyle ilgili çalışmaların hedefe ulaşmaması, kamu bankalarına ilişkin düzenlemelerde yaşanan sorunlar, politik belirsizlikler ve Arjantin ekonomisindeki gelişmelerin de etkisiyle uluslararası sermayenin gelişen piyasalara daha ihtiyatla yaklaşması, 2000 yılının ikinci yarısında Türkiye'ye dış kaynak girişinin azalmasına yol açmıştır.

Uluslararası likidite yetersizliği ve doğrudan ve portföy yatırımları: Türkiye'deki krizin devam etmesinde, uluslararası likidite yetersizliği en önemli faktörlerden biridir. Uygulanmakta olan kur çıpasına dayalı para politikası gereği likidite yaratım mekanizmasının döviz girişine dayandırılmış olduğu bir yapıda dış kaynak imkanlarındaki bu daralma, likiditedeki artışın da yavaşlamasına yol açmıştır. Bu durum, özellikle yabancı yatırımcıların uygulanmakta olan programın sürdürülebilirliği konusundaki endişelerini artırmıştır.

Yabancı kısa vadeli finansmana bağımlılık: Yabancı kısa vadeli finansmana bağımlılık yüksek düzeydedir. 2000 yılında net doğrudan yabancı sermaye cari işlemler açığının yaklaşık yüzde 1'ini oluştururken;

portföy yatırımları ve diğer kısa vadeli sermaye akımları, cari açığın yaklaşık yüzde 52'sidir. Sermaye akımlarının aniden tersine dönmesi Türkiye'yi beklenmeyen şoklara maruz bırakmaktadır. Özellikle para krizlerinin başlıca nedeni bu ani hareketler olmaktadır.

Kısa vadeli yükümlülükler: 2000 yılında Türkiye'nin kısa vadeli yükümlülükleri beklenmedik ölçüde yükselirken (6.2 milyar dolar); likit uluslararası varlıkları 2.1 milyar dolar azalış göstermiş ve yabancı banka ödünçlerinin riskten kaçınma davranışına girmeleri, sermaye çıkışıyla sonuçlanmıştır. Kısa vadeli yabancı yükümlülükler ve yabancı varlıklar arasındaki vade uyumsuzluğu, 1994 yılındaki kriz öncesi durumdan daha olumsuz gözükmetedir. Kısa vadeli yabancı sermaye girişlerinin, Türkiye'de dış açıkların yüzde 50'den fazlasını finanse ettiği tahmin edilmektedir. Türkiye'nin 2001 yılında kısa vadeli yükümlülüklerini 6-10 milyar dolar arasında azaltması beklenmektedir. Böylece ekonominin kısa vadeli sermaye hareketlerine duyarlılığının azaltılabileceği düşünülmektedir.

Ekonomik büyüme: 2000 yılında uygulanmaya başlanan program iç ve dış çevrelerde kabul görmüş, dış borçlanma yapılabilmüş, faiz oranları hızla düşmüş ve GSMH yüzde 6.1 oranında büyümüştür. 2001 yılının ilk yarısında GSMH ilk çeyrekte yüzde 4.5, ikinci çeyrekte yüzde 11.8 oranlarındaki azalışlarla yılın ilk yarısında yüzde 8.5 oranında gerilemiştir. Bu dönemde tarımda yüzde 0.8, sanayide yüzde 5.2 ve hizmetlerde yüzde 7.1 oranlarında küçülme olmuştur.

Enflasyon: 2000 yılı sonunda TEFE 30.2 puan azalarak yüzde 32.7; TÜFE 29.8 puan azalarak yüzde 39 olarak gerçekleşmiştir. Ancak petrol fiyatlarında öngörülenin üzerindeki artışlar enflasyon hedefinde sapmaya neden olan faktörlerden biridir. Toptan eşya enflasyonu için iş dünyasının ve halkın enflasyon beklentisi, hedeflenen enflasyonun iki katı veya daha yukarısı civarında seyretmiştir hep.¹³

Faiz oranları: 2000 yılı başında programın uygulanmaya başlamasıyla birlikte, faiz oranları büyük bir düşüş yaşamıştır. 1999 Aralık ayında yüzde 96 olan faiz oranı 2000 yılının ilk çeyreğinde yüzde 36'ya düşmüştür. Ancak sınırlı miktarda sermaye girişi ve cari açık sonucu Ağustos ayından itibaren kısa vadeli faizler artmaya başlamıştır. İMKB repo ve ters repo piyasasında ortalama faiz oranları 2000 yılı Temmuz ayında yüzde 25.5, Ağustos ayında yüzde 29.5, Eylül ayında yüzde 47.7 ve Ekim ayında yüzde 53.8 olarak gerçekleşmiştir. Ancak aynı artış eğilimi kamu borçlanma faizlerinde görülmemektedir. Programa güven duyulmasına rağmen, piyasanın likidite ihtiyacının artış eğilimine girdiği söylenebilir.¹⁴

Bankaların döviz açıklarını kapatmayı amaçlayan döviz taleplerinin krize neden olması: Kasım ayında Türk mali piyasalarında likidite sıkışıklığının neden olduğu döviz talebindeki artış, uluslararası piyasalardaki tedirginlik ve yurtiçi piyasalardaki bozulma bir krize neden olmuştur. Türk bankaları, yurtdışı piyasalarda değeri düşen teminatlarını karşılamak için dövize olan taleplerini artırmışlardır. Merkez Bankası likidite sıkışıklığını gidermeye çalışmış; ancak bu müdahale, sıkışıklığı gidermekten çok döviz talebini karşılama şekline dönüşmüş ve uluslararası rezervleri tehdit eder hale gelmiştir. Merkez Bankası interbank gecelik faizlerini yüzde 999'a kadar çıkarmak zorunda kalmıştır. Mevduat faizleri reel olarak negatif düzeylere inmiştir.

Faizlerde yükseliş ve menkul kıymet fiyatlarında düşüş: Kasım ayının ikinci yarısında kısa vadeli faizlerde yaşanan sıçrama ile eşanlı olarak tahvil-bono ve hisse senedi fiyatları keskin bir biçimde düşmüştür. Yabancı yatırımcıların ülkeyi terk etme girişimleri sonucunda, Merkez Bankası 6 milyar dolar civarında döviz talebini karşılamak durumunda kalmıştır. Uluslararası net döviz rezervleri 16 Kasım 2000'de 24.1 milyar dolar iken, 5 Aralık 2000'de 17.9 milyar dolara gerilemiştir. Ancak IMF'nin verdiği Ek Rezerv Kolaylığının büyük katkısıyla kayıplar önemli ölçüde telafi edilmiştir.

Üç aydan kısa vadeli TL mevduatının toplam mevduata oranı Kasım 2000'de yüzde 83'e çıkmıştır. Sözkonusu oran, 1994 krizi esnasında yüzde 88 civarındaydı. Bu, kamu kağıtlarının yüzde 90'ını elinde tutan bankacılık kesimi için fonlama maliyetini yükseltmiş ve vade uyumsuzluğu sorununa yol açmıştır.

Tüketim ve yatırım: Faiz oranlarındaki keskin düşüş, tüketim ve yatırım taleplerini öne almış; TL mevduatları azalmış, kredi talebi artmış, cari açık büyümüştür. 2001 yılının ilk yarısında özel nihai tüketim harcamalarının yüzde 7.5, kamu nihai tüketim harcamalarının yüzde 3.5, toplam sabit sermaye yatırımlarının yüzde 23.5 oranında azalması ile yurtiçi talep yüzde 17.8 oranında azalmıştır. Dış alem net faktör gelirlerinin katkısının pozitif olması sonucunda GSYİH yüzde 6 oranında daralmıştır. Yine mevduat ve kredi faizlerindeki düşüş nedeniyle yurtiçindeki dayanıklı mal tüketiminde de kayda değer artışlar olmuştur.

Değişen para politikası hedefleri: Kasım 2000 kriziyle birlikte para politikası hedeflerinde değişikliğe gidilmiştir. Net iç varlıklarda koridor uygulamasına son verilmiş, TL mevduatlarına uygulanan zorunlu karşılık oranları 12 Ocak 2001'de yüzde 6'dan yüzde 4'e indirilmiş, bunun sonucunda parasal taban 8 Şubat'ta yüzde 18 oranında büyük bir daralma yaşamıştır.

Krizin temel dinamikleri: zayıf ekonomik yapı, kamu borç yükü ve bankacılık sektörü: Türkiye'nin zayıf ve sağlıklı ekonomik üretim tabanı, sağlıklı kamu kesimi mali yönetimi ve bankacılık sistemi ülkenin yapısal sorunlarını oluşturmakta ve girilen darboğazlarda ve krizlerde başlıca rolü oynamaktadırlar. Türkiye'nin tıkanan ihracatı, artırılamayan kamu gelirleri, düşürülemeyen kamu harcamaları, IMF programı dolayısıyla ucuzlayan ithalat ve pahalılaştan ihracatın yol açtığı ek döviz kayıpları, TL yerine doların hemen her alanda kullanılmasını ve tasarruf parası olarak TL'nin yerini başka paralara bırakmasını ifade eden para ikamesinin çok ciddi boyutlara varması, düşük kur - yüksek faiz makası ile sağlanan kısa vadeli yabancı sıcak paraya aşırı bağımlılık, bankacılık

kesiminin zayıf öz-kaynak yapısı ve kamu kesiminin ödediği yüksek faizlere dayanan rantiyeci özelliği, kamu bankalarının büyük görev zararları, özel sektör firmalarının dahi toplam gelirlerinin içinde faiz gelirinin yüzde 50-70 arasında değişen paylara sahip olması gibi faktörler, bugün temel sorunlar olarak belirmektedir.

Rant ekonomisi ve üretim ekonomisi: Rant ekonomisinden üretim ekonomisine geçiş söylemleri, yakın geçmişte birçok iktisatçının dilinde söylemekten dolayı tüy bitirmiştir. Ancak fazla itibar görmeyince onlar da bu işin peşini bırakmışlardır. Ne zaman ki kriz çıktı "biz demiştik" demenin de pratik bir faydasının olmadığı görüldü; çünkü bizzat krizi çıkaranlar bu argümanlara çoktan sahip çıkmışlardı bile!

Kamu borç yükü ve bankacılık sektörü: 2000 başından itibaren uygulanmaya başlanan programın krizle sonuçlanmasıyla birlikte, Hükümet, Mayıs ayında IMF'nin onayına sunduğu niyet mektubunda ve daha önceki hazırlık metinlerinde Türkiye ekonomisinde yaşanan krizlerin başlıca nedenleri konusunda iki ana faktöre vurgu yapmaktadır: (i) Sürdürülemez bir iç borç dinamiğinin oluşması ve (ii) Başta kamu bankaları olmak üzere mali sistemdeki sağlıklı yapının ve diğer yapısal sorunların kalıcı bir çözüme kavuşturulamamış olması. Hükümet krizden çıkış için, IMF'den 6.4 milyar SDR tutarında ek kaynak talep etmiştir.

Kamu borç yükü: Krizin arkasındaki ana nedenlerden biri olarak kamu borçları, niyet mektuplarında hükümetin de başlıca hedefi haline gelmiştir. Kamu kesimi toplam borç stokunun (net) GSMH'ya oranı 1990 yılında yüzde 29 iken, bu oran 1999 yılı sonunda yüzde 61'e ulaşmıştır. İç borç stokundaki artış ise daha çarpıcıdır. 1990 yılında yüzde 6 olan net iç borç stokunun GSMH'ya oranı 1999 yılında (kamu bankalarının görev zararları dahil) yüzde 40.9'a çıkmıştır. 2000 yılında ise bu oran yüzde 38.8 olmuştur.

Birincil denge ve işlemsel denge: Borç stokundaki bu artış, 1990'lı yılların ilk yarısında yüksek oranlarda seyreden faiz dışı kamu açıklarından kaynaklanmış, ikinci yarıda ise yüksek reel faizlerin etkisi ile belirgin hale gelmiştir. Nitekim 1990-1994 döneminde yıllık ortalama olarak faiz dışı denge GSMH'nın yüzde 4.5'i oranında açık verirken, enflasyondan arındırılmış faiz ödemelerini de içeren işlevsel kamu açığı yüzde 8.3 olmuştur. 1995-2000 döneminde faiz dışı denge GSMH'nın binde 1'i oranında fazla verirken, işlevsel denge yüzde 5.8 açık vermiştir. Bir diğer deyişle, faiz dışı denge önemli ölçüde iyileşirken, reel faiz düşmediği için enflasyondan arındırılmış faiz ödemeleri artmaya devam etmiş ve olumsuz borç dinamiği devam etmiştir.

Kamunun net dış borç ödevici olmasının reel faizleri artırması: Yüksek kamu açıklarının yanı sıra, 1994 yılından sonra kamu kesiminin net dış borç ödevici durumunda olması, yeterince derin olmayan yurtiçi mali piyasalar üzerinde baskı oluşturmuş ve reel faiz oranlarının yüksek seviyede kalmasına yol açmıştır. Bu dönemde, yüksek ve değişken enflasyon ortamı risk primini artırmak suretiyle reel faiz oranlarının yüksek seyretmesinde etken olan bir diğer unsur olmuştur. 1992-1999 döneminde yıllık ortalama GSMH büyüme hızı yüzde 4'ün altında kalırken, iç borçlanma reel faiz oranı yüzde 32 olmuştur. Yüksek reel faizler kamu kesiminin borçlanma ihtiyacını daha da artırmış ve her geçen gün Türkiye'yi daha zor bir duruma götüren bir borç-faiz kısır döngüsünü ortaya çıkarmıştır. Borç stokundaki artışla birlikte bu durumun sürdürülemez olduğu açıktır.

Kamu borç maliyetini artırmada kamu giderleri: 1990'lı yılların ikinci yarısında borç stokundaki hızlı artışta, reel faizlerin seviyesi belirleyici olmuştur. Dolayısıyla, reel faizleri aşağı çekmek için şart olan borç-faiz kısır döngüsünün çözülmesinde, kamu gelir ve harcamalarında kalıcı bir iyileşmenin sağlanması ve risk primini düşürmek için de enflasyonun düşürülmesi şarttır. Son on yıllık dönemde kamu açıklarının artmasında bazı faktörler etkili olmuştur. Bu faktörlerin başlıcaları, özellikle görev zararları başta olmak üzere bazı harcamaların kamu bankaları kanalıyla şeffaf olmayan bir şekilde karşılanması, kamu sektöründeki aşırı istihdam politikası ve verimlilikle uyumlu olmayan maaş ve ücret artışları uygulaması, kamu yatırım proje stokunun, yüksek maliyet ve verimsizliğe yol açabilecek şekilde aşırı artması, sosyal güvenlik kurumlarının aktüeryel dengelerinin bozulması nedeniyle açıklarının hızla yükselmesi, yanlış tarımsal destekleme politikaları nedeniyle ihtiyaca cevap vermediği halde sürekli artan harcamalar, ekonomik etkinliğe ters düşen müdahalelerle yönlendirilen, yüksek maliyetle ve verimsiz olarak çalışan büyük bir Kamu İktisadi Teşebbüsleri sisteminin oluşması, merkezi idarenin kontrolü dışında kalan bütçe dışı fonlar ve döner sermayelerin harcamalarındaki artış ve bu suretle kamu maliyesinde bütünlük ve disiplinin bozulmasıdır.

Bu yapı kamu harcamalarının şeffaf olmayan bir şekilde yapılmasına, yönetimin kamuoyu tarafından yeterince denetlenememesine ve toplumun tüm kesimlerinin ihtiyaçlarını bağdaştıracak ve etkinliği sağlayacak kaynak tahsisinin ortaya çıkmamasına yol açmıştır.

Dar tabanlı ve yüksek oranlı vergiye dayanan yetersiz kamu gelirleri: Kamu gelirlerinde temel sorun, yüksek vergi oranlarına rağmen vergi tabanının yeterince yaygınlaştırılmaması nedeniyle, toplam vergi tahsilatının yetersiz kalması ve vergi yükünün adaletsiz bir biçimde dağılmasıdır. Bu yapı nedeniyle, bütçe açığının yüksek maliyetli iç borçlanma ile karşılanması, faiz giderlerinin bütçe içerisindeki payını hızla artırmıştır. Nitekim, 1990 yılında toplanan her 100 liralık vergi gelirinin 31 lirası faiz ödemek için kullanılırken, 1999 yılında bu rakam 72, 2000 yılında da 77 liraya yükselmiştir. Bu gelişmelerin sonucunda devlet eğitim, sağlık, adalet gibi temel fonksiyonları için yeterli kaynak ayıramaz hale gelmiştir.

Kasım 2000 krizinin atlatılması: Kasım 2000 krizi sonrasında alınan önlemler ve IMF ile varılan anlaşma sonucunda mali piyasalardaki dalgalanmalar kısmen giderilmiş, Merkez Bankası'nın döviz rezervleri artmış ve faiz oranları kriz ortamına göre önemli ölçüde gerilemiştir. Krizin çözümünde özel sektörün katılımının sağlanması için de çaba gösterilmiştir. Bu doğrultuda krizi takiben yabancı bankaların yerli bankalara

kullandırdıkları kredilerin geri çağrılmaması için, 2000 yılı Aralık ayında yabancı banka yetkilileri ile görüşmeler yapılmış ve yabancı kreditorler bankalar arası ve ticari kredi kanallarının açık tutulacağına ilişkin taahhütte bulunmuşlardır. Devletin bankacılık sisteminin yükümlülüklerine ilişkin getirdiği garantiler de bu anlaşmayı kolaylaştırmıştır.

Kasım 2000 krizi sonucu programın ana politikasının iş göremez hale gelmesi: Ancak mali kesimin riskleri ve ekonominin krize karşı duyarlılığı bu ortamda daha da artmıştır. Nitekim yaşanan gelişmeler ekonomideki risklilik algılamasını yükseltmiş ve Şubat ayında yeni bir krizin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Sonuç olarak 2000 yılı başında uygulamaya konulan programda sürünen çıpa sisteminden çıkış için bir strateji ortaya konulmuş olmasına rağmen, söz konusu finansal ve ekonomik gelişmeler Türk Lirası'nın planlanan tarihten daha önce 22 Şubat 2001'de dalgalanmaya bırakılmasını zorunlu kılmıştır.

Kasım 2000 krizi (i)çok yüksek faiz oranları, (ii)döviz rezervlerindeki erime ve (iii)IMF'nin 7.5 milyar dolarlık ek finansman kolaylığı ile geçiştirilebilmiştir. Ancak IMF'nin bu nitelikteki kredisinin hem vadesi kısa hem de faiz oranı oldukça yüksektir.

Temel göstergelerle IMF programının bir yıllık performansının değerlendirilmesi

2000 yılında milli gelirdeki reel artış 1999 yılındaki azalışla aynı oranda olmuştur (yüzde 6.1). dolayısıyla 2000 yılındaki büyüme sonucunda toplumsal düzeyde 1998 milli gelir düzeyi yakalanamamıştır. Programın en çok dikkat çekici yönü enflasyon ve faiz oranlarındaki performansdır. Her iki göstergede de olumlu sonuçlar alınmıştır.

Konsolide bütçe temel dengesindeki fazla 1999 yılına göre büyük bir artış göstermiştir. Benzer şekilde operasyonel dengedeki açık oranı 1999'daki oranın yarısına inmiştir. Konsolide kamu sektörü temel dengesi 1999'da açık verirken, 2000 yılında önemli bir fazlaya sahiptir. Kamu kesimi borçlanma gereğinde de iki yıl arasında önemli bir iyileşme dikkati çekmektedir. Kamu kesimi borç stokunda iki yıl arasında çarpıcı bir farklılık yoktur.

Programın en olumsuz sonuçlarından birisi 1999'da milli gelirin yüzde 0.7'si kadar olan cari işlemler açığının, 2000 yılı sonunda yüzde 4.8'e ulaşmasıdır. Özelleştirme gelirindeki 2000 yılındaki gerçekleşme, hedefin yüzde 50'si düzeyinde olmuştur.

Sonuç olarak programın 2000 yılı uygulamasının, büyük dış destek ve kamu desteğine rağmen, pek başarılı geçmediği söylenebilir.

Tablo T-3: Program dahilinde seçilmiş göstergeler

	1999	2000
Reel Sektör		
GSMH büyüme oranı	-6.1	6.1
GSMH deflatörü (yüzde değişim)	55.8	51.6
TEFE (12-aylık, dönem sonu)	62.9	32.7
TÜFE (12-aylık, dönem sonu)	68.8	39.0
Hazine Bonosu ortalama faiz oranı	106.2	38.0
Konsolide Bütçe (GSMH'ya oranı)		
Temel Bütçe Dengesi	1.5	4.6
Net Faiz Ödemeleri	13.1	15.8
Bütçe Dengesi	-11.6	-11.2
Operasyonel Denge	-4.0	-2.0
Konsolide Kamu Sektörü (GSMH'ya oranı)		
Kamu Sektörü Temel Dengesi	-2.0	2.8
Net Faiz Ödemeleri	22.1	21.9
KKBG (Merkez Bankası karları dahil)	24.2	19.1
Operasyonel Denge	-12.4	-6.6
Kamu Sektörü Net Borcu (GSMH'ya oranı)	61.0	58.4
Net Dış Borç	20.1	19.7
Net İç Borç	40.9	38.8
Merkezi Hükümetin brüt İç Borcu	42.5	41.0
İhale yoluyla oluşan borç	25.8	23.4
Banka yeniden sermayelendirilmesi	16.7	17.4
Kamu Sektörü Net Borcu (merkezi GSMH'ya oranı)	48.6	50.6
Dış Sektör		
Cari İşlemler Dengesi (GSMH'nın oranı)	-0.7	-4.8
Brüt Dış Borç (GSMH'nın oranı)	55.0	56.6
Net Dış Borç (GSMH'nın oranı)	34.0	37.0
Parasal Büyüklükler		

Senyoraj	3,2	1,8
Geniş tanımlı likiditenin nominal büyüme oranı	100,0	39,9
Özelleştirme Gelirleri (milyar ABD Doları)	139	3,273
Kamu Sektörü Net Dış Finansmanı (milyon ABD Doları)	1,417	4,134
Geri ödeme	5,971	6,199
Brüt Borçlanma	7,388	10,333
Eurobond ihraçları	5,000	7,500
GSMH (trilyon TL)	78,283	125,971

Kaynak: DPT

Dış ekonomik ilişkiler bakımından, programın ilk yıl uygulamasının performansı düşük olmuştur. Cari işlemler dengesinin 10 milyar dolar civarında açık vermesi ciddi bir sapma olarak değerlendirilebilir. Hisse senedine portföy yatırımlarındaki net çıkış dikkati çeken diğer önemli bir gelişmedir.

Ödemeler bilançosu genel dengesi 1999'da 5 milyar dolar civarında fazla verirken, 2000'de 3 milyar dolar açık vermiş, bu açık IMF kredileriyle karşılanmıştır.

Tablo T-4: Ödemeler dengesi
(Milyar ABD doları)

	1999	2000
CARİ İŞLEMLER DENGESİ	-1,4	-9,8
Dış Ticaret Dengesi	-10,4	-22,3
İhracat (fob)	29,3	31,2
İthalat (fob)	-39,8	-53,6
Turizm Gelirleri	5,2	7,6
Faiz Ödemeleri	-5,5	-6,3
İşçi Transferleri	4,5	4,6
SERMAYE HESABI DENGESİ	4,7	9,4
Doğrudan Yatırımlar	0,1	0,1
Hisse Senedine Portföy Yatırımları	0,2	-5,2
Kamu Sektörü	1,2	6,2
Bono (net)	3,1	6,1
Kullanım	5,0	7,5
Geri Ödemeler	-1,9	-1,4
Krediler (net)	-1,9	0,1
Kullanım	1,0	3,7
Geri Ödemeler	-2,9	-3,6
Ulusal Mevduat Bankaları (net)	0,5	2,1
Diğer Özel Sektör (net)	2,8	5,6
Net Hata ve Noksan	1,9	-2,7
GENEL DENGESİ	5,2	-3,0
Merkez Bankası Brüt Rezervlerinde Değişme	5,9	0,3
IMF	0,7	3,3
Kullanım	0,8	3,4
Geri Ödeme	-0,1	-0,1

Kaynak: DPT

Şubat 2001 krizi

İktidarın krizi tetiklemesi: Şubat ayında Hazine ihalesinin hemen öncesinde, Anayasal olarak sorumsuzluk zırhına sahip olan Cumhurbaşkanının, Başbakanı yolsuzluk konusunda azarlaması ve Başbakanın bu durumu siyasi kriz ve 'sorumsuzluk' örneği olarak kamuoyuna duyurmuştur. Oysa, Cumhurbaşkanının eylemlerinden başbakan ve ilgili bakanın sorumlu olması anayasaya girmiş 'ilke'sel bir hükümdür. Azarlama esnasında Başbakan yardımcısının Cumhurbaşkanını nankörlükle suçlaması ve Başbakanı uyararak toplantıyı terk etmeleri, uygulanan programa olan güvenin tamamen kaybolmasına neden olmuş ve dövize hücum başlamıştır. Sonuçta 2000 yılında uygulanan enflasyonu düşürme programının Türk ekonomisinde istikrarsızlığı ve kırılganlığı artırdığı söylenebilir.¹⁵

Dövize hücum ve faizlerde patlama: Nitekim, 19 Şubat'ta bir gün valörlü 7.6 milyar dolarlık döviz talebi olmuştur. Merkez Bankası yüksek seviyedeki bu döviz talebine karşı likiditeyi kontrol etmeye çalışmış, likidite sıkışıklığı özellikle kamu bankalarının aşırı düzeyde günlük likidite ihtiyaçları nedeniyle ödemeler sisteminin kilitlenmesine neden olmuş, bu nedenle sabit kur terk edilmiştir. Bu dalgalanma kararının hemen öncesinde bazı (crony) bankalara 4 milyar dolar civarında döviz satışı yapılmış, bu dövizi almalarını temin etmek için de,

önceden 3 katrilyon TL civarında nakit aktarılmıştır! Krizin ilk iki gününde Merkez Bankası'nın döviz rezervi 5 milyar dolar azalmıştır. 21 Şubat 2001'de ortalama gecelik faizler yüzde 4.019'a yükselmiştir.

Program hedeflerinin anlamsız hale gelmesi: Şubat krizinin ardından NİV, NUR ve hedeflenen kur sepeti artış oranında çok büyük sapmalar meydana gelmiştir. Şubat ayı için hedeflenen NUR 12.6 milyar dolar iken, gerçekleşme 9.8 milyar dolar olmuştur. NİV için Şubat 2001 üst limiti sıfır iken, 2 katrilyon 870 trilyon TL düzeyinde gerçekleşmiştir. Nihayet, kur sepeti (1\$+0.77 DM) için Şubat ayı değerlendirme oranı yüzde 0.9 iken, gerçekleşen değer artışı yüzde 35.9 olmuştur.

Bürokratik aklın yol açtığı kriz: Aslında hem Türk ve yabancı iktisatçılar, hem de IMF yetkilileri, Türk ekonomisinin potansiyel bir krize yakın zamanda maruz kalabileceğini imalı veya doğrudan dillendirmişlerdir. Ancak özellikle bürokrat ve politikacı cenahı bu krizi aşmada, düzeltme sadedinde bir devalüasyon ayarlamasını programın itibarının zedelenmesinin işareti olarak algılamış ve buna yanaşmamışlardır. Sonunda itibarın zedelenmesi bir yana, program iflas etmiş ve IMF yazışmalarındaki iki resmi yetkili (ekonomiden sorumlu bakan ile merkez bankası başkanı) koltuklarından olmuştur.

Programda araç-amaç-ekonomik yapı uyumsuzluğu: Dövizci çıpa olarak kullanan Türkiye, sorunlu bir bankacılık kesimi, büyük açıklarla çalışan kamu kesimi ve büyük cari açıklarla birlikte başarılı olmaya çalışmıştır. O halde, kur çıpasının krize yol açma riski çok yüksek iken, ayarlanabilir-sabit kur sistemini IMF neden önermiş veya kabul etmiştir? Programın enflasyon ve cari açık trendi ortadayken, programda neden vaktinde bir revizyon yapılmamıştır? Aslında uygulanan kur politikasının Temmuz 2001'de önemli ölçüde gevşetilmesi öngörülmüştür; ancak, programın başta enflasyon, cari açık ve özelleştirme gibi hedefleri öngörüldüğü gibi gerçekleşmeyince, Temmuz 2001 tarihi çok geç bir tarih olmuştur. 2000 yılının son aylarından itibaren Türkiye'de işlerin yolunda gitmediği, Türkiye'nin yabancılar için uygun yatırım yeri olmadığı bir çok yabancı firma tarafından müşterilerine duyurulmuştur. Sonuçta meydana gelen kriz, özellikle yabancılar için sürpriz olmamıştır.

Krizin en duyarlı olduğu faktör olarak döviz gelirleri: Türkiye'nin krizden çıkışında kuşkusuz en önemli vurgunun döviz kazandırıcı faaliyetlere yapılması gerekir. Ne dışarıdan birkaç defaya mahsus yapılan borçlanma, ne de özelleştirme geliri uzun dönemde çare olamayacaktır. Bunun için mutlaka başta sınır komşuları olmak üzere ihracat imkanları, turizm gelirleri, yurtdışı müteahhitlik hizmetleri ve yabancı doğrudan sermaye hareketleri teşvik edilmelidir.

Enflasyon oranı: 2001 yılının Eylül ayında toptan eşya fiyatlarındaki dokuz aylık kümülatif artış geçen yılın aynı ayına göre 39.2 puan fazlası ile yüzde 62.9 ve yıllık artış da 30.8 puan fazlası ile yüzde 74.7 oranlarında gerçekleşmiştir. Tüketici fiyatlarındaki artış oranı ise sırasıyla 20.8 puan artışla yüzde 47.7 ve 12.8 puan artışla yüzde 61.8 olmuştur.

Kura dayalı programların zayıf noktası olarak döviz hücum riski: Zamanın TCMB başkan danışmanı olarak bir süre çalışmış olan Harvard profesörü Dani Rodrik'e göre,¹⁶ Kasım 2000 krizi yapısal bozukluk veya programdan sapmalardan ziyade, kura dayalı enflasyonu indirme programlarına özgü döviz hücum sorunu ile ilgilidir. Kasım krizi kura dayalı istikrar programlarında sık karşılaşılan bir durumdur. Benzer kur krizi İsveç'te de meydana gelmiştir. Rodrik'e göre, Şubat 2001 krizi ise beklenen bir krizdi. Faizlerin yüksek kalması bunu göstermektedir. Ancak zamanı belirsizdi. Türkiye ya kendiliğinden veya piyasa baskısıyla dalgalı kura geçecekti. Rodrik, kur krizinin çıkışından bir süre sonra bankacılığın krize girdiğini ileri sürmektedir. Dolayısıyla, bankacılık sisteminin yapısal sorunları ve işleyiş mantığının önemli eksiklik ve sapmalar göstermesine rağmen, son iki krizi çıkaran banka sistemi değildir. Krizlerden sonra banka sistemi etkilenmiştir. Oysa olayın bir tavuk-yumurta meselesi olduğu açıktır.

Krizden çıkış politikaları: Krizden çıkış için uygulanacak politikalar iki ana yelpazede toplanabilir:

- (i) Dış dengeyi sağlamak, döviz çıkışlarını durdurmak, döviz kurunda büyük dalgalanmaları engellemek için sıkı para ve maliye politikası uygulamak. Böylece kaçınılmaz olarak iç talepte daralma ve ekonomide küçülme olacaktır. Özellikle döviz kazancı yüksek olmayan ülkelerde bu tür iç talep daraltıcı politikalar, döviz kuru üzerindeki baskıyı azaltmak için kaçınılmazdır. Nitekim, Asya krizinde IMF daraltıcı politikalarla iç talebi kısma yaklaşımını önermiştir. Ancak Endonezya, G.Kore ve Tayland'da sıkı paramaliye politikaları ve yüksek faize, artan döviz kurlarının eşlik ettiği gözlenmiştir. Brezilya'da da benzer gelişmeler gözlenmiştir. Dolayısıyla faizlerle kur artışı arasında bir ters ilişki öngören anlayışın her zaman geçerli olmadığı anlaşılmıştır.
- (ii) Krizden çıkış için ikinci yelpazedeki politikalar birinci gruptakilerin tam tersini önermektedir. Buna göre, krizle birlikte gevşek para ve maliye politikaları uygulanmalı ve reel faizler de düşürülmelidir. Çünkü kriz sonrasında reel ekonomi doğal olarak daralma sürecine girdiğinden, sıkı para politikası ile kriz ancak derinleştirilir. Bu görüşü savunanlar arasında Paul Krugman, Jeffry Sachs ve Joseph Stiglitz gibi ünlü iktisatçılar vardır. Bu ikinci tip politika uygulamasına örnek olarak ABD merkez bankası Fed gösterilmektedir. Ekonominin gerilediği durumlarda ve finansal dalgalanmalarda, Fed gevşek politikalarla faizleri düşürmektedir. Krugman Asya'da kriz için uygulanan politikaların ABD'de benzer durumda uygulananların tam tersi olduğunu belirtmektedir.

Finansal hızlandırıcı etkisi: İkinci gruptaki politikaları savunan iktisatçılara göre, yükselen reel faiz ekonomiyi geriletmekte, beklentileri olumsuz yönde etkilemekte ve ülkenin yüksek faizi kaldıramayacağını düşünen yabancılar nazarında ülkenin risk primini artırmakta; fon girişleri düşmekte, fon çıkışları hızlanmakta, döviz kuru daha da yükselmekte, sonuçta yatırımlar gerilemektedir. Bu mekanizma finansal hızlandırıcı etkisi olarak nitelenmektedir.

Bilanço etkisi: Sıkı talep politikaları bilanço etkisi olarak bilinen bir mekanizma ile de beklenenin tersi sonuçlara yol açabilmektedir. Krizin getirdiği dövize saldırı nedeniyle, devalüasyon ve daralma eğilimi ile şirket bilançoları bozulmakta, reel faiz arttıkça hem borç maliyeti yükselmekte hem de ekonomi daha çok daralmakta ve sonuçta bilançolar kötüleşmektedir. Bu tür bir ekonomiye borç veya sermaye olarak döviz girişi azalacak, bu da devalüasyon oranını yükseltecektir. Böylece faiz ve kur artışı birlikte hareket etmiş olacaktır.

Dokunulamayan kaynaklar olarak artan döviz rezervleri: Şubat krizinden sonra, hükümet ne döviz rezervini yoğun olarak kullanmış, ne de dış kaynak girişi fazla olmuştur. Tarım ve esnaf kesimine yönelik transfer ve transfer niteliğindeki krediler başta olmak üzere sıkı talep politikaları uygulanmıştır.

Sanayide kapasite kullanımı ve ekonomik büyüme: Aylık toplam sanayi üretim endeksi ile kapasite kullanım oranları 2000 yılı düzeylerinin altında gerçekleşmiştir. Ancak, 2001 yılının Temmuz ayında 90.1 olan endeks Ağustos ayında 93'e yükselmiştir. Temmuz ayında yüzde 71, Ağustos ayında yüzde 71.4 olan imalat sanayii aylık kapasite kullanım oranı ise Eylül ayında bu yılın en yüksek değeri olan 72.8'e çıkmıştır. 2001 yılının genelinde ise farklı resmi raporlarda çelişkili tahminler yapılmaktadır. DPT ekonomisinin 2001 yılında yüzde 7.5 oranında küçüleceğini tahmin etmektedir.¹⁷

Öncelikli sorunlar olarak görev zararları ve iç borçlar: Bugün Türkiye'nin önündeki öncelikli olarak halletmesi gereken sorunların başında kamu bankalarının görev zararları ile iç borçlar gelmektedir. Bankacılık kesiminin yapısal sorunları, iç ve dış borç stoku, kamu gelir-gider dengesizliği, enflasyon ve işsizlik gibi sorunlar ise orta ve uzun vadeye yayılmış görünmektedir. İç borç ödemelerinde ve görev zararlarında kısmi bir monetizasyona gidildiği söylenebilir.

Uygulanabilirliği güç olan eldeki tek seçenek olarak enflasyon hedeflemesi: Enflasyon hedeflemesine geçmeyi hedefleyen Türkiye'de iç talebin baskı altına alınması için sıkı politikaların izlenmesi gerekmektedir. Ancak ekonomik sürdürülebilirlik açısından bu politikanın uygulanması çok güçtür. Bu nedenle, 2001 yılı sonuna gelindiği halde henüz enflasyon hedeflemesine geçilememiştir. İç talebin enflasyonist baskısı nedeniyle dış talebin yani ihracatın artırılması gerekir ki, ekonomik büyüme daha fazla gerilemesin. Ancak gerek gelişmiş ülkelerde gerekse gelişen ekonomilerde büyüme oranlarına yönelik tahminler 2001 ve 2002 için revize edilerek düşürülmüştür. Dolayısıyla, ihracat pazarlarında küçülme beklenen Türkiye'nin bir program uygulama sürecinde olması, ayrı bir talihsizliktir.

Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinde faiz ve kur riski: Bankacılık sektörü, Kasım krizi sonrasında faiz riski, Şubat krizi sonrasında ise hem faiz hem de kur riski sonucu önemli kayıplarla karşı karşıya kalmıştır. Krizlerden sonra, başta kamu bankaları olmak üzere, bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması için ihtiyaç duyulan kaynaklar kamu maliyesi üzerine önemli bir yük getirmiştir. Mali kesimin içinde bulunduğu durum, dış borçlanma imkanlarındaki daralma, hızla yükselen faizler kamunun iç borçlarını çevirebilme kabiliyetini önemli ölçüde daraltmıştır. Bu durumla karşılaşan ekonomi yönetimlerinin önünde üç seçenek mevcuttur:

- *Borcu para basarak ödemek:* Böyle bir yola sapmak veya sapılıyormuş gibi gözükmek Türkiye şartlarında hiperenflasyon tehlikesini yaratır ve ülkeyi daha da büyük bir felakete götürme ihtimalini doğurur.
- *Borcu ödememek veya tek yönlü kararlarla yeniden yapılandırmaya çalışmak:* Bunu denemek devletin gerek iç, gerekse dış piyasalardan, itibar kaybı nedeniyle uzun süre dışlanmasına ve Türkiye'de ekonomi yönetimine zaten çok sarsılmış olan güvenin tamamen kaybolmasına yol açabilir. Böyle bir yola sapmak son derece tehlikeli ve sarsıcıdır.
- *Çok güçlü bir ekonomik reform programını hazırlayıp bu programa uygun şartlarla resmi kanallardan yeterli dış finansman sağlamak:* Böyle bir program mutlaka önemli bir faiz dışı bütçe fazlasını içermek zorundadır. Ayrıca, ekonomide borç-faiz-büyüme dinamiğini olumlu yöne dönüştürmek için çok ciddi, verimliliği, yönetim anlayışını ve dolayısıyla büyüme hızını düzeltecek yapısal reformların gerçekleştirilmesi, böyle bir stratejinin diğer önemli bir boyutudur. Resmi kanallardan sağlanabilecek dış kaynak ekonominin çökmesini önleyip reel sektörün nefes alabilmesi için bir "köprü kredisi" olarak kabul edilmeli ve kazanılan vakitle yapısal reformların hızla uygulanması sağlanmalıdır.

IMF'in kriz çözümü

IMF, gelişen piyasalarda çıkan krizlerde siyasal belirsizliklerin ve yapısal sorunların başlıca faktörler olduğunu düşündüğü için, destekleme programlarında bunların çözümünü öne çıkarmaktadır. IMF'nin krize bakışı, yapısal önlemleri 'kredibilite artırıcı' olarak bulması ve bu önlemlerin orta vadede büyümeye olan katkısı, serbestleşme, özelleştirme ve küreselleşme gibi eğilimler nedeniyle, Türkiye'nin Mayıs 2001 programında parasal önlemlerden daha fazla olarak yapısal sorunlara yönelik çözüm politikaları yer almıştır.

Esasen, yapısal önlemlerin piyasaların istikrarı ve toparlanması için kısa vadede önemli bir etkisi yoktur. Ancak bu önlemler niyet mektubuna konduktan sonra, piyasalar için artık programın sürdürülebilirliği bakımından kriter olmaya başlamaktadır. Telekom kurulu ile ilgili gelişmeler bunu göstermektedir. Türkiye, Kemal Derviş'in gelişinden itibaren yılın önemli bir bölümünü yapısal önlemleri gerçekleştirmeye ayırmıştır. Borç sürdürülebilirliği ve bankacılık sistemi Türkiye'nin en öncelikli sorunlarıdır. Diğer yasal ve kurumsal nitelikli yapısal düzenlemelerden daha fazla olarak bu iki sorunun öne çıkarılması gerekir.

Bugün artık, döviz kuruna dayalı bir program uygulamak mümkün değildir. Enflasyona dayalı bir programa geçiş ise uygulanabilir gözüküyor. Çünkü, öncelikle enflasyonun önemli bir düşüş trendine girmesi gerekir. Tedrici para ve maliye politikalarıyla enflasyonu düşürme ise, birkaç yılı alabilecek bir süreçtir ve ekonomide yeni reel daralmaları gerektirir.

Türkiye'de yüksek faiz, dalgalı kur, istikrarsız siyaset ve yüksek iç borç stoku belirsizliği artırmakta, bu da yüksek reel faizlere yol açmaktadır.

Borç stokunun artışı kontrol için yüksek büyüme hızı, temel denge fazlaları ve düşük reel faiz oranları gerekmektedir. Temel denge fazlalarının ve ekonomik büyüme oranının düşük performansta olduğu artık belli olduğuna göre, düşük reel faizler tek başına kalmaktadır. Büyüme tek başına bir çok soruna çözüm olabilmektedir. Yüksek ekonomik büyüme durumunda bütçe açığı veya yüksek faizler büyük bir sorun teşkil etmemektedir, ancak büyüme hızındaki yavaşlama veya gerileme bir çok sorunun ağırlaşarak ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır.

IMF programında revizyon ve Derviş'in krizden çıkış programı

Kemal Derviş'in ABD'den gelerek ekonominin başına geçmesiyle, IMF programının revize edilerek sürdürülmesi garanti altına alınmıştır. IMF'ye Mayıs 2001'de sunulan niyet mektubunda taahhüt edilen politikalar "ekonomik politikalar bildirgesi" olarak nitelenmekte, 2001-2002 yıllarını kapsadığı ve 1999 yılında imzalanan anlaşmanın devamı olduğu belirtilmektedir. Enflasyonla mücadele, mali hesapların güçlendirilmesi ve büyümenin istikrarlı bir temele oturulması ile Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üye olma hedefine yaklaşmasının bir önkoşulu olan ülke ekonomisinin yeniden yapılandırılması konusundaki aynı stratejinin, bu programda da izleneceği ifade edilmektedir.

Kemal Derviş, piyasalardaki panik havasını dağıtmak için krizden yaklaşık bir ay kadar sonra, Mart ayının ortasında 'ulusal program' başlıklı, IMF uzmanlarıyla birlikte hazırlanan, temel ilkeleri tespit eden bir politika metni hazırlayarak ilan etmiş; makro ekonomik hedefleri de içeren ikinci bir metni 14 Nisan'da açıklamış, bu metni daha sonra Mayıs ortasında detaylandırarak kamuoyuna sunmuş ve nihayet Mayıs ayının ilk haftasında IMF'ye bir niyet mektubu sunmuştur. Kemal Derviş, Türkiye'ye geldiğinin üzerinden üç aylık süre geçtiğinde, artık dört ayrı ekonomi politika metni hazırlamış biriydi.

Derviş'in öncülüğünde hazırlanan yeni niyet mektubunda, IMF'den daha önce imzalanan niyet mektuplarıyla öngörülen bazı performans kriterlerinden vazgeçilmesi de istenmektedir. Ancak Derviş'in programının üzerinden daha altı ay geçmeden, ciddi revizyonlarla, 2001 sonunda IMF ile yeni bir stand-by anlaşması imzalanma aşamasına gelinmiştir.

Krizden çıkış programı: amaç ve araçlar

Yeni program bu temel hedefler çerçevesinde aşağıdaki hususlara vurgu yapmaktadır: Kamu bankaları ve TMSF bünyesindeki bankalar başta olmak üzere bankacılık sektöründe hızlı ve kapsamlı bir yeniden yapılandırma sonucunda mali piyasaların etkin bir biçimde işlemesi ve bankacılık kesimi ve reel sektör arasında sağlıklı bir ilişkinin yeniden kurulması, kamu kesiminde elverişsiz konjoktüre rağmen program döneminde çok yüksek bir faiz dışı fazla verilmesi ve kamu finansman dengesinin yapısal dönüşümlerle de desteklenerek bir daha bozulmayacak bir biçimde güçlendirilmesi, dalgalı kur rejimi çerçevesinde enflasyonla mücadeleye dönük aktif bir para politikası uygulanması ve belirsizliklerin azaltılmasıyla enflasyon hedeflemesine geçilmesi, toplumsal uzlaşmaya dayalı, fedakarlığın tüm kesimlerce adil bir biçimde paylaşılmasını öngören ve enflasyon hedefleri ile uyumlu bir gelirler politikasının sürdürülmesi, kamuda kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması, rasyonel olmayan müdahalelerin bir daha geri dönüş olmayacak şekilde önlenmesi, iyi yönetişimin ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi ve bütün bunları etkinlik, esneklik ve şeffaflıkla hayata geçirecek yapısal unsurların yasal-kurumsal altyapısının oluşturulması.

Derviş'in hedefsiz programı

Derviş'in hazırladığı program herhangi bir çığaya dayanmamaktadır. Enflasyon hedeflemesine geçileceği daha programın hazırlık safhalarında yoğun olarak konuşulmuş ve öylece kalmıştır. 2002 başında uygulanması düşünülen yeni destekleme anlaşmasına dayanak oluşturacak niyet mektubunda bir koridor enflasyon hedeflemesine geçilebileceği beklenmektedir.

Enflasyon hedeflemesi: Dalgalı kura geçişten önce, para tabanı döviz girişine bağlı olduğu için, faizler de buna göre belirleniyor, merkez bankasının bir politika takip etmesi gerekmiyordu. Oysa dalgalı kur ile birlikte, merkez bankasının para miktarını ve faiz oranını belirlemesi gerekiyor. Yine dalgalı kur "saf" olmadığı için, merkez bankasının piyasaya gerektiğinde müdahale ederek döviz kurundaki aşırı dalgalanmaları önlemesi

gerekiyor. Döviz çıpasını uygulayarak krize giren Brezilya, Meksika ve Tayland gibi ülkelerde enflasyon hedeflemesine gidilmiştir. Aynı çıpanın Türkiye'de de kullanılacağı ifade edilmektedir. Ancak, bunun için öncelikle enflasyonda ciddi bir düşüş eğiliminin gerçekleşmesi gerekmektedir. Para miktarı, enflasyon oranı ve döviz kuru başlıca üç çıpayı oluşturur. Para miktarını uygulayan ülkeler genelde başarılı olamamıştır; Türkiye de 1990'larda bu politikayı uygulamış, ancak başarısız olamamıştır.

Döviz fiyatı hedeflemesi: 2000 yılında uygulanan, 1994'te de uygulanmış olan döviz kuru çıpası da başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Dolayısıyla, enflasyon çıpası tek seçenek olarak kalmaktadır. Ancak, para talebinin bilinmesine dayanan paranın fiyatlarla aktarım-etkileşim mekanizması tam olarak bilinmemekte, bankacılık sisteminden gelecek parasallaşmanın derecesi bilinmemekte, veri koşullarda döviz kuru artışının enflasyona ne ölçüde yansıtacağı da bilinmemektedir. Dolayısıyla, enflasyon hedeflemesi için, gelecek dönemler için enflasyonun tahmin edilebilmesi gerekirken, bu bilinmeyenlerle bu tahmin ve dolayısıyla enflasyon hedeflemesi de oldukça zorlaşmaktadır. Ancak krizin üzerinden yaklaşık iki ay geçtikten sonra, hükümet enflasyon ve kamu kesimi dengesini içeren bazı hedefleri piyasaların baskısıyla açıklamıştır. Buna rağmen, sözkonusu hedeflerde 2002 bütçesi hazırlanırken sürekli revizyonlar yapılmış, dolayısıyla önceden açıklamanın sadece psikolojik bir ihtiyacı gidermek kaygısıyla yapıldığı anlaşılmaktadır.

2001 yılındaki temel ekonomik gelişmeler ve 2002 hedefleri

Ekonomik büyüme ve enflasyon

Milli gelir büyüme oranında 1999 yılından bu yana meydana gelen dalgalı gelişmeler sonucu, 2002 yılı sonunda, 1997 yılı milli gelir düzeyine dahi ulaşamayacağı anlaşılmaktadır. 2001 yılı toptan ve tüketici fiyatlarındaki artış son on yıllık trendle uyumluluk göstermektedir. Enflasyon oranında kayda değer bir düşüş trendinin 2002'de yakalanabileceği ümit edilmektedir. 2001 yılındaki ekonomik daralma nedeniyle ithalattaki daralma dış ticaret açığının görece sınırlı kalmasında etkili olmuştur. 2002 yılında da aynı trendin devam etmesi hedeflenmektedir. Cari işlemler dengesinde 2000 yılındaki görece iyileşmenin 2002'de kötüleşeceği beklenmektedir.

Tablo T-5: Temel ekonomik büyüklükler

	2001 (gerç.tahmini)	2002 (hedef)
GSMH (trilyon TL)	181,426	272,983
Büyüme oranı	-7.5	5.0
GSMH deflatörü	55.7	43.3
TEFE (12 aylık % değişme)	73.0	31.0
TUFE (12 aylık % değişme)	62.0	35.0
İhracat (fob, milyar dolar)*	35.0	36.9
İthalat (fob, milyar dolar)	40.3	45.0
Cari işlemler dengesi (milyar dolar)	3.9	1.3
Cari işlemler hesabı / GSMH	2.6	0.8

* bavul ticareti dahil.

Kaynak: DPT

Kamu kesimi borç stoku ve borçlanma maliyeti

2000 yılı sonu itibariyle yüzde 58.4 olan kamu kesimi net borç stokunun GSMH'ya oranının 2001 yılı sonunda yüzde 78.5'e çıkması, ancak alınan tedbirlerle 2002 yılından itibaren hızla azalmaya başlayarak 2003 sonunda yüzde 64.9'a düşmesi beklenmektedir.

Tablo T-6: Kamu kesimi net borç stoku
(GSMH'nın oranı)

	1999	2000	2001	2002
Merkezi Hükümet	62,4	58,8	83,0	78,3
-Dış Borç Stoku	22,2	18,8	22,8	21,0
-İç Borç Stoku*	42,5	41,0	60,9	57,8
İhale Yöntemiyle Satılanlar	25,8	23,4	23,2	28,3
Bankacılık Sektörü'nün Yeniden Yapılandırılması İçin Verilen	16,7	17,4	29,9	22,9
Kamu Kesimi Net Borç Stoku	61,0	58,4	78,5	70,4
-Net Dış Borç Stoku	20,1	19,7	34,2	28,3
-Net İç Borç Stoku	40,9	38,8	44,3	42,1

* 1999 ve 2000 yılları iç borç stoku rakamları içinde kağıda bağlanmamış görev zararı stokları da dahildir.

Kaynak: DPT.

Kamu kesimi gelir-gider dengesi

Merkezi hükümetin gelir ve gider örüntülerinde 2000 ve 2001 yılları arasında olumsuz gelişmeler hariç, ciddi bir farklılaşmanın olmadığı söylenebilir. Konsolide bütçe açığı 2000 yılına göre yüzde 50 oranında artış göstermiştir. Açıktaki bu artışta en büyük katkı faiz harcamalarından gelmektedir. Konsolide bütçe harcamalarının milli gelire oranı 2000'de yüzde 37.5 iken, 2001'de yüzde 43.5 düzeyine yükselmiştir. Konsolide bütçe gelirleri ise aynı dönemde yüzde 26.4'ten yüzde 26.9'a yükselerek ihmal edilebilir bir artış kaydetmiştir.

Tablo T-7: Konsolide bütçe gelişmeleri
(GSMH'nın oranı)

	2000	2001
Harcamalar	37,3	43,3
Faiz dışı harcamalar	21,1	20,7
Cari harcamalar	10,8	10,9
Yatırımlar	2,2	2,1
Transferler	24,3	30,3
Faiz dışı transferler	8,1	7,7
Faiz harcamaları	16,2	22,6
Gelirler	26,4	26,9
Vergi gelirleri	21,0	20,7
Ek bütçe	0,2	0,2
Toplam açık	-10,9	-16,4

Kaynak: DPT, Maliye Bakanlığı

Dış ekonomik değişkenlerdeki gelişmeler

2000 yılında tüketimin ithalata büyük yöneliminin katkısıyla ciddi miktarda cari işlemler açığı ortaya çıkmış; ancak, 2001'de ekonomik daralmanın da etkisiyle açık miktarı önemli bir gerileme kaydetmiştir. 2002 yılında 2001'e göre cari işlemler açığının görece yükselmesi beklenmektedir. Faiz ödemeleri cari işlemlerde en ciddi harcama kalemlerinden birini oluşturmaktadır. Önemli iki gelir kaynağı turizm gelirleri ve işçi transferleridir. Her iki kalemdeki net girişler yıllık 12-13 milyar doları bulmaktadır.

Türkiye'de sermaye hareketlerinde doğrudan yatırımlar ihmal edilebilir bir düzeydedir. Portföy yatırımlarında ise 2000 ve 2001'de ciddi çıkışlar olmuştur. 2002 yılında portföy yatırımının pozitif düzeyde gerçekleşmesi beklenmektedir. Ödemeler bilançosu genel dengesinin 2000 yılında 3 milyar dolar olan açık düzeyi, 2001'de 15 milyar doların üzerine çıkmıştır. Bunun 2 milyar doları merkez bankası rezervlerindeki azalışla karşılanırken, geriye kalanı IMF kaynaklarıyla karşılanmıştır. 2002'de ödemeler bilançosunun 5 milyar dolar fazla vermesi beklenmektedir.

Tablo T-8: Ödemeler dengesi
(Milyar ABD doları)

	1999	2000	2001	2002
Cari işlemler dengesi	-1,4	-9,8	-1,0	-1,7
Dış Ticaret Dengesi	-10,4	-22,3	-12,8	-13,4
İhracat (fob)	29,3	31,2	34,1	36,5
İthalat (fob)	-39,8	-53,6	-47,0	-49,9

Turizm Gelirleri	5,2	7,6	8,3	8,6
Faiz Ödemeleri	-5,5	-6,3	-8,3	-8,8
İşçi Transferleri	4,5	4,6	4,6	4,8
Sermaye hesabı dengesi	4,7	9,4	-14,4	6,6
Doğrudan Yatırımlar	0,1	0,1	0,8	1,6
Hisse Senedine Portföy Yatırımları	0,2	-5,2	-3,3	1,5
Kamu Sektörü	1,2	6,2	-0,7	2,6
Bono (net)	3,1	6,1	0,3	2,3
Kullanım	5,0	7,5	2,5	4,7
Geri Ödemeler	-1,9	-1,4	-2,2	-2,4
Krediler (net)	-1,9	0,1	-1,1	-0,2
Kullanım	1,0	3,7	4,4	4,0
Geri Ödemeler	-2,9	-3,6	-5,5	-3,8
Ulusal Mevduat Bankaları (net)	0,5	2,1	-5,8	0,1
Diğer Özel Sektör (net)	2,8	5,6	-5,3	0,0
Net Hata ve Noksan	1,9	-2,7	0,0	0,0
Genel denge	5,2	-3,0	-15,4	5,0
Merkez Bankası Brüt Rezervlerinde Değişme	5,9	0,3	-2,0	0,5
IMF	0,7	3,3	13,5	-4,5
Kullanım	0,8	3,4	14,6	1,2
Geri Ödeme	-0,1	-0,1	-1,1	-5,6

Kaynak: DPT

Özelleştirme

Özelleştirme uygulamasının başladığı 1985 yılından bu yana 219 şirketteki devlet hisseleri, 4 enerji üretim tesisi, 21 tamamlanmamış tesis ve 5 gayrimenkul Özelleştirme İdaresinin portföyüne alınmıştır. Daha sonra, 20 şirket, 4 enerji üretim tesisi ve 4 gayrimenkul çeşitli sebeplerle portföyden çıkarılmıştır. Halen özelleştirme portföyünde 40 şirket bulunmaktadır. 1985-2000 döneminde özelleştirme uygulamalarından elde edilen toplam gelir 9.5 milyar dolardır. Aynı dönemde 9.2 milyar dolarlık özelleştirme harcaması yapılmıştır. Yapılan harcamaların yüzde 90'ı özelleştirme portföyündeki şirketlerde sermaye artırımına gidilmesi ve bu şirketlere fon aktarımında bulunulmasından kaynaklanmaktadır.

2001 yılında özelleştirme ile ilgili çok ciddi adımlar atılmış ve bu alanda çeşitli yasal ve kurumsal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. TEKEL, TŞFAŞ, ÇAYKUR, TÜPRAŞ, PETKİM, POAŞ ve THY ile ilgili özelleştirme çalışmaları ya başlamış ya da başlamak üzeredir. Şeker Kanunu, Elektrik Piyasası Kanunu, Doğal Gaz Kanunu ve Telekom Kanunu gibi düzenlemeler 2001 yılında gerçekleştirilmiştir.

İşgücü piyasası

İşgücüne katılım oranının gelişmiş ülkelere oranla oldukça düşük olduğu söylenebilir. Gelişmiş ülkelerde bu oran yüzde 70-75 arasında iken, Türkiye'de bu oran yüzde 55 dolayındadır. Türkiye'deki sivil işgücü miktarı 22 milyona yaklaşmaktadır. 2000 yılında Türkiye'de işgücüne katılım oranı yüzde 49.2'dir. Bunun yüzde 73'ü erkek, yüzde 27'si kadınlardan oluşmaktadır. 2000 yılında işsizlik oranı yüzde 6.6 ve eksik istihdam oranı yüzde 7 ve toplam atıl işgücü oranı yüzde 13.6 olmuştur. 2001 yılında ekonomideki büyük daralma ile bu oranının önemli ölçüde yükseldiği söylenebilir. Kentsel alandaki atıl işgücü, kırsal alandakinden birkaç puan daha yüksektir.

Tarım

Türk tarımının temelini oluşturacak politikaların belirlenmesinde DTÖ Tarım Anlaşmasının gerekleri ve AT Ortak Tarım Politikası etkili olmaktadır. IMF programıyla birlikte bir Tarım Reform Programı da (TRP) hazırlanmıştır. Buna göre, destekleme alımlarının kaldırılması ve doğrudan gelir desteğine geçilmesi; fiyat ve kredi sübvansiyonu sisteminin rasyonelleştirilmesi ve zaman içinde terk edilmesi ve tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlaması faaliyetlerini yürüten KİT'lerin ve Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin özelleştirilmesi hedeflenmektedir. Bu çerçevede Tarımsal Destekleme ve Yeniden Yapılandırma Kurulu teşkil edilmiştir. 2000 yılında Ankara, Antalya, Adıyaman ve Trabzon pilot bölge seçilerek doğrudan gelir desteği uygulaması başlatılmıştır. Çiftçi ve arazi kayıt sistemi 2001 yılı sonuna kadar ülke çapında başlayacaktır. Ülke çapında, tarımsal üretimle uğraşan ve kaydedilmiş olan çiftçilere ödeme yapılacaktır. Ekili arazisi en fazla 20 hektar olan, çiftçiye hektar başına 100 milyon TL, 0.5 hektardan küçük çiftliklere ödenecek miktar, 0.5 hektarlık çiftliğe ödenen miktara eşit olacaktır. Fındık ve tütün için alternatif ürüne geçiş programı uygulanacaktır. 2002 yılından itibaren tarımdan hükümet sübvansiyonunu kaldıran bir program ilan edilmiştir. 2000 yılından itibaren destekleme fiyatlarının dünya fiyatlarıyla bağlantısı kurulmuştur.

Türkiye'nin doğrudan gelir desteği kapsamında Türk tarım kesimine yönelik taahhüdünü yerine getiremediği görülmektedir. Bu bakımdan yeni yılda tarıma yönelik ek önlemlerin tarım kesiminin ciddi bir

direnışıyle karşılaşılabileceği söylenebilir. Doğrudan gelir desteği çerçevesinde hektar başına 10 dolarlık ödeme, 27 milyon hektar arazi için 2.7 milyar dolara ulaşmaktadır. Ancak henüz bu para ödenmiş değildir. 2002 yılı için tarım kesimine ödenecek tutar 1.4 katrilyon lira belirlenmiş ve bunun yüzde 10'unun da kesilmesi öngörölmüşür. IMF'nin 28 Kasım 2001'de onayladığı niyet mektubunda ilginç bir nokta, Türkiye'deki çiftçinin yüzde 90'ının bilmediği bir yağ bitkisi olan "kanola"ya destek verileceğinin belirtilmesidir.¹⁸

2001 bütçesinin performansı ve 2002 bütçesi

2001 gerçekteşme tahminleri ve 2002 hedefleri konusunda DPT ve Maliye Bakanlığı verileri birbiriyle önemli ölçüde çelişmektedir. Yukarıda ağırlıklı olarak DPT verileri kullanılmıştır. Ancak bütçe uygulaması Maliye Bakanlığının görevi olduğu için, aşağıda Maliye Bakanının 2002 bütçe sunuş metninden alınmış veriler kullanılarak değerlendirme yapılmaktadır. Dolayısıyla, aşağıdaki bütün veriler Maliye Bakanlığına aittir.

2001 yılı bütçesi ve performansı: 2001 yılı Bütçesi ile genel ve katma bütçeli kuruluşlara 48 katrilyon 360 trilyon lira ödenek tahsis edilmişti. Tahsis edilen bu ödeneklerin; yüzde 24.8'i personel, yüzde 9.8'i diğer cari, yüzde 7.2'si yatırım, yüzde 34.5'i faiz, yüzde 23.7'si diğer transfer harcamalarına ayrılmıştı.

Yine 2001 yılı içinde 4682 sayılı yasa ile ek bütçe çıkarılmıştır. Bu bütçenin ağırlıklı kısmı finansal krizin doğurduğu sorunların çözümlüne yönelmiştir. Toplam tutarı 30 katrilyon 640 trilyon lira olan bu ek bütçenin harcama kalemlerine göre dağılımlı şöyledir: Personel giderleri yüzde 8.6, diğer cari harcamalar yüzde 1.8, yatırım harcamaları yüzde 0.9, faiz hariç transfer kalemleri yüzde 8.4 ve faiz ödemeleri yüzde 80.3.

Ancak faiz ödemeleri için alınan 24.6 katrilyon liranın 17.3 katrilyonluk kısmı bütçenin finansmanı ile ilgili borçlanmanın faiz gideri için kullanılmamış; bankalar sisteminin görev zararlarının tasfiyesi ve fon bankalarının likidite ihtiyacı için kullanılmıştır. Faiz ödemeleri dışında kalan ilave ödenekler ise, enflasyon ve kur hedefinde ciddi sapmalar sonucu ortaya çıkan ihtiyaçlar nedeniyle alınmıştır.

2001 yılı Konsolide Bütçesinin dokuz aylık uygulaması sonucunda bütçe giderleri geçen yılın aynı dönemine göre yüzde 56.6 artarak 54.8 katrilyon lira, bütçe gelirleri yüzde 45.7 artışla 36.4 katrilyon lira ve bütçe açığı yüzde 83.7 artışla 18.4 katrilyon lira düzeyinde gerçekteşmiş; faiz dışı bütçe dengesi yüzde 46.7 artışla 11.1 katrilyon lira fazla vermiştir. Faiz ödemeleri yüzde 67.8 artışla 29.5 katrilyon lira olurken, faiz hariç giderler yüzde 45.2 artışla 25.3 katrilyon lira seviyesinde gerçekteşmiştir. Bu dönemde, vergi gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı yüzde 50.1; bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı ise yüzde 66.4'tür.

2001 yılı sonu itibariyle giderlerin 78 katrilyon lira, gelirlerin 50.2 katrilyon lira olacağı; buna göre bütçe açığının 27.8 katrilyon lira ile Gayri Safi Milli Hasılanın yüzde 15.1'i düzeyinde gerçekteşeceği tahmin edilmektedir. Faiz hariç dengenin ise Gayri Safi Milli Hasılanın yüzde 6.9'u oranında, 12.7 katrilyon lira fazla vermesi beklenmektedir. Yıl sonu itibariyle faiz dışı fazla 11.4 katrilyon lira olarak öngörölmüşü. Bu rakamın aşılacağı tahmin edilmektedir. Programın uygulamaya konulduğu 2000 yılı başından bugüne bütçe sonuçları, krizlerin yol açtığı sapmalar dikkate alınmazsa, öngörölen hedeflerin üzerinde gerçekteşmiştir.

Cari işlemler ve sermaye hareketleri: 2000 yılında euronun dolar karşısında değer kaybetmesi nedeniyle Türk ihracat fiyatları gerilemesi ve tarım ürünleri ihracatının azalması nedeniyle ihracat 27.8 milyar dolar; ithalat ise özellikle lüks ithal tüketimi (otomobil ithalatı gibi) nedeniyle 54.5 milyar dolar olmuştur. Cari işlemler dengesi, ithalattaki yüksek artışın etkisiyle 9.8 milyar dolar açık vermiştir. Sermaye hareketleri ise kısa ve uzun vadeli sermaye hareketlerindeki artışın katkısıyla 9.4 milyar dolar fazla vermiştir.

2001 yılının ilk yedi aylık döneminde ihracat 17.6 milyar dolara ulaşırken, ithalat döviz kurlarındaki artışın da etkisiyle 23.6 milyar dolara inmiştir. Bu gelişme ile, dış ticaret açığı 6.1 milyar dolara gerilemiş; ihracatın ithalatı karşılama oranı ise yüzde 74.3'e yükselmiştir. Bu dönemde dış ticaret hacmi 41.2 milyar dolara inmiştir. Ocak-Temmuz döneminde bavul ticareti önceki yılın aynı dönemine göre yüzde 9.8 ve net turizm gelirleri yüzde 25.6 oranında artmıştır. Bu dönemde görünmeyen işlemler dengesi fazlası 4.3 milyar dolar olup, dış ticaret dengesi 3.4 milyar dolar açık vermiş ve sonuçta cari işlemler dengesinde geçen yıldaki 5.9 milyar dolar açığa karşılık bu yıl 881 milyon dolar fazla oluşmuştur. Öte yandan sermaye hareketlerinde 2000 yılının ilk yedi aylık dönemindeki 8.6 milyar dolar girişe karşılık, 2001 yılının aynı döneminde 10.4 milyar dolar çıkış olmuştur.

Merkez bankası rezervleri: Resmi rezervler 2000 yılında 2.5 milyar dolar artış göstermiş iken 2001 yılının Ocak-Temmuz döneminde 4.3 milyar dolar azalmıştır. 2001 Eylül sonu itibariyle Merkez Bankası ve bankaların toplam brüt döviz rezervi 31.7 milyar dolardır.

İç ve dış borçlar: İç borç stoku 2000 yılında 36.4 katrilyon liraya ulaşmıştır. Bu tutarın 34.3 katrilyon lirası vadesi bir yıl ve daha uzun olan tahvil (yüzde 94.3), 2.1 katrilyon lirası ise vadesi bir yılın altında olan bonodan (yüzde 5.7) oluşmaktadır. İç borçların GSMH'ya oranı yüzde 28.9'dur. İç borçlanmada ortalama yıllık basit faiz oranı yüzde 36.4 ile 1999 yılına göre önemli oranda düşerken, ortalama vade de 386 güne yükselmiştir. 2000 yılında dış borçlar 117.8 milyar dolara ulaşmış; 21.9 milyar dolar dış borç ödemesi gerçekteşirilmiştir.

İç borç stoku Eylül ayında 105.8 katrilyon lira olmuştur. Bu tutarın yüzde 13.3'ü bono, yüzde 86.7'si tahvidir. İç borç stokunun 2000 yılı sonunda yüzde 80.8'i nakit, yüzde 19.2'si nakit dışı iken; bu yıl yapılan

uygulamalarla Eylül ayı itibariyle nakde bağlı borç stoku yüzde 45.8'e gerilemiştir. İç borçlanmada yılın dokuz aylık dönemi itibariyle ortalama vade 147 gün, ortalama basit faiz oranı yüzde 81.4'tür. Dış borç stoku 2001 yılının Haziran ayı sonunda 111.9 milyar dolara gerilemiştir. Bu dönemde 7.6 milyar doları anapara ve 3.7 milyar doları faiz olmak üzere toplam 11.3 milyar dolar dış borç ödemesi yapılmıştır.

Bütçe dengesi ve kamu kesimi borçlanma gereği: 2000 yılında konsolide bütçe, faiz hariç dengede 7.2 katrilyon lira fazla vermiştir. Vergi gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı 1999 yılında yüzde 52.7 iken, 2000 yılında yüzde 56.8'e; bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı ise yüzde 67.4'ten yüzde 71.6'ya yükselmiştir. Ek taşıt alım vergisi oranı geçici olarak indirildi. 2001 yılında vergi gelirlerinin yüzde 45.4 oranında artarak 38.5 katrilyon liraya ulaşacağı ve böylece 37.7 katrilyon liralık hedefin aşılacağı beklenmektedir.

2000 yılı bütçe uygulamasında giderler Bütçe Kanununda öngörüleni aşmamıştır. Gelirler ise hedeflenenin biraz üzerinde gerçekleşmiştir. Bütçe açığı hedefin altında kalırken, faiz dışı fazla bir küçük bir miktarda artmıştır.

1999 yılında GSMH'nın yüzde 15.6'sı düzeyinde olan kamu kesimi borçlanma gereği 2000 yılında 3.1 puan azalışla yüzde 12.5'e gerilemiştir.

Esnek döviz kuruna geçiş ve borçlarda takas: 22 Şubat 2001 tarihinde Türk Lirası yabancı para birimleri karşısında dalgalanmaya bırakılmıştır. Kur rejimindeki değişiklik karşısında, mali piyasaların işler hale getirilmesi, iç borçlanmanın yapılarak kamu finansman ihtiyacının giderilmesi ve faizlerin aşağıya çekilmesi için piyasaların ihtiyacı olan likidite sağlanmış, iç borçlanmada takas gerçekleştirilmiş, kamu ve fon bankalarına Özel Tertip Devlet İç Borçlanma Senetleri ihraç edilmiş; kamu bankalarının görev zararları tahvil ihracı yoluyla tasfiye edilerek mali piyasalarda baskı giderilmiş, dış kaynak imkanı sağlanmıştır.

2002 yılı bütçesi: 2002 yılı Bütçesi, uygulanan ekonomik programın gereklilikleri doğrultusunda hazırlanmış kamu harcamaları ve gelirleri bakımından sıkı maliye politikasının benimsendiği bir bütçedir. Kamu kesimi açıkları ve enflasyonun düşürülmesi ile ekonomik canlanma ve büyümenin tekrar yakalanması gibi birbirleriyle çelişen amaçlarının olduğu belirtilmektedir.

Tablo T-9: 2002 yılı için hedef alınan temel büyüklükler

Enflasyon ve büyüme oranları	
Büyüme oranı	4.0
Gayri Safi Milli Hasıla deflatörü	46.0
TEFE yıllık ortalama	45.6
TEFE yıl sonu	31.0
TÜFE yıllık ortalama	46.4
TÜFE yıl sonu	35.0
Milli gelir, dış ticaret ve bütçe dengesi	
Gayri Safi Milli Hasıla (katrilyon TL)	280.6
İhracat (milyar dolar)	32.0
İthalat (milyar dolar)	45.5
Bütçe giderleri (katrilyon TL)	98.1
Faiz hariç giderler (katrilyon TL)	55.3
Gelirler (katrilyon TL)	71.1
Bütçe açığı (katrilyon TL)	27.0
Faiz dışı fazla (katrilyon TL)	15.8
Bütçe giderleri /GSMH	35.0
Bütçe gelirleri /GSMH	25.3
2002 Bütçe ödeneğinin (katrilyon TL) dağılımı (%)	
Personel giderleri	22.3
Diğer cari harcamalar	7.9
Yatırımlar	5.8
Transferler	64.0
Transfer ödemelerinin ana kalemleri (%)	
Faiz ödemeleri	68.3
Sosyal güvenlik kuruluşları	12.6
Vergi iadeleri	5.2
Tarımsal destekleme	3.2
KİT'ler	2.7
Bütçe gelirleri (katrilyon TL)	
Vergi gelirleri	81.4

Vergi dışı normal gelirler	9.8
Özel gelir ve fonlar	8.4
Katma bütçe gelirleri	0.4

Kaynak: DPT

2002 Bütçesinde, bütçe açığının Gayri Safi Milli Hasılaya oranı 2001 yılına göre 5.5 puan azalarak yüzde 9.6'ya gerilemesi beklenmektedir.

Faiz dışı bütçe fazlasının oranı ise sadece 1.3 puan azalarak yüzde 5.6 düzeyinde tutulmuştur. Faiz ödemelerinin Gayri Safi Milli Hasılaya oranı, 2001 yılındaki yüzde 22 seviyesinden 2002 yılında yüzde 15.3'e, giderler içindeki payı da yüzde 52'den yüzde 43.6'ya inmektedir.

Bütçe/GSMH: Gayri Safi Milli Hasılaya oran itibariyle 2002 Bütçesinin gider büyüklüğü 2001 yılına göre 7.2 puan küçülmektedir. Bu azalmanın 6.7 puanı faizlerdeki, 0.5 puanı da diğer transferlerdeki azalmadan kaynaklanmaktadır.

Faiz/vergi geliri: 2000 yılında vergi gelirlerinin yüzde 77.1'i, 2001 yılında yüzde 105.3'ü kadar faiz ödemesi yapılırken, 2002 yılında bu oran yüzde 73.9'a düşmektedir. Personel, diğer cari ve yatırım ödeneklerinin Gayri Safi Milli Hasılaya oranı hemen hemen aynı kalmaktadır.

Vergi numarası: 2001 yılının ilk on ayında yüzde 163 oranında artışla 5 milyon 930 bin vergi numarası verilmiştir. Verilen toplam vergi kimlik numarası 2001 Ekim ayı itibariyle 21 milyonu aşmıştır.

Memur maaşları: 2002 yılı Bütçesi ile Ocak ayından geçerli olmak üzere memur maaşlarında ortalama yüzde 10 oranında artış yapılması öngörülmüştür. Ancak, 2000 ve 2001 yıllarında uygulandığı gibi, Bütçe Kanununa konulan özel bir hükümlerle, memur maaş zamları fiyat artışlarına endekslenmiştir. Bu sistem içinde memurlara 2002 yılında da enflasyonun üstünde bir maaş artışı sağlanması ilkesi benimsenmiştir.

Bankacılığın Türk ekonomisindeki yeri ve sektördeki gelişmeler

Türk ekonomisinde bankacılığın göreceli önemi: Türkiye'de son yirmi yıldaki krizlerin hepsi bankacılık krizleri olarak ortaya çıkmıştır. Türk ekonomisinin son yıllarda en parlak, en karlı, teknolojik değişimleri yakından takip eden sektörü kuşkusuz bankacılık olmuştur. Bankacılık sektörü finansal sektör aktiflerinin yüzde 75'ine sahiptir. Banka dışı finansal kuruluşların önemli bir kısmı da bankacılık iştirakidir; dolayısıyla sektörde bankacılığın payı daha da yüksektir.

Banka sayısındaki gelişim: 1980 yılında 43 olan banka sayısı 1990 yılında 66'ya, 1999 yılında 81'e yükselmiştir. 2000 yılında 2 bankanın bankacılık izninin iptal edilmesi ile birlikte banka sayısı 79'a gerilemiştir. 2001 yılında Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) kapsamındaki 5 bankanın Sümerbank bünyesinde birleştirilmesi sonucu 11 Mayıs 2001 itibariyle faaliyet gösteren banka sayısı 74'e inmiştir. Tüm hisseleri TMSF'ye ait olan ve 5 bankanın¹⁹ bünyesinde birleştirilmesi ile oluşan Birleşik Sümerbank, Oyak grubuna devredilmiştir.²⁰

Faaliyette bulunan toplam 74 bankanın 56 adedi mevduat, 18 adedi ise kalkınma ve yatırım bankası statüsündedir. Mevduat bankalarının 4'ü kamusal sermayeli, 26'sı özel sermayeli, 18'i yabancı sermayeli statüde, 8 adedi ise Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu bünyesinde faaliyet göstermektedir. 1980 yılında 4 olan mali iştirak veya şube statüsündeki yabancı sermayeli banka sayısı 2000 yılında 19'a ulaşmıştır.

Bankacılık sektöründe istihdam: 1980 yılında 125.312 olan bankacılık sektöründeki toplam personel sayısı 1990 yılında 154.089'a, 1999 yılında 173.988'e yükselmiş, 2000 yılında ise 170.401'e gerilemiştir. Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri sonrası yeniden yapılanma sürecinde bankacılık sektöründeki istihdamda önemli bir düşüş yaşanmaktadır.

Kesimler itibariyle bankacılık sistemi: Yabancı bankaların bankacılık kesiminin toplam aktifleri içindeki payı 1992'de yüzde 3.7'den 2000 yılında yüzde 6.5'e yükselmiştir. Bankacılık sektörünün toplam aktifleri içinde kamu bankalarının payı 1980 ve 1990 yıllarında yüzde 45 civarında iken, sözkonusu oran 2000 yılında yüzde 34 düzeyine gerilemiştir.

Tablo T-10: Türk bankacılık sektörü
(Aralık 2000 itibariyle)

	Toplam Aktif (Milyon Dolar)	Sektör Toplamı İçindeki Pay (%)	Toplam Krediler (Milyon Dolar)	Sektör Toplamı İçindeki Pay (%)	Toplam Mevduat (Milyon Dolar)	Sektör Toplamı İçindeki Pay (%)	Öz-kaynak (Milyon Dolar)
Kamu	53.151	34,2	13.727	27,0	41.095	40,3	1.450
Özel	73.449	47,3	27.748	54,5	44.230	43,4	8.050
- İlk Beş Banka	50.530	32,6	20.490	40,2	30.102	29,5	7.265
- Diğer	22.918	14,8	7.258	14,3	14.128	13,9	7.185
Yabancı	8.543	5,5	1.444	2,8	3.419	3,4	553
TMSF Bünyesinde	13.192	8,5	3.311	6,5	13.141	12,9	-3.263
Mevduat Bankaları Topl.	148.335	95,6	46.230	90,8	101.884	100,0	6.790
Kalk.ve Yatır.Bankaları	6.902	4,4	4.701	9,2	0	0	1.362
Genel Toplam	155.237	100,0	50.931	100,0	101.884	100,0	8.152

Kaynak: Türkiye Bankalar Birliği

Bankacılık sektörü aktif büyüklüğü: 1980 yılında GSMH'nın yüzde 28.6'sı (20.8 milyar dolar) olan bankacılık sektörünün toplam aktif büyüklüğü, 1990 yılında yüzde 38.2'sine (58.2 milyar dolar), 2000 yılında ise yüzde 76.9'una (156 milyar dolar) yükselmiştir.

Tasarruf mevduatı ve döviz tevdiat hesapları: 1980 yılında 4.3 milyar dolar olan toplam tasarruf mevduatı 2000 yılında 64.4 milyar dolar düzeyine ulaşmıştır. Bu artışta 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren Döviz Tevdiat Hesaplarında kaydedilen yükselme önemli paya sahiptir. Döviz Tevdiat Hesaplarının toplam tasarruf mevduatlarına oranı 2000 yılında yüzde 58.6'ya yükselmiştir.

Repo: 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren repo işlemlerinin yaygınlık kazanmasıyla birlikte tasarrufların bir bölümü repoda değerlendirilmektedir. Nitekim, 2000 yılı sonu itibariyle müşterilerle yapılan repo hacminin tasarruf mevduatına oranı yüzde 15 civarında gerçekleşmiştir.

Bilanço dışı kalemler: 1990'lı yıllarda bankacılık hizmetlerindeki çeşitlenmenin, Devlet İç Borçlanma Senetlerinin repo yoluyla fonlanması ve dövizle ilgili vadeli işlemlerde artışın bir sonucu bilanço dışı işlemler hızlı bir gelişme göstermiştir. 1992 yılında yüzde 41.4 olan bilanço dışı işlemlerin toplam aktiflere oranı 2000 yılı sonu itibariyle yüzde 100.8'e yükselmiştir.

Tablo T-11: Bankacılık sisteminin finansal büyüklüklerindeki gelişmeler
(Milyon ABD doları)

	1980	1990	1994	1999	2000
Toplam Aktifler	20.785	58.171	52.552	133.533	155.237
Toplam Krediler	11.168	27.342	20.559	40.206	50.931
Menkul Değerler Cüzdanı	1.339	5.997	5.955	22.955	17.848
Mevduat (Bankalar arası mevd.dahil)	10.188	32.564	33.191	89.361	101.884
-Tasarruf Mevduatı	4.288	19.343	24.190	58.807	64.352
-TL	4.288	11.914	8.612	24.701	26.628
-YP	..	7.429	15.578	34.106	37.724
Mevduat Dışı Kaynaklar	1.289	11.760	9.019	22.934	29.435
-Yurt Dışı Bankalar	..	3.460	2.675	12.073	16.284
Öz-kaynaklar+Kar	1.147	5.903	4.409	7.840	11.367
Toplam Aktif / GSMH (%)	28,6	38,2	40,3	71,7	76,9
Toplam Krediler/GSMH (%)	15,4	17,9	15,8	21,6	25,2
Men. Değ. Cüzd./GSMH (%)	1,8	3,9	4,6	12,3	8,8
Tasarruf Mevduatı/GSMH (%)	5,9	12,7	18,5	31,6	31,9
Kamu Bank. Aktif./Topl.Sektör Aktifl.(%)	44,1	44,6	39,6	34,9	34,2
Bilanço Dışı İşlemler/Toplam Aktifler (%)	49,5	103,5	100,8

Kaynak: Türkiye Bankalar Birliği

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu: IMF'ye sunulan 9 Aralık 1999 tarihli niyet mektubu gereğince, Bankacılık sektörünün gözetim ve denetiminden sorumlu kamu birimleri Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu bünyesinde birleştirilerek Kurum 31 Ağustos 2000 tarihinden itibaren fiilen çalışmaya başlamıştır.

Ekonomide yatırım ve ticaret yerine, devlet giderlerini finanse eden bankacılık sistemi: Bankacılık kesimi, Türkiye'de ekonomik kalkınmayı finanse etmek yerine, devlete borç veren "mültezim bankacılığa" dönüşmüştür. Nitekim, kredilerin bankacılık sektörünün toplam aktifleri içindeki payı 1990 yılında yüzde 47 iken, 2000 yılında yüzde 32.8'e gerilemiştir. Benzer şekilde kredi/mevduat oranı 1990 yılında yüzde 84 iken, 2000 yılında yüzde 51'e inmiştir. Türkiye'de kredilerin GSMH'ya oranı benzer kategorideki ülkeler ile karşılaştırıldığında oldukça düşük düzeyde kalmıştır.

Kasım ve Şubat krizlerinin bankacılık sistemindeki sermaye kaybı: Sermaye Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin toplam bankacılık sisteminde yol açtıkları sermaye kaybı yüzde 19-39 arasında değişmektedir.²¹

Bankacılık sektöründe yoğunlaşma eğilimi: Bankacılık sektöründe 1999'da artış gösteren yoğunlaşma eğilimi, 2000 yılında devam etmiştir; ancak 1990'daki düzeyine henüz ulaşmamıştır. 1990 yılı değerleri ile karşılaştırıldığında, 2000 yılında toplam aktif, toplam mevduat ve toplam krediler bakımından 1998 yılına kadar yoğunlaşma eğiliminde görülen düşüş 1999'dan itibaren artma eğilimine girmesine rağmen, henüz on yıl öncesinin yoğunlaşma derecesini yakalamamıştır.

Tablo T-12: Bankacılık sisteminde yoğunlaşma

	1990	1995	1997	1998	1999	2000
İlk beş banka						
T.aktif	54	48	44	44	46	48
T.mevduat	59	53	47	49	50	51
T.krediler	57	50	46	40	42	42
İlk on banka						
T.aktif	75	71	67	68	68	69
T.mevduat	85	73	70	73	69	72
T.krediler	78	75	72	73	73	71

Kaynak: Ekrem Keskin, "2000 Yılında Türkiye Ekonomisi ve Türk Bankacılık Sistemi", *Bankacılar Dergisi*, Sayı 37, 2001, s.7-47.

Bankacılık sisteminin karlılık düzeyi: 2000 yılında bankacılık sisteminin vergi öncesi zararı 2.9 milyar dolar iken, vergi sonrası zararı 4 milyar doları bulmuştur. Aktif karlılığı yönünden fon bankalarının kayıpları 1998-2000 arasındaki üç yılda büyük boyutlara ulaşmıştır. Bankacılık sisteminin toplam aktif karlılığı 1999 ve 2000 yıllarında negatif olmuştur. Ortalama öz-kaynak karlılığı bakımından banka sisteminin durumu daha da kritikleşmiştir. Toplam banka sisteminin öz-kaynak karlılığı -%68.4 düzeyindedir.

Tablo T-13: Bankacılık sisteminde karlılık performansı

(%)

	Ortalama aktif karlılığı			Ortalama öz-kaynak karlılığı		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Ticaret bankaları	2.1	-0.8	-3.2	36.4	-20.8	-90.8
Kamusal sermayeli	0.7	1.2	-0.5	16.2	38.1	-18.6
Özel sermayeli	4.7	4.4	1.1	60.9	52.0	11.5
Fon bankaları	-72.7	-88.9	-47.6	-234.8	-166.4	-123.7
Yabancı sermayeli	6.0	6.8	0.7	90.2	101.3	10.1
Kalk.ve yat.bankal.	5.8	6.0	4.8	47.5	46.8	29.0
Toplam	2.3	-0.5	-2.8	37.5	-10.9	-68.4
TEFE (ort.)				72.0	53.0	51.0

Kaynak: Ekrem Keskin, "2000 Yılında Türkiye Ekonomisi ve Türk Bankacılık Sistemi", *Bankacılar Dergisi*, Sayı 37, 2001, s.7-47.

Bankacılık sisteminin yapısal zayıflıkları

Zayıflayan mali aracılık fonksiyonu: Bankacılık sektörünün mali aracılık fonksiyonunu etkin bir biçimde yerine getirememesinde bir çok faktör etkili olmuştur. Son on yılda makro ekonomik istikrarsızlık katlanarak artmıştır. 1990'lı yıllarda yaşanan yüksek ve değişken enflasyon, büyüme hızındaki dalgalanmalar ve sermaye hareketlerinin kırılgan yapısı belirsizlikleri artırmış, ekonomik davranışları kısa vadeli hale getirmiş, para ikamesini hızlandırmıştır.

Kamu kesimi açıkları ve arbitraj: Yüksek kamu kesimi açıkları nedeniyle bankalar reel ekonomiye kaynak sağlamaktan uzaklaşarak, kamu açıklarını finanse etmeye yönelmiştir. Yüksek reel faizlerin ortaya çıkardığı arbitraj imkanı, bankacılık kesiminin yurtdışından borçlanarak kamu açıklarını finanse etmelerini teşvik etmiş, bankacılık sektörünün döviz açık pozisyonları artmıştır. Devlet iç borçlanma senetlerinin mevduat bankalarının toplam aktifleri içindeki payı 1990 yılında yüzde 10 iken son yıllarda yüzde 25'lere yükselmiştir. Devlet iç borçlanma senetlerine sağlanan vergi avantajları ile munzam karşılık ve disonibiliteye ilişkin yasal düzenlemeler de bankaların DİBS portföylerindeki artışta etkili olmuştur.

Kamu bankaları: Kamu Bankaları görev zararlarının zamanında ödenmemesi, ekonomik etkinliğe ters düşen müdahaleler, asli fonksiyonların dışında verilen görevler ve yönetimdeki zayıflıklar sonucunda bu bankaların mali bünyeleri önemli ölçüde bozulmuştur. Kamu bankalarının finansman ihtiyaçlarını kısa vade ve yüksek maliyetle piyasadan karşılamaları bir yandan zararlarının gittikçe artmasına, diğer yandan da mali sektörde istikrarsızlık unsuru olmalarına yol açmıştır. Kamu bankaları bankacılık işlevini yerine getiremez hale gelmiş ve bu bankalar Türkiye'deki toplam mevduatın yüzde 40'ını toplarken krediler içindeki payları yüzde 25 civarında kalmıştır.

Bankacılık sisteminin risk algısının kaybolması: Bankacılık sistemi likidite, faiz ve kur risklerine karşı kırılgan hale gelmesine rağmen, özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısında kamu açıklarının finansmanını kolaylaştırmayı gözeten makro ekonomik politikalar bankacılık sektörünün bu riskleri algılamasını ve yönetimini ikinci plana düşürmüştür. Mevduat sigorta sisteminden kaynaklanan ve sistemden çıkışa ilişkin sorunlar ile gözetim ve denetim kurumlarının idari ve mali özerkliğe sahip olmaması da risk yönetimindeki zayıflıklarda etkili olmuştur.

Bankacılık sisteminin yapısal zayıflıkları: Türk bankacılık sisteminin yapısal zayıflıklarını şu şekilde sıralamak mümkündür: öz-kaynak yetersizliği; küçük ölçekli ve parçalı bankacılık yapısı; kamu bankalarının sistem içindeki payının yüksekliği; zayıf aktif kalitesi (kredi yoğunlaşması, grup bankacılığı ve risklerinin yoğunluğu, kredi ve karşılıklar arasındaki uyumsuzluk); piyasa risklerine aşırı duyarlılık ve kırılganlık (vade uyumsuzluğu, açık pozisyon); yetersiz iç kontrol, risk yönetimi ve kurumsal yönetim; saydamlık eksikliği.

Bankacılık sektörünün 1990'lardaki ilk krizi: Bankacılık sektörü 1994 yılında Türkiye ekonomisinde yaşanan kriz sonucunda önemli kayıplarla karşı karşıya kalmış, üç banka tasfiye sürecine alınmıştır. 1994 krizinin olumsuz etkileri kısa sürede atlatılmış ve bankacılık sektörü 1995 sonrası dönemde dolar bazında yıllık ortalama yüzde 18 civarında bir büyüme göstermiştir. Ancak, bu dönemde Uzakdoğu ve Rusya krizleri ile 1999 yılında yaşanan deprem felaketleri nedeniyle Türkiye ekonomisindeki ciddi daralma bankacılık sektörünü de olumsuz yönde etkilemiştir.

Kasım ve Şubat krizlerinin bankacılık sektörüne etkileri

Programın yol açtığı kaynak-kullanım uyumsuzluğu: 2000 yılı başında uygulamaya konulan program kapsamında sıkı maliye politikası uygulanması ve yapısal reformların hayata geçirilmesinin yanı sıra, enflasyonist beklentileri hızla aşağıya çekmek için döviz kurları hedeflenen enflasyona göre belirlenerek önceden açıklanmış ve para politikası likidite genişlemesini yabancı kaynak girişine bağlayan bir çerçeveye oturtulmuştur. Bankacılık kesimi faiz oranlarının daha da düşeceği beklentisi altında, yüksek faizli kaynaklara uzun süre bağımlı kalmamak yönünde hareket etmiştir. Döviz sepetinin hedeflenen enflasyona göre belirlenerek önceden açıklanmış olması, yabancı para cinsinden kaynakları Türk Lirası cinsinden kaynaklara göre daha cazip hale getirmiştir. Bu çerçevede, bankaların bir bölümü kaynaklarının kısa vadeli ve döviz cinsinden, kullanımlarının ise uzun vadeli ve Türk Lirası cinsinden gelişmesi yönünde bir eğilim içine girmeye başlamıştır.

Likidite, faiz ve kur riskinde artış: 2000 yılında bankacılık sektörünün aktif yapısında da belirgin bir değişim gözlenmiştir. Kredilerin aktiflere oranında önemli bir artış olmuş, likiditesi yüksek olan menkul kıymet portföyünün toplam aktifler içindeki payı ise azalmıştır. Krediler içinde özellikle tüketici kredilerinde çok hızlı bir artış gözlenmiş ve tüketici kredileri bir önceki yıl sonuna göre yaklaşık 4 kat artış göstermiştir. Kredilerde dikkat çeken bir diğer gelişme, mevduattaki yapının tersine, yabancı para cinsinden kredilerdeki artışın sınırlı kalması, Türk Lirası cinsinden kredilerin ise önemli oranda artış göstermesidir. Aktif ve pasif yapısındaki bu gelişmeler sonucunda 2000 yılında bankacılık kesiminin likidite ve faiz risklerine karşı duyarlılığı daha da artmıştır.

Bankacılık kesiminin piyasa risklerine karşı duyarlılığının daha da arttığı bir yapıda Kasım 2000'de yaşanan kriz sonucu; faiz oranlarının önemli ölçüde yükselmesi, özellikle aşırı gecelik borçlanma ihtiyacında olan kamu bankalarıyla TMSF kapsamındaki bankaların mali yapıları daha da bozulmuştur.

Kasım 2000 krizinin geçiştirilmesi: Kasım krizi sonrasında alınan önlemler ve yürütülmekte olan stand by düzenlemesinin 7,5 milyar dolar tutarında Ek Rezerv Kolaylığı ile desteklenmesi yönünde Uluslararası Para Fonu ile anlaşma sağlanması sonucunda, mali piyasalardaki dalgalanmalar kısmen giderilmiş, Merkez Bankasının döviz rezervleri artmış ve faiz oranları kriz ortamına göre önemli ölçüde gerilemiştir.

Şubat 2001 krizi ve dalgalı kura geçiş: Ancak, Şubat ayında Hazine ihalesi öncesindeki cumhurbaşkanı ve başbakan yardımcısı arasındaki tartışma, uygulanan programa ve kur çıpasına olan güvenin tamamen kaybolmasına neden olmuş ve döviz talebi önemli ölçüde yükselmiştir. Merkez Bankası yüksek seviyedeki bu döviz talebine karşı likiditeyi kontrol etmeye çalışmış, ancak ortaya çıkan likidite sıkışıklığı özellikle kamu bankalarının aşırı düzeyde günlük likidite ihtiyaçları nedeniyle ödemeler sisteminin kilitlenmesine neden olmuştur. Bu ortamda uygulanmakta olan sabit-bağlı döviz kuru sistemi terk edilerek Türk Lirası dalgalanmaya bırakılmıştır.

Dalgalı kura geçişle birlikte bankacılık sisteminin bilanço yapısının giderek daha çok bozulması: Bu gelişmeler sonucunda bankacılık sektörünün içinde bulunduğu sorunlar daha da ağırlaşmış ve yeni sorunlar ortaya çıkmıştır. Kasım krizinde likidite ve faiz riski, Şubat krizinde de ek olarak kur riskinden kaynaklanan kayıplarla karşı karşıya kalan bankacılık sektörünün bilanço yapısı olumsuz etkilenmiştir. Kriz döneminde faiz oranlarındaki hızlı artış bir yandan fonlama maliyetlerini yükseltmek, diğer yandan menkul değerler cüzdanının piyasa değerini azaltmak suretiyle banka bilançolarını olumsuz yönde etkilemiştir. Faizlerdeki yükselme, kısa vadeli fon talebi önemli boyutlarda olan kamu ve fon bankalarının ciddi zararlarla karşılaşmasına yol açmıştır. Likit olan özel ve yabancı bankaların faizlerdeki yükselme nedeniyle karşılaştığı fonlama zararları ise sınırlı kalmıştır.

Sistem bir bütün olarak değerlendirildiğinde, kamu bankaları Türk Lirasının değer kaybından etkilenmezken, özel bankalar kur riski nedeniyle sorunlar yaşamıştır. Yaşanan krizlerin reel sektörde ciddi bir daralmaya yol açtığı dikkate alındığında, önümüzdeki dönemde bankacılık kesiminin, aktif kalitesinin zayıflaması ve kredi riskinin artması ihtimaline karşı önlem alması kaçınılmaz olacaktır.

Bankaların devlet iç borçlanma senedi portföyü: Kriz döneminde kısa vadeli faizlerin yanı sıra devlet iç borçlanma senetlerinin ikincil piyasa faiz oranlarının da önemli ölçüde yükselmesiyle birlikte bankaların menkul kıymetler portföyünün piyasa değeri azalmıştır. Ancak, Mart ayının ikinci yarısından itibaren DİBS ikinci el faiz oranlarında bir gerileme eğilimi başlamış bulunmaktadır. Bu gelişme bankaların menkul değerler cüzdanındaki değer azalışını sınırlandıracaktır. Diğer yandan kamu ve fon bankalarının portföylerinde tuttıkları sabit faizli DİBS'lerin bir bölümünün değişken faizli kağıtlarla değiştirilmesi veya erken itfa edilmesi, bankaların kamu kağıtları portföyleri nedeniyle karşılaştıkları kaybı azaltacaktır.

Tablo T-14: Bankaların devlet iç borçlanma senetleri portföyündeki gelişmeler
(Trilyon TL.) (*)

	1999 Aralık		2000 Eylül		2000 Aralık	
	Toplam DİBS Portföyü	Toplam Aktiflere Oranı (%)	Toplam DİBS Portföyü	Toplam Aktiflere Oranı (%)	Toplam DİBS Portföyü	Toplam Aktiflere Oranı (%)
Kamu Bankaları	4.490	17.8	7.151	22.4	7.977	22.3
Özel Bankalar	8.202	26.5	9.074	20.3	9.621	20.0
Yabancı Bankalar	1.866	36.2	2.219	34.8	2.053	29.8
TMSF Bankaları	4.075	55.4	5.249	60.7	8.018	90.5
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	235	6.9	423	10.1	391	8.4
Toplam	18.868	26.2	24.115	25.1	28.060	26.9

Kaynak: BDDK.

(*) DİBS portföyü ; menkul değerler cüzdanı, bağlı menkul değerler ve repo için tutulan DİBS'lerin toplamıdır.

Bankacılık kesimindeki zayıflık ve TMSF devralmaları, kamu maliyesinin üstleneceği zararların büyümesine yol açmıştır. Artan fon ihtiyacı, kamu bankalarını ve TMSF bünyesindeki bankaları, giderek daha fazla gecelik fonlamaya itmiştir. Bu durum, bankaları özellikle likidite ve faiz oranı risklerine karşı dirençsiz bırakmış, bu da para politikası kontrolünü güçleştirmiştir.

Devlet iç borçlanma senetlerinin dışlama etkisi: Devlet iç borçlanma senetlerinin mevduat bankalarının toplam aktifleri içindeki payındaki sürekli artış ve aynı dönemde özel sektöre açılan kredilerin toplam aktifler içindeki payındaki düşüş, bankaların üreticiyi ve reel ekonomiyi yeterli ölçüde desteklemediğini göstermektedir.

Kısalan vadeler ve artan döviz açık pozisyonları: Yüksek enflasyon ortamı ve belirsizlikler tasarruf sahiplerinin kısa vadeye yönelmesine yol açmış, bankaların varlık ve yükümlülükleri arasındaki vade uyumsuzluğunu artırmıştır. Yüksek ve değişken enflasyon ile süratle artan borç stoku sonucunda TL'ye olan güvenin zayıflaması para ikamesini de hızlandırmıştır. Döviz tevdiat hesaplarının repo dahil toplam mevduat içindeki payı, 1990 yılında yüzde 25'ten 1999 yılında yüzde 42'ye yükselmiştir. Bankaların yabancı para cinsinden borçlanarak ya da döviz mevduatı toplayarak ağırlıklı olarak DİBS olmak üzere TL cinsinden aktif tutmaları açık pozisyonlarını yükseltmiştir. Bu gelişmenin yanı sıra, bankaların yüksek faizli kamu kağıtlarını yurtdışından temin ettikleri kaynaklarla fonlamaları bankaları kur riskine duyarlı hale getirmiştir. Mali sektörde ortaya çıkan bu yapı, krizlerin derinleşmesine neden olmuş ve uygulanan programların başarısını engellemiştir.

Bankacılık sistemini yapılandırma programı

Son on yıldaki krizlerin ana kaynağı olan bankacılık sistemini yeniden yapılandırma görevi Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na verilmiştir. Kurulduğu 1983 yılından itibaren Merkez Bankası bünyesinde faaliyet gösteren TMSF, 31 Ağustos 2000 tarihinde BDDK bünyesine aktarılmıştır. Yeniden yapılandırma ile, kamu bankalarının finansal sistem içinde bir istikrarsızlık unsuru olmaktan çıkarılması,²² sistemin istikrarının sağlanması, kamu maliyesine getirdiği yükün azaltılması bakımından TMSF bankalarının en kısa sürede satışı veya tasfiyesi, yaşanan krizlerden olumsuz yönde etkilenen bazı özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşmalarını sağlayacak düzenlemelerin gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir.

Kamu bankaları: Bankacılık kesiminin mali yapısının güçlendirilmesi için görev zararlarının kapatılması amacıyla, banka alacakları menkul kıymet ihraç edilerek kapatılmıştır. 2000 sonu itibarıyla kamu bankalarındaki menkul kıymet miktarı 2.9 katrilyon TL iken, 2001 yılı Mayıs itibarıyla 23 katrilyon TL'lik ek kamu kağıdı daha ihraç edilerek bankalara alacaklarına karşılık verilmiştir.

14 Mayıs 2001'de kamu ve fon bankalarından kaynaklanan borç miktarı 44 katrilyon TL dolayındadır. Bu borçların tamamı kağıda bağlı hale getirilmiştir.

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) bünyesindeki bankalar: 1998 yılı sonu itibarıyla 2 olan TMSF bünyesindeki banka sayısı, 1999 yılında 8'e, 2000 yılı sonunda ise 11'e çıkmıştır. Fon kapsamındaki bankalardan 4'ü (Egebank, Yurtbank, Yaşarbank ve Bank Kapital) 26 Ocak 2001 tarihinde Sümerbank bünyesinde birleştirilmiştir. 2001 yılı Şubat ve Mart aylarında iki banka (Ulusal Bank ve İktisat Bankası) Fon bünyesine alınmış; Ulusal Bank, Sümerbank bünyesinde birleştirilmiştir.

1997-2001 döneminde Fona devredilen 18 adet bankanın devrediliş tarihleri de dahil olmak üzere mevcut durumları aşağıdaki tabloda özetlenmektedir.

Tablo T-15: TMSF bünyesine devredilen bankalar

Banka Adı	Hisselerin Fona Geçiş Tarihi	Mevcut Durum
1. T. Ticaret Bankası	6 Kasım 1997	Bankacılık yapma ve mevduat kabul etme lisansı 1 Temmuz 2001 tarihi itibarıyla iptal edilmiştir.
2. Bank Ekspres	12 Aralık 1998	30 Haziran 2001 tarihinde Tekfen Grubuna satılmıştır.
3. Interbank	7 Ocak 1999	15 Haziran 2001'de Etibank ile birleştirilmiştir.
4. Egebank	22 Aralık 1999	26 Ocak 2001'de Sümerbank ile birleştirilmiştir.
5. Yurtbank	22 Aralık 1999	26 Ocak 2001'de Sümerbank ile birleştirilmiştir.
6. Sümerbank	22 Aralık 1999	Birleşik Sümerbank 10 Ağustos 2001 tarihinde Oyak Grubuna satılmıştır.
7. Esbank	22 Aralık 1999	15 Haziran 2001'de Etibank ile birleştirilmiştir.
8. Yaşarbank	22 Aralık 1999	26 Ocak 2001'de Sümerbank ile birleştirilmiştir.
9. Etibank	27 Ekim 2000	22 Ağustos 2001 tarihinde Koç Holding ile gizlilik anlaşması yapılarak, teklifini hazırlaması için gerekli inceleme yapma izni verilmiştir.
10. Bank Kapital	27 Ekim 2000	26 Ocak 2001'de Sümerbank ile birleştirilmiştir.
11. Demirbank	6 Aralık 2000	HSBC ile hisse satış ve devir görüşmeleri Ekim ortalarında tamamlanmıştır.
12. Ulusal Bank	27 Şubat 2001	17 Nisan 2001'de Sümerbank ile birleştirilmiştir.
13. İktisat Bankası	15 Mart 2001	17 Ağustos 2001 tarihinde UniCredito Italiano Spa ile gizlilik anlaşması yapılarak, teklifini hazırlaması için gerekli inceleme yapma izni verilmiştir. Satış yapılamaması nedeniyle, BDDK, İktisat Bankası'nı, 7 Aralık 2001 tarihi itibarıyla kapattığını 28 Kasım 2001 tarihinde duyurmuştur.
14. Sitebank	9 Temmuz 2001	22 Ağustos 2001 tarihinde Novabank S.A. ile gizlilik anlaşması yapılarak, teklifini hazırlaması için gerekli inceleme yapma izni verilmiştir.
15. Tarihbank	9 Temmuz 2001	Devir bilançosu beklenmekte olup, yıl sonuna kadar çözüme kavuşturulacaktır.
16. Bayındırbank	9 Temmuz 2001	Devir bilançosu beklenmekte olup, yıl sonuna kadar çözüme kavuşturulacaktır.
17. Kentbank	9 Temmuz 2001	Devir bilançosu beklenmekte olup, yıl sonuna kadar çözüme kavuşturulacaktır.
18. EGS Bank	9 Temmuz 2001	Devir bilançosu beklenmekte olup, yıl sonuna kadar çözüme kavuşturulacaktır.
19. Toprakbank	30 Kasım 2001	-

Kaynak: BDDK, *Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kapsamındaki bankalar: Performans ve Gelişme Raporu*, 24 Ağustos 2001, s.3; www.bddk.org.tr.

24 Ağustos 2001 itibarıyla TMSF bünyesinde 8 adet banka bulunmaktadır. Söz konusu sekiz adet banka ve bu bankaların çözümlenmesinde gelinen son nokta aşağıda özetlenmektedir.

Tablo T-16: TMSF bünyesinde halihazırda bulunan bankalar

Banka Adı	Mevcut Durum
1. Demirbank	HSBC'ye satışı gerçekleşmiştir.
2. Etibank (Birleşik)	Koç Holding'e teklif için inceleme izni verilmiştir.
3. İktisat Bankası	UniCredito Italiano Spa'nın teklif için incelemeleri sürmektedir.
4. Sitebank	Novabank S.A.'ya teklif için inceleme izni verilmiştir.
5. Tarihbank	Satış vb. çözümlene süreçleri en kısa zamanda başlatılacaktır.
6. Bayındırbank	
7. Kentbank	
8. EGS Bank	

Kaynak: BDDK

Son beş yıllık dönemde TMSF bünyesine alınan bankalar ve bu bankalarda yaşanan yeniden yapılanma süreci aşağıdaki tabloda özetlenmektedir.

Tablo T-17: TMSF bankalarında yaşanan yeniden yapılanma

	1997	1998	1999	2000	2001 (24 Ağustos itibariyle)	Toplam
Devralınan Banka Sayısı	1	1	6	3	7	18
Birleştirilen Banka Sayısı (1)	-	-	-	-	7	7
Satılan Banka Sayısı (2)	-	-	-	-	2	2
Lisansız İptal Edilen Banka Sayısı	-	-	-	-	1	1
Fon Bünyesindeki Banka Sayısı	1	2	8	11	8	

Kaynak: BDDK

- (1) Sümerbank çatısı altında 5, Etibank çatısı altında 2 banka birleştirilmiştir.
(2) Birleşik Sümerbank (6 banka) ve Bank Ekspres'i ifade etmektedir.

TMSF bankalarının aktif büyüklüğü: 31 Temmuz 2001 itibariyle Fon kapsamındaki bankaların toplam aktif büyüklüğü 24,2 katrilyon lira (18,3 milyar \$), toplam yükümlülükleri 21,0 katrilyon lira (15,9 milyar \$), öz-kaynakları ise 3,2 katrilyon lira (2,4 milyar \$) düzeyindedir.

**Tablo T-18: TMSF bankaları konsolide bilançosu
(Trilyon TL)**

	30 Nisan 2001 (1)(4)	31 Temmuz 2001 (2)(4) (a)	Devralınan son beş banka (3) (b)	31 Temmuz 2001 Genel Toplam (a+b)
Toplam Aktifler	12.800	21.577	2.625	24.202
-Menkul Değerler Cüzdanı	3.234	8.054	280	8.334
-Krediler	2.244	1.705	764	2.469
-Takipteki Alacaklar (net)	432	304	130	434
-Teminatsız Alacaklar	667	1.618	58	1.676
-Teminatl Alacaklar	1.676	1.208	137	1.345
-Karşılıklar	1.911	2.522	64	2.586
-Bağlı Menkul Değerler (net)	4.336	7.097	134	7.231
-Faiz ve Gelir Tahakkuk & Rees.	856	2.840	518	3.358
-Diğer Aktifler	1.698	1.577	799	2.376
Toplam Yükümlülükler	17.909	18.198	2.773	20.971
-Mevduat	13.020	13.594	2.466	16.060
-Bankalararası Para Piyasası	1.568	2.340	79	2.419
-Alınan Krediler	1.198	797	71	868
-Diğer Yükümlülükler	2.123	1.467	157	1.624
Öz-kaynaklar	-5.109	3.379	-148	3.231
-Ödenmiş Sermaye	723	723	232	955
-Yedek Akçeler	5.919	14.599	122	14.721
-Zarar	-12.029	-12.172	-569	-12.741
-Diğer	278	229	67	296

Kaynak: BDDK.

- (1) 30 Haziran 2001 tarihinde satılan Bank Ekspres karşılaştırmaya imkan vermek açısından dahil edilmemiştir.
(2) 9 Temmuz tarihinde Fona devredilen son beş banka karşılaştırmaya imkan vermek amacıyla dahil edilmemiştir.
(3) 9 Temmuz 2001 tarihinde Fona devredilen beş bankayı kapsamakta olup, geçici rakamlardır.
(4) Tasfiye sürecinde olan T. Ticaret Bankası dahildir.

TMSF bünyesindeki bankalara aktarılan kaynaklar: Erken itfalar öncesi Hazine'den alınan 16,287 trilyon liralık kamu kağıdının 751 trilyon lirası Merkez Bankası'na teminata verilerek karşılığında nakit alınmış ve bu nakit Fon bankalarına mevduat olarak aktarılmıştır. Teminata verilen kamu kağıtları hariç tutulduğunda, Fon bankalarına aktarılan kamu kağıdı tutarı 15,536 trilyon lira olmaktadır.

Tablo T-19: Fon bankalarına aktarılan kaynak tutarı
(17 Ağustos 2001 itibariyle) (Trilyon TL.)

Banka Adı	Özel Tertip Devlet Tahvili (4)	Sermaye	Mevduat	Toplam Kaynak Aktarımı	Yüzde Dağılım
Demirbank	3.144	275	0	3.419	19,0
Etibank (1)	4.933	175	692	5.800	32,2
İktisat Bankası	2.126	30	0	2.156	12,0
Ara Toplam	10.203	480	692	11.375	63,2
Tarişbank	0	55	0	55	0,3
Sitebank	0	9	25	34	0,2
Bayındırbank	0	30	0	30	0,2
Kentbank	0	50	0	50	0,3
EGS Bank	0	87	0	87	0,5
Ara Toplam	0	231	25	256	1,4
Genel Toplam-1	10.203	711	717	11.632	64,6
Türk Ticaret Bankası	354	101	0	455	2,5
Bank Ekspres (2)	89	0	141	230	1,3
Sümerbank (3)	4.890	133	665	5.688	31,6
Genel Toplam-2	15.536	946	1.523	18.006	100,0

Kaynak: BDDK.

- (1) İnterbank ve Esbank Etibank bünyesinde birleştirilmiştir.
(2) Bank Ekspres verileri satış tarihi olan 30 Haziran 2001 itibariyledir.
(3) Egebank, Bank Kapital, Yurtbank, Yaşarbank ve Ulusal Bank Sümerbank bünyesinde birleştirilmiştir.
(4) Hazine'nin yaptığı erken itfalardan önceki kağıt tutarlarını ifade etmektedir.

Kamu kağıdı enjeksiyonuna ilave olarak, TMSF kaynaklarından Fon bankalarına 946 trilyon lira tutarında sermaye, 1,523 trilyon lira tutarında ise mevduat şeklinde kaynak aktarılmıştır. 17 Ağustos 2001 itibariyle toplam kaynak aktarımı 18 katrilyon liraya ulaşmıştır.

TMSF bankalarında personel ve şube sayısı: Fon bünyesindeki bankaların operasyonel anlamda yeniden yapılandırılması alanında önemli adımlar atılmaktadır. Devir tarihi itibariyle 1,454 olan Fon bankalarının şube sayısı yüzde 27 oranında azaltılarak 31 Temmuz 2001 itibariyle 1,059'a düşürülmüştür. Aynı dönemde personel sayısı da yüzde 35 oranında azaltılarak 19,485'e indirilmiştir.

Tablo T-20: TMSF bankalarının şube ve personel sayısı

Banka Adı	Şube Sayısı		Personel Sayısı	
	Devir Tarihi İtibariyle	31 Temmuz 2001 İtibariyle	Devir Tarihi İtibariyle	31 Temmuz 2001 İtibariyle
Demirbank	198	199	4.241	3.724
Etibank (1)	283	210	6.171	4.156
İktisat Bankası	62	62	1.305	1.235
Ara Toplam	543	471	11.717	9.115
Tarişbank	41	41	528	528
Sitebank	13	13	253	251
Bayındırbank	22	20	381	384
Kentbank	86	86	1.422	1.405
EGS Bank	49	49	918	907
Ara Toplam	211	209	3.502	3.475
Genel Toplam-1	754	680	15.219	12.590
Türk Ticaret Bankası	274	218	4.790	3.082
Sümerbank (2)	401	135	9.357	3.198
Bank Ekspres (3)	25	26	721	615
Genel Toplam-2	1.454	1.059	30.087	19.485

Kaynak: BDDK.

- (1) İnterbank ve Esbank Etibank bünyesinde birleştirilmiştir.
(2) Egebank, Bank Kapital, Yurtbank, Yaşarbank ve Ulusal Bank Sümerbank bünyesinde birleştirilmiştir.
(3) Bank Ekspres verileri satış tarihi olan 30 Haziran 2001 itibariyledir.

Kamu ve fon bankalarından kaynaklanan borç stoku: 2000 yılı sonu itibariyle kamu ve fon bankalarından kaynaklanan borç stoku 22 katrilyon civarında gerçekleşmiştir. Bu tutarın, 3.9 katrilyonu fon bankaları için ihraç edilen devlet iç borçlanma senetlerinden, 18.1 katrilyonu ise kamu bankalarının görev zararlarından oluşmuştur. Kamu bankaları görev zararlarının 2000 yılı sonu itibariyle ancak 2.9 katrilyon liralık bölümü için bu bankalara özel tertip devlet tahvili verilmiştir.

Fon bankalarının sermayelerini güçlendirmek ve kamu bankalarının görev zararı alacaklarını tasfiye etmek amacıyla, 2001 yılı içinde 21.7 katrilyon liralık kağıt verilmiştir. Böylece, 14 Mayıs 2001 itibariyle kamu ve fon bankalarından kaynaklanan borç stoku 43.7 katrilyon liraya yükselmiştir. Bu tutarın 25.8 katrilyon lirası kamu bankaları görev zararları için 16.3 katrilyon lirası fon bankaları için, 1.6 katrilyon lirası ise Halk ve Emlak Bankalarının sermayesine mahsuben verilen özel tertip tahvillerden oluşmaktadır.

Tablo T-21: Kamu ve fon bankalarından kaynaklanan borç stoku
(Trilyon TL.)

	Aralık 2000 İtibariyle Stok (1)	1 Ocak 2001-14 Mayıs 2001 Döneminde Verilen (2)	14 Mayıs 2001 İtibariyle Stok (1)+(2)
TMSF Bünyesindeki Bankalar	3.862	12.428	16.290
Emlak Bankasına Sermaye (*)		669	669
Halk Bankasına Sermaye	-	900	900
Kamu Bankaları Görev Zararları	18.093	7.714	25.807
-Menkul Kıymete Bağlanmış	2.897	22.910	25.807
-Menkul Kıymete Bağlanmamış	15.196	-15.196	0
Toplam	21.955	21.712	43.666

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, BDDK.(*) 45 trilyon lirası görev zararı karşılığında verilmiştir.

Özel bankalar: Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri kamu ve fon bankaları dışındaki bankaları da önemli kayıplarla karşı karşıya bırakmış ve mali sisteme karşı genel bir güvensizliğe yol açmıştır. Kriz döneminden bu yana özel bankaların tümünden günlük bazda bilgi alınmakta ve bankaların faaliyetleri yakından takip edilmektedir. Özel bankalardan sermaye artırımı veya sermaye benzeri kredi temini ve yeniden yapılanma stratejilerini içeren taahhüt mektupları alınmıştır.

Taahhüt mektupları: Taahhüt mektupları, her bir bankanın mali durumuna göre değişiklik göstermekle birlikte, bazı önlemlerin belli bir takvim dahilinde yerine getirilmesini içermektedir. Sermaye artırımı, sermaye benzeri kredi temini, birleşme, şube ve personel sayısının rasyonelize edilmesi, maliyetlerin düşürülmesi, yoğunlaşmış kredilerin yeniden yapılandırılması, iştirak ve gayrimenkul satışı, hisselerin bir kısmı ya da tamamının yabancı ve yerli ortaklara satışı bu önlemlerin başlıcalarıdır. Sermaye artırımı programı kapsamında BDDK bankaların dönem karlarını sermayeye ilave etmelerini sağlamıştır.

Kemal Derviş'in yeni mektubu: 11 Eylül 2001 saldırıları ve Türkiye'ye sağlanan ek finansman²³

Türkiye'nin, 2000 yılı başında uygulamaya başladığı IMF destekli program ikinci yılını da geride bırakmıştır. Birinci yılın en dikkat çekici performansı iki ekonomik kriz ve bastırılmış düşük enflasyondur. İkinci yılda ise bağından kurtulmuş enflasyon ve tarihi yüzde 8.5'lik ekonomik küçülme sağlanmıştır. Türkiye, bu kazanımları(!) ancak kararlılıkla sürdürdüğü politikalarla elde edebilmiştir. Bugüne kadar on adet gözden geçirme mektubu Türkiye tarafından hazırlanmış ve IMF tarafından da onaylanmıştır. Gözden geçirme mektuplarının bazıları takip edilen programın hedef, araç ve kriterlerinde önemli değişiklikler yapmıştır. Bugünkü onuncu gözden geçirme politika metni de önemli değişiklikler öngören bir politika metni olarak görülebilir. Bu mektup da öncekiler gibi, yasal ve kurumsal düzenlemeleri tamamlamaya ve kamu kesiminde gelir artırıcı gider azaltıcı ortodoks maliye politikası ile sıkı para politikası tedbirlerini öngörmektedir.

Yeni politika metninde, Türk ekonomisinin bugünkü durgunluk ve krizden çıkışı için ciddi bir açılışın yer almadığı söylenebilir. Ekonomik yapı ve işleyişin sağlam yasal ve kurumsal çerçeveye oturtulması yönünde ciddi bir mesafenin alındığı ve yeni program metniyle bunun devam edeceği anlaşılmaktadır. Bu haliyle, ekonomik atılımların programı sektöre uğratacağı endişesinin, politika belirleyicilerinde ve doğal olarak IMF yetkililerinde hakim olduğu söylenebilir. Ekonomik atılım uygulamasının büyük olasılıkla, yeni bir hükümeti bekleyeceği görülmektedir.

Kemal Derviş, yeni niyet mektubunu 20 Kasım 2001 tarihinde IMF'ye sunmuştur. 10.gözden geçirme raporu henüz IMF icra direktörleri tarafından onaylanmadan, Türkiye'ye 2002 yılı için ek 10 milyar dolarlık bir kredi verileceği açıklanmıştır. Bu haber piyasalarda dövizle yönelik talebin şiddetini önemli ölçüde düşürmüştür. Gözden geçirmenin onaylanmasıyla, 10.gözden geçirme için öngörülen 3 milyarlık kredi dilimi 28 Kasım 2001'de serbest bırakılmıştır. Dolayısıyla, Türkiye 2002 yılına ciddi bir dış resmi destekle girmektedir.

IMF, 3 milyar dolarlık kredi dilimini onaylarken Türkiye'ye yeni stand-by kapsamında kullanılabileceğini açıkladığı 14 milyar doların 10 milyar doları taze kaynak, 4 milyar doları da bu yıldan gelecek yıla sarkan kredi dilimleri olacaktır. IMF'nin 14 milyar doları 2002'de kullanması ve 11. gözden geçirmeyi yeni stand-by düzenlemesine dahil etmesi beklenmektedir. IMF'nin 11. gözden geçirme çalışmalarını 24 Aralık'a kadar tamamlaması beklenmektedir. Yeni stand-by anlaşmasının Ocakta yürürlüğe girmesi planlanmaktadır. Stand-by anlaşmasıyla gelecek kaynak dışında, 2002 yılında büyümeye geçişle birlikte, Türkiye'ye bazı ülkeler ve Dünya Bankası'ndan ek ikili krediler gelebileceği, bunun IMF tarafından teşvik edildiği söylenmektedir. IMF'ye göre, yüzde 6.5'lik faiz dışı bütçe fazlası hedefinin tutturulması ve reel faiz oranlarının kontrol altında tutulması durumunda, 2002'de borç ödeme güçlüğüne girilmeyecektir.²⁴

Programın 2001 yılı performansı

2001 yılının genel olarak değerlendirilmesi ve olumsuz iç ve dış gelişmeler

Mektup, 2001 Mayısından bu yana uygulanan programın performansını özetleyerek, talep edilen yeni kredi için yeni hedefler ortaya koymaktadır. Mektupta, kamu sektöründe iki yıl öncesindeki yüksek oranlı faiz dışı açıkların aksine artık büyük bir faiz dışı fazlanın elde edildiği; bankacılık sektörü reformu, kamu maliyesinde şeffaflık, genel olarak kuralsızlaştırma ve TCMB'nin bağımsızlığı yolunda yasal düzenlemelerin gerçekleştirildiği belirtilmektedir.

Program uygulaması esnasında (hükümet içindeki) çeşitli anlaşmazlıklar nedeniyle sürecin zorlu ve kapsamlı olduğu, ancak kararlılığın korunduğu ve sürdürüldüğü ifade edilmekte; ve bizatihi hükümetin olumlu etkilerin ortaya çıkmasını geciktirdiği ima edilmektedir. Buna, tarım destekleme fiyatları, kamu sektöründeki ücret zamları, başta özelleştirme olmak üzere özelleştirmelerin finansal göstergelerin iyileşmesini sektöre ugratması örnek olarak verilmektedir. Bu olumsuzluğa rağmen, 2001 Eylül başında enflasyonun düştüğü, cari işlemler hesabının fazla vermeye başladığı ve DİBS* faiz oranlarının düşüş eğilimine girdiği vurgulanmaktadır. Mektupta, dalgalı kurun etkin işlemeye başladığı, TL'nin istikrara kavuştuğu ve ekonomik daralmanın sona erdiği yönünde işaretlerin alındığına değinilmektedir.

Niyet mektubu, uygulanan ekonomik programın başarısını engellemede bu noktada ikinci bir olumsuz gelişmeyi daha zikretmektedir: 11 Eylül 2001 saldırıları. Mektuba göre, hükümete rağmen, meydana gelen olumlu gelişmeler, 11 Eylül saldırılarıyla tersine dönmeye başlamıştır: DİBS faizleri 10-15 puan yükselmiş, hisse senedi fiyatları hızla düşmüş ve TL ciddi bir aşınmaya uğramıştır. Mektupta, 11 Eylül olaylarından sonra Türkiye'ye destek geleceği yönündeki uluslararası açıklamaların olumsuzluğu kısmen azaltılmış; ancak, ciddi bir iyileşme için yeni kaynağın gerekli olduğuna şüphe edilmiştir. Turizm gelirlerinin ve ihracatın olumsuz etkilenmesinin beklendiği; bu nedenle iyileşmenin gecikebileceği, sonuçta cari işlemler hesabının kötüleşebileceğine dikkat çekilmekte ve DİBS'e olan yabancı talebinin düşüşüyle sermaye girişinin azaldığı vurgulanmaktadır.

Kantitatif performans kriterleri ve gösterge niteliğindeki hedeflerde gerçekleştirme düzeyi

Bu son niyet mektubundan önce söz verilmiş bütün kriterlerin yerine getirildiği; bankacılık, kamu maliyesi ve para politikası alanlarında önemli adımların atıldığına dikkat çekilmektedir. Mektup eklerinde, 31 Mart 2001 ile 30 Eylül 2001 arasında, kantitatif performans kriterleri olan konsolide kamu sektörü kümülatif faiz dışı dengesi alt sınırı, sözleşme veya garanti verme bazında kamu yeni dış borçlanmasına ilişkin üst sınır, kısa vadeli kamu dış borç stokuna ilişkin üst sınır, konsolide bütçe kümülatif faiz dışı harcamalarına ilişkin üst sınır, uluslararası net rezervlerdeki değişikliğe ilişkin alt sınır ve TCMB'nin net iç varlıkları stokuna ilişkin üst sınırdaki hedeflerin tutturulduğu rakamsal olarak sunulmaktadır.

Gösterge niteliğindeki hedefler olarak konsolide kamu sektörü kümülatif genel dengesine ilişkin alt sınır ve para tabanına ilişkin üst sınırdaki hedeflerin tutturulduğu yine rakamsal olarak verilmektedir.

Yeni bir programa olan ihtiyaç

Mektup, 11 Eylül olaylarından sonra kötüleşen genel görünüm karşısında, 2002-2004 dönemini kapsayan güçlendirilmiş bir programın hazırlandığına işaret etmekte ve uluslararası camiadan ilave finansal destek talep etmektedir. Orta vadeli bu programın bugüne kadar elde edilen kazanımların üzerine inşa edileceği belirtilmektedir. 2001 sonunda hazırlanmasının tamamlanıp IMF'ye sunulacak yeni program kapsamında, bankacılık reformunun tamamlanması, özelleştirmenin ve genelde özel sektör gelişiminin tekrar canlandırılması ile kamu sektöründe yönetim ve etkinliğin artırılmasına ilişkin kararlı adımların atılacağına değinilmektedir.

* DİBS: Devlet tahvili ve Hazine Bonosunu ifade eden Devlet İç Borçlanma Senetleri.

Temel ekonomik göstergelerdeki gelişim

Ekonomik büyüme: Daha önce yüzde 5.5 olarak tahmin edilen 2001 yılı reel GSMH küçülmesinin, yüzde 8.5 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. 2002 yılı için öngörülen büyüme oranı ise yüzde 5'ten yüzde 4'e çekilmiştir.

Enflasyon: TÜFE'nin 2001'de yüzde 58 olarak açıklanan tahmini yüzde 65 olarak revize edilmiştir. Bu artışta TL'nin fazla değer kaybetmesinin etkili olduğuna işaret edilmektedir. 2002 yılı için, enflasyon oranı Para Politikası Kurulu'nun önerisi doğrultusunda hükümet ve TCMB tarafından yüzde 35 olarak öngörülmüştür.

Cari işlemler hesabı: Mektuba göre, ekonomik yavaşlama ve Türk Lirası'nın değer kaybı, 2001 yılında dış cari hesapta önemli bir iyileşme sağlamıştır. Yılın son çeyreğinde turizm ve ihracat gelirlerinde gerçekleşmesi beklenen kayba rağmen, cari hesabın tüm yılda 2 milyar 250 milyon ABD doları fazla vermesi beklenmektedir. 2002 yılında ise cari açığın 2 milyar dolara ulaşacağı tahmin edilmektedir. Türkiye'de sanayi üretimi ve dolayısıyla ihracat düzeyi ithalat düzeyine önemli ölçüde bağlıdır. Dolayısıyla ithalatın artması aynı zamanda ekonomik büyüme anlamına gelmektedir.²⁵

Niyet mektubunun 2002 için cari açık öngörmesi, hem ekonomik büyüme hem de IMF'nin kredi vermede gözönüne aldığı kriterler nedeniyle, 2001 yılında da çok açık olarak ekonomik daralma beklenmesine ve dolayısıyla cari işlemler hesabında fazla beklenmesine rağmen, niyet mektubunda yine açık beklendiği belirtilmiştir. Çünkü, IMF normal olarak sadece ödemeler dengesi sorunları olan ülkelere kredi açmaktadır. 2002 yılında ekonomik büyüme sadece ılımlı bir iyileşmenin olabileceği beklenmektedir. Bu bakımdan ciddi bir cari açık meydana gelmeyeceği söylenebilir. Özellikle dalgalı kur sistemi, ciddi bir açığı önemli ölçüde hafifletebilecek niteliktedir. Dolayısıyla, niyet mektubundaki cari açık hedefinin IMF'den yapılacak borçlanma için bir referans oluşturmayı hedeflediği söylenebilir.²⁶

Reel sektörün desteklenmesi ve ekonominin arz yönü

2001 Ağustos ayı içinde, bu alanda muhtemel önlemleri araştırarak teklifte bulunmak üzere özel sektör ağırlıklı üst düzey bir komite oluşturulmuştur. Bugüne kadar iki yaklaşım benimsenmiştir. İlk olarak, sağlam mali yapıya sahip firmaların faaliyetleri için gerekli krediyi alabilmelerine yardımcı olmak üzere, kamuya ait fonların bu amaca yönelik olarak kullanılmasından kaçınılarak, özel sektör önderliğinde özel teşebbüsün borçlarının yeniden yapılandırılması kolaylaştırılacaktır. İkinci olarak, etkileri dar bir alanla sınırlı olan ve geçici bir süre uygulanacak iki vergi indirimi (Ek Motorlu Taşıt Alım Vergisi indirimi ile dayanıklı tüketim malları üzerindeki KDV indirimi) yürürlüğe konulmuştur. Sadece 2001 yılı sonuna kadar geçerli olacak bu vergi indirimleri, dayanıklı tüketim maddeleri sektöründe biriken stokların eritilmesini amaçlamaktadır. KDV oranları, Haziran ayında zaten mal ve hizmetlerin büyük kısmı için artırılmış olup, maliye politikası hedefleri, 2001 veya 2002 yılında daha fazla bir geçici veya diğer türlü indirimlere imkan vermemektedir. Bu önlemler, mali yapısı sağlam olduğu halde güçlüklerle karşılaşan reel sektördeki çeşitli kuruluşların desteklenmesi için acil olarak yürürlüğe konmuştur.

Borç Yönetimi

2001 yılı sonuna kadar kamunun özel sektör tarafından çevrilmesi gereken borcuna ilişkin yeni borçlanma / toplam itfa oranı dikkate değer biçimde düşüş göstermiştir. Hazine, programın banka yeniden yapılandırılması stratejisine uygun olarak, kamu bankalarına ve TMSF bankalarına verilen yeniden sermayelendirme amaçlı kağıtları, bu bankaların kısa vadeli yükümlülüklerini azaltmalarını sağlamak ve özel bankalara olabilecek mevduat kayışını karşılamak amacıyla nakit olarak ödemiştir. Uygulanan politika, mevduat tabanının da istikrarlı kalmasıyla bu bankaların kısa vadeli yükümlülüklerinde 2001'in ikinci yarısında keskin bir düşüş yaşanmasını sağlamıştır. Önümüzdeki dönemde, kamu bankalarında mevduat çekişlerini karşılamak için gerekli olan tutarın üstündeki likiditenin Hazine'nin özel sektörden borçlanma ihtiyacını düşürmede kullanılması sağlanacaktır.

2002'de borç çevriminin herhangi bir aksaklığa uğramadan yapılabilmesini daha da kolaylaştırmayı sağlamak üzere, aşağıdaki adımlar atılacaktır:

-İç borçlanma yerine dış borçlanma: İç borçlanma gereğinin azaltılması için her türlü çaba gösterilecektir. Bu amaçla yatırımcı talebi izin verdiği ölçüde eurobond ihraç edilecektir. Özelleştirme hususunda da ısrarlı bir politika takip edilecektir.

-Dövizli ve değişken faizli borçlanma: İç borcun vadesini uzatmak için, döviz cinsi veya dövizle endeksli kağıtlarla borçlanmaya devam edilecektir. Değişken faizli kağıtlarla borçlanma hususu da düşünülmektedir.

-Doğrudan halka arzla borçlanma: Düzenli ihale programlarına ek olarak, kamu kağıtlarına olan talep tabanını bankaların dışına da taşımak ve daha istikrarlı hale getirmek için, kamu kağıtlarının doğrudan halka arzına devam edilecektir.

Hazine'nin borçlanma stratejisinin oluşturulmasında yardımcı olacak bir komite kurulma aşamasındadır. Üyeler, Hazine, Merkez Bankası, BDDK, TMSF, SPK ve kamu bankaları temsilcilerinden oluşmaktadır.

Para politikası ve kur sistemi

Enflasyon hedeflemesinin nominal çıpa olarak 2002 yılında uygulanması planlanmaktadır. 2002 yılında resmi enflasyon hedeflemesi rejimine geçilmesi öncesinde enflasyon, 2002 için yüzde 35, 2003 için yüzde 20 ve 2004 için yüzde 12 olarak öngörülmektedir. Yeni faaliyete geçen Para Politikası Kurulu ise TCMB'nin başlıca hedefi olan fiyat istikrarıyla uyumlu bir para politikasının ilke ve stratejilerinin belirlenmesinden sorumludur. Enflasyonla mücadele çerçevesinde, 5 Kasım 2001 tarihinde yürürlüğe giren değişiklik ile, Hazine'nin TCMB'den kredi alması engellenmiştir.

Gösterge hedeflerin performans kriterlerine dönüştürülmesi

2001 sonu için, Net İç Varlıklar (NİV) ve Net Uluslararası Rezervlerdeki (NUR) değişime ilişkin gösterge niteliğindeki hedeflerin değiştirilmemesi, ancak Net Uluslararası Rezervlerdeki (NUR) değişimin performans kriterine dönüştürülmesi talep edilmektedir. Parasal programın güçlendirilmesi ve enflasyon hedeflemesine geçiş dönemi esnasında bir nominal çıpanın bulunmasının sağlanması amacıyla, parasal tabana ilişkin gösterge niteliğindeki hedeflerin de performans kriterine çevrilmesi talep edilmektedir. Parasal tabana ilişkin hedefler, döviz tevdiat hesaplarının oranında bir artış olduğu takdirde düşürülecek, Türk Lirası cinsinden mevduatların oranında artan güvene bağlı olarak bir yükselme kaydedilmesi halinde ise artırılacaktır .

NİV ve NUR hedeflerinin tanımında değişiklik yapılması teklif edilmektedir. İlk olarak, parasal tabanın istenen gelişme trendinde olmasına rağmen, Türk Lirasındaki program tahminlerinin üzerindeki değer kaybı, suni olarak Net İç Varlıkları artırmaktadır (TCMB'nin kamuya açmış olduğu döviz cinsinden kredilerin değer kazanması nedeniyle). Bu duruma çözüm olarak, NİV'in cari döviz kuru yerine, 2001 Temmuz sonu (para programının en son revize edildiği dönem) döviz kuru baz alınarak hesaplanması talep edilmektedir. İkinci olarak, NUR'daki değişime ilişkin olarak kullanılmamış herhangi bir kısmın, bütünüyle öbür döneme aktarılması talep edilmektedir. Bu yaklaşım, TCMB devirlerinin kamunun ödeme ihtiyaçlarıyla daha iyi örtüşmesine izin verecektir. Ancak, NUR performans kriterleri değiştirilmeyecektir.

Dalgalı kurun sürdürülmesi ve vadeli döviz piyasaları

TCMB tarafından daha önceden ilan edilmiş döviz satışı ihaleleri dışındaki döviz piyasasına yönelik ihtiyari müdahalelerin kesin bir şekilde kısıtlanması uygulamasına devam edilecektir. Döviz piyasalarındaki vadeli işlem sözleşmelerinin (forward ve futures) gelişimini güçlendirmek amacıyla, sözkonusu finansal araçların fiyatlandırılmasına temel teşkil edecek bir Türkiye Bankalararası Fiyat Teklif Oranının (Turkish Interbank Offer Rate) uygulanmaya başlanması teşvik edilecektir. Buna ek olarak, futures sözleşmelerinin vergilendirme ve muhasebeleştirilmesine yönelik prosedürlere açıklık getirilecektir. Futures piyasalarının sözkonusu gelişimi, ihracat ve ithalatçıların, döviz kuru belirsizliğine karşı koruma sağlamalarına izin verecektir. Aynı zamanda, Hazine ve Özelleştirme İdaresi, kamu iktisadi teşebbüslerinin yüklü döviz işlemlerinin döviz piyasasında önemli dalgalanmalara yol açmasını engellemek amacıyla, bu kurumların finansal yönetimlerini geliştirecek önlemler almaktadırlar.

Maliye politikası uygulaması ve yeni yükler

2001 Temmuz ve Eylül ayı performans kriterlerine rahatça ulaşılmıştır. Eylül ayı sonu itibarıyla, faiz dışı fazla, GSMH'nin yüzde 5.6'sına ulaşarak, program hedefi olan yüzde 3.4'ü aşmıştır. Konsolide kamu sektörü genel dengesi de her iki tarihte programla uyumlu olarak gerçekleşmiştir; ancak, Temmuz sonuna ilişkin gösterge niteliğindeki alt sınır, teknik sebeplerden ötürü aşılmıştır.

Konsolide kamu sektörü kümülatif genel dengesine ilişkin gösterge niteliğindeki alt sınır (31 Aralık 2001 için) revize edilmiştir. Revizyon, KİT genel dengesinin hesaplanmasındaki teknik bir hatayı yansıtmaktadır. Konsolide kamu sektörünün (KKS) genel dengesi, konsolide kamu sektörünün temel dengesini, konsolide bütçenin ve işsizlik sigortası fonunun net faiz ödemelerini ve bütçe dışı fonlar, KİT'ler ve Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının brüt faiz ödemeleri ile 31 Mart 2001 tarihinden sonra kurulan yeni kamu fon ve kurumlarının genel dengesini kapsayacaktır. Özelleştirme gelirleri KKS gelirleri içinde yer almayacaktır.

Konsolide bütçede, faiz dışı harcamalara ilişkin Haziran sonu ve Eylül sonu performans kriterleri yerine getirilmiştir. Konsolide bütçe Ekim ayı sonu itibarıyla GSMH'nin yüzde 4.8'i oranında güçlü bir faiz dışı fazla vermiştir.

2001 yılının tümü için, GSMH'nin yüzde 5.5'i olarak belirlenen yıl sonu kamu sektörü faiz dışı fazla hedefine ulaşılması beklenmektedir; ancak, konsolide bütçe faiz dışı harcamaları muhtemelen hedefini aşacaktır. Konsolide bütçede, ücretlerin ve emekli maaşlarının beklenenin üzerindeki enflasyon oranları ile tutarlı olarak endeksenmesi daha yüksek harcamalara sebep olacaktır. Bu nedenle, IMF'den konsolide bütçe faiz dışı harcamasına ilişkin Aralık sonu performans kriterinde bununla uyumlu bir miktarda değişiklik yapılması talep edilmektedir.

Diğer alanlardaki harcamalar ise bütçede nominal olarak öngörülen limitlerle sınırlı olacaktır. Ek Motorlu Taşıt Alım Vergisi indirimi ile dayanıklı tüketim malları üzerindeki KDV indirimine ilişkin iki geçici indirim haricinde vergi oranlarını düşürmekten veya vergileri kaldırmaktan kaçınılacaktır.

2002 yılı kamu sektörü faiz dışı fazlasına ilişkin program hedefi, GSMH'nın yüzde 6.5'i olarak muhafaza edilecektir.

Vergilerde artış

2002 yılı konsolide bütçe faiz dışı fazlasının GSMH'nın yüzde 5.6'sına gelecek şekilde artırılması planlanmaktadır. Bu hedefe ulaşabilmek amacıyla, GSMH'nın yüzde 25'i kadar faiz dışı gelir tahsil edilmesi ve GSMH'nın yüzde 19.4'ü kadar faiz ödemeleri dışında harcama yapılması hedeflenmektedir. Gelirler açısından, vergi oranlarında yüksek artışlar yapmaktan kaçınılacaktır. Ancak, akaryakıt tüketim vergisi ve motorlu taşıtlar vergisindeki reel artışlar da dahil olmak üzere, bazı vergi artışlarının yapılması gerekmektedir.

Harcamalarda kısıntı

Harcamalara ilişkin olarak, personel maliyetleri sıkı bir şekilde kısıtlanacak, memur ve kamu işçisi alımı asgari seviyede tutulacaktır. Ücret dışı harcamalara kısıtlama getirilmesinde, yatırım programının rasyonel hale getirilmesi ve tarımsal destekleme sisteminin yeniden düzenlenmesini de kapsayan önemli adımlar atılacaktır.

2002 yılında kamu sektörünün geri kalan kısmında, GSMH'nın yüzde 0.9'una denk bir faiz dışı fazlaya ulaşılması hedeflenmektedir. Sosyal güvenlik kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin faiz dışı pozisyonlarının dengede kalması beklenmektedir. Bütçe dışı fonlara ilişkin olarak beklenen küçük orandaki kötüleşme, GSMH'nın yüzde 0.2'sine denk gelen bir faiz dışı açığa (artan sosyal harcamalar nedeniyle) karşılık gelmektedir. Ancak, sözkonusu açık, işsizlik sigortası fonunda sağlanacak küçük bir fazlayla telafi edilecektir. 2001 ile karşılaştırıldığında görülen azalma, 2002 Martında başlayacak olan işsizlik sigortası ödemelerini ve primlerde istihdamı artırmak amaçlı yapılan indirimi yansıtmaktadır. Bu nedenle, kamu sektörünün geri kalanı için hedeflenen faiz dışı fazlanın kamu iktisadi teşebbüslerinden sağlanması beklenmektedir. Buna ulaşmak için, harcamalar ve gelirler açısından hemen hemen eşit dağılım gösteren, bir çok tedbir alınmaktadır. Harcamalara ilişkin olarak, personel maliyetlerinin kontrol altında tutulması ve yeniden yapılandırma faaliyetleri üzerinde yoğunlaşılacaktır. Gelir önlemleri, muafiyetlerin kaldırılmasını ve KİT tarifelerinin artırılmasını içermektedir.

2002 için maliye politikası tedbirleri

2002 yılına ait GSMH'nın yüzde 6.5'i düzeyindeki kamu sektörü faiz dışı fazlası hedefine ulaşılmasına yardımcı olmak, kamu idaresinde maliyet etkinliğini geliştirmek ve kamu harcamalarının reel ekonomi üzerindeki yükünü azaltmak amacıyla 5.7 katrilyon TL (GSMH'nın yüzde 2'si) tutarında ek tedbir alınması öngörülmüştür. Konsolide bütçeyle ilgili tedbirler toplam tedbirler paketinin 3.1 katrilyon TL'sini (yüzde 55'ini) oluşturmakta olup, geri kalan tedbirler KİTlere ilişkindir. Kamu kesiminin diğer birimleri için ise hedefler yeni tedbirlere başvurulmaksızın tespit edilmiştir.

Konsolide bütçeye ilişkin olarak alınacak tedbirlerle, GSMH'nın yüzde 1.3'üne eşit bir tasarruf hedeflenmektedir. Öngörülen bu tasarruf başlıca şu kalemlerden sağlanacaktır: Milli gelirin oranı olarak gelirleri artırma ile yüzde 0.2, personel harcamalarını rasyonel hale getirme ile yüzde 0.2, yan harcamaların ve sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan kaynak transferlerinin rasyonel hale getirilmesi ile yüzde 0.1, işletme ve bakım giderlerinin daha düşük maliyetle gerçekleştirilebilmesi ile yüzde 0.1 ve tarımsal destekleme ve diğer sübvansiyonlar sisteminin rasyonel hale getirilmesi ile yüzde 0.1 oranında tasarruf sağlanması öngörülmektedir.

Gelirleri artırma: Akaryakıt Tüketim Vergisi (ATV) Kasım ayı içinde TEFEE'deki artıştan çok daha fazla artırılmıştır. Bundan sonra da ATV'deki artışın aylık TEFEE artışına endekslenmesine devam edilecektir; aynı zamanda doğalgaza da metreküp başına 12,500 TL'lik maktu ATV uygulanacaktır (müteakiben bu tutar aylık TEFEE artışına endeksleneyecektir); Aralık 2001'de Özel İşlem Vergisi yüzde 50 oranında ve Motorlu Taşıtlar Vergisi yüzde 75 oranında (yeniden değerlendirme oranının yüzde 50 fazlası) artırılacaktır; büyük şehir belediyelerinde emlak vergisi gelirlerinin artırılması için tedbirler alınacaktır. Yerel yönetimlerin vergilerden aldığı pay yüzde 4.1'e düşürülerek ortaya çıkan ek kaynak bütçeye aktarılacaktır. Bu tedbirlerin 1.1 katrilyon TL (GSMH'nın yüzde 0.4'ü) ek gelir getirmesi beklenmektedir. KİT fiyat artışları nedeniyle artacak olan Hazine payları, fon gelirleri ve KDV kanalıyla, bütçeye 0.5 katrilyon TL'lik (GSMH'nın yüzde 0.2'si) ek bir kaynak sağlanacaktır.

Personel harcamalarını rasyonel hale getirme: (i) sağlık, güvenlik ve eğitim alanları dışındaki bütçeye tabi tüm kurum ve kuruluşlarda alınacak yeni eleman sayısının ayrılanlara oranı yüzde 80'den yüzde 50'ye düşürülecektir (yeni işe alınanların toplam sayısı, kamu bankalarından transfer edilen personel hariç tutulduğunda, toplam ayrılan sayısı ile sınırlı tutulacaktır); (ii) kamuya, silahlı kuvvetler hariç, yeni işçi alımından kaçınılacaktır olup, kamu işçilerinin özelleştirilen kuruluşlardan konsolide bütçeli kuruluşlara geçişi engellenecektir; (iii) zorunlu emekliliği engelleyen genelgenin uygulanabilirlik alanı 50 yaşın altındaki işçilerle kısıtlanacak olup, bu tedbirle 2002 yılında 60 trilyon TL'lik bir tasarruf sağlanması beklenmektedir; (iv) düşük performans gösteren işletmelerdeki kamu sektörü işçilerinin işçilik maliyetleri yüzde 10 azaltılacaktır (v) kamu bankalarının konsolide bütçeye tabi kuruluşlara aktarılmış olan eski memurlarının maaşlarını karşılamaya yetecek miktarda fonu aylık olarak sağlaması zorunlu kılınacaktır (bu ödeme 2002 sonundan geç olmamak üzere kaldırılacaktır); (vi) memurların lojman kiralari artırılacaktır. Memur maaş artışlarına ilişkin olarak, 2001 yılında uygulanan endeksleme yöntemi aynı kalacak, 2002 Ocak ve Temmuz aylarında uygulanacak zam sırasıyla yüzde

10 ve yüzde 5 olacaktır. Bu tedbirlerin 0.5 katrilyon TL (GSMH'nın yüzde 0.2'si) tasarruf sağlaması beklenmektedir.

Yan harcamaların ve sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan kaynak transferlerinin rasyonel hale getirilmesi: İlaçlarda yasal düzenlemeye tabi kar marjları düşürülecek; kalite kontrolü sıkılaştırılacak; reçetelerin gerekli miktarda ilaç ile sınırlandırılmasına gidilecek ve yüzde 10 ilaç katılım payı kaynakta kesilecektir. Bağ-Kur'u yeniden organize eden ve Bağ-Kur üyelerinin sağlık primi ödemelerini yüzde 5 oranında artıran Bağ-Kur Reform Kanunu Kasım ayı sonuna kadar çıkarılacaktır. Bu tedbirlerin 0.5 katrilyon TL (GSMH'nın yüzde 0.2'si) tasarruf sağlaması beklenmektedir. Emeklilik politikasının sosyal güvenlik kuruluşları üzerindeki etkisi göz önüne alındığında, kamu sektörü tedbirlerinin yan ödemeler ve sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan kaynak transferleri üzerindeki net etkisi 0.4 katrilyon TL'lik bir tasarruf olacaktır (GSMH'nın yüzde 0.1'i).

İşletme ve bakım giderlerinin daha düşük maliyetle gerçekleştirilebilmesi: Görev ve kaynakların uygun olan alanlarda merkezden yerel yönetimlere kaydırılması süreci ivedilikle başlatılacaktır. Bu süreç 2002 yılı boyunca hızlanarak devam edecektir. Konsolide bütçeye tabi kuruluşların bölge müdürlükleri kaldırılacak; Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün ve diğer merkezi devlet birim ve kurumlarının bölge idarelerinin işçileri, ekipmanı ve sorumlulukları zaman içinde İl Özel İdareleri'ne kaydırılacaktır. Bu bakanlıklara ve kurumlara yapılan transferler 0.3 katrilyon TL azaltılacaktır (verimlilik artışı ve gayri menkullerin değerinin emlak vergisi gelirlerini artırmaya yönelik olarak 9.5 katsayı oranında yeniden değerlendirilmesiyle elde edilecek ek gelirlerle birlikte, yerel yönetimlerin sözkonusu maliyeti karşılayabilir hale gelmesi beklenmektedir). Bu tedbirlerin 0.4 katrilyon TL (GSMH'nın yüzde 0.1'i) tasarruf sağlaması beklenmektedir.

Tarımsal destekleme ve diğer sübvansiyonlar sisteminin rasyonel hale getirilmesi: Buna yardımcı olmak amacıyla, soya fasulyesi ve kanola için (toplam 10 trilyon TL) bütçeye konulmuş bulunanlar dışındaki tüm prim ödemeleri kaldırılacaktır. Ayrıca, şekerdeki fiyat artışlarının etkisini yansıtacak şekilde TŞFAŞ'ye yapılacak bütçe transferleri 100 trilyon TL tutarında azaltılacaktır. Önceki program taahhütleri ile tutarlı biçimde, tüm banka kredi sübvansiyonları kaldırılmış bulunmaktadır. Prim ödemelerinin kaldırılması ve TŞFAŞ'ye transferlerin azaltılmasıyla, 0.3 katrilyon TL kadar (GSMH'nın yüzde 0.1'i) tasarruf sağlanması beklenmektedir.

KİT'lerden yapılacak tasarruflarla, GSMH'nın toplam yüzde 1.1'i dolayında bir tasarruf öngörülmektedir. Öngörülen bu tasarruf başlıca şu kalemlerden sağlanacaktır: Milli gelirin oranı olarak KİT gelirlerini artırma ile yüzde 0.6, personel harcamaları ve yan ödemeleri rasyonelize etme ile yüzde 0.2 ve personel gideri dışındaki diğer işletme giderlerini düşürme ile yüzde 0.1 oranında tasarruf hedeflenmektedir.

KİT gelirlerini artırma: Kasım ayında alkollü içecekler ve tütün mamulleri fiyatlarında yüzde 25; Telekom fiyatlarında yüzde 12, şeker fiyatında yüzde 25 oranında artış yapılmıştır. 2001 yılı sonuna kadar 100 trilyon TL daha net gelir sağlayacak fiyat artışları yapılacaktır. 2002 yılı boyunca KİT fiyatları, TEFE artış oranı ya da dünya fiyatlarıyla (uygun olan alanlarda) uyumlu biçimde artırılmaya devam edilecektir. Aynı zamanda, Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü, havaalanları (DHMİ), demiryolları (TCDD), havayolu (THY), TEDAŞ (ark ocakları ve artırma tesisleri), TİGEM ve diğer KİT'ler tarafından sağlanan bedelsiz ve tarife altı uygulamalar kaldırılacaktır. Enerji sektöründeki dağıtım kayıpları aşağıda belirtilen yöntemlerle azaltılacaktır: (i) TEDAŞ'ın halihazırda ücretsiz elektrik kullanan abonelerine sayaç takılması ve bunların faal hale getirilmesi (bu İmar Kanunu'nda değişiklik gerektirmekte olup, sözkonusu değişikliğin Aralık ayı sonuna kadar yapılması beklenmektedir); (ii) yoğunlaştırılmış bir şekilde yerinde denetim (TEDAŞ'ın bütçesinde bu amaçla 27 trilyon TL ayrılmıştır). Bu tedbirlerin 1.6 katrilyon TL (GSMH'nın yüzde 0.6'sı) tutarında ek KİT geliri sağlaması beklenmektedir.

Personel harcamaları ve yan ödemeleri rasyonelize etme: (i)bütçeden kaynak aktarılan tüm KİTlerin personel alımı dondurulmuş olup, diğer KİTler için yeni işe alma, işten ayrılan personelin yüzde 10'u ile sınırlandırılmıştır (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı portföyündeki şirketlerden transfer edilen işçiler sözkonusu yüzde 10'luk limite dahil olacaktır); (ii)mevcut her KİT'in yapısına uygun yöntemlerle işçilik maliyetleri yüzde 10 azaltılacaktır; (iii)zorunlu emekliliği engelleyen genelgenin kapsamının daraltılmasını müteakiben KİTlerin ücret giderlerinde 300 trilyon TL kadar tasarruf sağlanması beklenmektedir; (iv)KİTlerin çalışmayan birimlerindeki işçilere ödenen fazla üretim primi kaldırılmıştır; (v)fazla mesai giderleri, fazla mesai saatlerinin kamu işçileri için (2001 ile kıyaslandığında) yüzde 20, diğerleri için yüzde 50 oranında azaltılması yoluyla katı bir şekilde kısıtlanacaktır. Bu tedbirlerin toplam 0.7 katrilyon TL (GSMH'nın yüzde 0.2'si) tutarında tasarruf sağlaması beklenmektedir.

Personel gideri dışındaki diğer işletme giderlerini düşürme: Personel dışı giderleri düşürmek için, KİTlere aşağıdaki talimatlar verilecektir: (i)planlanmış genel idari harcamaların (reklam, promosyon ve dernek üyelik giderlerin azaltılması da dahil olmak üzere) 100 trilyon TL tutarında azaltılması ve (ii)mevcut stok düzeyinin, hurda satışı ve ham madde tedarikinde daha sıkı kontroller getirilmesiyle 175 trilyon TL tutarında azaltılması. Ayrıca, zarar eden 10 tren seferi kaldırılacak, THY'nin yurtdışı şube sayısı azaltılacak, kar getirmeyen uçuş hatları iptal edilecek, THY seyahat acentelerini daha çok kullanmaya başlayacak ve düşük kapasiteli havaalanları kapatılacaktır. Bu tedbirlerin 0.3 katrilyon TL (GSMH'nın yüzde 0.1'i) tutarında tasarruf sağlaması beklenmektedir.

Zayıf kesimlerin korunması

Toplumun en zayıf kesimlerini korumak amacıyla, sosyal alanda reel harcamalar artırılacaktır. 2002 yılında eğitim, sağlık ve sosyal korumayı (Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşma Fonu, çiftçilere doğrudan gelir desteği ve sosyal güvenlik kuruluşlarını kapsamaktadır) içeren kamu sektöründeki genel sosyal harcamaların GSMH'nin yüzde 14.5'ini aşması beklenmektedir. Bu husus, Dünya Bankası'nın PFPSAL programı ile desteklenen harcama yönetimi programı kapsamında, Türk Hükümeti tarafından belirlenmiş bir kriterdir. Bu sayılanlara ilave sosyal girişimler, işsizlik sigortası sistemini, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü'nün programlarını ve istihdamın kaydırılmasını ve özelleştirme sonucunda işten çıkartılacak işçiler için Dünya Bankası'nın Özelleştirme Sosyal Destek Projesi kapsamında desteklenen yeniden yerleştirme programlarını kapsamaktadır.

Niyet mektubu, koalisyon hükümeti liderlerinin alınacak tüm tedbirleri onayladığını ve bu tedbirlerin bir kısmının halihazırda yürürlüğe girmiş olduğuna işaret etmektedir. Meclis'in Bütçe'yi 14 Aralık'a kadar onaylaması beklenmektedir. Diğer tedbirler, mevcut kanunlardaki değişikliklerin kabul edilmesi, çok sayıda genelgenin yayımlanması ile uygulanabilecektir. Kamu iktisadi teşebbüslerindeki önlemler ise, bu kuruluşların yönetim kurulları tarafından karar alınmasının ardından yürürlüğe girecektir. Söz konusu tedbirler 2001 sonuna kadar tamamlanacak ancak, halihazırda yoğun olan Meclis takvimi nedeniyle yasal değişiklik gerektiren bazı tedbirler 2002 Ocak ayı içerisinde görüşülecektir.

Bankacılık reformu

Türk bankacılık sisteminde 2001 yılının sonuna gelindiğinde halen, mali yapıları sağlam olmamanın ötesinde 'sisteme zarar verecek kadar bozuk' olan bankalar mevcuttur. Stand-by programının uygulandığı iki yıl boyunca, yetkili kişiler zaman zaman çeşitli açıklamalarla piyasayı rahatlatmak ve muhtemel panikleri önlemek için Türk banka sistemi içinde artık zayıf bünyeye sahip banka kalmadığını açıklama gereği duymuştur. Ancak Toprakbank'ın 30 Kasım 2001 tarihinde TMSF'ye devredilmesi, el koymaların gelecekte de devam edeceğinin işaretlerini vermektedir. Nitekim, IMF başkan yardımcısı, Anne Krueger, BDDK'nın sektöre yönelik alınacak tedbirlerle ilgili olarak uyanık olması konusunda uyarıda bulunmaktadır.²⁷

BDDK, el konulan bankalarla ilgili olarak prototip açıklamalar yapmaktadır. Son olarak, Toprakbank'a el konmasının duyurulmasında da yine böyle bir deklarasyon yapılmıştır: "Bankalar Kanunu'nun amir hükümleri çerçevesinde verilen talimatlara rağmen gerekli tedbirleri almayan, kaynaklarını bankanın emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek şekilde hissedarlarının oluşturduğu sermaye grubuna aktaran, zararı öz-kaynaklarını aşarak yabancı kaynaklara sirayet eden, mali bünyesindeki zafiyet sonucu faaliyetlerini sürdürmesi mevduat sahiplerinin haklarını ve mali sistemin güven ve istikrarını tehlikeye düşüren Toprakbank A.Ş.'nin yönetim ve denetimi 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 14'üncü maddesinin (3) ve (4) numaralı fıkralarına istinaden Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilmiştir."²⁸

BDDK, Toprak Grubunun diğer şirketlerinin ve iştiraklerinin Grup bankasına el konmasından ötürü muhtemel olumsuz etkilenme durumunu dikkate alarak; "Toprak Grubuna bağlı sınai ve ticari işletmelerin de faaliyetlerine devam etmesi için gerekli tedbirler alınacaktır" açıklamasını da eklemektedir.

Tüm özel bankaların en az yüzde 8'lik sermaye yeterlilik oranını 2001 sonuna kadar sağlamaları gerekmektedir. Bu çerçevede, özel bankalar sermayelerini artırmak ve faaliyetlerini geliştirmek yönünde adımlar atmaya devam etmektedir. Körfez Bank'ın Osmanlı Bankası'yla birleşmesi 31 Ağustos 2001 tarihinde tamamlanmış olup, ikinci bir adım olarak Garanti Bankası ile birleşme süreci devam etmektedir. BDDK finansal açıdan zayıf bankalar için halihazırda ortaya konulmuş olan sermaye güçlendirme planlarına gösterilen uyumu yakından takip etmektedir. BDDK, üzerinde uzlaşılana plana uymayan herhangi bir bankaya Bankalar Kanunu'nda tanımlanan yaptırımları ivedilikle uygulamaya kararlı olmaya devam etmektedir.

BDDK, üzerinde uzlaşılana yeniden sermayelendirme planlarını, Eylül sonu verileri ışığında yeniden değerlendirecek ve ihtiyaç duyulduğu takdirde, bankalardan mevcut planlarını daha da güçlendirmelerini talep edecektir. Ayrıca, diğer bazı ilave bankalarla yeniden sermayelendirme planları üzerinde uzlaşma ihtiyacı olup olmadığına ilişkin bir değerlendirme de yapılacaktır.

Bankaların tahsil edilemeyen kredilerine ilişkin sorunun çözüme kavuşturulması amacıyla, bir varlık yönetim şirketinin kurulması da dahil olmak üzere çok farklı seçenekler, özel sektör ile işbirliği halinde incelenmektedir. Tahsil edilemeyen kredilere ilişkin çözüm stratejisi 2002 Ocak ayına kadar tamamlanacaktır. Bu stratejinin varlık yönetim şirketinin kurulmasını içermesi halinde, söz konusu şirketinin kurulması önündeki yasal ya da diğer uygulamaya yönelik engellerin bir an önce ortadan kaldırılmasına çalışılacaktır. Bu durumda söz konusu şirket, kamu kaynaklarına baş vurulmadan finanse edilecektir.

Tahsil edilemeyen krediler sorununun, şirketlerin zayıflayan performansına kaçınılmaz bir biçimde bağlı olduğu ve söz konusu zayıf performansın giderilmesinin ekonomik toparlanma için hayati önem taşıdığı göz önüne alındığında, şirketlerin borçlarının yeniden yapılandırılması kaçınılmaz olmaktadır. Bu amaçla, Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması Kanun Taslağı hazırlanmaktadır. Söz konusu Kanun, borçların kamu kaynaklarına başvurulmadan ve denetimden taviz verilmeden yeniden yapılandırılmasını sağlayacak,

piyasa temelli bir yaklaşım öngörmektedir. Şirketlerin borçlarının yeniden yapılandırılması önündeki yasal engeller de hızlı ve kararlı bir biçimde çözülecektir. Bu kapsamda, İcra ve İflas Kanunu'ndaki değişiklik Ocak 2002 itibariyle Meclis'e sunulacaktır.

TMSF bankaları

TMSF bankalarının yeniden yapılandırılması alanında hızlı ilerlemeler sağlanmaktadır. Kalan sekiz TMSF bankasının 2001 sonuna kadar çözümlenmesinin tamamlanması hedefi, planlandığı gibi ilerlenmektedir. Sümerbank, 10 Ağustos 2001 tarihinde Temmuz ayı Niyet Mektubu'nda yer alan banka çözümlenmesine ilişkin ilkelerle uyumlu bir biçimde Oyak Grubu'na satılmıştır. Kalan TMSF bankalarına ilişkin olarak, Demirbank'ın HSBC'ye satışı 29 Ekim 2001 tarihinde tamamlanmıştır. Sitebank'ın satış süreci 8 Ağustos tarihinde başlamış ve NovaBank S.A. ile 22 Ağustos tarihinde gizlilik anlaşması imzalanmıştır. Bankanın ön incelemesi Ekim ayı sonuna doğru tamamlanmış olup, NovaBank S.A.'ın teklifi TMSF tarafından incelenmektedir. İktisat Bankası'nın satışına ilişkin ilk teşebbüs ilgi gösteren tek yatırımcının teklif vermemesiyle sonuçsuz kalmıştır. Benzer biçimde Koçbank'ın Etibank için verdiği teklif yeterli bulunmamış ve banka Ekim ayı ortasında yeniden satışa sunulmuştur. Kent Bank'ın satış süreci 30 Ekim'de başlatılmıştır. Kalan TMSF bankaları (Tarişbank, Bayındırbank ve EGS Bank) planlandığı gibi 2001 sonuna kadar çözüme kavuşturulacaktır. Son olarak, 1 Temmuz 2001 tarihi itibariyle bankacılık lisansı iptal edilmiş olan Türk Ticaret Bankası yasal temyiz süresi tamamlanır tamamlanmaz gönüllü tasfiyeye gidecektir.

BDDK, iki kez girişimde bulunulmasına rağmen satışı gerçekleştirilemeyen ve 31.10.2001 tarihi itibariyle birikmiş zarar tutarı 1 katrilyon 757.2 trilyon TL düzeyinde bulunan bünyesindeki bankalardan İktisat Bankası'nı, 7 Aralık 2001 tarihi itibariyle kapattığını 28 Kasım 2001 tarihinde duyurmuştur.²⁹

BDDK, TMSF bankalarının çözüme kavuşturulmasını tamamlamak amacıyla bu bankaların satılmamış mevduatları ile bunlara karşılık gelen varlıklarını faal durumdaki bankalara ihale yöntemiyle satacaktır. Ziraat Bankası, kalan mevduat ve bunlara karşılık gelen varlıkları satın almayı kabul etmiştir. Ziraat Bankası'nın mevduat kaçıışı nedeniyle beklenmeyen biçimde likidite ihtiyacı içerisine girmesi halinde, gereken likidite nihai borç veren merci olması itibariyle Merkez Bankası'nca sağlanacaktır. TMSF, devralınan bankalardan birini varlık yönetimi için köprü banka olarak tutup tutmamak hususunda 2001 yılı Kasım ayı sonuna kadar karar verecektir. Böyle bir bankanın mevduat kabul etmesine izin verilmeyecektir. TMSF bankalarının mevduat faiz oranlarının özel bankalarca uygulanan oranlarla uyumlu olması uygulamasına devam edilecektir.

Batan bankaların alacaklarının tahsili

Ekim ayı sonu itibariyle 6,000'e yakın şirket kredisi dosyası ve 36,500 tüketici kredisi dosyası TMSF bünyesindeki Tahsilat Birimi'ne transfer edilmiştir. Bu rakam orijinal olarak belirlenen 1,200 dosya hedefinden önemli miktarda fazladır. Bu sayı, kalan diğer TMSF bankalarından 2001 sonuna kadar transfer edilecek dosyalarla daha da büyüyecektir. BDDK, Tahsilat Birimi'nin bu kadar yüksek düzeydeki ek dosya ile başa çıkabilmek için yeterli düzeyde elemana sahip olmasını 2001 sonuna kadar temin edecektir. BDDK, etkin kredi tahsili için prosedürlerin 2002 yılı Şubat ayı sonundan önce uygulamaya konulması için 6 danışmanlık şirketini TMSF'ye danışmanlık hizmeti verme ihalesine katılmaya davet etmiştir. Bu şirketlerden üçü teklif vermiş olup, kazanan teklif 2001 yılı Kasım ayı sonuna kadar belirlenecektir.

Kamu bankalarının özelleştirilmesi

Kamu bankalarının özelleştirmeye hazırlık sürecinde yeniden yapılandırılmasında yeni ilerlemeler sağlanmaktadır. Ziraat ve Halk Bankaları'nın zararlarını azaltmak ve bu bankaların, ekonomik faaliyetleri daha etkin bir biçimde destekleyebilmesini sağlamak amacıyla yürütülen operasyonel yeniden yapılandırma planları ile uyumlu olarak, toplam çalışan sayısı Nisan ayı başından Ekim ayı sonuna kadar yüzde 20 oranında düşürülmüştür. Bugüne kadar, 59 şube kapatılmıştır. Bazı bölgelerde, kapatılan şubelerin bankacılık dışı faaliyetleri posta idarelerine devredilmiştir. Kamu Bankaları Ortak Yönetim Kurulu, Hükümet'ten bu bankalarda rasyonelleştirme çalışmalarının 2002 yılı ortasına kadar tamamlanması hususunda talimat istemiştir. Hükümet sözkonusu talimatı Aralık ayı ortasına kadar çıkaracaktır. Orta vadeli plan, halen, yeniden yapılandırma süreci sonunda sağlanması öngörülen rekabetçi üstünlük ve ticari hedeflere ilişkin ilkeler doğrultusunda bu bankaların özelleştirilmesidir.

Emlakbank'ın lisansının iptal edilmesini takiben bankanın varlık ve yükümlülükleri, *bankacılık* ve *bankacılık dışı* varlık ve yükümlülükler olarak ikiye ayrılmıştır. Bankacılık varlık ve yükümlülükleri Ziraat Bankası'na devredilmiş olup, varlık ve yükümlülükler arasındaki fark, 1.7 katrilyon TL'lik hazine tahvili ihraç edilerek kapatılmıştır. Bankacılık dışı varlıklar ise, *tasfiye edilecekler* (14 Eylül tarihli hissedarlar toplantısında bunlar için tasfiye memurları atanmıştır) ve *diğerleri* olarak (TOKİ tarafından devralınan gayri menkuller da dahil olmak üzere) iki kategoriye ayrılmıştır.

Vakıfbank'ın özelleştirilmesi süreci başlatılmış olup, bankaya bu süreçte yardımcı olmak üzere 2 Kasım tarihinde, bir yatırım bankası danışman olarak seçilmiştir. Potansiyel yatırımcılara mektuplar gönderilerek bankayı alma konusundaki ilgilerini gösterir tekliflerini, 2002 yılı başına kadar sunmaları talep edilecektir. Nihai talepler Nisan sonu / Mayıs başına kadar istenecek olup, kazanan teklif Mayıs ayı sonunda belirlenecektir.

Yapısal önlemler ve reformlar

Kamu ihale kanunu, vergi numarası ve vergi borcu

2001 yılının mali hususlara ilişkin yapısal gündemi, öngörüldüğü şekilde ilerlemektedir. Bir çok kamu sektörü kuruluşunun hesapları ve finansal görünümü Meclise sunulmuştur (yapısal kriter). Avrupa Birliği standartları ile uyumlu bir Kamu İhale Kanunu 20 Kasım 2001 tarihinde Meclis'e sunulmuştur (yapısal kriter). Yıl sonuna kadar döner sermayelerin sayısının yarıya indirilmesi planlandığı gibi ilerlemektedir (yapısal kriter).

Eylül ayı başında, finansal kuruluşlarda pek çok farklı işlem çeşidi için Vergi Kimlik Numarası (VKN) kullanma zorunluluğunun başlamasıyla vergi idaresinin iyileştirilmesine ilişkin önemli bir adım atılmıştır. VKN kapsamı, 2002 yılının başına kadar önemli ölçüde artmış olacak ve denetim programını geliştirmek amacıyla kullanılacaktır.

Ne var ki, büyük ölçüde ekonomideki küçülme ve önceki mevcut stokun üzerine yüksek faiz oranlarının eklenmesi sebebiyle artan, özel sektörün birikmiş vergi borcu stokunun yıl sonu için belirlenmiş olan GSMH'nin yüzde 2'si seviyesini (yapısal kriter) aşmasından endişe edilmektedir. Yeni gecikmiş vergi borçlarının en aza indirilmesine yardımcı olmak amacıyla, konuyla ilgili çalışanlara, beyanda bulunmayanların takibi ve vergi alacaklarının tahsilatı hususunda katı zaman sınırları getirilmiştir.

Kamu şirketlerinin satışı ve yeniden yapılandırılması

Büyük ölçekli kamu şirketlerinin satışına ilişkin hazırlıklara devam edilmektedir. *TÜPRAŞ* ve *POAŞ*'in hisselerinin yeniden halka arz edilmesine ilişkin hazırlıklar, 11 Eylül öncesinde son aşamaya gelmiş; ancak, kötüleşen piyasa koşulları sözkonusu ihraçların 2002 yılı başına ertelenmesini zorunlu kılmıştır. *İSDEMİR*, çalışan sayısının azaltılması ve *ERDEMİR* ile birleştirilmesi yöntemleri de dahil olmak üzere, yeniden yapılandırılmaktadır. Bunu takiben *ERDEMİR*'deki kamu hisse payı yüzde 50'nin altına indirilecektir. *Türk Hava Yolları'nın operasyonel yeniden yapılandırılması*, her ne kadar bu sektörde dünya çapında yaşanan gerileme şirketin mali durumunu bozmuş ve satış imkanını zayıflatmış olsa da, devam etmektedir.

Tütün Kanunu, ilk taslağın Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesini takiben yeniden Meclis'e sunulmuş olup, Meclis'in sözkonusu Taslak Kanunu 2002 yılı Ocak ayı başında kabul etmesi beklenmektedir. *Özelleştirme İdaresi Başkanlığı*, *TEKEL'in ve Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin özelleştirme planlarını*, her ne kadar sözkonusu planların tamamlanması yasamaya ilişkin gecikmeler nedeniyle orijinal son tarih olan 2001 yılı sonunun ötesine kalabilecek olsa da, tamamlamaya çalışmaktadır.

Enerji üst kurulu

Enerji sektöründe düzenleyici kurul 2 Kasım 2001 tarihinde atanmıştır. Ayrıca, enerji santralleri ve dağıtım şebekelerinin satışına ilişkin hazırlıklar (Dünya Bankası'nın desteğiyle) sürmektedir. *İki doğal gaz dağıtım şirketinin Özelleştirme İdaresi portföyüne alınması* süreci başlatılmıştır. 31 Ekim 2001 tarihinde *Türk Telekom Yönetim Kurulu* şirketleşme planı için bir danışman firma seçmiştir (yapısal benchmark).

Özelleştirme geliri

2001 yılında bugüne kadar toplam 2.8 milyar ABD doları tutarında özelleştirme geliri elde edilmiştir. 2002 yılında ise 1.5 milyar ABD doları tutarında özelleştirme geliri elde edilmesi beklenmektedir.

Yasal ve kurumsal düzenlemeler

Ekonomide yönetişimi ve etkinliği artıracak çeşitli önlemler alınacaktır: 15 Yatırımın önündeki idari engellerle ilgili yapılan çalışmanın bulguları ışığında, Ocak 2002 tarihine kadar yeni bir Yabancı Sermaye Kanun Taslağının Meclis'e sunulması; 2001 yılı sonuna kadar Çalışma İzni Kanun Taslağının Meclis'e sunulması; 2002 yılı Ocak ayı sonuna kadar yatırım teşviki alınması için gerekli belge sayısını azaltan bir yasa taslağının tamamlanması; 2002 yılı Ocak ayı sonuna kadar inceleme raporları sunulmadan ve finansman bonusu teminatı verilmeden yapılabilecek asgari KDV iadesi miktarının artırılması gerçekleştirilmiş olacaktır.

Yatırım ortamının iyileştirilmesini sağlayacak diğer tedbirlere ilişkin çalışmalar da sürmektedir. Türk Ticaret Kanunu, Arazi Geliştirme Kanunu, Vergi Kanunu ve yatırım ortamını etkileyen diğer yasal düzenlemeler gözden geçirilmektedir. Aynı zamanda, yolsuzlukla mücadele kapsamında alınabilecek ek tedbirlerin belirlenmesi çalışmaları devam etmekte olup, bu tedbirler kamu sektöründe daha iyi yönetişimi sağlamak üzere oluşturulacak kapsamlı ve iddialı bir hareket planında yer alacaktır. Bu plan 2001 yılı sonundan önce hazırlanacak olup; ilki 20-21 Eylül 2001 tarihlerinde gerçekleştirilen bir dizi konferans sonucu elde edilecek bulguları esas alacaktır. Ayrıca, seçkin uluslararası iş çevrelerini bir araya getirecek bir yatırımcı konferansı düzenlenmesi çalışmaları sürmektedir. Sözkonusu konferans ekonomik programımızın yerli ve yabancı finans piyasalarına daha iyi anlatılmasına yardımcı olacak ve doğrudan yabancı sermaye girişini destekleyecektir.

2001 yılında gerçekleştirilen başlıca yapısal önlemler

2001 yılı içinde IMF'nin çeşitli gözden geçirmelerinde koşul olan bankacılık sektörü, mali şeffaflık ve yönetim, kamu maliye politikası ve borç yönetimi konusunda aşağıda sıralanan yapısal politikalara ilişkin

kriterler büyük ölçüde gerçekleştirilmiştir. Gerçekleştirilmeyenler ise en geç 2002'in ilk çeyreğinde yerine getirilecektir.

Bankacılık sektöründe gerçekleştirilen yapısal kriterler listesi: TMSF ve kamu bankalarının gecelik yükümlülüklerinin 16 Mart 2001'deki seviyesinin en az üçte ikisi düzeyinde düşürülmesi; TMSF bünyesindeki bankaların ve kamu bankalarının kalan gecelik yükümlülüklerinin ortadan kaldırılması; TMSF ve kamu bankalarının Merkez Bankasıyla olan repo stoklarının 7 Katrilyon TL'yi aşmaması; Ziraat ve Halk Bankası için ortak, politik etkilerden bağımsız ve Hazine'ye rapor veren bir yönetim kurulunun kurulması ve yeni bir yönetimin atanması; kamu bankalarının finansal olarak yeniden yapılandırılmasının tamamlanması; Emlak Bankası'nın kapatılması ve yükümlülükleri ile bazı varlıklarının Ziraat Bankası'na transfer edilmesi; TMSF'nin Sümerbank'ın negatif net aktif değerini kapatmak için bankayı yeniden sermayelendirmesi; kalan 7 TMSF bankasının, negatif net aktif değerleri kapatılacak şekilde yeniden sermayelendirilmesi; halihazırda hiçbir teklif verilmeyen 4 banka için ikinci bir geçiş bankası kurulması veya bu bankaların tasfiye edilmesi (3 banka birleştirilmiştir; bir banka gönüllü tasfiye sürecine girmiştir); kalan TMSF bankalarının satılması, tasfiye edilmesi veya diğer türlü çözüme kavuşturulması (2001 sonuna kadar tamamlanması beklenmektedir); sermaye eksikliği olan tüm bankaların detaylı sermaye güçlendirme planlarını sunması; bankaların, Fon uzmanlarınca kabul edilebilecek yeniden sermayelendirme planlarına ilişkin taahhüt mektuplarını tamamlamaları; Bankalar Kanunu'na ilişkin yasal değişikliklerin Meclis'ten geçmesi; bağlı kredilendirme düzenlemesinin çıkarılması (Bankalar Kanunu'ndaki değişikliklerin onaylanması sonrası 1 ay içinde yapıldı); bankaların muhasebe standartlarının uluslararası standartlarla uyumlu hale getirilmesi (2002'nin başından itibaren uygulanacak, hazırlıklar devam etmektedir).

Mali şeffaflık ve yönetim: Kalan 15 bütçe içi (Destekleme Fiyat İstikrar Fonu hariç) ve 2 bütçe dışı fonun kapatılması; döner sermayelerin sayısının en az yarıya indirilmesi (2001 sonu); Kamu Borçlanma Kanunu'nun Meclis'e sunulması; sosyal güvenlik kuruluşları ve bütün bütçe dışı fonların, koşullu yükümlülüklerin, döner sermayeli kuruluşların, yerel yönetimlerin, ve KİT'lerin hesaplarının ve finansal görünümünün 2002 taslak bütçesi ile sunulması; Avrupa Birliği standartlarıyla uyumlu bir Kamu İhale Kanunu'nun Meclis'e sunulması;

Türkiye ekonomisinde özel yerli ve yabancı sermayenin rolünün artırılması: Türk Telekom'un özelleştirilmesinin kolaylaştırılmasına ilişkin yasanın Meclis'ten geçmesi; Türk Telekom için yeni bir profesyonel yönetim kurulu ve yönetimin atanması; Türk Telekom'un şirketleşme planı için danışmanlarla sözleşme yapılması; Türk Telekom'un özelleştirme planının tamamlanması (2001 Kasım sonu); Tütün Kanunu'nun Meclis'ten geçmesi (Kanun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir, ancak Kasım ayında Meclis'e yeniden sunulmuştur); uluslararası tahkime ilişkin anayasal değişikliğin tamamen uygulanmasına imkan veren kanunun Meclis'ten geçmesi;

Kamu maliye politikası ve kamu borç yönetimi: Bu konudaki aşağıdaki önlemler alınmıştır: (i)Mayıs 2001'in başında Akaryakıt Tüketim Vergisinin yüzde 15 artırılması; (ii)KDV oranının yüzde 1 artırılması (indirimli yüzde 8'lik oran hariç); ve (iii)Nisan itibarıyla, sosyal güvenlik ödemelerine ilişkin minimum katkı payının, mevcut düzenlemelerle uyumlu olarak artırılması; (iv)26 Haziran 2001 tarihli niyet mektubunun 6. paragrafında belirtilen denkleştirici bütçe önlemleri ve program harcama rakamları ile uyumlu ek bütçenin kabulü; (v)vergi kimlik numaralarının kullanımının yaygınlaştırılmasına ilişkin vergi düzenlemesinin yürürlüğe girmesi; (vi)2000 yılı sonunda GSMH'nin yüzde 2'sine tekabül eden (faiz ve cezalar dahil) özel sektörün gecikmiş vergi borçları stokunun azaltılması (2001 sonu).

Krizde özel sektör çözümleri

Türkiye'nin krizden çıkışında özel sektör de, Hükümetin yanısıra, çeşitli rapor ve projeler geliştirmektedir. Bu tür rapor ve projelerden üç tanesi ana hatlarıyla ele alınacaktır. İlki, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin hazırladığı krizden çıkış için çözüm paketidir. Bu paket, kamuoyuna İstanbul yaklaşımı olarak duyurulmuştur. İkincisi, genel olarak İstanbul yaklaşımına dayanan ancak Hükümet desteğini de alan kısmen ayrıntılandırılmış reel sektöre destek paketidir. Hükümet ve TOBB bu paketdeki önlemleri kamuoyuna birlikte deklare etmiştir. Krizden çıkış için üçüncü bir rapor da Türkiye'nin en büyük muhasebeci ve mali müşavir odası olan İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası tarafından vergi reformu paketi olarak hazırlanmıştır.

İstanbul yaklaşımı:

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin krizden çıkış paketi

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye'nin içinde bulunduğu krizden çıkışı için İstanbul yaklaşımı adıyla bir çalışma başlatmış ve tamamlamıştır. TOBB'un bu raporu, şirketlerin finansmanı ile ilgili sorunlara, vergi ile ilgili sorunlara; işgücü ve üretim maliyetleri ile ilgili sorunlara; ihracat ve ithalat ile ilgili sorunlara; yatırımlarla ilgili sorunlara ve kamunun yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak çeşitli çözüm önerileri getirmektedir.

Rapor, Finans-Üretim Danışma Konseyi tarafından kurulan Teknik Komite tarafından hazırlanmıştır. Bu çerçevede, kredi akımının birdenbire kesilmesi nedeniyle zor durumda kalan firmaların sorunlarının çözülmesi

için İstanbul yaklaşımının ana esasları belirlenmiştir. Bu yaklaşımda, bankalar firmaların mevcut borçlarını yeniden yapılandırılacak, bu arada firmalara ek kaynak da sağlayacaktır.

İstanbul yaklaşımına göre, hayata geçirilmesi için gereken ve ana hatları belirtilen şu yasal değişiklikler süratle tamamlanmalıdır; (i)Alacakların hukuki takip sürecinin hızlandırılması ve İcra İflas Kanunu değişiklikleri; (ii)Karşılıklar Kararnamesi ile ilgili gerekli değişiklikler; (iii)Uygulama sürecinde düzenlenecek tüm kağıtlar, kıymetli evrak, sözleşmeler, alınan teminatlarla ilişkin işlemlerin vergi, resim harç ve fonlardan muaf tutulması; (iv)Kamu ve fon bankalarının sürece dahil edilmesi için gereken düzenlemenin yapılması; (v)Uygulama sürecinde şirket ve şahısların tasfiye etmesi öngörülen tüm değerlerinin satışı sırasında oluşabilecek karların vergi, resim, harç ve fonlardan muaf tutulması; (vi)Kamu alacaklarıyla ilgili öncelik ve ayrıcalıkların yarattığı açmazların giderilmesi; (vii)Yabancı para cinsinden ipotek ile ilgili düzenlemelerin gerçekleştirilmesi; (viii)Bankaların Finansal Yeniden Yapılandırma ile ilgili işlemlerinin ek sermaye yükümlülüğü yaratmaması; (ix)Finansal Yeniden Yapılandırma Sözleşmesi'ni imzalamış ancak ihracat taahhüt açıkları olan firmalarla ilgili müeyyidelerin ertelenmesi; ve (x)Tasfiye halindeki Emlak Bankası alacaklarının sözleşme kapsamında Ziraat Bankası'na devri.

Bu rapor, İstanbul yaklaşımının hayata geçirilebilmesi için gereken kaynaklardan kamunun payına düşenlerin süratle oluşturulmasını öngörmektedir. Rapora göre, mevcut kaynakların kullanımında da bu konuya öncelik verilmelidir. Alacaklı bankaların İstanbul yaklaşımı çerçevesinde masaya oturması için gereken tedbirlerin alınması gerekmektedir. Bunu teşvik edecek bir mekanizmanın tasarlanması önem taşımaktadır.

Aşağıda TOBB'un krizden çıkış için hazırladığı İstanbul yaklaşımının ele aldığı konular ve çözüm önerileri ana hatlarıyla sıralanmaktadır:

Finansman: İstanbul yaklaşımının hayata geçirilmesi; varlık yönetim şirketinin kurulması; kamu bankalarını küçültme operasyonunun yavaşlatılması ve Halk Bankası'na KOBİ'ler için kaynak aktarılması; yürürlükteki KOBİ kredilerine işlerlik kazandırılması; kamu bankası yöneticilerinin özel banka yöneticileri ile aynı hukuki ve cezai sorumluluğa sahip olmaları; karşılıksız çıkan çekler ve protesto edilen senetler konusunda çözüm getirilmesi; kredi sözleşmelerinin adil hale getirilmesi; ve Eximbank'ın kredilendirme prosedürünün değiştirilmesi.

Vergi ile ilgili sorunlar: Enflasyon muhasebesi uygulamasına geçilmesi; mali milat uygulamasının kaldırılması; ve katma değer vergisi oranlarının daha gerçekçi saptanması.

İşgücü ve üretim maliyetleri ile ilgili sorunlar: SSK prim oranlarının yeniden düzenlenmesi; enerji fiyatını yükselten yüklerin (fonlar) kaldırılması; taşımacılıkta sigorta maliyetlerinin düşürülmesi; ve ithalatta Kaynak Kullanımı Destekleme Fonunun kaldırılması.

İhracat ve ithalat ile ilgili sorunlar: Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu'na aktarılan kur farkları (ihracat bedellerini, kambiyo mevzuatında belirlenen tahsil süreleri içinde Türkiye'ye getiremeyen ihracatçılara, kur farklarını ödemelerinde kolaylıklar sağlanması; ABD kotalarının kaldırılması; ihracatçılar için yurt dışına çıkışların kolaylaştırılması; katma değer vergi iadelerinin hızlandırılması; ve döviz taahhüt hesaplarının kapatılması.

Yatırımlarla ilgili sorunlar: Yatırım indirimi stopaj oranının sıfıra indirilmesi; yarım kalmış yatırımların tamamlanmasına destek verilmesi; ve teşvik belgesi sürelerinin uzatılması.

Kamunun yeniden yapılandırılması: Ayrıntılı bir özelleştirme programı yapılması ve özelleştirmenin hızlandırılması; Ekonomik ve Sosyal Konsey'in işlerliğinin sağlanması; ve hızlı, etkili, açık, hukuka saygılı ve israfa yer vermeyen bir kamu yönetiminin oluşturulması.

Çerçevesel ve avanta(j)lı paket: Hükümet ve TOBB'un reel sektöre destek paketi

İstanbul yaklaşımı, Hükümetin reel sektöre yönelik almayı düşündüğü önlemleri önemli ölçüde şekillendirmiştir. Dolayısıyla Hükümetin TOBB ile birlikte açıkladığı paket, İstanbul yaklaşımından öze bir farklılık taşımamaktadır. Hükümetin ve TOBB'un üzerinde aylar süren çalışmaları sonucu, sadece büyük şirketlerin yararlanabileceği³⁰ reel sektöre yönelik bir kurtarma paketi 30 Kasım 2001 tarihinde açıklanmıştır.³¹ Ancak paketi, yanında ilgili bakanlar olduğu halde açıklayan kişi Başbakan, Başbakan Yardımcısı veya ekonomiden sorumlu Bakan olmamış; TOBB Başkanı olmuştur! Pakette IMF'ye verilen niyet mektubunda yer almayan bir çok önlemin yer almasının bunda etkili olduğu söylenebilir. Bugüne kadar TÜSİAD'ın hükümetlerin ekonomi programları üzerinde iş dünyasının temsilcisi olarak baskın bir etkisinin olduğu söylenebilir. Ne var ki, özellikle Tansu Çiller'in başbakanlığıyla birlikte bu etkileşimde çeşitli gerginlikler yaşanmış ve Hükümetler TÜSİAD yerine TOBB'u muhatap almayı tercih etmeye başlamışlardır. Bugünkü hükümet ile TÜSİAD arasında, Türkiye'nin dış politikası ve AB üyeliğinin önündeki engellerin kaldırılması dahil hemen her konuda bir uzlaşma gayreti dikkat çekmektedir. Bu nedenle, Hükümet de iş dünyasının temsilcisi olarak TOBB'u muhatap almakta ve ekonomi programlarında TOBB'un istişaresine başvurmayı tercih etmektedir.

Hükümetin TOBB ile birlikte hazırladığı kriz paketine göre, kriz nedeniyle mali olarak zora girmiş firmaların borçlarının yeniden yapılandırılmasını sağlayacak gerekli yasal çerçeve hazırlanarak Başbakanlığa iletilmiştir. Yasa teklifi en kısa sürede TBMM'ye sevk edilecektir. BDDK, kolaylaştırıcı tedbirleri alacaktır. Bu kanunun getireceği avanta(j)lardan sadece çerçeve anlaşmalarına katılma taahhüdünde bulunan mali kurumlar

yararlanacaktır. Finansal Yeniden Yapılandırma çerçeve anlaşmaları TOBB'un görüşleri alınarak hazırlanacaktır. Yasal çerçeveler büyük firmalar ve KOBİ'leri kapsayacaktır. Firmaların yabancı para cinsinden aldıkları kredilere karşılık olarak bankalara, yabancı para cinsinden ipotek verilmesi sağlanacaktır.

Önlemler arasında, kamudan doğrudan kaynak aktarımı veya vergi indirimi yer almamaktadır. Önlemler 14 maddeden oluşmaktadır

Teklif mi tasarı mı?: Paketin birinci maddesinde, Hükümetin pakete IMF kaygısıyla sahip çıkmaması nedeniyle, paketten 'teklif' diye; ancak üçüncü maddede 'tasarı' diye söz edilmektedir. Anlaşılan, ya Hükümet sadece bazı maddelere sahip çıkmakta, ya da açıklamayı yapan kişi ayırımı bilmediği için yanlış okumaktadır.

Avanta(j)dan kimler yararlanacak?: İlk maddede, paketten bazı avanta(j)ların sağlanacağı ve bundan da sadece çerçeveye girenlerin yararlanacağı ifade edilmektedir. Türkiye'de iktidarın belirlediği fotoğraf çerçevesi içinde yer almak her zaman çok önemli olmuştur. Serbest piyasa mantığıyla tamamen ters ve kayırmacılığı esas alan bir paket olduğu, daha ilk maddede açıkça yer almaktadır. Başta iktidar ortağı liderler olmak üzere, diğer Hükümet üyeleri milletvekillerinin coğrafi ve ekonomik sektörler göre dağılımı dikkate alınır, önlemlerin hangi sektörleri ve hangi firmaları yarandıracığı önemli ölçüde açıklık kazanmaktadır.

Batık borçlara aktif yönetim şirketi: Firmaların bankalara olan borçlarının ortak yönetimini sağlayacak bir aktif yönetim şirketi kurulacaktır. Kamu banka kredileri çerçeveye giren firmalara kullanılacaktır. *Uluslararası taşımacılık* firmalarına *özel bir önem(!)* verilerek bu sektöre verilecek krediler münferiden zikredilmiştir.

Enflasyon muhasebesi: Enflasyon muhasebesine, 2003 yılında geçilmesi ilke olarak benimsenmiş ve TOBB'un da katılacağı bu çalışmaların 2002 yılı ortalarına kadar sonuçlandırılması planlanmıştır.

Mali milat başka bir bahara: Türkiye, çeşitli zamanlarda kayıt dışılığı ve kara parayı hedef alan düzenlemeler gerçekleştirme teşebbüsünde bulunmuş; her seferinde de bu girişiminde hüsrana uğramıştır. Bu iki alanda da piyasada ciddi olarak hükümetlerin niyetlerine karşı 'müktesep' tecrübeler dayalı ciddi bir güvensizlik sözkonusudur. Bu yüzden mali milat sürekli ertelenmektedir. Nitekim, pakette 01.01.2003 tarihine kadar ertelenen mali milat ile ilgili kaygı ve endişeleri giderecek ve işlemleri kayıt içine almayı hedefleyen yeni bir model üzerinde hükümet ve TOBB'un birlikte çalışması konusunda anlayış birliği oluşturulduğu deklare edilmiştir.

İhracatta KDV iadeleri: Çerçeveye giren firmalara ihracatta KDV iadelerini hızlandıracak ve ihracatta KDV iadelerine ilişkin usulleri basitleştiren KDV tebliği 23 Kasım 2001 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Yurtdışına çıkış harcı: Yurtdışı çıkış harcının, dolar yerine TL olarak alınması ve sınır illeri için günü birlik çıkışlarda harcı kaldırılması konularında hükümet ile TOBB mutabakat sağlamıştır.

Ücret dışı yükler: Ücret dışı yüklerin indirilerek istihdamın teşvik edilmesi ve ekonominin rekabet gücünün artırılması sağlanacaktır. Bu çerçevede, 2002 yılı için geçerli olmak üzere işsizlik sigortası prim oranı, işçi, işveren ve devlet katkısından 1'er puan olmak üzere toplam 3 puan indirilecektir. Böylece reel sektöre toplam 750 trilyon liralık ek kaynak sağlanmış olacaktır. Bu düzenleme 2002 Bütçe Kanun Tasarısı'nda da yer almıştır.

İlave istihdamı 'teşvik' önlemleri: İlave istihdamı teşvik etmek amacıyla TOBB tarafından gündeme getirilen öneriler, işveren, işçi ve Hükümet tarafından oluşacak komisyon tarafından değerlendirilerek 31 Aralık 2001'e kadar sonuçlandırılacaktır.

Enerji sektörünün rekabete açılması: Mevcut enerji kanunu çerçevesinde enerji sektörünün rekabete açılmasıyla ilgili hukuki altyapı çalışmaları tamamlanacak, sektörde yabancı sermayenin ve özel kesimin etkinliği arttırılacaktır. Geçiş sürecinde enerji sağlamakla görevli kamu kurumlarının verimliliklerinin artırılması çalışmaları hızlandırılacaktır. Kayıp-kaçak oranları makul seviyelere indirilecek ve enerji fiyatlarının sanayinin rekabet gücünü azaltmayacak bir seviyede tutulması sağlanacaktır. Özel veya yabancı firmaların etkinliklerinin artırılmasında Hükümetin oynayacağı rolün içeriği muğlak olmasına rağmen; 'rekabet' olgusuna yapılan vurgu, Hükümete yakın bazı firmaların önümüzdeki günlerde enerji sektörüne girmeleri beklenebilir. Her krizin yeni fırsatlar doğurduğu böylece uygulamada bir kez daha ortaya çıkmış olacaktır.

İthalatta uygulanan KKDF'nin indirilmesi: Vadeli ithalattan halen yüzde 3 olarak alınan Kaynak Kullanım Destekleme Fonu kesintisinin azaltılması ilke olarak benimsenmiştir. Bununla ilgili çalışmalar, gelir etkisi de dikkate alınarak 31 Aralık 2001'e kadar sonuçlandırılacaktır.

Taşımacılık sektöründe sigorta maliyetlerinin düşürülmesi: Reel sektörü güçlendirme paketi bir bakıma kaynak transferi ve servetin yeniden dağıtım paketi olduğu için, 'taşımacılığa' özel bir önem vermektedir. Buna göre, taşımacılıkta sigorta maliyetlerinin düşürülmesi konusunda gerekli düzenlemeler yapılacaktır.

Yarım kalmış yatırımlara ek finansman: Finansman yetersizliği nedeniyle yarım kalmış yatırımların tamamlanması için ayrılmış kaynağın kullanılmasına işlerlik kazandırılacaktır. 31 Aralık 2001'de süreleri sona erecek yatırım teşvik belgelerinin süreleri 1 yıl uzatılacaktır.

Mali müşavirlerin vergi reformu paketi üç nolu başlık olacak

Türkiye’de krizden çıkışta bir başka rapor da İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası (İSMMMO) tarafından hazırlanmıştır.³²

İSMMMO ‘modern, çağdaş ve adaletli bir vergi düzeni’ için şu önerileri sıralamaktadır:

Başta KDV olmak üzere genel olarak vergi oranları indirilmeli ve vergide adalet sağlanmalıdır. Konjonktürel vergilemeden vaz geçilmeli, mevzuat sık sık değiştirilmemelidir. Bütün harcamalar vergi matrahından düşülebilmelidir. Vergi denetimlerinde etkinlik artırılmalıdır. Yatırım indirimlerinden stopaj uygulamasına son verilmelidir. Ücretli ve emeklilerin vergi iadelerinde kullanabilecekleri belge çeşidi genişletilmelidir. Devir KDV’si firma lehineyse, bu fark firmaya nakit olarak ödenmelidir. Banka ve sigorta muameleleri KDV kapsamına alınmalıdır. Kanunen kabul edilmeyen giderler, yeniden düzenlenmeli ve daraltılmalıdır. Kurum kazançlarının vergilendirilmesinde gelir ve kurumlar vergisi arasındaki ilişki başta olmak üzere, vergi kanunları arasında uyum ve entegrasyon sağlanmalı ve vergi kanunları güncelleştirilmelidir. Geçici vergi oranları kurumlarda yüzde 15’e indirilmelidir. Asgari ücret bütünüyle vergi dışı bırakılmalıdır. Belirli bir meblağdan yüksek harcamalarda nakitle ödeme sınırlandırılmalıdır.

Ekonomide kullanılan belgeler nama yazılı hale getirilmelidir. Vergi ve SSK oran ve primleri azaltılmalı, net ücret/işgücü maliyeti oranı yükseltilmelidir. SSK prim taban ve tavan ücretleri asgari ücrete bağlanmalıdır. Sosyal güvenlik kurumları tek çatıda birleştirilmelidir. Enflasyon muhasebesine geçilmelidir. Reşit olan herkes yıllık beyanname vermelidir. Fon payı (yurtdışına çıkış harcı) uygulaması kaldırılmalıdır. İşlem vergilerinin oranları düşürülmeli ve bir tavan getirilmelidir. Belge düzeni basitleştirilerek standart hale getirilmelidir. Hayat standardı esası kaldırılmalıdır. Devlet muhasebe sisteminden; ödeme sisteminden, tahakkuk sistemine geçilmelidir. Vergi dairelerine verilen beyannameler, bankalardan alınan krediler, siyasi partilerin ve adayların seçim giderleri muhasebeciler ve mali müşavirler tarafından denetlenmelidir.

Sonuç ve öneriler

Türkiye'nin bugün karşılaştığı sorunlar ne kısa dönemde ortaya çıkmış birkaç hükümetin kötü performansı, ne de sırf ekonomik nedenlerden kaynaklanmaktadır. Türkiye, eski sosyalist ülkelerde ya da Latin Amerika ve Asya'daki otoriter ve totaliter ülkelerde olduğu gibi ekonomik, siyasal ve insan kaynaklarını kapsayan ciddi yapısal sorunlar ile karşı karşıyadır. Kısa ve orta vadede, bu sorunları tek başına aşma niyet ve yeteneğinin olduğunu iddia etmek de güç görünüyor. Eğer böyle olsaydı, bir asrı aşkın bir süredir değişmeye ve dönüşmeye çalışan bir toplum herhalde şimdiye kadar bunu başarmış olmalıydı. Aşağıda, bugünkü krizin atlatılmasına katkıda bulunacak; ancak orta vadede ekonomik potansiyeli artıracak birkaç öneriye yer verilmektedir:

-En önemli sorun döviz gelirlerinin giderlerini karşılayamamasındadır. Bu nedenle, Kuzey, Doğu ve Güney komşularımız ile her türlü ticareti canlandıracak her türlü önlem acilen alınmalıdır. Bu konuda ABD'den ve ABD'den daha anlayışlı davranması istenmelidir. Özellikle Türk ve Arap ülkeleriyle ciddi ticari ağların kurulması sağlanmalıdır. Türkiye'nin karşılaştırmalı üstünlükleri böyle bir yönelimi daha uygulanabilir kılmaktadır. Başka türlü kent-kır nüfus yapısı ve tarımın mevcut durumuyla ekonomiyi sürdürmek ve dönüştürmek mümkün gözükmemektedir.

-Döviz kazandırıcı faaliyetlere doğrudan teşvik sistemi geliştirilmelidir.

-Yurtdışındaki işçilerin gönderdikleri dövizler ile turizm gelirleri Türkiye'nin darboğazları hafif atlatmasında hayati rol oynamaktadır. Bu nedenle, daha çok dini ve milli duyarlılığı olan ekonomik gruplar yoluyla dışarıdaki Türklerin tasarruflarının getirilmesi ciddi kayıt ve gözetim altına alınmalı, her türlü düzenleme ve denetleme yapılmalı; ancak bu önlemler caydırıcı değil teşvik edici olmalıdır. Bu holdinglere yönelik husumetten vazgeçilmeli ve bunlara yönelik yaklaşımda ekonomik bakış esas alınmalıdır.

-Türkiye’de, Kıta Avrupa’sında ve Japonya gibi ülkelerde ekonomik kalkınmanın finansmanı genelde bankacılık kesimiyle sağlanmıştır; çünkü, ekonomik organizasyon buna göre kurgulanmıştır. Ancak Türkiye’de bankalar komisyonculuk ve aile holdingleri nedeniyle daha çok tefecilik yapmaya ve devlet açıklarını yüksek faizlerle finanse ederek rantiyecilik yapmaya eğilimli olmuştur. Grup bankacılığı, Türkiye’de literatüre “iç boşaltma” kavramını kazandırmıştır. Oysa 1984 yılından bu yana, çeşitli resmi karşı açıklama ve baskılara rağmen, Özel Finans Kurumları gerçek anlamda yatırım ve ticareti finanse eden, yani bankacılık yapan kuruluşlar olmuştur. Ne yazık ki, Türkiye’de gerçek bankacılığı sadece ÖFK’lar yapar hale gelmiştir. Oysa bu kurumlar, hak etmedikleri muamelelere maruz kalmışlardır. Krizin aşılması ve ekonomik atılım için, bu kurumlar desteklenmeli, engellenmemelidir. Nitekim, Hükümetin onay ve desteğiyle artık bu kurumlardaki mevduatlar için de TMSF’den ayrı olarak bir mevduat garanti fonu oluşturulmuş ve ÖFK sisteminin gerileme süreci durdurulmuştur.

-Vergi tabanını yaygınlaştırmanın yolu, vergi oranlarını düşürmekten geçer. Bu nedenle vergi oranları düşürülmeli, elden geldiğince vergi sistemi şeffaf ve basit hale getirilmelidir.

-TL'nin değerini korumak gerçekten, ölçeği dikkate alındığında zor görünmektedir. Bu nedenle TL'nin ya yabancı bir paraya, ya da daha istikrarlı olması bakımından SDR veya euro gibi bir sepet paraya bağlanması gerekir.

-İşlevini tamamlamış kamu kurumları acilen tasfiye edilmeli, gerekirse çalışanları ücretli izne çıkarılmalıdır. Bu anlamda merkezi hükümet, başbakanlık ve bakanlıklar düzeyinde sadeleştirilmeli ve merkezi hükümet ilke olarak uzmanlar-müfettişler kurulundan oluşturulmalı, icracı olmaktan olabildiğince çıkarılarak regülasyon ve denetim yeri haline getirilmelidir.

-Eğitim, sağlık, emeklilik sigortası gibi alanlarda yabancı köklü firmalar başta olmak üzere özel sektörün yer almasının önündeki her türlü engel kaldırılmalıdır.

-Çeşitli bürokratik harcamalar, Türkiye'nin AB üyeliği konusundaki ciddi ve kararlı isteği dikkate alınarak bugünkü uluslararası savunma konsepti içinde büyük ölçüde kısılmalı, reorganizasyon düşüncesiyle harcamaların artırılmasına izin verilmemeli ve bugünkü evrensel işbirliği ortamında bürokrasinin *ihtisas* kurumu olarak rol ve statüsü netleştirilmelidir.

-Kamu kurumlarının ekonomik faaliyetlerine ilke olarak müsaade edilmemelidir. Bu çerçevede kurum personelinin kurduğu kooperatif, vakıf ve dernek gibi *hülleci* çözümler engellenmeli ve olanlar da tasfiye edilmelidir. Buna bir örnek olarak çeşitli bürokratik 'kurum'ların 'Grup' çatısı altında geliştirilen faaliyetlerin serbest piyasa mantığı ve demokratik devlet ve kurumları çerçevesinde yorumlanması-kabul edilmesi mümkün görünmemektedir. Bu oluşumların tasfiyesine öncelik verilmelidir.

-Siyasi seçim sistemi etkinleştirilmeli ve sandığın hakemliğine gölge düşürecek her türlü manipülasyon ve tehdidin sözü bile edilirden olmaktan çıkarılmalıdır.

-Kamu ihale sistemi şeffaflaştırılmalı, kamu mülkiyeti özelleştirilmeli, devlet her düzeyde ve alanda icracı olmaktan çıkarılmalıdır.

-Özgürlükler en geniş anlamıyla her kesime tanınmalı, etnik, dini ve kültürel haklar tehdit unsuru olarak görülmemeli, bürokrasinin bu konularda söz sahibi olması engellenmeli, bu meseleler toplumun doğal etkileşim sürecine bırakılmalıdır.

-Siyasi partilerin ülkeyi yönetme talepleri, ilke ve idealler ile sınırlanarak estetik, sanatsal ve politik değerlere oturtulmalı; ekonomik çıkar sağlamaya yönelik şebeke oluşturmaya dönüşülmesine izin verilmemelidir. Bu nedenle, toplumun kaynakları devletin elinden alınarak topluma verilmeli, devletin yegane kaynağı ve harcaması parlamentonun onay verdiği vergiler olmalıdır.

-Yaşadığı süreçler son yıllarda yoğunlaşan Türkiye'nin, artık bu tür süreçleri yaşayamayacağı şekilde uluslararası organizasyonlarla bütünleşmesi sağlanmalı ve her vatandaşın düşüncesi ve eğilimi ne olursa olsun, diğerleriyle aynı düzeyde hak ve sorumluluklara sahip olması sağlanmalı; herkese fırsat eşitliği tanınmalıdır. Bu anlamda devletin genel olarak bir hizmet örgütlenmesi olduğu fikrinin yaygınlık kazanmasını sağlayacak yeni anlayışlara dayalı düzenlemeler yapılarak; devletin, devlet gücü kullanılarak başkalarından intikam alınacağı veya devlete karşı suç işleyerek birilerinin devletten intikam alacağı bir ideolojik organizasyon niteliğinden çıkarılması gerekir.

-Bireyin devletin her hal ve şartta önünde olduğu; devletin, varlık gerekçesinin vatandaşlarının uygun gördüğü talep ve beklentilerini, yine bireylerin verdiği yetki ve güçle karşılamaya çalışan bir hizmet organizasyonu olduğu fikri, temel kabul olarak ana metinlere girmelidir.

Notlar

¹ Metin Toprak, *Türk Ekonomisinde Reel ve Finansal Etkileşim*, Kara Harp Okulu Y., Ankara 1999.

² Metin Toprak, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi*, 75.Yıl Armağanı, Kara Harp Okulu Y., Ankara 1999.

³ Ayrıntılı bilgi için bkz., Metin Toprak, *Türk Ekonomisinde Yapısal Dönüşümler*, Turhan Kitabevi Y., Ankara 1996.

⁴ Sinan Sönmez, "Türk Ekonomisindeki Sabit 'Çapa': Dış Borçlanma", *Özgür Üniversite Forumu*, Nisan-Haziran 2001, ss:30-46.

⁵ Türkiye'de yaşanan krizlerin 24 Ocak 1980 kararlarının doğal sonucu olduğunu ileri süren bir görüş için bkz., Fikret Başkaya, "Kriz Değil Kompradorlaşma", *Özgür Üniversite Forumu*, Nisan-Haziran 2001, ss:5-15.

⁶ Sümer Oral, *2002 Yılı Bütçe Sunuş Konuşması*, www.maliye.gov.tr.

⁷ Economist dergisi, www.economist.com, 18 Ekim 2001.

⁸ UNCTAD, *Global Economic Trends and Prospects*, 1 Ekim 2001, UNCTAD/GDS/Misc.21.; www.imf.org; www.economist.com.

⁹ Bu programın zayıf yanları konusunda Ercan Uygur'un şu çalışmasından geniş bir şekilde yararlanılmıştır: *Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri*, yayımlanmamış çalışma, 22 Mart 2001, Ankara, 29s.; Türkiye'nin uyguladığı son IMF programları ile ilgili olarak diğer başlıca şu çalışmalardan yararlanılmıştır: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, *Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı*, www.bddk.gov.tr; Hazine Müsteşarlığı, *Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*, www.hazine.gov.tr; Hazine Müsteşarlığı'nın IMF'ye 3 Mayıs 2001'de sunduğu niyet mektubu yine Hazine'nin web sayfasından alınmıştır.

¹⁰ Metin Toprak, Ömer Demir ve diğ., *Küreselleşen Dünyada Türkiye Ekonomisi, Serbest Piyasa Devriminin Serüveni*, 2001.

- ¹¹ Türkiye'nin 2000 yılı başından itibaren uygulamaya başladığı IMF programının niyet mektupları ve gözden geçirme raporları ve diğer gelişmeler Hazine Müsteşarlığının internet sitesinden alınmıştır. www.hazine.gov.tr.
- ¹² UNCTAD, *Global economic trends and prospects*, 2001.
- ¹³ TCMB ve DİE anketleri iş dünyasının beklentilerini, ANAR'ın aylık araştırmaları da ağırlıklı olarak hanehalkının beklentilerini yansıtmaktadır. www.tcmb.gov.tr; www.die.gov.tr; ANAR, *Türkiye Gündemi 2000 Araştırmaları*, ANAR Y., Ankara 2001, s:79-100.
- ¹⁴ DPT, *Katılım Öncesi Ekonomik Program*, DPT web sayfası. www.dpt.gov.tr.
- ¹⁵ Erinç Yeldan, "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler", *Özgür Üniversite Forumu*, Nisan-Haziran 2001, ss:55-63.
- ¹⁶ Dani Rodrik'in 4 Temmuz 2001 tarihinde TCMB'de yaptığı konuşma.
- ¹⁷ 2001 yılı ekonomik büyüme tahmini, eş zamanlı farklı resmi raporlarda çelişkili büyüklüklerde açıklanmaktadır. DPT 2001 yılı ekonomik küçülme tahminini yüzde 7.5 olarak vermektedir. DPT, *Katılım Öncesi Ekonomik Program*, www.dpt.gov.tr.
- ¹⁸ TZOB Başkanı Faruk Yücel, yabancı bir firmanın bu bitkiyi Türkiye'ye getirmek istediğini ve Türk çiftçisinin buna zorlandığını ileri sürmektedir. *Milliyet*, 30 Kasım 2001.
- ¹⁹ Egebank, Yurtbank, Yaşarbank, Bank Kapital ve Ulusal Bank.
- ²⁰ Sümerbank'ın sermayesini teşkil eden ve her biri 1000 TL nominal değerli 133.400.000.000 adet hisse Oyak grubuna devredilmiştir.
- ²¹ Lalit Raina, Marie-Renée Bakker ve Michael Gascoyne, *Turkey December 2000 and February 2001 Banking System Crisis: Impact Assessment and Bank Restructuring Costs*, teksir, 17s., 2001.
- ²² Türkiye Emlak Bankası A.Ş.'nin bankacılık yapma ve mevduat kabul etme lisansı, 9 Temmuz 2001 tarihinde kaldırılarak, bankanın tüm aktif ve pasifleri T.C. Ziraat Bankası A.Ş'ne devredilmiştir. T.C. Ziraat Bankası A.Ş'nin sermayesi, transfer edilen aktifleri karşılamak üzere yeterli düzeyde artırılmıştır.
- ²³ Hazine'den sorumlu Bakan Kemal Derviş ve Merkez Bankası Başkanı Süreyya Serdengeçti imzasıyla, stand-by anlaşması çerçevesinde IMF'ye sunulan Onuncu Gözden Geçirmeye İlişkin rapor ve politika metni. www.hazine.gov.tr.
- ²⁴ *Milliyet*, 30 Kasım 2001; IMF, www.imf.org.
- ²⁵ Türk ekonomisindeki reel ve finansal değişkenler arasındaki etkileşim konusunda bkz., Metin Toprak, *Türk Ekonomisinde Reel ve Finansal Etkileşim*, Kara Harp Okulu Y., Ankara 1999.
- ²⁶ Hürşit Güneş, "Niyet mektubunda kılıfa uydurma var mı?", *Milliyet*, 30 Kasım 2001.
- ²⁷ *Milliyet*, 30 Kasım 2001.
- ²⁸ BDDK, www.bddk.org.tr.
- ²⁹ BDDK, www.bddk.org.tr.
- ³⁰ Ankara Ticaret Odası Başkanı Sinan Aygün, önlemler paketini yorumladığı bir TV konuşmasında bu görüşünü dile getirmiştir.
- ³¹ *Dünya Gazetesi*, 30 Kasım 2001.
- ³² İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası (İSMMMO), *2001 Yılı Vergi Raporu*, İstanbul 2001.