

MAKRO EKONOMİK POLİTİKALAR
(ANA RAPOR)

Prof.Dr. Taner BERKSOY
(Raportör)

İstanbul, 1991

SUNUŞ

TÜSES Vakfı tarafından öngörülen bu rapor Prof.Dr. Taner Berksoy (Rapor-tör), Prof. Dr. Asaf Savaş Akad, Doç. Dr. Seyfettin Gürsel ve Doç.Dr. Hurşit Güneş'in sürekli, Prof. Dr. Gülten Kazgan'ın ise kesintili olarak katıldığı bir dizi toplantıda tartışılarak oluşturulmuştur. Raporda öne sürülen çözümleme ve görüşlerin tam anlamıyla bir fikir birliğini yansıttığını söylemek güçtür. Grubu oluşturan kişilerin, tekil olarak, belirli noktalara ve sonuçlara katılmadıkları, ancak raporda yer alan çözümleme ve görüşlerin, hemen her noktada, çoğunluğun tercihlerini yansıttığı söylenebilir.

Mevcut biçimiyle rapor hacimli ve kapsamlıdır. İkinci kısımda genel ilkeler ve üçüncü kısımda 1980 sonrası politikaların çözümlemesi yer almaktadır. Dördüncü kısımda ise 1991 sonrası için önerilen politika paketi açıklanmıştır. Ayrıntıdan kaçınmak isteyen okuyucuların doğrudan dördüncü kısımla ilgilenmeleri yeterli olacaktır.

İstanbul, 1991

MAKRO EKONOMİK POLİTİKALAR

I. GİRİŞ

Taner BERKSOY

Makroekonomik koşullar ekonomide istikrarın belirlenmesi açısından olduğu kadar, uzun dönemli gelişme üzerindeki etkileri açısından da önemlidir. Kısa dönemli değerlendirmelerde istikrar sorunu ön plana çıkar. Uzun dönemde ise, ekonominin genel gelişme temposu ve ekonomik yapıdaki dönüşümler önem kazanır. Bu çerçevede, kısa dönem analizleri iktisat politikaları uygulaması ekseninde yürütülürken, uzun döneme yönelik analizlerde sektörel gelişmelere ilişkin stratejik tercihlere ağırlık verir.

Ekonomik istikrarın kısa dönemde sağlanamadığı, istikrarsızlığın giderek kronik ve kendini besler bir sürece girdiği koşullarda, uzun dönem analizleri bunu dikkate almak zorundadır. Bu tür ortamlarda uzun dönemli kaynak kullanım kararları istikrarsızlığın etkisi altında kalır ve oluşan belirsizlik kaynak tahsis tercihlerini değiştirir. Kaynaklar, produktif yatırımlardan çok, spekülative girişimlere yönelir. Ekonomik gelişme ve yapısal dönüşüm dinamiği bundan olumsuz yönde etkilenir. Spekülative kaynak kullanım biçimi istikrarsızlığı besleyen bir olgudur. Böylece, birbirini izleyen kısa dönem istikrarsızlıkları, giderek uzun dönemli, kronik istikrarsızlığa dönüşür. Bu süreçte oluşan ve yerleşen enflasyon beklentisi de istikrarsızlığı pekiştiren bir etkidir. Sonuçta, enflasyonu gidermek giderek daha karmaşık bir sorun haline gelirken, ekonomik gelişme de kendini besleyen, kararlı bir tempoya oturtulamaz.

İstikrarsızlığın uzun süreli ve kronik bir karaktere bürünmesi, uzun döneme ilişkin stratejik tercihlerin irdelenmesini güçleştirir. Ekonomik değerlendirmeler zorunlu olarak acil olan istikrar sorunu üzerinde odaklaşır. Kaldı ki, uzun süren istikrarsızlığın yarattığı belirsizlikler, kısa dönemde dahi, karar birimlerinin önlerini görebilmelerini, geleceği sağlıklı olarak kestirebilmelerini olanaksız kılar. Bu koşullarda, ekonominin uzun dönemli gelişme dinamiklerini değerlendirebilmek son derece güçtür. Uzun dönemli stratejik değerlendirme yapanlar, çoğu kez subjektif yargılarla yüklenmiş spekülative seçişler yapmak, ya da bunları tartışmak durumunda kalırlar. Bu tür değerlendirmelerin hata payı oldukça yüksektir.

Kısa dönemde temel sorun istikrar olduğuna göre, uygulanacak makro ekonomik politikaların da bu yönde düzenlenmesi gerekir. Ancak, istikrar politikaları

bileşiminin ne olması gerektiği konusunda fikir birliği yoktur. Siyasi iktidarın politik tercihleri istikrar politikaları bileşimi içinde maliye, para ve gelirler politikalarının nisbi ağırlıklarının ve bunlarla uyumlu politika araçlarının belirlenmesinde temel etkindir. Uygulanacak politika bileşimi, siyasi iktidarın temel tercihlerini değiştirmesine, iktidarın değişmesine ya da iktidarın politik manevra alanının daralıp, genişlemesine bağlı olarak belirlenir. Ülkenin siyaset platformundaki değişimler istikrar politikaları demeti içindeki ağırlık dağılımına da yansır. Bu nedenle, makro ekonomik değerlendirmeler makro ekonomik değişkenlerdeki rakkamsal değişimleri olduğu kadar, iktisat politikası uygulamalarındaki dönüşümleri de değerlendirmek durumundadır.

İstikrar politikalarının bileşiminin yanısıra uygulamanın dozu ve zaman boyutu da önemlidir. İstikrar kısa dönemli bir sorundur. Dolayısıyla, çözüm arayışlarının zaman boyutu da kısa olmak durumundadır. Uygulamada iki temel yaklaşım olduğu söylenebilir. Bir kısım uygulamalarda, istikrar önlemlerinin dozu yüksek tutularak, istikrara bir şok tedavisiyle ulaşmak amaçlanmaktadır. İkinci yaklaşımda ise, önlemlerin dozu nisbeten düşük tutulup, istikrara tedricen ulaşılmanın hedeflendiği gözlenmektedir. Bu iki yaklaşım arasında siyasi iktidarın yapacağı tercih istikrarsızlığın ulaştığı boyuta bağlı olduğu kadar, iktidarın sahip olduğu siyasi ve toplumsal manevra alanına da bağlıdır. Manevra alanı daraldıkça, şok türü uygulamalara yönelme şansı azalmaktadır.

II. SOSYAL DEMOKRASİ AÇISINDAN MAKROEKONOMİK SORUN: DÖNEMLEME, İLKELER ve ÖNCELİKLER.

Ülkenin hızla seçim ortamına girdiği şu günlerde ekonominin sorunlarının ve mevcut koşul ve olanaklarının gerçekçi bir gözle değerlendirilmesi ve çözüm önerilerinin buna göre geliştirilmesi zorunludur. Uygun olmayan bir ekonomik konjonktürde, gerçekleştirilmesi olanaksız çözüm önerileriyle işe başlamak, sosyal demokrat yönetimin başarı şansını azaltacağı gibi, ülkeyi ciddi bir siyasal istikrarsızlığa sürüklemeye tehlikesini de beraberinde taşımaktadır. Bu nedenle, temel ekonomik sorunların öncelik sırasına sokulması, buna göre farklılaştırılmış çözüm önerileri geliştirilmesi, bu önerilerin siyasi takvimle uyumunun irdelenmesi ve uygulanacak makro ekonomik politikaların temel ilkeleriyle önceliklerinin belirlenmesi gereklidir.

2.1-Türk Ekonomisinde Temel Sorun: İstikrar.

1990'lı yıllarda Türk ekonomisi iki temel sorunla karşı karşıyadır. Sorunların birisi uzun süredir devam eden ve kronik bir nitelik kazanmış olan istikrarsızlıktır. Diğeri ise, ekonomide gözlenen yapısal sorunlardır. Yapısal sorunlar çoğu kez üretim ve istihdam bağlamında ortaya çıkan ve uzun dönemde ekonominin

sağlıklı bir büyüme rayına oturmasını engelleyen sorunlardır. Fiyat istikrarı ise kısa dönemli bir sorundur.

İstikrar ve ekonomik yapı sorunları, farklılaştırılarak tanımlanmakla birlikte, bütünüyle birbirinden bağlantısız sorunlar da değildir. Yapısal bozukluklar çoğu kez enflasyonu uyaran ve besleyen etkenlerdir. Ancak, kronikleşmiş bir istikrarsızlığı kısmen ya da tamamen çözmeden yapısal sorunların aşılması güçtür. Bu nedenle, Türk ekonomisinde uygulanması öngörülen makroekonomik politikalar tartışılırken süregelen enflasyon ve istikrarsızlığa öncelik verilmesi ve bu yönde bir dönemlemeye gidilmesi zorunludur.

Ekonominin yönetiminde uzun dönemli ve kalıcı başarı kuşkusuz yapısal sorunların üstesinden gelinmesinde yatar. İktidarların siyasi kimlikleri de söz konusu sorunların uzun vadeli çözümlerine ilişkin çözüm önerilerinden hareketle belirlenir. Dolayısıyla, sosyal demokrat bir yönetimin iktisat politikası hedeflerini salt istikrar amacıyla sınırlamak yanıltıcı olur. Tersine, orta ve uzun vadede, sosyal demokrat kimlik taşıyan pek çok iktisat politikası uygulaması önermek mümkündür. Öte yandan, kısa dönemli istikrara yönelik makroekonomik politika uygulamalarını, genellikle siyasi kimlikten ayrı, büyük ölçüde teknik bir çözümler kümesi olarak algılamak gerekir. Bu çerçevede, enflasyonla mücadelede öncelik verilmesi sosyal demokrat bir yönetimin etkili ve kalıcı bir ekonomik başarıya ulaşması açısından vazgeçilmez bir öncelik taşımaktadır. Bunun nedenleri kısaca şöyle özetlenebilir:

- * Yüksek düzeyli ve kronik bir enflasyon, istikrarlı ve uzun soluklu bir kalkınma programı uygulanmasını olanaksız hale getirir. Temel üretim birimleri olan özel ve kamu firmalarının, bu tür bir enflasyon sürecinde, uzun vadeli yatırım ve üretim planlaması yapmaları son derece güç ve risklidir. Son on yılda Türk ekonomisinde yatırım hevesinin azalmasında sürekli enflasyonun iktisadi kararları bozucu etkileri önemli rol oynamıştır.
- * Enflasyonun yatırımları caydırıcı bir etkisi de faiz aracılığıyla ortaya çıkmaktadır. Yüksek enflasyona paralel olarak ortaya çıkan yüksek kredi faizleri yatırımları engelleyen önemli bir etkidir.
- * Enflasyonun spekülâtif yatırım ve kazançları özendirdiği bilinmektedir. İktisadi kararlarda tercihlerin spekülâtif alanlara yönelmesi üretken yatırımları frenlemekte ve üretim hacmini olumsuz yönde etkilemektedir.
- * Yüksek enflasyon ücret, faiz, döviz kuru gibi temel fiyatlar üzerinde sürekli baskı yaratmakta, bu da gelirler politikası, para politikası, ticaret politikası gibi iktisat politikalarının uygulama alanını daraltarak, etkinliğini azaltmaktadır. Temel fiyatların enflasyon baskısı altında olması, iktisat politikası uygulayıcısını önemli bir ikileme sürüklemektedir. Temel fiyatların enflasyo-

na paralel olarak yükselmesi, maliyetleri şişirerek, enflasyonu besleyici bir etki yaratmaktadır. Temel fiyatların doğrudan müdahalelerle enflasyonun altında tutulması ise, nisbi fiyatları değiştirerek, kaynak dağılımında sapmalara ve giderek önemli dengesizliklere yol açmaktadır.

- * Yüksek ve kronik enflasyon gelir dağılımındaki bozulmanın en önemli nedenidir. Gelir dağılımının düzeltilebilmesinin ön koşulu enflasyonun makul bir düzeye indirilmesidir.
- * Dünya ekonomisinin ulaştığı evrede ekonomilerin dışa açık ve dünya ekonomisiyle entegrasyon düzeyi yüksek yapılara yöneldiği gözlenmektedir. Bu bağlamda, Türkiye'nin önünde Avrupa Topluluğu ile bütünleşme gibi somut bir hedef de vardır. Kronik enflasyon ortamında bu tür hedefleri gerçekleştirme yönünde ciddi bir mesafe alınması güçtür.
- * Nihayet, enflasyon ekonomik ve sosyal yapıda önemli ölçüde tahribat yapmakta ve değerler sistemi üzerinde olduğu kadar, siyasal tercihler üzerinde de olumsuz etkiler yaratmaktadır.

Kısaca özetlediğimiz ve sayısını kolayca arttırabileceğimiz bu tür nedenler, mevcut koşullarda iktidarı devralacak sosyal demokrat bir yönetimin, kendi orta ve uzun vadeli programlarını uygulayabilecek bir ekonomik ve siyasal ortam yaratabilmek için, kısa dönemde istikrar hedefine öncelik ve ağırlık vermesi gerektiğine işaret etmektedir. Bu nedenle "Makroekonomik Politikalar Çalışma Grubu" çabalarını kısa dönemli bir anti-enflasyon programı üzerinde yoğunlaştırmış, orta-uzun dönem politikalara ilişkin ilke bazında önermelerle yetinmiştir.

2.2. Ekonomik ve Siyasal Takvim Uyumu.

Kısa dönemli ve istikrara yönelik makroekonomik politika uygulamalarını siyasi kimlik sorunu haline dönüştürmeden, bir teknik çözümler kümesi olarak algılayanın doğru olacağını kabullenmekle birlikte, bu tür uygulamaların siyasal sonuçları olmayacağını varsaymak doğru değildir. Kuşkusuz bu tür sonuçlar söz konusudur ve bunlar dikkate alınmalıdır. Makroekonomik politika uygulamalarının irdelenmesini, salt akademik kaygıların ötesine taşıyıp, muhtemel siyasal etki ve sonuçları da çözümlemeye kattığımızda, önceliklere uygun olarak uygulanacak ekonomik takvimle, siyasi sonuçların alınacağı siyasal takvim arasındaki bağlantılar ve etkileşimin de göz önüne alınması gerekmektedir. Bu, iki önemli sorunu gündeme getirmektedir. Birincisi, ekonomik önlemlerin öncelik alması halinde, bunların hızla ve ödünsüz uygulanmasına olanak verecek siyasal destek ve gücün yaratılması sorunudur. İkinci sorun ise, özellikle kısa dönemli istikrara yönelik uygulamaların siyasal yansımalarının bir sonraki seçim takvimine göre doğru zamanlanması sorunudur.

Bu noktaya kadar yapılan açıklamalardan anlaşılacağı gibi, çalışma grubunun

önerisi, mevcut koşullarda iktidarın devralınması halinde, bir süre istikrar hedefine ve dolayısıyla ekonomik takvime öncelik ve ağırlık verilerek enflasyonun makul bir düzeye indirilmesidir. Bu sürenin 18-24 ay olması öngörülmektedir. Bu süre içinde enflasyonun hız keserek, makul bir düzeye inmesi, iktidarın ikinci döneminde sosyal demokrat kimlikli ekonomik ve sosyal programların etkin biçimde uygulanmasına olanak verecektir.

Önerilen bu sürecin, yukarıda değindiğimiz türde, siyasi destek ve zamanlama sorunları vardır. Bunların kısaca irdelenmesi yararlı olacaktır.

* Türk ekonomisini mevcut koşullarıyla devralacak bir iktidarın ilk döneminde istikrara öncelik veren bir yaklaşımı benimsemesi, ancak bundan sonra kendi siyasi ilkeleri yönünde bir yapısal dönüşüm programını devreye sokması nesnel gerçekler ve iktisat mantığı açısından kaçınılmaz görünmektedir. Kısa dönemli istikrar politikalarını uygulama zorunluluğu, özellikle sosyal demokrat bir iktidarın kendisinden beklenen yeniden bölüşüm ağırlıklı özgün politikalarını iktidarının ilk döneminde ertelemesi zorunluluğunu da birlikte getirecektir. Orta ve uzun vadede başarılı olabilmek için, istikrara yönelik bu ilk dönemin hızla ve mutlaka başarıyla aşılması ve bu süreçte siyasi desteğin yitirilmemesi çok önemlidir. Öte yandan, kısa dönem makroekonomik politika uygulamasında başarılı olabilmek için ödünsüz, kararlı ve ısrarlı olunması gerekecektir. Bu dönemde, istikrar arayışının yansıması olarak ekonomide daralma ve yavaşlama olması kaçınılmazdır. Bu kuşkusuz ek bir yük getirecektir. Seçim sürecinde beklentileri yükseltilmiş olan kitleler ve siyasi angajmanı yoğunlaşmış olan parti teşkilatının iktisat politikası uygulamasında bu tür bir öncelik sıralamasını yadırgaması ve siyasi destek konusunda tereddütlü davranması doğaldır. Bu tür tereddütlerin mutlak bir siyasi tepkiye dönüşmesini engellemenin ön koşulu, seçim öncesinde açık, net ve ikna edici biçimde ekonomi politikası uygulama takviminin açıklanmasıdır. Bu konuda olabildiğince şeffaf davranıp, hedefleri tüm açıklığıyla deklare etmek, beklentilerin daha gerçekçi boyutlarda tutulabilmesini sağlarken, tepki oluşumunu ve bunun siyasi platforma aktarılmasını da önceden belirlenmiş ekonomik-siyasal takvim çerçevesinde tutabilme olanağı verecektir. Böylece, sıkıntılı bir dönemi siyasi desteği yitirmeksizin aşmak mümkün olacaktır.

* İktidarın ilk döneminde istikrar arayışının getireceği sıkıntıları siyasi desteği yitirmeksizin aşmak, siyasi destek sorununu tümüyle çözmeye yetmez. Önemli olan, söz konusu desteği ikinci seçim dönemine büyüterek taşımaktır. Mevcut koşullarda, ekonomik güçlüklerin iktidarın ilk dönemine rastlatılması ve ikinci dönemde gelişmeye ve refaha dönük politikaların devreye sokulması, iktisat mantığı açısından olduğu kadar, siyaset mantığı açısından da tutarlıdır. Ekonomik takvimle siyasi takvim arasında en verimli uyum bu tür bir öncelik sıralamasında yatmaktadır. Tersine bir tercih ciddi bir

uyumsuzluk örneği olur. Hızlı ve kronik bir enflasyon ortamında, istikrar gereğini boş vererek, ilk dönemde hızlı büyüme hedefine yönelmek, bir sonraki seçim dönemine yaklaşıırken, daha yoğun bir istikrar ihtiyacını gündeme getirecektir. Bunun sonucu, daha derin bir daralma ve yükün artmasıdır. Seçime gidilirken bu tür bir makro politika uygulamasının siyasi mantıkla bağdaşmıyacağı açıktır.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, birbiriyle tutarlı ve tek bir seçim döneminin ötesine bakabilen ekonomik-siyasal takvim oluşturma evreleri şöyle özetlenebilir.

- Birinci seçim dönemine girilirken, iktidarın ilk 18-24 ayında ciddi bir anti-enflasyon programının hedeflendiği tüm nedenleri ayrıntısı ve sonuçlarıyla açıklanacak,
- Bu 18-24 ayda, kararlı ve ısrarlı bir uygulamayla istikrar sağlanacak,
- İkinci 24-32 ayda gelişme, yapısal dönüşüm ve refaha dönük politikalar uygulamaya sokulacak,
- Böylece, istikrar içinde ve canlı bir ekonomik ortamda ikinci seçim dönemine girilecektir. Ekonomik ve siyasi kazanımlar açısından optimum çözüm, bu tür bir öncelikler dizisi ve buna uyarlı takvim oluşturmaktır.

2.3. Makroekonomik Politika İlkeleri ve Öncelikleri.

Türkiye'de makroekonomik politika uygulamasında kullanılacak temel yaklaşım ve ilkelerin de gözden geçirilmesi gereklidir. Cumhuriyetten buyana, ekonomi yönetiminde sergilenen farklı anlayışlar zihinlerde önemli tortular bırakmıştır. Bunların başında piyasa sisteminin ekonomideki işlevine ilişkin tereddütler gelmektedir. Piyasa göstergelerine (fiyatlara) verilecek öncelik ve ağırlık ve bu göstergelerin oluşumuna egemen olacak mekanizmalar özellikle sosyal demokrat çevrelerde tartışma konusudur. İlginç olan, teknik yönleri ağır basması gereken bu tartışmanın ideolojik bir çekişme biçimini almış olmasıdır. Oysa, tüketim ve kaynak kullanımına ilişkin iktisadi kararların bireyler tarafından alındığı ekonomilerde, bu kararlarda temel gösterge işlevi gören fiyatların ve piyasa işleyişinin görmezlikten gelinmesi ya da bunun ihmal edilmesi, üstelik buna bir de ideolojik boyut eklenmesi, hem gereksiz hem de sakıncalıdır. Sosyal demokrat ekonomi yönetiminin böyle bir kompleksle yüklenmesi oyun alanını daralttığı gibi, uzun dönem hedeflerine çok yüksek maliyetlerle ulaşabilmesine neden olur.

Bu koşullarda, makroekonomik politika anlayışı ve uygulamasına egemen kılınması gereken ilk ilke objektif piyasa dinamiklerinin sağlanması (ki, bu bağlamda orta ve uzun vadede yapılabilecek pek çok yasal ve kurumsal düzenleme vardır) ve fiyat göstergelerinin öncelik almasına ağırlık verilmesidir. Kişisel ve grupsal çıkar sağlama gayretlerinden uzak kalabilen bir yönetimin, piyasa göstergelerini daha etkin olarak kullanabileceği açıktır. Sosyal demokrat bir yö-

netimin piyasa olgusuna bu tür bir netlikle yaklaşması siyasi platformda kendisini anlatabilmesi açısından da yararlıdır.

Objektif piyasa işleyişinin sağlanması bağlamında ikinci politika ilkesi, ekonominin dış dünyayla ilişkisinin de bu çerçevede algılanması ve düzenlenmesine ilişkindir. Gerek dünya tecrübesi, gerekse Türkiye uygulamasından ulaşılan sonuçlar, özellikle fiyatların oluşumu sürecinde dünya ekonomisiyle bağlantının kopartılmasının ciddi kaynak kayıplarına yol açtığını, gereksiz rantlar yaratıldığını ve bunun da gelir dağılımını olumsuz yönde etkilediğini göstermektedir. Öte yandan, makroekonomik yönetimde fiyat müdahalesi türünde araçların kullanılması halinde söz konusu olumsuzlukların daha da büyük boyutlara ulaştığı, buna karşılık önemli bir reel kazanç sağlanamadığı da bilinmektedir. Daha çok genel bir koruma şemsiyesi sağlayan bu tür yaklaşımlar özendirici niteliğini hızla yitirmekte ve sonuçta kaynak kullanımında nisbi fiyat yapısına getirilen çarpıklığın olumsuz etkileri dışında pek bir şey kalmamaktadır. Bu nedenle, zorunlu görülen hallerde korumanın seçici biçimde ve kamu subvansiyon türünde dolaylı araçlarla sağlanması, makroekonomik politika uygulamasında ekonomiyi dışa kapatacak araçların kullanımından kaçınılması temel ilke olarak benimsenmelidir.

Piyasa işleyişi-fiyat oluşumu bağlamında benimsenmesi gereken üçüncü ilke ücret, faiz, döviz kuru gibi temel fiyatlara ilişkindir. Temel fiyatların oluşumunda objektif piyasa güçlerinin dikkate alınması, iktisat politikası uygulamasında devletin fiyatlara doğrudan müdahalesini (fiyat belirlemesini) bir iktisat politikası aracı olarak devre dışı bırakmaktadır. Bu tür fiyatlara doğrudan müdahale yoluyla makro denge arayışı, etkili olmadığı gibi, sonuçta gereksiz dengesizliklere ve bunalımlara yol açmaktadır. Bu, kuşkusuz, devletin dolaylı müdahalelerden de aynı titizlikle kaçınacağı anlamına gelmemektedir. Özellikle ani dengesizliklerden kaçınmak ve kısa dönemli hedeflere ulaşabilmek amacıyla bu tür müdahaleler, olanaklar ölçüsünde, kullanılabilir. Buradaki ilke, doğrudan fiyat belirlemek yerine, fiyat oluşumunda etkili olan arz ya da talep büyüklüğüne müdahale etmek olmalıdır. Faiz oranı, döviz kuru gibi temel fiyatlarda devlet müdahalesi çağdaş dünyada bu yönde yapılmaktadır.

Makroekonomik politika anlayışı ve uygulamasındaki ilkelerin yanısıra, farklı politika eksenleri arasındaki bağlantılar ve bunların kullanımındaki öncelikler de belirlenmelidir. Burada ilk adım, farklı politika eksenlerini oluşturan maliye ve para politikaları arasındaki bağlantının sergilenmesidir. Etkin bir makroekonomik yönetim açısından maliye ve para politikalarının, aynı amaca yönelik olarak, bir arada ve eşgüdümlü planlanıp, uygulanması zorunludur. Bir dönem iktisat öğretisine egemen olan salt para politikası eksenli makroekonomik yönetim anlayışının doğru ve etkin bir yaklaşım olmadığı anlaşılmıştır. Özellikle kısa dönemli istikrar arayışlarında bu iki politika eksenini etkin olarak kullanmak, hem hızla sonuca ulaşmak, hem de uzun dönem kararlarına egemen olabilecek belir-

sizlikleri gidermek açısından önemlidir. Bu bağlamda uyulması zorunlu olan ilke, söz konusu iki eksen ters ve çelişik yönde kullanmaktan kaçınmaktır. Örneğin, fiyat istikrarını sıkı para politikasıyla sağlamaya çalışırken, kamu maliyesini gevşek tutmak, istikrarı sağlamadığı gibi, enflasyonu besleyen etkiler de yaratmaktadır. İleride göstereceğimiz gibi, 1980 sonrası Türkiye tecrübesi söz konusu çelişkinin tipik örnekleriyle doludur.

Maliye ve para politikaları arasındaki karşılıklı bağlantının belirlenmesinin yanı sıra bu politikaların kullanımındaki öncelik ve ağırlığın da belirlenmesi gerekir. Bu yöndeki öncelik kuşkusuz ekonominin içinde bulunduğu koşullarla yakından ilgilidir. Ekonomide istikrarın egemen olduğu koşullarda, makroekonomik yönetim, para politikasına öncelik verip, maliye politikasını da bu yönde düzenleyerek yürütülebilir. Diğer bir deyişle, istikrar koşullarında para politikası daha dikkatli kullanılması gereken aktif eksen olabilir. Ancak, istikrarsızlık koşullarında hedef ve dolayısıyla araçların değişmesi zorunlu hale gelir. Bu koşullarda, hedef kısa sürede istikrarın sağlanmasıdır ve öncelik maliye politikasına kaydırılmak, para politikası da bu yönde (accomodating) uygulanmak zorundadır. Maliye politikasına ağırlık ve öncelik tanınması, özellikle istikrarsızlığın kamu kesimi açıklarından kaynaklandığı durumlarda önem kazanır. Türkiye'de son dönem enflasyonun kamu kesimi finansman açıklarından kaynaklandığı genel kabul gören bir olgudur. Bu durumda, istikrara yönelik kısa dönemli makroekonomik politika uygulamasında ağırlık ve önceliğin maliye politikasına verilmesi gerekeceği açıktır.

III- 1980 SONRASI DÖNEMDE MAKROEKONOMİK POLİTİKALAR.

Türkiye ekonomisi 1970'lerin ikinci yarısından bu yana, değişen dozlarda, fakat süreklilik gösteren bir enflasyon baskısı altındadır. Aynı dönemde çok sayıda istikrar paketi uygulanmışsa da, enflasyonun kronik bir soruna dönüştüğü kolaylıkla söylenebilir. İstikrar arayışları içinde makroekonomik politika uygulamalarının etkinliğinin anlaşılması için 1980 sonrası dönemin üç alt dönemde incelenmesi doğru olur. Alt dönemler genelde siyaset ortamındaki dönüşümlere paralel olarak tanımlanmıştır. Bu, makro ekonomik politikalarındaki eksen kaymalarını görebilmek açısından yararlı bir dönemlemedir. Alt dönemler şunlardır:

- i - 1980 - 1983 Dönemi
- ii - 1983 - 1987 Dönemi
- iii - 1987 - 1990 Dönemi

3.1. 1980-1983 Dönemi Gelişmeleri.

- * 1980 yılı başında ekonomide istikrarı amaçlayan oldukça ortodoks bir istikrar politikasının yanısıra, ekonomiyi dışa açmayı ve yapısını değiştirmeyi hedefleyen bir yapısal değişim programı uygulamaya konmuştur.
- * Dönemin ilk sekiz ayı sivil yönetimde, sonrası ise askeri yönetimde geçmiştir. Askeri yönetimin baskıcı karakteri, demokratik koşullarda uygulanması zor önlemlerin katı ve yüksek dozda kullanılmasına imkan vermiştir.
- * 1980-1983 döneminde makroekonomik politikaların ana eksenini maliye politikası oluşturmuş, ücret ve para politikaları bunun destekler yönde kullanılmıştır.
- * 1983 yılında vergi sistemini rasyonalize etmek ve tahsilatı hızlandırmak amacıyla, temelde vergi dilimlerinin değiştirilmesi üzerine oturtulmuş yeni vergi önlemleri vergi gelirlerinde sınırlı da olsa bir artış sağlamıştır.
- * Maliye politikaları içinde esas ağırlık harcama politikalarına verilmiştir. Bütçe harcamalarının GSMH'ya oranı 1980'de %30.4'den 1982'de %23.7'ye geriletilmiştir.
- * Daralan harcamalar çerçevesinde, en önemli nisbi küçülme transfer harcamalarında sağlanmıştır. Bu, sonraki dönemlerde izlenen politikalardan önemli bir farklılığı simgelemektedir.
- * Maliye politikası çerçevesinde 1980-1983 döneminde getirilen önemli bir yenilik, KİT'lerin finansmanı konusundadır. İşletmecî KİT'lerin fiyat politikası zarar etmeyi önleyecek biçimde değiştirilmiştir. 1980'de GSMH'nın %5.8'i düzeyinde olan KİT açıkları 1982'de %2.4'e geriletilmiştir.
- * KİT finansmanı konusunda getirilen en radikal değişiklik, bu kuruluşların açıklarının finansmanında Merkez Bankası ve banka sisteminin kaynaklarının kullanımının engellenmesidir. Sonuçta, mali kesimin KİT finansmanına katkısı 1980-1983 döneminde radikal biçimde küçültülmüştür.
- * KİT'ler azalarak devam eden açıklarını daha çok dış kredilerle finanse etmeye özendirilmiştir.
- * Ağırlıklı olarak izlenen maliye politikası sonucunda, Kamu Kesimi açığı ve Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG) 1980-1983 döneminde önemli ölçüde, küçülmüştür. 1980'de %10.5 olan KKBG/GSMH oranı 1982'de %4.2'ye geriletilmiştir. Bu da, sonraki dönemlere kıyasla, önemli farklılık gösteren bir politika tercihidir.
- * KKBG'nın finansmanında da 1980-1983 döneminde önemli bir dönüşüm sağlanmış, dönem başında %34.3 olan Merkez Bankası katkısı dönem sonunda %9.8'e gerilemiş, iç ve dış borçlanmanın finansmanı katkısı da büyümüştür.
- * 1980-1983 döneminde makro iktisat politikalarının ana eksenini maliye poli-

tıkası olmakla beraber, reel ücretlerin geriletilmesi üzerine oturtulan ve baskıcı yöntemlerle sürdürülebilir gelirler politikası da aşırı talebin giderilmesinde önemli bir destek sağlamıştır. Nitekim toplam iç talep 1981'de %1.6 ve 1982'de %2.8 gibi düşük oranlarda artarken, özel tüketim harcamaları artışları da sırasıyla %0.6 ve %4.2 gibi sınırlı düzeyde kalmıştır..

- * 1980-1983 döneminde para politikası daha çok pasif bir konuma kalmış, kurumsal düzenlemeler ve mali araçların çeşitlendirilmesi ağırlık kazanmıştır.
- * Para politikası açısından en önemli yenilik, uzun yıllar süregelen idari kararlarla ve negatif reel getiri verecek biçimde belirlenen faizin serbest bırakılması ve pozitif reel faiz verecek düzeylere yükselmiş olmasıdır.
- * Yasal ve kurumsal gereklire yerine getirilmeden faizin serbest bırakılması, sonuçta piyasa bankerlerinin çökmesi ve tasfiye edilmesiyle sonuçlanmış olsa bile, negatif reel faiz geleneğinin olumlu yönde ve kalıcı biçimde değiştirilmiş olması açısından önemli bir adımdır.
- * 1980-1983 döneminde TC. Merkez Bankası ekonominin likiditesini rezerv para büyüklüğü yardımıyla izlemiştir. Bir yandan KİT ve KKBG finansmanın katkının nisbi olarak daralmış olması Merkez Bankasının rezerv parayı ve dolayısıyla para arzını kontrolünü kolaylaştırırken, dış kredilerin artması ve kur politikasının TL'nin sürekli değer kaybı üzerine oturtulmuş olması nedeniyle şişen dış yükümlülükler de tersine bir rol oynamıştır. Yine de bu dönemde para arzı artışı oldukça sınırlı düzeyde tutulabilmiştir.
- * 1980-1983 döneminde pozitif reel faize dönüşün yanısıra para politikasının ikinci önemli yönü Hazineye, KİT'lere ve tarımsal desteklemeye yönelik Merkez Bankası katkısına getirilen sınırlamaların rezerv para ve para arzı artışlarının sınırlı tutulabilmesine olanak vermesidir. Bu da, sonraki dönemlere kıyasla önemli farklılık gösteren politika tercihine işaret etmektedir.
- * 1980-1983 döneminde izlenen istikrar politikaları enflasyon oranının 1980'de %107.2'den 1982 yılında %27, 1983'de ise %30.5 düzeyine inmesini sağlamıştır. Bunun kısmi bir başarı olarak değerlendirilmesi gerekir.
- * Bu dönemde enflasyonun önemli oranda geriletilmesi, ekonominin büyüme ve yatırım-tasarruf performansının gerilemesi pahasına gerçekleştirilmiştir. Büyüme ortalama %3-3.5 düzeyinde kalırken, özel tasarruf ve özel yatırım oranlarında önemli düşmeler olmuştur.

3.2. 1983-1987 Dönemi Gelişmeleri.

- * Türkiye Kasım 1983 seçimleriyle yeniden demokratik, parlamenter siyasete dönmüştür. Demokratik düzene geçişle birlikte kamu oyunun iktisadi dü-

zenlemelere olan duyarlılığıyla, sosyal ve ekonomik talepleri de artmıştır. Aynı şekilde, sivil iktidarın kamuoyunun istek ve tepkilerine olan duyarlılığı da yükselmiştir.

- * Sivil rejim döneminde izlenen politikaların türü ve dozunun değişmesi doğaldır. Ancak, 1983 sonrası uygulamada salt bununla yetinilmediği ve makro ekonomik politikaların ana ekseninin de maliye politikalarından, para politikalarına kaydırıldığı görülmektedir.
- * Söz konusu kayma ani bir dönüşten ziyade, tedrici bir süreç şeklinde gerçekleştirilmiştir. 1984 yılından itibaren mali disiplin ve daralmadan vazgeçildiği ve istikrarın fiyat önlemlerinde aranmaya başlandığı gözlenmektedir. Kamu maliyesinde izlenen disiplinsiz gelişme 1990'lara kadar sürecek olan bir eğilimdir. Öte yandan, 1987 sonrası izlenen pek çok politikanın temeli de 1983 sonrasında atılmıştır.
- * 1983-1987 döneminde önemli bir gelişme vergi politikasının "arz yönlü iktisat" anlayışı doğrultusunda yeniden düzenlenmesi çabasıdır. Genellikle, tasarrufları özendirmek amacıyla vergi dilimlerini ve vergi oranlarının aşağıya doğru yeniden ayarlanması ve çeşitli vergi ayrıcalıkları sağlanması şeklinde uygulanan bu politikanın 1984'den itibaren temel iktisat politikası tercihi olarak kullanıldığı dikkati çekmektedir.
- * Arz yönlü iktisat anlayışı doğrultusunda oluşturulan vergi politikasının kendisinden beklenen tasarruf ve yatırımları özendirme etkisini yaratmadığı fakat önemli vergi kayıplarına neden olduğu söylenebilir.
- * 1983 sonrası dönemde maliye politikası çerçevesinde getirilen bir diğer önemli dönüşüm, belli kamu gelirlerini bütçe dışına taşıyan, ya da bu gelirlerin konsolide bütçe dışında oluşmasına imkan veren özel amaçlı fon uygulamasının sayı ve hacim olarak hızla büyütülmesidir.
- * İlave kaynak mobilizasyonu açısından yararlı gibi görülebilecek fon uygulamasının başta mali disiplinin kaybedilmesi olmak üzere pek çok sakıncası vardır.
- * 1983-1987 döneminde kamu gelirleri açısından önemli sayılabilecek bir başka gelişme de merkezi otoritenin gelir kaynakları arasında yer alan bazı vergilerin tahsilat ve harcama yetkisinin yerel yönetimlere devredilmesidir. Bu bir yandan bütçe gelirlerinde kanamaya yol açarken, bir yandan da yerel yönetimlerin yoğun bir harcama kampanyasına girişmesi sonucu, kamu harcamalarında önemli bir artış sağlamıştır.
- * Bu gelişmelerin sonucunda, konsolide bütçenin ekonomi içindeki büyüklüğü ve etkinliği azalırken, fonlar, yerel yönetimler ve işletmeciler KİT'lerin katılımıyla, kamu kesimi toplamının ekonomi içindeki büyüklüğü artmıştır. Bu devleti küçültmek amacıyla olan sivil iktidar açısından önemli bir çeliş-

kidir. Aynı gelişme, 1980-1983 döneminde izlenen disiplinli ve daraltıcı maliye politikasından vazgeçildiğinin somut kanıtıdır.

- * Vergi düzenlemeleri 1983 yılında %19.9 olan vergi gelirleri/GSMH oranının 1984 yılında %15.2'ye düşmesi sonucunu doğurmuştur. Daha sonraki gelişmeler ve özellikle KDV uygulaması sonucunda, söz konusu oran 1987'de ancak %17.2'ye yükselmiştir. Bu bulgular, gelirler yönünden genişletici bir maliye politikasının tercih edildiğini göstermektedir.
- * Kamu harcamaları, kamu gelirlerindeki nisbi gerileme eğilimini izlemiştir. Sonuçta, bütçe açığı/GSMH oranı 1983'de %2.7'den 1987'de %3.5 düzeyine çıkmıştır. Harcamalar yönünden de daraltıcı bir politika izlenmediği açıktır.
- * Kamu harcamalarının yapısı önemli ölçüde değiştirilmiştir. Yatırım harcamalarının nisbi büyüklüğü önemli bir değişme göstermezken, cari harcamalar küçültülmüş, transfer harcamalar ise büyümüştür. Transfer harcamalarını sürükleyen temel etken iç ve dış borçlanmadan kaynaklanan faiz mükellefiyetinin hızla büyümesidir. Bu gelişme daha sonra da sürecek ve sonuçta bütçe harcamalarının kireçlenmesine neden olacaktır.
- * 1983 sonrasında kamu gelirlerinin aşınması ve kamu harcamalarındaki disiplinin yitirilmesi sonucu konsolide bütçenin yanısıra, yerel yönetimler, özel fonlar ve KİT'leri de içeren kamu kesimi finansman açığı ve buna paralel olarak kamu kesimi borçlanma gereği hızla büyümüştür. Genişletici maliye politikası tercihinin en somut kanıtı budur. 1983'de %6 düzeyinde olan KKBG/GSMH oranı 1987'de %7.8 düzeyine ulaşmıştır.
- * KKBG finansmanında Merkez Bankası kaynaklarının kontrollü biçimde kullanıldığı, buna karşılık, özellikle dış borçlanma, kısmen de iç borçlanmanın bu amaca yönelik kullanımının arttığı gözlenmektedir. Merkez Bankası kaynaklarını kullanmadaki isteksizliğin, enflasyon kaygısından kaynaklandığı ve doğru bir yaklaşım olduğu söylenebilir.
- * 1983-1987 döneminde maliye politikası daraltıcı yönde etkinliğini yitirip, politika tercihi olarak geri plana atılmış, buna karşılık para politikası ön plana çıkartılmıştır. Bu gelişmenin iki boyutu önemlidir. Birincisi, ekonomiye artan ölçüde mali araç ve kurumun sokulmasıdır. İkinci boyutu ise TCMB'nin mali kesim üzerindeki etkinliğinin ve denetim gücünün giderek arttırılmasıdır.
- * 1985 yılında bankalara yönelik yeni düzenlemeler yabancı banka sayısını arttırmıştır. TCMB'de 1986'da bankalar arası para piyasasını (interbank) oluşturmuş, 1987'de açık piyasa işlemlerini para politikası aracı olarak kullanmaya başlamıştır.
- * 1984 yılında kambiyo işlemlerinde sağlanan liberasyon bankalara döviz tutma ve döviz hesabı açma imkanı vermiş, dış ticaretten kaynaklanan döviz

işlemleri ticaret bankalarına devredilmiş ve bankalar dış piyasalardan kısa vadeli kredi teminine özendirilmeye başlanmıştır. Özellikle döviz tevdiat hesapları ve dış kredi sağlama çabaları para ikamesi ve döviz talebi üzerinde baskı oluşması gibi sonuçlar yaratarak para ve kur politikalarının etkinliğinin azalmasına neden olmaktadır.

- * 1983 sonrası dönemin mali kesim açısından en önemli gelişmelerinden birisi devletin mali piyasalara daha büyük ağırlıkla girmesidir. Maliye politikasının gevşetilmesi sonucu artan kamu açıkları ve bunun finansmanında TCMB kaynaklarını kullanmaktan kaçınma eğilimi sonuçta devleti mali piyasalara yönelmeye zorlamıştır. Bunun faiz oranını yükseltmek ve özel kesimi mali piyasalar dışına itmek (crowding-out) gibi önemli sakıncaları vardır.
- * Kambiyo işlemlerinin kısmi liberasyonu daha sonraki dönemde gerçekleştirilecek olan konvertibilitenin ilk işaretidir. Ancak, TL ve döviz arasında koşullara göre iki yönlü ikame olanağı veren bu gelişme, mali sisteme önemli bir istikrarsızlık unsuru sokmuştur. TCMB, 1986 yılında bundan yakınmaya başlamış ve TL değerini koruyabilmek için reel faiz ile TL'nin devalüasyon hızı arasında bir denge kurulması gereğine işaret etmiştir. Bu sonraki yıllarda kur politikasında gerçekleştirilen radikal dönüşümün ilk işaretidir.
- * Maliye ve para politikasının giderek genişletici bir kimlik kazanması 1982'de %27 düzeyine düşürülen enflasyonun yeniden hızlanmasına yol açmıştır.

3.3-1987-1990 DÖNEMİ GELİŞMELERİ.

- * 1987 sonrasında 1983-1987 döneminde başlatılan politika anlayışı konsolide edilmiştir.
- * Maliye politikası yine genişletici niteliğini korumuştur. Sonuçta, 1990 senesi KKBG/GSMH oranı %9.4 gibi yüksek bir düzeye tırmanmıştır.
- * KKBG yine harcama artışlarından kaynaklanmıştır. KKBG finansmanında iç borçlanmanın katkısı 1990 yılında %90.4'e ulaşmıştır.
- * İç borçlanmanın artışı transfer nitelikli faiz ödemelerini arttırmakta ve bütçe açıklarını beslemektedir.
- * İç borçlanmanın artması kamu kesiminin crowding-out etkisinin de yoğunlaşmasına neden olmaktadır.
- * 1986'dan itibaren TCMB para politikasını daraltıcı yönde kullanma eğilimi göstermektedir. Ancak, rezerv para ve geniş anlamda (M2) para arzında gözlenen çok yüksek artışlar bunda başarılı olamadığına işaret etmektedir.

- * 1988'de iki kez faizlere müdahale edilerek TL'den kaçış durdurulmaya çalışılmıştır. Bunun sonucu faizlerin yükselmesidir. Buna karşılık enflasyon 1988'de hızlanmış, 1989'da da bu düzeyini korumuştur.
- * TCMB 1990 Ocak ayında formel bir para programı ilan etmiştir. Programın temel yaklaşımı TCMB'nin kendi bilanço büyüklüğünü kontrol altında tutarak ekonominin likiditesini kontrol etme hedefidir.
- * TCMB bilançosunun aktifinin en büyük iki kalemi kamu kesimi kredileri ve devalüasyon hesabıdır. TCMB'nin 1990'a kadar para arzını kontrolünü güçleştiren etken bu iki kalemin hacim olarak büyümesidir.
- * TCMB aktifindeki kamu kesimi kredilerini kontrol edebilmek amacıyla Hazine ile bir protokol yapmıştır. Protokol Hazinenin kısa vadeli avanslarına tavan getirmekte ve tavanı aşan kredilerin piyasa faiz haddine göre muamele görmesini öngörmektedir. TCMB ve Hazine 1989 ve 1990'da protokol hedeflerini gerçekleştirmiştir.
- * TCMB aktifindeki diğer büyük kalem olan devalüasyon hesabının daraltılabilmesi için TCMB'nin dış yükümlülüklerinin azaltılması veya TL'nin sürekli devalüasyonundan vazgeçilmesi gerekmektedir.
- * TCMB, 1988 ve 1989'da oluşan cari işlem fazlası ve hızlanan kısa vadeli sermaye girişi sonucu oluşan gayri safi döviz rezervinin de verdiği olanakla, 1989'dan bu yana TL'nin aşırı değerlendirildiği bir kur politikası izlemektedir.
- * Hazine protokolü ve TL'nin değer kazanması, rezerv para genişlemesi ve para arzı artış hızının yükselme eğilimi üzerinde dizginleyici etki yaratmıştır.
- * Para politikası aracı olarak kullanılmaya başlanan döviz kuru, parasal genişleme üzerinde olumlu etki yaratsa da, ihracat ve döviz kazandırıcı işlemler üzerindeki etkisi olumsuzdur.
- * Para politikası ve mevcut kur politikası, kısa vadeli sermaye girişinin sağladığı döviz akımıyla, cari işlem açığı ve spekülasyon döviz kanaması arasında hassas bir dengede durmaktadır. Bu olgulardan birisinin değişmesi kur politikasını sürdürmeyi olanaksız kılacaktır.

IV-SEÇİM SONRASI UYGULANABİLECEK POLİTİKALAR.

1990 yılında önemli ölçüde bozuk olan makroekonomik dengenin 1991 yılının ilk yarısındaki gelişmeler sonucunda daha da bozulacağı ve iktidarın seçim ekonomisi izlemesinin sonuçta hızlanan enflasyon ve büyüyen kamu kesimi açıklarına neden olacağı kestirilebilir. Bu koşullarda enflasyon hızının %70 dolaylarına yükselmesi, böylece seçim sonrasında kısa dönemli istikrar gereğinin daha da

ağırlıklı olarak gündeme gelmesi beklenmelidir. Bu bölümde seçim sonrasında makroekonomik politikalarda izlenmesini önerdiğimiz strateji, ilk 18-24 ayda uygulanmasını öngördüğümüz önlemler ve bunların sonraki yıllara da yayılacak olan sonuçlarına ilişkin tahminler sunulmaktadır.

4.1-MAKROEKONOMİK POLİTİKA ÖNLEMLERİ.

1991 yılının ilk yarısında özellikle kamu harcamalarındaki genişleme ve bunun önemli ölçüde TCMB kaynaklarından finanse edilecek olması 1992 yılına devredecek olan enflasyon oranının daha da yükselmesi sonucunu verecektir. Bu koşullarda, sosyal demokrat yönetimin önüne çıkacak olan ilk makroekonomik sorun ciddi bir ekonomik istikrarsızlık olacaktır. Dolayısıyla, yukarıda ikinci kısımda işaret ettiğimiz stratejik tercih ve ekonomik önlemleri hızla ve kararlılıkla devreye sokmak gerekecektir.

Önceden de değindiğimiz gibi, seçim sonrasında iki ayrı dönem olarak planlayıp, makroekonomik politikaları bu çerçevede düzenlemek ekonomik ve siyasal takvimlerin uyumu açısından da önemlidir. Birinci dönem 18-24 ay sürecek ve istikrar önlemleri uygulanacaktır. Bu devrede kamu harcamaları ağırlıklı bir istikrar yaklaşımı önerilmektedir.

Bu noktada önemli bir bağlantıya dikkati çekmekte yarar vardır. Söz konusu iki dönemde uygulanacak politikalar, farklı yıllarda sonuç verecek olmakla birlikte, uygulanmalarına aynı anda başlanması zorunlu olan önlemlerdir. Örneğin, ikinci dönemde etkili olması öngörülen vergi ve KİT reformları, sonuçları itibarıyla, hem kısa dönemli istikrar sorununa katkıda bulunacak, hem de ikinci dönemde yapısal düzenleme ve gelir dağılımı sorunlarında kısmi iyileştirmeler gerçekleştirme olanağı verecektir. Ancak, bu reformların uygulanmaya başlanmasıyla, sonuçlarının alınması arasında 12-24 ay süre geçmesi kaçınılmazdır. Dolayısıyla, kısa dönemli istikrar politikasının yanısıra, söz konusu reformların da ikinci dönemin ilk aylarında devreye sokulması zorunludur.

Görüldüğü gibi, eşanlı olarak devreye sokulması öngörülen iki makroekonomik politika seti önerilmektedir. Her iki politika seti de kamu maliyesi ağırlıklı önlemleri içermekte ve etkileri itibarıyla da birbirini beslemektedir. İki farklı dönemde, ancak birbiriyle eşgüdümlü olarak uygulanacak kamu maliyesi önlemlerine dayalı makroekonomik politikaların iki önemli özelliğini vurgulamak gerekir. Bunların birincisi, söz konusu politika düzenlemesinin, makroekonomik politikalar arasında önceliğin maliye politikasına kaydırılacağını simgeliyor olmasıdır. üçüncü kısımda işaret ettiğimiz gibi, özellikle son yıllarda politikalar arasında öncelik para politikasına verilmiş ve maliye ve para politikaları çelişik yönlerde uygulanmıştır. Bu nedenle, önerdiğimiz politikalar makroekonomik politika uygulamasında önemli bir eksen kaymasını öngörmektedir.

Önerilen politikaların ikinci önemli özelliği, iki farklı dönem arasında, maliye politikasının ana ekseninde de bir kayma öngörülüyor olmasıdır. Dikkat edilecek olursa, iktidarın iki dönemi için ana eksen maliye politikası olan, fakat dönemler arasında maliye politikası eksenini kamu harcamalarından kamu gelirlerine kaydırma olanağı veren bir yaklaşım önerilmektedir. Aşağıda vereceğimiz sayısal tahminlerden de gözleneceği gibi, böyle bir eksen kayması ekonominin büyüme hızını ve gelir dağılımı sorunu yakından ilgilendirmektedir. İktidar döneminin ikinci yarısında politika ekseninin kamu gelirlerine kayması, ekonomiyi canlandırma ve çalışanların gelirlerini nisbeten düzeltme olanağı vererek siyasi amaca da hizmet etmektedir.

4.2. ENFLASYONUN KAYNAKLARI

Seçim sonrası devralınacak ekonominin temel ve ivedi sorunun enflasyon olacağı açıktır. Yukarıda işaret ettiğimiz gibi, hızlı ve kronik enflasyon orta ve uzun vadeli yapısal dönüşüm ve refah programlarının uygulanmasını olanaksız hale getirmektedir. Bu nedenle, sosyal demokrat yönetim iktidarının ilk döneminde enflasyonu yavaşlatmak zorundadır. Bu, daha sonra devreye sokulacak ekonomik programların başarısı için şart olduğu kadar, ilk dönemin siyasi itibarı açısından da önemlidir.

Kısa sürede başarılı bir anti-enflasyonist politika uygulayabilmenin ön şartı enflasyonun ana kaynağını isabetli olarak saptayabilmektedir. Türkiye'de enflasyonun üç kaynaktan beslendiği söylenebilir. Bunlar,

- i - enflasyon beklentisi,
- ii - maliyetleri şişiren etkenler,
- iii - kamu kesimi finansman açığıdır.

Enflasyon bu kaynaklardan besleniyor olmakla birlikte, bunların nisbi katkıları, hem enflasyonu uyarma etkisi, hem enflasyonist baskı içindeki ağırlıkları hem de enflasyon spirali çerçevesinde fiyat artışlarıyla etkileşimleri açısından farklılıklar göstermektedir. Bu nedenle, anti-enflasyon programını üçlü bir yaklaşıma oturtmaktansa, ana kaynağa yönelik tek hedefli bir yaklaşımla düzenlemek daha isabetli olur. Enflasyon kaynaklarını kısaca tartışarak bu sonuca ulaşmak mümkündür.

i- Enflasyon beklentisi fiyat artışlarıyla iki yönlü etkileşimde bulunan bir değişkendir. Sürekli ve yüksek oranlı enflasyon sürecinde, beklenti de aynı yöndedir. Enflasyon beklentisinin bu yönde olması, para ikamesinin (currency substitution) yanı sıra, paradan kaçış ve mal talebini de özendirerek enflasyonu besleyici etki yaratır. Enflasyon beklentisi sürdüğü müddetce, bunun fiyat artışlarını beslemesi kaçınılmazdır. Ancak, bu etkeninin ortadan kaldırılması da enflasyonun yavaşlatılmasına bağlıdır. Başka bir deyişle, enflasyonun ana nedeni saptan-

nıp, gerekli önlemlerle fiyat artışları yavaşlatılmadıkça, enflasyon beklentisini kırmak mümkün olmaz. Bu nedenle, anti-enflasyon programını enflasyon beklentisini kırma eksenine üzerine oturtmak olanaksızdır. Bu yönde uygulanabilecek en etkili önlem anti-enflasyon programının fiyat artış hedeflerini açıklayıp, bunları gerçekleştirmektir. Örneğin, aylık enflasyon hedeflerini önceden açıklayıp, bu hedeflere ulaşmak suretiyle enflasyon beklentisini 4-6 ayda bütünüyle gidermenin mümkün olduğu söylenebilir.

ii- Enflasyonun maliyetler yönünden beslenmesi, bir bakıma, enflasyon spiralinin doğal sonucudur. Girdi niteliğindeki mal ve hizmetlerin fiyatlarının enflasyon oranında yükseliyor olması, maliyetlerin büyümesine ve sonuçta fiyatların yeniden yükselmesine neden olur. Bu açıdan bakıldığında, bir kez uyarılınca, enflasyonun kendini besleyen bir sürece dönüştüğü söylenebilir. Teknik olarak, bu sürecin kesilmesi, ya enflasyonu uyaran ana etkenin ortadan kaldırılması ya da girdi fiyatlarına doğrudan müdahaleyle olur. Girdi niteliğindeki tüm mal ve hizmetlerin fiyatlarına doğrudan müdahale ne tavsiye edilebilir ne de uygulanabilir bir politika seçeneğidir. Ancak, uygulamada, tüm girdilerden ziyade, temel girdilerin fiyatlarına doğrudan müdahale yoluyla enflasyon üzerindeki maliyet baskılarını hafifletme yönüne gidildiği görülmektedir. Ücret, faiz ve döviz kuru nun yanı sıra kamu kesiminde üretilen malların fiyatlarına doğrudan müdahale edilerek enflasyon baskısının hafifletilmesi ülkemizde de taraftar bulan bir çözüm önerisidir.

Bu tür çözüm arayışını iki yönde eleştirmek mümkündür. Bunlardan birincisi, ekonominin koşullarına bağlı olarak, temel girdi fiyatlarıyla enflasyon arasındaki nedenselliğin doğru saptanması gereğidir. İstikrar içindeki bir ekonomide, temel fiyatlardan biri veya birkaçının, ani ve yüksek oranda artmasının maliyetleri şişirerek enflasyona yol açacağı ve bu koşullarda temel girdi fiyatlarını hedefleyen bir politikanın etkin çözüm olacağı doğrudur. Ancak, bu koşullarda dahi, çağdaş çözümün, pek çok yan etki yaratacak olan doğrudan fiyat belirleme yerine, fiyatı belirleyecek büyüklükleri etkilemeye yönelik olduğu gözden uzak tutulmamalıdır.

Süreklilik kazanmış ve farklı kaynaklardan uyarılıp, beslenen bir enflasyon süreci için aynı çözümlemeyi öne sürmek ise oldukça güçtür. Zira, maliyetler üzerinde etkili olan temel girdi fiyatları aynı zamanda enflasyondan etkilenen ve aynı yönde değişme eğilimine sahip değişkenlerdir. Başka bir deyişle, süregelen bir enflasyonda temel girdi fiyatlarıyla enflasyon arasındaki nedenselliğin tersine döneceğini, ve bu kez enflasyonun temel girdi fiyatlarını yukarıya doğru zorlayacağını varsaymak daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Bu koşullarda, farklı nedenlerle uyarılmış ve hız kazanmış enflasyona, ücret, faiz döviz kuru gibi temel fiyatlara doğrudan müdahale yöntemiyle çözüm aramak, enflasyonun ana kaynağını kurutmayacağı için, kalıcı bir çözüm getirmeyecektir. Orta ve uzun vadede yapısal değişim ve refah programları uygulamayı hedefleyen bir yönetimin bu

tür kısır yaklaşımlardan kaçınması gerektiği açıktır. Hedef enflasyonu bir süre için ertelemek değil, kalıcı biçimde geriletmektir. Bunun için, enflasyonu uyaran ve besleyen ana kaynağın kurutulması gerekir. Öte yandan, temel girdi fiyatlarının kendilerini enflasyona göre kolayca ayarladıkları göz önünde tutulacak olursa, ana kaynağının kurutulmasına bağlı olarak düşecek olan fiyat artış hızı, temel girdi fiyatlarını da aşağıya çekecek ve enflasyon üzerindeki maliyet baskıları da hafifleyecektir. Başka bir deyişle, temel girdi fiyatlarının artış hızının düşmesi temelde enflasyonun yavaşlamasına bağlıdır. Enflasyon sürecinde söz konusu fiyatların seyrini, ayrı bir politika hedefi olarak düşünmek yerine, belirlenmiş bir anti-enflasyon politikasının sonuçları şeklinde düşünmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Enflasyonist süreçte oluşan nedensellik bağının yönü böyle düşünmeyi gerektirmektedir.

Temel fiyatlara doğrudan müdahale ederek enflasyona çözüm arama yöntemine yönelik ikinci eleştiri, bu yöntemin piyasa işleyişi üzerinde yaratacağı olumsuz etkilere ilişkindir. Yukarıda belirttiğimiz gibi objektif piyasa işleyişini sağlamak ve iktisadi kararlarda gösterge işlevi gören objektif fiyatların oluşumuna önayak olmak özellikle kaynak tahsis açısından önemlidir. Ekonomik soruna bu şekilde yaklaşmak, idari kararlar fiyat oluşturma almaşığını dışlamaktadır. Temel girdi fiyatları olan ücret, faiz ve döviz kuru, kaynak tahsis süreçlerinde en ağırlıklı role sahip fiyatlardır. Bunlara doğrudan müdahale etmek, pek çok etkinin yanısıra, öncelikle özel karar birimlerinin tüketim, tasarruf ve kaynak tahsis kararlarının yönünü belirler. Burada bir ayrıma dikkat etmek gereklidir. Temel fiyatlara müdahale, kaynak tahsis süreçlerine müdahale etme amacını taşımadığı sürece, son derece tartışmalı kararlardır. Özellikle, ekonomide bozuk olan istikrarı yeniden sağlamak amacıyla temel fiyatlara müdahale etmek, hedefle araç arasında önemli bir uyumsuzluğun doğmasına neden olur. Makroekonomik öğretinin ilk dersi, hedefle araç arasında belirli bir uyum olmasıdır. Kısacası, temel fiyatlara salt istikrar amacıyla müdahale etmek, hedefe uygun olmayan bir aracın kullanılıyor olmasının yanısıra, başta kaynak tahsis süreci gelmek üzere, pek çok değişkenin amaç dışı etkilenmesi sonucunu da doğurur. Oysa, bu tür etkilerin yaratılması gibi bir amaç ve buna uygun diğer düzenlemeler ortada yoktur. Sonuçta, kalıcı bir istikrar sağlanamayacağı gibi, yeni istikrarsızlık tohumları da atılmış olur. Bundan kaçınmanın zorunlu olduğu açıktır.

iii-Bu noktaya kadar yaptığımız tartışma, ekonomide enflasyonu beslediği düşünülen üç kaynaktan ikisi olan enflasyon beklentisi ve temel fiyatların artışından kaynaklanan maliyet baskısının, enflasyonu uyaran ve besleyen ana kaynak olmadığına işaret etmektedir. Tersine, mevcut koşullarda, söz konusu iki kaynağın, enflasyonun geriletilmesine paralel olarak, etkilerini yitirecek olan etkenler olarak değerlendirilmesi doğru olur. Türkiye'de kamu kesimi finansman açıkları enflasyonu uyaran ve belirleyen ana kaynaktır. Söz konusu açıklar 1990 yılında GSMH'nın %9.4'ü gibi çok yüksek bir boyuta ulaşmış, 1991 yılının ikinci yarısında ise bu oran %10'u aşmıştır. Bu koşullarda, kısa sürede başarılı olmayı

amaçlayan bir anti-enflasyon programının, hedefi dağıtmaksızın, kamu açıklarını küçültmeyi ana amaç olarak tanımlaması ve politikalarını ona göre düzenlemesi zorunludur.

4.3-KISA VADELİ ANTİ-ENFLASYON PROGRAMI: KAMU HARCAMALARI

Önerilen anti-enflasyon programının temel hedefi kamu kesimi finansman açığının hızla küçültülmesidir. Enflasyon hızının düşmesi süresi ve kısa vadeli programın başarısı söz konusu açığın ne denli hızla küçültüleceğine bağlı olacaktır. Kamu finansman açıkları, kamu gelirlerinin kamu harcamalarının gerisinde kalmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, söz konusu açıkların küçültülmesi hedefinin, kamu gelirleri ve kamu harcamalarıyla ilgili iki boyutu vardır. Uygulanacak politikalar kamu gelirlerini arttırırken, kamu harcamalarını da kısıtıcı etkiler yaratmalıdır.

Kalıcı bir istikrar için, kamu gelirlerinin arttırılması zorunludur. Ancak, kamu gelirlerinin arttırılması, gerekli düzenlemelerle etkili sonuç alınması arasında bir süre geçmesi gerekli olduğu için, zamana bağlı bir gelişmedir. Oysa, özellikle ekonomik ve siyasal takvim arasında bir uyum sağlanması zorunluluğu nedeniyle, yeni bir iktidarın harekete geçmek için bu kadar zamanı olmayacaktır. Bu koşullarda, kamu finansman açığını küçültmeyi hedef alan bir anti enflasyon programının ilk yıl için kullanabileceği etkin politika aracı kamu harcamalarının daraltılması olacaktır.

Kısa dönemli anti-istikrar politikasının hedefi kamu açıklarını küçültmek, politika aracı da kamu harcamalarını daraltmak olarak tanımlanınca, sorun hangi harcamaların ne ölçüde daraltılması gerektiği noktasına indirgenmiş olmaktadır. Cari kamu harcamalarının önemli bir büyüklüğü maaş ve ücret ödemeleridir. Geçtiğimiz yıllarda bu tür harcamalar bütçenin nisbeten küçük bir kalemi haline getirilmiş olduğu için, cari harcamalarda kısıntı yapabilme marjı yok denebilecek düzeye inmiştir. Kaldı ki, böyle bir önlem, sosyal demokrat bir yönetimin siyasi kimliğine de ters düşer. İkinci bir harcama kalemi transfer harcamalarıdır. Üçüncü ve dördüncü kısımda gösterdiğimiz gibi, 1983 sonrası iktisat politikası tercihleri ve özellikle kamu finansman açıklarını borçlanmayla dengeleme yaklaşımı faiz ödemelerinden kaynaklanan transfer harcamalarını aşırı boşutlara ulaştırmıştır. Özellikle iç borçların vade yapısını değiştirecek bir mali operasyon yapılmadığı sürece, transfer harcamaları önemli ve sonuç getirecek ölçüde daraltmak olanaksız hale gelmiştir. Böyle bir operasyonu hedeflemek ise, iki açıdan sakıncalı olabilir. İlk sakınca, söz konusu mali operasyonun da zaman gerektirecek olmasıdır. İkinci sakınca kamunun itibarı ve yeniden borçlanabilme kapasitesi üzerinde yaratılacak olan olumsuz etkilerdir. Uzun yıllardan sonra iktidara gelecek bir sosyal demokrat yönetimin, başarı ve etki şansı riskli olan böyle bir

operasyona daha ilk adımda girişmesi gereksizdir. Kaldı ki, kamu finansman açıkları bütünüyle sıfırlanmayacağı için, borçlanabilme kapasitesinin sürdürülmesi önemlidir. Güvensizlik yaratarak bu kapasiteyi küçültecek bir girişimin, sonraki yıllarda ciddi kaynak tikanıklıkları yaratma potansiyeline sahip olduğu gözden uzak tutulmamalıdır.

Bu tartışmadan hızla devreye sokulması gereken anti-enflasyon programında temel politika aletinin, kamunun yatırım harcamalarının, bir süre için, radikal ölçülerde kısılması olacağı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, kısa vade için önerilen önlem bütçede yer alan kamu yatırım harcamalarının yanısıra, KİT yatırımlarını da ilk iki yılda belirli ölçülerde kısımdır. Kamu harcamalarında bu tür bir daralmanın, başta durgunluk olmak üzere, değişik yan etkiler yaratması kaçınılmazdır. Bu etkilerin önemli bir kısmı sosyal demokrasinin kalkınma ve refaha ilişkin ana ilkelerine ters etkilerdir. Ancak, başlangıçta da ifade ettiğimiz gibi, orta ve uzun vadede söz konusu ilkeler yönünde başarı sağlayabilmek için, kısa vadede bu tür bir düzenleme zorunlu bir taviz olarak düşünülmeli ve anlatılmalıdır. Kaldı ki, aşağıda sunacağımız sayısal gelişme tahminlerinden de anlaşılabileceği gibi, anti-enflasyon programının ikinci parçası olan orta vadeli önlemler tavizsiz biçimde ve hızla devreye sokulursa, kamu yatırımlarının kısılmasının yaratacağı etkileri kısa sürede gidermek mümkün olabilecektir.

4.4-ORTA VADELİ ÖNLEMLER: KAMU GELİRLERİ

İktidarın ilk yılı içinde etkili olabilecek bir anti-enflasyon programı yatırım harcamalarının kısılmasıyla götürülmek zorundadır. Ancak, aynı yıl içinde, sonuçları bir sonraki yılda alınabilecek orta vadeli önlemlerin uygulanmaya konması da zorunludur. Bu iki nedenle böyledir. Yıllık hızının %70'lere ulaşacağını tahmin ettiğimiz enflasyonu ilk 12 ay içinde, salt kamu yatırım harcamalarını kısarak hedeflenen düzeye indirmek mümkün değildir. Kamu yatırım harcamalarında öngörülen radikal daralmayı, aynı dozda, daha sonraki yıllarda tekrarlamak da hem sakıncalıdır, hem de oldukça güçtür. Kamu yatırımlarının yüksek dozda düşürülmesi ekonomide durgunluk etkisi yaratacaktır. Durgunluğun dinamik etkileri göz önünde tutulduğunda, söz konusu istikrar politikasına süreklilik kazandırılmasının sakıncalı olacağı açıkça görülür. Kamu harcamalarının kısılmasının, kısa sürede kamu gelirleri yönünden etkili olabilecek önlemlerle desteklenmesini zorunlu kılan ilk neden budur. İkinci neden ise, istikrara dönük maliye politikasının salt ekonomik nedenlerle değil, toplumsal ve siyasal nedenlerle de kamu gelirleri yönünden uygulanacak önlemlerle desteklenmesi gereğidir.

Bu noktada sosyal demokrat ilkelere yönelik bir başka değerlendirmeyi de göz önüne almak gerekir. Sosyal demokrat ilkeler ve hedefler doğrultusunda uygulamaya aktarılacak gelişme ve refah programları, kamu harcamalarının daraltılmasından çok, arttırılmasını öngören girişimlerdir. Ekonomik istikrar sağlandıktan

sonra, bu tür programların devreye sokulması zorunludur ve bunların finansmanı kamu harcamalarının artmasını gerektirecektir. Kaldı ki, 1980 sonrası politikaların en belirgin özelliği bütçede sosyal nitelikli eğitim, sağlık vb. türü harcamaların nisbi olarak ciddi oranda geriletilmiş olmasıdır. Bu, sosyal demokrat bir yönetime önemli bir görev yüklediği gibi, önemli bir hareket alanı da yaratmaktadır. Kamu yatırım harcamalarının iktidarın ikinci döneminde normal boyutlarına yükseltileceği, bütçenin diğer ana kalemlerinde kısıntı marjının da düşük olduğu düşünülürse, sosyal nitelikli harcamaların arttırılması zorunluluğu kamu gelirlerinin de yükseltilmesi gerekliliğini birlikte getirmektedir. Öte yandan, makroekonomik dengesizliğin yanısıra, önemli ölçüde bozulmuş bir gelir dağılımı tablosunu da devralacak olan sosyal demokrat bir yönetimin en önemli görevlerinden birinin bunu düzeltmek olduğu ve iktidarın ilk dönemindeki sıkıntılı istikrar arayışının bu göreve uygun bir ortam yaratma amacı taşıdığı da söylenebilir. Bu yönde en etkili olabilecek politika aleti kuşkusuz vergi politikasıdır. Dolayısıyla, harcama eksenine oturtulmuş kısa dönemli makroekonomik politika uygulaması, orta dönemde, salt ekonomik nedenlerle değil, sosyal ve siyasal nedenlerle de kamu gelirlerine yönelik bir uygulamaya dönüşmek zorundadır.

Bu koşullarda, kamu gelirlerinin arttırılmasına yönelik olarak önerilen iki politika aracı, kapsamlı bir vergi reformu ve KİT gelirlerini arttıracak yeni düzenlemelerdir. Üçüncü kısımda değindiğimiz gibi, özellikle 1987 sonrası dönemde, vergileme politikası arz yönlü politikalar olarak nitelenebilecek yönde düzenlenmiştir. Temelde üretim kararı alan bireyler ve üretici birimler üzerindeki vergi yükünü hafifleterek bunların yatırım ve üretim hevesini kamçılama amaçlayan arz yönlü politikaların Türkiye uygulaması, amaçlanan sonucu vermediği gibi, vergi gelirlerinin duraklamasına neden olmuştur. Aynı dönemde kamu harcamaları tırmandırılmış ve kamu kesimi finansman açığı enflasyonu uyaran ve besleyen en önemli etken haline gelmiştir. Bu tür bir vergi reformunun teknik ayrıntısına girmeksizin, şu ana ilkeler belirtilebilir.

i-Mevcut vergi düzeni içinde, gelir ve kurumlar vergilerinin oranlarını yükselterek vergi hasılatını arttırma marjı oldukça sınırlıdır. bu nedenle, kapsamlı bir vergi reformunu bütünüyle vergi oranları üzerine oturtmak yetersiz bir girişim olur.

ii- Buna karşılık, ülkemizde servete yönelik vergileme oldukça yetersizdir. Bu koşullarda, kazançtan çok serveti vergilemeye yönelik bir düzenleme, kamu gelirlerini arttırma yönünde daha etkin bir yaklaşım olacaktır.

iii- Türkiye'de vergi tahsilatının düşük kalmasının önemli iki nedeni de vergi kaçağı ve sistemin gereksiz istisna ve muafiyet hükümleriyle doldurulmuş olmasıdır. Bu nedenle, kapsamlı bir vergi reformunun, etkin denetim önlemleriyle vergi kaçağını asgari boyuta indirmeyi ve istisna ve muafiyet hükümlerini amacına uygun biçimde yeniden düzenlemeyi amaçlaması gerekir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, söz konusu iki girişimin de şimdiye dek bürokratik güç-

lüklerden çok, siyasal karar eksikliği nedeniyle gerçekleştirilememiş olmasıdır. Sosyal demokrat yönetimin bu yönde beyan edeceği siyasi irade ve bunu izleyecek titiz ve kararlı uygulamasıyla her iki hedefe de ulaşılmaması için bir neden yoktur.

Kamu gelirlerini arttırmanın temel aracı kuşkusuz vergi reformudur. Ancak, son yıllarda kamu kesimi finansman açığının önemli bir kısmından sorumlu olan KİT'lerde gerçekleştirilecek bir reform da, hem harcamaların dizginlenmesine katkıda bulunabilir, hem de kamu gelirlerini arttırıcı bir rol oynayabilir. KİT reformu kuşkusuz önemli ve kapsamlı bir girişimdir ve teknik ayrıntısı bu çalışmanın boyutlarını aşan ayrıntıda, özenli bir çalışma gerektirir. Burada, böyle bir reformun ilkelerine dikkati çekmek yeterli olacaktır.

i-Öncelikle belirtilmesi gereken nokta, ciddi ve sonuç alıcı bir KİT reformunun da temelde bir siyasi irade sorunu olduğu ve bu kuruluşların güncel siyaset amacıyla istismar edilmesinden fedakarlık yapabilecek bir yönetimin, kalıcı bir başarı sağlayabileceğidir. KİT'lerin sunduğu siyasal avantajların bir iktidarın kolayca dışlayabileceği olanakların ötesinde olduğunu kabul etmek gerekir. Ancak, etkili bir reformun orta vadede sağlayacağı ekonomik avantaj ve uzun vadede sağlayacağı siyasal itibar göz önüne alınacak olursa, bu tür bir fedakarlığın pek de pahalı olmayabileceği görülür.

ii- KİT reformunun ikinci ilkesi özelleştirmeye yönelik olmalıdır. Özelleştirme siyaset platformunda oldukça yozlaştırılmış bir olgudur. Bu süreçte sosyal demokrat partilerin özelleştirmenin karşısında tavır almaya zorlandıkları görülmektedir. Oysa, belirli ilkelere sadık biçimde, bazı kamu kuruluşlarını özelleştirmenin, siyasal kimlikle pek ilgisi yoktur. Tersine, önemli yükler getiren katı bir devletçi tavrı siyasi kompleks haline dönüştürmenin önemli ekonomik ve siyasal maliyetlerinin olacağı unutulmamalıdır. Bu koşullarda, şeffaflık ve adalet ilkelere baştan açıklanmış ve uygulamada da buna titizlikle uyulması sağlanmış bir özelleştirme takviminin KİT reformu içinde yer alması doğru bir yaklaşım olarak değerlendirilmelidir.

iii-KİT'lerin özelleştirmenin çok ötesindeki sorunları özerk olmamalarıdır. Bu kuruluşların yönetimini, siyasi kaygıların ötesinde, işletmecilik kurallarını gözetten bir yönde yeniden düzenlemek, kararlılığı ve etkinliği arttıracığı gibi KİT'lere yöneltilen diğer eleştirilerin de giderilmesini sağlayacaktır. Ancak, yukarıda işaret ettiğimiz gibi bu tür bir düzenleme önemli bir siyasal fedakarlığı gerektirir.

iv-KİT'lerle ilgili diğer bir sorun bu kuruluşların fiyat politikalarına ilişkindir. KİT fiyatlarını sosyal kaygılarla maliyetin altında tutmak veya kamu gelirlerini arttırma amacıyla maliyetin üstünde belirlemek, uzak görüşten yoksun, kısır politikalarlardır. Her iki eğilim de, nisbi fiyat yapısını bozduğu gibi, hedef aldığı sorunları da çözememekte, ancak gizlenmelerine olanak vermektedir. Önerdiği-

miz özerklik gerçekleştirildiği takdirde, bu sorun kendiliğinden çözülecektir.

Vergi ve KİT reformlarıyla ilgili olarak bir kez daha vurgulanması gereken nokta, bunların zamanlamasıyla ilgilidir. Daha önce de işaret ettiğimiz gibi, söz konusu düzenlemelerin etkileri gecikmeli olarak ortaya çıkacaktır. Aşağıda sunacağımız basit modelde, kamu gelirlerini arttıracak etkilerin iktidarın ikinci ve üçüncü yıllarında devreye gireceği öngörülmektedir. Bunun sağlanabilmesi için, her iki düzenlemenin de, tüm ayrıntılarıyla, seçim öncesinde hazırlanmış ve seçimi izleyen ilk aylarda da uygulamaya konmuş olması gerekir. İkinci kısımda ayrıntısıyla tartıştığımız gibi, böyle bir zamanlama, istikrar amacı için gerekli olduğu kadar, ekonomik ve siyasal takvimlerin uyumu ve bir sonraki seçimde başarı sağlanması için de zorunludur.

4.5-KISA DÖNEM ANTI-ENFLASYON PROGRAMININ HEDEFLERİ VE MUHTEMEL SONUÇLARI.

Türkiye ekonomisi 1990 yılını önemli boyutta bir kamu açığı ve yüksek oranlı enflasyonla kapatmıştır. 1991 yılının ilk yedi ayındaki gelişmeler, kamu finansmanı açığını büyütücü ve dolayısıyla enflasyonu hızlandırıcı yöndedir. 1991 yılının devamında ise, iktidarın seçim ekonomisi politikası izleyeceğine ve söz konusu dengesizlikleri daha da büyüteceğine ilişkin belirtiler vardır. Bu kısımda, bazı varsayımlardan hareketle oluşturulmuş oldukça basit bir makro model çerçevesinde, seçim sonrasına ilişkin olarak yukarıda açıkladığımız makroekonomik politikaların sayısal boyutları ve muhtemel sonuçları irdelenmektedir.

4.5.1-TEMEL VARSAYIMLAR VE POLİTİKA HEDEFLERİ

i-Tahmin için kullandığımız basit modelin baz yılı 1991'dir. Politika hedefleri ve sonuçları daha sonraki beş yıl için değerlendirilmiştir.

ii-Yukarıda değindiğimiz gibi, öngörülen makroekonomik yaklaşım maliye politikası ağırlıklı olup, ilk iki yılı kamu harcamalarının daraltılmasına, sonraki yılları ise kamu gelirlerinin arttırılmasına yöneliktir. Bu koşullarda, kamu harcamaları ve gelirlerine ilişkin hedefler şöyle özetlenebilir:

a-Kamu yatırımları: Bu harcamalarda 1992 yılında, 1991'e göre, %50 oranında kısılma yapılması öngörülen politikaların temel hedefidir. 1993 yılı hedefi ise, kamu yatırımlarında 1991 düzeyine göre %35 oranında indirim yapılması hedeflenmektedir. Görüldüğü gibi, kısa dönemde uygulanmasını önerdiğimiz harcama kesintisi, kamu yatırımlarında radikal bir kısıntıyı hedeflemektedir. Yatırım kısıntısının bütçe ve KİT'ler arasındaki dağılımı ise siyasal tercihe bırakılmaktadır. Ancak, GSMH'nın %3'u oranında olan bütçe yatırımlarının %20, GSMH'nın %4'ü oranında olan KİT yatırımlarının ise %30 oranında kısılması ilk yılın hedefi için uygun bir dağılım olarak kabul edilebilir. Buradaki ilke, yeni yatırım ve

tevsî ödenek ve izinlerini durdurmak ve önceliği süregelen yatırımlarla yenileme yatırımlarına vermek olmalıdır. Öte yandan, kamu yatırımları kısıntısı 1993 yılında biraz gevşetilmekte ve sonraki yıllarda yeniden arttırılmaktadır. Buna göre 1991 yılında GSMH'nın yaklaşık %7'si oranında olan kamu yatırımları 1992 yılında yarıya düşürülmekte, 1993'de %4 oranına, 1994 yılında %5.5 oranına 1995 yılında %6'ya çıkmakta ve son yılda ise yeniden 1991 yılı düzeyine ulaşmaktadır.

b-Kamu gelirleri: 1992 yılı itibariyle yasal süreci başlatılacak olan vergi reformunun 1993 ve 1994 yıllarında gelir arttırıcı etkilerini göstereceği varsayımıyla, doğrudan vergi gelirlerinde 1992'de %5, 1993 yılında %10, 1994 yılında %15, 1995 yılında da %5 oranlarında artış sağlanması hedeflenmiştir. 1996 yılından itibaren seçim sürecinin başlayacağı öngörülerek, doğrudan vergilerde artma olmayacağı varsayılmıştır. Dolaylı vergilerde ise KDV zammı esas kabul edilerek, 1992 yılında %10 bir hasılat artışı öngörülmekte, bu artışın 1993 yılında %0.5 oranında tutulup, sonraki yıllarda arttırılmasının gerekli olmadığı düşünülmektedir.

iii- Kamu kesimi finansman açığının önemli bir parçası KİT açıklarından kaynaklanmaktadır. KİT açıkları 1990 yılında GSMH'nın %4.2'si düzeyinde gerçekleşmiş olup, bu boyutunu 1991'de de koruduğu düşünülmektedir. Yukarıda öngördüğümüz yatırım harcaması kısıntısı KİT açıklarını daraltıcı işleve sahiptir. Bunun dışında KİT fiyatlarını maliyetlerin öngördüğü düzeye yükseltilmesi de KİT açıklarını azaltacaktır. Sonuçta, KİT açıklarının 1992 yılında GSMH'nın %2.5'na indirilmesi, 1993 yılı için %1.8 ve 1994 için %1 oranlarının hedef olarak alınması öngörülmüştür. Yukarıda gereğine işaret ettiğimiz KİT reformunun 1992 yılında uygulamaya sokulacağı ve 1993 ve 1994 yıllarında sonuçlarını vermeye başlayacağı düşünülmekte, 1995 yılından itibaren KİT açıklarının sıfırlanacağı varsayılmıştır.

iv- Kamu cari harcamaları: Dördüncü bölümde değindiğimiz gibi, kamu cari harcamalarının gerek mevcut yapısı, gerekse toplumsal sonuçları bu harcama kalemini anti-enflasyon programının bir aracı olarak kullanmayı olanaksız kılmaktadır. Bu nedenle, 1991-1994 yılları arasında, kamu cari harcamalarını daraltmak yerine, reel anlamda mevcut koşulları sürdürmenin hedeflenmesi doğru olacaktır. Ancak, yine yukarıda işaret ettiğimiz gibi, sosyal demokrat bir yönetimin bu tür harcamaları arttırması adeta doğal bir misyon olarak düşünülmelidir. Dolayısıyla, 1991-1993 yıllarında reel boyutu korunan cari harcamaların, 1994'de %5, 1995'de %7 oranında arttırılması hedeflenmiştir.

v-Kamu maaş ve ücretleri: Çalışanların önemli bir kısmının istihdam edildiği kamu kesiminde maaş ve ücretler oldukça büyük bir harcama kalemidir. Anti-enflasyon programının uygulanacağı ilk iki yılda söz konusu gelirlerin 1991'deki reel düzeyinde tutulması kaçınılmazdır. Zaten, söz konusu programın siyasal tepki toplayacak en önemli girişimi de bu olacaktır. İstikrar için bunun gerekli

olduğunun çalışanlara önceden ve açıklıkla anlatılıp, mutabakat sağlanması gerektiğini yukarıda vurgulamıştık. Bu koşullarda 1994 yılına kadar kamu maaş ve ücretlerinin reel olarak sabit tutulup, 1994 yılında %3, 1995 yılında %5 ve 1996 yılında %5 oranında reel artış sağlanması hedeflenmelidir.

vi-Para politikası ve faiz oranı: İktidarın ilk dönemindeki anti-enflasyon programı ve orta vadedeki kamu gelirleri politikası ana eksenler olarak benimsendiği için, önerilen makroekonomik politikalarda para politikasına pasif fakat uyumlu bir rol verilmektedir. Burada önemli olan iki noktaya işaret etmek gerekir. Bunlardan birincisi TCMB'nin 1990'da başlattığı para programı uygulamasının sürdürülmesinin yararlı olacağıdır. Kamu maliyesine getirilecek disiplin ve kamu açıklarının hızla düşürülmesi, Hazine'nin TCMB kaynaklarına sadece nakit akımını sağlamak üzere başvurusu ilkesini ciddi biçimde uygulama olanağı verecek ve TCMB'nin maliye politikasıyla uyumlu bir para programı oluşturmamasını kolaylaştıracaktır. Bunun ekonomide hem beklentileri etkilemek hem de istikrara katkıda bulunmak gibi iki önemli sonucu olacaktır. Bu konuda vurgulanması gereken ikinci nokta reel pozitif faiz uygulamasının sürdürülmesi gereğidir. Bu, yukarıda ısrarla vurguladığımız gibi, nisbi fiyat yapısını bozmama ilkesine uyarlı olduğu gibi, son yıllarda mali piyasalarda gözlenen çeşitlilik ve akışkanlığın da getirdiği bir zorunluluktur. 1980 sonrasında parayı yönlendirme ve nemandırma kararlarının faize karşı duyarlılığı artmıştır. Ekonomide fon kullanımı getiri oranlarının pozitif marjına göre yönlenebilmektedir. Bu koşullarda, bankalar sisteminde faiz oranını, yapay önlemlerle, negatif reel getiri sağlayacak düzeye indirmek, ekonomide önemli fon kaymalarına neden olarak, istenmeyen darboğazlar yaratabilir. Öte yandan, faiz oranının pozitif marjı son yıllarda ciddi dalgalanmalar göstermektedir. Zaman zaman yüksek düzeylere ulaşan pozitif faiz marjının, istikrarlı bir biçimde, enflasyonun birkaç puan üstünde tutulması yeterli olacaktır. Mevduat ve kredi faizleri arasındaki önemli boyuttaki farklılık bankalara uygulanan çeşitli rasyoların bu yönde yeniden düzenlenmesiyle makul bir düzeye çekilebilir. Salt böyle bir amaçla, mevduat faizlerinin reel pozitif marjından vazgeçmek doğru bir politika yaklaşımı değildir. Kaldı ki, kısa dönemli anti-enflasyon programının öngörülen sonuçları vermesi sağlanırsa, 1992 yılından itibaren, nominal faizlerin enflasyonu izleyerek düşmesi beklenmelidir. Önemli olan bu süreçte pozitif reel marjı sürdürmektir.

vii-Dış ticaret, kambiyo ve kur politikaları: 1991-1996 yılları arasında uygulanması öngörülen dış ticaret ve kambiyo politikaları ayrı çalışmaların konusudur. Makroekonomik politikalar açısından önemli olan ilkeleri şöyle özetlemek mümkündür. Birinci ilke, ithalattaki genel liberasyonu sürdürmek, gerekli görülen durumlarda ise korumacı müdahaleleri seçici biçimde ve iç subvansiyon araçlarıyla sağlamak olmalıdır. Bu hem ekonomi mantığına hem de çağdaş uluslararası teamüllere uygun bir yaklaşımdır. İkinci ilke, kısmi konvertibilitenin sürdürülmesidir. Üçüncü ilke ise, döviz kurunu reel olarak sürdürmek ilkesidir. Makroekonomik politikaları yakından ilgilendiren konu budur. Türk lirasının ya-

bancı paralar karşısında değer kaybı temelde süregelen enflasyondan kaynaklanmaktadır. Önerilen anti-enflasyon programı, fiyat artışlarını hızla dizginleyeceği için, devalüasyon gerekliliği de aynı hızda azalacaktır. Türk lirasını reel olarak devalüe etmenin ise gereği ve yararı yoktur. İhracatı yine dahili ve dolaylı subvansiyonlarla desteklemek mümkündür. Aynı şekilde, Türk lirasını reel olarak revalüe etmenin de yararlı olduğu söylenemez. Bu tür bir uygulama belki kısa dönemli döviz rezervini beslemektedir. Ama, dikkatli bir analiz söz konusu döviz akımının istikrarsızlığı beslediğini gösterecektir. Kaldı ki, Türkiye'nin gelişmişlik düzeyinde olan bir ülkenin yıllık ithalatının yarısına ulaşan rezerv tutma eğiliminin ne denli sağlıklı bir yaklaşım olduğu da tartışmaya açık bir konudur. Sonuç olarak, Türk lirasının reel değerinin beş yıl boyunca muhafaza edilmesi için uygun bir politika hedefi olacağı söylenebilir.

4.5.2-ANTI-ENFLASYON PROGRAMININ SONUÇLARI.

Yukarıda ayrıntısıyla tartıştığımız anti-enflasyon programı kuşkusuz önemli sonuçlar yaratacaktır. Bu çalışmanın çerçevesinde, bunların tümünü kestirmek ve sayısal sonuçlara ulaşmak olanaksızdır. Üç önemli sonucuna işaret etmek yeterli olacaktır.

i-Kamu harcamalarının daraltılması ve kamu gelirlerini arttırıcı önlemlerin alınması halinde, kamu kesimi finansman açığının GSMH'ya oranı 1991'de %9.4 düzeyinden hızla düşerek 1992'de %4.9, 1993'de %2.9, 1994'de %1.1, 1995'de %1 düzeyinde gerçekleşecektir. 1996 yılında, yatırım ve cari harcamaların artacak olması nedeniyle, söz konusu oran %2.3 olarak gerçekleşecektir. Kamu kesimi finansman açığının bu biçimde azalması borçlanma gereğini azaltarak transfer harcama yükünü düşürürken, özel kesimin finans piyasalarından dışlanması (crowding out) sürecini tersine çevirecektir. Ancak, temel etkinin enflasyon üzerinde olacağı açıktır.

ii-Kamu finansman açığının azalmasına paralel olarak, yıllık enflasyon oranı, başlangıçta 1991 için varsayılan %70 düzeyinden, 1992'de %50, 1993'de %35, 1994'de %25, 1995'de %20 düzeyine inecek, 1996'da ufak bir artışla %30'a çıkacaktır. Dikkat edilecek olursa, anti-enflasyon programının uygulanması öngörülen ilk iki yıl sonunda enflasyon oranı yarıya düşürülmekte, 1994'den itibaren ise daha gevşek ve refaha yönelik politikalar uygulanmasına rağmen enflasyon oranı azalmaya devam etmektedir. Bu kuşkusuz önemli bir başarıya işaret etmekte ve bir sonraki seçim dönemi için de siyasi şans arttırmaktadır. Öte yandan, hedefleri ve araçları önceden açıklanmış bir programın disiplinli bir biçimde uygulanmasıyla enflasyonun düşürülebileceğinin gösterilmiş olması da siyasi itibarın ve güvenilirliğin artmasını sağlayacak ve sonraki iktidar dönemi için olanakları arttıracaktır.

iii-Anti-enflasyon programının en olumsuz etkisi, daha önce işaret ettiğimiz

gibi, büyüme hızının yavaşlaması ve geçici bir durgunluk olacaktır. Bu, kaçınılmaz ve ödenmesi gereken bir bedel olarak algılanmalı ve açıklanmalıdır.

Hızlı büyüme ile enflasyon arasında mutlaka bir bağlantı olması gerekmediği savı doğrudur. Gerçekten, reel ve sağlam kaynaklarla uyarılan ve sürdürülen büyümenin enflasyon yaratması söz konusu değildir. Ancak, ülkemizdeki gibi, reel olarak var olmayan kaynaklarla ve kamu açıklarının sürüklediği nominal genişlemeyle sürdürülmeye çalışılan büyüme sürecinin enflasyon yaratması da kaçınılmaz bir sonuçtur. Bu koşullarda enflasyonla büyüme bağlantılı hale gelmekte ve enflasyonun düşürülmesi, büyümenin yavaşlaması ve ekonomik durgunluk sonucunu doğurmaktadır. Dolayısıyla, öngördüğümüz anti-enflasyon programının durgunluk yaratması sağlıksız büyüme hevesinin kaçınılmaz sonucudur.

Öte yandan, öngörülen politikaların uygulanması ve ilk 24 ay içinde politika ekseninin kamu harcamalarından kamu gelirlerine kaydırılması, söz konusu durgunluk maliyetinin sınırlı kalmasını sağlamaktadır. Başka bir deyişle, büyüme hızının 1992'de %2 gibi oldukça düşük bir düzeye indikten sonra, 1993'de %5'e çıkacağı ve 1995'den itibaren de %6 düzeyinde seyredeceği tahmin edilmektedir. Ekonomik büyümenin sergileyeceği bu tablo başta vurguladığımız ekonomik ve siyasal takvim uyumunu sağlamaktadır. Gerçekten, iktidarının ilk döneminde durgunluk bedelini ödeyerek enflasyonu yarıya indirmeyi başaran yönetim, bunu izleyen dönemde, ekonomik büyümeyi, istikrar içinde, yeniden tarihsel düzeyine çıkartarak, bir sonraki seçime canlı ve refah düzeyi yükselmiş bir ekonomiyle girmeyi gerçekleştirecektir. Bunun, yeniden seçilmeyi sağlayacağı gibi, ikinci iktidar döneminde önemli ekonomik ve toplumsal programları uygulama olanağı vereceği açıktır.