Kuram / Güncel

Bağımsız
Sosyal Bilimciler

2008 kavşağında türkiye

siyaset, iktisat ve toplum



2. basım

Yordam Kitap

BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER • 2008 KAVŞAĞINDA TÜRKİYE

Bağımsız Sosyal Bilimciler

Türkiye ekonomisinin ve toplumsal dokunun çözülmesine sebebiyet veren neoliberal politikalara karşı toplumu bilinçlendirmek ortak düşüncesiyle Kasım 2000'de bir araya gelen sosyal bilimciler tarafından oluşturulmuştur. BSB'nin amacı günümüzde uygulanan neoliberal politikalar için öne sürülen gerekçelerin zaaflarını ve bu politikaların sonuçlarını bilimsel tahlillerle tespit etmek, toplumun çoğunluğunun -yani emekçilerin- ihtiyaçlarına uygun politika önermeleri geliştirmek ve emek örgütlerinin toplumumuz için yaşamsal önem taşır hale gelen mücadelesini bilgi ve bilimle desteklemektir.



2008 KAVŞAĞINDA TÜRKİYE

Siyaset, İktisat ve Toplum

Bağımsız Sosyal Bilimciler

Yordam Kitap: 42 • 2008 **Kavşağında Türkiye: Siyaset, İktisat ve Toplum**
Bağımsız Sosyal Bilimciler • ISBN-978-9944-122-34-4
Kapak ve İç Tasarım: Savaş Çekiç • *Sayfa Düzeni:* Gönül Göner
Birinci Basım: Mayıs 2008 • *İkinci Basım:* Ekim 2008 • *Yayın Yönetmeni:* Hayri Erdoğan
© Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2008 © Yordam Kitap, 2008

Yordam Kitap Basın ve Yayın Tic. Ltd. Şti.
Nuruosmaniye Caddesi Eser İşhanı No: 23 Kat:1/105 Cağaloğlu 34110 İstanbul
T: 0212 528 19 10 **F:** 0212 528 19 09 **W:** www. yordamkitap. com
E: info@yordamkitap. com

Baskı: Graphis Matbaa
Yüzyıl Mahallesi Matbaacılar Sitesi
2. Cadde No: 202/A Bağcılar-İstanbul
Tel: 0212 629 06 07

2008 KAVŞAĞINDA TÜRKİYE

Siyaset, İktisat ve Toplum

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ 11

I SİYASET VE SÖYLEM:
AKP İKTİDARI VE TOPLUMSAL GERÇEKLİK 17

II ULUSLARARASI ÇERÇEVE 27
II.1. Emperyalist Sistemde Dengesizlikler 27
II.2. Uluslararası Finansal Sistemde Gerilimler 31
II.3. Finansallaşmanın krizi derinleşiyor 40
II.4. Emeğin Küreselleşmesi 55
II.5. IMF ve Türkiye: Uzun Dönemli Bakış 58
II.6. 2008 Yılı Başında Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Görünümü 66

III MAKRO DENGELER VE PERSPEKTİFLER 77
III.1. Büyüme ve Yapısal Değişme 77
III.2. Yatırımlar, Tasarruflar ve Dış Kaynaklar 84
III.3. Yatırımların Sektörel Dağılımı 90
III.4. İstihdam, Verimlilik ve Ücretler 93
III.5. "İstihdam Yaratmayan Büyüme" Üzerine 99
III.6. Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulaması 106
III.7. Fiyat İstikrarı ve Enflasyon Hedeflemesi 108
III.8. Para Politikası Üzerine Notlar 112
III.9. Küresel Durgunluk ve Türkiye'nin Seçenekleri 123

IV ÖDEMELER DENGESİ VE DIŞ EKONOMİK İLİŞKİLER 129
IV.1. Sermaye Hareketlerinin Dökümü 129
IV.2. Dış Kaynak - Büyüme Bağlantısı 131
IV.3. Sıcak Para, Doğrudan Yatırımlar ve Dış Borçlar 133
IV.4. Büyüme - Cari Açık Bağlantısında Bozulma 138
IV.5. Dış Ticaret Dengesi Üzerine Kısa Notlar 142

V KAMU MALİYESİNDE GELİŞMELER 147
V.1. IMF Programları ve Kamu Maliyesi 147
V.2. 2007 Bütçesinde Makyajlar 148
V.3. 2008 Bütçesi: IMF ile Yola Devam Bütçesi 154

V.4. Kamu Borçları 158
V.5. On Yıllık Kesintisiz IMF Yönetiminde Son Yıl: "İstikrar" Sağlandı mı? 161
V.6. Kötü Bir Örnek: KEY'in Tasfiyesi 165

VI KİLİT SEKTÖRLERDE POLİTİKA SORUNLARI 169
VI.1. Tarımda IMF/DB Politikalarından Çıkış Var mı? 169
VI.2. Türkiye'de Sanayi Politikalarının Bugünü: Bir "Stok Sayımı" 183
VI.3. Enerji Sektöründe Gelişmeler 195

VII NEOLİBERAL YAPILANMA VE TOPLUMSAL YAŞAM 205
VII.1. Eğitim 205
VII.2. Türk Sağlık Sisteminde Dönüşüm, 1980-2007: Neoliberal Yeniden Yapılanma 221
VII.3. Sağlık Politikalarında Neoliberal Dönüşümün Sonuçları 221
VII.4. "İkinci Kuşak Reformlar" Yolda: Sermayenin Dediği Olacak mı? 242

VIII TÜRKİYE'DE NEOLİBERAL POLİTİKALARIN KURUMSALLAŞTIRILMASI SÜRECİNDE YOLSUZLUK 263
VIII.1. Finansal Kriz ve Yolsuzluk 263
VIII.2. "Yolsuzlukla Mücadele Politikaları"nın Yolsuz Sonuçları: İki Örnek 265
VIII.3. Neoliberal Küreselleşme Süreci ve Yolsuzluk 268
VIII.4. Sermayenin Kuralsızlaştırma Yoluyla Küreselleşmesi 272
VIII.5. Yolsuzluk ve AKP 274

IX YASAL DÜZENLEMELER VE NEOLİBERAL YAPILANMADA DERİNLEŞME 291
IX.1. Anayasa Üzerine Tartışmalar 291
IX.2. YAÖ'de Emekçilerin Ekonomik ve Toplumsal Haklarına Bakış 295
IX.3. YAÖ'de Yargı ve Yürütmenin Denetimi 299
IX.4. Uygulamada Yürütmenin Denetimi 302
IX.5. Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması 304
IX.6. 2006 ve Sonrasında Önemli Yasal Düzenlemeler 308

X SONUÇ: BİR PANORAMA 323

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
ABB	Ankara Büyükşehir Belediyesi
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AYMK	Anayasa Mahkemesi Kararı
BDT	Bağımsız Devletler Topluluğu
BSB	Bağımsız Sosyal Bilimciler Grubu
BYKP	Beş Yıllık Kalkınma Planı
CDO	Teminatlandırılmış Kredi Paketi (Collateralized Debt Obligations)
DB	Dünya Bankası (World Bank)
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
DFİF	Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu
DGD	Doğrudan Gelir Desteği
DİE	Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTM	Dış Ticaret Müsteşarlığı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü (World Trade Organization)
D-WSR	Dolar-Wall Street Rejimi
DYY	Doğrudan Yabancı Yatırım
EGYO	Emlak ve Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.
EMO	Elektrik Mühendisleri Odası
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
FDF	Faiz Dışı Fazla
Fed	Federal Reserve Bank (ABD Merkez Bankası)
GB	Gümrük Birliği
GKRY	Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
GSMH	Gayrisafi Milli Hasıla
GSS	Genel Sağlık Sigortası
GSYİH	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü (International Labour Organization)
IMF	Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
İSF	İşsizlik Sigortası Fonu
KDV	Katma Değer Vergisi
KEY	Konut Edindirme Yardımı
KHGM	Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KKS	Konsolide Kamu Sektörü
KOSGEB	Küçük ve Orta Sanayileri Geliştirme Başkanlığı
KÖYDES	İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı

MGK	Milli Güvenlik Konseyi
MYB	Merkezi Yönetim Bütçesi
OECD	İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organization for Economic Cooperation and Development)
OGYE	Okul Gelişim Yönetimi Ekibi
OTP	(AB'nin) Ortak Tarım Politikası
ÖİB	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
ÖİK	Özel İhtisas Komisyonu (DPT bünyesinde)
ÖUKP	Ön Ulusal Kalkınma Planı
SB	Sağlık Bakanlığı
SDP	Sağlıkta Dönüşüm Programı
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SIV	Özel Yatırım Taşıyıcıları (Special Investment Vehicles)
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
SUT	Sağlık Uygulama Tebliği
SYDTF	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TED	Türk Eğitim Derneği
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.
TEPAV	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TKY	Toplam Kalite Yönetimi
TMMOB	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TMO	Toprak Mahsulleri Ofisi
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TOKİ	Toplu Konut İdaresi
TRIMs	Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirleri (Trade-Related Investment Measures) Anlaşması
TRUP	Tarım Reformu Uygulama Projesi (İngilizce başharfleri ile ARIP)
TSHGM	Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü
TSKB	Tarım Satış Kooperatifleri Birliği
TTB	Türk Tabipleri Birliği
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu
TÜFE	Tüketici Fiyatları Endeksi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği
TZOB	Türkiye Ziraat Odaları Birliği
ÜFE	Üretici Fiyatları Endeksi
WHO	Dünya Sağlık Örgütü
YAÖ	Yeni Anayasa Önerisi (Özbudun Tasarısı)
YDK	Yüksek Denetleme Kurulu
YÖK	Yükseköğretim Kurulu
YYK	(Tarım Satış Kooperatifleri Birliği'ni) Yeniden Yapılandırma Kurulu

ÖNSÖZ



Bu kısa önsöz iki amaçla yazıldı. İlki, bu incelemenin ortak "yazar"ı olan Bağımsız Sosyal Bilimciler (BSB) Grubu hakkında okuru bilgilendirmek, ikincisi de incelemenin bölüm içeriklerini kısaca tanıtmak.

Aşağıdaki çerçeve'de BSB'nin www.bagimsizsosyalbilimciler.org adresli internet sayfasında yer alan özet bilgiler veriliyor. BSB Türkiye ekonomisinin çöküşüne ve toplumsal dokunun çözülmesine yol açtığı her gün biraz daha belirginleşen neoliberal politikalara karşı toplumu bilinçlendirme ortak düşüncesiyle bir araya gelen on sekiz sosyal bilimci tarafından oluşturuldu[1]. Grup, başlangıçta kendisini BSB İktisat Grubu olarak adlandırmakla birlikte, sonradan gruba katılan ve sosyal bilimlerin diğer alanlarında çalışan kişileri (ve onlarla birlikte, sosyal bilimlerin bütünlüğünü) de temsil etme düşüncesiyle BSB kısa adını benimsedi.

1 BSB'nin öncülü, BSB kurucularının da içinde bulunduğu, sayıca daha geniş bir bilim ve meslek insanları platformu olan Ekonomi Politikaları Çalışma Grubu'dur (EPÇG). 1995'de oluşan ve yerleşik ("ana akım") iktisat düşüncesine eleştirel yaklaşan kişileri bir araya getiren EPÇG, basın duyuru ve bildirileri ve gazetelerde yayınlanan ortak inceleme yazıları ile görüşlerini topluma duyurmaya çalıştı. Ancak aşamadığı eşgüdüm ve örgütlenme sorunları dolayısıyla varlığını 2000'den sonra sürdüremedi. EPÇG'nin ortak ürün oluşturma ve grup dışı katkıları (uzlaşıya dayalı olarak) ortak ürüne içerme geleneği BSB'de bugün de devam ediyor.

BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER ÜZERİNE

Bağımsız Sosyal Bilimciler, Türkiye ekonomisinin çöküşüne ve toplumsal dokunun çözülmesine sebebiyet veren neoliberal politikalara karşı toplumu bilinçlendirmek ortak düşüncesiyle Kasım 2000'de bir araya gelen sosyal bilimciler tarafından oluşturulmuştur. BSB İktisat Grubunun amacı günümüzde uygulanan neoliberal politikalar için öne sürülen gerekçelerin zaaflarını ve bu politikaların sonuçlarını bilimsel tahlillerle tespit etmek, toplumun çoğunluğunun –yani emekçilerin– ihtiyaçlarına uygun politika önermeleri geliştirmek ve emek örgütlerinin toplumumuz için yaşamsal önem taşır hale gelen mücadelesini bilgi ve bilim ile desteklemektir.

Ülkemizde IMF gündeminde uygulamaya konulan istikrar ve yapısal uyarlama programının Türkiye'nin bugününü ve geleceğini yeniden şekillendirmeye başladığı ve bunun seçeneksizliği yönünde güçlü bir kamuoyu oluşturma kampanyasının sürdürüldüğü şimdiki ortamda, neoliberal egemen ideolojiyi tartışılır kılabilmek için sarf ettiğimiz çabaları web ortamına da taşımış bulunmaktayız. Web sayfamız bu yaklaşımı paylaşan çalışma ve katkılara açıktır. Grubun ana felsefesini ve amaçlarını paylaşan tüm meslektaşlarımızı web sitemize katkıda bulunmaya ve grubumuza üye olmaya davet ederiz.

Metinde belirtilen ilkeler ışığında BSB aşağıdaki isimlerce kurulmuştur:

Korkut Boratav (Ankara Ü. SBF); Ahmet Alpay Dikmen (Ankara Ü. SBF); Nazif Ekzen (Anka Ajans); Alper Güzel (ODTÜ); Yakup Kepenek (TBMM); Aziz Konukman (Gazi Ü.); Ahmet Haşim Köse (Ankara Ü. SBF); Oğuz Oyan (Ankara Ü. SBF); Erdal Özmen (ODTÜ); Cem Somel (ODTÜ); Sinan Sönmez (Atılım Ü.); Fikret Şenses (ODTÜ); Erol Taymaz (ODTÜ); Oktar Türel (ODTÜ); Serap Türüt-Aşık (ODTÜ); İşaya Üşür (Gazi Ü.); Galip Yalınan (ODTÜ); Erinç Yeldan (Bilkent Ü.).

BSB, seçeneksizliği üzerine yoğun bir kamuoyu baskısı oluşturan neoliberal ideolojiyi ve pratiği toplumda tartışılır kılabilmek için sürdürdüğü çabaların bir kısmını internet ortamına taşıdı; sadece grup üyelerinin değil, grubun ana felsefesini ve amaçlarını paylaşan bilim ve meslek insanlarının çalışma, katkı ve iletişilerini sitesinde yayınladı[2]. BSB 2000-2001 bunalım yıllarında görüş ve değerlendirmelerini basın aracılığı ile topluma yansıttı ve BSB üyeleri Emek Platformu'nun 2001-2002 dönemindeki faaliyetlerine, bireyler olarak, etkin bir biçimde katıldılar[3]. BSB'nin yayın faaliyetleri, 2001 yılında, yıllık değerlendirme raporları biçiminde başladı. Bunları şöyle sıralayabiliriz:

Yayın Tarihi	Yayınlayan Kuruluş ve Yer	Yayının Başlığı veya Adı
Haziran 2001	TMMOB, Ankara	*Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler*
Nisan 2003	TMMOB, Ankara	*Yeni Ekonomik Tedbirler Paketi Barışın Değil, IMF Programının Maliyetidir / 2003 Başında Türkiye Ekonomisi ve AKP'nin Acil Eylem Planı ve Hükümet Programı Üzerine Değerlendirmeler*
Nisan 2004	TMMOB, Ankara	*2004 Başında Türkiye'nin Ekonomik ve Siyasal Yaşamı Üzerine*
Mart 2005	TMMOB, Ankara	*2005 Başında Türkiye'nin Ekonomik ve Sosyal Yaşamı Üzerine Değerlendirmeler* a/
Haziran 2006	TMMOB, Ankara	*IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset*
Mart 2007	Yordam Kitap, İstanbul	*IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998–2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset (güncellenmiş ve genişletilmiş baskı)*
Haziran 2007	TMMOB, Ankara	*2007 İlkyazında Dünya ve Türkiye Ekonomisine Bakış*

a/ Bu çalışmanın İngilizce çevirisi *Trans World Network tarafından Turkey and the IMF: Macroeconomic Policy, Pattems of Growth and Persistent Fragilities* adıyla Malezya'da basıldı (Penang: Jutaprint).

2 Bkz. BSB (2001), *Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler*, Ankara: TMMOB.

3 Örneğin, bkz. Emek Platformu (2001), *Emek Politikaları Sempozyumu* (24-25 Mart), Ankara: TMMOB; TMMOB (2001), *IMF'nin Dayattığı Yasal Düzenlemeler Sempozyumu* (20 Ekim), Ankara: TMMOB.

Bu listede yer alan çalışmaların tümü, sadece BSB üyelerinin değil, BSB dışındaki sosyal bilimcilerin de katkılarına açık, sözcüğün gerçek anlamıyla "ortak ürün"lerdir. Ortak ürüne herkes bilgisinin yettiği ve zamanının elverdiği ölçüde katkı sağlar; bu katkı bazen birkaç sayfa, bazen bir veya birkaç bölüm, bazen de taslak metne getirilen eleştiri olabilir. "İmece" ile hazırlanan ürün BSB üyelerinden biri veya birkaçı tarafından derlenir; görüşü alınan tüm BSB üyelerinin oydaşması (consensus'u) ile nihai biçimini alır.

Elinizdeki kitap, böyle bir çalışma yöntemi ile Haziran 2007'de TMMOB tarafından yayımlanan *2007 İlkyazında Dünya ve Türkiye Ekonomisine Bakış*'ın güncellenmesi ve genişletilmesi ile hazırlandı. Esasen, Temmuz 2007 genel seçimlerinden sonra ortaya çıkan siyasal ve toplumsal görünüm ile 2007'nin son çeyreğinden itibaren etkisini (reel kesime de yaygınlaşarak) hissettiren finansal bunalım önünde, salt veri ve bulguların güncellenmesi ile yetinilemezdi. Öte yandan, Haziran 2007'ye yetiştirilememiş olan sektör incelemeleri ile eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik alanındaki çalışmaların da topluma sunulması isteniyordu. Yordam Kitap aracılığı ile size ulaşan bu inceleme, böylece Haziran 2007'deki ilk versiyonundan yaklaşık iki kat daha hacimli oldu.

Kitapta 24 bilim ve meslek insanının katkısı var: Ali Rıza Aydın (Anayasa Malı.), Serdal Bahçe (AÜ/SBF.), Pınar Bedirhanoğlu (ODTÜ), Korkut Boratav (AÜ/SBD(E)), Meltem Kayıran-Dikmen (AÜ/SBF), Nazif Ekzen (ÜPV), Seyhan Erdoğdu (AÜ/SBF), İlter Ertuğrul (AÜ/SBF(YZ)), Fikret Gülen (Danışman, TBMM), Aziz Konukman (Gazi Ü.), Ahmet Haşim Köse (AÜ/SBF), Oğuz Oyan (TBMM), Sinan Sönmez (Atılım Ü.), Serdar Şahinkaya (AÜ-SBF[YZ]), Mustafa Şen (ODTÜ), Fikret Şenses (ODTÜ), Oktar Türel (ODTÜ [E]), Mustafa Türkeş (ODTÜ), İşaya Üşür (Gazi Ü.), Ebru Voyvoda (ODTÜ), Galip Yalman (ODTÜ), Gülbiye Yenimahalleli-Yaşar (AÜ/Sağlık Bilimleri F.), Erinç Yeldan (Bilkent ve Amherst, Mass.) ve Ergin Yıldızoğlu (*Cumhuriyet*). Katkıların derlenmesi aşamasında Korkut Boratav, Oktar Türel ve Ebru Voyvoda, üslup ve "kalite kontrolü"nde Fikret Şenses emek verdiler. Ergün Altuntaş'ın (Türk Sosyal Bilimler Derneği) sekreterlik ve yazım/mizanpaj hizmetlerini de burada teşekkürle anıyoruz.

"Önsöz"ü saymazsanız, elinizdeki inceleme on bölümden oluşuyor. Birinci Bölüm'de, yakın geçmişin siyasal gelişmeleri ve özellikle AKP üzerine odaklanan bir analiz yer alıyor. 1980'lerde "marjinal" sayılabilecek bir siyasal hareketin 2002'de iktidara yükselişi, 2007'de iktidardaki konumunu daha da yüksek oranlı oy desteği ile pekiştirmesi, önemle incelenmeye değer bir süreçtir kanısındayız.

İkinci Bölüm'de uluslararası ekonomik bir ortamın genel bir çerçevesi çiziliyor ve 2007 sonbaharından itibaren tırmanışa geçen dünya finansal (ve ekonomik) bunalımı ayrıntıları ile betimleniyor. Sermaye ve finans gibi, emeğin de küreselleştiğine dikkat çekildikten sonra, Türkiye'nin dünya ekonomik sistemindeki iki "çapa"sı, yani IMF ve AB ile orta vadeli ilişkileri ele alınıyor.

Üçüncü Bölüm'de Türkiye ekonomisinin 1997-2007 dönemindeki büyüme, yapısal değişme, verimlilik ve istihdam performansı incelenmekte; enflasyon hedeflemesi, para politikası ve sermaye hareketlerinin tam serbestliği ortamındaki iktisat politikası tercihleri üzerinde durulmakta.

Dördüncü Bölüm'de Türkiye'nin ödemeler dengesindeki orta ve kısa vadeli değişmeler, sermaye hareketleri ve cari dengenin mal ticareti bileşenleri itibariyle ayrı ayrı irdeleniyor.

Beşinci Bölüm, kamu maliyesine ayrılmıştır. 2006 ve 2007 yılları maliye politikası uygulamasının ayrıntıları ile ele alındığı bu bölümde kamu iç ve dış borçluluğu üzerine gözlemlere de yer verilmektedir. Bölüm, IMF ile 2008 sonrasındaki ilişki biçimi olasılıklarının sorgulanması ile tamamlanmaktadır.

Altıncı Bölüm, temel sektörlerdeki iktisat politikası sorunlarına bakışlardan oluşmaktadır. Hacim kısıtı ve işin özünü ayrıntılarda yitirmeme kaygısı nedeniyle, yazarların ilgisi üç temel sektörle sınırlı tutulmuştur: Tarım, imalat sanayii ve elektrik enerjisi.

Yedinci Bölüm'de 2000'li yıllarda ve özellikle AKP iktidarı döneminde eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik alanlarındaki toplumsal görünümün bir fotoğrafı sunuluyor: Zaman ve hacim kısıtı, bu bölüm başlığı altında incelenmesi yararlı olabilecek iki konunun dışlanmasına yol açmıştır: (i) Üretim ve gelirin bölgesel dağılımındaki

gelişmeler; (ii) AKP'nin düşük gelir gruplarına destek amacı ile harekete geçirdiği, informel ve dinsel öğeler de içeren sosyal yardım mekanizmaları. Bu eksikliği yakında BSB internet sitesine koymayı umduğumuz inceleme(ler) ile giderımeyi umuyoruz.

Sekizinci Bölüm, Türkiye'de neoliberal politikaların hayata geçirilmesi sürecinde yolsuzluğun hem ideolojik bir söylem, hem de yasa ve ahlak dışı bir zenginleşme pratiği olarak önemini ve sonuçlarını ele alıyor. Özelleştirme sürecinde ve AKP iktidarı döneminde ortaya çıkan çok boyutlu yolsuzluk mekanizmaları, somut örneklerle irdeleniyor.

Dokuzuncu Bölüm'de, AKP iktidarının neoliberal yapılandırma niyet ve eylemlerinin, Anayasa da dâhil olmak üzere, hangi yasal düzenlemelerle hukuk düzlemine taşındığı sergileniyor ve özellikle Ocak 2006 - Mart 2008 dönemindeki önemli mevzuat değişiklikleri sıralanıp yorumlanıyor.

Onuncu Bölüm ise, bu hacim ve yaygınlıkta bir inceleme için "özet" yazmanın imkânsızlığı göz önünde tutularak, "sonuç" niyetine yazılmış bir bölüm. Bu bölümde incelemenin en çarpıcı bulguları okura yeniden hatırlatılıyor.

Türkiye'nin hızla değişen toplumsal ve siyasal gündemi önünde, incelemenin sonlandığı tarih (31 Mart 2008) ile matbaa mürekkebinin kurumaya başladığı Mayıs 2008 arasındaki altı-yedi haftalık zaman süresi bile uzun sayılabilir. Bu zaman farkının incelemenin güncelliğine halel getirmemesi için, basım aşamasındaki son dakika ekleme ve düzeltme imkânlarını kullanmaya çalışacağız. Yine de elimizdeki incelemenin yakın ve orta vadeli gelişmeleri öngörmek ve yorumlamakta büyük yanılgılara düşmeyeceği inancımızı belirtmek istiyoruz.

Okura "Kolay gelsin!" derken, Yordam Kitap'a ve onun yayın sorumlusu Hayri Erdoğan'a BSB'ye ve BSB'nin çalışmalarına gösterdiği ilgi için teşekkürü borç biliyoruz.

Ankara, Nisan 2008

Bağımsız Sosyal Bilimciler

I

SİYASET VE SÖYLEM: AKP İKTİDARI VE TOPLUMSAL GERÇEKLİK



Türkiye 2008 baharında hem büyük bir siyasi çalkantının içinden geçmekte hem de büyük bir ekonomik krizin eşiğinde bulunmaktadır. Bu öyle bir süreçtir ki IMF bile, Türkiye gibi büyük cari açıklar veren ve bu açıklarını özel sektörün artan oranda dış borçlanması ve özelleştirme vb. yollarla giriş yapan sıcak para hareketleri (portfolio flows) sayesinde finanse eden ekonomilerin özellikle kırılgan bir konumda olduğunu vurgulamak zorunluluğunu hissetmektedir.[4] Bir başka deyişle, dünya kapitalist sisteminin merkezinde şiddetlenen finansal bunalım, Türkiye'de son on yılda uygulanan politikaların ekonomik yapıda yol açtığı zaafların açığa çıkmasına neden olabilecek niteliktedir. Nitekim Türkiye burjuvazisinin organik aydınları arasında sayılabilecek iktisatçılardan, Türkiye ekonomisinin yine rahatsız olduğu, küresel krizin bu rahatsızlığı daha da artıracağı ve dışarıdan kaynaklanan şokları bundan böyle daha doğrudan hissedeceği şeklinde uyarı mesajlarının artması dikkat çekicidir.[5]

Bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde, bu kırılgan yapının kapsamlı bir irdelenmesi yapılacaktır. Ancak, olası bir ekonomik kriz kadar, Türkiye'deki toplumsal gelişme sürecini etkileyecek bir baş-

4 IMF, *Global Financial Stability Report*, Nisan 2008.

5 Bkz. Güven Sak, *Referans* Gazetesi, 21.3.2008 ve 8.4.2008; Mahfi Eğilmez, *Radikal*, 27.12.2007 tarihli köşe yazıları; ayrıca bkz. Kemal Derviş'in 'enflasyon uyarısı' başlıklı haber, *Milliyet*, 7.5.2008.

ka önemli konu, 22 Temmuz 2007 seçimlerinden bu yana yaşanan siyasal gelişmelerdir. Özellikle 2008 yılı başından beri AKP iktidarının girişimleri sonucu giderek siyasal bir krize dönüşme potansiyeli taşıyan gelişmeler, Türkiye'deki toplumsal ve ekonomik yaşamı derinden etkileyecek bir niteliğe sahip gözükmektedir. Öte yandan, rejimin niteliğinde temelli dönüşümlerin gündeme geleceğine ilişkin endişeleri yarattığı ölçüde toplumda ciddi gerilimlere neden olan AKP iktidarının kamuoyuna nasıl sunulduğu da, bu iktidarın varlığını sürdürmesi açısından kritik bir rol oynamaktadır. Dolayısıyla, çalışmanın bu bölümünde, AKP'nin 3 Kasım 2002'de iktidara gelmesiyle birlikte, Türkiye'de devlet-toplum ilişkilerinin kökten bir dönüşüme tabi tutulabilmesi için bir fırsat penceresi açıldığı varsayımıyla geliştirilen ve kamuoyunu önemli ölçüde etkilediği söylenebilecek yaklaşımların kısa bir değerlendirmesi yapılacaktır.

Böyle bir eleştirel değerlendirme, söz konusu yaklaşımların son dönemde yaşanan siyasal gelişmelere ilişkin olarak hem Türkiye kamuoyunda, hem de Batı'da yapılan saptamaların biçimlenmesinde giderek belirgin bir rol oynamaları nedeniyle kendini dayatmaktadır. Türkiye'nin tarihsel gelişme sürecini, devlet-merkezli ancak anti-devletçi bir perspektiften irdeleyen bu yaklaşımların, 1980 sonrasında siyasal tartışma gündemini belirlemekte önemli bir rol oynarken, kendi doğrularını -daha doğrusu kurgularını- toplumsal gerçekliğin kendisi gibi göstermekte oldukça başarılı olduklarını teslim etmek durumundayız.[6] Toplumsal mücadelelerin oluşumunda sınıfsal gerçekliği yadsıdığı ölçüde belirli bir sınıfın hegemonya aracı olarak işlevsellik kazanan söz konusu devlet-merkezli ancak anti-devletçi epistemolojik yaklaşımın son dönemdeki tanımlayıcı öğesi, AKP'nin Türkiye'deki demokratikleşme sürecinin itici gücü olarak kurgulanmasıdır. Bu bağlamda, AKP iktidarı Türkiye'nin yıllardır sağlayamadığı ekonomik ve siyasal istikrarı sağlamanın yanı sıra, piyasa-yönelimli reformlar ve çokkültürlülük temelinde tanımlanmış bir demokratikleşme projesinin de taşıyıcısı olarak

6 Kamuoyunda genel olarak liberal olarak tanımlanan bir söylemin, aslında sol-liberal, ya da liberal-bireyci, sağ versiyonları olmakla birlikte, ortak paydaları Türkiye'nin toplumsal gerçekliğini, partikülarist (tikelci) bir okumayla açıklamaya çalışmalarıdır.

siyaset sahnesine çıkarılmaktadır. Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinin siyasi kriterlerinin büyük ölçüde belirleyici olduğu ilk beş yıllık iktidarı döneminde, AKP'nin de bu rolü benimser görünen bir siyasi strateji izlediği söylenebilir.

Bilindiği gibi, 1980 sonrasında Türkiye'de siyasetin yeniden yapılandırılması sürecinde yaşanan dönüşümün, genelde neoliberal hegemonyanın tanımlayıcı özellikleri olarak da göze çarpan iki önemli özelliği vardır. Bir yandan devlet, ekonomideki rolünün yeniden tanımlanmasına bağlı olarak yeniden yapılandırılmaktadır. Öte yandan, burjuvazinin 1980 öncesinde yaşadığı hegemonya bunalımına uzun vadeli bir çözüm getirmek amacıyla, çalışan sınıfların demokratik hak ve özgürlüklerinin anayasal çerçevede kısıtlanması yoluna gidilmiştir. Bu nedenle, 1980 sonrasında devletin yeniden yapılandırılmasına eşlik edecek yeni hegemonya stratejisinin esasını *sınıf temelli siyasete son vermek* şeklinde tanımlamak anlamlı olacaktır.

Neoliberal yaklaşımın çelişkili ve tutarsızlıklarla dolu kuramsal evreninin, devletin yeniden yapılandırılması olarak tanımlanan süreci öne çıkarmasının nedeni, değişik ülkelerde farklı biçimler almakla birlikte bu konunun neoliberalizmin ideolojik hegemonyasının sürmesi için yaşamsal önemde olmasıdır. Çünkü yapısal uyumun siyasal ve toplumsal maliyetini asgariye indirmeye yönelik düzenlemelerin başarılı olması, devletlerin siyasi iktidar değişikliklerinden de etkilenmeyecek biçimde reformların taşıyıcısı olmalarına bağlanmaktadır. Neoliberal reformlara bir devlet projesi olma niteliği kazandıran bu olgu Türkiye özelinde, 2007 BSB çalışmasında, "farklı hükümetler, tek siyaset" olarak tanımlanmıştı.[7]

AKP'nin kendisine şiar edindiği, 'hizmet devleti' anlayışının da, söz konusu neoliberal yaklaşımla tam bir uyum içinde olduğuna kuşku yoktur.[8] Nitekim partinin benimsediği devlet anlayışı şöyle tanımlanmıştır:

7 Bağımsız Sosyal Bilimciler: *IMF Gözetiminde On Uzun Yıl 1908-2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset*, Yordam Kitap, 2007.

8 AKP'nin Batı dünyasına tanıtımında önemli bir işlev gördüğü söylenebilecek bazı İngilizce akademik yayınlarda da AKP'nin ayırd edici özelliklerinden biri olarak, 'hizmet devleti' anlayışının altı çizilmektedir. Bkz. H.Yavuz (ed. 2006) *The Emergence of a New Turkey: Democracy and the AK Parti*, Salt Lake City: The University of Utah Press.

> Devlet asli fonksiyonlarına çekilmiş, küçük ama dinamik ve etkili bir devlet olmalı; vatandaşını tanımlayan, biçimlendiren, ona tercihler dayatan değil; vatandaşın tanımladığı, denetlediği ve şekillendirdiği bir devlet olarak hizmet etmelidir.[9]

İlginç olan, bu anlayışın egemen olduğu bir partinin İslamcı bir gelenekten gelse de, artık siyasal İslamla özdeşleştirilmesinin mümkün olmadığının ileri sürülmesidir. İlk bakışta, neoliberal hegemonyanın önemli bir kurucu unsuru olan Aydınlanma karşıtı Yeni Sağ düşüncenin devlet anlayışının veciz bir ifadesi gibi okunabilecek olan yukarıdaki tanımı benimseyen bir parti için, İslami kuralların geçerli olduğu ya da başka herhangi bir toplumsal düzenin topluma dayatılması tutarlı bir davranış olmayacaktır diye düşünülebilinir. Nitekim böyle bir devlet anlayışını benimsemiş olması, konuya ilişkin akademik yazında sıkça kullanılmaya başlanan bir ifadeyle, AKP'nin 'post-İslamist' olarak tanımlanmasının önemli bir nedenidir.[10] Bu tanımlama, Türkiye'deki siyasal tartışma ortamında daha çok AKP'nin Milli Görüş hareketinden bir kopuşu simgelediği şeklinde ifade edilmektedir. AKP yönetici kadrolarının benimsemedikleri ancak Batı kamuoyunda sıkça kullanılan 'ılımlı İslam' modeli betimlemesi de bunun bir başka ifade ediliş biçimidir.

Ancak burada hatırlatılması gereken birkaç nokta vardır. Birincisi, neoliberal devlet anlayışının, AKP'nin siyasal stratejisi açısından kazandığı ideolojik işlevdir. Bu aynı zamanda, devlet-merkezli ancak anti-devletçi bakış açısıyla AKP'nin buluşma noktalarından biridir. Bu sayede, liberalizm ile İslamiyet arasında koşutluk kurulmaya çalışılmakta ve laiklik tartışma konusu yapılmaktadır. Biraz açmak gerekirse, Türkiye'de son dönemde Yeni Sağ düşüncenin etkisi altında şekillenen devlet anlayışı, sık sık liberal devletin, bireylerin önüne ulvi amaçlar koymayan, bireylerin benimseyeceği farklı amaçlar karşısında tarafsız kalması gereken bir devlet olduğunu vurgulamaktadır. Bunun bir başka ifade ediliş biçimi devletin ideolojisinin olmaması gerektiğidir. Böylelikle, tüm toplumsal ala-

9 "AK Parti ve Muhafazakar Demokrasi", http://www.akparti.org.tr/muhafazakar.doc.

10 Bkz. H.Yavuz, a.g.e.; A.Bayat , 2007, "Islamism and Empire", *Socialist Register 2008*.

nı kapsayan normatif bir projesi olmayan liberalizmle, özünde bir ideoloji değil bir din olduğu belirtilen İslamın bağdaşmaması için bir neden kalmayacaktır.[11] AKP'nin kendisini tanımlarken, Tayyip Erdoğan'ın ifadesiyle, "ideoloji dayatan" bir parti olmayacağını vurgulaması tam da bu buluşma noktasının altını çizmektedir.[12]

Daha da çarpıcı olan, kendini daha baştan bu şekilde tanımlayan AKP'ye, yalnızca "hizmet üretmekle" sınırlı kalmaması öğütlenerek, Türkiye'yi 12 Eylül rejiminden çıkarma misyonunun yüklenmesidir. Üstelik bu, tam da Yeni Sağ düşüncenin devlet anlayışına uygun bir gerekçeyle meşrulaştırılmaya çalışılarak, AKP'nin iktidara gelmesiyle birlikte, devletin siyasetsizleştirilmesinin bir sessiz devrim olarak gerçekleşmesinin koşullarının ortaya çıktığı ileri sürülebilmiştir.[13] AKP'nin kendisine atfedilen misyonu üstlenmeye hiç niyetinin olmadığı, bu misyonu atfedenleri derin hayal kırıklıklarına uğratsa da, iktidara geldiğinden bu yana çeşitli uygulamaları ile kanıtlanmıştır. Ancak, asıl üzerinde durulması gereken, bu misyonu atfedenlerin, devleti sınıfsal çelişkilerden tamamen soyutlanabilen, siyasete hükmeden ancak siyaset dışına itilebilecek bir özne olarak algılar gözükmeleridir. Böylece, devletin toplumsal ilişkilerin tarihsel süreçte aldığı özgül biçimlerden biri olduğunu, toplumsal güç mücadelelerinden bağımsız olarak var olmadığını kavramak olanağı ortadan kalkmaktadır.

Buna bağlı olarak vurgulanması gereken bir başka nokta, bireylere tercihler dayattığı ileri sürülen ceberrut bir devlete karşı oluşturulmaya çalışılan ortak tavırdır. Bu tavır, Türkiye'de, toplumsal formasyondaki temel çatışma eksenini, toplumsal ilişkilerden soyutlanmış bir devlet/toplum –ya da Şerif Mardin'in tikelci okumaya kazandırdığı terimlerle, merkez/çevre– zıtlaşması olarak kurgulayan söz konusu yaklaşım kadar, Demokrat Parti'den bu yana iktidara gelen sağ partiler tarafından da sergilenen ve devletin toplum

11 Bkz. Mustafa Erdoğan, "Liberalizm ve İslam"; ve Soli Özel-Ali Sarıkaya, "Türkiye'de Liberalizmin Prangaları", her ikisi de, *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce, Cilt 7: Liberalizm*, İletişim Yayınları, 2005, içinde.

12 "AK Parti ve Muhafazakar Demokrasi", http://www.akparti.org.tr/muhafazakar.doc.

13 Bkz. Ahmet İnsel, "Olağanlaşan Demokrasi ve Modern Muhafazakalık", *Birikim* 163/164, Kasım 2002 ve "12 Eylül'den Çıkış Kapısı" *Radikal-2*, 10.11.2002.

üzerindeki vesayetine son vermeyi hedefleyen bir tavırdır. 1990'lı yıllarda devlet/sivil toplum kavram çifti ile simgelenen bu çatışma ekseninin, AKP'nin iktidar döneminde Kemalist/liberal, laik/demokrat, devletçi-seçkinler/muhafazakar-çevre vb. kavram çiftleri ile tanımlanıyor olması bu nedenle dikkate değer gözükmektedir. Neoliberal devlet anlayışı ile uyumlu özelleştirme vb. politika uygulamaları ile devletin ekonomik gücünün kırılmasına bağlı olarak, toplum üzerindeki vesayetinin azaltılacağına ilişkin bir algılamanın bu politikalara toplumsal destek sağlamak için kullanıldığına ilişkin değerlendirmeler işte tam da sözünü ettiğimiz bu ideolojik işlevin bir başka boyutuna işaret etmektedir.[14]

Vurgulanması gereken bir başka nokta, siyasal İslamın, küreselleşme sürecinde güçlenen bir siyasal oluşumu ifade ediyor olmasıdır. Diğer bir deyişle, neoliberal küreselleşme projesinin taşıyıcısı olmayı üstlenen bir siyasal hareketin kendisini muhafazakar demokrat vb. terimlerle tanımlama çabası içinde olmasını, İslamcı gelenekten bir kopuş anlamında niteliksel bir dönüşüm olarak yorumlamak gerekmez. Öte yandan, eğer Türkiye'de İslamcı siyasal hareketin geçirdiği bir evrimden söz edilecek ise, bunun aslında adil düzen söylemine karşın 1990'larda Refah Partisi ile başlayan bir süreç olduğunu söylemek de mümkündür.[15] Bu çerçevede, Refah Partisi'nin Anayasa Mahkemesi kararı ile kapatılmasının ardından kurulan Fazilet Partisi'nin de Milli Görüş hareketinden bir kopuşu simgelediği yönünde değerlendirmeler yapılmış olduğu da hatırlatılmalıdır.[16] Nitekim, 'post-İslamist' tanımını İslam dünyasında küreselleşme sürecinde ortaya çıkan siyasal hareket ve partileri tanımlamak için kullanan saygın bir araştırmacının, bu eğilimin

14 Bkz. Mustafa Şen, 2006, "Türk-İslamcılığının Neoliberalizmle Kutsal İttifakı", C.Gürkan vd.(der), *Küreselleşmeye Güney'den Tepkiler*, Dipnot Yayınları, içinde; Nuray Mert, 2007, *Merkez Sağın Kısa Tarihi*, Selis Kitaplar, s.36, s.109.

15 Refah Partisinin 1990'lardaki yükselişini, siyasal İslamın küreselleşmeye karşı olmadığının bir göstergesi olarak tartışan bir çalışma için bkz. H.Gülalp, 2001, "Globalisation and Political Islam: The Political Bases of Turkey's Welfare Party", *International Journal of Middle Eastern Studies*, 33, ss.433-448. Türkçe çevirisi için bkz. H.Gülalp, 2003, *Kimlikler Siyaseti*, Metis, ss.41-60.

16 Bkz.H.Gülalp, a.g.e, s.177; H.Yavuz, 1999, "Search for a New Contract in Turkey: Fethullah Gülen, Virtue Party and the Kurds", *SAIS Review* 19.1 (1999) 114-143.

Türkiye'deki örnekleri olarak, Refah ve Fazilet partileri ile AKP'yi sayması dikkat çekicidir.[17] Bu tartışmalardan çıkarılabilecek bir sonuç şudur: Günümüzde AKP olgusunu, Milli Görüş hareketi ile bir kopuş-devamlılık ilişkisi çerçevesinde açıklamaya çalışmaktansa, siyasal İslamın küreselleşme sürecinde neoliberal yeniden yapılandırma projesi ile nasıl bir uyum sağladığının bir örneği olarak değerlendirmek daha gerçekçi olacaktır.

Devletin neoliberal anlayış doğrultusunda yeniden yapılandırılması sürecinin dikkat çekilmesi gereken bir başka boyutu daha vardır. *Sınıf temelli* siyasete son verilmesinde Türkiye'deki iktidar blokunu oluşturan kesimlerin kazandığı başarının, belki de önceden öngörülemeyen, ancak Batı dünyasındaki liberalizm içi –çok kültürlülük vb.– tartışmalardan da beslenerek gelişen ve adeta siyasal alandaki gelişmeleri belirleyici bir konum kazanan bir sonucu olmuştur. Bu da, sınıf temelli siyasetin –ki Türkiye'deki kısıtlı demokratik hak ve özgürlükler ortamında, 1961 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde bile siyasal mücadelenin tanımlayıcı niteliği olduğu çok tartışma götürür– 1980 sonrasında yerini giderek *kimlik temelli* siyasetlere bırakmasıdır. Böylece, Türkiye Cumhuriyeti'nin anayasal düzeyde tanımlayıcı özelliklerini tartışmaya açmaya zorlayan yeni karşıtlıkların giderek siyasal gündemi belirlemesinin yolu açılmıştır. Üstelik demokrasi, özgürlük, eşitlik gibi, sol siyasetler açısından, çalışanların haklarının savunulması bağlamında yaşamsal önemi haiz olan kavramlar büyük ölçüde içleri boşaltılarak, kimlik temelli siyasetlerin amaçları doğrultusunda kullanılmaya başlanmışlardır. Bir başka deyişle, bu kavramlara yeni siyasetlerin hegemonya araçları olarak işlevsellik kazandırılmaya çalışılmıştır.

Haksızlık etmemek için, kimlik siyasetleri söyleminin cazibesine kapılmış gözüken Türkiye'deki tartışma ortamında, son dönemde düşünsel yaşamı etkileyen yeni bir moda olduğunu da belirtelim. Sınıf temelli siyasetin tamamen gündem dışı kaldığı, bunun tartışma konusu bile yapılamadığı bir ortamı kanıksamış gözüken Türkiye aydınları arasında, iş AKP'nin iktidarını pekiştirmesinin nedenle-

17 A.Bayat, 2007, *Islam and Democracy: What is the Real Question?*, Amsterdam University Press.

rini açıklamaya ya da ona karşı gösterilen belirli tepkileri yorumlamaya gelince, sınıf sözcüğünün yeniden revaç bulduğunu gözlemek mümkün. Devletin sınıfsallığı bu neoliberal/İslamcı/özgürlükçü söylem tarafından başarıyla gizlendikten sonra, sınıf kavramının içi boşaltılarak Türkiye'deki tartışma gündemine tekrar sokulmasında da artık bir sakınca kalmamıştır. Zira, söz konusu olan sınıf, ne burjuvazi, ne işçi sınıfı, ne de bir dönemin günah keçilerinden biri olan küçük burjuvazidir. Artık Türkiye'de toplumsal, ekonomik ve siyasal gelişmeleri anlamak ve açıklamak için sıkça başvurulmaya başlanan sınıf vurgusu, aslında hiç de yeni olmayan "orta sınıflar" üzerinden yapılmaktadır. Yeni olarak sunulması ve çoğul olarak kullanılmasının nedeni, bu sınıflar arasındaki mücadelenin yeni toplumsal mücadele ekseni olarak betimlenmesidir. Eskiden beri ellerinde tuttuklarını ya da sahip olduklarını kaybetme endişesi içinde olduğu ileri sürülen "eski" orta sınıf ile yükseliş sürecinde olduğu belirtilen yeni bir orta sınıf, bu "sınıf mücadelesi"nin baş aktörleridir. Bu yeni mücadele ekseni üzerinden, Türkiye'ye özgü toplumsal çözümlemelerin olmazsa olmazı olarak kabul görmekte olan merkez-çevre metaforuna yeni bir işlevsellik kazandırılmaktadır. Baskı araçlarına indirgenmiş ceberrut bir devlete ve onunla özdeşleştirilen, iktisadi ve toplumsal statülerini kaybetme endişesi taşıdığı ileri sürülen kentli/eğitimli/laik orta sınıflarla, yükselen yerli/otantik/İslami değerlere sahip orta sınıflar arasında olduğu kurgulanan bu mücadelenin, umulan sonucu düzenin yerleşik egemenlerine karşı, aşağıdan dönüşüm olanağı açmasıdır.[18] Bu gibi kurgulamaların, Türkiye'deki toplumsal mücadeleler ve değişim süreçlerine ilişkin ciddi yanılsamalar içerdiği tartışma götürmez.

AKP'nin toplumsal meşruiyet kazanmasında önemli bir rol oynadığına kuşku olmayan bu kurguların, kimlik temelli bir haklar söylemi ile birleştiğinde, AKP'nin Batı dünyasında, otoriter bir devlet anlayışına sahip merkeze karşı mücadele eden demokrasiden yana güçlerin temsilcisi olarak algılanmasında da işlevsel ol-

18 Bkz. Tanıl Bora, "Tahsilli Cehaletin Krizi", *Birikim*, Kasım 2006; Ahmet İnsel, "Olağanlaşan Demokrasi ve Modern Muhafazakarlık", *Birikim* 163/164, Kasım 2002; Ömer Laçiner, "Adalet ve Kalkınma Partisi: 'Orta Sınıf'ın Ortaya Çıkışı", *Birikim* 149, Eylül 2001.

duğu açıktır. Bu kurguya göre, AKP'nin taşıyıcısı olacağı demokratikleşme projesinin içerdiği unsurlar şöyle özetlenebilir: Avrupa Birliği (AB) Kopenhag kriterlerine göre tanımlanmış, dolayısıyla sınıfsal içeriğinden soyutlanmış çoğulcu bir demokrasi, farklı etnik ve dini kimliklere göre tanımlanmış bireylerin, farklı yaşam tarzlarını uyum içinde sürdürebileceği, rekabetçi piyasa ekonomisini uygulayarak, küresel ekonominin sağladığı fırsatlardan yararlanarak kalkınacak, toplumsal refahı artacak bir ülke. Son dönemdeki gelişmeler, AKP iktidarının, böyle bir söylemi devletin yeniden yapılandırılması stratejisinin önemli bir unsuru kullanarak, türban yasağı tartışmasında görüldüğü gibi, iç ve dış kamuoyunda destek aramakta oldukça ustalaştığını göstermiştir. İlginç olan, bu strateji çerçevesinde bireysel haklar söyleminin, toplumun gerçekten demokratikleşmesinden çok, belli siyasal amaçlara yönelik bir araç olarak kullanıldığı gerçeğinin, AKP'nin artık siyasal İslamdan kopmuş bir parti olduğunu iddia eden yorumcular tarafından bile kabul edilmesidir.[19]

Vurgulanması gereken son bir nokta ise, söz konusu siyasal projenin akamete uğramasının, Türkiye'de neoliberal parametreler çerçevesinde, moda deyimle, IMF ve AB çapaları ile desteklenen istikrarı bozabileceğine ilişkin değerlendirmelerdir. Günümüzde, iktisadi gelişmelerle siyasal gelişmeler arasında belirli sebep sonuç ilişkileri kurmanın giderek moda olduğunu gözlemek mümkün. Bunun en sık tekrarlanan ifadelerinden biri, siyasi istikrarın bozulmasının, iktisadi istikrarsızlığa da neden olabileceğine ilişkin geliştirilen savdır. 2001 krizinde olduğu gibi, krize dönemin cumhurbaşkanı ile başbakanı arasındaki bir tartışmanın neden olduğu türünden açıklamaların gerçekliği yansıtmak bir yana, finansal serbestleşme sürecinde ortaya çıkan kırılgan yapılanmanın krizin temel etkeni olduğunu gözden kaçırmaya çalışmak gibi ideolojik bir işlevi olduğu da malumdur. Benzer biçimde AKP'ye açılan kapatma davasının da, siyasal istikrarı bozabilecek, dolayısıyla ekonomik krize yol açabilecek bir olgu olarak nitelenerek, karşı çıkılması gereken bir girişim

19 Bkz. İhsan Dağı, 2006, "The JDP: Identity, Politics, and Discourse", H. Yavuz (der) *The Emergence of a New Turkey: Democracy and the AK Parti*, Salt Lake City: The University of Utah Pres, içinde.

olduğuna ilişkin savlara sıkça rastlanmaktadır. Bu savlara, son zamanlarda yeni bir boyut eklendiği gözlemlenmektedir. Türkiye'nin istikrarını bozabilecek gelişmelerin, ABD'nin çıkarlarına zarar verebileceği ileri sürülerek, ABD'nin AKP'nin kapatılma olasılığına karşı girişimlerde bulunması talep edilmektedir. Yargı sürecine müdahale etmenin gerekçesi olarak, davanın AKP açısından olumsuz sonuçlanmasının, ABD'nin Türkiye'yi uluslararası alanda desteklemesini zora sokacağı, ikili ilişkileri ciddi biçimde zedeleyeceği ileri sürülmektedir. Türkiye kamuoyunda, AKP'nin savunuculuğunu yapan çevrelerin kullandığı "yargı darbesi" nitelemesini, yayınladıkları yazının başlığına yansıtan, birisi eski ABD büyükelçisi, iki Amerikalı Türkiye uzmanının, deyim yerindeyse, aba altından sopa gösterme cesaretini nereden bulduklarının yanıtını, yine aynı yazıda bulmak mümkündür. Türkiye'nin ekonomik ve siyasal açıdan Batı dünyasına olan aşırı düzeydeki bağımlılığı, yazarlara göre, istikrarı bozabilecek gelişmeleri önlemeye yönelik böylesi "uyarıları" dikkate almasını zorunlu kılacaktır..[20]

20 Morton Abramowitz ve Henri Barkey, "Turkey's Judicial Coup d'Etat", *Newsweek*, 14.4.2008.

II

ULUSLARARASI ÇERÇEVE



II.1. Emperyalist Sistemde Dengesizlikler

"Bir sonraki ne zaman? Nasıl, nereden başlayacak? Sert mi, yumuşak mı? En çok kime vuracak?" Bu sorular, dünya ekonomisinin bir kez daha finansal çalkantı ve krizlerin eşiğinde bıçak sırtında seyretmekte olduğuna ilişkin algılamalardan kaynaklanıyor. Emperyalist sistemin üst organları ve finans kapitalin sözcüleri arasında bu sorulara yol açan kötümser bir perspektifin yaygın olduğu gözleniyor. Bu kötümserliğin kökeninde son on yıl içinde dünya ekonomisinin ana öğeleri arasındaki ilişkilerde *küresel dengesizlikler* olarak adlandırılan bir bozulmanın meydana geldiğine ilişkin bir saptama var.

Nedir "küresel dengesizlikler"? Tablo II.1, üç kritik yıl için dünya ekonomisinin ana bloklarının cari işlem dengelerini aktararak bu soruya ışık tutuyor: 1996, bugün kullanılan anlamda *küresel dengesizlikler* olgusunun hemen öncesini temsil eden bir yıldır. 2003 sözü geçen bozulmanın genelleştiği, başlıca ülke gruplarını kapsadığı, 2006 ise güçlük ve gerilimlerin *sürdürülemezlik* teşhisine yol açan boyutlara ulaştığı yıllar olarak değerlendirilebilir.

TABLO II.1: Dünya Ekonomisinin Cari İşlem Dengeleri (Milyar dolar)

	1996	2003	2006
Metropol	**36**	**-302**	**-597**
ABD	-118	-527	-812
Japonya	66	136	170
Diğer Batı	88	89	45
Çevre	**-85**	**228**	**684**
Petrol ihracatçıları	39	109	423
Çin	7	46	250
Diğer Çevre	-131	73	11
Kayıt Dışı	**49**	**74**	**-87**

Kaynak: IMF, *World Economic Outlook*, (en son Ekim 2007) farklı yıllardan yapılan hesaplamalar.

Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) *süper-emperyalist* konumunun sağladığı (örneğin banknot veya borç senetleri basarak dünyayı "satın alabilmesi"ne imkân veren) ayrıcalıklar, Bretton Woods sisteminin kurulmasından bu yana bilinmekte idi. Sistemin ilk işleyiş kurallarının tarihe karışmasından sonra bu ayrıcalıklı konum *Dolar-Wall Street Rejimi* (D-WSR) olarak adlandırılabilecek olan bir çerçeve içinde ve giderek ABD'nin kronik cari açık veren bir konuma yerleşmesi ile süregeldi. 1996 verilerinde gözlendiği gibi bu açık, başta Japonya olmak üzere, diğer gelişmiş ekonomilerin sağladığı cari işlem fazlaları ile sürdürülüyordu. Dünya ekonomilerinin ABD dışında kalan metropolleri sadece ABD'nin tasarruf açığını değil, petrol ihracatçısı olmayan üçüncü dünya ülkelerinin cari işlem açıklarının finansmanını da sağlamakta idiler. Gerçekten de, çevre ekonomileri (petrol üreticileri hariç) bir blok olarak İkinci Dünya Savaşı'nın bitiminden kabaca 1997'ye kadar uzanan bir zaman dilimi içinde kronik ve sistematik cari işlem açıkları vermekte idiler. 1996 verileri de bu durumu gösteriyor.

Sonraki yıllarda dünyanın en zengin ülkesi olan ABD'nin tasarruf/yatırım açıkları, bunun sonunda da cari işlem açığı kesintisiz

bir tempoyla arttı; sürdürülebilmesi giderek güçleşti. 1997-1998 Asya krizi ile başlayan bir dönüm noktası sonrasında bir bütün olarak "çevre"nin dünya ekonomisi içindeki konumunda da çarpıcı bir dönüşüm meydana geldi. Krizin yarattığı şoklar ve sonraki beş yıl boyunca dalga dalga Asya dışına da yayılan istikrarsızlık ortamı, IMF reçetelerinin sonuçları ve dış borç yükünün finansman gereksinimleri, gelişmekte olan ekonomileri bir bütün olarak cari işlem fazlaları vermeye zorladı ve bu durum kriz konjonktürü son bulduktan sonra da süregeldi. Böylece dünya ekonomisinin azgelişmiş, bağımlı ülkeleri, kısacası *Çevre*, emperyalist sistemin *Metropol* olarak nitelendirilen merkezine sürekli net kaynak aktaran bir konuma yerleşti. Asya'dan Rusya'ya, Türkiye'ye ve Latin Amerika'ya yayılan finansal kriz yıllarını içeren 1998-2002 yılları arasında bu durum genelleşti. Tablodaki 2003 verileri bu durumu yansıtıyor. Türkiye çevre ülkeleri arasında istisnai bir konumdadır; yani cari işlem açığı vermeye devam etmekte ve cari açık GSMH'ya oranla çok yüksek bir düzeye ulaşmış bulunmaktadır. Türkiye bu açıdan Avrupa Birliği'ne (AB) son yıllarda katılmış Doğu Avrupa ülkelerine benzemektedir.

2003-2006 döneminde ABD ekonomisi herhangi bir uyum sürecine yönelmedi. Tam aksine Irak savaşının bütçe açıklarını artırması, öte yandan özel kesimin (dünyamızı bir çevre felâketinin sınırlarına getiren tüketim çılgınlığının da katkılarıyla oluşan) tasarruf açığının süregelmesi Amerikan ekonomisinin cari işlem açıklarını adım adım artırdı; "sürdürülemezlik" eşiğine yaklaştırdı. Aynı yıllarda çevre ekonomilerinin petrol ihracatçısı olmayan büyük ülkelerinde cari işlem fazlaları aşınmaya, hatta dış açıklar oluşmaya başladı. Tablo II.1'de gözlendiği gibi, 2006 yılına gelindiğinde "diğer çevre" grubunun cari işlem fazlaları hemen hemen tümüyle erimiş durumdadır[21]. Böylece bu grup, artık, Amerikan emperyalizminin gereksinim duyduğu dış kaynak akımlarına katkı yapacak konumda değildir. Ancak, aynı yıllarda bu katkı bir yandan petrol ihracatçı-

21 Büyük çevre ekonomilerinden örnekler verelim: 2003-2006 yılları arasında, önceki yıllarda da kronik cari açık veren Türkiye'nin, Orta ve Doğu Avrupa'nın, Güney Afrika'nın dış açıkları büyümüş, Kore, Tayvan, Arjantin ve Tayland'ın dış fazlalarında aşınmalar gerçekleşmiş, Pakistan ve Hindistan ise dış fazlalarını cari işlem açıklarına dönüştürmüşlerdir (IMF, *World Economic Outlook*, Ekim 2007).

ları, bir yandan da Çin'den kaynaklandı. Bu iki grup cari işlem fazlalarını dramatik boyutlarda artırdılar ve 2006'da 673 milyar dolara ulaştırdılar.

Görüldüğü gibi, 2007 koşullarında dünya ekonomisinin metropolü, çevre ekonomilerinin iki blokundan (petrol ihracatçıları ile Çin'den) kaynaklanan sermaye akımlarıyla ayakta durmaktadır. Bu durum, hemen hemen tamamen ABD ekonomisinin dramatik boyutlardaki cari işlem açıklarıyla ilgilidir. Son on yıllık gelişim süreci içinde yarım yüzyıllık metropol-çevre bağlantıları tersine çevrilmiştir. Çevre ekonomilerinin büyük bölümü, bu dönemde yatırım oranlarını ve büyüme hızlarını aşağıya çekerek emperyalist sistemin metropolüne net kaynak aktarır konuma sürüklendiler. Ancak, günümüze gelindiğinde bu ülkeler içinde gelişmekte olan ekonomilerin geleneksel ("hızlı büyüme/dış açık") konumuna yaklaşanların sayısı artmaktadır. Çin örneğini izleyen, yani kalıcı cari işlem fazlalarıyla yüksek büyüme hızlarını birleştiren ülkelerin sayısı çok fazla değildir[22]. Daha da küçük bir grup ülke (Doğu Avrupa, Türkiye, Güney Afrika, Meksika) 2002 sonrasındaki uluslararası ekonomik konjonktüre, "küçük Amerika özentisi" içinde, yani olağanüstü dış açıklar ve tüketimin sürüklediği büyüme tempolarıyla, ancak "süper-emperyalist" ülkenin ayrıcalıklarından yoksun oldukları için aşırı kırılganlık öğeleri taşıyarak girdiler. ABD ekonomisinin ise, aşırı tüketim, yüksek iç açık, aşırı borçlanma eğilimlerinin sürdürülebilecek eşikleri zorladığı Amerikalı iktisatçıların önemli bir bölümünce de ısrarla ileri sürülmekteydi. Er veya geç bir "uyum" veya "düzelme"nin gündeme geleceği görüşü yaygınlaşmıştı.

Sözü geçen "düzelme"nin, bir biçimde ABD ekonomisinde özel tüketimi, yatırımları veya kamu açığını aşağı çeken bir sürece dayanacağı öngörülmekteydi. Bu sürecin, Amerikan ekonomisinin aşırı şişkinleşen balonlarından birinde, örneğin konut sektörünü çevreleyen halkalarda ciddi kopukluklar ve çatlamaların meydana gelmesiyle ve bu olgunun finansal piyasalara yansımasıyla başlaya-

22 1999-2006 ortalamalarına bakıldığında yüzde 5'i aşan yıllık ortalama büyüme hızlarını cari işlem fazlalarıyla gerçekleştirmiş ülkeler, Çin, Güney Kore, Hindistan, Malezya ve Tayland'dan ibarettir (K. Boratav, "Dünya Ekonomisi ve Türkiye 2007 Gözlemleri", *Mülkiye*, Kış 2007, Tablo 3).

cağından endişe edilmekteydi. Bir "uyum" sürecinin başlamasına veya hızlanmasına yol açabilecek dışsal etkenlerin başında ise farklı nedenlere bağlı bir "dolardan kaçış" olasılığı tartışılmaktaydı. Dahası, uluslararası finans kapitalin en spekülatif, en yüksek risk almış kimi öğelerinde meydana gelebilecek çöküntülerin çevre ekonomilerinde bir dizi finansal çalkantıyı, hatta krizi gündeme getirmesi söz konusu olabilecekti.

2007'nin sonuna gelindiğinde, bu senaryolardan ilki (ABD'de ipotekli konut piyasalarındaki çöküntüyle başlayan finansal kargaşa) patlak verdi. "Dolardan kaçış"a bağlı olan ikincisi ise, 2008'in ilk aylarında adım adım hayata geçti. Finansal çalkantıların çevre ekonomilerine ve Türkiye'ye taşınmasının nasıl gerçekleşeceğini 2008 içinde gözleyeceğiz.

Tüm kriz senaryolarının odak noktasında ise uluslararası finansal sistem yer alıyor. Bu sistemin zaman içindeki dönüşümünü ve bugüne taşıdığı istikrarsızlık öğelerini panoramik bir çerçeve içinde incelemek aydınlatıcı olacaktır.

II.2. Uluslararası Finansal Sistemde Gerilimler

1970'den bu yana uluslararası finansal sistemin gelişimi, çevre ekonomilerini finans kapitalin serbestçe at oynatmasına, kabaca talana, mülksüzleştirmeye, yabancılaştırmaya ve bir anlamda yeniden sömürgeleştirmeye teslim etmiştir. Bu dönüşüm, reform, yenilenme ve küreselleşme olarak sunuldu. Gelişmekte olan ülkelerdeki kimi kanaat önderleri[23] bu sürecin ülkelerinin halkı tarafından kabul edilmesinde yaşamsal bir işlev üstlendiler; üstlenmeye de devam ediyorlar.

Bu evrimin hikâyesi 1944'de Bretton Woods'da yapılan uluslararası konferansla başlar. Bu konferansta savaş sonrası dünya ekonominin finansal mimarisi kuruldu.

Bu mimarinin dört özelliği bizim için önemli. Bretton Woods sistemi

23 Psikiyatr ve özgürlük savaşçısı Dr. Franz Fanon 1960'lerde bu tür insanlar için "kara deri, beyaz maske" ifadesini kullanıyordu.

(i) 1929 krizinin derslerinden hareketle, finansal piyasaları ulusal hükümetlerin hizmetine verecek biçimde denetim altına aldı.

(ii) Doları altına bağlayarak uluslararası rezerv para olarak kabul etti.

(iii) Bu sistemi korumak ve düzenlemek için Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası'nı (DB) kurdu. Önce savaş yıkımına uğrayan Avrupa'nın, daha sonra da bağımsızlıklarını yeni yeni kazanmaya başlayan eski sömürgelerin dünya ekonomisine katılmasına yardım edecek kaynak gereksiniminin bu iki kuruluşun katkılarıyla ve gözetiminde sağlanması öngörüldü.

Bu rejim ABD hegemonyasının ifadesiydi. Bir devlet bir uluslararası sistemi genel olarak istediği doğrultuda yönledirebiliyorsa ona *hegemonik devlet* denir. Hegemonik devlet sistemin lideridir; çünkü onun çıkarları genelde sistemin çıkarları olarak algılanır. Öte yandan, diğer ülkeler liderin ekonomik sistemini kopyalamaya başladıklarından, liderin ekonomik üstünlüğü ve ayrıcalığı zaman içinde aşınır.

1970'li yılların başlarında dünya ekonomisi tam da bu noktadaydı: Avrupa ve Japonya ekonomileri yeniden inşa edilmiş; ABD'nin ekonomik üstünlüğü gerilemeye, dünyada da bir kapasite fazlası sorunu oluşmaya başlamış, bir aşırı üretim krizi kapıya dayanmıştı

Daha önce istikrarlı bir uluslararası finansal ortamın yerleşmesini amaçlayan ABD sermayesinin şimdi tamamen farklı üç talebi vardı:

(1) Sermaye birikimindeki yavaşlama (veya hızlanma) koşullarında ABD ekonomisinde kredi ve para hacminde genişleme (veya daralma) kararlarında tam özerklik. Bu, hegemonik devletin, ulusal politikalarının uluslararası yansımalarına ilişkin herhangi bir sorumluluk üstlenmemesi anlamına gelir.

(2) Kârlılığın aşındığı ulusal coğrafyanın dışına çıkmada, "avlanma" alanlarını genişletmede tüm engellerin kaldırılması.

(3) Kârların gerilediği sanayi alanından finansal alana, üretim alanından dolaşım alanına geçişi sağlamak.

Bundan sonraki 25 yıl boyunca finansal sistem bu taleplerin altında evrimleşti.

Önce doların hacmini ve dolaşımını sınırlayan altına bağlı sistem değişti, Dolar altından koptu. Sonra da ABD sermayesinin finansal veya sınaî alanlarda uluslararasılaşmasının, diğer piyasalara ulaşmasının önünü açacak yöntemler devreye girmeye başladı. Böylece Bretton Woods Rejimi'nden D-WSR'ye geçildi. Bu "rejim", 1982 Borç Krizi'nden sonra "Washington Mutabakatı", Asya krizinden sonra 1999 Köln Zirvesinde tasarlanan "Yeni Uluslararası Finansal Mimari" ve onun üzerinde oluşan Bretton Woods-II olarak da adlandırılacak aşamalar içinden geçti. Bretton Woods-II olarak adlandırılan sistem de yarattığı küresel dengesizlikler ve mali köpüklerin etkisiyle çökme noktasına geldi. Şimdi kısaca bu evrimin ana hatlarını izleyelim.

Bu evrim, ABD ve diğer metropol sermayesinin dolaşımının kolaylaştırılması ve gelişmekte olan ülkelerin ulusal piyasalarının yeniden denetim altına alınması süreçlerinden oluştu.

Bretton Woods sistemi yıkılınca, D-WSR içinde ABD sermayesi ve devleti olağanüstü bir özgürlük ve finansal güç elde etti. ABD, diğer ülkeler gibi ödemeler dengesi kısıtlamalarıyla karşı karşıya değildi; para basar, ithalat yapabilirdi. Devlet siyasi etkinliklerinin ve uluslararası üsler zincirinin finansmanını kolaylıkla sağlar ve genişletebilirdi. Çok uluslu şirketler, diğer ülkelerdeki şirketleri kolaylıkla kendi paraları (dolar) ile satın alabilir, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını kolayca gerçekleştirebilir; ABD kökenli finans kapital, portföy yatırımlarını gerçekleştirebilirdi. Oluşmaya başlayan uluslararası döviz piyasaları artık ABD merkez bankasının (Federal Reserve, kısaca Fed) denetimi altındaydı. Doların değer yitirmesi dönemlerinde oluşan büyük avro-dolar fonları uzaktan denetlenebilir ve dolar kolayca yeniden devreye sokulabilirdi.

D-WSR, ABD sermayesine büyük genişleme olanakları getirdi. Küreselleşme, bir anlamda bu genişlemeyi betimlediği iddia edilen, gerçekte ise sürecin özünü gizleyen popüler kavramdır.

Bu hızlı genişleme, metropol ülkelerden çevre ülkelere yönelik sermaye hareketlerini hızlandırdı. 1970'lerin sonuna doğru bir borç köpüğü (aşırı borçlanma olgusu) oluştu; dolayısıyla D-WSR zor-

lanmaya başladı. Genişlemenin devam edebilmesi için gelişmekte olan ülkelerin ulusal ekonomileri bu genişlemeyi sürekli kılabilecek biçimde yeniden yapılandırılmalıydı. ABD'nin ve diğer gelişmiş ülkelerin İkinci Dünya Savaşı sonrasında oluşturulan refah devleti ekseninde gelişen içsel düzenleme biçiminin ise, tümüyle değiştirilmesi gerekiyordu.

1979'da Fed'in başına geçen Paul Volcker bir taşla tüm bu kuşları vurdu. Faizleri hızla artırdı. Dolar faizleri 1981 de yüzde 19'a ulaştı. ABD ekonomisi daralmaya girdi; ama hem enflasyon geriletildi, hem de hızla artan işsizlik, neoliberal programa karşı direnişi tümüyle kırdı. Metropol ülkelerde 1945'i izleyen otuz beş yıl boyunca geliştirilen ve yerleşik hale gelen emeğin kazanımlarına ve çevre ekonomilerinin emperyalist sistemden bağımsızlık doğrultusundaki tüm edinimlerine karşı sermayenin karşı saldırısının başlangıcı da 1979-1980 yıllarıdır.

Yüksek borçlu gelişmekte olan ülkeler artan faiz yükü altında çöktüler. Bir borç krizi patlak verdi. Böylece bu ülkelerin seçkinleri / yönetici sınıfları yeni finansal kaynaklar elde edebilmek için bu gidişata teslim oldular. IMF ve DB gelişmekte olan ülkeleri bu yeni koşullara uydurmak üzere görevlendirildi. Çevre ekonomilerinde ithal ikameci, planlı-müdahaleci ekonomik yönetimin imkân verdiği sanayileşme ve (IMF ve DB'nin karalamak için kullandığı deyimle) popülist bölüşüm politikaları öğelerinden oluşan düzenleme biçimleri adım adım tasfiye edildi. Neoliberalizm ve IMF reformları, diğer adıyla, Washington Mutabakatı Rejimi, bu ülkelerin sermaye ve mal piyasalarını dışa açtı. Kamu işletmeleri yok pahasına satıldı. Bu ülkeler özellikle finansal krizlere sürüklendikçe uluslararası kurumlara teslim oluyor, ülke ekonomileri hızla yabancı sermayenin ve dış güç merkezlerinin denetimi altına giriyor, ABD Hazinesi, Wall Street bankerleri ve IMF eliyle kurulan Washington Mutabakatı'na tabi oluyorlardı.

1987 borsa krizinden sonra uluslararası sermaye hareketleri gittikçe hızlandı; kısa dönemli spekülatif sermaye hareketleri, yeni yatırım araçlarının da yardımıyla öne çıktı ve baş döndürücü bir hızla büyümeye başladı. Bu dönüşümler 1990 sonrasında uluslararası mali sistemin de aşırı istikrarsızlaşmasına katkı yaptı: 1993 Sterlin

krizi, 1994 Meksika /Türkiye, 1997-1998 Doğu Asya, 1998 Brezilya-Rusya, 1999-2000 Arjantin, 2000-2001 Türkiye krizleri, son Türkiye kriziyle az çok eş-anlı Arjantin krizi ve bu arada patlak veren borsa krizleri hatırlatılabilir. Ancak krizlerin yol açtığı süreçler her ülkede aynı olmadı. Rusya, Malezya, Arjantin gibi ülkelerde kriz sonrasında IMF ve DB önermelerine aykırı krizden çıkış stratejileri izlendi. Türkiye gibi örneklerde ise krizler, ulusal ekonomilerin uluslararası finans kapitalin ve metropol devletlerin denetimi altına girmesini hızlandıran vesileler olarak kullanıldı.

Finansal bütünleşme için uygulanan politikaların istikrarsızlık yaratabileceğinin IMF uzmanlarınca da kabul edilmeye başlandığı bir süreçte,[24] tekil ekonomilerin sermaye hareketlerinin liberalizasyonu yolu ile dünya ekonomisi ile bütünleşme biçimine dayalı bir hegemonya stratejisini sürdürme isteği, stratejik önemi haiz olduğu düşünülen çevre ülkelerinin uluslararası finans kapital açısından daha yakından denetlenmesini gündeme getirdi. Yaşadıkları bunalımlar sonucu dış kaynak gereksinimi daha da artan ekonomilerin, IMF yetkililerinin deyimiyle, uluslararası sermaye piyasalarından "boğulmadan su içebilecekleri" konusunda ikna edilmeleri için yeni önlemlere gereksinim duyulması doğaldı.[25] Sermaye hareketlerini serbestleştirmenin IMF üyesi ülkeler için bir zorunluluk haline getirilmesinden, Asya ve Rusya krizlerinin ardından vazgeçilmesinden sonra, 1999 Köln Zirvesi'nde bir "Yeni Uluslararası Finansal Mimari" oluşturulması hedeflenerek daha fazla istikrar için daha fazla reform ve serbestleştirmenin sürdürülmesi ilkesi benimsendi. Bu, belli bir revizyondan geçirilerek Washington Mutabakatı'nın devamı anlamına geldi. "Yükselen Piyasalar" diye de adlandırılan en stratejik çevre ülkelerinin uluslararası finans kapital açısından daha yakından denetlenmesi öngörülüyordu. Metropol sermayesinin çevre (özellikle "yükselen piyasa") ekonomilerinin varlıklarına, şirketlerine, bankalarına, vb. el koyma süreci bu çerçeve içinde daha da hızlandı.

24 Bkz. E.Prasad vd. "Effects of Financial Globalisation on Developing Countries Some Empirical Evidence", 17.3.2003, www.imf.org.

25 Bkz. T. C. Dawson, "Sovereign Debt Restructuring and the International Financial Architecture", 28.1.2003, www.imf.org.

Uluslararası finans kapitalin sınırsız serbestleşmesi pazarlanırken çevre ekonomilerinin egemen sınıflarında yaratılan beklentiler gerçekleşmedi; ortaya çıkan yeni sorunlar tarafından giderek gölgelenmeye başladı. Asya krizi, çevre ülkelerinde ciddi bir eleştirel perspektife yol açtı. Finans kapitalin üst organlarında ve Washington'da uluslararası sermaye hareketleri büyüteç altına alındı; sınırlama olasılıkları tartışmaları başladı.

Bu süreç içinde çevre ekonomileri için bir nevi sabit kur sistemine dönüşü ifade eden (ve Bretton Woods-II olarak da anılan) bir rejim oluştu. Bazı ülkelerde döviz kurunu bir çıpa olarak kullanan, resmen veya fiilen "Para Kurulu"na dayalı anti-enflasyonist politikalar IMF tarafından oluşturuldu ve uygulandı. Öte yandan bir diğer grup ülke de paralarını gayri resmi olarak dolara bağlı tutmaya başladılar. Bu ikinci grup, 1997 Asya krizinden sonra dış ticaret ve cari işlem fazlaları oluşturmak, bir daha krize girmemek, yüksek döviz rezervleri tutmak istiyorlardı. Başlangıçta IMF de bu konuda onları teşvik ediyor, hatta zorluyordu.

Bu ülkeler ABD'ye devalüasyon sonrası çok düşük fiyatlardan ihracat yapmaya başladılar. Paralarını dolara bağlı tutuyorlar, büyük ölçüde dolardan oluşan döviz rezervlerinin değerini korumak için de finansal piyasalarda doları desteklemiş oluyorlardı. Böylece bu ülkeler ABD'ye karşı verdikleri dış ticaret fazlalarının finansmanını kendi tasarruflarıyla sağlamış oluyorlardı. Dış ticaret fazlaları ABD'ye günde yaklaşık 3.5 milyar dolar hızında geri dönüyordu.

Yukarıda değinilen küresel dengesizliklerin giderek artması böyle oluştu. ABD'nin cari açığı büyüyerek artık sürdürülemez eşiğe ulaştı; GSMH'nın yüzde 6'sını aştı. Toplam borçları 30 trilyon dolara ulaştı. Bu sırada Asya ülkelerinde 3 trilyon dolarlık döviz rezervi (hazine kâğıtları ve nakit olarak) birikti. Aynı zamanda mali piyasalarda da muazzam bir köpük oluştu. Örneğin, International Swaps and Derivatives Associations verilerine göre, kredi türevlerinin hacmi 1987'den günümüze yüzde 23 bin arttı (Bkz. Şekil II.2-3).

Şimdi, Bretton Woods-II sisteminin sonuna geliyoruz. ABD'de yaklaşık 78 milyon insan (1950'li yıllarda doğan kuşak) emekli olmaya başlıyor. Bunların, sosyal güvenlik ve sağlık hizmetleri üze-

rinden federal devlete getirdikleri mali yüklerin astronomik düzeylere yükselmesi gündemdedir. Bu sorumlukların, aşırı borçlanma ve emisyonla karşılanması kaçınılmazdır.

Fed Başkanı Bernanke ve Hazine Sekreteri Paulson ABD cari açığını konuşmak ve renminbi'nin revalüasyonunu telkin etmek için Çin'e gittiler; ancak görüşmelerden bir sonuç alamadılar. Asya Kalkınma Bankası'ndan ve Japonya'nın en etkili ekonomistlerinden, Masahiro Kawai, Asya ülkelerinin, dalgalanmalara yol açmamak için blok halinde bir revalüasyon gerçekleştirmelerini öneriyor. Böylece, yabancı yatırımcıların ABD piyasasına ilgileri azalırken, Asya'da Merkez Bankaları arasında doları destekleme operasyonlarına bir eşgüdüm içinde son verilmiş olacaktır. Bu, kısa dönemde ABD cari açık sorununa bir yanıt gibi algılansa dahi, aslında doların uluslararası konumuna yönelik bir tehdittir. Avro ve Yen'e geçiş ile sürdürülebilecek olan bu operasyon Bretton Woods-II'den "toplu çıkış" anlamına gelecektir. Bu tür bir dramatik adımın atılması gerçekleşmese bile, Bretton Woods-II'den bir "tedrici çıkış" sürecinin şimdiden başlamış olduğu söylenebilir. Petrol ihracatçısı ülkeler değişen tempolarda rezervlerini çeşitlendiriyorlar. Çin Ulusal Meclisi Mart 2007'de ülkenin döviz rezervlerini yönetmek üzere özerk bir yatırım kurumunun oluşturulmasını kararlaştırmıştır. Bu kararı, Çin'in dolardan uzaklaşmasına dönük bir adım olarak yorumlamak mümkündür.

Mali piyasaların köpükleşmesine gelince, kredi türevleri hacminin 1990'da 3.5 trilyon dolarla, dünya hasılasının yüzde 27'sine eşit bir büyüklükten, 2007'de 380 trilyon dolarla dünya hasılasının yüzde 778'ine ulaşmış olması "absürd" bir durumla karşı karşıya olduğumuzun kanıtıdır.

Bu tablo karşısında uluslararası ödemeler sisteminin güvenliğinden sorumlu olan Bretton Woods ikizlerinin sistemin güvenliğini sağlayacak politika araçlarına sahip olup olmadıkları tartışılır duruma gelmiştir. Halen dünya ekonomisinin "merkez"i bir bütün olarak açık, "çevre" ekonomileri de fazla verir konuma geldiklerinden, geçmiş yarım yüzyıllık merkez-çevre kaynak akımları tersine çevrilmiş, geçmiş yıllarda geleneksel olarak "acil ödemeler dengesi ihtiyaçlarının finansmanı" misyonunu yüklenen IMF bu misyonu-

nu yitirmiştir. Cari işlemler açığı veren az sayıda ülke ise, likidite seli altında kalmış uluslararası piyasalardan kolayca finansman bulur hale gelmişlerdir. 2007 yılı başında IMF yakın denetiminde olan ülkelerin sayısı, Türkiye hariç, sadece 10'dur.[26] Söz konusu ülkelerden hiçbiri, Türkiye gibi "gelişmekte olan piyasa ülkeleri" (emerging markets) kategorisinde değildir. Türkiye dahil 11 yakın denetimdeki ülkeye 2007 başı itibariyle IMF'nin toplam taahhüdü toplam 9.6 milyar dolar iken, bu toplamda sadece Türkiye'nin payı 6.6 milyar dolardır (11 ülkenin toplam borcunun yüzde 68'i)[27].

İçinde bulunduğumuz konjonktürde IMF'nin yapı ve işlevinin sorgulanmaya başlandığı ve bu amaçla iki önerinin gündeme geldiği görülmektedir:

(1) IMF kotalarında gelişmekte olan ülkelerin payını ve dolayısıyla oy güçlerini artırmak (bu konudaki ilk ve mütevazı adım 2006'da atılmıştır).

(2) IMF'yi küresel düzeyde iktisat politikalarını gözetleyen ve denetleyen bir kuruma dönüştürmek.

Ancak IMF (ve DB) uluslararası mali sistemin güvenliği için gerekli finansmanı yaratma ve yönlendirme gücüne ve politika araçlarına sahip değildir.[28] Ulusal ekonomilerin ellerindeki iktisat politikası araçlarını giderek yitirdiği, uluslararası sermaye hareketlerinin global gayri safi hasılaya oranının 2000 yılına göre ikiye, 1990'lı yılların başlarına göre üçe katlandığı günümüzde, er veya geç beklenen "küresel uyum" veya "düzeltme"nin uluslararası sistemde bugün sa-

26 Bu ülkeler, Bulgaristan, Dominik Cumhuriyeti, Hırvatistan, Irak, Kolombiya, Makedonya, Paraguay, Peru, Romanya ve Uruguay'dır.

27 Türkiye'nin cari açıklarının özel dış kaynaklardan finanse edilmesinde sıkıntı olmamasına karşın, IMF 2005 Stand-by anlaşmasını "istisnai şartlar" (exceptional circumstances) hükümlerine bağlayarak ek kaynak kullanımı sağlamıştır. IMF'nin bu yaklaşımı günümüze kadar devam etmiştir.

28 Bkz. The Crockette Committee, "Final Report of the Committee to Study Sustainable Long-term Financing of the IMF", Komite, IMF Başkanı Rato'nun çağrısı üzerine başladığı çalışmayı BIS eski Direktörü Andrew Crockette başkanlığında 31 Ocak 2007'de tamamlamıştır. Komite raporunda, 1981 yılından bu yana süren finansman modelinin artık IMF'nin gereksinimini karşılayamadığı, önümüzdeki dönemde muhtemel kriz koşullarında Fon'un kullanılabilecek yeterli kaynağının olmayabileceği uyarısı yapılıyor. İlginçtir, Rapor IMF'ye finansmanını piyasalardan karşılamayı öneriyor.

hibi yoktur. Bu gerçek 2007'nin son çeyreğinde oluşmaya başlayan finansal bunalım koşullarında açıkça ortaya çıkmıştır.

Özetle, uluslararası ekonomi 1980 sonrası yapılandırılmış olan finansal sistemin yarattığı kuralsızlık, karmaşıklık ve şeffaflığın yok edilmiş olduğu büyük bir belirsizlik ortamında bulunmaktadır. Bu finansal sistemin oluşumuna katkıda bulunanlar bile bunu itiraf edip "piyasalara güvenilemeyeceğini" açıkça söylemektedirler[29].

IMF ve uluslararası finans çevreleri ise, istikrarsızlığa yol açan politikaların kısa vadede değişmesi için bir gereksinim olmadığını, dengesizlikleri düzeltmek için aceleyle uygulanmaya kalkışılacak politikaların uluslararası finans piyasalarında istikrarsızlığa yol açabileceğini ileri sürmektedirler. IMF yetkililerinin son beş yılda birlikte gerçekleşen yüksek büyüme hızları ile küresel dengesizliklerin "orta vadede" yol açması kaçınılmaz gözüken böyle bir "düzeltme"nin, özellikle Türkiye gibi rekor düzeyde cari açıklar veren çevre ülkeleri için ne gibi sonuçlar verebileceğini tahmin etmekten kaçındıkları görülmektedir.[30]

Bu belirsizliklerin ve köpükleşmenin içinde potansiyel bir istikrarsızlığın eşiğinde ve bıçak sırtında seyreden uluslararası finansal sisteme düzensiz biçimde eklemlenen çevre ekonomilerinin yakın bir gelecekte çok ciddi risklerle karşı karşıya kalacakları hususunda yaygın görüş birliği vardır. Çevre ekonomilerinin kırılganlık öğelerinin incelenmesi bu nedenle büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda

29 " Ama bugün Fed Başkanı B. Bernanke, kendisi dahil hiç kimsenin büyük New York, Londra, Frankfurt ve Tokyo bankalarının konut krizi sonucu iflas etmeyeceklerini tahmin edemez durumda olduklarını söylüyor. Ben geçmişte, bugün finansal enstrümanların işleyişinin teorisinin geliştirilmesine katkı yapmış biri olarak, tabii, suçluyum. Bugün açıkça ortada ki bu enstrümanlar şeffaflığı ortadan kaldırıyor ve aşırı riskli borçlanmaya yol açıyor....Bugün neden konuşuyorum? Geçmişte A. Greenspan'ın Fed'ine ve İngiltere Merkez Bankası'na para politikasında güçlü hizmet vermiş olan araçlar değişmek zorunda. ...(İçinde bulunduğumuz) bu durum tabii ki ümitsiz değil. Ama borçlanmayı düzenleyecek yeni ve rasyonel regülasyonlar gerekli. Böyle durumlarda (büyük depresyonda önerildiği gibi) Merkez Bankası ve Hazine 'son borç veren' olmalı ve kendileri de borçlanmamalı. Spekülatif piyasalar kendi kendilerini düzeltemezler. Böyle ortamlarda orta yol izlenmelidir. Piyasa güçlerine fazla serbestlik vermek iyi değildir." (P. Samuelson; 27 Kasım 2007'deki *Herald Tribune* yazısından).

30 Bkz."The Multilateral Approach to Global Imbalances" (IMF İcra Direktörü Birinci Yardımcısı John Lipsky'nin Brussels Economic Forum 2007'deki yorumları), IMF, 31 Mayıs 2007.

dünya ekonomisinin "uyum" veya "düzeltme" süreçleri Türkiye'ye üç kanaldan yansıyabilir: Faiz oranlarında ani bir yükselme ve uluslararası sermaye hareketlerinde hızlı bir daralma, döviz kurlarında büyük çalkantılar ve maliye-para politikaları uyumsuzlukları. Türkiye ekonomisi, her üç gelişmeden de en şiddetli etkilenmesi beklenen, "gelişmekte olan ülke" kategorisindeki ilk iki ülkeden birisidir. Aşağıdaki Bölüm III'de Türkiye ekonomisi bu açılardan mercek altına alınıyor.

II.3. Finansallaşmanın krizi derinleşiyor

2008 yılında dünya ekonomisindeki gelişmelerin kaderi büyük ölçüde ABD ekonomisindeki gelişmelere, yaşanmakta olan mali krizin, 2007 son çeyreğinde başlayan resesyonun derinliğine ve uzunluğuna bağlı olacaktır.

Geçen yıl, BSB 2007 Raporu, "belirsizliklerin ve köpükleşmenin içinde potansiyel bir istikrarsızlığın eşiğinde ve adeta bıçak sırtında seyreden uluslararası finansal sisteme düzensiz biçimde eklemlenen çevre ekonomilerinin yakın gelecekte çok ciddi risklerle karşı karşıya olduğuna" dikkat çekiyordu. Rapor yayımlandıktan bir ay sonra ABD'de "eşik-altı" (düşük kaliteli) konut kredileri piyasasında başlayan bir kriz hızla, önce ABD mali sistemi, sonra da dünya ekonomisi içinde yaygınlaşmaya, giderek derinleşmeye başladı.

2007'nin son çeyreğinde, dünya ekonomisinin olağan bir dalgalanmanın çok ötesinde bir sorunla karşı karşıya kaldığının ayırtına varılıyordu. Artık dünya ekonomisinin geleceğine ilişkin tartışmalara da, resesyon, "mali çözülme" gibi kavramlar gittikçe daha inandırıcı bir biçimde egemen oluyordu. Dünyanın en etkili döviz spekülatörlerinden (ve en zengin bireyi) Warren Buffet'e göre "parti sona ermişti" George Soros ise, 60 yıllık bir dolar köpüğünün patlamasından söz ediyordu.

Dahası, Ekim 2007'den bu yana, başta ABD ve AB ekonomileri olmak üzere dünya ekonomisinin hemen her köşesinden durgunluk veya yavaşlama işaretleri geliyor olmasına karşın, emtia piyasalarında, özellikle enerji ve gıda sektörlerinde fiyatlar yükselmeye, dolar düşmeye devam ediyor, 1970'leri anımsatan bir stagflasyon

olasılığı gündeme geliyordu. Bir başka analizde Nouriel Roubini daha tehlikeli bir olasılığa dikkat çekiyor, stagnasyon-deflasyon kapanından, uzun süreli durgunluk olasılığından söz ediyordu.

Özetle mali kriz, resesyon, durgun şişkinlik veya stag-deflasyon, enerji krizi, uluslararası rezerv para olarak doların geleceğine ilişin kaygılar, ucu açık ve belirsiz bir ekonomik konjonktürün oluştuğunu gösteriyordu.

Bu konjonktür bir şeyi daha gösteriyordu: 1980'lerden başlamak üzere, bir kriz düzenleme modeli olarak benimsenen neoliberalizm ve mali serbestleşme artık etkilerini yitirmiş, hatta krizi küresel çapta derinleştiren basınçlar üretmeye başlamışlardı. Özellikle aşırı üretim (kapasite/arz fazlası) sorunu, 2001 resesyonunu yarıda kesen bir mali genişlemeyle bastırıldıktan ve ertelendikten sonra, yeniden kendini hissettirirken...

ABD'nin ağırlığı dünya ekonomisini eziyor

Bu ekonomik konjonktürü değerlendirmeye, mali piyasalarda, 2007 ortasından itibaren bir kredi krizine dönüşmeye başlayan sarsıntılara kısaca değinerek başlamak gerekiyor. Değerlendirmeye, özellikle ABD'den başlamamızın ise kabaca üç nedeni var. Birincisi, ABD dünya ekonomisinin en büyük iki parçasından biri (Öbürü AB). İkincisi, IMF verilerine göre, dünya ekonomisinde toplam tüketimin yüzde 25'i, toplam ithalatın yüzde 20'si ABD'ye ait. Asya ülkeleri ihracatlarının yüzde 7'sini ABD'ye yapıyorlar. Bu oran Çin için yüzde 21'e, AB'nin üye ülkeler dışındaki toplam ihracatı için de yüzde 23'e yükseliyor. Üçüncüsü, ABD mali piyasaları, dünya mali piyasalarında sermayeleşmenin (capitalization) yüzde 44'üne sahip. Bunlara karşılık, ABD GSMH'sı içinde tüketim harcamalarının payı yüzde 71'in üzerinde ve Morgan Stanley Asya Genel Müdürü Stephen Roach'a göre, buna inşaat sektörü eklendiğinde söz konusu oran yüzde 78'i geçiyor.

Geçtiğimiz 20 yıl içinde, ama özellikle 1997'den sonra "dünya ekonomisinde oluşan dengesizlikler" olarak adlandırılan ilişkiye bu veriler ışığında baktığımızda, halen gelişmekte olan konjonktürel dinamiğin en kritik noktasını görme şansına sahip olabiliriz.

Daha önceki BSB Raporları'nda da vurgulandığı gibi, ABD ekonomisi son tahlilde dünyanın en büyük ithalatçısı olarak bir lokomotif işlevi üstlenmişti. Ancak, bu lokomotifin enerjisi de, iç tasarruflar GSMH'nın yüzde 0'ı civarında seyrettiğinden, ilginç ve çok tehlikeli bir biçimde dünyanın geri kalanında oluşan tasarruflarla, günde yaklaşık 2-3 milyar dolar civarında bir sermaye girişiyle sağlanıyordu. Bu sırada ABD cari açığı artmaya devam ederek GSMH'nın yüzde 6'sını geçiyor (Şekil II.1), dolar giderek zayıflıyor, yabancı yatırımcıların ABD cari açığını finanse etme isteği giderek azalıyordu.

ŞEKİL II.1: GSYİH'nın Yüzdesi Olarak ABD Cari İşlemler Açığı



Kaynak: *OECD Economic Outlook*

Nitekim 2007 yılında veriler, özel yabancı yatırımcıların ABD devlet veya özel borç kâğıtlarından uzaklaştığını, devlet/hazine kâğıtlarına olan dış talebin ise hemen tümüyle Asya ülkelerinin devletlerinden kaynaklanmaya başladığını gösteriyordu. Bu, dünya sisteminde hegemonyasını restore etmeye, hiç olmazsa korumaya çalışan bir ülke açısından, ekonomik olduğu kadar siyasi olarak da riskli ve sürdürülmesi olanaksız bir durumdu. Tabii ABD'ye kredi veren ve ihracat yapan, diğer bir deyişle mal ve sermaye fazlasını göndererek büyümeye devam edebilen ülkeler için de...

Bu arka plan üzerinde denilebilir ki, ABD'de tüketimi finanse eden kaynaklar kurumaya başlarsa ABD ekonomisi yavaşlamaya başlayacaktır. ABD ekonomisi yavaşlamaya başladığında dünya ekonomisi onu izleyecektir. Bu senaryonun bir mali krizle birlikte yaşanması ise, birbirini destekleyen bir kısır döngü yaratarak, 1929 Büyük Bunalım'nın anılarını tazeleyecektir.

Kredi köpüğü ve ötesi

ABD'de tüketimi finanse eden mali kaynaklara baktığımızda, karşımıza bir başka sürdürülmesi olanaksız durum çıkıyor: Kredi köpüğü. Böyle bir köpüğün varlığı ise, durgunlukla mali krizin çakışma olasılığının çok güçlü olduğunu gösteriyor. Yabancı yatırımcıların ABD ekonomisini finanse etme eğiliminin giderek azaldığına işaret ettik. İkincisi, ABD'nin yüksek tüketim eğiliminin finansmanını destekleyen kredi hacmi, aslında devasa bir mali genişlemeden, bunun üzerinde birbiri ardına üretilerek kredi hacmini ve banka sistemi dışında para yaratma kapasitesini büyük bir hızla büyüten mali enstrümanlardan besleniyordu.

Öyleyse bu kredi köpüğünün patlaması halinde tüm dünya ekonomisinde oluşan dengesizliklerin hızla çözülmeye başlamasını beklemek gerekir. 2007'nin başından itibaren içine girilen sürecin en önemli özelliğinin işte bu "çözülme" olduğu giderek daha da belirginleşiyor. Bu çözülmenin dinamiklerini, nasıl başladığını ve nereye kadar gidebileceğini düşünmeye başlamadan önce, ortaya çıkış dinamiklerine kısaca bakmak gerekir. Bunun için de kısaca 1997 Asya Krizi ertesinde oluşan konjonktüre dönmek gerekiyor.

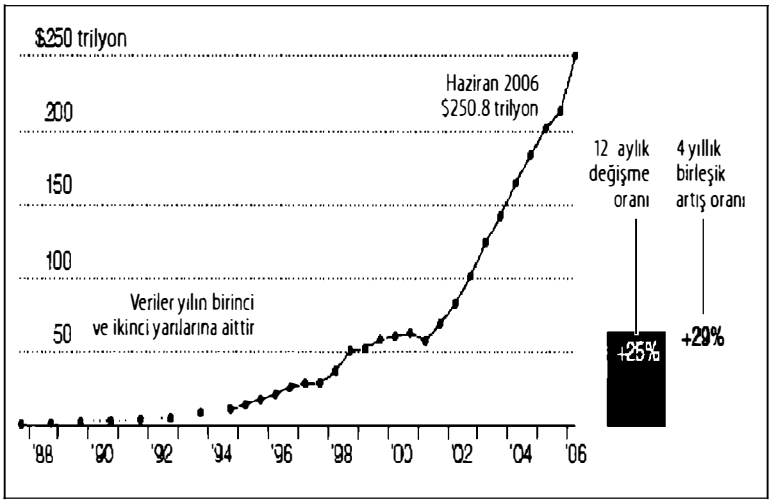
Mali küreselleşmenin çevre ülkelerde oluşturduğu ilk mali köpük, Asya kriziyle patladı. Asya krizi Latin Amerika'ya sıçradı, nihayet bu bulaşıcılığı Rusya moratoryumu izledi. Bu sırada Fed'in geriye, daha sığınaklı pazarlara dönmeye başlayan mali sermayeyi o sırada çok revaçta olan teknoloji sektörüne, borsaya, giderek de konut piyasasına ve çeşitli özendirici tedbirlerle tüketime yönlendirmeye başladığını görüyoruz. Asya ekonomilerinde, krizi izleyen devalüasyonun getirdiği avantajlarla ihracat, özellikle ABD'ye yönelik ihracat artıyordu. Böylece ABD hem tüketimi teşvik ede-

biliyor, hem de enflasyonist bir baskıyla karşılaşmıyordu. Borsalar hızla kabarırken bir servet etkisi yaratarak, tüketimi daha da güçlendiriyor, borsalar kabardıkça da ABD piyasaları sermaye çekmeye devam ediyordu. Bu süreç teknoloji sektöründe bir köpük oluşmasına yol açtı. Bu köpük 1999-2000 yılında, borsalarda yüzde 40'a ulaşan gerilemelere yol açarak patladı. Birdenbire, dünya ekonomisinin teknoloji sektöründen kaynaklanan muazzam bir kapasite fazlası sorunuyla karşı karşıya kaldığı görüldü. Ancak, borsa köpüklerinin patlamasının etkisiyle tüketim eğiliminin daha da zayıflaması halinde, kapasite fazlası sorununun hızla diğer sektörleri etkileyecek biçimde yaygınlaşacağı anlaşılıyordu. Bunun üzerine Fed'in faiz oranlarına hızla müdahale ettiğini ve bir yıl içinde yüzde 6.5'den yüzde 1'e indirdiğini gördük. Bu gelişmiş ülkelerin merkez bankalarının eşgüdümüyle gerçekleştirilen bir operasyondu ve küresel çapta muazzam bir likidite genişlemesine, kredi ucuzlamasına yol açacaktı.

Diğer bir deyişle Fed, patlayan borsa köpüğünden açığa çıkan enerjiyi bu kez inşaat ve kredi sektörüne yönlendiriyor, ayni anda iki köpüğü birden körüklemiş oluyordu. Burada az sonra vurgulanacağı için unutulmaması gereken nokta, Fed'i buna zorlayan etkenin kapasite fazlası sorunu (aşırı üretim/arz fazlası, vb.) bağlamında gündeme gelen depresyon tehlikesi olduğudur.

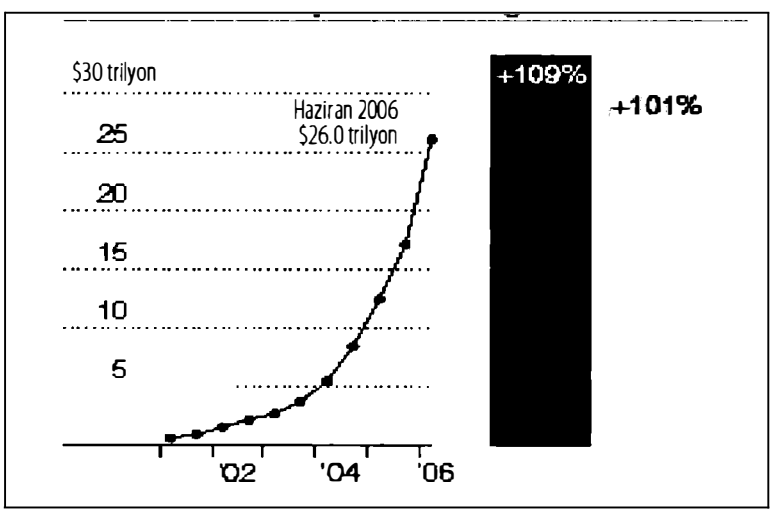
Böylece hem 2001'de başlayan resesyon bir depresyona dönüşmeden (ama piyasalardaki fazlayı da temizleyemeden) yarıda kesilmiş oluyordu; hem de dünya ekonomisi, bu kırılgan zeminde yeniden büyümeye zorlanıyordu. Bu gün bu zorlamanın faturasını ödüyoruz. Bu faturanın çapını görebilmek için 2007 başında kredi ve türev piyasalarının hacminin dünya GSH'sının 7-8 katına ulaşmış olduğunu anımsamak yeterli olacaktır (Şekil II.2, II.3 ve II.4).

ŞEKİL II.2: Faiz Hadleri ve Döviz Türevleri Stoku



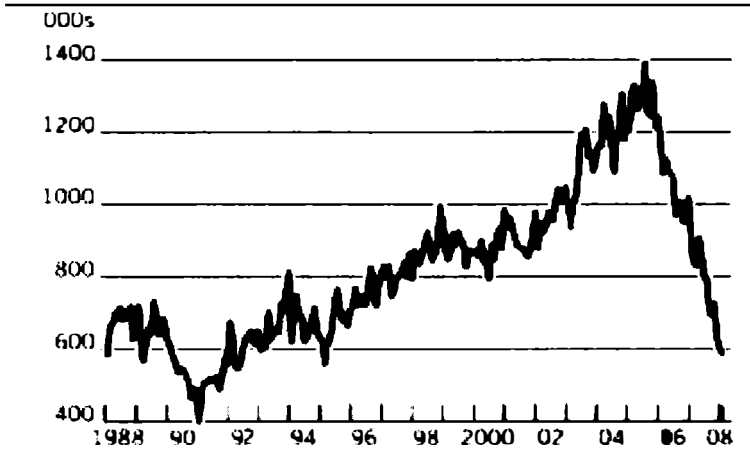
Kaynak: *New York Times*, 23 Eylül 2007

ŞEKİL II.3: Ödenemeyen Kredi Takasları



Kaynak: *New York Times*, 23 Eylül 2007

ŞEKİL II.4: ABD'de Yeni Konut Satışları



Kaynak: *Financial Times*, Blog Archive - Short View (John Auters)

Görüntü aslında çok daha karmaşık ve korkutucudur. Bunun için köpüğün oluşma sürecine ve mekaniğine bakmak gerekiyor: Burada da anahtar kavram *menkulleştirme*...

Konut piyasasından dünya piyasasına

"Menkulleştirme" (securitization) süreci, başlangıçta ve teoride, riski olduğunca dağıtarak azaltınayı amaçlarken, zaman içinde ve gerçekte, dünyanın geri kalanını dolandırma mekanizmasına dönüşen bir buluşla ilgiliydi. Bu yeni buluş sayesinde kredi riski, veren açısından ortadan kalkmış gibi oluyor, ama aynı anda potansiyel olarak bir sistemik risk etkenine dönüşüyordu. Menkulleştirme, özetle şöyle çalışıyordu: Banka, alacaklarını bir sepette topluyor ve bu sepeti bir fon olarak değerlendirip, "kendi iç modeliyle" fiyatlayıp

parça parça satıyor, böylece bilançosundan çıkarıyordu[31]. Teminatlandırılmış kredi paketi (Collateral Debt Obligations, CDO) denen bu enstrüman yoluyla, bankalar için o ana kadar "ver ve tut" olarak işleyen kredi mekanizması, "ver ve sonra sat kurtul"a dönüşerek bir mutasyona uğruyordu.

Bu buluşun birincisi konut kredileri/ipotekler (küçük, fakat çok sayıda), ikincisi de kaldıraçlı şirket alımları (az sayıda, ancak çok büyük meblağlı krediler) gibi iki alanda yaygınlaşması mali piyasalarda muazzam karmaşık ve şeffaf olmayan bir yapı yarattı. Bu nedenle, bugün köpük patlayınca hem zararların hacmini saptamak, hem de "cesetlerin kimi bahçesinde gömülü olduğunu" bilmek, kriz başladıktan bu yana bir yıl geçmesine rağman hâlâ mümkün olmuyor...

Menkulleştirme, konut kredileri piyasasında riski göz önüne almadan her isteyene verilmeye başlayan NINJA (no income, no job, no asset) kredilerine yol açtı. Konut finansman şirketleri artık her isteyene kredi verebiliyorlardı; çünkü verdikleri kredileri ipotek temelli bonolara çevirerek menkulleştiriyor, bankalara satıyorlardı. Bankalar da bunları CDO'lara temel alarak yeniden satıyor, herkes gül gibi geçinip gidiyordu. Bu arada sigorta şirketleri bu paketleri sigorta ederek AAA reytingine ulaşmalarına olanak sağlıyor, dünyanın öbür tarafındaki bir banka, belediye, emeklilik fonu, hatta okul fonu gibi yatırımcı kurumlar da bu AAA kâğıtları almaktan çekinmiyordu. Gerçekte, 2006'dan bu yana bu kağıtların temelini (gittikçe artan oranlarda) ilk mali zorlukta temerrüde düşecek NINJA ipotekler oluşturmaya başlamıştı.

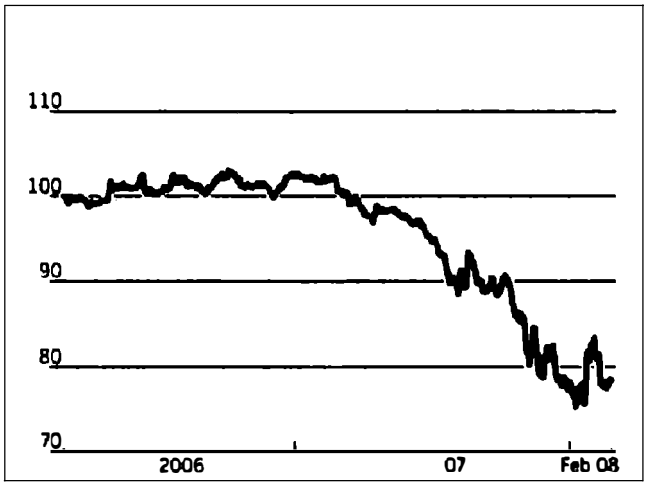
Benzer bir senaryoyu şirketler arası piyasada, milyar dolarlık

31 *New York Times* (18 Mart 2008) "iç model"in ne olduğunu, iflastan Fed ve JP Morgan'ın ortak operasyonuyla kurtarılan ABD'nin beşinci büyük yatırım bankası Bear Stearns bağlamında şöyle betimliyor: "(Geçen yılın 30 Kasım'ı itibariyle) Bear Stearns'in kayıtlarında 46 milyar dolar tutarında ipotekler, ipoteğe dayalı ve varlığa dayalı menkul kıymetler vardı. (Şirketin) yıllık raporuna göre bu varlıkların 29 milyar doları gözlenebilir piyasa verilerine dayanan bilgisayar modelleriyle türetiliyor veya destekleniyordu. Geri kalan 17 milyar dolar tutarındaki varlığın değeri daha az gözlenebilecek verileri kullanan kendi iç modellerine veya yöntemlerine dayanılarak tahmin edilmişti" Bu yönteme göre "hesaplanan" milyarlarca dolarlık varlık değerinin hayali olduğu ve toplumun bilerek aldatıldığı şimdi anlaşılmaktadır.

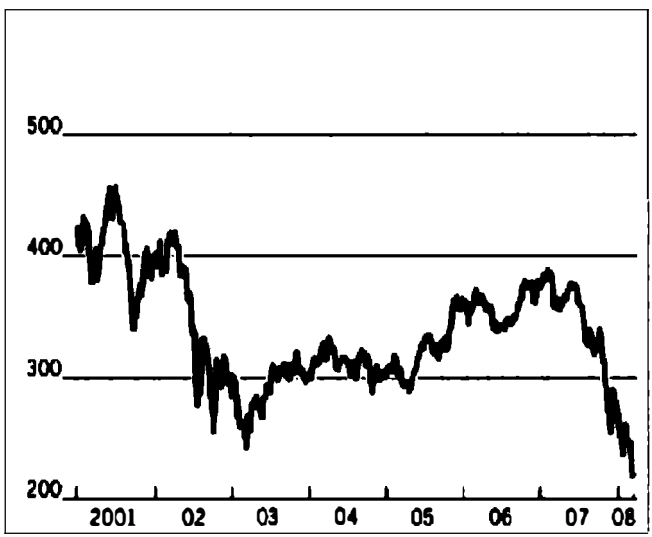
kredilerin söz konusu olduğu kaldıraçlı işlemlerde de görmek olanaklıydı. Bu kez risk, salt düşük kaliteli krediden değil, hem bir güven sorunu oluşması durumunda, hem de ekonomik yavaşlama sırasında oluşacak sıkışıklık olasılıklarından kaynaklanıyordu.

Bu son derecede karmaşık resmi bir parça olsun tamamlayabilmek için bir işleme daha bakalım ve geçelim: Uzun dönemli yatırımları kısa dönemli borçlarla finanse etmeye yardımcı olan ve kolaylıkla bilânço dışına atılabilen, Özel Yatırım Taşıyıcıları (Special Investment Vehicles, SIV) denilen enstrümanlar. Bu enstrümanlar sayesinde, kredi bolluğu ortamında finansman maliyeti düşüyordu; ama bu kez de risk sistem çapında bir vade uyuşmazlığı zinciri oluşturarak yayılıyor ve kredi daralmasına bağlı olarak genişliyordu. Nitekim de öyle oldu. Kredi köpüğü patlayıp bir güven krizi oluşunca, CDO ve buna bağlı olarak kısa dönemli finansman araçları piyasası "kuruyunca", SIV'ler bankaların elinde kaldı, kaçınılmaz olarak bilânçolara geri dönmeye, dönerken de bilânçoların görüntüsünü bozmaya başladı. Böylece mali sektör hisseleri de hızla geriledi (Şekil II.5 a ve Şekil II.5 b). Kredi köpüğü bir kez delinince bu kez, sigorta şirketlerinin de AAA paketlerinin yükümlülüklerini karşılayacak kaynaklardan yoksun olduğu ortaya çıkmaya, bu paketlerin de reytingleri hızla düşmeye başladı...

ŞEKİL II.S a: Standard and Poor (S&P) Mali Kuruluşlar Endeksi



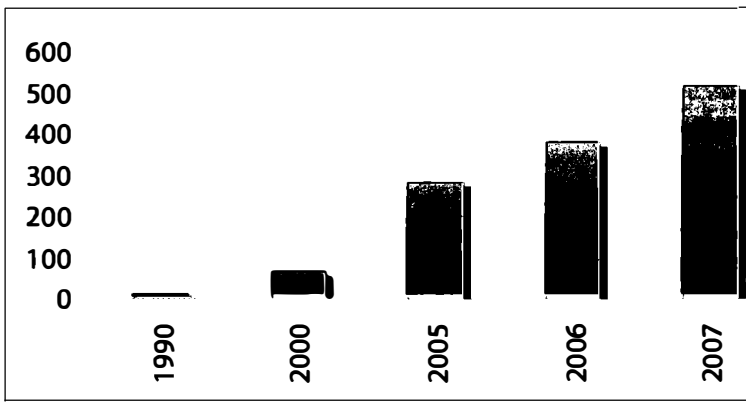
ŞEKİL II.S b: S&P S00 Endeksi İçinde Yer Alan Mali Kuruluşlar Endeksi (Avro Bazında)



Kaynak: *Financial Times*, Blog Archive - Short View (John Auters)

Tüm bu kargaşanın maliyetinin ne düzeye ve yaygınlığa ulaşacağı, kimleri etkileyeceği hâlâ belli değil. Belli olan şu ki, ABD konut piyasası kâğıtları dünyanın her yerine, her bankasına kadar uzanmış durumda; kaldıraçlı borçlardan oluşan kâğıtlar vb. piyasaları da (Şekil II.6)...

ŞEKİL II.6: Küresel Kredi (Döviz Türevleri Piyasaları, Trilyon Dolar)



Kaynak: Morgan Stanley Dean Witter, *Global Economic Forum;* S. Çevik "The Curse of Alpha", 17 Kasım, 2006, *Market Watch;* P B, Farrell, "Buffet and Gross Warn: 516 Trillion bubble is a disaster waiting to happen" 10 Mart 2008.

Mali kriz, ABD resesyonu ve olasılıklar

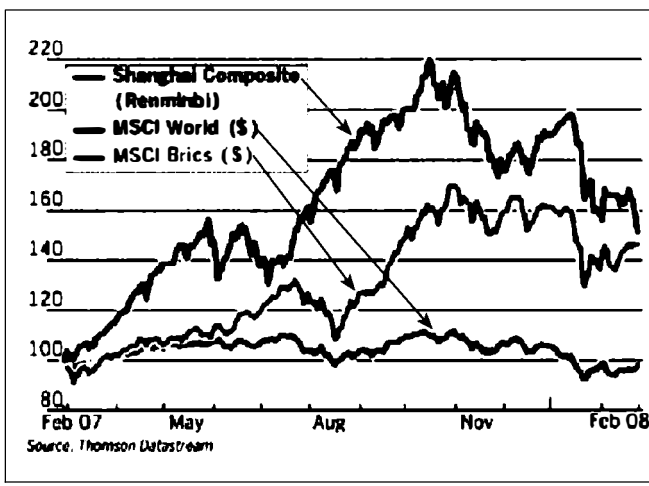
Geriye doğru bakınca, birçok analist, örneğin, *Financial Times*'da John Auters, mali krizin 27 Şubat 2007'de başladığını, ya da kredi köpüğünün o gün piyasalarca ayırtına varıldığını düşünüyorlar. Gerçekten de 27 Şubat 2007 günü Şanghay borsası hiç beklenmedik bir biçimde bir günde yüzde 8.8 değer kaybetti. Aynı gün ABD'de geniş tabanlı Standard & Poor 500 indeksi yüzde 3.3 düştü. Bu sarsıntı, bir süredir gündemde olan konut piyasası eşik-altı kredileri kesiminde yaşanan sorunlara ilişkin tartışmaları su yüzüne çıkarttı. Böylece mali sektörde uzun süreli bir gerileme eğilimi oluştu (Şekil II.5 a).

Yaz aylarında görüntü biraz daha berraklaşmaya (ya da yaklaşımınıza bağlı olarak, kararmaya) başladı. Gerileme eğilimi Ağustos

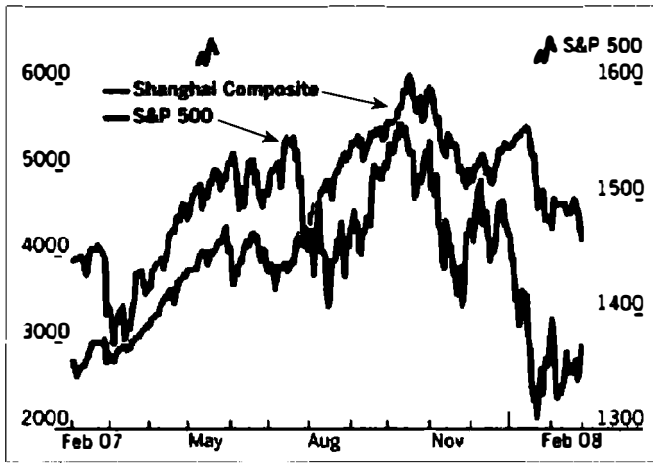
2007 ortalarından itibaren borsaları giderek "Ayı piyasaları" denen duruma dönüştürmeye başladı. Konut piyasalarında, eşik-altı kredilerden başlayan güvensizlik ortamı hızla yayılır, bankalar kredileri hızla keser, kaldıraçlar tersine çalıştırılırken (deleveraging), başlangıçta bir likidite krizi gibi görünen dalgalanmaların da tam anlamıyla bir kredi temerrüt krizi olduğu anlaşıldı. Borç piyasalarında, güven hızla buharlaşıyor, SIV'leri yaşatan kısa vadeli kredi piyasası kuruyor, CDO'lar satılamıyor, hatta değerleri belirsizleşiyordu.

"Uluslararası mali sistem çözülür mü?" sorusu böylece gündeme oturdu; çünkü Fed'in faizleri 225 baz puan düşürmesine, Fed ve Avrupa Merkez Bankası'nın birkaç ay içinde piyasalara bir trilyon dolardan fazla para sürmesine karşın, piyasalar durulmuyordu. Her Fed müdahalesinden sonra yaşanan geçici toparlanmanın süresi giderek kısalıyordu. Bu nedenle gerileme yüzde 50'ye yakın değer kaybeden mali sektör hisseleriyle sınırlı kalmadı. Çin, Japonya ve Avrupa borsalarında zirve noktasına göre yüzde 20'yi aşan düzeltmeler yaşanırken Standard & Poor 500 indeksindeki gerileme yüzde 18'i geçti (Şekil II.7 a, Şekil II.7 b).

ŞEKİL II.7 a: "Ayrışma"/ Şanghay, BRIC ve Dünya Borsaları



ŞEKİL II.7 b: Şanghay Borsası Bileşik Endeksi ve S&P 500



Kaynak: *Financial Times*, Blog Archive - Short View (John Auters)

Şekil II.7a ve II.7b'deki Dünya, BRIC (Brezilya, Rusya, Hindistan, Çin) ve Standard & Poor 500 indekslerinin gösterdiği gibi Ağustos 2007'de bir sarsıntı var. Ancak o sırada Şanghay indeksi artmaya devam ediyor ve dolayısıyla acaba "Ayrışma başladı mı?" sorusunu gündeme getiriyor. Ancak, Kasım ve Aralık aylarına gelince, Şanghay'ın da diğer indekslere katıldığı ve eşzamanlılığın yeniden kurulduğu görülüyor. Diğer bir deyişle, ABD'de resesyon tartışmalarının başladığı, resesyonun da gayriresmi olarak başladığı aylarda, uluslararası mali sermaye durumun ayırtına vararak tepki vermeye başlıyor; böylece Şekil II.5a ve II.5b'de görüldüğü gibi mali piyasalarda gerileme de hızlanıyor.

Bu noktada küresel resesyon ve mali çözülme senaryosuna dönerek dünya ekonomisinde 2007-2008 döneminde oluşan konjonktürün değerlendirmesini tamamlamaya çalışabiliriz. ABD ekonomisindeki durgunluğun dünya ekonomisini esas olarak iki kanaldan, Nouriel Roubini'nin vurguladığı gibi, zaman zaman doğrudan, zaman zaman da dolaylı yollardan etkileyeceğini söyleyebiliriz. Birinci kanal, doğrudan ticari bağlantılarla ilişkilidir. ABD tüketicisinin zayıflamaya başlayan talebinin kapasite fazlası / talep yetersizliği

sorununu küresel çapta ağırlaştırması kaçınılmaz. Dolardaki hızlı gerileme, ABD ihracatındaki artış, ABD'deki kapasite fazlası / arz fazlası sorununu kısmen de olsa dünya ekonomisine doğru dışlaştırarak, diğer ülkelerde deflasyonist bir etki yaratacaktır. Bu bağlamda, özellikle Çin ve diğer Asya ülkelerinin bu süreçten olumsuz etkilenmelerini bekleyebiliriz. Böylece, kapasite fazlası / aşırı üretim eğilimi genelde ağırlaşırken, uluslararası ticari rekabetin ve döviz kurları tartışmasının sertleşmesi de güçlü bir olasılık.

Kredi köpüğü ve konut piyasası köpüğünün delinmeye başladığı, ABD'de ve küresel ekonominin hemen her yerinde hanehalkı gelirlerinin hızla daralacağı anlaşılıyor. İlkin, evlerinde biriken varlıkları ipotek yoluyla çözerek, evlerini adeta ATM makinesi gibi kullanarak tüketimlerini destekleyen ABD hanehalkları, konut fiyatlarında yaşanan genelde yüzde 10, kimi bölgelerde daha derin gerilemelerin etkisiyle bu olanaktan yoksun kalıyor. Borsalardaki yüzde 20'ye ulaşan gerilemeler, borsadaki servet etkisinin artık gücünü yitirdiğini gösteriyor. ABD'de işsizlik verileri, geçen 20 yılda gelirlerinde belirgin bir artış olmayan işçi sınıfında ve alt-orta sınıflarda hanehalklarının önemli kayıplarla karşı karşıya olduğunu gösteriyor. Petrol ve gıda fiyatlarındaki artışlar, doların gerilemesine bağlı olarak artan ithalat fiyatları da hanehalkının tüketim kapasitesini olumsuz etkiliyor. Nihayet kredi piyasasında oluşan olumsuz havanın tüketici kredilerini de etkilemeye başladığı anlaşılıyor. Böylece kredi kartı tüketici kredileri ve taksitli satışların finansman maliyetinin Fed'in tüm çabalarına karşın, göreli olarak yüksek kalmaya devam edeceği anlaşılıyor.

Bir diğer etkileşim kanalı da döviz kurları üzerinden oluşuyor. Dolar gerilerken esas olarak Avro ve Yen güçleniyor ve bu iki ekonomik alanın dış ticarette rekabet kapasitelerini olumsuz etkiliyor; dolayısıyla ABD ekonomisinde başlayan durgunluktan etkilenme olasılıklarını arttırıyor.

Bir başka etkilenme kanalı da mali piyasalar. Burada dünya ekonomisi mali küreselleşmenin ve ABD menkullerine güvenmenin bedelini tüm ağırlığıyla ödeyecek gibi görünüyor. Mali piyasalarda güven eksikliği ve kredi daralmasının salt ABD'de değil, tüm dün-

yada gayrimenkul piyasası köpüklerinde başlayan delinme sürecini hızlandırması kaçınılmaz. Böylece genelde bir tüketim daralmasına karşılık, konut piyasasından başlayan kapasite fazlası sorunu ağırlaşacak. Konut piyasası son derecede kritik bir piyasa, metallerden, keresteye, plastikten demire, çimentoya kadar girdi kullanımını içeriyor. Yapımı tamamlanmış konutlar ise elektrik, su, vb. sistemlerinin gereçlerine, nihayet konutlara taşınanların beyaz eşya, iç dekorasyon, v.b. harcamalarına kadar çok fazla sayıda sektörün talebinin çok önemli bir kısmını oluşturuyor. Konut sektöründe yeni yapılan konutların satışlarında yüzde 50 gerileme yaşanması demek (Şekil I.5), muazzam bir konut stoku artışı, buna bağlı olarak bir seri sektörde kapasite fazlası, talep yetersizliği, ödeme güçlüğü sorunu demek...

2001 resesyonunda bastırılan kapasite fazlası / aşırı üretim eğilimi, bu kez kredi köpüğünün delinmesiyle birlikte konut inşaatlarından ticari binalara, otomotiv sektöründen, beyaz eşyaya, elektroniğe kadar birçok sektörde kendini hissettirmeye başlıyor. Üstelik bu kez delinen mali köpüklerden kaçan para can havliyle emtia piyasalarına yöneldiğinden enerji, gıda ve diğer ana mallarda yoğunlaşan "hedge" amaçlı spekülatif yatırımlar, fiyatların ekonomik yavaşlamayla birlikte, önceki dönemlerde görülen oranlarda gerilemesini engelleyerek enflasyonist baskıları canlı tutuyor.

Karşımızda gerek ABD ekonomisi, gerekse dünya ekonomisi açısından çok tehlikeli bir kısır döngü olasılığı var: Tüketici talebinde, bunu ayakta tutan kredi hacminde daralma resesyon eğilimini güçlendirirken, resesyon şirketlerin kayıplarını, dolayısıyla temerrüt riskini arttıracak. Böylece kredi piyasalarının da kayıplarını derinleştirecek; kredi piyasalarında güven daha da sarsılırken, gittikçe artan mali zararlar resesyon eğilimini daha da güçlendirecek...

Fed ve diğer gelişmiş ülkelerin merkez bankalarının faiz indirimi ve likidite enjeksiyonu yoluyla, 2001-2002 resesyonunda olduğu gibi bir mali genişleme ve yeni bir köpük yaratarak, kredi köpüğünü yeniden şişirerek bu krizi aşmaları olanaklı görünmüyor. Çünkü bir taraftan kredi krizi ve güven sorunu, diğer taraftan talep yetersizliği sorunu olarak kendini yeniden göstermeye başlayan bir aşırı biri-

kim krizini aşmanın yolu, derin bir sermaye değersizleşmesinden, kapasite temizlenmesinden geçiyor.

Böyle bir süreç, olası siyasi etkilerinden ve yaratacağı risklerden dolayı devletlerin müdahalesini gerektirir. İlk işaretlerini görmeye başladığımız bu devlet müdahaleleri önce batık kredilerin üstlenilmesi, giderek gizli devletleştirmeler yoluyla kurtarma çabaları, sonra açık devletleştirmeler, kamuoyu tepkisinin artmasına paralel olarak yeni düzenleme ve denetimler anlamına geliyor. Bu sırada, artık klasikleşmiş bir tarihsel deneyim olarak, iç çelişkileri dışarı yansıtma, tepkileri "ulusal" sorunlara yönlendirme eğilimlerinin güçlenmesi ise neredeyse kaçınılmaz gibi görünüyor.

Dış piyasalarda, ABD'den gelerek yaygınlaşan daralmalar Türkiye gibi rekabet gücü yüksek olmayan, tüketimini desteklemek için kısa vadeli sermaye hareketlerine güvenen ülkelerin ihracatçılarının, uluslararası mali sermayenin taleplerine paralel olarak izlenen aşırı değerli döviz kuru politikasının ağırlığını giderek daha fazla hissetmelerine yol açacak. Bu noktada üreticiyle ithalatçı, ihracatçıyla varlığı dış kaynak akışının sürmesine bağlı olan mali sektörün beklentileri arasındaki uyumsuzluklar, ekonomi politikalarının iç uyumunun bozulması olasılığını giderek artıracak. Böyle bir konjonktürde iç piyasalardan gelen talebin önemi artarken, gerek borçların eritilmesi, gerek ihracatın arttırılması, gerekse de talebin desteklenmesi açısından enflasyonla mücadele ve mali disiplin eğiliminin zayıflaması beklenebilir.

II.4. Emeğin Küreselleşmesi

IMF'nin *2007 Dünya Ekonomisi Raporu* da küreselleşme altında emeğin göreli konumu üzerine iki gözlem sunmaktadır:

(1) Son yirmi yıl içinde, dünya işgücü piyasalarında emek arzı 1.2 milyar kişi artmıştır. Eğer söz konusu artışı coğrafi bölgelerin dünya ticaret hacmi içindeki paylarıyla ağırlıklandırırsak (yani *efektif* işgücü kavramını kullanırsak), bu rakam *dört misline* ulaşmaktadır. Dolayısıyla, en azından sadece bu nedenden dolayı, sermaye, emek karşısında görece daha güçlü bir konuma geçmiştir.

(2) Emeğin, gelişmiş-az gelişmiş tüm dünya ekonomilerinde milli gelirden aldığı pay gerilemiş durumdadır (Şekil II.8). Gelişmiş ekonomiler içinde söz konusu gerileme en şiddetli biçimde Japonya ve Avrupa'da gerçekleşmiş, İngiltere-Kanada-Avustralya'da emek paylarında görece daha az şiddetli bir gerileme yaşanmış, ABD'de ise özellikle 1990'ların ikinci yarısından sonra emek payında önemli gerilemeler gözlenmiştir.

Küreselleşmenin bölüşüme ilişkin vaatlerinin iflasının itirafı anlamına gelen bu saptamalar iki yorumla yumuşatılmak istenmektedir:

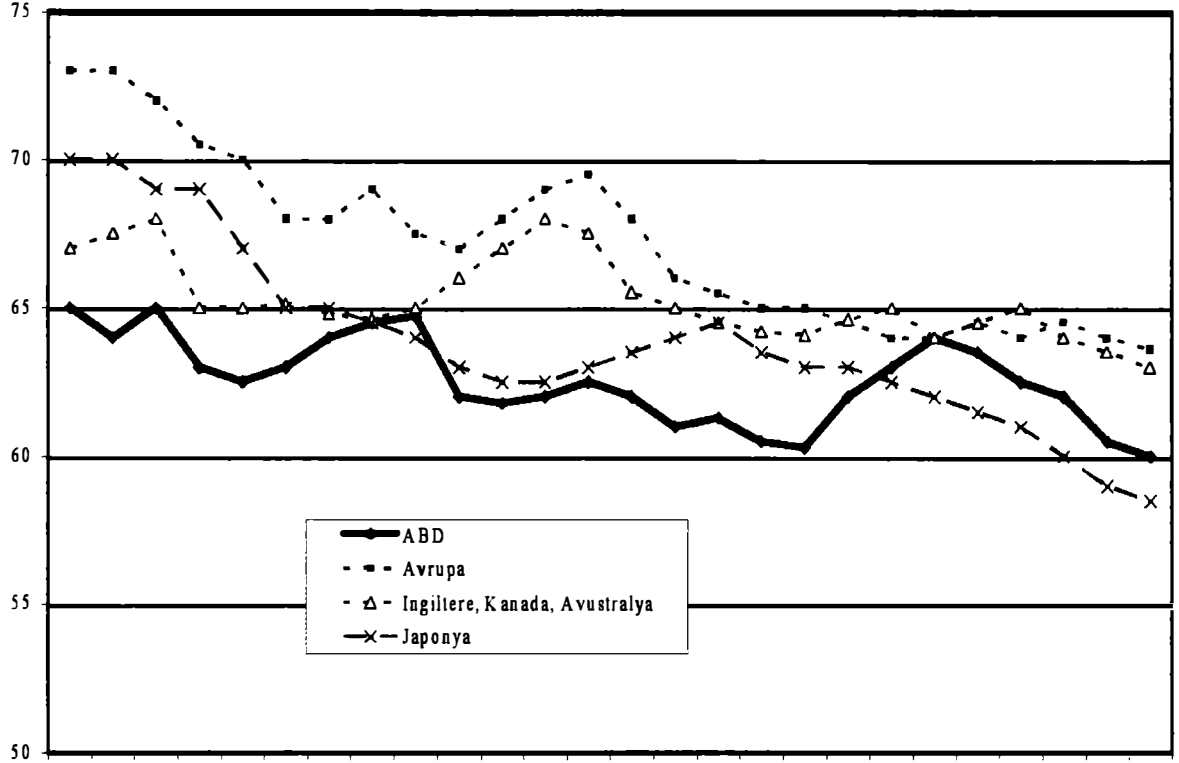
(1) Küreselleşme sürecinin biçimi, emeğin milli gelirden aldığı payın azalmasına yol açan faktörler arasında sayılmasına karşın, "önemli nedenler" arasında değildir. Emeğin göreli kayıplarının en önemli nedeni, "teknolojik gelişmenin biçimi"dir.

(2) "Esnek" üretim düzenlemelerine geçişin emek paylarındaki kayıpları sınırlayabileceği ileri sürülmektedir.

IMF raporunda emeğin son yirmi yıl içindeki ciddi kayıpları olduğu gözleminin "küreselleşme süreci" ile değil de, "teknolojinin gelişme biçimi" ile açıklanması şaşırtıcı değildir. Ancak "küreselleşme" sürecini kimi zaman bir "çağdaşlık" ve "baş döndürücü teknolojik ilerleme" öyküleriyle tanımlamaya çalışanlar, diledikleri zaman da bu süreci "teknolojiden bağımsız" olarak ele almaktadırlar. Oysa, tek tip bir "küreselleşme" olmadığı gibi, "alternatif" küreselleşme süreçleri altında, teknolojik ilerlemenin daha toplumcu ve eşitlikçi bir doğrultuda mümkün olabileceği düşünülmelidir. Günümüzün "neoliberal" küreselleşmesi ise, bir *şirketler ve finans sermayesi küreselleşmesi* olarak kendi hegemonyasını emekçiler üzerine dayatan bir sürecin ürünüdür.

IMF'nin "emek piyasalarının esnekleşmesi"ne sığınan ikinci yorumu ise, solda yer alan Avrupalı iktisatçıların araştırmalarınca uzunca bir süreden beri reddedilmekte, ABD örneğinde olduğu gibi IMF'nin kendi bulgularınca dahi doğrulanmamaktadır.

ŞEKİL II.8: Emek Gelirlerinin Milli Gelir İçindeki Payı (%)



Kaynak: IMF, *World Economic Outlook*, Nisan, 2007

II.5. IMF ve Türkiye: Uzun Dönemli Bakış

Yukarıda 1945 sonrasında oluşturulan uluslararası mali sistemin 1970'li yıllarda neden ve nasıl bir değişime uğradığı ve bunun çevre ekonomilerine nasıl yansıdığı tartışılmıştır. Şimdi, bu değişimden yaklaşık 30 yıl sonra uluslararası ödemeler sisteminin içinde bulunduğu bilinmezlik ortamında yeni bir "uyum" veya "düzeltme" beklenirken, Türkiye'nin hangi evrelerden geçerek bugün nerede durduğunu anlamaya çalışacağız.

1970'li yılların sonunda ve 1980'lerin başında açık dayatma ile IMF + DB Yapısal Uyum Programı'na zorlanan ilk örnek ülke olan Türkiye kesintisiz 28 yılı aşan bir süredir bir "piyasa uyumlama" süreci içindedir. 1980-2007 tarih dilimi bu süreçte kesintisiz bir bütün oluşturmaktadır. 28 yıllık bu dönemin 17 yıllık kısmı[32] IMF ve DB'nin doğrudan yönetimi altında geçmiştir. Türkiye bu dönem içinde 1988, 1994 ve 1997 yıllarında yaşadığı krizlerden sonra, Temmuz 1998'deki "Yakın İzleme" anlaşması ile başlayan, halen sürmekte olan ve "yeniden istikrar + yapısal uyum"u hedefleyen son dönem programını uygulamaya koymuş, bu dönemde de 2000 ve 2001 mali ve iktisadi krizlerini yaşamıştır. Doğrudan denetim altında geçen bu 17 yıllık dönemin kesintisiz olarak yaşadığımız en uzun bölümü ise içinde bulunduğumuz son on yıldır (1998-2007). Türkiye, Bretton Woods sistemine girdiğinden bu yana geçen 62 yıllık dönem içinde, bu denli "uzun denetim" dönemi yaşamamıştı. Daha dramatik olanı, uluslararası ödemeler-finans sisteminde büyük bir belirsizliğin yaşandığı ve bir düzeltmenin beklendiği konjonktürde Türkiye ekonomisinin, Mayıs 2008'de tamamlanması beklenen son Stand-by (2005-2008) sürecinden "çıkış" için bir programının olmamasıdır.

Değişen Koşullar: İlk Örnek Türkiye

Kısaca hatırlatmak gerekirse, 1974 sonrasında Türkiye dış şoklara karşı sadece "dış borçlanmayı arttırma" tepkisini göstermiş,

32 17 yıllık bu dönemin 15 yılı; 1) 1980-1985 (altı yıllık ilk dönem), 2) 1994-1995 (bir yıllık dönem), 3) 2000-2007 (sekiz yıllık son dönem, bu dönem 9 yıla ulaşacak) IMF "Stand-by" düzenlemeleri ve Dünya Bankası'nın "Uyum" ve "Yapısal Uyum" programları ile geçen dönemdir. Bu dönemin 2 yıllık kısmı 1998-2000 arasındaki "Yakın İzleme Anlaşması" dönemini kapsamaktadır.

1960'lı ve 1970'li yıllardaki iktisat politikalarını kısmi değişiklikler ile sürdürmeyi hedeflemiştir. Oysa 1970'lerin sonuna gelindiğinde uluslararası kuruluşlar, dış şoklara karşı tepkide uyum koşulunu ön plana çıkartmakta, iktisat politikalarında radikal değişiklikleri ve önceliklerin yeniden tanımlanmasını dış destek için ön şart olarak görmektedir. 1970'li yılların sonuna baktığımızda, gelişmekte olan ekonomiler için "uyum" sözcüğünden anlaşılması gereken, piyasa koşullarına uyumlanmaktır. 1945 sonrası sürecin temel hedefi olan "kalkınma", artık Batılı gelişmiş ekonomilerin gündeminden tümüyle çıkmakta, piyasaya uyum gelişmekte olan ekonomiler için tek amaç olarak belirlenmektedir. Gelişmekte olan ülkeleri yeni koşullara uydurmak üzere "görevlendirilen" IMF ve DB, hem yapısal, hem de yönetim kademesinde değişikliğe uğramaktadır. DB'de kuruluşundan 1980 başına kadar hakim olan "kalkınma" yanlısı ekip görevden uzaklaşmakta, onun yerini "neoliberal iktisat" yanlı ekip almaktadır. IMF ve DB'nin rolleri bu yeni yapı içinde yeniden tanımlanmaktadır.

Bu kuruluşların çevre ekonomilerinde 1945 sonrasında desteklemekte olduğu ithal ikameci, müdahaleci (kimi örneklerde planlı) ekonomi yönetiminin imkân verdiği sanayileşme, yaygın desteklere dayalı tarım ve dayanışmacı bölüşüm politikaları gibi öğelerinden oluşan düzenleme biçimleri, adım adım tasfiye edilecektir.

Türkiye'nin 1978 yılında başlayan 4. Plan dönemi ile uluslararası ödemeler sistemindeki dönüşüm sürecinin başlangıcı, aşağı yukarı aynı tarihlere denk düşmüştür. Türkiye'nin, 1978-1982 dönemini kapsayacak 4. Plan tercihleri, iddialı bir yaklaşımla, ekonomik kalkınma sürecini sanayileşmeye dayandırmakta, "belli bir aşamaya varmış olan sanayileşme politikasının bir ileri adıma taşınması"nı hedeflemektedir[33]. Buna karşın IMF + DB Uyum Programı, "ihti-

33 4. Plan Çalışmaları uzun sürmüş, tartışmalar sonrasında Başbakan Ecevit'in talebi ile önce Plan Stratejisi değişikliğe uğramış, daha sonra "iddialı" bulunan "sanayileşme hedefi" tartışmaya açılmıştır. Bu sanayileşme hedefini getiren DPT İktisadi Planlama Dairesi şu değerlendirmeyi yapmıştır: "Türkiye sanayileşme sürecinde ara malları sanayiinde önemli bir yol kat etmiştir. Bu dönemi tamamlayıp yatırım malları sanayiine geçme aşamasına gelmektedir. Bu süreci tamamlayacak yatırım politikaları desteklenmelidir. 4. Planın esas hedefi bu olmalıdır. Türkiye'nin bu süreci tamamlaması için gerekli olan dış kaynak gereksinimi, borçların ertelenmesinden sonra 4-4.5 milyar dolar düzeyindedir. Uluslararası kuruluşlar bu desteği sağlamalıdır."

raslı" sanayileşme politikalarından vazgeçilerek "piyasa uyumu"nu sağlayacak olan politikaların benimsenmesini Türkiye'nin önüne koymuştur. Bu politika tasarımının ilk örneği, DB yönetimi tarafından Türkiye'ye 1978 yaz sonrasında getirilmiştir (bkz. K. Derviş ve S. Robinson, *The Foreign Exchange Gap, Growth and Industrial Strategy in Turkey, 1973-1983*, World Bank, 1978). 1978 yazı ortasından 1979 sonbaharına (1979 Kasım ara seçimlerine) kadar geçen sürede Türkiye IMF ile iki ayrı Stand-by üzerinde anlaşmaya varmış, ancak her iki Stand-by da yürütülememiştir. Ağustos 1979'da IMF ile Türkiye arasında ipler bütünüyle kopmuş ve dış dengenin finansmanında Türkiye uluslararası alanda tamamen tecrit edilmiştir. Türkiye'ye, borçlarını yeni bir takvime bağlayarak erteleyebilmesi ve uluslararası finans sisteminden yeniden kaynak kullanabilmesi için kendisine dayatılmakta olan "uyum programı"nı kabul etmekten başka bir alternatif bırakılmamıştır. Cumhuriyet Halk Partisi İktidarı yaşadığı dış kaynak kıskacına karşın böylesine bir program konusunda nihai bir karar veremezken, Kasım 1979 tarihinde iktidara gelen AP azınlık hükümeti ve 12 Eylül darbe yönetimi programı hiç itirazsız ve destekleyerek karşılamışlardır. Temel savları "başka alternatif olmadığı"dır. İşte, Türkiye 1980 Ocak ayında "24 Ocak Kararları" olarak bilinen kararları alıp açıklarken, esas itibariyle 1978-1979 yıllarında sürdürülen bir tartışmayı noktalıyor ve IMF + DB'nin "Uyum Programı"nı uygulamayı kabul ediyordu.

Geçen 30 yıldır Türkiye'de bir söylenceye dönüştürülmüş olan ve "24 Ocak 1980 Programı" adıyla bilinen programın, ilk taslakları Türkiye'ye 1978 sonbaharında DB'nin temsilcileri (A.Krueger, K. Derviş ve S. Robinson) tarafından tartışılmak üzere getirilmiş ve üzerinde iki yıla yakın yoğun tartışmalar yapılmıştır. DPT içinde 4. Plan sanayileşme stratejisini hazırlayan kadro bu taslak programa karşı çıkarken, Maliye Bakanlığı ve İşletmeler Bakanlığı'nın taslağa daha yakın durdukları görülmüştür. Bu taslakta yer alan program önerisi iktidardaki Cumhuriyet Halk Partisi'nin uygulama altyapısını hazırladığı, ancak kur politikası riskini yüklenemediği için uygulayamadığı bir programdır. Kasım 1979 ara seçimlerinden sonra iktidara gelen muhafazakâr Adalet Partisi'nin azınlık hükümeti,

bu programı önünde az çok hazır bulmuştur. Ancak bu programı bütün öğeleriyle uygulamaya AP'nin siyasal gücü yetmediğinden, programın eksiksiz uygulanması 12 Eylül Rejimi'ne bırakılmıştır.

Geniş anlamda, 1980 Programı, mal, para ve döviz piyasasında fiyatların piyasa güçlerinin kararıyla oluşmasını kabul ederken, emek fiyatının oluşumunu denetim altına almıştır. 12 Eylül Rejimi, darbeden hemen sonra toplu sözleşmelerde ücretlerin belirlenmesindeki toplu pazarlık sistemini askıya alarak Yüksek Hakem Kurulu'nu ücretlerin belirlenmesinde "nihai merci" durumuna getirmiştir. Böylece, mal, sermaye ve döviz piyasalarında "uyum programı" doğrultusunda fiyatlar serbest bırakılırken, emek gücünün fiyatı denetim altına alınmıştır. 1980'lerin hemen başında başlatılan ücret baskısı, geçen 30 yıllık "uyumlama" sürecinde reel ücret kayıplarının kalıcı hale gelmesine yol açmış olan temel etmendir. Yüksek Hakem Kurulu'nun ücret tespitleri üzerindeki denetimi, ancak 1980'li yılların ortasında kaldırılabilmiştir. 1978/1979 ve 1980 devalüasyonları ve ertesinde Yüksek Hakem Kurulu'nun idari kararlarına bağlı olarak geriletilen reel ücretlerde ilk nisbi düzelme, ancak 1980'li yılları sonunda gerçekleşebilmiştir.

1980'lerin başında IMF'nin orta vadeli istikrarı hedefleyen çok yıllı Stand-by anlaşmaları ve DB'nin Yapısal Uyum Kredileri sistemi (SAL) ile başlayan "istikrar + yapısal uyum" amaçlı orta-vadeli IMF + DB programları için ilk gönüllü ülke Türkiye olmuştur (P. Wolff, "Dış Destekli Uyumlama Sürecinde IMF ve Dünya Bankası'nın Rolü", *İTO Dergisi*, Eylül 1988). "Türkiye'nin 1980 modeli" olarak tanımlanan bu model, orta-vadeli olma özelliği, mal arzına yönelik uyumlama koşulları ile geçmişteki klasik istikrar programlarının ötesine geçerek, ülke gelişme politikalarında yönlendirmenin orta-vadeli araçlarına sahip oluyor, böylece piyasaları öne çıkartan bu programlar açıkça Ülke Kalkınma Planları'nın da yerine geçiyordu. Dış destekli orta-vadeli bu "uyum" programının "uyum sağlamaya" çalıştığı yapı, piyasa ekonomileridir. Bu uyum için kabul ettiği iktisat politikasının araçları da neoliberal politikanın araçlarıdır.

1980 programının 1980-1985 (Haziran) arasındaki ilk uygulama dönemi, bütünüyle IMF + DB'nin yönlendirdiği "istikrar +

yapısal uyum" dönemidir. Türkiye geçmişte kullandığı iktisat politikası aletlerinin hemen tümünü tedricen terk etmektedir. Kaynak tahsislerinde, başta kamu yatırımları olmak üzere, kamu kesimi dışlanmaktadır. Dış ticarette başlayan liberalleşme, giderek bütün ekonomik faaliyetleri kapsayacak şekilde genişletilmektedir. Yapısal uyumun arz yönlü modelini, daha sonra yaygın kullanım alanı bulacak olan, DB'nin Dış Taleple Büyüme Modeli (bkz. K. Derviş, S. Robinson ve J. De Melo, "A General Equilibrium Analysis of Foreign Exchange Shortages in a Developing Economy", World Bank Staff Working Paper, Ocak 1981) oluşturmuştur.[34]

1980-1985 ve 1985-1988 dönemleri, neoliberal iktisat politikası araçlarının Türkiye ekonomisine içine yerleştirilmeye çalışıldığı dönemdir. 1985 yılı ortalarında sürekli Stand-by uygulamaları döneminin sona ermesinden itibaren, 1984-1988 arasında DB'nin Yapısal Uyum Kredileri uygulaması ile yönlendirme sürmüştür (1980'lerin ilk yarısında da yapısal uyum kredileri uygulamasına başvurulmuştur).

Otuz Yıllık Yapısal Uyum

Burada, 30 yıllık kesintisiz "piyasa uyum süreci" dönemi içinde yaşananları ve sonuçlarını, hedeflenenler ve gerçekleşen yapı bağlamında ayrıntılı olarak tartışmıyoruz. Ancak, "piyasa uyumu" ile Türkiye'de ne tür bir yapının ortaya çıktığını ve bu yapının bugünkü uluslararası sistem karşısındaki konumunu (sisteme eklemlenmeyi sağlayıp sağlamadığını) kısaca saptamak gereklidir.

Piyasaya "uyumlama" Washington Uzlaşısı doğrultusunda, neoliberal reçetenin uygulanması ile adım adım ilerlemiştir. Geçen otuz yıllık sürecin köşe taşlarını şöyle koyabiliriz: 1980 yılında programın

---

34 Türkiye ekonomisinde büyüme önündeki esas kısıtın dış dengeden kaynaklandığı görüşünden hareket eden ve bu sorunu çözme hedefini benimsemiş olan modelin Türkiye uyarlaması, 1983 Eylül ayında bütünüyle tamamlanmıştır. Türk modelinin ilk şekli, şimdi bölünmüş-parçalanmış olan Yugoslavya'nın 1981-1985 dönemini kapsayan Beş Yıllık Planı'nın geliştirilmesinde de kullanılmıştır. Daha sonra, Mısır, Fildişi Sahili ve Tayland'da kullanılan model, bu beş ülkede de dış denge kısıtı altında ticaret ve sanayileşme politikaları ile büyüme arasındaki ilişkiyi ortaya çıkartmaya yönelik egzersizlere temel oluşturmuştur (*World Bank Abstracts*, 1988).

ilanı ile ilk adımda dış ticaretin aşamalı olarak serbestleştirilesi süreci başlamıştır. 1982 yılından başlayarak faiz oranlarının serbestleştirilmesi defalarca denenmiş ve serbest olduğu savunulmuştur; ancak 28 yıldır faiz oranlarına Hazine ve Merkez Bankası'nın idari müdahaleleri devam etmektedir. Dış ticaretten sonra 1989 yılında ödemeler dengesinin sermaye hareketleri bölümü de 32 Sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Kararı ile "libere" edilmiştir. Sermaye hareketlerinin liberalizasyonu ile "uyum" sürecinde Türkiye yeni bir evreye geçmiştir. Özellikle kısa vadeli sermaye hareketleri ile ilk kez karşılaşılmış, "ekonomik denge"nin dış ve iç finansmanındaki bütün araçlar değişmiş ve kaynak tahsisi süreçleri bütünüyle piyasaların hakimiyetine geçmiştir.

1980-2007 "uyumlama süreci"nin her aşamasında kamu ekonomisinin faaliyet alanı sürekli olarak daraltılmış, kamunun yatırım, üretim ve işletmecilik faaliyetleri bütünüyle ortadan kaldırılırken, sahip olduğu varlıklar "özelleştirme" yolu ile elinden alınmıştır. Kamu kesiminin ekonomik faaliyet alanı dışına çıkartılması süreci içinde geçen 28 yıllık dönemde Türkiye'de kamu mülkiyetinden ve yönetiminden çıkıp el değiştiren kamu "emval ve emlaki"nin değeri üzerinde ayrıntılı bir çalışma yapılmış değildir. Ancak kamu sermaye stokunun büyük bir kısmının "özel"e transfer edildiğini söylemek mümkündür. Kamu sektörünün sermaye stoklarında dramatik bir "yok olma" yaşanırken, özel sabit sermaye stoku da "yabancılaşma"ya açılmıştır. Ekonominin her iki kesiminde borçluluk, 1980 öncesi ile karşılaştırıldığında, kıyas kabul etmez ölçüde artmıştır.

Bu uyumlama sürecinin 28. yılının sonunda kamu kesimi iktisat politikası araçlarını hemen hemen tümüyle yitirmiş konumdadır. Para ve kur politikaları bütünüyle uluslararası mali piyasaların yönlendirilmesi altındadır. Tasarruf ve yatırım politikaları uluslararası yönlendirme sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Maliye politikaları ise tek bir araca indirgenmiştir: Birincil fazla (ya da çok bilinen adıyla faiz dışı fazla) yaratılması. Faiz dışı fazla dışında bir hedefi kalmayan maliye politikasının diğer araçları (vergi ve harcama politikaları) faiz dışı fazlanın "türev"i olarak belirlenmektedir.

Türkiye halen IMF ve DB'nin uzun vadeli "istikrar+uyum programı" içinde dörder aylık dönemlerde "gözden geçirme" programları ile izlenen yakın denetimi altında bulunmaktadır. Bu son "uyum" dönemi (2000-2008) Mayıs 2008'de dokuzuncu yılını tamamlayacaktır. Yakın İzleme Anlaşması (Temmuz 1998) başlangıç alınırsa, program 2008'de onuncu yılını doldurmaktadır. İçinde bulunduğumuz günlerde uygulanmakta olan programın son yıllık dilimine girildiği halde, bu dönemin sonunda Türkiye'nin bu programdan çıkıp "kendi" iktisat politikalarını tanımlayıp tanımlamayacağı bilinmemektedir. IMF-DB'nin ortak "İstikrar-Yapısal Uyum Programı" sermayenin talebi olarak ortaya konmuş bir programdır ve ilk biçimi 1994 krizinden sonra 1995 yılında TÜSİAD tarafından hazırlatılan *Türkiye İçin Yeni Bir Orta Vadeli İstikrar Programına Doğru* (TÜSİAD-T-95/6-180) adlı çalışmada ana hatları ile birlikte yer almıştır. Türkiye 9 yıldır bu program doğrultusunda hâlâ "istikrar"ı aramaya devam etmektedir. Türkiye'ye bazı kesimler (daha açık deyişle, bu programın yurtiçindeki esas sahipleri) hâlâ "istikrar"ı aramanın önemini anlatıyor. 2008 yılının ilk çeyreğinde bütün kritik öncü göstergeler bu on yıllık dönemin sonunda "istikrar"a değil, "istikrarsızlık"ın büyüyen risklerine işaret ediyor (ikili açıklar yeniden büyüyor, enflasyon hızı hedeflenenin yüzde 100 üzerinde).

2007 yılında yapılan genel seçim sonrasında kurulmuş olan yeni AKP Hükümeti, ne eylem programında, ne de geçen sürede açıkladığı ek programlarda IMF ile 2008 sonrasındaki ilişkiler konusunda açık bir tavrı ortaya koymuş değildir. Buna karşılık büyük sermayenin temsilcisi TÜSİAD Mayıs 2008 sonrasında da bu ilişkinin devam ettirilmesini zorunluluğu açıkça ifade etmekte, daha da ileri giderek yeni politikalara ihtiyaç olduğunu vurgulamaktadır[35]. 2008 yılının ilk çeyreğinde yaşanan gelişmeler bize AKP Hükümetinin yeni bir stand-by anlaşması (geçen dönemde olduğu gibi üç yıllık

35 "IMF Anlaşması 2008 Mayıs ayında dolacaktır. Bu tarih dünya ekonomisindeki belirsizliğin ve istikrarsızlığın muhtemelen zirveye tırmanacağı bir döneme denk gelmektedir. Artan belirsizlik ve risk altında Türkiye'nin IMF anlaşması ile yoluna devam etmesi, ülke açısından ek bir güvence oluşturacaktır. Belirsizliği en kısa sürede azaltmak için, IMF anlaşmasının bir an önce açıklanmasının yararlı olacağını düşünüyoruz" (TÜSİAD Başkanı A. Doğan Yalçındağ'ın "Davos'tan İstanbul'a" toplantısındaki konuşmasından, *Hürriyet*, 13 Mart 2008).

olmasa bile, üç yıla uzayacak şekilde yıllık stand-by'lar) ile devam etmek isteyeceğini düşündürmektedir. Bunun en önemli ilk işareti Mart 2008 başında Dünya Bankası ile imzalanmış olan "Ülke İşbirliği Stratejisi" (Country Partnership Strategy, CPS), kapsamında 2008-2011 dönemindeki sektör politikalarını düzenleyen 6.2 milyar dolarlık anlaşmadır. Program ve proje kredileri ile yürütülecek bu süreç içinde, proje kredileri ile özellikle enerji ve reel kesim projeleri desteklenecektir. Bu dönemi kapsayan yeni bir Stand-by bu nedenle uzak ihtimal değildir.

Ancak uluslararası finansal piyasalarda yaşanan bugünkü kriz konjonktüründe IMF'nin finansal desteğini sağlayacak bir anlaşma imzalamak zor gözükmektedir. Halen IMF'nin finansman imkanları sınırlıdır. Türkiye'nin daralan uluslararası piyasalardan yararlanma imkanının sınırlanması ile ortaya çıkabilecek kaynak gereksinimi karşısında cari açığın finansmanı için yapılacak yeni stand-by anlaşmasının önemli bir katkısının olabileceği de tartışmalıdır.

Otuz Yıl Sonra Yeniden Değişen Koşullar: Türkiye Nerede Duruyor?

Türkiye son 28 yıldır içinde bulunduğu "piyasaya uyum" sürecinde, yaygın söylemle iki çapaya kendini bağlamak suretiyle hareket etmiş ve ekonomik güvenliğini sağlamaya çalışmıştır. Bunlar IMF + DB (veya ABD) çapası ve AB çapasıdır. Ancak uluslararası ödemeler sisteminde beklenen "uyum" veya "düzeltme" sonrasında Türkiye'nin IMF + DB çapasının kullanılır olup olmayacağı bilinememektedir. AB çapası ise Fransa'daki seçimlerden sonra çok daha sorunlu bir noktaya doğru kaymaktadır. Türkiye, orta dönemde, büyük olasılıkla "Ayrıcalıklı Ortaklık"a yöneltilecektir.

Burada bir saptamaya yer vermek istiyoruz. Türkiye yaklaşık 28 yıl önce, hızlı sanayileşme politikalarını terk edip "piyasa uyumu" modeline zorlanırken, uluslararası kuruluşların (başta DB ve onun neoliberal köktenci akıl hocalarının) temel savı, Türkiye ekonomisinin içinde bulunduğu ağır borçluluk koşulları altında "artık dış piyasalardan kaynak bulmasının mümkün olmadığı" idi. 4. Plan'ın iddialı sanayileşme hedefleri için aradığı kaynağı bulabilmesi hiç

mümkün değildi; bu nedenle Türkiye "piyasa uyumu"na evet demek zorunda bırakıldı.

Uluslararası alanda yönü netleşmemiş bir değişim dönemine girilirken Türkiye, Cumhuriyet sonrası dönemin en ağır dış borçluluğunu yaşamaktadır. Ancak ödediği yüksek reel faiz ile uluslararası mali piyasalardan talep ettiğinin de ötesinde kısa vadeli kaynak kullanabilmekte ve doğrudan yatırım çekebilmektedir. Bu denli büyük ölçülerde dış kaynak kullanımı sağlamasına karşılık, Türkiye'nin ikili açığı büyümeye devam etmekte ve olası uluslararası ödemeler sistemi dengesizliği karşısında Türkiye'yi krize en açık ülke haline getirmektedir. Yaman bir çelişki olarak bu koşullar şimdi yeniden Türkiye'yi içinde bulunduğu ağır borçluluk koşulları nedeniyle uluslararası piyasalardan kaynak kullanamama noktasına getirmektedir.

II.6. 2008 Yılı Başında Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Görünümü

"Yükselen piyasa ekonomileri"ne yönelen sermaye akımları içinden Türkiye'nin aldığı payın son yıllarda giderek yükseldiği ve bu olgunun AKP iktidarı yıllarında ekonomiye önemli bir genişleme ivmesi getirdiği Bölüm III'te incelenecektir. Uluslararası sermayenin Türkiye'ye iyimser bakışında ve kısa dönemde de "iyi para kazanılabilecek" bir alan olarak görmesinde, bir yandan yukarıda tartışılan (ve artık bir hayli "iğreti" hale gelen) "IMF çapası"nın, öte yandan da Türkiye'nin AB'ye tam üyelik görüşmelerinin katkı yaptığı söylenebilir.

Neresinden bakılırsa bakılsın, 2007'de büyük ölçüde ivme kaybeden Türkiye-AB ilişkilerinin adım adım bir donmaya doğru sürüklendiğini düşündüren işaretler artmaktadır. Bu bağlamda bazı hatırlatmalar yararlı olacaktır.[36]

Türkiye'de aydınların önemli bir kesimi, yazılı / görsel medyanın çoğunluğu ve büyük sermaye Türkiye-AB ilişkilerini esas itibariyle bir *uyum* sorunu (daha açık bir deyişle, Kopenhag siyasal

36 Türkiye-AB ilişkilerinin 1997 sonrasındaki evrimi için, bkz. M. Türkeş, "Türkiye-AB İlişkileri: Kısakaç Döngüleri" (BSB web sayfasından ulaşılabilir).

ve ekonomik ölçütleri ile "AB müktesebatı"na uyum sorunu) olarak algılama eğilimindedir. Sorun böyle tanımlandığında Türkiye'nin AB'ye tam üyelik için yeterince kararlı ve özverili bir tutum sergilemediği görüşüne varılmakta, giderek AB'nin Türkiye'nin "uyum"unu diplomatik şartlar koşarak zorlama politikası haklı çıkarılmaktadır[37].

Bu yaklaşım, iki nedenle eksik ve yanıltıcıdır:

(1) Türkiye-AB ilişkileri, 1980'lerden itibaren hızla uygulamaya taşınan neoliberal yapılandırmanın bir parçası haline dönüşmüştür. Gerçekten, Türkiye'yi neoliberal doğrultuda yeniden yapılandırmayı yöneten IMF ve DB'nin toplumsal ve iktisadi politikalar gündemi ile AB'ninkiler arasındaki eksiksiz bir örtüşme vardır. Bu durum, AB Komisyonu'nun 2000'li yıllardaki İlerleme Raporları'nda açıkça görülmektedir. Örneğin sermayenin serbest dolaşımı, rekabet ve verimlilik artırıcı önlemler, esnek istihdam, fikri mülkiyet haklarının korunması, özelleştirme ve kuralsızlaştırma (deregulation) konularında AB'nin Türkiye'den talepleri ile uluslararası finans kuruluşlarının talepleri hemen hemen aynıdır. Daha da ilginç olanı, AB bir yandan Aralık 2004 zirvesi kararları ile Türkiye uyrukluların AB'deki serbest dolaşımına kısıtlamalar öngörmekte, Türk iş adamlarına vize sınırlamalarını sürdürmektedir; öte yandan da Türkiye'deki işgücü piyasalarına uluslararası erişimin engellenmesinden yakınmaktadır (bkz. Aralık 2006 tarihli İlerleme Raporu, Fasıl 4.2). Bu saptamalar ortaya koymaktadır ki, "Emeğin Avrupa'sı/Sermayenin Avrupa'sı" tartışması çoktan anlamsız hale gelmiştir ve AB-Türkiye ilişkileri uluslararası sermayenin programını toplumumuza taşımak için etkili bir araç olarak kullanılmaktadır.

(2) 2006 ve 2007 yıllarında Türkiye-AB ilişkilerinin seyri bir kez daha açıkça göstermiştir ki, AB bundan böyle Türkiye dış politikasının gündemindeki her konuyu ve Türkiye'nin güncel top-

37 Türkiye'deki mevzuatın AB'dekine uyumu amaçlı düzenlemelerin ayrıntılı bir değerlendirmesi için O. Oyan'ın BSB web sayfasından ulaşılabilecek "AB Uyum Yasaları: TBMM Yasama Çalışmaları" başlıklı incelemesine bakınız.

lumsal sorunlarını üyelik müzakereleri ile (ve spesifik olarak müzakere edilecek fasılların açılması ile) ilişkilendirecektir.[38]

Bu tutum AB'nin Kıbrıs ile ilgili politikalarında en çarpıcı biçimi ile somutlaşmaktadır. 2005 yılında Türkiye ve AB'nin ayrı ayrı yaptıkları (Temmuz ve Eylül 2005 tarihli) deklarasyonlar ile Türkiye'nin Ocak 2006 tarihli Kıbrıs Eylem Planı, AB ile ilişkilerde yeni bir kilitlenmeye gidişin işaretlerini vermişti. 2006'nın ikinci yarısında Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) Türkiye liman ve havaalanlarının kullanımı konusunda Türkiye'nin tepkilerini sınayan eylemlere yönelmiş ve Ankara Anlaşması'nı Teşmil Protokolu'nun GKRY'ye de uygulanmasını sağlamak üzere AB dönem başkanı Finlandiya'yı hareketlendirmek istemiş, bu tasarımlarına AB içinde güçlü destekler de bulmuştur. Finlandiya'nın müzakere yolu ile uzlaşı arama çabaları sonuçsuz kaldığında, AB Komisyonu 29 Kasım 2006 tarihli iletişi notu ile Türkiye'nin Ortaklık Anlaşması'ndaki taahhütlerini ihlal ettiği gerekçesini ileri sürerek, 8 faslın müzakeresinin açılmamasını, açılanların da geçici olarak kapatılmamasını AB'nin siyasal karar alıcılarına tavsiye etmiştir. Bu 8 fasıl arasında ihtilaf konusu ile doğrudan ilişkisi bulunmayan tarımsal ve kırsal kalkınma (Fasıl 11), balıkçılık (Fasıl 13) ve dış ilişkiler (Fasıl 30) de vardır[39]. Türkiye'nin Aralık 2006'nın ilk günlerinde Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ne uygulanan tecrit politikasının aşamalı ve karşılıklı adımlarla giderilmesi karşılığında Teşmil Protokolu'na olumlu yaklaşabileceğini ima eden, ama yazılı bir metne bağlanmayan diplomatik girişimi, AB'ye siyasal ve "manevi" baskı uygulayarak, AB Komisyonu'nun 29 Kasım 2006 belgesi ile önerdiği kısıtların hafifletilmesini amaçlıyordu. Bu gi-

38 Bu tutum AB Komisyonu'nun Kasım 2007 tarih ve *Enlargement Strategy and Main Challenges, 2007-2008* başlıklı iletişi notunda yer alan şu cümlelerle ima edilmektedir: "Aday ve potansiyel aday ülkelerin AB üyeliği yönündeki ilerlemeleri, temel gereksinimleri karşılamaktaki başarılarına bağlı(dır). Bu süreçte fasılların açılış ve kapanışına getirilen performans ölçütleri, genişleme sürecinin kilit aşamalarında AB'nin temel politikaları üzerine yürütülen etki analizleri ve siyasal reform ile bağlantılar giderek daha fazla önem kazanmıştır" (COM (2007) 663 final, 3.1).

39 Bloke edilen diğer beş fasıl ise şunlardır: Malların serbest dolaşımı (Fasıl 1), iş kurma hakkı ve hizmet sunumu serbestliği (Fasıl 3), mali hizmetler (Fasıl 9), taşımacılık politikası (Fasıl 14) ve gümrük birliği (Fasıl 29).

rişim, AB nezdinde etkili olmamış, AB Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi, 11 Aralık 2006'da Komisyon Kararı'nı desteklemiş ve AB zirvesi de bu kararı 15 Aralık 2006'da onaylamıştır[40].

Esasen müzakerelerin açılması ve geçici olarak kapatılmasına yardımcı olmadığı bilinen 3 Ekim 2005 tarihli Müzakere Çerçeve Belgesi'nin bezdirici engellerine ve 8 fasılda müzakerelerin bloke edilmesi yanında, açılan fasılların sayısı ve "sonu açık" niteliği de Türkiye'nin AB'ye üyelik müzakerelerinin çok yavaş bir tempoda seyrettiğine işaret etmektedir. Üyelik müzakerelerinin başlamasından itibaren, müzakere edilecek toplam 35 fasıldan yalnızca 6'sı açılmış, bunlardan biri geçici olarak kapatılmıştır. Müzakereye açılan fasıllar şunlardır: Bilim ve araştırma (Fasıl 25, Haziran 2006), işletme ve sanayi politikaları (Fasıl 20, Mart 2007), istatistik (Fasıl 18, Haziran 2007), mali kontrol (Fasıl 32, Haziran 2007), Trans-Avrupa şebekeleri (Fasıl 21, Aralık 2007) ve tüketicinin ve sağlığın korunması (Fasıl 28, Aralık 2007). Bilim ve araştırma dışındaki fasıllar geçici olarak da kapatılmamıştır.

İlişkilerde bir kopmayı önleyerek Türkiye'nin tam üyelik perspektifini daha uzun bir zamana yayan, AKP'ye hem 2007 seçimleri öncesinde, hem de sonrasında siyasal manevra fırsatı veren ve Türkiye burjuvazisinin direnç göstereceği uyum tedbirlerinin (örneğin işgücü piyasası ile ilgili düzenlemelerin) zamana yayılmasına imkân tanıyan bu düşük yoğunluklu ilişki biçimi, AB ile AKP hükümeti arasında örtük bir uzlaşıyı simgelemektedir. Bu örtük uzlaşı 2007'de GKRY'nin kendi siyasal çıkarlarını azamileştirme amaçlı olup bittileri (örneğin Kıbrıs etrafında "münhasır ekonomik alan"lar tesis ederek petrol arama çabaları) ve Birleşmiş Milletler zeminindeki çözüm arayışlarının tedirginlikleri ile birlikte sürmüştür.

AB tarafında bu düşük yoğunluklu ilişki biçimini orta vadede daha da sorunlu duruma getirecek eğilimler mevcuttur:

40 AB'nin 6 Kasım 2007 tarih ve SEC (2007) 1436 sayılı *Türkiye 2007 İlerleme Raporu*'nda müzakereleri bloke edilen sekiz faslın değerlendirme paragrafları şu cümlelerle bitmektedir: "Kıbrıs bayrağı taşıyan veya uğradığı son liman Kıbrıs'ta olan gemi ve uçakların taşıdığı malların serbest dolaşımı üzerindeki sınırlamalar devam ettiği müddetçe Türkiye bu fasla ilişkin mükteseabatı bütünüyle uygulayabilecek konumda olmayacaktır"

(i) Merkel ve Sarkozy "faktörler"i: Almanya Başbakanı Merkel'in "ahde vefa" göstererek Türkiye'nin üyelik müzakerelerini engellememesine rağmen Türkiye için üyelik dışı, "imtiyazlı" ilişkiyi tercih ettiği bilinmektedir[41]. Merkel ve Başbakan Erdoğan'ın Şubat 2008'deki görüşmelerinde Alman Başbakanının tutumunu kısmen de olsa değiştirdiğini gösteren işaretler alınamamış, tam tersine, liderler arasında Almanya'da yaşayan T.C. yurttaşlarının entegrasyonu / asimilasyonu üzerine örtülü bir tartışma başlamıştır. AB'nin ikinci güçlü ülkesi Fransa'da 2007 yılında Cumhurbaşkanı seçilen Sarkozy'nin de Türkiye'ye AB dışında ve Fransa'nın telkin ettiği Akdeniz Birliği içinde bir yer bulma çabası sergilediği izlenmektedir. Başbakan Erdoğan 2008 ilkbaharında Merkel ve Sarkozy ile yapılacak üçlü bir zirveye başlangıçta olumsuz tepki göstermemiş, ancak muhataplarının tutumlarını algıladıktan sonra bu girişimden vazgeçmiştir. Sorun Merkel ve Sarkozy'nin kişilikleri ile sınırlı değildir. Merkel ve Sarkozy'nin ön sıralarında yer aldığı tutucu AB politikacıları, kendi ülkelerinde güçlenmekte olan yabancı düşmanlığını Türkiye bağlamında siyasal amaçları için istismar etmeye eğilimlidir. Yabancı düşmanlığı AB ülkelerinde güçlenirken, AB Adalet ve İçişleri Bakanları Konseyi'nin 19 Nisan 2007'de Lüksemburg'da gerçekleşen toplantılarında Almanya'nın kotardığı ırkçılık, yabancı düşmanlığı ve soykırım inkârının AB ülkelerinde suç sayıl-

41 Merkel, AB'yi doğuran Roma Antlaşması'nın 50. yıldönümündeki beyanlarında Türkiye'nin tam üyeliğine atıfta bulunmamış, popüler *Bild* gazetesinde yayınlanan mülakatında üyelik dışı ilişkiyi ima etmiştir: *Bild* muhabirinin "50 yıl sonra... Türkiye kaç yıllık üye olacaktır?"sorusuna Merkel'in yanıtı şöyledir: "50 yıl sonra tam üyelik sorunu o kadar önemli olmayacaktır; çünkü AB'nin komşu ülkelerle kuracağı çok yakın ilişkiler de cazip olacaktır. Bu sayede daha geniş bir istikrar ve dostça ilişkiler bölgesi kurabileceğiz (*Bild*, 23 Mart 2007; ayrıca bkz. *Milliyet*, "Merkel Yine Kafa Karıştırdı", 24 Mart 2007). Bu konudaki altyapının son bir yıldır oluşturulmak istendiği ile ilgili işaretler vardır. Robert Schuman Vakfı 2007 başında AB'nin yedi seçkin temsilcisine "The Priviledged Partnership: An Alternative to Membership" çalışmasını hazırlatmıştır. Çalışmayı hazırlayan yedi kişiden ikisi Alman Parlamanter, biri Almanya'nın eski Savunma Bakanı Rudolf Sharping, ikisi ise Fransız temsilcilerdir. Çalışma grubunun başkanlığını Milano Üniversitesinden bir İtalyan öğretim üyesi yürütmüştür.

masını düzenleyen çerçeve kararı benimsemeleri ironiktir.[42] Çerçeve kararın AB ülkelerinde güçlenen Ermeni soykırımı iddia ve taleplerine destek amacı doğrultusunda kullanılıp kullanılmayacağını zaman gösterecektir. Her durumda, AB içinde Türkiye ile ilişkileri "AB Komşuluk Politikası", ya da "Akdeniz Birliği" opsiyonlarına yöneltmek isteyen çevreler, 2008 ve sonrasında güç kazanacak ve bu çevreler Türkiye'nin tam üyelik isteğini hukuk açısından da tartışmalı konuma getirmek için her fırsatı kullanacaklardır. Fransa'nın AB içinde şimdilik yeterli destek bulamayan "Akil Adamlar Grubu'nda Türkiye'yi tartışma" önerisi bu doğrultudaki girişimlerden biridir[43].

(ii) AB'nin değişen siyasal öncelikleri: Bilindiği gibi Avrupa Anayasası Taslağı'nın 2005'deki Fransa ve Hollanda referandumlarında reddedilmesiyle AB'nin siyasal bütünleşmesi ciddi bir darbe almıştı. 2007'de AB siyasal önderlerinin (ve onları temsilen AB dönem başkanlarının) birinci önceliği, 27 üyeli AB'nin siyasal birlikteliğini (kohezyonunu) ve dünya siyasetindeki etkinliğini güçlendirmek amacıyla, Anayasa Taslağı yerine geçecek Reform Antlaşması üzerinde nihai bir uzlaşı-

42 Bu çerçeve kararın hazırlandığı günlerde Belçika'nın Flaman bölgesindeki Genk'te yerleşik HP Pelzer adlı otomotiv firması, işyerinde Türkçe konuşma yasağı koymakta ve Genk Belediye Başkanı Gabriels, bu uygulamayı "objektif", "kabul edilebilir" ve "fabrika içtüzüğüne uygun" sözcükleriyle nitelemekteydi (*Hürriyet* (Avrupa Baskısı), 24 Nisan 2007).

43 Mart 2008 tarihli AB Bakanlar Konseyi Kararı'nın I. Ek'inde şu tümceler yer almaktadır: "Avrupa Konseyi, AB üyelerini ve AB üyesi olmayan Akdeniz kıyısı ülkelerini içeren Akdeniz için Birlik ilkesini benimsemiştir...(Konsey), AB Komisyonu'nu 13 Temmuz 2008'de Paris'te toplanacak zirveye "Barselona Süreci Akdeniz için Birlik"in çalışma tarzı konusunda gerekli önerileri hazırlamaya davet etmiştir" Fransa'nın AB üyeleri nezdindeki yoğun kulis çabaları sonucunda, Akdeniz Birliği fikrini AB'nin 1995'de Akdeniz ülkeleriyle ilişkiler bağlamında başlattığı Barselona Süreci ile "evlendirmeyi" başardığı anlaşılıyor. Şubat 2008'de Fransa, Türkiye'yi Akdeniz Birliği'nin AB üyeliğine alternatif olmayacağına ve eğer Türkiye Akdeniz Birliği'ne katılmayı kabul ederse, salt bu nedenle, Türkiye'nin AB üyeliğini engellemeyeceğine inandırmak için bir diplomatik girişimde de bulunmuştu (bkz. *Hürriyet*, 5 Mart 2008; *Cumhuriyet*, 6 Mart 2008). Gazete haberleri bu girişimin Türkiye tarafından olumsuz karşılanmadığını, ancak Türkiye'nin GKRY'nin katılımı ile ilgili bazı çekinceleri dile getirdiğini ima ediyor.

ya varmaktı. 12 Aralık 2007 tarihli Temel Haklar Şartı ve 13 Aralık 2007 tarihli Lizbon Antlaşması ile bu yöndeki çabalar sonuca ulaşmıştır. İlgi odağının "derinleşme"ye kayması nedeniyle, AB Bakanlar Konseyi'nin Haziran ve Aralık 2007 kararlarında "genişleme" vurgulanmamış, bu konuda AB Komisyonu'nun teknik çalışmalarına (bu meyanda Genişleme Stratejisi Belgesi'ne) atıfla yetinilmiştir. Buna karşılık Konsey'in Aralık 2007 kararı ile bağımsız bir Düşünce Grubu (Reflection Group) AB'nin geleceği üzerine zihin egzersizleri yapmak ve çok geniş bir siyasal ve toplumsal alanda 2020-2030 ufkuna uzanan bir yol haritası çıkarmakla görevlendirilmiştir (bkz. Konsey Kararı, Md. 8-13). Konsey'in anılan iki kararında Türkiye'nin adı bile geçmemektedir. Aday ve potansiyel adayların AB'ye katılımı konusundaki siyasal irade zayıflarken, AB Komisyonu Katılım Öncesi Yardım Araçları (Instruments for Preaccession Assistance, IPA)'nı kullanarak "sivil toplumun gelişimini ve diyalogu" özendirmek peşindedir (Strateji Belgesi, 3.2)[44]

AB ülkelerinin büyük bölümünde ortaya çıkan ve sadece siyasi elitlerle sınırlı kalmayıp genişçe bir toplumsal taban bulan Türkiye karşıtlığının ayrıntılı incelenmesine burada girişilmeyecektir. Ancak bugünün koşullarında AB'nin

(i) kendi güncel iç sorunlarının baskısından kurtulamadığı,

(ii) bir Hristiyan topluluğu olma kısıtını ve oryantalist vizyonunu aşamadığı,

(iii) kendi geleceği konusunda karar veremediği,

(iv) Türkiye gibi büyük nüfuslu bir ülkenin üyeliğinin getireceği siyasal/yönetsel ağırlığı taşıyabilecek durumda olmadığı,

(v) Türkiye'nin tam üyeliğinin AB bütçesine getireceği ek mali-

44 Aday ülkelerin (Türkiye ve Hırvatistan) ve potansiyel adayların (Batı Balkan ülkeleri) 2007-09 döneminde IPA'dan kullanacakları toplam kaynak 3.96 milyar Avro'dur (bkz. http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm). Bu bağlamda Türkiye için 2007'de 0.5 milyar Avro tahsis edilmiş olup, 2008'de AB Komisyonu'nun nasıl bir tutum izleyeceği Türkiye-AB ilişkilerinin seyrine bağlı olacaktır. Komisyon, Türkiye kamuoyunda AB'ye sempati yaratmak için cömert davranabileceği gibi, Türkiye'ye IPA yolu ile olumsuz bir mesaj yollamayı da tercih edebilir.

yetleri telafi edebilecek ek bütçe özverilerine açık bir siyasi ve toplumsal iradeye sahip bulunmadığı,

(vi) laiklikle çatışan, hatta İslam referanslı olduğu açığa çıkan bir partinin yönetimindeki Türkiye'yi AB siyasi elitleri ve halkları açısından yeni bir tedirginlik alanı olarak değerlendirmeye başladığı,

(vii) buna rağmen Türkiye'nin katkılarını görebilecek bir vizyona bugün sahip görünmediği vurgulanmalıdır.

Türkiye'nin AB'nin tutumuna karşı tavrı, dönemin Devlet Bakanı ve başmüzakerecisi Babacan'ın Şubat 2007'daki beyanlarında somutlaşmıştır. Babacan AB üyeliği müzakerelerinin seyri ne olursa olsun, Türkiye'nin reform takvimini tek yanlı olarak hazırlayıp belirli bir program dahilinde uygulayacağını ifade etmiştir. Babacan ve dönemin Dışişleri Bakanı Gül, 17 Nisan 2007 tarihli basın toplantılarında 2013'e kadar uygulanacak reformlarla ilgili bir takvim açıklamışlar[45], bunlara Başbakan Erdoğan'ın Alman iş adamlarına dönük iyimser ve yatırıma davetkar beyanları eklenmiştir. Bu yaklaşım 2007'de ve sonrasında Erdoğan hükümetinin AB "çapa"sının yokluğunda ortaya çıkabilecek dış finansman sorunlarından kaçınmak isteğini yansıtmaktadır. 2007 yılındaki genel seçimler ve Türkiye dış politikasında Kuzey Irakla ilgili sorunların ön plana çıkması dolayısıyla, düşük yoğunluklu bir ilişki biçimi Türkiye tarafından da tercih edilmiş, ancak AKP Hükümeti genel seçim yılında ilişkileri germemek için dikkatli davranmıştır.

AB-Türkiye ilişkilerinin içinden geçtiği son dönemde, iktidar partisinin günlük siyasi kaygılarına, iç siyasal ve kurumsal yapılarda Cumhuriyet değerleriyle çatışan uzun vadeli yapısal dönüştürme hedeflerinin AB üyelik ilişkileri üzerinden gerçekleştirilmesi stratejisi de eklenmiştir. Bu stratejide tam üyelik olmasa da olmaktadır;

45 Açıklanan programda güvenli karayolu taşımacılığından sağlıklı deterjan üretimine, enerji tasarrufundan internet suçlarının önlenmesine kadar günlük hayatı ilgilendiren birçok şey yer almaktadır. Alışveriş listesini andıran bu program, Gül'e göre "AB istediği için değil, Türkiye'nin çıkarları ve ihtiyaçları göz önünde tutularak" hazırlanmıştır (*Hürriyet*, 18 Nisan 2007). 2008'de AB sürecini sıcak tutma isteği Cumhurbaşkanı Gül'ün şu sözlerinde en çarpıcı ifadesini bulmaktadır: "Bazı ülkelerin politikaları bizi alıkoymamalı. Gerektiğinde fasılları kendimiz açıp kapamalıyız" (*Cumhuriyet*, 14 Şubat 2008).

müzakere süreçlerinin iç siyasal/kurumsal yapıda istenen değişiklikleri sağlaması yeterlidir. Ancak, bunun dahi götürülebilmesi için, arka planda bir tam üyelik vizyonunun korunuyor gözükmesi gerekir. 2007'de ve 2008'in ilk aylarında Türkiye'de iktidar partisi bunu başarmakta zorlanmaktadır.

Şubat-Mart 2008'deki gelişmeler Türkiye-AB ilişkilerinde iki konuyu öne çıkarmıştır. Bunlardan ilki Kıbrıs sorunu ile ilgilidir. Şubat 2008'de Güney Kıbrıs'taki başkanlık seçimlerini Hristofias'ın kazanması üzerine, adanın her iki yanında kendilerini "çözüm yanlısı" olarak tanıtan partilerin iktidarda bulunduğu bir konjonktür ortaya çıkmış, bu durum Kıbrıs sorununa bir siyasal çözüm beklentilerini güçlendirmiştir. Ancak Hristofias'ın seçimin ikinci turunda eski başkan Papadopulos'un desteğini alması ve kabinesinde Papadopulos'a yakın kişilere yer vermesi, öte yandan muhalefette kalan Kasulides'in Kilise'den destek alma çabaları GKRY'nin izleyeceği politikanın parametrelerinde köklü bir değişiklik olamayacağı izlenimini vermektedir.

Hristofias yönetimindeki GKRY'nin izleyeceği politikanın iki ana hedefi, (i) Rum tarafının 2004 Referandumu'nda sergilediği "Siyasal eşitlik koşullarında birleşmeye hayır!" tutumunu revize etmesinin ön şartı olarak Türkiye'nin adadan asker çekmesinin sağlanması ve (ii) Garanti Anlaşması'nın tartışılır hale getirilmesidir. GKRY bu iki hedefe AB'nin siyasal ilişkiler ağı ile BM'nin kurumsal yapısını kullanarak erişmek, bu hedeflere erişilmese bile dünya kamu oyunu Rumların "uzlaşmaz taraf" olmadığına inandırmak istemektedir. AB ise 2004 Referandumu'ndan bu yana izlediği "Diyalog kopmasın!" politikasını sürdürmeye ve gerektiğinde Türkiye'ye karşı kullanabilecği bir baskı aracını yeniden etkili hale dönüştürmeye çalışmaktadır.

Türkiye-AB ilişkilerinde ön plana çıkan ikinci konu, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nın AKP hakkında hazırladığı iddianame karşısında AB'nin tutumu ile ilgilidir. İddianamenin Anayasa Mahkemesi'ne sunulmasından kısa bir süre sonra AB çevrelerinden AKP'ye destek anlamı taşıyan beyan ve tepkiler gelmeye başla-

mış[46], AKP de AB ile soğumakta olan ilişkileri yeniden canlandırmanın siyasal yararlarını farketmekte gecikmemiştir. Türkiye'nin bugünkü siyasal yapılanması ve Türkiye'nin AB tam üyeliğine getirilmiş çekince hükümlerinin sağladığı manevra kabiliyeti önünde, AB'nin görünebilir gelecekte muhatap olmayı tercih ettiği hükümetin bir AKP hükümeti olduğu aşikardır. AB, AKP hükümetine sağladığı bu siyasal destek karşılığında Türkiye'de yargıda ve ordu-sivil otorite ilişkilerinde yeni "reform" taleplerinde bulunma fırsatını elde etmiş, AKP de 10. Uyum Paketi'ni hızla siyasal gündeme taşıma girişimlerini başlatmıştır. Bu süreç, AKP ve Türkiye'deki liberal ve İslamcı çevreler ile AB bürokrasisi arasındaki ittifakın yeniden canlandırılmak istendiğine işaret etmektedir. Söz konusu ittifakın Türkiye'de yaşanmakta olan siyasal bunalımı ve kutuplaşmayı daha ileri aşamalara götürmesi olası görünüyor. Böyle bir gündemin 2008'deki AB ile tam üyelik müzakerelerine nasıl yansıyacağını kestirmek için ise zaman erkendir.

Orta dönemde Türkiye-AB ilişkileri aşağıda sıralanan faktörlere bağlı olarak biçimlenecektir:

(i) Türkiye'de Şubat 2008'de gerçekleşen ve bunu izlemesi olası diğer Anayasal düzenlemelerin yurt içi ve yurt dışında yol açacağı tepkiler.

(ii) AB'nin Türk-Yunan ilişkilerindeki Yunanistan taraflılığının derinleşmesi sonucunda ortaya çıkacak gerilimler.

(iii) GKRY'nin siyasal çıkarlarını azamileştirme çabalarının varacağı ölçü.

46 "Normal bir Avrupalı demokraside politik konular parlamentoda konuşulur ve son karar seçimlerle verilir, mahkeme salonlarında değil" (AB Komisyonu'nun genişlemeden sorumlu üyesi Olli Rehn, *Cumhuriyet*, 16 Mart 2008); "Savcılar her ülkede tuhaf işler yaparlar ama Türkiye'deki bu durum astronomik derecede tuhaf" (İsveç Dışişleri Bakanı Carl Bildt, *Cumhuriyet*, 16 Mart 2008); "Türkiye'de siyasi sürece yargı darbesi yapılıyor. Yargı, halkın çoğunluğunun seçimine 'yanlış' diyor. Bu hiçbir şekilde kabul edilemez. Yargının verdiği imaj çok kötü. Türkiye'de yargı reformu talebi konusunda tutumumuz sert olmalı" (Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu Eşbaşkanı Joost Lagendijk, *Cumhuriyet*, 28 Mart 2008); "Orduya da güçlü mesaj vermek gerekiyor. İyi işleyen modern demokrasi istiyorlarsa kendilerini sınırlamalılar" (Avrupa Parlamentosu Türkiye Raportörü Hollandalı Hristiyan Demokrat Ria Oomen-Ruijten, *NTV-MSNBC* ve *Cumhuriyet*, 28 Mart 2008).

(iv) Lizbon Antlaşması'nda öngörülen Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nın Türkiye-AB ilişkilerine yansıma biçimi.

(v) AB'nin 2020-2030 ufku üzerinde çalışacak Düşünce Grubu ve (kurulduğu takdirde) Akil Adamlar Grubu'nun Türkiye için geliştireceği öneriler.

(vi) Reform Antlaşması'nın üye ülkelerin yetkili organlarınca veya halk oyu ile onaylanmasında karşılaşılacak sorunlar.

(vii) AKP-ABD ilişkilerinin alacağı biçim ve nitelik (özellikle ABD'nin Orta Doğu, Balkanlar ve Avrasya'daki stratejik tasarımları bağlamında).

Bu faktörlerin 2008 ve sonrasındaki somut görünümü, AB ve Türkiye'nin yakın geçmişteki politika pozisyonlarının süregelmesine yol açabileceği gibi, söz konusu pozisyonlarda köklü değişiklere de yol açabilir ve AB "çapa"sı işlevsel olmaktan çıkabilir.

2008'de IMF ve AB "çapaları"ndan yoksun kalma olasılığı, Türkiye burjuvazisi için ciddi bir tedirginlik yaratmaktadır. 1980'den bu yana "seçeneksizlik" söylemiyle toplumumuzu sermayenin ideolojik egemenliğine mahkûm kılan tavır, bugün bu tedirginliği beslemekte yarar görmektedir[47].

Bir kez daha Türkiye'nin emekten yana seçeneklerden yoksun bulunmadığını ve ilerici seçeneklere yönelmenin ön-koşulunun bu tür "mahkûmiyetleri" reddetmek olduğunu vurgulamamız gerekiyor.

47 Türkiye'deki yatırım imkanları üzerine Amsterdam'da düzenlenen bir toplantıda konuşan TÜSİAD Başkanı A. Doğan Yalçındağ, "Türkiye'nin yönünün kesinlikle AB üyeliği olduğunu ve şu anda üyelikten başka seçeneği bulunmadığını" vurgulamıştır. Aynı gün Eurochambres'in başkanlık divanına katılmak üzere Strasbourg'a gelen TOBB Başkanı R. Hisarcıklıoğlu, "tam üyelik var mı, yok mu düşüncesini bir tarafa bırakarak AB "çapa"sına dört elle sarılmak gerektiğini" belirtmiştir (*Hürriyet*, 21 Şubat 2008). Karşılıksız aşkın böylesine herhalde az rastlanır.

III

MAKRO DENGELER VE PERSPEKTİFLER



III.1. Büyüme ve Yapısal Değişme

Çalışmamızın bu bölümünde ve izleyen IV. ve V. bölümlerindeki değerlendirmeler, büyük ölçüde TÜİK'in Nisan 2007'de açıkladığı ulusal hesaplar ile DPT'nin program tahminlerine dayanmaktadır. Nihai metnin kaleme alındığı günlerde TÜİK, 1998-2007 döneminin cari fiyatlarla ve 1998 baz yılı fiyatlarıyla yeni GSYİH ve GSMH serilerini açıklamıştır. İncelemede bu seriler yerine eski seriler kullanılmış, eski seriler 2007 yılı için TÜİK tarafından verilen artış oranları kullanılarak 2007'e uzatılmıştır. Bu tercih yazarların üşengeçlik ve ihmalinden değil, Çerçeve III.1'de açıklanan nedenlerden kaynaklanmaktadır. Eski serinin güvenilirliği üzerindeki ciddi kuşkularımız nedeniyle, III.1'deki değerlendirmenin ulaştığı sonuçlar da ihtiyatla yorumlanmalıdır.[48]

48 TÜİK 2006 yılının tümü için GSYİH'nın bileşenlerini belirlerken, yılın ilk üç çeyreği için önceden yaptığı tahminleri artış yönünde revize etmiş, böylece pek çok iktisat yazarının yüzde 5 dolayında gerçekleşmesini beklediği 2006 yılı büyüme hızını yüzde 6.1'e yükseltmiştir. TÜİK 2005 yılı GSYİH'sını kesinleştirirken de aynı tarzda hareket etmişti. "(M)illi gelir rakamları(nın) yine şaşırttı(ğını)" kaydeden E. Kumcu'ya göre "verilerin şaşırtıcılığı" toplam GSYİH tahminleriyle sınırlı değildir; örneğin tarım sektörü hasılası yılın son çeyreğinde geçen yılın aynı dönemine kıyasla reel olarak yüzde 10 dolayında artmış *görünmektedir* (*Hürriyet*, 4 Nisan 2007). Bu "mucizevi" sayıların da yardımı ile reel tarımsal hasılanın 2001-2007 dönemindeki trend artış hızı yüzde 1.6'da tutulabilmiştir.

ÇERÇEVE III.1: TÜİK'in Yeni Ulusal Gelir Serileri Üzerine

Avrupa Ulusal Muhasebe Sistemi'ne uyum gerekçesi ile uzun bir süreden beri Türkiye'nin GSYİH serilerini revize etmeye çalışan TÜİK, elde ettiği sonuçları 8 Mart 2008'deki bir basın toplantısıyla açıklamış ve 1998-2007 (ilk üç çeyrek) dönemi için cari ve (1998 yılı fiyatları ile) sabit fiyatlı ulusal gelir serilerini yenilemiştir. Daha sonra 2007 yılının tümü için tahminler de ilan edilmiştir. İncelememizde yeni gelir serilerini başlıca şu nedenlerle kullanmamayı tercih ettik:

(i) GSYİH'nın harcama bileşenlerine ait yeni tahminlerden hareketle hesaplanan yatırım / GSMH oranlarının eski serilerden elde edilenlere yakın olduğu gözlenmiştir. Bu da II.1-2'de sunulan (ve eski seriye dayanan) anlatımın hâlâ geçerli olduğunun işaretidir.

(ii) Büyümenin talep kökenli kaynakları, yeni seriye göre de iç talep artışıdır ve net dış talep artışının ekonomik büyümeye katkısı son beş yıldır olumsuzdur (bkz. E. Kumcu, "Ekonomik Büyüme İç Talep Büyümesine Bağlı", *Hürriyet*, 28 Mart 2008).

(iii) Türkiye'nin iç ve dış borç yükü, ticaret açığı / GSMH ve cari açık / GSMH gibi göstergelerinin yeni seri ile daha düşük değerler alması, bu göstergelerin sürdürülemeyecek düzeylerde yüksek olduğu gerçeğini değiştirmez. Örneğin, eski seriye göre yüzde 7.5 olduğu tahmin edilen 2007 yılı cari açık / GSMH oranı da, yeni seri ile hesaplanan yüzde 5.5 oranı da uluslararası ölçülere göre çok yüksektir.

(iv) Yukarıdaki saptamalar önünde Türkiye ekonomisini içte ve dışta izleyen kişi ve kurumların yeni ulusal gelir serilerinin ilanından sonra 1998-2007 performansı ile ilgili analizlerini kökten değiştirmesi beklenmemelidir. Başka bir deyişle, yeni serilerin AKP ekonomi yönetimine kazandıracağı ek bir "itibar" öğesi bulunmamaktadır. Eğer bir yorum değişikliğine gidilecekse, bu yorum değişikliği 1987-1998 dönemi için söz konusu olacaktır. İncelememizin odaklandığı dönem ise 1987-1998 dönemi değildir.

ÇERÇEVE III.1 (devam)

(v) 1998 yılı GSYİH'sını yüzde 34.4 oranında şişirerek elde edilen yeni hasıla düzeyi, değiştirilmeyeceği varsayılan 1987 değerlerine bağlanmak istendiğinde iki "uç" olasılık vardır:
- Düzeltme reel gelir artışına izafe edilebilir; bu durumda 1987-1998 dönemindeki ortalama GSYİH artış hızı yüzde 4.1 değil, yüzde 6.9 olarak hesaplanacak, genellikle "kayıp yıllar" sayılan bu dönemle ilgili değerlendirmeleri tümden yenilemek gerekecektir.
- Düzeltme tümü ile fiyat artışlarına izafe edilebilir; böylece reel hasıla ortalama artış hızı değişmez, ancak GSYİH zımni fiyat deflatöründeki yıllık ortalama artış oranı yüzde 74.3'den yüzde 79.0'a yükseltilir.

Gerçeğin bu iki "uç" arasında nerede durduğunu söyleyebilecek bilgiye şu anda sahip bulunmuyoruz.

(vii) Yeni seride katma değerlerin 1987'deki düzenlemede olduğu gibi üretici fiyatlarıyla değil, dolaylı vergileri içermeyen temel fiyatlarla hesaplanmış olması, hasılanın sektörel bileşimi ve arz/kullanım oranları için hesaplanan yeni değerleri 1998 öncesindekilerle kıyaslanamaz duruma getirmiştir.

TÜİK basın açıklamasıyla aynı tarihte web sitesine ulusal gelir serilerindeki değişikliği yönlendiren ilkelerle ilgili bir teknik not da koymuştur. Bu notun incelenmesi ve eleştirisi, ayrı bir çalışmaya konu olacak önemdedir. Ancak kayıtdışılığındaki artışın gelir serilerini yenilemek için inandırıcı bir gerekçe olmadığı baştan söylenmelidir; çünkü aynı gerekçe 1987'de de kullanılmış olup, TÜİK'in zaman serilerini koparmadan 1987-98 dönemi verilerini üretebileceği açıktır.

Ulusal istatistik kuruluşlarının makul aralıklarla hesap yöntemlerini gözden geçirerek zaman serilerini yenilemeleri sıra dışı olaylar değildir; TÜİK'in yaptığı da bu açıdan istisna sayılmamalıdır. Ancak TÜİK'in faaliyet programı önceliklerini iktidar için olumlu izlenimler yaratacak alanlara (örneğin kişi başına gelirleri

ÇERÇEVE III.1 (devam)

şişiren yeni ulusal gelir serisine, TÜFE ve ÜFE mal bileşiminde enflasyon hızının daha düşük hesaplanmasına yol açan düzeltmelere, v.b.) yöneltmesi, fakat yetersizlik ve tutarsızlıkları aşikâr olan sınaî üretim, istihdam ve verimlilik istatistiklerini düzeltmeye yanaşmaması ağır bir görev kusurudur*. Yeni ulusal gelir serilerinin ilanı ile birlikte hâsıla ve harcama zaman serilerinin hiç değilse (TÜİK'in öncülü DİE'nin son yöntem değişikliklerini yaptığı) 1987 yılına kadar geriye gidilerek revize edilmesi, yeni gelir serileriyle paralel olarak şişen sabit yatırım harcamalarının hangi sektörlerde gerçekleştiğinin belirlenmesi TÜİK için ahlaki bir sorumluluktur. TÜİK bu ahlaki sorumluluğun gereğini yerine getirmemiş, zaman serilerinde yarattığı bu yeni kopuklukla toplumsal belleği örselemiş, orta ve uzun vadeli makroekonomik ve sektörel analizlerle uğraşan araştırmacıların ve iktisat politikası yapımcılarının ufkunu karartmıştır.

* TÜİK'in basın açıklamasından sadece dört gün sonra hükümetin iktisat işlerinden sorumlu üç bakanı birlikte bir basın toplantısı düzenlemişler ve ulusal gelirin 2002'den bu yana YTL karşısında değersizleşen dolar cinsinden çarpıcı yükselişi ile borçluluk ve açık göstergelerinde (kağıt üzerindeki) düşüşü iktidar partisi lehine propaganda fırsatı olarak kullanmışlardır.

TÜİK'in yeni verileri uyarınca 2007 yılında hem GSYİH, hem de GSMH'nin bir önceki yıla göre yüzde 4.5 arttığı kabul edilirse, 1997 sonrasındaki orta dönemli çevrimde ortalama GSYİH ve GSMH artış hızları sırasıyla yüzde 4.0 ve yüzde 3.6 olarak hesaplanmaktadır (Tablo III.1). 1999'da GSYİH'nın Marmara Bölgesi depremleri dolayısıyla arızi bir gerileme gösterdiği, doğal afet söz konusu olmasaydı GSYİH'nın o yıl yüzde 3.0 artabileceği varsayılsa bile[49], böyle bir düzeltme 1997-2007 dönemindeki GSYİH yıllık ortalama artış hızını yüzde 4.2'ye yükselterek, Türkiye'nin 1970'lerin ortalarından 1990'lı yılların sonlarına kadar erişebildiği yüzde 4.0 çevresindeki potansiyel büyüme hızına yaklaştırmış olacaktır. 1997-2007 döne-

49 Ağustos 1999'da (deprem öncesinde) yapılan 1999 yılı büyüme hızı tahminleri bu mertebede idi.

minde GSMH ortalama artış hızının GSYİH'nınkinden yaklaşık 1/2 puan düşük gerçekleşmesi, net dış alem faktör gelirlerinin 2000 sonrasında negatif değerlere geçmesinin sonucudur. Türkiye'nin dış kaynak açıkları büyüyerek sürdükçe ve bu açıkları kapatan yabancı sermaye girdilerine yüksek getiri ödendikçe söz konusu eğilim kalıcı olacaktır.

TABLO III .1: Yıllık Ortalama Büyüme Hızları, 1997-2007 (%)

	Dönemler		
Sektör	1997-2001	2001-2007[a/]	1997-2007[a/]
Tarım	-0.1	1.6	0.8
Sanayi	-0.9	7.7	4.3
Hizmetler	0.0	7.6	4.4
GSYİH	-0.3	6.9	4.0
GSMH	-1.3	7.2	3.6

a/ Geçici.

Kaynak: TÜİK *Milli Gelir İstatistikleri* (eski seri)'den, trend değerleri göz önünde bulundurularak hesaplanmıştır.

Tablo III.2'de sıralanan imalat sanayi kapasite kullanım oranları, 2004-2007 yıllarında hem özel sektör, hem kamu sektörü için konjonktürel zirve değerlerine ulaşıldığını göstermektedir. Başka bir deyişle, 1999-2001 dönemindeki düşük kapasite kullanımının 2002 ve sonraki yıllara kazandırdığı hasıla artış fırsatları hemen hemen tüketilmiştir; 2007 ve sonrasında büyüme hızı esas itibariyle yatırım ve teknolojik gelişme eğilimleri tarafından belirlenecektir. Eğer sermaye kullanım verimliliği ve toplam faktör verimliliğindeki artış, geçmiş onyıllardaki ölçüler dolayında kalacak ve tarım sektöründeki yıllık ortalama hasıla artış oranı yüzde 1 çevresinde gerçekleşecekse, Türkiye ekonomisinin orta vadede ortalama yüzde 4-5'lik oranlarda büyüyebileceği öngörülebilir. Bu mertebedeki yıllık büyüme hızları, tarım dışında yaratılabilecek istihdam imkânları açısından umut kırıcıdır (bkz. III.4).

TABLO III.2: İmalat Sanayiinde Kapasite Kullanımı (TÜİK, Üretim Değerleri ile Ağırlıklandırılmış Yıllık Ortalamalar), 1997-2007 (%)

Yıllar	Özel	Kamu	Toplam
1997	78.7	81.3	79.4
1998	74.5	81.0	76.5
1999	69.8	78.9	72.3
2000	74.4	79.8	75.9
2001	66.7	81.8	70.9
2002	72.8	81.7	75.4
2003	75.9	83.9	78.4
2004	79.8	85.7	81.3
2005	79.0	86.2	80.3
2006	79.7	89.4	81.0
2007 a/	80.8	88.4	81.8

a/ Aylık ortalama

Kaynak: DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950–2003, 6)* ve *Temel Ekonomik Göstergeler* (Ocak 2008)

Tarımsal hasılanın 1997-2007 döneminde yılda ortalama yüzde 1 çevresinde (ve diğer sektörlerinkinden yaklaşık 3 puan düşük) bir hızla artması sonucunda, sabit fiyatlarla hesaplanan (tarımsal hasıla / GSMH) oranı 1997'de yüzde 13.3 iken, 2007'de yüzde 9.9'a gerilemiştir. Kötüleşen iç ticaret hadlerinin etkisiyle, cari fiyatlarla hesaplanan (tarımsal hasıla / GSMH) oranındaki düşüş daha da çarpıcıdır (1997'de yüzde 14.5, 2007'de yaklaşık yüzde 8.6; Tablo III.3). Sanayiin GSYİH içindeki payı ise 1997'den bu yana oldukça istikrarlıdır (sabit ve cari fiyatlarla hesaplanan paylar sırasıyla yüzde 29 ve yüzde 25 mertebelerindedir). Dolayısıyla tarımsal hasıla paylarındaki daralma hemen tümüyle hizmet sektöründeki göreli genişlemeye yansımaktadır. BSB 2006 Yılı Raporu'nda bu erken hizmetleşme olgusu vurgulanmış, GSYİH içindeki hizmetler sektörü payının Türkiye'nin gelişme ve sanayileşme düzeyindeki bir ülke için çok yüksek sayılabilecek ölçülere ulaştığı kaydedilmişti[50].

50 Yeni milli gelir serileri, GSYİH'nın sektörel bileşimini de önemli ölçülerde değiştirmektedir. Örneğin cari fiyatlı serilere göre "hizmetleşme" olgusu daha da çarpıcı boyutlara taşınmaktadır.

1997-2006 döneminde büyümenin talep kökenli kaynaklarının genel görünümü BSB 2006 Yılı Raporu'nda özetlenenden çok farklı değildir; ancak TÜİK 2002-2005'deki abartılı stok artışı tahminlerinden uzaklaştığı için, sabit sermaye yatırımlarının büyümeye katkısı önem sıralamasında ikinci konuma yükselmiştir. 1997-2006 döneminin bütününde en büyük katkı yüzde 59 ile tüketimden sağlanmış, sabit sermaye yatırımlarının pozitif katkısı yüzde 26 dolayında gerçekleşmiş, stok artışlarının katkısı yüzde 14 olmuş, net mal ve hizmet ihracatının katkısı ise yüzde 1 gibi, ihmal edilebilir düzeyde kalmıştır (Tablo III.4).

TABLO III.3: GSYİH'nın Sektörel Bileşimi, 1997-2007

A. Sabit fiyatlı verilerden hesaplanan yüzde paylar

Sektör	1997	2001	2005	2006	2007[a/]
Tarım	13.3	13.6	11.4	11.1	9.9
Sanayi	29.1	28.4	29.2	29.6	29.9
Hizmetler	57.6	58.0	59.4	59.3	60.2

[a/] Geçici

B. Cari fiyatlı verilerden hesaplanan yüzde paylar

Sektör	1997	2001	2005	2006	2007[b/]
Tarım	14.5	12.1	10.3	9.2	8.6
Sanayi	25.3	25.7	25.4	25.6	24.9
Hizmetler	60.2	62.2	64.3	65.2	66.5

[b/] Tahmin.

Kaynak: TÜİK *Milli Gelir İstatistikleri*'nden hesaplanmıştır (eski seri).

TABLO III.4: Büyümenin Kaynakları, 1997-2006 (1987 fiyatlarıyla, trilyon TL)

Reel Artışlar	Mutlak Artışlar			Oransal Paylar
	1997-2001	2001-2006	1997-2006	1997-2006
GSYİH	-2.625	+45.982	+43.357	100.0
Sabit Sermaye Yatırımları	-12.354	+23.590	+11.236	25.9
-Kamu	-0.200	+1.027	+0.827	1.9
-Özel	-12.154	+22.563	+10.409	24.0
Stok Değişmeleri	-0.279	+6.449	+6.170	14.2
Tüketim	-3.213	+28.742	+25.529	58.9
-Kamu	+1.051	+1.514	+2.565	5.9
-Özel	-4.264	+27.228	+22.964	53.0
Net Mal ve Hizmet İhracatı	+13.221	-12.799	-0.422	1.0

Kaynak: TÜİK *Milli Gelir İstatistikleri*'nden hesaplanmıştır (eski seri)

III.2. Yatırımlar, Tasarruflar ve Dış Kaynaklar

Yurt içi tasarruf, yatırım ve dış kaynak akımlarını tarihsel / dönemsel bir perspektifte gözlemleyebilmek için hazırlanan Tablo III.5'de son iki orta dönemli konjonktür çevrimi, durgunluk ve canlılık evreleri itibariyle ayrıştırılmıştır. Sonuna yaklaştığı söylenebilecek olan 1997-2007 çevriminin daha önceki 1987-1997 çevrimi ile karşılaştırılması şu yorumlara imkan vermektedir:

(1) (Toplam yatırımlar / GSMH) oranlarının basit aritmetik ortalaması her iki çevrimde birbirine yakın düzeylerdedir (yüzde 23 dolayında). Ancak ikinci çevrimde (sabit yatırımlar / GSMH) oranları kayda değer ölçüde (yaklaşık 4 puan) gerilemiş görünmektedir. Bu görünümün stok yatırımlarının abartmalı tahmininden kaynaklanmış olabileceğine BSB 2006 Raporu'nda değinilmişti (bkz. BSB, 2007: 29-30). Eğer durum böyleyse ortalama sermaye birikim oranında önemli bir gerilemeden dahi söz edilebilir.

(2) Türkiye ekonomisi 1987-97 çevriminde GSMH'sının ortalama yüzde 1.5'i düzeyinde dış kaynak kullanırken, söz konusu oranın 1997-2007 çevrimindeki ortalaması yüzde 4.3'dür (2.8 puanlık artış). Dolayısıyla, Türkiye birbirine yakın ortalama büyüme hızlarına erişebilmek için daha çok dış kaynak kullanan bir ülke görünümü sergilemektedir.

(3) (Ulusal tasarruf / GSMH) oranı dış kaynaktaki göreli artışa yakın ölçülerde gerilemiştir. Nitekim 1997-2007 çevrimindeki ortalama yurtiçi tasarruf oranı, 1987-1997'dekinin kabaca 3 puan altındadır. Başka bir deyişle, dış kaynak girişindeki artış yurtiçi tasarrufları tamamlamak yerine, yurtiçi tasarrufların yerine geçmiştir. On yıllık kesintisiz IMF denetimi ve sermayenin sınırsız toplumsal baskısını oluşturma girişimleri, büyüme potansiyelini daha yüksek bir eşiğe taşıyamadan Türkiye ekonomisini 2008 başına getirmiştir.

Ekonomik canlanma evrelerinin dış kaynak girişlerindeki artış evreleri ile birebir örtüşmesi olgusu, aşağıdaki Bölüm IV'de ayrıca incelenecektir.

1997-2007 çevrimindeki kaynaklar-harcamalar dengesine yakından bakış, son yıllardaki çarpıcı bazı gelişmelere dikkat çekmektedir (Tablo III.6). (Kamu tasarrufları / GSMH) oranı, IMF / DB tasarımlı istikrar programlarının etkisi ile 1997'de yüzde 0.8 iken, 2006'da yüzde 6.2'ye yükselebilmiş, ancak maliye politikasının görece gevşetildiği 2007 yılında yüzde 3.1'e gerilemiştir.[51] Buna karşılık (özel tasarruf / GSMH) oranı, 1997'deki yüzde 20.5'den 2006'da yüzde 9.8'e gerilemiş, bu gerileme 2004 yılı sonrasındaki "kırılma" ile gerçekleşmiştir. Kırılma, Tablo II.6'da yer alan ortalama özel tüketim eğilimi dizisinde de açıklıkla görülmektedir. 1997-2004 dö-

51 Kamu tasarrufu / GSMH oranı 1988-2004 aralığında (2000-2003 döneminde yüzde 5'in de üzerinde) negatif bakiye vermekte idi. Kamu maliyesinin çöküşü, yüksek bir toplumsal bedel ödenerek frenlenmiş bulunmaktadır. Ancak 2006'daki tasarruf tahminlerinin (bir defalık kamu gelirleri, gelir akımı olmaktan çok sermaye transferi niteliği taşıyan hasılat ve harcama muhasebesinin bir sonraki yıla aktarılması, v.b. dolayısıyla abartıldığını gösteren işaretler vardır (örneğin, bkz. E. Sağlam, "2006 Bütçesinin Makyajı Aktı" (*Hürriyet*, 1 Mart 2007); Ş.Kızılot, "Bütçede 30 Yılın Rekoru ve Perde Arkası" (*Hürriyet*, 21 Şubat 2007); O.Oyan, "Bütçede Saydamlık Bir Başka Bahara" (*Dünya*, 29 Aralık 2006). 2007 yılındaki maliye politikası ile ilgili ayrıntılı bir değerlendirme için V.1-2'ye bkz.

neminde yüzde 75 çevresinde dalgalanan ortalama tüketim eğilimi 2005'de yüzde 83 dolayına yükselmiştir; 2006 yılı oranı ise yüzde 88'dir. 2007'de tekrar 2005'deki ortalama eğilime yaklaşıldığı görülmekte olup, bu düzelmenin kalıcı olup olmadığı gelecek birkaç yılda anlaşılabilecektir. DPT'nin 1998 sabit fiyatlarıyla kaynaklar/harcamalar dengesinden hesaplanan ortalama özel tüketim eğilimi de benzer bir seyir izlemektedir; dolayısıyla sorun tüketim malları göreli fiyatlarındaki kaymaların ötesindedir.

Türkiye ekonomisinin görünebilir gelecekteki tasarruf ve yatırım kapasitesini tehlikeye atan bu kaygı verici gelişmelerin ardında dış kaynak girişlerinin (yukarıda da değinildiği gibi) yurtiçi tasarrufları "kovması" olgusu yer almaktadır. Bu "kovma", esas itibariyle, özel tüketimi canlı tutmaya yönelmiş para ve kredi genişlemesiyle, başlıca tüketici kredileri ve kredili satınalım kanalı ile gerçekleşmektedir. Ortalama özel tüketim eğilimi hanehalkları ve şirketler kesimi arasındaki gelir paylaşımının tüketim eğilimi daha yüksek hanehalkları lehine değişmesiyle de yükselebilir; ancak 2000'li yıllar Türkiye'sinde böyle bir olasılık zayıf görünmektedir[52]. Öte yandan, büyük burjuvazinin, (bir bölümü yurt dışına taşan) çok yüksek tüketim eğiliminin son yıllarda daha da artmış olması sürpriz sayılamalıdır[53].

TÜİK'ün ulusal hasıla tahminlerindeki abartı öğesini ciddiye almak gerekiyor. Bu abartının tüketim tahminlerine de yansımış olması

52 Özel tasarrufların ne ölçüde hanehalkı tasarruflarından, ne ölçüde şirket tasarruflarından oluştuğunu gösteren zaman serileri mevcut değildir. Voyvoda, Yeldan ve Telli'nin basılmamış bir araştırmasında 2003 yılındaki toplam 87 milyar YTL'lik özel tasarrufun 30 milyar YTL'sinin hanehalkları, 57 milyar YTL'sinin de şirketler kesimi tarafından gerçekleştirildiği tahmin edilmektedir. DPT yıllık programlarındaki özel harcanabilir gelir tahmininden ve dağıtılan kâr payı üzerine varsayımlardan hareketle 2003 için bir "resim" elde edilebilir; ancak tamamlayıcı çalışmaların yokluğunda bu resmi yakın geçmişe taşımak kolay görünmüyor.

53 Dünyanın en değerli konutlarından ikisinin (biri Türkiye'de, diğeri İngiltere'de) T.C. vatandaşlarına ait olması, 2006'da sayıları 20'den 26'ya (veya 25'e) çıkan dolar milyarderleri ve en varlıklı 100 TC vatandaşına ilişkin kimlik ve servet değeri sıralamaları (ve bu bilançoyla Türkiye'nin Japonya'yı geride bırakmış olması), medyada, çoğu kez övünülerek yer aldı. TÜİK'in gelir dağılımı anketlerinde (geçmişte DİE'nin tarım sayımlarında 5000 dönüm üzerindeki tüm işletmelere uyguladığı yöntemi izleyerek) listesi belli olan "en büyük servetli yüz Türk"ün gelir düzeylerini örnekleme dışı tutarak doğrudan anket kapsamına almasının gelir dağılımı tablolarını önemli boyutlarda etkileyeceğini tahmin etmek kehanet olmayacaktır.

mümkündür. Abartılı ve şişkin hasıla artış tahminleri daha yakından izlenen sabit yatırım düzeylerine yansıtılamayınca, önce yapay olarak stok artışlarına bindirilmiş, stok artışlarının bu düzeyde gerçekleşemeyeceği apaçık ortaya çıkınca, tüketim düzeyleri (kalıntı olarak) yükseltilmiştir. Nitekim özel kesim stok artışlarının GSMH'ya oranı 2004'de yüzde 8.2'lik bir rekor düzeyinde tahmin edilmişken, söz konusu oran 2005, 2006 ve 2007'de sırasıyla yüzde 4.6, yüzde 2.5 ve yüzde 3.1 olarak verilmektedir (bkz. Tablo III.6)[54].

BSB 2006 Yılı Raporu'nda da değindiğimiz acil bir ihtiyacı burada yeniden vurgulayalım: Ulusal hesaplarımızda kullanılan tahmin yöntemleri hiç gecikmeden sorgulanmalı ve iyileştirilmeli, zaman serileri 1980'li yıllara kadar gidilerek yenilenmeli, revizyonlar ile tanım ve kapsam değişiklikleri sadece 2000'li yıllarla sınırlı tutulup siyasal iktidarlara ve IMF'ye hak etmedikleri itibar veya itibarsızlıklar izafe edilmemelidir. TÜİK'in son yıllarda iyice örselenen mesleki ciddiyeti, iş programında yer alan ve Mart 2008'de sonuçlandırılan yeni ulusal gelir serilerinin güvenilirliği konusunda da kuşkular yaratmaktadır. TÜİK'in öncülü DİE ve TÜİK, haklı sayılabilecek gerekçelere dayanan, ama teknik olarak tartışmalı revizyonları ile zaman serilerini çarpıtmakta, iktisadi analiz çabalarını anlamsızlaştırmakta ve toplumun ekonomik belleğini kesintiye uğratmaktadır[55]. Aşağıda değinileceği gibi, benzer tahmin "zafiyeti", istihdam, verimlilik ve emek gelirleri için de söz konusudur.

54 Stok değişmesi rakamlarındaki gariplik Mart 2008'deki ulusal gelir revizyonu sırasında giderilmiş, söz konusu harcamalar kısmen özel tüketime, kısmen de özel yatırımlara kaydırılmıştır. Bu kez ortaya çıkan sorun, eski seri değerlerinden ortalama yüzde 40 (son beş yılda yaklaşık yüzde 55) yüksek olan özel yatırımların "hayali" olmaktan çıkarılarak belirli sektörlere izafe edilmesidir (bkz. Z. Yükseler (2008), *Yeni Milli Gelir Serisi ve Analizi*, tek., 21s.).

55 TÜİK, 2006'da ve 2007'nin ilk çeyreğinde fiyat endekslerinin kapsam ve ağırlığını (tüketim sepetini daha iyi yansıtma gerekçesiyle) değiştirmiş, bu değişiklikler IMF'ye verilen enflasyon hızı üst limitlerinin altında kalınmasına yardımcı olmuştur. Bu tutumun eleştirisi için, bkz. E. Kumcu, "İşte Bu Olmadı TÜİK", *Hürriyet*, 10 Nisan 2007. Öte yandan toplumun ekonomik belleğinin zayıflamasındaki tek sorumlu TÜİK değildir: Merkezi hükümet bütçesine dahil kuruluşların ve gelir-gider kalemlerinin IMF ile varılan stand-by anlaşmaları ile yeniden tanımlanması sonrasında Hazine'nin sorumluluğu altında derlenen mali istatistik serileri de geçmiştekilerden kopmuştur.

TABLO III.5: GSMH'ya Oranla Ulusal Tasarruf ve Yatırımlar, 1988-2007 (%)

Dönemler	GSMH'nın Yüzdesi Olarak					
	Ulusal Tasarruflar	Dış Kaynak	Toplam Yatırımlar	Sabit Sermaye Yatırımları		
				Toplam	Özel	Kamu
1988-94 (D)	22.9	0.5	23.4	24.2	17.0	7.2
1995-97 (C)	20.9	3.9	24.8	24.9	19.9	5.1
Ortalama	22.3	1.5	23.8	24.4	17.9	6.6
1998-2001(D)	19.9	2.1	22.0	22.1	15.7	6.4
2002-07 (C) */	18.4	5.8	24.1	19.2	14.0	5.2
Ortalama */	19.0	4.3	23.3	20.4	14.7	5.7

(D) : Durgunluk evresi

(C) Canlanma evresi

*/ Geçici

Not: Toplamlar yuvarlama nedeniyle tam tutmayabilir.

Kaynak: DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (ESG), 1950–2006 ve Yıllık Programlar*'dan hesaplanmıştır.

TABLO III.6: Kaynaklar - Harcamalar Dengesi (GSMH'ya Oranla), 1997-2007 [a]/

	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007[b]/
GSMH	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Dış Kaynak	3.8	0.8	6.5	-1.3	2.6	4.2	6.2	6.7	7.8	7.1
Toplam Kaynaklar (=Toplam Harcamalar)	103.8	100.8	106.5	98.7	102.6	104.2	106.2	106.7	107.8	107.1
Sabit Sermaye Yatırımları	26.3	24.5	22.6	19.0	17.4	16.1	18.4	20.1	21.5	21.7
• Kamu	5.9	6.0	6.9	6.3	6.3	4.9	4.2	5.0	5.3	5.2
• Özel	20.4	18.5	15.6	12.7	11.0	11.2	14.2	15.1	16.2	16.5
Stok Değişmeleri	-1.2	-0.6	2.1	-2.9	4.3	7.4	8.1	4.8	2.3	2.7
• Kamu	0.5	0.5	0.1	-0.8	0 0	-0.2	0.0	0.2	-0.1	0.1
• Özel	-1.6	-1.2	2.0	-2.0	4.3	7.5	8.2	4.6	2.5	2.6
Tüketim	78.7	76.9	81.9	82.6	81.0	80.7	79.7	81.8	84.0	82.7
• Kamu	10.7	11.1	12.4	13.2	12.7	12.3	12.0	12.0	12.5	12.8
• Özel	68.0	65.9	69.5	69.4	68.2	68.5	67.7	69.8	71.4	69.9
Not Edilmek Üzere:										
Toplam Tasarruflar	21.3	23.1	18.1	17.4	19.0	19.3	20.3	18.2	16.0	17.3
• Kamu	0.8	-1.9	-5.2	-9.9	-6.2	-5.3	-1.3	4.0	6.2	3.1
• Özel	20.5	25.0	23.3	27.3	25.3	24.6	21.6	14.2	9.8	14.2
Özel Harcanabilir Gelir	88.5	90.9	92.8	96.7	93.5	93.1	89.3	84.0	81.2	84.2
Özel Tüketim / Özel H.G., %	76.8	72.5	74.8	71.8	73.0	73.6	75.8	83.1	87.9	83.1

Not: Toplamlar yuvarlama nedeniyle tam tutmayabilir.

a/ Cari fiyatlarla hesaplanan oransal paylar cinsinden.

b/ Gerçekleşme tahmini.

Kaynak: DPT, *Yıllık Programlar, 1999–2008.*

III.3. Yatırımların Sektörel Dağılımı

Sektörel yatırım profilinin son üç konjonktür çevriminde izlediği seyir Tablo III.7'ye çıkarılmıştır. 1976-87 çevriminin bütünü boyunca ithal ikameci sanayileşme anlayışının yatırımları maddi üretim sektörlerine yönelten vurgusu hâlâ geçerlidir. Çevrimin durgunluk evresinde Planlı Dönem'deki yüzde 20'lik eşik değeri altına indirilemeyen konut yatırımlarına da önemli kaynak tahsisleri yapılmakta, fakat başta ulaştırma ve enerji olmak üzere alt yapıya dönük yatırım tahsislerindeki "tutumlu" davranış sürdürülmektedir. Bu çevrimin canlılık evresinde imalat sanayiine geçmişte verilen öncelikler aşınmış, konut yatırımlarının göreli payı 1978-80 ekonomik bunalımının etkisiyle gerilemiş, buna karşılık ulaştırma ve enerji sektörlerine kayda değer ölçülerde kaynak tahsis edilmiştir.

1987-97 çevrimi boyunca maddi üretim sektörlerine dönük yatırımların göreli payları önemli boyutlarda daralmış, alt yapı yatırımlarının payı ise yükselmiştir. Başlıca spekülatif güdülerle yönlenen ve ikinci konutlar / tatil evleri talepleriyle de canlanan konut sektörü, bu çevrimde yatırımların itici gücü olmuştur. Konut yapımındaki coşku, bir önceki çevrimin durgunluk evresinde konut stoku artışındaki yetersizliği fazlasiyle telafi etmiştir. Göreli paylardaki artış mütevazı ölçülerde kalmakla birlikte, turizm yatırımlarında hareketlenme de dikkat çekicidir.

1998-2007 çevriminin durgunluk evresinde konut yatırımları ciddi boyutlarda çökmüş, maddi üretim sektörleri ise 1960'lardan bu yana en düşük oranlara kadar gerilemiştir. Eğitim, sağlık ve diğer hizmetlerin paylarında ciddi artışlar vardır. Canlanma evresinde ise imalat sanayindeki uzun süreli yatırım açlığını giderme çabası izlenmiş, girişimciler 2003-2007 döneminin elverişli reel döviz kurundan ve artan dış finansman imkanlarından yararlanarak imalat sanayii yatırımlarını hızla artırmışlardır. BSB 2006 Yılı Raporu'nda işaret edildiği gibi, bu yatırımlar yeni kapasite kurmaktan çok, yenileme ve modernizasyon amacına yönelmiştir (BSB, 2007: 31). Ancak konut yapımı sektöründeki durgunluk ise hâlâ tümüyle aşılamamıştır.

TABLO III.7: Sabit Yatırımların Bileşimi, 1977-2007 (%)

	Maddi Üretim		Hizmetler			
Dönemler	İmalat	Tarım ve Madencilik	Ulaştırma ve Haberleşme	Konut	Turizm	Diğer[a]/ Hizmetler
1977-80 (D)	29.8	11.3	15.4	26.2	0.6	16.8
1981-87 (C)	24.2	13.0	19.9	19.8	1.3	21.8
1988-94 (D)	17.9	7.0	18.9	34.8	3.1	18.2
1995-97 (C)	20.8	6.9	21.4	31.0	2.2	17.7
1998-2001 (D)	18.2	6.4	26.0	20.5	3.7	25.3
2002-07[b]/(C)	30.2	6.3	20.9	11.6	5.7	25.3

(D): Durgunluk evresi (C): Canlanma evresi.

Not: Yüzde paylar, yuvarlama nedeni ile 100'den farklı bir toplam verebilir.

a/ : Enerji dahil.

b/ Geçici.

Kaynak: DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (ESG), 1950–2006 ve 2008 Yılı Programı*'ndan hesaplanmıştır.

TABLO III.8: Özel Sabit Sermaye Yatırımlarının Sektörel Dağılımı, 1997-2007 (%)

Sektörler	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 a/
Maddi Üretim Sektörleri	28.3	29.6	28.3	30.9	28.5	33.4	44.4	48.3	47.0	47.3	46.6
-İmalat	22.9	23.4	23.8	26.5	24.8	29.7	39.5	42.2	42.0	42.2	41.4
-Tarım ve Madencilik	5.4	6.2	4.5	4.4	3.7	3.7	4.9	6.1	5.0	5.1	5.2
Hizmetler	71.7	70.4	71.7	69.1	71.5	66.6	55.6	57.7	53.0	52.7	53.4
-Ulaştırma	21.6	20.7	20.0	27.9	23.6	26.0	17.0	18.8	17.4	16.3	45.6
-Konut	35.8	34.0	33.5	23.7	23.3	17.0	14.4	13.2	15.2	15.6	16.9
-Turizm	2.5	3.7	5.5	4.9	6.3	6.8	8.6	7.6	7.9	7.4	7.4
-Diğerleri b/	11.8	12.0	12.7	12.7	18.4	16.6	15.6	12.2	12.6	13.4	13.5

Not: Toplamlar yuvarlama nedeniyle tam tutmayabilir.

a/ Program tahmini. b/ Enerji, eğitim, sağlık ve diğer hizmetler.

Kaynak: DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (ESG), 1950-2006 ve 2008 Yılı Programı*'ndan alınmıştır.

1980'den günümüze kadar kamu sektörü üretim faaliyetlerinden

aşamalı olarak çekildiğinden ve toplam sabit sermaye yatırımları içindeki kamu payı yakın geçmişte yüzde 20-25 aralığına gerilediğinden, sabit yatırımların sektörel dağılımı, 2000'li yıllarda esas itibariyle özel sabit sermaye yatırım payları ile belirlenmektedir. Bu açıdan Tablo III.8'e çıkarılan özel sektör yatırım dağılımının ekonominin tümündeki yatırım tercihleri için yeterince bilgilendirici olduğunu düşünüyoruz. 1997-2001 durgunluk evresinin ve özellikle 2001'de yaşanan şokun yatırım hacmi üzerine olumsuz etkisi, Tablo III.9'dan okunabilmektedir. Şok o kadar derindir ki, toplam sabit yatırımların 1997 yılındaki düzeylerini aşması ancak 2005'de mümkün olabilmiştir. Konut sektöründeki reel yatırım hacmi ise 2007 yılında bile 1997'dekinin yüzde 63'ü mertebesindedir. 2003 ve sonrasında AKP hükümetinin TOKİ aracılığı ile konut yatırımlarını canlandırma girişimleri yeterli olmamış, ancak politikalar repertuarına son yıllarda bu amaçla bir kanun ve bir kanun tasarısı eklenmiştir. Kısaca Borç-Konut ("Mortgage") Kanunu olarak adlandırabileceğimiz Mart 2007 tarih ve 5582 sayılı Kanun, dönemin Devlet Bakanı Şener'in de kabul ettiği gibi düşük gelirlileri konut sahibi yapmayı amaçlayan bir proje değildir; gayrimenkul piyasasında akışkanlığı artırmayı ve bu alanı uluslararası yatırım fonlarına açmayı öngören bir düzenlemedir. Öte yandan, 2002-2007 yasama dönemi içinde görüşülemediği için kadük olan "Dönüşüm Alanları Hakkında Kanun Tasarısı" ise 1987-1997 dönemi konut yapımı canlılığının ardındaki temel güdüyü (yani kentsel rantlar üzerinde spekülasyonu) harekete geçirmeyi, potansiyel kent gelişme alanlarını yerel egemenlerin ve uluslararası sermayenin rant üleşme yarışına açmayı öngörmektedir. AKP'li büyükşehir belediye yönetimlerini kanun tasarısı gerçekleşmeden harekete geçiren bu niyetlerin konut inşaatı sektörünü ülke ölçeğinde canlandırmaya yetip yetmeyeceği 2007 sonrasında sınanacaktır. 2006'da inşaat sektörü katma değerindeki yüzde 43'lük artış, TÜİK'in (istihdam ve yatırım serileriyle desteklenmeyen) 'mucizevi' istatistiklerinden biri olabileceği gibi, inşaat ve özellikle konut inşaatında 2006'daki hareketlenmenin işareti de olabilir.

Bu vesile ile GSMH içindeki payı yüzde 5 dolaylarına çekilmiş olmasına rağmen kamu yatırımlarının ekonomik ve sosyal etkile-

rinin ihmal edilemeyeceğine değinilmelidir. 2002'ye kadar bu yatırımların kabaca yüzde 25'i yerel yönetimlerce gerçekleştirilmekteydi. AKP yönetimi, bu oranı kısa sürede yüzde 40'ın üzerine çekmiş, ekonomik ve sosyal getirisi çoğu kez tartışmalı olsa bile, yerel siyasal destekler sağlamak ve korumakta çok etkili "yatırım" fırsatları yaratmıştır. Benzer eğilim, kamu cari harcamalarındaki yerel yönetimler payında da izlenmektedir (2002 öncesinde ve 2002'de yaklaşık yüzde 13, 2006 ve 2007'de yaklaşık yüzde 19).

TABLO III.9: Sabit Sermaye Yatırımları Miktar Endeksi, 1997-2007 (1997: 100)[a]/

Sabit Yatırım Endeksi	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007[b]/
Toplam	97	83	96	66	63	70	91	114	130	138
Kamu	103	101	132	93	103	97	91	125	131	134
Özel	95	78	85	58	52	62	91	111	129	139
İmalat Sanayii	97	81	98	63	67	107	167	203	238	250
- Ulaştırma	91	72	110	63	62	49	79	90	98	100
- Konut	90	73	56	38	25	25	32	46	54	63
Not Edilmek Üzere:										
Yerel Yönetimlerin Kamu S.S. Yatırımlarındaki Payı, %	26.6	24.3	23.2	27.0	22.9	33.3	34.8	37.8	42.7	45.0

[a]/ Sektörel yatırım deflatörlerinin toplam yatırım deflatörlerine eşit olduğu varsayıldığından, endeks değerleri yaklaşıktır

[b]/ Program tahmini.

Kaynak: DPT, *ESG 1950-2004 ve Yıllık Programlar, 2003-2008*'deki verilerden hesaplanmıştır.

III.4. İstihdam, Verimlilik ve Ücretler

BSB 2006 Yılı Raporu'nda tarımsal istihdamın 1997 sonrasındaki çarpıcı düşüşüne ve bunun sektörel göreli verimlilikler üzerindeki etkisine dikkat çekilmiş, TÜİK'ün istihdam istatistiklerinin güvenilirliği sorgulanmıştı (BSB; 2007:27-8). TÜİK 2006 yılı sivil işgücü

ve istihdam istatistiklerini Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi'nin bulgularına göre aynı "daraltma" çarpanını (0.9384) kullanarak aşağıya çekmiş, 2007'deki istihdam hareketlerini 2006'nın yeni başlangıç değerleri üzerine eklemiştir. 2006 ve 2007 yıllarındaki sektörel istihdam verilerinin karşılaştırılması, 2007 yılında toplam istihdamın az da olsa gerilediğini, tarımsal istihdamdaki yaklaşık 500 bin kişilik kaybın sanayi ve hizmet sektörlerindeki istihdam artışlarıyla (yaklaşık 160 ve 260 bin kişi) telafi edilemediğini ortaya koymaktadır. 15+ yaş nüfusunun yaklaşık 1 milyon kişi arttığı bir yılda dar tanımlı işsizlik oranının çok az değişmesi, işgücüne katılma oranının düşmesiyle mümkün olmuştur.

Anılan rapordaki veri tabanına 2006-2007 yılı verilerinin de eklenmesiyle hazırlanan Tablo III.10 III.11, bazı soruları ve yorum sorunlarını akla getirmektedir:

(i) TÜİK, 2006 yılı işgücü ve istihdam istatistiklerindeki "düzeltme"nin zaman serilerinde yarattığı kopukluğu giderme sorumluluğunu ne zaman üstlenecektir?

(ii) Tarım sektörünün son on yılda yaklaşık 3.2 milyon kişilik istihdam kaybına uğraması; bunun 2.5 milyonunun son beş yılda gerçekleşmesi ve istihdamdaki sektörel kayma dolayısıyla tarımın diğer sektörlere göre verimliliğinin 2006 yılında 1997'dekinin kabaca yüzde 50 üzerine çıkması ne denli inandırıcıdır?[56]

(iii) 1990'larda toplam kırsal istihdamın yaklaşık yüzde 22'sini oluşturan ve bir hayli istikrarlı görünen tarım-dışı kırsal istihdam oranının 2007'de yüzde 40 dolayına çıkmış olması nasıl açıklanabilir? Kırsal kesimde kısa sürede bu ölçüde genişleyen tarım-dışı faaliyetler nelerdir? Turizm ve turizme bağlı hizmetler yeterli bir açıklama getirebilir mi?

(iv) İşsizlik oranlarının, işgücüne katılma oranındaki sürekli düşüşün etkisiyle yüzde 10 dolayında istikrar kazandığı iddiası inandırıcı mıdır? TÜİK'in bu doğrultudaki sunuş biçiminin

56 İstihdam kaybı, sekiz yıllık eğitim kararının verilere hesaben yansımasından kısmen etkilenmiş olabilir, ancak bunun 1990'lı yılların sonundaki ani düşüşlerle ortaya çıkması beklenirdi. Aksine, 1997 sonrasında tarımsal istihdam kaybı sürekli (ve son yıllarda hızlanmış) görünmektedir.

ve medyanın bu yöndeki algılamalarının yanıltıcılığı, Tablo III.11'deki "geniş anlamda işsizlik" verileriyle ortaya çıkmaktadır. "*İş bulma ümidi olmadığı için ve diğer nedenlerle iş aramaktan vazgeçmiş; ancak çalışmaya hazır bulunanlar*" katıldığında işsizlik oranının 1997-2007 arasında yaklaşık iki misli artarak 2006'da yüzde 16.9'a, 2007'de yüzde 16.3'e ulaşmış olması bu bakımdan dikkat çekicidir[57].

Bu sorulara geçerli ve inandırıcı cevaplar bulmak için, istihdam istatistiklerimizi kapsamlı yöntem ve alan çalışmaları ile yenilemek ve sık sık yapılan tanım ve kapsam değişikliklerinin etkisini gidermek gerekmektedir[58]. Biz bu çalışma bağlamında Tablo III.12'ye çıkarılan imalat sanayii üretim, verimlilik ve ücret istatistiklerinin ima ettikleri üzerinde durmak istiyoruz:

TABLO III.10: Ana Sektörler İtibariyle İstihdam, 1976-2007 (15 + yaş, milyon kişi)

							Yeni Seri	
Sektörler	1976	1987	1997	2001	2005	2006	2006	2007
Tarım	8.38	8.25	8.84	8.09	6.49	6.09	5.71	5.21
Sanayi	2.05	2.72	3.72	3.77	4.28	4.41	4.14	4.29
Hizmetler	4.23	6.51	8.65	9.66	11.27	11.84	11.11	11.36
Toplam	14.66	17.48	21.21	21.52	22.05	22.33	20.95	20.87
Tarımın Göreli Verimliliği (Tarım dışına göre), %								
- Sabit fiyatlarla	25.1	24.2	21.4	26.1	30.9	33.2		
- Cari fiyatlarla	34.1	24.2	23.7	22.8	27.4	27.1		

Not: Toplamlar yuvarlama nedeniyle tam tutmayabilir.

Kaynak: TÜSİAD (2005), *Türkiye Ekonomisinde Sermaye Birikimi, Verimlilik ve Büyüme, 1972–2003* ve TÜİK *İşgücü ve Milli Gelir İstatistikleri*'nden alınmış veya hesaplanmıştır.

57 Bkz. M. Sönmez, "Sayılmayan İşsizler 'Resmi' İşsizlere Yaklaştı", bianet.org/php (22 Kasım 2006).

58 TÜİK işgücü ve istihdam istatistiklerinin eleştirel bir değerlendirmesi, Z. Yükseler ve E. Türkan (2008), *Türkiye'de Hanehalkı*, TÜSİAD (T/2008-03'455), Kesim I.I'de bulunabilir.

TABLO III.11: İşgücü Piyasaları ile İlgili Bazı Oranlar, 1987-2007

Oranlar	1987	1997	2001	2005	2006	Yeni Seri	
						2006	2007
İşgücüne Katılma Oranı, %	57.5	52.6	49.8	48.3	48.0	48.0	46.9
İşsizlik Oranı, Dar Tanım, %	8.4	6.8	8.4	10.3	9.9	9.9	10.1
- Kır	5.0	3.8	4.7	6.8	6.5	6.5	7.1
- Kent	13.1	10.0	11.6	12.7	12.1	12.1	12.0
İşsizlik Oranı, Geniş Tanım, %*	11.3**	8.3	12.3	16.1	16.9	16.9	16.3
Tarımsal İstihdam / Kırsal İstihdam, %	78.4	79.5	77.4	68.5	65.8	65.8	60.1

(*): Umudu kalmadığı ve diğer nedenlerle iş aramaktan vazgeçmiş; ancak iş bulduğu takdirde çalışmak isteyenler, dar anlamdaki işsizlere eklenmiş; toplam, bu grubu da içeren geniş anlamda işgücüne oranlanmıştır.
(**): 1988 yılı değeri.

Kaynak: TÜİK *İşgücü ve İstihdam İstatistikleri*'nden alınmış veya hesaplanmıştır.

(1) TÜİK 2001'den bu yana sektör ve alt sektör düzeyinde derlenmiş imalat sanayi istatistiklerini yayımlayamamaktadır. Bu nedenle sektör araştırmacıları, sağlığı tartışmalı üretim, verimlilik ve ücret endeksleri ile çalışmaya mecbur kalmaktadır.[59]

(2) Tablo III. 12'de yer alan üretim endeksleri milli gelir hesaplarında sektörün katma değerlerine de düzeltilmeden esas oluşturmakta ise, yüksek tahmin doğrultusunda bir sapma söz konusudur. Çünkü son on yılda sınaî üretimin girdi katsayıları önemli ölçüde yükselmiş, aynı ölçüde gayri safi üretim, daha az katma değer yaratır duruma gelmiştir.

(3) 1998-2006 arasında imalat sanayii istihdamı, hanehalkı anketlerine göre yüzde 21 oranında (723 bin kişi) artmakta; tabloda kullanılan imalat sanayii istatistiklerine göre ise yüzde 16 oranında daralmaktadır. Her ikisi de TÜİK'e ait olan bu verilerin tutarlı olması için, büyük ölçekli imalat sanayiinin bünyesinde kayıt dışılığa, taşeronlaşmaya doğru önemli bir kaymanın gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Nitekim alan araştırmala-

59 Söz konusu endeksler 2005 yılına kadar daha dar bir örneklem ile üçer aylık, 2005'den sonra 3000'e yakın kuruluşu kapsayacak geniş bir örnekleme dayanılarak aylık bazda türetilmektedir. Bunların kapsamı, TÜİK'in öncülü olan DİE'nin 2001'e kadar yayımladığı yıllık istatistikler genişliğinde olmadığı gibi, kapsanan işletmeler giriş, çıkış ve büyüme süreçleri dolayısıyla sürekli hareketlilik içindedir; başka bir deyişle örnek kapsamı sabit değildir.

rında aynı mekânı kullanan, fakat örgütleşmesi farklılaşmış ve parçalanmış sınaî girişimlere rastlanmaktadır.

(4) Sınaî işyeri gözlemlerine göre, 2001 bunalımı ve sonrasında ortalama çalışma süreleri artmıştır. TÜİK verilerinde ise çalışılan saat endeksi, üretimde çalışan işçi sayısı endeksine paralel seyretmektedir. Burada da kayıt ve bildirim kusurları söz konusu olabilir.

(5) Üretimde çalışan ve çalışılan saat endekslerinin düşük tahmini, inanılması güç verimlilik artışları üretmektedir. Bu ölçülere varan verimlilik artışları gerçekleşmiş ise, ihracatçı sanayicilerin YTL'nin değerlenmesinden niye bu kadar yakındıklarını anlamak güçleşmektedir. Burada da veri kaynakları arasında çok önemli farklar ortaya çıkmaktadır. Emek verimi tahminlerinde Tablo III.12'nin 3. sütunundaki veriler yerine, hanehalkı anketlerinden elde edilen imalat sanayii istihdamı kullanıldığında 2006'da (aynı katma değer verilerine göre) işçi başına verim 115.5 olarak çıkmaktadır. Böylece, kapsanan dönem boyunca azalan istihdam ortaya koyan Tablo III.12'ye göre 1998-2005 arasında yıllık emek verimi artışı yüzde 6'ya yaklaşmakta; yüzde 21'i aşkın bir istihdam artışı ortaya koyan hanehalkı anketlerine göre ortalama emek verimi artışı ise yüzde 2'nin altında kalmaktadır. Bu tutarsızlık, istihdam verilerindeki farklılıklardan kaynaklandığı için, yukarıda değinilen kayıt dışılık ve taşeronlaşma süreçleri ile bağlantılar aranmalıdır.

(6) Son dokuz yılda üretimde / diğer işlerde çalışanlar ücret makası, diğer işlerde çalışanlar lehine yüzde 15 dolayında açılmıştır. Bu bulgu, yapısal değişme eğilimlerine aykırı değildir; ancak sayısal olarak abartılı görünmektedir. Burada da alan araştırmaları ile doğrulanma gereksinimi vardır.

TÜİK uluslararası tanım ve normlara uyma gerekçesi ardına sığınarak işgücü ve istihdam alanı için "masalsı" veriler üretmektedir.[60] Bunlar, Türkiye'nin gelişmiş ülkelerdekinden çok farklı yapısal özelliklere sahip işgücü piyasalarına giderek daha az ışık tutmakta, TÜİK'in kaynaklarına dayanılarak yapılan araştırmaların güvenilirliğini zedelemekte, geliştirilecek politika önerilerini de baştan tartışmalı duruma getirmektedir.

60 Bkz. E. Kumcu, " Emek Piyasasında Yapı Değişikliği", *Hürriyet*, 8 Nisan 2007.

TABLO III.12: İmalat Sanayii İstatistiklerine Göre Çeşitli Endeks Verileri, 1998-2006 (1997:100)

Yıllar	İmalat Sanayii Üretim (1)	İmalat Sanayii Katma Değeri (2)	İmalat Sanayii Üretimde Çalışanlar (3)	İmalat Sanayii Üretimde Çalışılan Saat (4)	Üretimde Çalışan Başına Verimlilik (5)	Üretimde Çalışılan Saat Başına Verimlilik (6)	Reel Kazanç (Üretimde Çalışan Kişi Başına) (7)	Reel Ücret (Üretimde Çalışılan Saat Başına) (8)	Reel Kazanç (Diğer İşlerde Çalışan Kişi Başına) (9)
1998	100.1	101.2	100.2	99.5	100.0	100.7	98.1	99.7	104.4
1999	95.9	95.4	91.2	89.2	105.2	107.5	108.7	110.7	110.3
2000	102.1	101.6	89.1	88.1	114.5	115.7	110.2	111.3	113.1
2001	92.4	93.3	81.7	79.0	113.1	116.9	95.4	95.1	100.7
2002	102.5	103 0	82.2	80.7	124.6	126.9	87.8	90.0	96.6
2003	112.0	111.9	83.7	82.3	133.6	136.1	82.3	88.3	96.2
2004	123.7	123.2	85.4	84.6	144.8	146.1	83.4	90.5	96.7
2005	129.6	130.6	84.8	83.7	152.9	154.8	84.9	92.3	97.8
2006	136.8	140.3	84.2	82.8	162.4	165.2	85.4	93.1	100.7

Kaynak . TÜİK İmalat Sanayii Verimlilik ve Ücret İstatistikleri.

III.5. "İstihdam Yaratmayan Büyüme" Üzerine

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (kısaca ILO) Ocak 2008'de yayımladığı raporun (*Global Employment Trends*) dikkat çekici üst başlıklarından biri yine "güçlü büyüme performanslarına ve bu büyüme ile birlikte gelen yeni "istihdam" artışlarına[61] rağmen dünya ekonomilerinde işsizlik oranlarının çok yüksek düzeylerde" olmasıdır. Dünya ekonomileri için 2007 yılı büyüme ortalaması yüzde 5.2 olarak gerçekleşirken, 2007 yılı işsizlik oranı dünya ortalaması da yüzde 6.0 düzeyinde seyretmiştir.

Tablo III.13 farklı ülke grupları için 2004, 2005, 2006 ve 2007 yılları ortalama GSYİH büyüme oranları ve aynı ülke grupları için 1997, 2004, 2005, 2006 ve 2007 yılları işsizlik oranlarını vermektedir. Tablonun temel vurgusu bir önceki yıl yayımlanan Şubat 2007 tarihli raporun temel vurgusu ile aynıdır: 2007 yılında da, 2005 ve 2006 yıllarında olduğu gibi, istikrarlı bir şekilde seyreden büyümeye karşın, dünya ekonomileri işsizlik oranlarında kayda değer düşüşler sağlayamamaktadır. Tablonun son iki sütunu 1997-2007 on-yıllık dönemi için yıllık ortalama reel büyüme oranlarına karşılık, yıllık ortalama istihdam artışlarını vermektedir. Dünya ekonomileri için son on yıllık dönem yüzde 4.2 oranında bir reel GSYİH büyümesi üretirken istihdam artışları yüzde 1.7 düzeyinde kalmıştır. En yüksek oranlı büyüme süreçlerinin yaşandığı Doğu Asya ve Güney Asya ülke gruplarının yıllık istihdam artışları bu yüksek büyüme performanslarına karşın son derece düşüktür (sırasıyla yüzde 0.6 ve yüzde 2.4).

61 2007 için dünya ekonomilerinde istihdam artış oranı yüzde 1.6'dır.

TABLO III.13: Dünya Ekonomisinde İşsizlik ve Büyüme

Bölge	İşsizlik Oranı (%)					1997-2007 yıllık istihdam artışı (%)
	1997	2004	2005	2006	2007	
Dünya	6.1	6.5	6.4	6.3	6	1.7
Gelişmiş Ülkeler ve AB Ülkeleri	7.4	7.2	6.9	6.3	6.4	0.7
Orta ve AB-Dışı Doğu Avrupa	10.7	9.3	9.0	8.8	8.5	0.6
Doğu Asya	3.7	3.7	3.7	3.6	3.3	1.0
Güney Asya	4.0	5.4	5.3	5.1	5.1	2.4
Latin Amerika ve Karayipler	8.0	8.3	8.4	8.6	8.5	2.4
Orta Doğu	13.0	11.7	12.2	12.1	11.8	4.9
Kuzey Afrika	11.7	12.5	11.6	11.5	10.9	3.3
Sahraaltı Afrikası	8.5	9.7	9.7	9.7	8.2	3.0

Bölge	GSYİH Reel Büyüme Oranı (%)					1997-2007 yıllık ortalama reel büyüme (%)
	2004	2005	2006	2007	*2008 (tahmin)*	
Dünya	5.1	4.9	5.2	5.2	***4.8***	4.2
Gelişmiş Ülkeler ve AB Ülkeleri	3.3	2.5	2.9	2.5	***2.2***	2.6
Orta ve AB-Dışı Doğu Avrupa	8.2	6.4	7.3	7.2	***6.6***	5.3
Doğu Asya	8.7	9.2	10.1	10.4	***9.1***	8.4
Güney Asya	7.1	8.2	9.1	8.4	***8.0***	6.4
Latin Amerika ve Karayipler	5.5	4.3	5.5	5.0	***4.3***	3.3
Orta Doğu			5.3	5.5	***5.6***	4.5
Kuzey Afrika	5.4	5.5	6.5	6.1	***6.8***	4.9
Sahraaltı Afrikası	5.4	5.6	5.3	5.8	***6.5***	4.1

Kaynak: ILO, *Global Employment Trends 2008, Key Indicators of the Labor Market 2008.*

ILO işsizlik oranlarının daha düşük düzeylere çekilmesinde "ekonomik büyüme" ve "istihdam yaratma" arasındaki ilişkinin *yeniden kurulmasının* önemine dikkat çekmektedir.[62] Ancak, tüm göstergeler karşıt yönde bir eğilim sergilemektedir:

(i) 2007 yılında dünya üzerindeki resmi işsiz sayısı, 2006 yılına göre yaklaşık 2.9 milyon kişi artış göstermiş ve 189.9 milyon kişi olarak belirlenmiştir;

(ii) 2007 yılı için de istihdam göstergelerinde hizmet sektörünün istihdam payının (yüzde 42.7) tarım sektörü istihdam payından (yüzde 34.9) yüksek olduğu gözlemlenmektedir. Sanayi sektörünün payı yüzde 22.4 olarak kaydedilmiştir.

(iii) Son on yıl içerisinde ekonomik büyüme daha çok üretkenlik artışları ve giderek daha az istihdam artışları ile temsil edilir hale gelmiştir. 1997-2007 arasında, dünya ekonomileri için işgücü üretkenliği (birikimli olarak) yüzde 25.2 oranında artarken, aynı dönemde ancak yüzde 18.7'lik bir istihdam artışı yaratılabilmiştir.

ILO ekonomik büyüme ve istihdam yaratma arasındaki bağın koptuğunu vurgulamakta ve hemen tüm az gelişmiş ekonomileri kapsayan genel bir "istihdam yaratmayan büyüme" olgusunu tekrar ortaya koymaktadır.[63]

Dünyada son dönemde "büyüme mucizeleri" olarak gösterilen Hindistan ve Çin'de de büyüme-istihdam ilişkisi benzer bir resim çizmektedir. Örneğin, son 25 yılda sürekli ve ivmelenen bir büyüme patikasına oturan Hindistan (1980'ler boyunca yıllık yüzde 5.4, 1990-93 arası yüzde 6,3 ve 2002-2005 döneminde yüzde 8'in üzerinde bir büyüme performansı ile) gelişmekte olan ülkelerin temel ortak problemini fazlası ile paylaşmaktadır. Giderek daha üst platforma sıçrayan büyüme oranları yeterince istihdam yaratamamaktadır. 1984-94 döneminde yıllık ortalama yüzde 2.7 olarak gerçek-

62 ILO, *Global Employment Trends* 2007.

63 Örgütün vurguladığı önemli noktalardan biri de dünya ekonomileri için istikrarlı, yüksek büyüme oranlarının gözlemlendiği bu dönemde "insana yakışır" iş (decent job) yaratma olanaklarının son derece kısıtlı kalmasıdır. 2008 verilerine göre dünya ekonomisinde yaratılan toplam istihdamın yarısı hassas/savunmasız istihdam (vulnerable employment) olarak sınıflandırılmaktadır.

leşen istihdam artışı, 2000'li yıllara gelindiğinde yüzde 0.6'lara dek gerilemiştir.[64]

Aynı dönemde (1980-2000) yıllık ortalama yüzde 10'ları bulan reel katma değer büyüme oranları yakalayan Çin ekonomisi için ortalama istihdam artış hızları 1980-1990 dönemi için yüzde 4.1, 1990-2000 dönemi için ise sadece yüzde 1.1'dir.[65]

ILO raporunda yer alan 2008 yılı büyüme tahminleri Tablo III.13'de verilmektedir. 2008 global ekonomik durgunluk beklentileri doğrultusunda ILO, önümüzdeki dönemde Orta Doğu, Kuzey Afrika ve Sahra-altı Afrikası hariç dünya ekonomilerinde ciddi büyüme kayıplarının olacağını öngörmektedir. İstikrarlı büyüme altında dahi yeterli ve nitelikli istihdam yaratamayan dünya ekonomilerinde, 2008 dünya ekonomik krizinin yıkıcı etkileri ile birlikte en büyük sorunlardan birinin yine "işsizlik" olacağı bir kez daha ortaya çıkmaktadır.

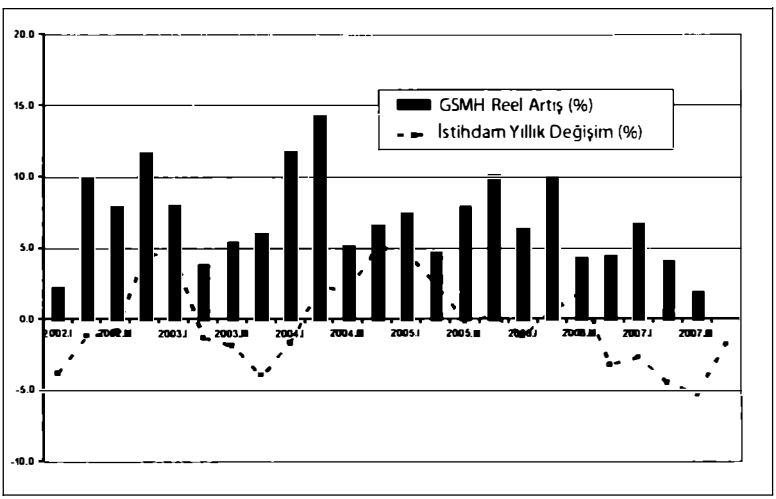
Türkiye ekonomisinin 2001 krizi sonrası büyüme performansı değerlendirildiğinde ortaya çıkan tablonun yukarıdakine uygun bir görüntü sergilediği anlaşılmaktadır. Şekil III.1'de resmedilen yıllık yurtiçi reel hasıla verileri, istihdam verileri ile karşılaştırıldığında, büyümenin çok cılız istihdam artışları yaratabildiği ortaya çıkmaktadır. 2001 sonrası dönemde toplam yurtiçi reel hasılanın yıllık artış ortalaması yüzde 7'ye yaklaşmış iken, 2007 sonu itibariyle toplam istihdamda net bir artış kaydedilmemiş durumdadır. Aşağıda, Şekil III.1 bu olguyu sergilemektedir. Şekilde GSYİH'deki yıllık değişimler, toplam istihdamın yıllıklandırılmış değişim oranlarıyla karşılaştırılmaktadır. Görüleceği gibi, "istihdam yaratmayan büyüme" olgusu önceleri 2003-2004 arasında belirgin iken, özellikle 2006 sonrasında daha da belirginleşmiştir. Yıllık bazda istihdamda 2006'nın sonuncu çeyreğinden bu yana sürekli bir gerileme gözükmektedir. Büyüme hızının düşmesiyle birlikte istihdam kayıpları daha da belirginleşmiş ve 2007 sonunda toplam isithdam edilen işgücü 2003 düzeyine gerilemiştir.

64 J. Ghosh ve C.P. Chandrasekhar (2007), "Economic Growth and Employment Generation in India: Old Problems, New Paradoxes", *ILO* için çalışma metni.

65 A. Zhu (2007), "Decreasing Employment Elasticity, Informalizing Labor Market and Ownership in China", basılmamış sunuş.

"İstihdam yaratmayan büyüme" sorunu ile Türkiye giderek "Latin Amerika" ülkelerini andırır bir tarzda "spekülatif" ve "dışa bağımlı" özellikler sergilemeye devam etmektedir. Ucuz dövizin özendirdiği ithalata bağımlı ve sermaye-yoğun sanayileşmenin faturası giderek daha yoğun bir şekilde ulusal istihdam kayıpları olarak karşılanmaktadır.

ŞEKİL III.1: GSYİH ve İstihdam Artışları (%)



Kaynak: TCMB, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi.

Gerek Türkiye ekonomisi için, gerek Hindistan, Çin ve genel olarak gelişmekte olan ülke ekonomileri için ilk bakışta "paradoks" gibi görünen "yüksek büyüme / düşük istihdam artışları" gözlemi aslında tek tek ülkelerin durumları değerlendirildiğinde ve büyümenin niteliği /istihdam ilişkisine bakıldığında hiç de şaşırtıcı değildir. Elbette ülkelerin büyüme ve istihdam yaratma dinamikleri açısından farklılıkları vardır. Hindistan'da büyümenin temel lokomotiflerinden "yazılım" sektörünün istihdamdaki payı ancak yüzde 0.15 olarak verilmektedir. Çin'de en yüksek işsizlik oranları üniversite mezunları için ortaya çıkmakta ve "kayıt dışı" ekonominin genişleyen payına dikkat çekilmektedir. Ancak ortak

tablo, dünya ekonomisinde yaratılan işbölümü ile doğrudan ilişkilidir ve çevre ülkeleri açısından büyüme-istihdam dinamiklerinin belli özelliklerinin paylaşıldığı anlaşılmaktadır:

(1) Gelişmekte olan ülkelerde 1980'ler sonrası dışa açılma süreçleri, ticaretin ve sermaye hareketlerinin finansal liberalizasyon ile birlikte serbestleşmesine dayanmakta idi. Bu dönüşüm, bu ülkelerdeki büyüme dinamiklerini gittikçe artan bir oranda "dışa bağımlı" hale getirmiş ve gerek milli gelir hareketleri, gerekse çalışanlar açısından giderek daha yüksek bir belirsizlik ortamı yaratılmasına sebep olmuştur.

(2) İhracata dayalı büyüme stratejileri gelişmekte olan ülkeleri belirli sektörlerde uzmanlaşmaya itmiştir. Büyüme patikaları çoğu kez düşük yatırım oranları ve düşük teknolojiler ile tanımlanan ülkeler, en ucuza üretebildikleri ve rekabet edebildikleri mallarda yoğunlaşmışlardır.

(3) Bu serbest ticaret ortamında, son derece rekabetçi koşullar altında yol alan pek çok çevre ülkesi için üretkenlik artışı artık dışsal bir ekonomik değişken haline gelmektedir: Rekabet ettikleri sektörlerde belirli bir üretkenlik seviyesini yakalayamayan ekonomiler için serbest piyasa koşullarında tutunmak giderek daha güç bir hal almaktadır.

(4) Türkiye'nin ticaret fazlası verdiği "emek-yoğun", "kaynak temelli" sektörlerde uluslararası rakipleri yine Türkiye'ye benzer koşullarda üretimin gerçekleştiği çevre ülkeleridir. Rekabet gücünü artırmak, birim emek maliyetlerinin aşağı çekilmesiyle gerçekleşmektedir. Döviz kuru politikalarının giderek devre dışı kaldığı ve üretim teknolojisinde büyük farkların olmadığı koşullarda, birim emek maliyetlerinin düşmesi, reel ücret ve istihdam artışının baskılanması (işgücü verimliliğinin yükselmesi) ile mümkün olmaktadır. Sonuç olarak, gelişmekte olan ülkelerde üretim ve verimlilik artışlarına rağmen çalışanların reel kazançları baskı altında kalmakta; ekonomik büyümeye paralel istihdam artışları gerçekleşmemekte, işsizlik oranları giderek artmaktadır.

Yukarıda değinildiği gibi, tarım sektörü görünebilir gelecekte önemli istihdam kayıplarına uğrayacağından, tarım dışı istihdamın hasıla ve reel ücrete duyarlılığı istihdamı artırma amaçlı politikaları etkileyecek önemli parametreler olacaktır. Tablo III.14'de sergilenen istihdamın hasılaya göre esnekliği tahminleri, reel ücret değişmelerinin istihdam üzerindeki etkisi ihmal edilerek hesaplanmıştır. Ancak TÜSİAD'ın 2002 ve 2004 tarihi araştırmalarının Tablo III.15'e çıkarılan özet bulguları, hem imalat sanayiinde, hem hizmet sektörlerinde istihdamın işgücü maliyeti esnekliğinin oldukça düşük ve/veya istatistik olarak anlamlı olmadığını ima etmektedir. Üstelik bu bulgular işgücü piyasasının ciddi bir dönüşüm geçirdiği 2000'li yıllar için geçerli de olmayabilir. 1997-2006 döneminin üç aylık bazda düzenlenmiş imalat sanayii verilerini kullanarak yaptığımız bir ekonometrik sınamada sanayi sektöründe istihdamın uzun dönemli hasıla esnekliği 0.5 çevresinde tahmin edilmiş, daha açık bir deyişle sınaî istihdamın sınaî hasıla artış hızının yarısı kadar bir hızla artabileceği kestirilmiş, öte yandan işgücü maliyeti esnekliği istatistik olarak anlamlı bulunmamıştır.[66] Bu sınamalar işverenler çevresinde sık sık dile getirilen ve işgücü maliyeti düşürüldüğü takdirde istihdamın artacağını iddia eden görüşlerin geçerliliğini kuşkulu kılmaktadır.

TABLO III. 14: Tarım Dışı Sektörlerde İstihdamın Hasılaya Göre Esnekliği

Sektörler	1976–87	1987–97	1997–2006
Sanayi	0.49	0.58	0.50
Hizmetler	0.90	0.65	0.88
Tarım Dışı	0.76	0.62	0.78

Kaynak: TÜİK *Milli Gelir ve İstihdam İstatistikleri*'nden hesaplanmıştır.

66 Kullanılan TÜİK kaynaklı vegüven vermeyen ücret serilerinin bu olumsuz sonuçta payı olduğu düşünülebilir.

TABLO III.15: Tarım Dışı İstihdamın Reel Ücret ve Gelir Esnekliği Tahminleri

Sektör	Analiz Dönemi	Gözlem Sayısı	Model Türü[1/]	İstihdamın	
				İşgücü Maliyeti Esnekliği	Gelir Esnekliği
İmalat Sanayii	1983-97	1001	Dinamik	-0.101[2/]	0.549
İmalat Sanayii	1994-2001	23016	Dinamik	-0.089	0.195
Hizmetler	1993-97	213	Dinamik	-0.144[2/]	0.501
İnşaat	1993-98	28	Dinamik	-0.784	0.805
Tarım-Dışı	1993-97	465	Dinamik	-0.143[2/]	0.285

[1/] "Dinamik" sözcüğü, uzun vadeli etkilerin incelenmesi bağlamındadır.

[2/] Yüzde 95 istatistik güven düzeyinde anlamlı değil.

Kaynak: TÜSİAD (2002), *Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İşsizlik*, ss. 161-70;
TÜSİAD (2004), *Türkiye'de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik*, ss.87-8.

III.6. Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulaması

Ağustos 1997 tarih ve 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, sigortalı işçilerin prime esas kazançlarından (yüzde 3'ü işçi, yüzde 2'si işveren ve yüzde 2'si de devlet tarafından karşılanmak üzere) yüzde 7'lik kesinti ile bir İşsizlik Sigortası Fonu (İSF) oluşturulmasını öngörüyordu. 2002 yılından itibaren toplam kesinti yüzde 4'e düşürüldü (işçi, işveren ve devlet katkıları sırasıyla yüzde 1, yüzde 2 ve yüzde 1 olmak üzere). Prim kesintileri Haziran 2000'de, hak sahiplerine ödemeler ise Mart 2002'de başladığından, İSF'de ilk ödemeler için yeterli bir birikim oluşturuldu.

4447 Sayılı Kanun, İSF'den yararlanmaya hak kazanma şartlarını şöyle tanımlamıştı:

İşçinin kendi istek ve kusuru olmadan işten çıkarılmış olması,

İşçinin iş sözleşmesinin feshinden önceki son üç yılda en az 600 gün çalışmış olması,

İşçinin işten çıkarılmadan önceki son 120 gün sürekli çalışmış olması,

İşsizlik sigortası primlerinin kesintisiz ödenmiş olması.

Kanun, lafzı ve ruhu ile, kayıt dışı işlerde ücretli olanları çalışanları dışlıyordu. İstikrarlı iş ilişkilerinin yaygın olmadığı ülkemiz şartlarında yukarıdaki şartların çok ağır olduğu kısa sürede görüldü. Sistemden yararlanmayı kısıtlayan iki engel daha vardı:

(i) Sistemde kalabilme sürecinin kısalığı (örneğin en az 600 gün çalışmış olanlara en fazla 180 gün işsizlik ödeneği verilmesi, v.b.),

(ii) İşsizlik ödemeleri için düşük taban ve tavan saptanmış olması (ödemelerin asgari ücretin yarısı ve tamamının oluşturduğu aralıkta belirlenmesi).

Sonuç olarak İSF'den açık işsizlerin çok azına, mütevazı ölçülerde ödeme yapılabildi. Örneğin açık işsizlerin yaklaşık 2.4 milyon kişi olduğu 2006'da ödeme yapılan hak sahibi sayısı yaklaşık 100 bin kişi idi (açık işsizlerin yaklaşık yüzde 4'ü). Dolayısıyla, İSF net bakiyesi 2000'de 0.4 milyar TL. (GSMH'nın yüzde 0.3'ü) iken, 2006 sonunda 23.7 milyar YTL.'ye (GSMH'nın yüzde 4.1'ine) hızla yükseldi. Bu kaynak atıl durmadığı ve fiilen Hazine'ye borçlanma imkanı sağladığı için, hükümet ve IMF bu gelişmeden rahatsızlık duymadı; işçi sendikalarının tepkisi de sınırlı kaldı.

Gelişmeler bu yönde iken Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) Başkanı R. Hisarcıklıoğlu Mart 2007'de İSF net bakiyesinin ek istihdam yaratma amacı ile kullanılmasını ve iki yıl süreyle her ilave istihdam artışında tüm sosyal güvenlik primlerinin İSF'den karşılanmasını önerdi. Böylece İSF'yi Hazine'ye finansman kolaylığı olarak kullanan hükümet yanında, işverenler de İSF'yi, amaç dışı kullanma niyetlerinin bir başka örneğini vermiş oldular.[67]

Yukarıda işgücü talebinin ücrete göre esnek olup olmadığı konusundaki belirsizliğe değinmiştik. Söz konusu esneklik görece yüksek dahi olsa, sorunun çözümü işsizlik sigortası sistemini yoz-

67 Ana akım iktisat düşüncesine bağlı kimi yazarlar da bu yanlışlığa işaret ettiler: "Başka amaçlar için birikmiş parayı amaçları dışında kullanmak toplumsal içgüdümüz haline dönüştü... İşsizlik sigortası, çalışanlar için kurulmuş güvence mekanizmasının önemli bir parçasıdır... (S)istemdeki para...(a)maçları dışında kullanılmamalıdır. Aksi bir uygulama, geçmişteki içgüdülerimizin depreştiği anlamına gelecektir" (E. Kumcu, "Hazır Parayı Çarçur Etmeden Duramıyoruz", *Hürriyet*, 13 Mart 2007).

laştıracak önlemler yerine kayıt dışılığı azaltmak ve buna paralel olarak prim oranlarını sosyal güvenlik sistemlerinin aktuarya dengelerini tahrip etmeden indirmekte aranmalıdır[68].

Emek yanlısı bir anlayış, İSF'nin yönetiminde şu düzenlemeleri öngörmelidir:

(i) İSF'nin daha çok işsizi daha uzun sürelerde ve daha yüksek işsizlik ödeneklerinden yararlandırmasını sağlayacak parametre değişiklikleri yapmak,

(ii) İSF'yi temel amaçtan sapmadan işsizlere meslek edindirme, meslek geliştirme ve yetiştirme eğitimi verme, işbulma danışmanlığı yapma ve işe yerleştirme amacı ile kullanmak[69].

İstihdama bütüncül bir yaklaşım, İSF'nin kullanımı ile ilgili düzenlemenin ötesinde özellikle işsizliğin yoğun olduğu bölgelerde özel istihdam projeleri uygulamayı ve kırsal göçü hızlandıran tarım politikalarını gözden geçirmeyi gerektirir. Kuşkusuz, bu dönüşümleri yapmak, işsizlik ve yoksulluk üreten bugünkü birikim modelinin terk edilmesi ile gerçekleşebilecektir.

III.7. Fiyat İstikrarı ve Enflasyon Hedeflemesi

2002-2006 AKP dönemi makro-ekonomi politikalarının en büyük başarısı "borçları çevirme"nin yanında "enflasyon hızının azaltılması" olarak sunulmuştu. GSYİH deflatörü ile ölçülen enflasyon oranı 1999'da yüzde 55.8 iken, 2001 krizi sonrası dönemde ciddi ölçüde gerilemiştir. Elbette bu gelişmenin ardındaki en büyük etken, 2001 krizi sonrası dönemde uygulanan daraltıcı maliye ve para politikaları ile birlikte YTL'nin yabancı paralar karşısında reel olarak değerlenmiş olmasıdır. Enflasyon hızının 2003 ve 2004 yıllarında tek haneli rakamlara düşmesinin, açık enflasyon hedeflemesine geçilen

68 TOBB önerisinin dile getirildiği toplantıya katılan Başbakan Erdoğan'ın esas sorunun farkında olduğu şu sözlerinden anlaşılıyor: "Kayıt dışı konusunda hepimiz elimizi taşın altına koyalım...(B)ir arkadaşımız "Vergileri iki rakamdan tekli rakama düşürelim" dedi. Ben de ona "Şu kayıtlı çalışanı altılı rakamdan yedili rakama çıkaralım" dedim (*Hürriyet*, 11 Mart 2007).

69 Bu doğrultudaki bir öneriler demeti, İzmir Milletvekili O.Oyan tarafından Mart 2007'de bir Kanun Teklifi'ne dönüştürülmüş, ancak bu teklif Şubat 2008'de TBMM Genel Kurulu'nda reddedilmiştir (bkz. VII.4).

2006 yılı için yüzde 5, 2007 ve izleyen yıllarda yüzde 4 oranında bir enflasyon hedefi açıklanmasında etkili olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, 2006 yılında enflasyon yükselişe geçmiş, bu yükselişte uluslararası enerji fiyatlarındaki artışın yanında, Mayıs-Haziran 2006'da döviz ve para piyasalarındaki çalkantı sonucu sermaye çıkışları etkili olmuştur. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) 2006 yılı Enflasyon Raporu'nda da, daha önce zayıfladığı iddia edilen döviz kurunun fiyatlara geçiş etkisi ısrarla vurgulanmakta ve bu etkinin 2006 yılı enflasyon oranının yüksek düzeyde gerçekleşmesinde rol oynayan unsurların başında geldiği tespit edilmektedir[70].

TÜFE ile ölçülen 2006 yılı enflasyon oranı (yıllık ortalama olarak yüzde 9.60, takvim yılı itibariyle yüzde 9.65) yüzde 5'lik hedefin belirgin ölçüde üzerinde gerçekleşmesine rağmen orta vadede enflasyon hedefi yüzde 4 olarak belirlenmiştir. 2007 yılı da hedefi tutturma açısından başarısız geçmiştir (TÜFE'de yıllık ortalama artış yüzde 8.75, takvim yılı itibariyle yüzde 8.39)[71]. TCMB enflasyonun mal grupları itibarıyla bileşenlerini ayrıştırarak, hedefin açık ara ile tutturulamamasının sorumluluğunu enerji ve enerji hammaddeleri ile işlenmemiş tarım ürünleri fiyatları gibi Türkiye'nin kontrol edemediği faktörlere bağlamak ve böylece hedeften uzaklaşma başarısızlığı üzerine mazeretler üretmek eğilimindedir. Bu tutum inandırıcı olmaktan uzaktır; çünkü kontrol edilemeyen ürünlerde beklenenin üzerindeki fiyat artışları, diğer ürün gruplarındaki fiyat hareketlerinin yavaşlaması ile telafi edilebilirdi. TCMB hedeften sapma başarısızlığına mazeretler arayarak kendi güvenilirliği-

70 TCMB (2006), *Enflasyon Raporu -IV*, http://www.tcmb.gov.tr/

71 Z. Yükseler ve E. Türkan, hanehalklarının gelir düzeyi azaldıkça (gıda+giyim+barınma)'dan oluşan "zorunlu" harcamalar payının arttığını, en üst beşte bir gelir diliminde yüzde 49 dolayındaki zorunlu harcamalar payının en alt beşte bir gelir diliminde yüzde 70 dolayına yükseldiğini kaydediyorlar (bkz. *Türkiye'de Hanehalkı*, TÜSİAD (T/2008-03/455), 2008, s.17). M. Sönmez de düşük gelir gruplarının görece daha çok tükettiği 90 mal ve hizmetten oluşan paketteki 60 üründe fiyatların 2007 ortalama TÜFE enflasyonundan daha hızlı arttığını örneklemektedir (M. Sönmez, "2007 enflasyonu yüzde 20'nin üstünde", www.bianet.org., 10 Ocak 2008). Sonuç olarak, düşük gelir grupları açısından "gerçek" enflasyon ve bu grupların enflasyon dolayısıyle uğradıkları refah kayıpları TÜFE'nin ima ettiğinden daha yüksektir.

ni de tartışmaya açmaktadır.[72] Enflasyon hedeflemesindeki ısrar, TCMB'nin açıkladığı hedef doğrultusunda daraltıcı para politikaları uygulamaya devam etmek istediğini ortaya koymaktadır.

Özellikle 2007'nin ikinci yarısında ekonomideki yavaşlama sinyallerini kaydeden TCMB Para Politikası Kurulu'nun 19 Mart 2008 tarihli toplantı özetinde şu ihtiyatlı tümceler yer almaktadır: "Kurul, artan gıda ve enerji fiyatlarıyla küresel belirsizliklerin enflasyon hedefine ulaşılmasını geciktirebileceği değerlendirmesinde bulunmuştur. Para politikası orta vadede yüzde 4 enflasyon hedefine odaklanmaktadır; ancak *içinde bulunduğumuz konjonktür göz önüne alınarak bu hedefe ulaşma süresi ile ilgili olarak katı bir politika izlenmemektedir. Zira, arz şoklarından kaynaklanan enflasyon artışına sert tepki verilmesi, iktisadi faaliyette arzu edilmeyen dalgalanmalara yol açabilmektedir.* Bu çerçevede hedefe ulaşmanın zamanlaması emtia ve finans piyasalarındaki gelişmelere bağlı olarak farklılaşabilecektir" (TCMB Basın Duyurusu, Sayı 2008-14, 31 Mart 2008; vurgular bizimdir). Bu tümcelerin TCMB'nin enflasyonla birlikte hasıla hareketlerini de gözeten daha gerçekçi bir tutuma yöneldiği biçiminde yorumlanması için zaman erkendir.

Düşük düzeyli enflasyonun öncelikle finansal sermayenin çıkarlarını gözettiği, aslında yüzde 8-12 arasında sürdürülebilecek bir enflasyon düzeyinin reel ekonominin büyüme ve istihdam hedefleriyle daha tutarlı olabileceği yönündeki bulgulara BSB 2006 Yılı Raporu'nda değinilmişti. Burada, ekonominin en önemli sorunlarından birinin yüksek işsizlik olduğu bir ortamda ısrarla yüzde 4 olarak açıklanan enflasyon hedefinin ekonominin büyüme ve istihdam hedefleri üzerinde olumsuz etkisinin katlanarak ortaya çıkma olasılığını bir kez daha vurgulamakta yarar görüyoruz.

72 E. Kumcu'ya göre yıllık enflasyon hedefinin "açık ara ile ıskalanması" ile TCMB itibar yitirmiştir: "Hedef tutturulamadığında "Pardon" demek yeterli değildir. Ekonomik birimler aldatılmış demektir... İtibarı olmayan merkez bankaları fiyat istikrarını ne sağlayabilirler, ne koruyabilirler" (*Hürriyet*, 8 Mayıs 2007). Kumcu, kısa bir süre önce yüzde 4'lük enflasyon hedefi üzerine şu saptamaları yapmaktadır: "(E)nflasyon hedefi ile tutarlı bir para politikası uygulamasının maliyeti, içinde yaşanan şartlarda giderek artıyor. Kısacası enflasyon hedefi gerçekten hedeflenen bir büyüklük olmaktan çıkıp hakkında dedikodu yapılan bir olgu oldu. Enflasyon hedefi enflasyon beklentilerini yönlendiren bir parametre olmaktan çoktan uzaklaştı... Hedefleme politikasını terk etmek yerine hedefin kısa sürede tutturulabilecek ama bugünkünden de daha düşük düzeyde saptanması... para politikasına ekonomik birimlerin gözünde yeniden ciddiyet kazandırabilecektir (*Hürriyet*, 19 Mart 2008).

Enflasyon hedeflemesi politikası ilk olarak 1990'ların başında Yeni Zelanda Merkez Bankası tarafından uygulanmaya başlamıştır. Bu politikanın temel çıkış noktası, sermaye hareketlerinin tam serbestliği altında merkez bankaları için artık aktif (özellikle genişleyici) para politikası uygulama alanının kalmamış olmasıdır. Sermaye hareketlerine açık bir ekonomide genişletici para politikası yönünde bir faiz azaltımı sermaye çıkışına yol açacak, bu da büyüme süreçleri dış sermaye akımlarına bağlı ekonomileri olumsuz etkileyecektir. Benzer şekilde rekabetçi döviz kuru da sermaye çıkışlarına yol açabilecektir. Bu şartlar altında, fiyat istikrarını politika olarak benimsemek zorunda kalan merkez bankaları için de para politikası alanı ciddi biçimde daralmakta, özellikle reel ekonominin ihtiyaçları göz önüne alınanamaktadır. Zira, enflasyon hedefi açıklamış olan merkez bankaları daraltıcı politikalar izlemeye mecbur kalmaktadırlar.

Bu noktada merkez bankası "bağımsızlığı" ile "enflasyon hedeflemesi tercihi" arasındaki fark da ortaya konmalıdır. "Enflasyon hedeflemesi" operasyonel olarak bağımsız bir merkez bankasının önündeki politika seçeneklerinden biridir. Bağımsız bir merkez bankası da ekonominin öncelikli sorunlarına göre politika seçenekleri belirleyebilir. Ancak elbette bu tür makroekonomik hedefler sermaye hareketleri ve döviz kuru rejimleri üzerine müdahaleleri gerektirecektir. Bu da en çok uluslararası sermaye akımlarını etkileyecektir.

Son yıllarda uluslararası finans sermayesi çevre ülkelerdeki enflasyon hedeflemesi uygulamalarının yeterliliği konusunda bazı tereddütler sergilemektedir. Örneğin, tanınmış finans ve derecelendirme kuruluşlarından J. P. Morgan tarafından hazırlanan bir rapora göre merkez bankalarının fiyat istikrarını korumak ve bağımsızlıkların ispatlamak uğruna uygulayageldikleri idari yöntemler (Para Kurulu toplantı tutanaklarının "şeffaf" biçimde kamuoyuna açıklanması, merkez bankası araştırma birimlerinin ileriye dönük tahminlerinin ilgili diğer birimlere gecikmeden duyurulması, enflasyon hedefinden sapıldığında bu sapmanın nedenlerini ve buna karşı alınacak tedbirleri açıklayan duyurular, v.b.) artık göreli önemini yitirmiştir (http:/www.morganstanley.com/views). Bu rapora göre merkez bankaları uluslararası finans piyasalarında güven tazelemek

için bunlardan daha fazlasını yerine getirmeli, faiz oranları çok sık değiştirilmemeli ve mümkün olduğunca sabit ve düzleştirilmiş bir patika izlemelidir. İktisat yazınında "faiz düzlemesi" (interest rate smoothing) diye anılan bu kuralı uygulayacak bir merkez bankasının ulusal ekonomiyi yönlendirmekteki serbestlik derecesini önemli ölçüde yitireceği aşikardır.

III.8. Para Politikası Üzerine Notlar

2000'li yıllarda maliye politikasının IMF Stand-by anlasmaları uyarınca faiz dışı fazla hedeflerine kilitlenerek esnekliğini yitirdiği bilinmektedir (bkz. Bölüm V). Öte yandan, döviz kurunun dalgalanmaya bırakıldığı Nisan 2001 sonrasında iktisat politikası sorumluları kendilerini herhangi bir kur hedefine angaje etmediklerini (ve dolayısıyla bir kur politikası izlemediklerini) çoğu kez vurgulamışlardır. Temel makroekonomik değişkenleri etkileyecek sermaye kontrolları ise hiçbir zaman gündeme getirilmemiştir. Bu şartlarda para politikası, ekonomi yönetiminin elindeki başlıca politika aracı olarak kalmıştır. Para politikasının önünde de "konvansiyonel" kısıtlar vardır. Sözgelimi, karşılık oranları ile ilgili düzenlemeler uzun süreden beri TCMB'nin politika repertuvarından kalkmıştır; reeskont penceresi ise pratik olarak kapalı sayılabilir. Dolayısıyla, son yıllarda TCMB'nin para politikasını biçimlendiren araç, finansal varlık edinimi veya satışıdır.

TCMB, 1997-2007'nin üç alt döneminde ekonominin likidite ihtiyaçlarını karşılarken farklı yaklaşımları benimsemiştir (Tablo III.16):

- 1998 ve 1999 yıllarında rezerv para artışı, esas itibariyle, döviz edinimi ile sağlanmış, ilke olarak Hazineye açılan kredilerle rezerv para yaratılmamış, açık piyasa işlemleri (APİ) ekonominin kısa dönemli ihtiyaçları doğrultusunda yönlendirilmiştir. TCMB bu alt dönemde adı konulmamış bir para kurulu ("currency board") gibi çalışmaktadır.

  2000 ve 2001 yıllarında TCMB, net döviz varlıklarındaki ciddi kayıpların rezerv para üzerindeki daraltıcı etkilerini Hazine ödünçleriyle dengelemeye çalışmakta, piyasaya sürülen likidite fazlasını da APİ ile geri çekmektedir. 2001'de yeniden tırmanan

enflasyonun ve hızlı kur artışının etkisiyle TCMB'nin bilanço büyüklüğü 2001'de rekor düzeye (GSMH'nin yüzde 46.9'una) çıkmıştır. [73]

Banka, 2002 ve sonrasında esas itibariyle döviz edinimi ile rezerv para yaratmış, döviz edinimine salt bu amaçla veya belirli kur hedeflerini tutturmak için değil, sermaye giriş-çıkışlarındaki yüksek hareketliliğe karşı bir güvence olarak da başvurmuştur. Bu tutumun IMF'nin telkinleri ile benimsendiğine kuşku yoktur.[74] 2002 ve sonrasında döviz edinimi dolayısıyla para piyasasına çıkabilecek likidite fazlasını massetmek üzere kamu kesimine açılan krediler daraltılmış, APİ önceden olduğu gibi kısa dönemli ihtiyaçlara cevap vermek için kullanılmıştır.[75]

TABLO III.16: Rezerv Para Yaratımının Kaynakları, 1997–2007

Kalemler	1997–1999		1999–2001		2001–2007	
	Artış (milyon YTL)	Artışta % Pay	Artış (milyon YTL)	Artışta % Pay	Artış (milyon YTL)	Artışta % Pay
Rezerv Para Artışı	2746	100	4044	100	38572	100
Net Döviz Varlıklarında Artış	2810	102	-18905	-468	54868	142
Kamu Sektörüne Açılan Kredilerde Artış	12		33502	828	-17515	-45
Özel Sektöre Açılan Kredilerde Artış	0	0	758	19	-766	-2
Açık Piyasa İşlemleri (Net)	1687	61	-3651	-90	-2667	-7
Diğer[a]/	-1763	-64	-7660	-189	4652	12

ihmal edilebilir mertebede.

a/ : TCMB Analitik Bilançosunu dengeleyen diğer kalemler toplamı.

Not: Toplamlar yuvarlama nedeniyle tam tutmayabilir.

Kaynak: TCMB / EVDS'deki verilerden hesaplanmıştır.

73 Bir kıyaslamaya imkan vermek üzere, söz konusu oranın 1997'de yüzde 23.3, 2006'da yüzde 20.3, 2007'de yüzde 17.1 olduğu hatırlanmalıdır.

74 TCMB yetkililerinin sık sık dile getirdikleri "döviz piyasasına istikrarsızlıkları gidermek için müdahale edildiği / edileceği" iddiası ise, ne döviz piyasasındaki hareketlerin niteliği, ne de müdahalelerin zamanlaması ve ölçüsü itibarıyla inandırıcıdır.

75 TCMB'nin kısa dönemli ihtiyaçlar için sıkça kullandığı araçlar arasında repo/ters repo işlemleri ve kısa vadeli kamu borç senetleri üzerine avanslar yer almaktadır. Ancak bu işlemlerin orta dönemde rezerv para artışına kalıcı ve kayda değer bir katkı sağlamadığı görülmektedir.

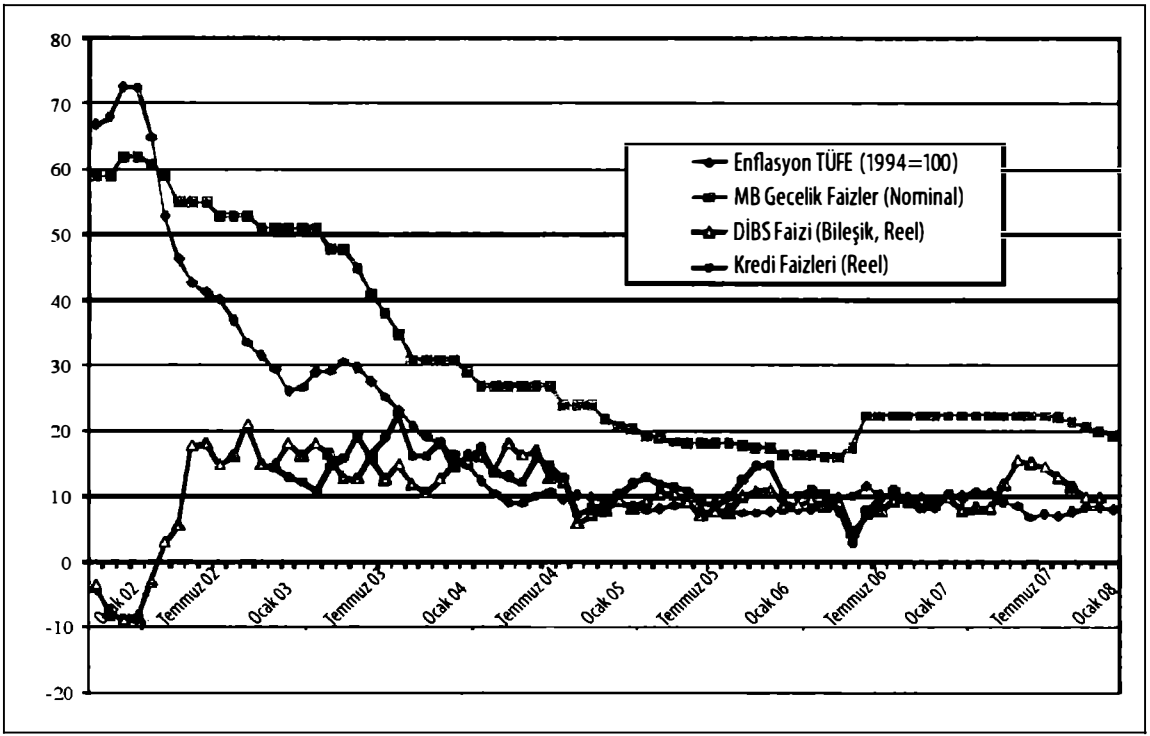
1999 sonrasında başlatılan ve 2000-2001'deki "yol kazaları"na rağmen sürdürülen dezenflasyonun, başta nakit ve mevduat olmak üzere YTL cinsinden finansal varlıklara talebi canlandırması doğaldı. TCMB bu doğrultudaki gelişmelere emisyon, rezerv para ve TCMB parasını ılımlı, fakat kayda değer ölçülerde genişleterek karşılık vermiş, bu anlamda aşırı sıkı sayılabilecek bir para politikası izlememiştir (Tablo III.17 ve Şekil III.2). Esasen böyle bir davranış, ekonomiyi 2001 şokundan tez elden kurtarmak isteyen hükümetin tercihlerine de, Türkiye'den bir başarı öyküsü yaratmak isteyen IMF'nin niyetlerine de aykırı olurdu. Dezenflasyon sürecinde reel faiz hadleri de aşamalı olarak gerilemiş ise de, yüzde 10 eşiğinin altına kalıcı olarak düşürülememiştir (Şekil III.2-3).

TABLO III.17: Başlıca Parasal Göstergeler, 1997–2007 (GSMH'ya oranla, %)

Yıllar	M1	M2	M2Y	TCMB Parası	Rezerv Para	Emisyon
1997	5.4	19.3	36.3	2.2	4.0	2.6
1998	4.8	21.3	37.8	1.0	4.0	2.5
1999	6.0	28.6	51.8	2.0	5.0	3.1
2000	6.0	25.4	45.3	0.8	4.7	3.0
2001	6.4	26.8	60.4	5.6	4.5	3.0
2002	5.8	22.5	48.6	7.5	3.9	2.8
2003	6.5	23.2	42.3	6.8	4.2	3.0
2004	6.7	25.3	43.0	5.8	4.7	3.1
2005	8.7	31.5	47.1	7.9	6.7	4.0
2006	8.5	-[a]	51.7	7.3	7.2	4.7
2007[b]	7.9[c]	-[a]	51.1[c]	8.4	7.2	4.2

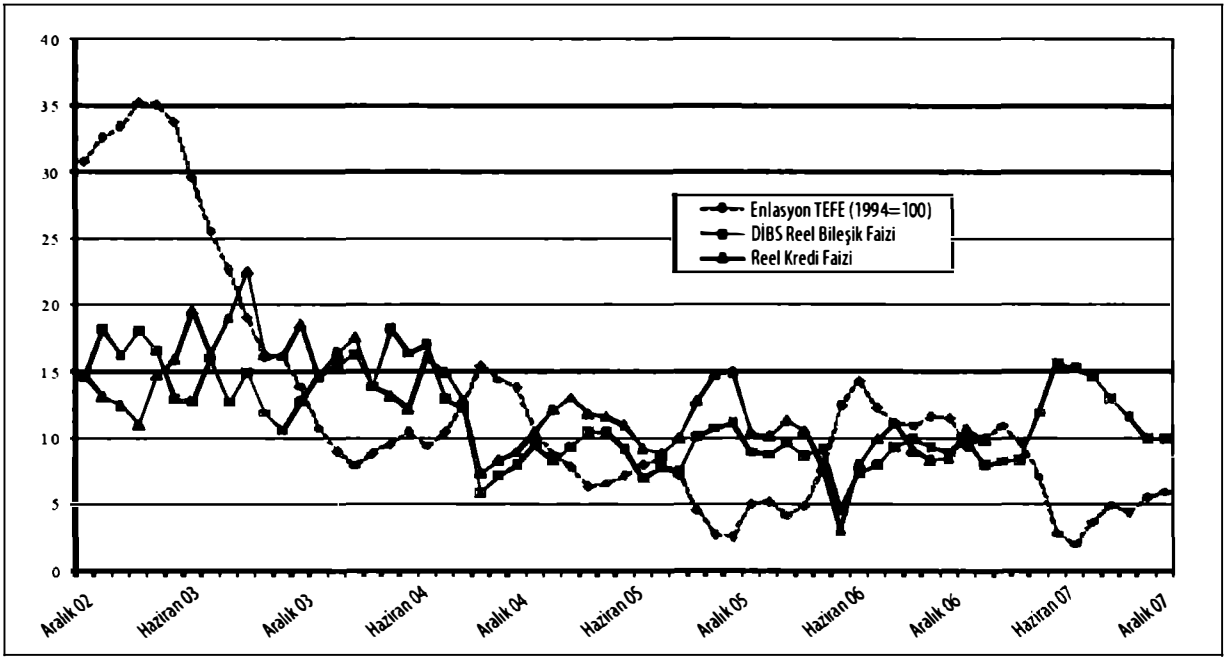
[a] 2005 yılından itibaren TCMB M2 serisini sürdürmemekte, M2 yerine M2Y'yi kullanmaktadır.
[b] Geçici.
[c] Kasım 2007 sonu itibariyle.
Kaynak: TCMB / EVDS'deki verilerden hesaplanmıştır.

ŞEKİL III.2: Kriz-Sonrası Dönem Enflasyon Oranı (TÜFE) ve Faiz Hadleri



Kaynak: TCMB / EVDS.

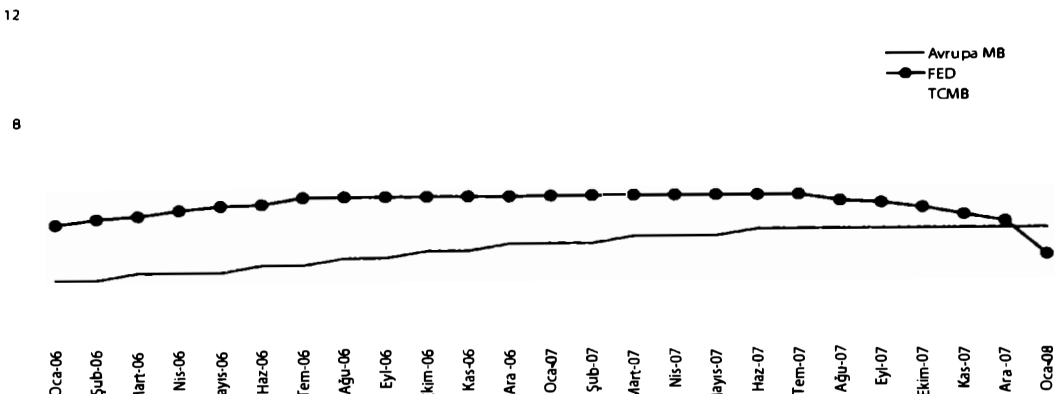
ŞEKİL III.3: Enflasyon Oranı (TEFE) ve Faiz Hadleri, 2002-07



Kaynak: TCMB / EVDS.

Türkiye'de ulusal para politikası önündeki en büyük engelin para ikamesi olduğu ve 1990'lı yıllar ve sonrasındaki finansal bunalımları belleğinden silemeyen karar birimlerinin hâlâ yüksek ölçülerde dövizli işlemlere başvurduğu bilinmektedir. Bu bağlamda, 2002-2006 döneminde TCMB'nin ihtiyatlı davranıp faiz hadlerini görece yüksek tutarak likiditeyi ve harcamaları kontrol etme politikasının "arkasından dolaşılmış", başta finansal olmayan şirketler olmak üzere özel sektör dövizli kredilere yönelmiştir. Uluslararası faiz hadleri ve 2002 sonrasının kur hareketleri karşısında dövizli borçlanmaların kullanıcıya maliyeti düşük olmuş, bu nedenle 2002 sonrası para politikası genel karakteri itibariyle de aşırı sıkı olmamıştır. Yine de TCMB'nin 2007 yılında yurtiçi faiz hadlerinin yüksekliğinden yakınan iş dünyasına ve geçmiş yıllardakine kıyasla yavaşlama eğilimleri gösteren reel ekonomiye tepkisi, 2007'nin ikinci yarısında TCMB'den borçlanmalara uygulanacak faiz hadlerini tedricen düşürmek olmuştur (bkz. Şekil III.4).

ŞEKİL III.4: Merkez Bankaları Faiz Hadleri: Avrupa, ABD ve Türkiye



Kaynak: FED, Avrupa Merkez Bankası, TCMB

2000-2001'de YTL'nin hızlı değer yitirmesi sonrasında döviz piyasasının önce istikrar kazanması, sonradan (ekonomiye önemli ölçülerde dış kaynak girişi paralelinde) YTL'nin aşırı değerlenmesi, uluslararası para sermayesine 2002-2006'da fahiş arbitraj kazançları sağlamıştır. Türkiye dış aleme aynı fırsatları sunmaya 2007'de ve 2008'in ilk iki ayında da devam etmiştir. Devlet iç borç senetleri üzerinden yapılan finansal arbitrajın kazancı, 2000 ve 2001 yılları hariç, pozitif ve uluslararası piyasalardaki getiri oranlarından fazlasıyla yüksek düzeylerde gerçekleşmiş, 2006 yılı ortalarındaki kısa süren finansal çalkantı dönemi hariç tutulursa, sürekli olarak iki haneli oranlarda seyretmiştir.

Finansal aracı kesimin en önemli alt sektörünü oluşturan mevduat bankalarının varlık ve yükümlülük yapılarında 1997'den bu yana çarpıcı değişiklikler yaşanmaktadır (Tablo III.18-19). 1997'de mevduat bankaları toplam varlıklarının yaklaşık yüzde 20'sini oluşturan hükümetten alacaklar, 2000-2001 bunalımının hemen sonrasında hızla artmış, oransal pay daha sonra konsolide bilançonun kabaca yüzde 30'una kadar gerilemiştir. Ancak bu portföy kaleminde mutlak değerce gerileme izlenmemektedir.

Özel sektöre açılan kredilerin toplam varlıklar içindeki payı 2001 ve 2002'de tarihsel olarak en düşük düzeylerine inmiş, ancak bu yıllardan sonra hızla yükselmiştir. Kasım 2007 sonunda özel krediler mevduat bankaları konsolide bilançosunun yaklaşık yüzde 42'si ve GSMH'nin yüzde 32'si mertebesinde ve son onbir yılın en yüksek düzeyinde idi. Bu gelişmede bankaların hanehalklarına açtıkları tüketici kredileri ve benzerlerindeki çarpıcı genişlemenin büyük katkısı olmuş, söz konusu kredilerin özel krediler içindeki payı 1997'de yüzde 11 dolayında iken bu pay 2006 sonunda yüzde 40'a, Kasım 2007 sonunda da yüzde 43 dolaylarına ulaşmıştır.

Artan konut ve tüketici kredilerinin ortalama kredi vadelerinde yol açtığı artışa rağmen banka yükümlülüklerinin ortalama vadesi kısa kalmaya devam etmiş, böylece bankaların vade uyumsuzluğu dolayısıyla karşı karşıya kaldıkları riskler artmıştır.

Batık kredilerin en iyi göstergelerinden biri olan (Tasfiye olunacak alacaklar/Tüm krediler) oranı 1997'de yüzde 2 dolaylarında

iken, 2002'de yüzde 23'ü aşan bir rekora ulaşmış, ancak tasfiye ve borç yapılandırma girişimleri ile söz konusu oran bunalım öncesindeki düzeylere yaklaşmıştır. Bankaların bilançolarını "makyajlama" alışkanlıkları dolayısıyla bu sayısal değerleri kesin veriler olarak değil, değişme yönünün işaretleri olarak yorumlamak doğru olur. Özetle, ticari bankalar finansal durumlarını 2001-2002'ye kıyasla kayda değer ölçüde iyileştirmiş görünmektedirler.

Döviz açık pozisyonunu temsil edebilecek olan net dış yükümlülükler, 2001 finansal bunalımının hemen öncesinde konsolide bilançonun yüzde 3.8'ine ulaşmış, bankaların dış kaynak bulmaktaki güçlükleri nedeniyle açık pozisyon 2001-2002'de kapanmıştı. 2005'de bankaların yine önemli ölçülerde (konsolide bilançonun yüzde 4.0'ı dolayında) açık pozisyon riski aldıkları, fakat 2006'daki finansal çalkantı sonrasında daha ihtiyatlı davranmayı yeğledikleri anlaşılmaktadır.

2001 finansal bunalımı öncesinde özkaynakların uğradığı erozyon, bunalımı izleyen yıllarda önemli ölçüde giderilmiştir.

Yerleşiklerin toplam mevduatı içinde YTL mevduatının payı, 2001'de son on yılın en düşük düzeyine gerilemiş, 2003 sonrasında toparlanmıştır. 2005-2006'da söz konusu payın tavan değerlere ulaşmış görünmesi, YTL'nin bu yıllardaki aşırı değerlenmesi nedeniyle yanıltıcıdır ve para ikamesi olgusu etkisini halen şiddetle sürdürmektedir. Cari kurdan dolar eşdeğeri olarak yerleşiklerin döviz mevduatı 1997 sonunda 23.8 milyar dolar iken, 2001 sonunda 41.2 milyar dolara yükselmiş, bunalımın had safhasının aşılmasına rağmen artışını sürdürmüş ve 2006 sonunda 70.6 milyar dolara, Kasım 2007 sonunda ise 85.6 milyar dolara ulaşmıştır.[76] Bu sayılar günümüz Türkiye'sinde "dolarizasyon"un geriye dönüşü çok zor bir nitelik kazandığının işaretidir.

Ticari bankalar sistemindeki "ev temizliği", 1999-2001'deki dönem zararlarını 2002'den itibaren kâra dönüştürmüş, bunalım öncesindeki (dönem kârı/toplam yükümlülükler) oranına yaklaşılmıştır.

(Mevduat Bankaları Konsolide Bilançosu/GSMH) oranı 1997'de

76 Avro cinsinden düzenlenecek bir zaman serisi daha ılımlı bir yükseliş sergileyebilir; ancak sorunun özünü değiştirmez.

yüzde 62 dolaylarında iken, 1999-2001 ara döneminde devlet iç borçlanma senetleri portföyünün artan yükü, banka kurtarma operasyonları ve batık kredilerin yanıltıcı şişkinliği dolayısıyla gerçekçi olmayan bir "balonlaşma" sergilemiştir. Şartların "normalleşme" doğrultusunda değişmesi, söz konusu oranı 2003-2004'de yüzde 65-70, 2005-2007'de yüzde 75-80 aralığına yükseltmiştir. Ancak gelişmiş kapitalist ülkelerle kıyaslandığında Türkiye'deki ticari bankalar kesiminin ölçeği henüz küçüktür; finansal derinleşme ve finansal yenilikleri yaygınlaştırma imkanları henüz tüketilmemiştir.Genişleme potansiyeli yanında, performans göstergelerinde son beş yılda kaydedilen gelişmeler ve toplulaşma/birleşmelerin doğurduğu ölçek ekonomileri de yabancı yatırımcıların bu kesime duydukları ilgiyi son yıllarda epey artırmış bulunmaktadır.

TABLO III.18: Mevduat Bankalarının Varlık ve Yükümlülük Yapısı, 1997–2007 (Konsolide bilanço büyüklüğüne oranla, %)

Yıllar	Hükümetten Alacaklar	Özel Sektöre Krediler	Dış Varlıklar	Dış Yükümlülükler	Döviz Pozisyonu	Özkaynaklar
1997	19.7	38.1	11.8	12.8	-1.0	10.2
1998	27.8	30.4	10.3	13.0	-2.7	11.1
1999	34.0	22.6	11.9	14.4	-2.5	9.8
2000	34.3	24.8	11.2	15.0	-3.8	9.4
2001	38.3	19.0	10.9	8.9	2.0	13.2
2002	40.2	16.0	10.3	7.9	2.4	16.0
2003	42.6	20.8	8.1	8.1		17.9
2004	40.1	26.8	9.5	9.2	0.3	17.5
2005	36.1	32.5	8.2	12.2	-4.0	16.8
2006	31.6	37.7	11.5	13.5	-2.0	14.8
2007*/	30.4	41.8	9.3	11.4	-2.1	16.5

*/ Kasım 2007 sonu itibariyle, geçici.

İhmal edilebilir mertebede.

Kaynak: TCMB / EVDS'deki verilerden hesaplanmıştır.

TABLO III.19: Mevduat Bankalarına ait Kimi Göstergeler, 1997–2007

GSMH'ya Oranla, %

Yıllar	Özel Krediler	Tüm Konsolide Bilanço Yükümlülükleri	Hanehalkı Kredileri/ Toplam Özel Krediler), %	(TL Mevduatı/ Yerleşiklerin Toplam Mevduatı),%	(Tasfiye olunacak Alacaklar/ Tüm Banka Kredileri), %	(Dönem Kârı / Toplam Yükümlülükler), %
1997	23.7	62.1	11.2	51.1		
1998	20.1	66.2	13.8	54.9	7.6	2.1
1999	19.7	87.0	14.4	52.6	11.9	-0.7
2000	20.4	81.9	26.8	53.2	11.5	-3.2
2001	17.4	91.9	16.0	41.4	17.2	-1.4
2002	11.6	72.8	20.8	42.7	23.4	1.4
2003	13.7	65.9	26.6	51.0	14.4	2.3
2004	17.9	66.5	34.5	55.7	7.1	2.0
2005	24.4	75.2	38.2	64.3	5.6	1.4
2006	29.1	77.0	40.1	62.8	4.5	2.2
2007[a]/	31.8	76.1	42.9	66.7	4.3	2.6

[a]/ Kasım 2007 sonu itibariyle, geçici.
Kaynak: TCMB / EVDS'deki verilerden hesaplanmıştır.

Yerel banka sahipleri de sınıfsal çıkar ve dayanışma güdüleriyle bu ilgiye olumlu tepki vermişlerdir.[77] 2000'li yıllardaki satınalmalar sonrasında Türkiye'deki bankacılık kesiminin yaklaşık 2/5'i yabancıların mali kontroluna geçmiş durumdadır. Eylül 2007 itibariyle mevduat bankaları konsolide bilançolarının yaklaşık yüzde 90'ına sahip bulunan ilk on bankadan beşinin sermaye sahipliğinde kayda değer ölçüde yabancı payı vardır; bunun yanında

77 Citigroup'un Türkiye'nin üçüncü büyük bankası Akbank'a yüzde 20 payla ortak olmasını "kutlama" toplantısında Sabancı Holding Yönetim Kurulu Başkanı G. Sabancı şöyle konuşmuştur: "Yaşamın her alanında karmaşıklık ve entegrasyon öyle bir seviyeye ulaşmıştır ki, bir kimsenin başarılı olmak için gerekli tüm bilgi ve beceriye sahip olduğunu iddia etmek, abesle iştigaldir. Dahası, büyükbabamın dediği gibi, "Gurur eşekliktir."" Citigroup başkanı C. Prince de toplantıya katılan Amerikalı bir iş adamı ve eski senatörün "Türkiye'yi ve Türkleri çok seviyorum" sözünü yineleyerek, şöyle devam etmiştir: " Biz Türkiye'de daha fazla potansiyel olduğuna inanıyoruz" (*Hürriyet*, 9 Mayıs 2007).

İMKB'de işlem gören pay senetlerinin önemli bir kısmı da yabancıların elindedir.[78]

Bankacılığın "sağlığına" kavuşturulması yönünde son yıllarda alınan mesafe, tüm topluma taşıtılan yüksek bir maliyet ve bankacılık sektöründeki işten çıkarmalarla gerçekleştirilmişken, yerel banka pay sahiplerinin bu kolektif kazanımdan kişisel servet edinimi amacı ile yararlandıkları gözlenmektedir. Bu davranışlar, özel mülkiyet düzenini toplum yararına aykırı kullanmanın en çarpıcı ve esef verici örnekleri sayılmalıdır.

III.9. Küresel Durgunluk ve Türkiye'nin Seçenekleri

ABD ekonomisinin 2008 yılında önceleri öngörülenden daha şiddetli bir biçimde durgunluğa sürükleneceği artık tüm iktisat çevreleri tarafından kabul edilmiş durumdadır. 2007'nin güz aylarında ABD ekonomisinin geleceğine ilişkin tahminler yürüten çoğu piyasa uzmanı, konut piyasasındaki durgunluğun ve kredi piyasalarındaki çalkantıların çabuk aşılacağına, zira Fed'in gerekli önlemleri almış olduğuna inanmaktaydı. Ancak 2007'nin son çeyreğine ilişkin iktisadi veriler, 2008'de ABD'deki durgunluğun şiddetlenerek süreceği gerçeğini artık bir olasılık hesabından çıkararak tüm çıplaklığıyla gözler önüne sermiş gözüküyor.

Örneğin, ABD ekonomisine ilişkin 2007'nin son verileri işsizliğin sert bir biçimde tırmanmakta olduğunu göstermekteydi. Bunun yanında tüketim harcamalarının Noel döneminde dahi canlılığını kaybetmiş olması ABD kredi piyasalarında ve konut sektöründe Ağustos 2007'den beri süregelen çalkantıların artık açık durgunluğa dönüşmekte olduğunu vurgulamaktaydı. ABD ekonomisinde beklenen durgunluğa karşın Avrupa ekonomilerinin bundan etkilenmeyeceği ve Asya'nın "yükselen piyasa ekonomileri" ile birlikte dünya ekonomisini canlı tutabileceği tezi ise, petrol ve genelde tüm enerji fiyatlarında gözlenen artışla birlikte artık inandırıcılığını yitirmiş bulunuyor.

Piyasa "oyuncuları" Amerika'da durgunluğun aşılması için Fed'in daha büyük çaplı faiz indirimleri aracılığıyla ekonomiye ge-

78 Sigortacılık sektöründe de yabancı payı bugün kabaca 3/4'e ulaşmıştır.

nişleyici politikalar enjekte edeceğini umarak oyalanıyor. Gerçek şu ki böylesi bir belirsizlik ortamında, yaklaşmakta olan krizin dizginlenmesi, dünya ekonomisinin yeniden canlandırılması ve "beklentilerin yeniden olumluya döndürülmesi" için Fed'in para politikalarının tek başına yeterli olamayacağı görüşü giderek yaygınlaşıyor.

Bu konudaki en çarpıcı yorum IMF İcra Direktörü Dominique Strauss-Kahn'ın *Financial Times* gazetesinde (11 Şubat 2008) yer alan görüşleriydi. Kahn yazısını "(IMF'nin) *yayımlamış olduğu son öngörüler ABD ekonomisinde belirgin bir durgunluğun yaşanacağını; diğer sanayileşmiş ülkelerde de orta ölçekte, ancak gene de hissedilir bir yavaşlama olacağını göstermektedir. Yükselen piyasa ekonomilerinde yaşanması beklenen durgunluğun zamanlaması tam olarak bilinmemesine karşın, bu ülkelerin sanayileşmiş ülkeler grubu ile olan sıkı bağlantıları nedeniyle, daha önceleri tahmin edilenden daha kısa sürede durgunluğa gireceği düşünülmektedir*" sözleriyle tamamlamaktaydı.

IMF İcra Direktörü'ne göre yaşanmakta olan durgunluğu aşmak için *para politikaları tek başına yeterli olmayacaktır.* Bu tespit iki nedene dayandırılmaktadır: Birincisi, yaz aylarından bu yana finansal sistemde yaşanan çalkantılar sonrasında para politikası araçlarının reel ekonomiyi yönlendirme işlevi artık çok zayıflamış durumdadır. İkinci olarak da, sadece para politikasıyla yetinildiğinde, derinleşmekte olan sorunlar karşısında geç kalma tehlikesinin büyüyeceği düşünülmektedir

Dolayısıyla, IMF üst yönetiminin görüşlerini yansıtan bu yoruma göre, durgunluğa karşı para politikaları yanında *genişletici maliye politikaları*na da gerek vardır.

Kanımızca bu yorum, son yirmi-otuz senedir maliye politikalarını sadece enflasyona neden olmakla eleştiren IMF üst yönetimi için bir kırılma noktasını işaret etmektedir. IMF icra direktörlüğü enflasyonist tehlikeye rağmen kamu harcamalarının arttırılmasını krizin önüne geçmek ve finansal sistemin daha fazla zarar görmesini önlemek bakımından gerekli bulmaktadır. Nitekim, biraz da bu görüşün etkisiyle ABD yönetimi Şubat 2008 başında 160 milyar dolarlık bir mali genişleme politikasını, enflasyon ve bütçe açığının artması tehlikelerine rağmen, yürürlüğe koymaktan çekinmemiştir.

Aslında iktisadi gerçekler çok yalın olarak karşımızda durmaktadır. Fed'in Eylül 2007'den bu yana sürdürdüğü faiz indirimleri sonucunda ABD'de gösterge faiz oranları 2008 yılı başında yüzde 4.25'e gerilemiş durumdaydı. Fed, beklendiği üzere, Ocak-Nisan 2008'de aşamalı faiz indirimlerine giderek ABD'de faizleri Nisan 2008 sonunda yüzde 2 düzeyine düşürmüştür. Bu da yaklaşık yüzde 2.5 – 3 civarında seyreden enflasyon hesaba katıldığında ABD ekonomisinin artık *reel olarak negatif faizle* çalışacağı anlamına gelecektir. Negatif reel faizle işleyen bir ekonomide artık para politikalarının herhangi bir etkinliğinin kalması beklenemez. Bu yüzden Fed'in artık daha fazla atabileceği bir adım kalmamış gibidir.

Uluslararası finans piyasaları da aslında bu gerçeği görmekte ve fonlarını artık Türkiye benzeri gelişmekte olan piyasalardan çekmeye hazırlanmaktadır. Nitekim TCMB verilerine göre Türkiye'ye akmakta olan kısa vadeli sermaye ve portföy girişi Kasım 2002'den bu yana ilk defa eksiye dönmüş; cari işlemler açığı ise 12 aylık birikimli olarak 35.7 milyar dolarla yeni bir rekor kırmıştır. Bu şartlar altında, artan petrol fiyatlarıyla birlikte Türkiye'nin 2008 yılında rekor düzeyde seyreden cari işlemler açığını kapatmakta zorlanacağını düşünmek yanlış olmayacaktır[79].

Ancak burada çarpıcı bir gözlem ile daha karşı karşıyayız. Gelişmiş batı ekonomilerinde durgunluğa karşı geliştirilen istikrar programlarında para ve maliye politikalarının birbirlerini *tamamlayıcı* olarak, eşgüdüm halinde kullanılması tasarlanırken, Türkiye ve benzeri "yeni yükselen piyasa" ekonomilerinde ısrarla daraltıcı politikaların sürdürülmesi gereği öne sürülmektedir. Bu konuda res-

79 Sabancı Holding yönetim kurulu başkanı G. Sabancı, holdingin yıllık paylaşım toplantısında şöyle konuşmuştur: "Siyasi krizlerden uzak durmamız halinde önemli bir fırsat olarak "subprime" krizi ile uğraşmak için dünya piyasalarına sürülen likidite fazlası(nın)... gidebileceği yerlerden birinin Türkiye olacağını görüyoruz" Bn. Sabancı bu durumun kısa dönemde cari açığın finansmanına katkıda bulunacağını da ifade etmiştir (*Hürriyet*, 28 Şubat 2008). Uluslararası sermayenin değişen risk algılaması önünde Bn. Sabancı'nın olmasını arzu ettiği şeyi, olabilecek şey gibi betimlediği anlaşılmaktadır. Türkiye'ye dış kaynak girişinin 2008'in ilk iki ayında bazı nitelik değişiklikleri sergilediği, portföy yatırımları ve DYY girişlerinin azalma eğilimi gösterdiği, buna karşılık dış alemden doğrudan borçlanmaların arttığı izlenmektedir (bkz. G. Uras "Dolar fiyatı neden kıpırdanmaya başladı?, *Milliyet*, 14 Nisan 2008). AKP hükümetinin 2008 yılının başlarında yükselen petrol gelirlerine sahip Arap ülkelerine finansal açılımı bu bağlamda değerlendirilmelidir.

mi söylemleri kısaca yeniden anımsamak yeterli olacaktır: Türkiye mali disiplini sürdürmeye kararlıdır; kamu kesimi bütçe dengesinde faiz dışı fazla yaratma hedefi sürdürülecektir. Bu hedefe ulaşmak için kamu harcamaları kısılacak, özelleştirmeler hızlandırılacaktır. Merkez Bankası ise enflasyon hedefinden başka hiçbir politika ile ilgilenmeyecek ve serbest kur rejimi altında faiz enstrümanı aracılığıyla fiyat istikrarını gözetmeye devam edecektir....

Bu satırların gerçek anlamı şudur: Türkiye daraltıcı maliye ve para politikalarını sürdürecek ve küresel finans piyasalarına yüksek faiz sunmaya devam ederek, elde ettiği *sıcak para* ve şirket el değiştirmeleri ve arazi satışlarından elde ettiği *doğrudan yatırım* finansmanı aracılığıyla *ucuz döviz* ve *dış borçlanma* stratejisine dayalı spekülatif büyümesini sürdürmeye çalışacaktır.

Dolayısıyla IMF icra direktörlüğü küresel durgunluk tehdidi karşısında sanayileşmiş batı ülkelerine *genişletici* maliye ve para politikaları önerirken, Türkiye ve benzeri yükselen piyasa ekonomilerinin istikrar arayışlarını *daraltıcı* politikalarla sınırlamaktadır. Buna gerekçe olarak da söz konusu ülkeler grubunun uluslararası sistemde *güven ve itibar* sağlaması gerektiği öne sürülmektedir.

Bu yorum, büyümenin kaynakları sadece spekülatif nitelikli sıcak para ve dış finansman girişleriyle belirlendiğinde elbette doğrudur: İçinde istihdam, sosyal hizmet, yoksullukla mücadele gibi kavramların olmadığı bu tür bir iktisadi programın biricik sorunu gerçekten de uluslararası finans sistemine güven ve itibar tazelemekten ibaret kalacaktır.[80]

Ancak unutulmamalıdır ki, iktisadi bunalımlar tarih boyunca sadece durgunluk ve yoksullaşmadan ibaret olmamış, bu bunalım-

80 2008 ve sonrasında dünya ekonomisinden yansıyacak olumsuz şoklara karşı "tedbirler" alınmasını salık veren yazılara ulusal basında giderek daha sık rastlanmaktadır. 1980'den bu yana iktisat politikasındaki manevra alanını kendi tercihleriyle fiilen ortadan kaldırmış bulunan Türkiye ekonomi yönetiminin bugünkü para, maliye ve döviz kuru politikasıyla uluslararası mali istikrarsızlığa direnmesi mümkün görünmemektedir. Türkiye'yi "tetikte durmaya" çağıran iç ve dış çevrelerin somut bir öneri paketi de yoktur (bunu teyit eden bir görüş için bkz. E. Cansen, "Türkiye Tetikte Durmalı", *Hürriyet*, 30 Nisan 2008). Uluslararası şoklara karşı dirençsizlik Türkiye'ye özgü değildir; gelişmekte olan ülke ekonomilerinde de benzer zaaflar mevcuttur. Bu konuda aydınlatıcı bir değerlendirme için, bkz. Y. Akyüz (2008), "Managing Financial Instability in Emerging Markets: A Keynesian Perspective", www.tek.org.tr/dosyalar/ODTUKEYNESTFIN.pdf

lar sermayenin uluslararası anlamda kendini yenilemesine ve el değiştirmeler ve birleşmeler aracılığıyla yeniden yapılanmasına da zemin hazırlamıştır. Dolayısıyla, özelleştirmelerin hızlandırılması, "DYY geliyor" avuntusuyla ulusal varlıkların uluslararası sermayeye aktarılması ve 70 milyonluk bir yurt içi pazarın ucuz itahalat furyasına teslimi işte bu yeniden yapılanma sürecinde Türkiye benzeri ülkelere biçilen iktisadi rolün açık yansımalarıdır.

IV

ÖDEMELER DENGESİ VE DIŞ EKONOMİK İLİŞKİLER



IV.1. Sermaye Hareketlerinin Dökümü

2003-2006 arasında Türkiye'ye yabancı kökenli sermaye girişi her yıl artış göstermiş ve Tablo IV.1.'de gözlendiği gibi 2006 ve 2007'de 55-57 milyar dolar düzeylerine ulaşmıştır. Türkiye ekonomisi, böylelikle, "yükselen piyasa ekonomileri" diye adlandırılan ülke gruplarına dönük sermaye akımlarından önemli pay alan bir konuma yükselmiştir. Uluslararası kapitalizm son beş yıl içinde Türkiye ekonomisine 186 milyar dolara ulaşan sermaye aktarmış; böylelikle nesnel olarak AKP iktidarına çok stratejik bir destek sağlamıştır. Tablo IV.2, Türkiye ekonomisine son yıllardaki (farklı tanımlara göre) dış kaynak girişlerinin boyutunu ve büyüme sürecine katkısının nicel boyutlarını ortaya koymayı hedefliyor.

BSB'nin 2006 Raporu'nda da vurgulandığı gibi, son yıllarda ekonominin dış dünyayla bütünleşmesi, *otonom sermaye (veya dış kaynak) hareketleri → büyüme → cari açık* bağlantı çizgisi içinde oluşmuştur. Sermaye hareketlerinin bağımsızlaştığı bir ortamda, özellikle fiili hasılanın, ulusal ekonominin potansiyel hasılasının altında bir düzeyde gerçekleştiği koşullarda, artan sermaye girişleri iç talep ve kısa dönemli büyüme hızı üzerinde farklı mekanizmalarla genişletici etkiler yaratmakta, bu etken de cari işlem açığını (öncelikle ithalat aracılığıyla) yukarı çekmektedir. Bu çerçeve

içinde ödemeler dengesiyle ilgili tartışmaların ana sorunu ***yabancı kökenli sermaye girişlerinin hangi tempoyla ve ne kadar sürdürülebileceği*** sorusundan kaynaklanan belirsizlikle ilgilidir. Türkiye ekonomisinin 2002'den sonra yüksek bir tempoyla büyümüş olması, 1998-2007 döneminin tümündeki ortalama büyüme hızını hâlâ potansiyel büyüme hızına ulaştıramamıştır. Dolayısıyla burada kapsanan dönem boyunca kısa vadeli büyüme hızının dış kaynak girişlerine bağımlılığı geçerli olmaktadır.

TABLO IV.1: Ödemeler Dengesi Sermaye Hesabının Ana Öğeleri, 2002-2007 (Milyon dolar)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Yabancı kökenli sermaye	10604	10014	23436	40322	56856	55365
Yerleşik kökenli sermaye	-3048	-2871	-9202	-2052	-18400	-8922
Hata/noksan	116	4940	2189	2181	-149	-415
Cari denge	-1519	-8036	-15599	-22604	-32193	-37996
Rezerv hareketleri*	-6153	-4047	-824	-17847	-6114	-8032
Yabancı kökenli sıcak para	-1534	5693	11996	15950	10501	-1075
Yerli sıcak para**	-1813	3915	-5139	626	-14429	-5836
Sıcak para dengesi	-3347	9608	6857	16576	-3928	-6911
Borç yaratan yabancı sermaye	9487	7357	19124	24624	34999	28354
Dış borç***	129701	144301	160839	169000	207735	237322

(*): Artış(-), azalış(+). (**): Net hata /noksan dahil. (***): 2007 Ocak-Eylül.

Tablo IV.1 bu anlayış çerçevesinde düzenlenmiştir: Yabancı kökenli sermaye girişleri yerleşiklerin sermaye çıkarmalarına, cari açığın finansmanına ve rezerv birikimine tahsis edilmektedir. "Hata/noksan" kaleminin temsil ettiği kayıtdışı sermaye hareketleri ise yıllar arasında işaret değiştirmektedir. 2003-2005'te önemli boyutlarda kayıt dışı dış kaynak girişi; 2000-2001 ve 2006-2007'de ise toplam olarak 5.1 milyar dolara ulaşan kayıtsız "sermaye kaçışı" söz konusu

olmuştur. Tablonun alt bölümü ise, sermaye hareketlerinin "sıcak" ve "borç yaratan/yaratmayan" öğelerini yansıtmaktadır[81].

IV.2. Dış Kaynak - Büyüme Bağlantısı

Türkiye ekonomisinin büyüme süreci ile dış kaynak hareketleri arasındaki nicel bağlantılar ise Tablo IV.2 aracılığıyla incelenebilir.

"Dış kaynak hareketleri" üç farklı biçimde ölçülebilir. Birincisi, yabancı kökenli sermaye girişleridir. Tablo IV.2'nin ilk sırasında içerilen bu öğe (YAS), 2005-2006 arasında yüzde 41 oranında artmış, 2007'de ise yüzde 3 dolaylarında gerilemiştir. İkinci anlamdaki dış kaynak toplamı, yabancı, yerli ve kayıtdışı sermaye hareketlerinin net bilançosundan oluşur. Tablonun 4. sırasında içerilen bu kalem (NSH), 2006'da yerleşiklerin artan "sermaye ihracı"nın katkısıyla, bir önceki yıla göre yüzde 5 oranında düşmüş, 2007'de bu eğilimin yavaşlaması sayesinde yüzde 20'lik bir artış göstermiştir. Son yıllarda yerleşik kökenli sermaye çıkışlarının önemli bölümleri bankaların yurt dışı varlıkları ile portföy yatırımlarından kaynaklanmaktadır. Bu olgu, çok büyük boyutlu yabancı sermaye girişlerinin bankalara intikal eden öğelerinden türeyen (otonom değil, bağımlı) bir gelişme olarak görülebilir. Yerleşik aktörlerin sermaye çıkışlarının bu etkene bağlı olduğu koşullarda "dış kaynak hareketi" hesaplamasında, "net sermaye hareketi" tanımına daha az önem verilmesi doğru olacaktır. Üçüncü tanım, "dış dünyadan net kaynak aktarımı" (NKA) olarak anılır ve cari açıktan, kâr ve faiz transferlerinin net toplamı çıkarılarak elde edilir. Tablonun 7. sırasında içerilen bu büyüklük de 2006'da yüzde 52'lik, 2007'de de yüzde 22'lik bir yükseliş kaydetmiştir.

Yüksek düzeyli ve oranlı net kaynak girişlerinin *varlığı ve süregelmesi* pozitif bir büyüme ivmesinin sürdürülmesi için yeterli değildir. Toplam talebin genişlemesi, ekonomiye dıştan şıringalanan pozitif değerli bir akımın *varlığı* dışında, bir önceki döneme göre

81 TCMB'nin ödemeler dengesi istatistiklerinde kullanılan kodlamaya göre yabancı kökenli sıcak para, IIB2.2.1, IIB2.2.2.2.1, IIB3.2.2.3.2, IIB3.2.2.4.2, IIB3.2..3.2 kalemlerinin, yerleşik kökenli sıcak para ise, IIB2.1.2, IIB2.1.3, IIB3.1.3, IIB3.1.4.2 kalemlerinin toplamlarından hesaplanmıştır. Borç yaratan yabancı sermaye ise, yabancı kökenli net sermaye toplamından yurt içine yapılan doğrudan yatırımlar ile hisse senetlerine yapılan portföy yatırımlarının çıkarılmasıyla hesaplanmıştır.

artması sayesinde gerçekleşebilir. Dış kaynak hareketlerine uyarlandığında bu etkiyi, Tablo IV.2'de yabancı sermaye (YAS), net sermaye hareketi (NSH) ve net kaynak aktarımı (NKA) değerlerindeki *yıllık değişmeleri, bir önceki yılın* (dolarla hesaplanan) GSMH düzeyine oranlayarak hesaplıyoruz (Bk. Tablo IV.2, sıra 3, 6 ve 9). 2002-2007 arasında "dış kaynaklarda değişme"ye ilişkin (on sekiz gözlemi içeren) bu üç hesaptan herhangi birinin negatif değere ulaştığı iki yıl, YAS bakımından 2007, NSH bakımından 2006'dır. Her iki yılda da büyüme hızında yavaşlama gözlendiği dikkati çekmektedir.

Ancak, sorun da bu noktada ortaya çıkıyor. Büyüme ivmesinin sürmesi, bugünkü koşullarda dış kaynak hareketlerinde *artışları* gerekli kılmaktadır. Kısacası, yüksek düzeyde, ancak bir önceki yılın *altında* seyreden dış kaynak girişlerinin, büyüme hızını kesinlikle aşağıya çekmesi beklenmelidir. Hatta (bugünün koşullarında olası görülmeyen) telâfi edici makro-politikalar uygulanmadığı takdirde milli gelir *düzeyinin* de düşmesi söz konusu olabilecektir.

Tablo IV.2: Yabancı Kaynak Hareketleri/Büyüme Bağlantısı (Milyon dolar, yüzdeler)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Yabancı sermaye(YAS)	**10604**	**10014**	**23436**	**40322**	**56856**	**55365**
YAS/GSMH	5.8	4.2	7.8	11.1	14.5	
YAS'ta değişme/GSMH*	9.1	0 0	5.6	5.6	4.6	-0.4
Net sermaye hareketi(NSH)**	**7672**	**12083**	**16423**	**40451**	**38307**	**46028**
NSH/GSMH	4.2	5.1	5.5	11.3	9.4	
NSH'de değişme/GSMH*	9.6	2.4	1.8	8.01	-0.9	1.9
Net kaynak aktarımı(NKA)***	**-3035**	**2479**	**9964**	**16804**	**25586**	**31202**
NKA/GSMH	-1.7	1.0	3.3	4.7	6.2	
NKA'da değişme/GSMH*	3.7	3.0	3.1	2.3	2.4	1.4
Büyüme	**7.8**	**5.97**	**9.9**	**7.6**	**6.0**	
Cari denge/GSMH	**-0.4**	**-3.4**	**-5.2**	**-6.3**	**-8.0**	

Not: "Büyüme" sırası hariç, tüm oranlar GSMH'nin dolar cinsinden eşdeğeriyle hesaplanmıştır.

(*) YAS, NSH ve NKA'da iki yıl (t ve t-1) arasındaki değişme, önceki yılın (t-1'in) GSMH'sına oranlanmıştır.

(**) NSH=YAS+Yerleşik kökenli sermaye+Net hata ve noksan.

(***) NKA=Cari *açık* + gelirler dengesi. Bu ifade, "cari *denge* – gelirler dengesi" ifadesiyle elde edilen değerin işaretinin değiştirilmesiyle eş anlamlıdır

Tüm "yükselen piyasalar"a dönük sermaye akımlarının içindeki payını 2005-2006 arasında çarpıcı boyutlarda (yüzde 9'dan yüzde 15,6'ya çekerek)[82] yükselten Türkiye'nin, bu ivmeyi (dolayısıyla yüksek büyüme temposunu) 2007 sonrasında da sürdürmesi mümkün müdür? Daha da önemlisi, 2007 sonundan itibaren metropol piyasalarında büyük zararlara sürüklenen uluslararası finans kapitalin çevre ekonomilerine yönelişinin daralması kaçınılmaz değil midir? "Yükselen piyasa ekonomileri"ne dönük akımlardaki olası daralmanın Türkiye'ye yansımasının boyutu ve biçimi, sermaye hareketlerinin ana öğelerinde ve yabancı kökenli sermaye girişlerinin bileşiminde son yıllarda gözlenen değişiklikler ve bunlardan kaynaklanan kırılganlık öğeleri mercek altına alınarak tartışılabilir.

IV.3. Sıcak Para, Doğrudan Yatırımlar ve Dış Borçlar

2002-2004 yıllarında Türkiye'ye giren yabancı kökenli sermayenin ortalama yüzde 82'si dış borç yaratan öğelerden oluşmaktaydı. 2005-2007'de bu oran yüzde 58 civarında kalmıştır. İkinci ve önemli bir değişme ise, yabancı kökenli sermaye girişleri içindeki sıcak para öğesinde gerçekleşen göreli daralmadır: 2003'te yüzde 59'a yaklaşan bu oran sonraki dört yıl boyunca sürekli aşınmış, hatta 2007'de (yabancıların banka mevduatından, tahvillerden çıkışları ve T.C. bankalarının kısa vadeli kredilerindeki net geri ödemeler nedeniyle) negatif değere ulaşmıştır. Son iki yıl içinde yerli sıcak paradaki hızlı (yukarıda değinilen, bankalardan kaynaklanan ve "bağımlı" niteliki) çıkışlar nedeniyle sıcak para dengesi de negatif olmaktadır.

Neoliberalizmin Türkiye'deki partizanları bu olguları aceleci bir iyimserlik pompalama vesilesi olarak kullandılar. Bunlara göre, sözü geçen değişmeler sermaye hareketlerine ilişkin niteliksel bir düzelmeyi yansıtmaktadır. Buna yol açan ana etken de 2005'ten itibaren çok çarpıcı bir artış ivmesi gerçekleştirerek son iki yılda 19-20 milyar dolarlık düzeylere ulaşan doğrudan yabancı sermaye yatı-

82 Yukarıda Tablo III.1'de Türkiye için belirlenen 2005 ve 2006'ya ait yabancı sermaye girişlerinin Institute of International Finance, *Capital Flows to Emerging Market Economies,* May 31, 2007, Table 1 ve 3'teki "yükselen piyasa ekonomileri"ne dönük olarak tahmin edilen toplam yabancı sermaye akımları içindeki payı.

rımlarıdır. Dış borç yaratmayan, kalıcı, istikrarlı, spekülatif özellikler taşımayan bir dış kaynak türünün, ekonominin dış dengeye ilişkin kırılganlık öğelerini büyük ölçüde giderdiği müjdelenmiştir.

Bu iyimser değerlendirme üç düzlemde tartışılabilir: *Dış borç dinamikleri, doğrudan yabancı sermaye girişlerinin etkileri* ve *sıcak para sorunları...*

TABLO IV.3: Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Türkiye'de Dış Borç Göstergeleri, 2006 (%)

	G.O.Ülkeler	Türkiye
Dış borçlar/Milli gelir	26.3	51.7
Dış borçlar/ İhracat(mal+hizmet)	67.4	178.0
Dış borç servisi/İhracat(m+h)	13.8	34.4
Kısa vadeli/Toplam dış borç	21.7	20.3
Kısa vadeli borç/Rezervler	23.3	69.0
Rezerv/(K.V.Borç+C.Açık)*	429.8	83.1
Borç yaratan yabancı sermaye	37.5	62.4
Yıllık borç artış oranı: 1989-2006	5.1	9.9
Yıllık borç artış oranı: 1998-2006	3.8	10.1
GOÜ borçları içindeki pay, 1989		3.0
GOÜ borçları içindeki pay, 1998		4.0
GOÜ borçları içindeki pay, 2006		6.4

Kaynak: IMF, *World Economic Outlook* (Nisan 2007) ve TCMB verileri.
(*): Bu oranın hesabında cari fazlaya sıfır değer veriliyor.

İlk olarak toplam içindeki oranının düşmekte olmasına rağmen, dış borç yaratan sermaye girişlerinin 2006 ve 2007'de toplam olarak 63 milyar dolara ulaşmış olduğuna dikkat çekilmesi gerekir. Bu rakam, geri ödemeler ve yeni borçlanmalar toplamından oluşan "net" bir büyüklüktür ve bu nedenle dış borç stokunu oluşturan yabancı paraların pariteleri değişmediği takdirde 2007 sonunda dış borçların 2005'e göre yüzde 37 oranında artarak 232 milyar dolara ulaşması gerekmekteydi. Nitekim 2007 Eylülünde dış borç top-

lamı 237 milyar dolar olarak belirlenmiştir (Tablo IV.1 ve IV.4)[83]. Türkiye'nin dış borçlanmasında (sabit fiyatlarla ve YTL ile hesaplanan) GSMH büyüme hızını fazlasıyla aşan dört nala bir yükselme söz konusudur.

Tablo IV.4: Türkiye'nin Toplam Dış Borç Stoku (milyar dolar)

	1990	1995	2000	2003	2005	2006	2007*
Dış Borç Stoku	52.0	76.1	118.7	144.3	169.0	207.7	237.3
Toplam Kamu	50.2	68.5	63.0	95.2	85.8	87.2	89.7
Özel Sektör	1.8	7.7	55.7	49.1	83.2	120.5	147.6
1. Kısa Vadeli Borçlar	9.5	15.7	28.3	23.0	37.1	42.3	40.4
Toplam Kamu	9.5	15.7	1.7	4.2	4.9	4.3	4.1
Özel Sektör			26.6	18.8	32.2	38.0	36.3
2. Uzun Vadeli Borçlar	42.5	60.4	90.4	121.2	131.9	165.4	196.9
Toplam Kamu	40.7	52.8	61.3	91.0	80.9	82.9	85.6
Özel Sektör	1.8	7.7	29.2	30.2	51.0	82.5	111.3

Kaynak: HDTM - Kamu Finansmanı Verileri. (*): Ocak-Eylül 2007

1997-98 Asya krizini izleyen yıllarda, gelişmekte olan ülkelerin büyük çoğunluğu (cari işlem açıklarını aşağıya çekerek, çoğu kez dış fazlalar gerçekleştirerek) dış borç göstergelerini düzelttiler; bazıları dış borç stoklarını aşağıya çekebildiler. IMF gözetiminde "ters yönde" giden Türkiye'nin ulaştığı konum Tablo IV.3'de ortaya konuyor. Burada, dış borçların göreli ağırlığıyla veya olası risklerle ilgili göstergelerin biri dışındaki tümü, gelişmekte olan ülkelere ilişkin ortalamalarla karşılaştırıldığında Türkiye'nin "daha ağır borçlu, daha riskli" konumda olduğunu ortaya koyuyor.

83 2005 sonu ile Eylül 2007 arasında avro, dolar karşısında yüzde 20 oranında değer kazanmıştır. 2007'de dış borçların yüzde 35'i avroya bağlıdır. Bu tarihteki avro borçlara Aralık 2005'deki kurlar uygulansaydı dış borç toplamı 20 milyar dolar azalmış olacaktı.

Tablo IV.4, Türkiye'nin kısa vadeli dış borçlarının toplam içindeki payının 2000 sonrasında ılımlı bir tempoyla düştüğünü gösteriyor. Bu öğeden kaynaklanan risk etkeni ağırlaşmamaktadır. Ancak, özel sektörün dış borcunun düzeyi ve oranındaki çarpıcı artış dikkat çekici ve endişe uyandırıcıdır. Bu oran 2003'te yüzde 34'ten 2007 Eylülünde yüzde 62'ye çıkmıştır. Yüksek faizli YTL kredilerinden kaçan şirketler ve bireyler dövizle ve imkân buldukça yurt dışından borçlanmayı yeğlediler. Bu durum döviz piyasalarındaki olası bir çalkantıda, kur riskinin özellikle döviz kazancı sınırlı olan şirketlere yıkılması anlamına gelir ve finansal krizi reel ekonomiye taşıyan ana halka özel sektörün yüksek dış borçları olarak ortaya çıkar.

Tablo IV.3'teki "gelişmekte olan" ülkeler grubuna eski Doğu bloku, "Orta ve Doğu Avrupa" ile "Rusya ve BDT" başlıkları altında iki bölge içinde girmektedir. Geleneksel kapsamıyla *gelişmekte olan ülkeler* de dört coğrafi bölge altında toplanmıştır. Böylece tanımlanan çok geniş bir "Güney ve Doğu" coğrafyasının tümünü kapsayan ortalamalarla yapılan bir Türkiye karşılaştırması yanıltıcı olabilir. Ayrıca tablo biçiminde sunmadığımız bir karşılaştırma daha yapıyoruz. Tablo IV.3'ün ilk yedi sırasında yer alan göstergelerin altı coğrafi bölgeye ait ortalamaları ile Türkiye oranlarını birlikte gözlemekte ve kırk iki karşılaştırmanın otuz yedisinde Türkiye göstergelerinin "daha ağır, daha riskli" olduğunu belirlemekteyiz. Tekil ülkelere geçildiğinde, dış borç göstergelerinde Türkiye'den "daha kötü" durumda olan ülkeler vardır; ancak, Türkiye'nin bu türlü bir sıralamanın da arkalarında yer aldığı anlaşılmaktadır.

Son iki yıllık artışın sonunda 20 milyar dolar eşiğine ulaşan doğrudan yabancı yatırımların (DYY'nin) ise, görece istikrarlı bir dış kaynak öğesi olduğu açıktır. Ancak, bu özellik sözü geçen sermaye hareketinin etkileri üzerinde eleştirel bir değerlendirme yapılmasına engel olamaz. Adındaki "yatırım" sözcüğüne rağmen, DYY'nin büyük bölümü, ekonominin sabit sermaye stokunun genişlemesi anlamında "yatırım" değildir; "edinimler ve birleşmeler" kalemi altında sınıflanan ve ulusal mülkiyetin yabancılara aktarılması anlamına gelen bir el değiştirmeden ibarettir.

TABLO IV.5: Doğrudan Yabancı Yatırımların Sektörel Dağılımı, 1999-2006

(Milyon dolar ve yüzde paylar)

	1999-2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
Sanayi,tarım	3292	30,3	835	8,0	1996	9,7	4545	20,5
Hizmetler	5214	48,1	7703	74,2	15649	76,1	14645	66,1
G. Menkul	2341	21,6	1841	17,8	2922	14,2	2952	13,4
Toplam	10847	100,0	10379	100,0	20567	100,0	22142	100,0

Not: Yurtiçine doğrudan yatırımların "giriş" kalemi artı gayrimenkul yatırımları kapsanmaktadır. "Çıkışlar" ve "diğer sermaye" dışlandığı için net doğrudan yatırımlarla özdeş değildir.
Kaynak: Hazine Müsteşarlığı.

Gayrimenkul (bina, arsa, arazi) satışları 2007'de 3 milyar dolara ulaşmıştır. Türkiye'yi yöneten siyasi kadroların ve burjuvazinin kendi mal ve varlıklarını yönetme beceri, niyet ve güçlerinin yok olduğu anlamına gelen özelleştirmeler ve banka/şirket satışları, giderek artan boyutlarda ticarete konu olmayan (dolayısıyla döviz kazancı sağlamayacak) sektörlerde yoğunlaşmaktadır. Tablo IV.5 de göstermektedir ki 2007'de hizmetler sektörüne yönelen DYY'nin toplam içindeki payı yüzde 66 dolayındadır. Gayrimenkullere dönük yatırımlar eklenir ve hizmetler grubu içinde dikkate alınırsa bu oran yüzde 80'e yaklaşmaktadır. İleriki yıllarda döviz kazandırmayan dolaysız yatırımlardan kaynaklanan kâr transferlerinin ödemeler dengesi üzerinde ciddi bir baskı oluşturabileceği de dikkate alınmalıdır. Nitekim 2007'de kâr transferleri, bir önceki yıla göre yüzde 69'luk bir artışla 2 milyar dolara çıkmıştır. Bu rakamı, aynı yılın astronomik DYY girişlerinin sadece yüzde 9'una ulaştığı için "sembolik" boyutta görmek yanıltıcı olacaktır.

Öte yandan, sıcak para ile ilgili "risk algılamaları", bu tür sermaye girişleri, yani *akımlar* dışında, Türkiye ekonomisi içindeki sıcak para *stokunun* boyutları ile de ilgilidir. 2007'de geçmiş yılların akımlarından ve hisse senedi ve bono/tahvil değerlerinde-

ki artışlardan kaynaklanan sıcak para *stokunun* 100 milyar dolar civarında olduğu tahmin edilmektedir. Bu koşullarda sıcak para hareketlerinden kaynaklanan risk olasılığı, sadece söz konusu akımlardaki düşme ve yön değiştirme ile değil, YTL'li plasman araçlarına bağlanmış sıcak para stokunun ani çıkışlara yönelmesi ile de ilgilidir. Dalgalı kur sisteminin, bu risk etkenini (döviz kuru dalgalanmalarına karşı "yatırımcılar" tarafından kullanılan çeşitli güvence mekanizmalarının varlığı dikkate alınırsa), sadece belli ölçülerde frenlediğini de belirtmek gerekiyor.

Yukarıdaki açıklamalar, 2006'da Türkiye'ye giriş yapan yabancı kökenli sermayenin bileşimindeki "niteliksel düzelme" saptamasının abartılı olduğunu, bu değişikliğin ekonominin olası dış şoklara karşı kırılganlığını büyük ölçüde hafifletecek özellikler taşımadığını ortaya koyuyor. 2004 verileriyle "yükselen piyasa ekonomileri" grubuna giren ülkeler arasında yapılan bir araştırma, uluslararası faizlerle veya döviz kuru hareketleriyle ilgili bir şok ve özel sermaye akımlarında ani bir düşme söz konusu olduğunda çeşitli nicel göstergeler kullanarak ülkeleri kırılganlık dereceleri bakımından sıralıyor ve Türkiye'nin listelerin en üstlerinde yer aldığını belirliyordu[84]. 2006'nın ortalarından beri uluslararası sermaye hareketlerinde zaman zaman patlak veren çalkantıların en çok etkilediği iki-üç ülkeden birinin Türkiye olması bu bakımdan öğreticidir.

IV.4. Büyüme - Cari Açık Bağlantısında Bozulma

Son yıllarda Türkiye ekonomisinde, büyüme ile cari işlem açıkları arasındaki bağlantıda ciddi bir "bozulma" meydana gelmiştir. Tablo IV.6 bu değişmeyi ortaya koyuyor.

---

84 M. Goldstein, "What Might the Next Emerging Market Financial Crisis Look Like?", Institute of International Economy Working Paper No: 05-7, July 2005. Sözü geçen şoklara bağlantılı olarak oluşturulan otuz dokuz adet kırılganlık göstergesinin otuzunda Türkiye ilk beş (ve bazılarında ilk) sırada görünmektedir.

TABLO IV.6: Büyüme ve Cari Açık (% Oranlar)

	1984-89	1990-99	2000-06	1990	1997	2004	2005	2006
Büyüme	5.5	4.1	4.9	9.4	8.3	9.9	7.6	6.0
C.Denge/ GSMH*	-0,4	-0,8	-5.9	-1.7	-1.4	-5.3	-6.3	-7.8

(*) İlk üç sütun kapsanan yılların birikimli toplamları arasındaki orandır.

Tablo IV.6'nın 2. sütununda görüldüğü gibi, 1990'lı yıllarda Türkiye "ılımlı" cari açıklar veren bir ülke konumundaydı ve BSB, IMF ile yapılan 1999 stand-by'ının bu nedenle de gereksiz olduğunu vurgulamıştı. "Ilımlı" boyutlu dış açıklar, hızlı büyüme yıllarında da söz konusuydu. Örneğin, büyüme hızının yüzde 9.4 ve 8.3'lük oranlara ulaştığı 1990 ve 1997 yıllarında cari açık/GSMH oranı (aynı sırayla) yüzde 1.7 ve 1.4 ile sınırlı kalmıştı. Bu saptama, yüzde 9.9 ve 7.6'lık büyümenin gerçekleştiği 2004 ve 2005 yıllarındaki yüzde 5.2 ve 6.3 oranlarındaki dış açıklarla karşılaştırıldığında son yıllardaki "bozulma" çarpıcı bir biçimde ortaya çıkıyor. Dahası, büyüme hızının üst üste düştüğü 2006 ve 2007 yıllarında dış açık oranının adım adım yükselmesindeki "patolojik" duruma da bu bağlamda dikkat çekmek gerekiyor.

2000'li yıllarda büyüme hızı ile cari işlem açıkları arasındaki bağlantının bozulmasına yol açan etkenlerden biri, imalat sanayiinde ithalat bağımlılığının dramatik artışıdır. Gümrük Birliği 1995 sonrasında "üçüncü ülkeler"e (örneğin Türkiye'nin dış ticaret açığının hızla büyüdüğü Çin'e) karşı koruma oranlarının asimetrik biçimde (yani, tek yönlü olarak) ve hızla düşmesine yol açarak bu dönüşüme katkı yapmıştır.

Bu etkileri daha açık algılayabilmek için, Tablo IV.6'daki dönemlendirmeden ayrılarak 1994 ve 2001 krizlerini izleyen dörder yıl (1995-1998 ve 2002-2005) üzerinde odaklaşmak yararlı olacaktır. İki krizi izleyen ve birbirine yakın büyüme hızları içeren bu iki alt-dönemde dış ticarete açılmanın ve dış açıkların bu kadar farklı olmasını açıklayabilecek ipuçlarını araştırmak gereklidir. Tablo IV.7 ve IV.8 bu iki alt-döneme ilişkin bulguları sunuyor.

TABLO IV.7: Yıllık Ortalama Büyüme Hızları, %

	GSMH	İmalat	X: İmalat	X: Toplam	M: Ara Mal	M: Toplam	Reel Kur 1993=100*
1995-1998	7.0	8.5	11.4	10.4	15.1	18.1	105.7
2002-2005	7.8	8.9	26.0	25.4	29.3	31.1	81.4

(*): Kapsanan dönemin son yılındaki dövizin (ÜFE'ye göre) reel fiyatı alındı. İndeks artışları (azalışları) reel devalüasyon (değerlenme) anlamında.

Not: X, M: İhracat ve ithalat.

Kaynak: TCMB/EVDS.

TABLO IV.8: Esneklikler (e) ve Reel Döviz Kuru

	e:M/GSMH Yıllık Ortalama	e:M/GSMH 4 yıl birikimli	e:M Ara mal/ İmalat Yıllık Ortalama	e:M Ara mal/ İmalat 4 yıl birikimli	Reel kur* % değişme
1995-1998	2.45	3.90	0.0	2.66	-3.8
2002-2005	3.93	6.18	3.28	4.72	-8.4

(*): Dövizin yıllık ortalama reel değişim oranı. TCMB'nin tanımladığı ÜFE'ye göre "reel efektif döviz kuru" endeks sayıları (REDK) kullanılmış, dövizin reel fiyat endeksi 100/REDK olarak hesaplanmıştır. 1. ve 3. sütunlar kapsanan dönemin yıllık esnekliklerinin aritmetik ortalamasıdır. 2. ve 4. sütunlar ise, kapsanan dört yılın birikimli ithalat ve sabit fiyatlı GSMH (imalat sanayii) toplamlarını önceki dört yıla ait toplamlara bölerek elde edilen büyüme (değişme) oranlarından hesaplanmıştır.

Not: M Ara mal: Ara mal ithalatı

Kaynak: TCMB web sayfasındaki verilerden hesaplanmıştır.

İlk önemli saptama, sınaî ihracatın yıllık artış oranları ile imalat sanayiinin büyüme hızı arasındaki makasın 2002-2005 yıllarında çarpıcı boyutta açılmış olmasıdır (Tablo IV.7). Bu olguyu iç talepteki daralma ile değil, sanayi sektörü ihracatının giderek daralan oranlarda katma değer yaratmasıyla açıklayabiliriz. İmalat sanayiinin girdi talebine dönük ara mal ithalatındaki artış hızının ikinci alt-dönemde ikiye katlanması bu bakımdan aydınlatıcıdır. Ara mal ithalatının, imalat sanayii hasılasına göre esnekliğinin iki alt-dönem arasında 2.7'den 4.7'ye yükselmesi aynı olguya işaret

ediyor (Tablo IV.8). Sözü geçen yıllara ait milli gelir hesaplarında kullanılan imalat sanayiinin katma değer/gayri safi hasıla katsayılarında bir düzeltme yapılmadığı anlaşıldığına göre, sektörün GSMH'ya katkısının (ve dolayısıyla ekonominin büyüme hızının) abartılmış olduğu ileri sürülebilir. 2002'yi izleyen yıllarda ihracattaki büyümenin, ithalattaki büyümeye bağımlı hale gelmiş olması da aynı olguyla açıklanabilir[85].

Ara mal ithalatı için geçerli olan artış oranlarının ve yükselen esnekliklerin, toplam ithalat için de geçerli olduğu Tablo IV.7 ve IV.8'de ortaya çıkmaktadır. Bu dönüşümü "AB ile Gümrük Birliği'nin (GB'nin) gecikmiş etkileri" olarak yorumlamak mümkündür. Toplam ve özellikle ara mal ithalatındaki artışa GB'nin katkısının, AB'nin gümrük tarifesini üçüncü ülkelere karşı geçerli kılan düzenleme ile ilgili olduğuna yukarıda değinildi. Beklenen etkilerin "gecikmeli" olması ise, reel döviz kurlarındaki hareketlerin iki kriz sonrasında farklılaşmasıyla ilgilidir. Tablo IV.8'in son sütunu göstermektedir ki, dövizin reel fiyatındaki yıllık ortalama aşınma oranı, 2001 sonrasında yüzde 8.4'e ulaşmış; 1994 sonrasında ise yüzde 3.8'le sınırlı kalmıştır[86]. 1994 devalüasyonunun daha büyük boyutlu olması[87] ve (IMF'nin devre dışı kaldığı) sonraki üç yıl içinde TCMB'nin reel döviz kurunu gözeten politikası da bu duruma katkı yapmıştır.

İki dönem arasındaki karşılaştırmayı kriz ve devalüasyondan *önceki yıllara* kaydırarak (yani 1993-1998 ve 2000-2005 yıllarının reel kurlarını karşılaştırarak) yaparsak, durum daha da açıklık kazanacaktır. Tablo IV.7'nin son sütunu böyle bir karşılaştırmaya imkân veriyor. 1993=100 alındığında, (ÜFE'ye göre tanımlanan) reel döviz fiyatı 1998'de 105.7'dir. Farklı bir ifadeyle GB'nin

85 Stok artışlarıyla ilgili yapay eklenti kaldırılırsa, bu yıllarda harcamalar yoluyla hesaplanan milli gelir toplamının sürekli olarak üretim yoluyla hesaplanan toplamın altında kalması, bu olguyla ilgili görülmelidir.

86 TCMB TL'nin reel değerindeki hareketlerin indeks sayılarını (TLreel) hesaplıyor. Yukarıda kullandığımız "dövizin reel fiyatı" ise (indeks sayısı olarak) 100/TL reel olarak hesaplanıyor ve reel devalüasyonlar bizim kullandığımız indekste *artış* olarak gözleniyor.

87 Reel döviz kurunun artış oranları (bir önceki yılın ortalamasıyla karşılaştırıldığında) 1994'te yüzde 23.8, 2001'de ise yüzde 16.4'tür.

koruma oranlarını aşındıracak etkileri, 1994'teki büyük boyutlu devalüasyon sayesinde ertelenmişti ve reel devalüasyonun sağladığı geçici savunma, 1998'e gelindiğinde hâlâ geçerli idi. Buna karşılık, 2001 devalüasyonuna rağmen, 2005'e gelindiğinde dövizin reel fiyatı, 1998'e göre yüzde 23, 2000'e göre yüzde 20 oranlarında *gerilemiş* durumdadır.

1995'te yürürlüğe giren GB, böylece, yedi-sekiz yıllık bir gecikme ile etkilerini dış ticaret dengelerine taşımakta ve cari işlem açıklarının hızla büyümesine katkı yapmaktadır. Özellikle yerli sanayinin rekabet etmekte zorlandığı kimi ülkelerin (örneğin Çin'in) yerli paralarını dolara bağlayarak aktif döviz kuru politikaları uygulayabilmiş olmaları bu durumun ağırlaşmasına ayrıca katkı yapmıştır.

Bu saptama ve değerlendirmeler göstermektedir ki, Türkiye dünya ekonomisiyle ve emperyalist sistemle eklemlenmesinde hemen hemen tamamen pasif bir konumdadır. Ekonominin geleceği tamamen yabancı sermaye hareketlerinin olası seyrine ve bu çerçeve içinde uluslararası sermayenin Türkiye üzerindeki isteklerine bağımlı kılınmıştır. Halk sınıflarının kaderini belirleyecek ekonomik ve sosyal alanlarda karar alma süreçleri Türkiye burjuvazisinin gönüllü ve aktif katkı ve gayretleri sonunda tamamen ülke dışındaki güç odaklarına teslim edilmiş, bu teslimiyet dış siyaset alanlarına da yansıyarak bağımlılık ilişkilerini daha da ağırlaştırmıştır.

IV.5. Dış Ticaret Dengesi Üzerine Kısa Notlar

1995'den 2007'ye kadar toplam mal ihracatı yılda ortalama yüzde 14.3 artışla 21.6 milyar dolardan 107.2 milyar dolara yükselmiş, toplam mal ithalatı da yılda ortalama yüzde 13.9 artarak 35.7 milyar dolar'dan 170.0 milyar dolara erişmiştir.[88] Artış hızları birbirine yakın olduğundan, mal dış ticaretindeki açık mutlak değerce büyüyerek 14.1 milyar dolardan 62.8 milyar dolara çıkmıştır. Mal dış ticareti, yüzde 4'ün altındaki ortalama büyüme hızını

88 1995'in kıyas bazı seçilmesi, bu yılın AB ile GB'nin kurulduğu yıl olması dolayısıyladır.

aşan bir tempoda geliştiğinden dış ticaret açığı / GSMH oranı da yükselmiştir (1995'te yüzde 8.2, 2006'da yüzde 13.5, 2007'de yüzde 12.6).[89]

Dış ticaretin ülke gruplarına dağılımını gösteren Tablo IV.9'dan Türkiye'nin toplam ihracatında AB payının yüzde 50 dolayında ve oldukça istikrarlı olduğu izlenmektedir. İthalattaki AB payının ortalaması ise 1995-2005 döneminde yüzde 50'nin birkaç puan altında seyretmiş, ancak 2007'de yüzde 40'a gerilemiştir. Bu ani düşüşün geriye dönüşü olmayan, önemli bir değişimin başlangıcı olduğunu kesinlikle söylemek için zaman erkendir; düşüş arızi bir sapmadan, ya da üretici / ihracatçıların girdi alımlarını AB dışına kaydırma isteklerinden kaynaklanmış olabilir[90].

Tablo IV.9'daki veriler AB ile GB'nin (teorideki beklentinin aksine) Türkiye dış ticaretini AB ülkeleri lehine saptırmadığı izlenimini vermektedir. GB öncesinde AB ile ticaretin aşamalı olarak serbestleşmesi, 1990'ların ortalarında Türkiye dış ticaretine AB ağırlıklı bir yapı kazandırdığından, ticaret saptırıcı etkinin sınırlı kalması şaşırtıcı değildir. Ticaret yaratıcı etki ise gelir ve reel kur hareketleri aracılığı ile ve beklenen yönlerde gerçekleşmektedir.

Türkiye'nin AB'ye karşı verdiği ticaret açıklarının konjonktürel seyri ise başlıca üç faktörün etkisi ile biçimlenmektedir: (i) ulusal hasılanın devrevi değişmeleri; (ii) reel kur; (iii) Avro/dolar paritesi. 1995'de yaklaşık 5.8 milyar dolar düzeyindeki Türkiye/AB ticaret açığı, ekonomik bunalımın tırmandığı ve ulusal paranın hızla değer yitirdiği 2001'de son yıllardaki en düşük düzeyi olan 2.2 milyar dolara gerilemiş, ulusal hasılanın artışı ile birlikte 2006 yılında 11.4 milyar dolara çıkmış, 2007 yılında ise 8.2 milyar dolar düzeyinde gerçekleşmiştir. Avro/dolar paritesinin son beş

89 (Dış ticaret açığı/GSMH) oranının 2007 yılı değeri, YTL'nin 2002 sonrasındaki aşırı değerlenmesi dolayısıyla yanıltıcı ve açığın ulaştığı vahim boyutu örten bir izlenim vermektedir. Reel döviz kuru 1995'teki düzeyinde kalsa idi, söz konusu oran yüzde 12.6 değil, yüzde 19.0 olacaktı.

90 Z. Yükseler ve E. Türkan, TÜSİAD tarafından Şubat 2008'de yayımlanan araştırmalarında Türkiye'nin dış ticaretinde "Asyalılaşma" olarak adlandırdıkları bir kaymanın gerçekleştiğine, son yıllarda YTL'nin değerlenmesi nedeniyle "Asya'dan alıp Avrupa'ya satma" eğiliminin güçlendiğine işaret etmektedirler (bkz. TÜSİAD (2008), *Türkiye'nin Üretim ve Dış Ticaret Yapısında Dönüşüm*, s.15.

yılda dolar aleyhine hızla değişmesiyle, AB'den yapılan sınaî girdi ve yatırım malı ithalatı AB dışı ülkelerden kısmen ikame edilmekte ve ihracatçılar böylece aşırı değerlenmiş YTL'yi dengeleyici bir rekabet marjı elde etmeye çalışmaktadır.[91]

TABLO IV.9: Ülke Grupları İtibariyle Dış Ticaret, 1995–2007

	1995	1997	2001	2003	2006	2007
İHRACAT, Milyar dolar	21.6	26.3	31.3	47.3	85.5	107.2
AB Ülkeleri [a]/	11.1	12.2	16.1	27.4	47.9	60.4
EFTA/Diğer OECD	2.2	3.3	4.5	3.6	7.7	6.6
Diğer	8.3	10.7	10.7	16.3	29.9	40.2
ITHALAT, Milyar dolar	35.7	48.6	41.4	69.3	139.6	170.0
AB Ülkeleri [a]/	16.9	24.9	18.3	35.1	59.3	68.6
EFTA/Diğer OECD	6.8	9.9	7.7	12.2	22.9	29.0
Diğer	12.0	13.7	15.4	22.0	57.3	72.4
DIŞ TİCARET DENGESİ, Milyar dolar	-14.1	-22.3	-10.1	-22.1	54.0	-62.8
AB Ülkeleri [a]/	-5.8	-12.6	-2.2	-7.7	-11.4	-8.2
EFTA/Diğer OECD	-4.6	-6.6	-3.2	-8.6	-15.2	-22.4
Diğer	-3.7	-3.1	-4.7	-5.8	-27.5	-32.2
AB'nin Toplam İçindeki Payı, %						
İhracatta	51.2	46.6	51.4	58.0	56.0	56.4
İthalatta	47.2	51.2	44.2	50.7	42.5	40.4
Avro/dolar Paritesi [b]/	1.37	1.12	0.89	1.13	1.26	1.37
Dış Ticaret Açığı/GSMH, %	8.2	11.5	7.0	9.3	13.5	12.6

Not: Toplamlar yuvarlama nedeniyle tam tutmayabilir.

[a]/ 2007 yılı verileri, 27 üyeli AB içindir.

[b]/ 1995 ve 1997 için DM/dolar paritesinden hareketle hesaplanmıştır.

Kaynak: DPT, *Temel Ekonomik Göstergeler* (çeşitli sayılar); DTM, *Dış Ticaret İstatistikleri*.

91 Bu vesile ile YTL'deki aşırı değerlenmenin bir yabancı paralar sepetine göre tanımlandığına, oysa 2001'den bu yana YTL'nin Avro'ya göre daha sınırlı ölçüde değerlendiğine işaret edilmelidir.

Yukarıda da değinildiği gibi, AB ile GB'nin AB'ye karşı verilen ticaret açıklarını görece artırmadığı ve sonuç olarak toplam dış ticaret dengesine olumsuz katkı yapmadığı iddiası geçersizdir; çünkü bir önceki kesimde de tartışıldığı gibi GB'nin olumsuz etkisi üçüncü ülkelere uygulanan ortak gümrük tarifeleri aracılığıyla ve dolar alanına yönelen ithalat kanalı ile gerçekleşmektedir. Daha ayrıntılı bir analizde, kur ve göreli fiyat etkileri yanında, ithalat ve ihracat taleplerinin ülke grupları itibariyle farklılaşan gelir esneklikleri de hesaba katılabilir.[92]

Dış ticaretin mal bileşimini özetleyen Tablo IV.10'dan başlıca şu gözlemlere ulaşılmaktadır:

(1) Türkiye'nin ihracatında (birincil) tarım ürünlerinin payı, 1995'de yüzde 10 çevresinde iken, 2006'da yüzde 4 dolayına inmiş ve 1990 öncesindeki tarımsal ihraç fazlaları hemen hemen ortadan kalkmıştır.[93]/ 2007'de ise Türkiye tarım ürünleri ticaretinde yaklaşık 0.8 milyar dolar açık vermiştir. Simgesel ölçülerdeki madencilik ürünleri ihracatı ile birlikte düşünüldüğünde, bu gözlemler Türkiye'nin 2000'li yıllara bir sınaî ürünler ihracatçısı olarak girdiğini doğrulamaktadır.

(2) Türkiye enerji hammaddeleri ve enerji üretim girdilerinde giderek artan bir dışa bağımlılık sergilemektedir. Bu ürün kategorisindeki ticaret açığı 1995'de yaklaşık 4.3 milyar dolar (tüm dış ticaret açığının kabaca yüzde 30'u) iken, 2007'de 28.7 milyar dolara (tüm dış ticaret açığının yüzde 46'sına) yükselmiştir. Söz konusu mutlak ve oransal artışlarda (hükümet yetkililerinin bazen ima ettiği gibi) sadece fiyat etkilerinin değil, miktar etkilerinin de önemli payı vardır.

(3) Sınaî ürünlerde ticaret açığı 1995'de 10.1 milyar dolar iken,

92 Örneğin, bkz. B. Neyaptı vd, "Gümrük Birliği'nin Türkiye'nin Bölgesel Ticaretine Etkileri", Bilkent Üniversitesi Araştırma Yazısı, 2003.

93/ Türkiye'nin geçmişte tarımda kendine yeten ülkelerden biri olduğunu "kocaman bir palavra" olarak niteleyen Tarım Bakanı M. Eker şöyle devam etmektedir: "Yıllarca,... (n)e ekilmişse, sosyal destek politikaları çerçevesinde, tümünü devlet eliyle almışız. Ürünün kalitesine bakmamışız.... Şimdi biz bu yanlışa son veriyoruz. Tarımı artık bir sektör olarak değerlendiriyoruz. (Tarım ürünlerinin tümünü desteklemek) (d)iğer vatandaşlarımıza haksızlık olur. En iyisi, rekabetçi ürünleri belirleyip destek politikalarını ona göre belirlemekti. Biz bunu yapıyoruz" (*Hürriyet*, 23 Nisan 2006). Doğal olarak, bu anlayışta köylü refahı, kendine yeterlilik ve besin güvenliği gibi kaygılara yer yoktur.

2007'de 28.4 milyar dolara çıkmış, ancak toplam dış ticaret açığındaki payı gerilemiştir (1995'de yüzde 72, 2007'de yüzde 45). Göreli payın daralması, açığın mutlak değeri göz önünde tutulduğunda, fazlasıyla güven verici sayılamaz.

(4) Esas itibariyle turizm gelirlerinin pozitif bakiyesinden kaynaklanmak üzere, Türkiye'nin hizmet ticareti fazlalık vermektedir (1995'de 9.6, 2007'de 14.1 milyar dolar). Hizmet ihracatını (ve özellikle turizmi) mal ticareti açıklarını büyük ölçüde kapatacak bir kaynak olarak düşünmek ihtiyatsız bir iyimserlik sayılmalıdır.

TABLO IV.10: Dış Ticaretin Ürün Bileşimi, 1995–2007 (ISIC, Rev.3'e göre)

	1995	1997	2001	2003	2006	2007
İHRACAT (Milyar dolar)	21.6	26.3	31.3	47.3	85.5	107.2
-Tarım [a]/	2.2	2.7	2.3	2.2	3.6	3.9
-Madencilik [b]/	0.4	0.4	0.3	0.5	1.1	1.7
-Enerji Hammaddeleri, v.b. [c]/	0.3	0.2	0.4	1.0	3.5	5.1
-İmalat Sanayii Ürünleri [d]/	18.8	23.0	28.3	43.4	77.0	96.0
-Diğer [e]/				0.2	0.4	0.5
İTHALAT (Milyar dolar)	35.7	48.6	41.4	69.3	139.6	170.0
-Tarım [a]/	1.9	2.4	1.4	2.5	2.9	4.7
-Madencilik [b]/	0.2	0.3	0.2	0.3	0.8	1.0
-Enerji Hammaddeleri, v.b. [c]/	4.6	6.1	8.5	11.6	28.8	33.8
-İmalat Sanayii Ürünleri [d]/	28.9	39.8	31.4	52.9	102.9	124.4
-Diğer [e]/				2.0	4.2	6.1
HİZMET İHRACATI DENGESİ	9.6	10.9	9.1	10.5	13.8	14.1

Not: Toplamlar yuvarlama nedeniyle tam tutmayabilir.

[a]/ Hayvancılık, balıkçılık ve orman ürünleri dahildir.

[b]/ Enerji hammaddeleri hariçtir.

[c]/ Kok ve rafine petrol ürünleri ile elektrik ve gaz dahildir.

[d]/ Kok ve rafine petrol ürünleri hariçtir.

[e]/ 2003, 2006 ve 2007'de başlıca atık ve hurdalar. Atık ve hurdalar daha önce imalat sanayiine katılmıştır. İhmal edilebilir ölçüde.

Kaynak: DPT, *Temel Ekonomik Göstergeler* (çeşitli sayılar).

V

KAMU MALİYESİNDE GELİŞMELER



V.1. IMF Programları ve Kamu Maliyesi

2001 yılında yaşanan ağır kriz belleklerde yer etmiştir. Ekonomik kriz yıllarca süremeyeceği için krizde altüst olan göstergelerdeki göreli düzelmede olağanüstülük yoktur. Krizden çıkış sürecinin başlatılabilmesi için istikrarın sağlanabilmesi hedeflenmiş, istikrar politikaları gündeme getirilmiştir. Ancak tam bu noktada yalın bir soru sormak gerekiyor: Neyin istikrarı ve nasıl bir istikrar söz konusudur? Türkiye'de IMF'nin neoliberal reçeteye göre yapılandırdığı ve DB'nin desteğiyle sürdürülen uzun vadeye yayılmış bir yapısal uyarlama programı uygulamaya konulmuştur. Nitekim resmi söylemde önce "Enflasyonla Mücadele", daha sonra "Güçlü Ekonomiye Geçiş" adlarıyla kamuoyuna sunulan, daha sonra yeniden adlandırılmadan stand-by düzenlemeleriyle sürdürülen tüm programlar uzun vadeli neoliberal yapısal dönüşüm hedefini içermiştir.

Resmi yetkililere göre 2005-2007 dönemini kapsayan 19. stand-by düzenlemesi de özü itibariyle aşırı borç ve istikrarsızlıktan çıkışı ve mali toparlanmayı hedeflemektedir. Bu bağlamda büyümeyi sürdürürken enflasyonun daha da aşağı indirilmesi, mali ve parasal disiplini uygulayarak belirlenen yüksek "faiz dışı fazla"ya (FDF'ye) ulaşılması, borçlanmanın sürdürülebilirliği sağlanırken borç stokunun azaltılması makroekonomik amaçlar olarak belirlenmiştir. Nitekim 26 Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubu'nda bu husus açıkça belirtilmektedir: "*Yeni program yüksek seviyede faiz*

dışı fazla üretilmesi suretiyle borcun azaltılması üzerine odaklanmaya devam etmektedir. Yüksek faiz dışı fazla, kamu politika kararlılığımıza ilişkin açık bir mesaj iletmiştir.... (B)ir yandan bütçenin esnekliğini geliştirmek amacıyla sosyal güvenlik ve kamu sektörleri reformları hayata geçirilirken, diğer yandan sağlık ve eğitim harcamalarının verimliliği artırılacaktır.... 2005 bütçesi konsolide kamu sektörü için yüzde 6.5 (konsolide bütçe için yüzde 5) oranında bir faiz dışı fazlayı hedeflemektedir..,..Sosyal güvenlik harcamaları, ilaç ve diğer tıbbi malzeme giderlerinde son yıllarda görülen hızlı artışın önünün kesilmesi suretiyle kontrol altına alınacaktır. Bu konudaki tedbirler, ilaç ve tıbbi hizmetler için daha düşük tedarik fiyatları uygulamasını içermektedir"

Niyet mektubunda yüzde 6.5'lik FDF'ye kilitlenilmekte ve kamu maliyesini rahatlatacak yapısal reformların gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Söz konusu reformlar sosyal güvenlik, emeklilik ve genel sağlık sigortasını kapsamaktadır. Son stand-by düzenlemesinin somut biçimde belirlediği üzere kamu maliyesi anlayışı mali disipline ve neoliberal reformlara odaklanmıştır. Model "yapısal reform" kılıfı altında ekonomiyi neoliberal temele oturturken kamu hizmet alanını tümüyle ticarileştirmeye ve piyasaya açmaya odaklanmıştır. Nitekim sosyal güvenlik, emeklilik ve sağlık alanındaki "neoliberal reformlar" ticarileştirme ve özelleştirme odaklı olduğu ölçüde piyasaya yeni kârlı alanlar açma politikalarıdır. Neoliberal politikalar devlet bütçesinde kamu hizmeti anlayışını tasfiye ettiği ölçüde içeriğini de boşaltmıştır.

V.2. 2007 Bütçesinde Makyajlar

2007 yılı kamu bütçesi de IMF programı kapsamında uygulanan bütçelerin bir halkası olarak yerini almış bulunmaktadır. Uygulanan modeldeki istikrar, uygulanan neoliberal modelin kalıcı olabilmesi için yapılan düzenlemelerin yansımasıdır.

Aşağıdaki Tablo V.1'de Merkezi Yönetim Bütçesi 2007 yılı bütçe başlangıç ödenekleri ve gerçekleşmelerine ilişkin sayısal veriler ve oranlar yer almaktadır.

Önce, bütçe sistemindeki değişiklik ve yeni bütçe sisteminin

özellikleri üzerinde kısa bir açıklama gerekiyor. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca 2007 yılı başından itibaren çok yıllı bütçeleme ilkesi uygulamaya konulmuş, "katma bütçe" kaldırılmış, bütçe türleri ve bütçenin kapsadığı kuruluşlar açısından önemli değişiklikler yapılmıştır. Konsolide bütçe tanımı yerine merkezi yönetime dahil idareleri kapsayan Merkezi Yönetim Bütçesi (MYB) tanımına geçilmiştir. MYB'de Genel Bütçe Kapsamındaki İdareler (I. Sayılı Cetvel), Özel Bütçeli İdareler (II. Sayılı Cetvel), Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (III. Sayılı Cetvel) yer almaktadır. MYB ile bağlantılı olarak kısaca açıklanması yararlı görünen bir diğer kavram da Konsolide Kamu Sektörü'dür (KKS). KKS'yi oluşturan, performans kriterleri kapsamında izlenen kalemler MYB, Bütçe Dışı Fonlar (Özelleştirme Fonu, Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu), Sosyal Güvenlik Kuruluşları (Emekli Sandığı, SSK, Bağ-Kur), İşsizlik Sigortası Fonu ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri'dir.

2007 bütçesi öngörülenden daha küçük ölçüde açık vermiştir[94]. Bütçe geliri 189.6 milyar YTL olarak gerçekleştiği için, hedef 0.4 milyar YTL aşılmıştır. Bütçe giderinde ise hedefin 1.5 milyar YTL gerisinde kalınmıştır. Sonuçta bütçe açığı, hedefin 1.9 milyar YTL altına inerek 13.9 milyar YTL ile bağlanmıştır. Salt sayılara bakıldığında, bütçe performansı olumludur. Ancak "performans"ın perde arkasındaki gerçekler farklıdır. Gerek harcama, gerekse gelir yönünden 2007 yılına özgü düzeltmeler olumlu sonuca ulaşılmasında belirleyici olmuştur. Bu düzeltmelerin bir bölümü bir defalık düzenlemeler sayesinde bütçe gelirlerinin artmasını sağlarken, bazı harcamalar gider olarak bütçeye kaydedilmeyerek 2008 bütçesine aktarılmıştır. Söz konusu uygulamalar da ulaşılan bütçe sonuçlarını değiştirmektedir. Bu nedenle söz konusu uygulamaları somut olarak belirlemek yerinde olacaktır[95].

94 Buna rağmen yıl ortasında aşağıya doğru revize edilen bütçe açığı hedefi yıl sonunda önemli ölçüde aşılmıştır.

95 Bu uygulamaları belirlerken BSB (2007: Bölüm IV)'deki yöntem izlenmiştir. Benzer bir yöntem Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) tarafından da kullanılmaktadır. Son iki uygulamaya ilişkin hesaplamalar ve tahminler TEPAV'a aittir. TEPAV'a ait bu çalışma için, bkz. *TEPAV Mali İzleme Raporu, 2007 Yılı Aralık Ayı Bütçe Sonuçları ve Bütçeden Harcama Kaçırma Yöntemleri.*

TABLO V.1: 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi (Milyon YTL)

	2006	2007	2007	2006-2007	2007	2007
	Bütçe Gerçekleşme	Bütçe Başlangıç Ödenekleri	Bütçe Gerçekleşme	Değişim (%)	Bütçe Payları (%)	GSMH'ye Oran (3)/ (GSMH*) (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Harcamalar	**178 126**	**204 988**	**203 501**	**14.2**	**100.0**	**31.5**
1-Faiz Hariç Harcama	**132 163**	**152 042**	**154 769**	**17.1**	**76.1**	**23.9**
Personel Giderleri	37 812	43 670	43 555	**15.2**	21.4	6.7
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	5 075	10 102	5 801	**14.3**	2.9	0.9
Mal ve Hizmet Alımları	19 001	15 587	22 154	**16.6**	10.9	3.4
Cari Transferler	49 851	60 863	63 249	**26.9**	31.1	9.8
Sermaye Giderleri	12 098	12 104	12 915	**6.8**	6.3	2.0
Sermaye Transferleri	2 637	3 647	3 543	**34.3**	1.7	0.5
Borç Verme	5 689	3 695	3 552	**-37.6**	1.7	0.5
Yedek Ödenekler		2 375			0.0	0.0
2-Faiz Harcamaları	**45 963**	**52 946**	**48 732**	**6.0**	**23.9**	**7.5**
Gelirler	**173 483**	**188 159**	**189 617**	**9.3**	**93.2**	**29.3**
1-Genel Bütçe Gelirleri	**168 547**	**183 460**	**184 235**	**9.3**	**90.5**	**28.5**
Vergi Gelirleri	137 480	158 153	152 832	**11.2**	75.1	23.6
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7 531	7 818	7 904	**5.0**	3.9	1.2
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	2 255	480	1 801	**-20.1**	0.9	0.3

Faizler, Paylar ve Cezalar	19 439	14 443	15 621	-19.6	7.7	2.4
Sermaye Gelirleri	1 841	**2 566**	6 077	**230.1**	3.0	0.9
2-Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri	**3 530**	**3 264**	**3 795**	**7.5**	**1.9**	**0.6**
3-Düzen. ve Denet. Kurumların Gelirleri	**1 407**	**1 435**	**1 587**	**12.8**	**0.8**	**0.2**
Bütçe Dengesi	**-4 643**	**-16 830**	**-13 883**	**199.0**	**-6.8**	**-2.1**
Faiz Dışı Denge	**41320**	**36 116**	**34 848**	**-15.7**	**17.1**	**5.4**

Kaynak: Maliye Bakanlığı

Maliye Bakanlığının açıkladığı GSMH tahmini kullanılmıştır. Toplamlar yuvarlama nedeni ile tam tutmayabilir

(1) Belediyelere verilen vergi payları (Mahalli İdare Payları) 2007 bütçesinde gider olarak kaydedilmemiştir. Dolayısıyla 67 milyon YTL tutarında gider 2007 yılı bütçesine kaydedilmemiştir.

(2) TELEKOM hisseleri ile özelleştirme kapsamındaki arsaların satışından sağlanan 6.8 milyar YTL tutarındaki özelleştirme geliri bütçeye gelir olarak kaydedilmiştir.

(3) 323 sayılı Bütçeleştirilmiş Borçlar ve 831 sayılı Ödeneğine Mahsup Edilecek Borçlar hesaplarıyla karşılıklı çalışan ve 2007 yılı için de ödenek karşılığı gider yazılarak kapatılması gerektiği halde gider yazılamayıp 2008 yılına devredilen ilaç, yeşil kart, akaryakıt, ısınma vb. kalemlere ilişkin tutarı 1.2-1.5 milyar YTL'ye ulaşan bir harcama saptanmaktadır.

(4) Benzer şekilde ödemesi 2007 yılında ertelenen ve 2008 yılına devredilen birikmiş borçlar saptanmaktadır. Birikmiş borçların alacaklılar itibariyle dağılımının şu şekilde olduğu tahmin edilmektedir: Eczane ve medikal firmalar: 1.2-1.5 milyar YTL; Sağlık Bakanlığı ve Üniversite Hastaneleri: 4.3-4.5 milyar YTL; Müteahhitler: 1.0-2.0 milyar YTL.

Gider ve gelir yönünden yapılan düzeltmelerin sayısal boyutları 2007 yılına ilişkin bütçe sonuçlarını değiştirmektedir. Yapılan düzeltmeler sonucu açıklanan bütçe açığı 13.9 milyar YTL'den 28.5-30.3 milyar YTL arasındaki bir değere yükselmektedir. Kısacası 2007 bütçesi gelir ve gider yönünden yapılan makyaj sonucu saydamlıktan uzak, bir defalık önlemlerle desteklenmiş ve şoklara açık olan yanıltıcı bir mali performans sergilemektedir.

Ancak belirtmek gerekir ki, saydamlıktan uzak bütçe uygulaması 2007 yılına özgü değildir. Benzer bir durum, 2006 yılı için de geçerlidir. Yapılan hesaplamalar 2006 yılı için düzeltilmiş bütçe açığının açıklanan bütçe açığını 11-15.5 milyar YTL arasındaki bir değerde aştığını göstermektedir[96].

2007 yılında faiz dışı harcamalar 2006 yılına göre yüzde 17.1 oranında artmıştır. Bu artış, gerçekleşen enflasyon ve beklenen büyümenin yaklaşık 4.4 puan üstündedir. Keza bu kalemde bütçe ödeneği yaklaşık yüzde 1.8 aşılmıştır.

Faiz dışı harcamalardaki bu gelişme sonucu, program tanımlı FDF'de hedefin oldukça gerisine düşülmüştür. Ayrıca, milli gelirin yüzdesi olarak tanımlanan FDF performansı da benzer şekilde gerilemiştir. Söz konusu oran 2006 yılında yüzde 5.6 iken, 2007 yılında 3.3'e düşmüştür.

Bu sonuçlar AKP hükümetinin mali disiplini gevşetmek suretiyle seçim öncesinde kendisine avantaj sağladığını göstermektedir. Dolayısıyla gerek 4. ve 5. Gözden Geçirme bağlamında kaleme alınmış 27 Kasım 2006 tarihli Niyet Mektubu'nda, IV. Madde görüşmeleri kapsamında IMF heyetinin 9 Mart 2007 tarihli yazılı değerlendirmelerinde ve Hazine Müsteşarlığı'nın 6. Gözden Geçirmeye ilişkin olarak 20 Mart 2007 tarihli basın duyurusunda, gerekse 2007 bütçesi hazırlıkları sırasında dile getirilen "mali disiplin uyarısı"nın göstermelik olduğu ortaya çıkmıştır. Yani, IMF tek büyük "müşterisi" konumundaki AKP hükümetiyle ilişkileri germeyi göze alamamıştır.

96 2006 yılı için açıklanan 4 milyar YTL tutarındaki bütçe açığı BSB (2007: Tablo IV.2)'de 15, TEPAV'ın çalışmasında ise 18.5 milyar YTL olarak düzeltilmektedir. Söz konusu çalışmalardaki 2006 yılı için açıklanan bütçe açığının bu çalışmadaki rakamdan farklı olması, ikincisinin kesin hesap verisi olmasıdır. TEPAV'a ait bu çalışma için, bkz. *TEPAV Mali İzleme Raporu, 2006 Yılı Bütçe İnceleme Sonuçları.*

Bu bağlamda IMF'nin Mayıs 2005'te yeni bir stand-by anlaşması karşılığı Türkiye'ye açtığı 10 milyar dolarlık kredinin bu uluslararası kuruluşun "normal", hatta "istisnai" ölçütleri çiğnenerek verilmiş olduğu hatırlatılmalıdır. Sözü geçen stand-by anlaşmasının kabulü için hazırlanan ve IMF İcra Kurulu'na sunulan 28 Nisan 2005 tarihli Uzmanlar Raporu'nda bu husus itiraf edilmektedir. Rapor, IMF kurallarına göre, "istisnaî yararlanma" sınırına giren bir kredi talebinde bulunan Türkiye'de, bu tür başvurularda ön-koşul olarak aranan "*sermaye hesabı üzerinde istisnaî ödemeler dengesi baskıları*"nın söz konusu olmadığını, "*Türkiye ağır bir sermaye hesabı kriziyle karşı karşıya olmadığı için istisnaî yararlanmayı düzenleyen tüm ölçütleri karşılamamaktadır*" ifadesiyle ortaya koyuyor. "İstisnai yararlanma" koşullarını içermemesine rağmen, Türkiye'nin kredi talebinin karşılanması, "istisnanın istisnası" olarak yorumlanabilecek olan (ve açıkçası "politik kayırma" uygulamaları için kapıyı açık tutan) "*olağan-dışı koşullar*" ("exceptional circumstances") ileri sürülerek mümkün olmuştur. Sözü geçen Rapor'da Türkiye'nin "olağan-dışı koşullar" ayrıcalığından yararlanması için gösterilen neden anlamlıdır: "*Üç yıllık bir program... 2007 Kasımında yapılacak olan bir sonraki genel seçimler için bir çıpa sağlayacaktır.*"[97]

Adını koyalım: İki yıl önce IMF muslukları AKP'nin 2007 seçimlerini kazanması amacıyla açılmıştır. Bu nedenle "Gözden Geçirme Görüşmeleri" içinde IMF heyetleriyle hükümet arasındaki "anlaşmazlık" söylentileri sadece göstermeliktir. *Olağan-dışı kayırma ve cezalandırma* uygulamalarının söz konusu olduğu tüm durumlarda IMF yönetiminin ABD'yi izlediği de hatırlatılmalıdır[98].

Bu gelişmeler karşılığında ne ödünler verilmiştir? Neler verilmektedir? AKP hükümeti ile ABD yönetimi ve uluslararası sermaye arasındaki ilişkilerin sicili bu sorulara ışık tutan bol malzeme sunmaktadır.

---

97 28 Nisan 2005 tarihli uzmanlar raporu yedi ay sonra IMF'nin web sitesinde yayımlanmıştır.

98 Bu saptamayı kuşkuyla karşılayanlar, Clinton yönetiminde Hazine Bakanlığı yapmış olan Robert Rubin'in anılarında Meksika ve Doğu Asya krizleri sırasında ABD yönetimiyle IMF arasındaki ilişkiler üzerinde yaptığı açıklamalara başvurabilirler (*In an Uncertain World*, New York: Random House, 2004).

V.3. 2008 Bütçesi: IMF ile Yola Devam Bütçesi

AKP, mirasçısı olduğu siyasal geleneğin kendisinden önceki iktidarları gibi "mali disiplin"e kerhen ve ancak IMF'nin (mesleki ahlak gereği, yapmak zorunda kaldığı) uyarılar sonrasında katlanmaya eğilimlidir[99]. Bu eğilimin Şubat 2008'deki tezahürü, 50 milyar dolarlık bir büyüklüğe ulaşması ve 2018 yılına kadar işletilmesi öngörülen "Ulaştırma Fonu"nun kurulması için AKP'li üç milletvekilinin hazırladığı kanun teklifidir. Ulaştırma Bakanı Yıldırım'ın telkinleriyle hazırlandığı anlaşılan bu kanun teklifinde merkezi bütçe kaynaklı gelirlerden sağlanarak TCMB nezdinde oluşturulacak bir "fon"un esnek harcama kuralları altında büyük ulaştırma yatırımları için kullanılması öngörülmektedir.

Yılda 4-5 milyar, AKP iktidarının kalan görev süresi içinde yaklaşık 20 milyar dolar kaynak kullanacak olan bu bütçe (ve denetim) dışı fon tasarısı, mali disiplinsizlik özleminin yansımasıdır. Bu fonu ilgi alanı itibariyle 1984'de oluşturulan Kamu Ortaklığı Fonu'na benzetmek mümkündür. Bilindiği gibi, Kamu Ortaklığı Fonu otoyol yapımlarının finansmanında kullanılmış ve o dönemde işlenen yolsuzluklar yargı kararlarıyla kanıtlanmıştı. Bu uygulama ile Türkiye, o tarihlerde km. başına en yüksek fiyatlarla otoyol inşa etmekte dünya birinciliğini ele geçirmiş bulunuyordu.

Ekonomiden sorumlu üç bakan, 12 Mart 2008'deki ortak basın toplantılarında sözü geçen kanun teklifini yalanlamadılar; ancak

99 Özal ekonomisindeki fon sisteminin başat özelliği, fon kesintileriyle yeni kamu kaynakları yaratmak değil, mevcut vergi gelirlerini bütçe dışı fonlara aktarmaktı. Keyfi mali yönetim anlayışıyla örtüşen bu gelişme, 1984-87 döneminde her beş haftada bir yeni bir fon kurulması ve her iki günde bir fon mevzuatıyla oynanması aşırılığına kadar vardı. 1991 yılına gelindiğinde toplam fon gelirlerinin konsolide bütçe gelirlerine oranı yüzde 57 dolaylarına ulaşmıştı. Nisan 1992'den itibaren oluşturulan "müşterek fon" hesabı ile sistemin kontrol altına alınmasına çalışıldı. Kesin çözüm ise, 9 Aralık 1999'da IMF'ye verilen Niyet Mektubu'ndaki taahhütler çerçevesinde, kapsamlı bir tasfiye ile sağlandı; 2000 yılından sonra bu tasfiye IMF gözetiminde gerçekleştirildi. Aslında, IMF'nin tutumu ikiyüzlü idi; 1980'lerde bir "fon ekonomisi" oluşturulurken dönemin hemen her ekonomik kararını alkışlayan IMF'nin sesi çıkmadı. Ancak 1991'den itibaren ekonominin saydamlığını yitirmesinden rahatsız olan IMF'den ve onun arkasına gizlenen kamu bürokrasisinden itirazlar yükselmeye başladı. Siyasetteki dalgalanmalar yüzünden köklü bir değişiklik ancak 2000'den sonra (ve Şubat 2001 bunalımının da zorlamasıyla) gerçekleştirilebildi.

kanun teklifindeki görüşleri paylaşmadıklarını ve teklifin bir hükümet tasarısı haline gelmediğini belirttiler (*Vatan*, 13 Mart 2008). 2009 yerel yönetim seçimleri yaklaşırken yeni fon heveslerinin kalıcı olarak gündem dışında bırakıldığını ve hükümetin bu ayartıcı tasarıya kesinlikle karşı çıkacağını bugünden söylemek güç görünüyor.

Tablo V.2'deki bütçe büyüklüklerinden anlaşılıyor ki, bütçenin 2008 görüntüsü fazla bir değişikliğe uğramamaktadır. 2008 bütçesinin temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

Faiz ödeneği bütçenin dörtte birine ulaşmaktadır.

Vergi gelirlerinin üçte biri faiz ödeneğine gitmektedir. Yani, vatandaşın ödediği vergilerin önemli bir kısmı kendisine "yol ve hizmet" şeklinde dönmek yerine rantiye kesimine özel bir hizmet olarak aktarılmaktadır.

Dolaylı vergi ağırlıklı yapı devam etmektedir[100]. Yani, "vur abalıya" politikasında bir değişiklik yoktur.

Yatırımlara (sermaye giderlerine) ayrılan ödeneğin payı yüzde 5 gibi oldukça düşük düzeyde kalmaktadır. Ödeneğin milli gelirdeki payı ise, keza aynı şekilde çok düşük düzeyde öngörülmektedir (yüzde 1,8)[101].Nüfus artarken, kentleşme hızı yükselirken ve altyapı ihtiyaçları artarken bu yatırım paylarıyla bu talepleri karşılayabilmek mümkün gözükmemektedir.

Kamu çalışanlarına ayrılan ödeneğin bütçe ve milli gelir payı geçen yılla aşağı yukarı aynı düzeydedir. Dolayısıyla, kamu çalışanlarına yönelik kemer sıkma politikası devam etmektedir.

---

100 Turizm ve gıdadaki KDV oranlarında 10 puanlık indirime rağmen (bilindiği üzere, 1 Ocak 2008 tarihinden itibaren, kolalı içkiler, lokanta, kafeterya ve pastaneler ile otel, motel, pansiyon gibi konaklama tesislerinde, yüzde 18 olan KDV oranı, yüzde 8'e inmiştir), dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payında 2008 yılında bir değişme beklenmemekte, 2007 yılında yüzde 66.1 olarak gerçekleşmesi beklenen dolaylı vergilerin payının 2008 yılında yüzde 66.8 olması öngörülmektedir.

101 Bu pay 2002 yılında yüzde 3.1 idi. Görülüyor ki, 2008 yılında öngörülen payda yaklaşık yüzde 50'lik bir düşüş öngörülmektedir. Kamu yatırımları bir bütün olarak ele alındığında, görünüm daha da vahimleşmektedir. Kamu yatırımlarının milli gelirdeki payı 2002 yılında yüzde 5.8 iken, 2008 yılında öngörülen pay yüzde 4.3'e gerilemektedir. Ayrıca hemen belirtelim ki, ilk kez kamu yatırımlarının öngörülen nominal yıllık düzeyi (o yılın cari yatırım düzeyi) bir önceki yılın gerisinde kalmaktadır: 2007 yılında 30.7 milyar YTL olarak gerçekleşmesi beklenen kamu yatırımlarının düzeyi, 2008 yılında 30.5 milyar YTL'ye çekilmektedir.

Tabloda tek değişiklik, kamu kesimi için öngörülen FDF'nin ilk kez düşürülmüş olmasıdır. Bilindiği üzere, stand-by anlaşmasına göre her yıl için yüzde 6.5 olarak öngörülen FDF 2008 yılı için yüzde 5.5'e düşürülmüştür. Ancak, bütçe büyüklüklerinden görülüyor ki, bu durum bütçenin faiz dışı harcamaları kaleminin milli gelir payında (örneğin yatırımlarda olduğu gibi) önemli bir değişiklik yaratmamıştır[102]. 2007 yılında yüzde 23.8 olarak gerçekleşeceği tahmin edilen sözkonusu oranın 2008'de yüzde 23.2 olması öngörülmektedir. Çok az değişikliğin olmasının nedeni, 2008 yılında bütçe için 2007'de gerçekleşeceği tahmin edilen bir oran düzeyinde (yüzde 5.3) FDF öngörülmüş olmasıdır. Ancak, bu izlenim yanıltıcıdır. Gerçekte bütçe faiz dışı harcamalarının milli gelir payında öngörülen düşüş daha yüksek olacaktır. Bunun nedeni bütçe için IMF tanımlı FDF'de bir artış planlanmasıdır. DPT 2008 Yılı Programı'na göre, 2007 yılında yüzde 3.3 oranında gerçekleşeceği tahmin edilen söz konusu oranın 2008'de 4.5'e yükseltilmesi öngörülmektedir. Yani, 2007 yılındaki seçim harcamalarının faturası 2008 yılı bütçe faiz dışı harcamalarına kesilecektir. Bu durumda çok açıktır ki, 2008 yılında başta emekçiler olmak üzere geniş halk yığınlarının kemerleri bir hayli sıkılacaktır.

Bunlar bütçenin sayısal büyüklüklerini gösteren niceliksel yönü. Bütçenin niteliğinde ise önemli bir değişiklik yoktur. Saydamlık ve hukuka uygunluk iddialarına rağmen geçmiş yıllarda olduğu gibi "Anayasaya aykırılık taşıyan hükümlere yer veren ve saydamlıktan uzaklaştığı Sayıştay tespitleriyle kanıtlanan bütçe görüntüsü" bu yıl da devam etmektedir.

Bütçenin ayrıca 2009 ve 2010 öngörülerinden de anlaşılıyor ki, Mayıs 2008'de sona erecek olan stand-by anlaşması IMF ile yola devam edilsin ya da edilmesin fiilen uzatılmış durumdadır. Anlaşılan IMF gölgesinden ve direktiflerinden bağımsız bir bütçe yapılması bir başka bahara kalacaktır.

---

102 Bir diğer değişiklik, geçen yıl ana muhalefet partisi tarafından "geniş kapsamlı karşı oy yazısı yazma" geleneğine bu yıl diğer muhalefet partilerinin de katılmış olmasıdır. Bütçe geleneği açısından olumlu sayılması gereken bu gelişmenin, büyük medya kuruluşları tarafından görmezden gelinmesi düşündürücüdür.

TABLO V.2: 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi (Milyon YTL)

	2007	2008	2008/2007	2008	2008
	Bütçe Gerçekleşme	Bütçe Başlangıç Ödenekleri	Değişim (%)	Bütçe Payları (%)	GSMH'ye Oran (3)/(GSMH*) (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Harcamalar	**203 501**	**222 553**	**9.4**	**100.0**	**31.1**
1-Faiz Hariç Harcama	**154 769**	**166 553**	**7.6**	**74.8**	**23.2**
Personel Giderleri	43 555	48 672	11.7	21.9	6.8
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	5 801	6 405	10.4	2.9	0.9
Mal ve Hizmet Alımları	22 154	22 905	3.4	10.3	3.2
Cari Transferler	63 249	69 207	9.4	31.1	9.7
Sermaye Giderleri	12 915	11 775	-8.8	5.3	1.6
Sermaye Transferleri	3 543	2 084	-41.2	0.9	0.3
Borç Verme	3 552	3 933	10.7	1.8	0.5
Yedek Ödenekler		1 571		0.7	0.2
2-Faiz Harcamaları	**48 732**	**56 000**	**14.9**	**25.2**	**7.8**
Gelirler	**189 617**	**204556**	**7.9**	**91.9**	**28.5**
1-Genel Bütçe Gelirleri	**184 235**	**199 411**	**8.2**	**89.6**	**27.8**
Vergi Gelirleri	**152 831**	**171 206**	**12.0**	**76.9**	**23.9**

Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7 904	8 978	13.6	4.0	1.3
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1 801	801	-55.5	0.4	0.1
Faizler, Paylar ve Cezalar	15 621	14 118	-9.6	6.3	2.0
Sermaye Gelirleri	6 077	4 307	-29.1	1.9	0.6
2-Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri	**3 795**	**3 417**	**-10.0**	**1.5**	**0.5**
3-Düzen. ve Denet. Kurumların Gelirleri	**1 587**	**1 728**	**8.9**	**0.8**	**0.2**
Bütçe Dengesi	**-13 883**	**-17 997**	**29.6**	**-8.1**	**-2.5**
Faiz Dışı Denge	**34 848**	**38 003**	**9.1**	**17.1**	**5.3**

Kaynak: Maliye Bakanlığı

* Maliye Bakanlığının açıkladığı GSMH tahmini kullanılmıştır. Toplamlar yuvarlama nedeni ile tam tutmayabilir

V.4. Kamu Borçları

Merkezi yönetim borç stokuna ilişkin gelişmeler Tablo V.3'de iç borçlar için YTL, dış borçlar için de YTL ve dolar cinsinden verilmiştir. Son yıllarda YTL'nin dolar karşısında değerlenme eğilimi göstermesi nedeniyle YTL cinsinden ölçülen kamu dış borcu ve dış borç yükü serileri yanıltıcı izlenimler vermektedir.

DPT verilerine göre 1999 yılında tüm kamu kesiminin faiz dışı fazlası ihmal edilebilir düzeylere inmişti ve faiz ödemeleri GSMH'nın yüzde 15.3'ü dolayında idi. Bunalımın zirve yılı olan 2001'de faiz ödemeleri/GSMH oranı yüzde 24.5'e yükselmiş, GSMH'nın yaklaşık yüzde 8.1'i kadar faiz dışı fazla verilmesine rağmen, kamu kesimi

borçlanma gereği GSMH'nın yüzde 16.4'ü ile bir rekora ulaşmış bulunuyordu.

2001 sonrasında enflasyon hızının yavaşlatılmasına paralel olarak nominal faiz hadlerinin gerilemesi, faiz ödemeleri/GSMH oranının 2005'de yüzde 9.6 dolayına düşürülmesini sağladı.

Bunun yanında, Stand-by anlaşmaları uyarınca çok yüksek ölçülerde faiz dışı fazlalar verilmesi, kamu kesimi borçlanma gereğini epey düşük düzeylere çekti. Bütün bu gelişmeler sonucunda, kamu kesimi iç borcunun çok büyük bir bölümünü oluşturan merkezi hükümet iç borç stokunun artış hızı 2005 sonrasında iyice yavaşladı (Bkz. Tablo V.3, satır 1) ve kamu iç borcu "çevrilebilir" bir görünüm kazandı. Cari fiyatlarla GSMH, borç stokundan daha hızlı arttığı için iç borç yükü 2005'den sonra kayda değer ölçüde geriledi (2005, 2006 ve 2007 sonunda sırasiyle yüzde 53.1, yüzde 46.4 ve yüzde 41.8).

İç borç idaresinde Hazine, sabit getirili YTL borçlanmasının iç borç stoku içindeki payını kayda değer ölçüde yükseltti (2002'de yüzde 25.0, 2007'de yüzde 45.8). Değişken faizli borçlanmanın payında önemli bir değişiklik olmadı (2002'de yüzde 42.8, 2007'de yüzde 43.9). Buna karşılık döviz cinsinden veya dövize endeksli borçlanmanın payı 20 puan geriledi (2002'de yüzde 32.2, 2007'de yüzde 10.2) ve böylece Hazine iç borçlanmada kur riskini kayda değer ölçülerde azaltmış oldu. Hazine'nin nakit ihtiyacını karşılamak üzere çıkardığı borç senetlerinin ortalama vadesi de uzadı (2002'de 12.8, 2004'de 11.8, 2006'da 22.3 ve 2007'de 25.7 ay). Özetle, ortodoks maliye politikasının beklenen sonuçları (karşılığında yatırımlar ve gelişme amaçlı cari harcamalar cinsinden büyük bir toplumsal baha ödenerek) elde edildi.

TABLO V.3: Merkezi Yönetim Borç Stoku, 1999-2007

	1999	2002	2004	2005	2006	2007[a]/
İç Borç Stoku (milyar YTL)	22.9	149.9	224.5	244.8	251.5	255.3
Dış Borç Stoku (milyar YTL)	18.7	92.8	92.0	86.7	93.6	78.2
Dış Borç Stoku (milyar dolar)	34.6	56.8	68.6	63.9	66.6	67.1
Toplam Borç Stoku (milyar YTL)	41.6	242.7	316.5	331.5	345.1	333.5
Bilgi için:						
Toplam Kamu İç Borç Stoku (milyar YTL)		154.8	233.9	258.4	267.3	271.9
Toplam Kamu İç Borcu / GSMH (%)		56.3	54.5	53.5	46.4	41.8
Tüm Kamu Kesimi Dış Borç Stoku (milyar dolar)	61.7	86.5	97.1	85.8	87.3	89.7[b]/

[a]/ Geçici.

[b]/ *2007'nin ilk üç çeyreği sonunda.*

Kaynak: http://www.hazine.gov.tr/ (son iki satır hariç).

TCMB ve merkezi hükümet dışı kamu kuruluşları da dahil edilirse tüm kamu kesimi dış borcu 1999'da 61.7 milyar dolar (toplam dış borcun yüzde 59.8'i) idi. 2001-2002 bunalımında özel kesimin dış alemden borçlanmakta karşılaştığı zorluklar ile IMF ve DB kredi anlaşmaları kamu kesimi dış borcunu hem miktar, hem de toplam içindeki payı itibariyle yükseltti. 2002 sonunda kamu kesimi dış borcu 86.5 milyar dolar'a (toplam dış borcun yüzde 66.7'sine) ulaşmıştı. 2004'de tüm kamu kesimi dış borcu 97.1 milyar dolar ile en yüksek düzeyine çıktı ise de, 2006'da 87.3 milyar dolar'a geriledi. 2007'nin üçüncü çeyreği sonunda tüm kamu dış borcu yaklaşık 89.7 milyar dolardı. Tablo V.3'deki veriler 2005 sonrasında tüm kamu kesimi ve merkezi hükümet dış borçlarının dolar cinsinden değerinin belirli bir istikrara yöneldiğini, borç nominal tutarlarının gerilemediğini, ama GSMH'ya göre hesaplanan borç yükü katsayılarının gerilediğini göstermektedir..

Bölüm IV'de de değinildiği gibi, Türkiye'nin dış borçluluğu ol-

gusu giderek bir özel kesim borçluluğuna dönüşmektedir. Nitekim tüm kamu kesiminin dış borçlar içindeki payı 2004, 2006 ve 2007 (III. çeyrek) 'de sırasiyle yüzde 60.4, yüzde 42.4 ve yüzde 38.1 olarak gerçekleşmiştir. 1999'dan 2007(III)'ye kadar 132.1 milyar dolar artan dış borcun 28.0 milyar doları kamu kesiminden, 104.1 milyar doları özel kesimden kaynaklanmıştır. Özel kesim borcunun hızlı artışında finansal olmayan şirketler kesiminin önemli payı vardır Özel kesim dış borçluluğunun hızlı tırmanışında izlenen yüksek reel faiz-düşük kur politikalarının çok etkili bir rol oynadığı açıktır.

V.5. On Yıllık Kesintisiz IMF Yönetiminde Son Yıl: "İstikrar" Sağlandı mı ?

Türkiye, 1998'de "Yakın İzleme" süreci ile başlayan, üç ayrı "Stand-by" Anlaşması ile yaklaşık 9 yıldır süren IMF yakın denetimindeki "Uzun Vadeli Program"ın son aylarında. Ancak hâlâ IMF İcra Kurulu'nca onay verilmemiş iki gözden geçirme ve yaklaşık 3.5 milyar dolarlık kullanılamamış "kredi" var. Mayıs 2007 başında, üzerinde anlaşmanın sağlandığı açıklanan 6. gözden geçirme için verilen Ek Niyet Mektubu'nda ortaya çıkan ek taahhütlerin niteliği, aynı tarihlerde açıklanan 5. gözden geçirmeye ilişkin Uzman Raporu'nda yer alan değerlendirmeler ve Kasım 2007 tarihinde açıklanan 6. Gözden Geçirme Uzman Raporu, 9. yılın sonunda Türkiye'nin hâlâ "istikrar" aradığını gösteriyordu.

Araya giren genel seçimlerden sonra Kasım 2007'de sonuçlanması beklenen 7. gözden geçirme tamamlanamadı. IMF, "Sosyal Güvenlik Reformu" olarak bilinen yasal düzenleme gerçekleşmediği için 7. gözden geçirmeyi Şubat 2008 tarihindeki görüşmelerden sonra da onaylamadı. IMF kaynaklarından yapılan açıklamada söz konusu reform kanunu yürürlüğe girmeden 7. gözden geçirmeye "onay verilmeyeceği" açıklandı. Dolayısıyla 7. gözden geçirme beklemede; bu arada AKP iktidarı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nu hızla TBMM'den geçirmiş bulunuyor (bkz. VII.3).

AKP hükümetince bu kanun üzerindeki görüşmelerin sonuç-

landırılmasından sonra 7. gözden geçirme büyük olasılıkla Mayıs 2008 başında onaylanabilir. 2005-2008 stand-by anlaşmasının süresi Mayıs ayı başında dolacak. Basında yer alan haberlere göre Nisan 2008'in son günlerinden Mayıs 2008 başına kadar geçecek kısa sürede 8. gözden geçirmenin tamamlanacağı ve kalan 3.7 milyar doların kullanılacağı tahmin ediliyor.

5. ve 6. gözden geçirmelerde verilmiş olan Ek Niyet Mektubu, prg. 2'de yer alan genel değerlendirmeye göre makro politikalarda hiçbir sorun görünmemektedir. Anılan paragrafta yer alan ifade aynen şöyledir: "Ekonominin temel yapısı ve bilançoları son yıllarda önemli ölçüde güçlenmiş ve böylece ekonomi negatif şoklara karşı çok daha dayanıklı hale gelmiştir. Son siyasal belirsizlik finansal piyasa oynaklığı riskini arttırmış olsa da, güçlü politikaların sürdürülmesi konusunda taahhüdümüzü muhafaza etmekteyiz".[103] Buna karşılık aynı metnin 11. paragrafında "telafi edici önlemler" gereği üzerinde durulmaktadır. 2006 yılında harcamalarda görülen sapmalar GSMH'nın yüzde 0.3'ünü geçtiğinden, 2007 bütçesinde düşük öncelikli harcamalarda blokaja gidileceği taahhüt edilmektedir. Cari ve yatırım harcamalarında GSMH'nın yüzde 0.6'sı kadar, KİT yatırımlarından da GSMH'nın yüzde 0.1'i ölçüsünde kesinti yapılacaktır. Aynı zamanda KİT ürün fiyatlarının -özellikle enerji fiyatları dahil olmak üzere- program varsayımları ile uyumlu olması sağlanacaktır. Bunlarla birlikte, *Hükümet vergi tabanının daralmasına yol açacak ve KDV yapısını bozacak indirim ve istisna uygulamalarına gitmeyecektir* (vurgu bizimdir).[104]

5. ve 6. Niyet Mektuplarında yer alan iyimser saptamalara IMF'nin katılmadığı, 11 Mayıs 2007 tarihli 5. ve 16 Kasım 2007 tarihli Gözden Geçirme Uzman Raporları'ndan anlaşılmaktadır. Rapordaki genel değerlendirmenin yer aldığı bölümde, Türkiye ekonomisinin Mayıs - Haziran 2006 mali piyasa çalkantısından "oldukça yıpranmış olarak" çıktığına dikkat çekilmekte, finansal çözülmede uğranılan kayıplar net bir biçimde vurgulanmaktadır. Bu yıpranmışlığın sonucu olarak, "kamu dışında, banka sermayeleri, *bazı*

103 1 Mayıs tarihli Ek Niyet Mektubu (prg.2).

104 1 Mayıs Tarihli Ek Niyet Mektubu (Prg.11-Yapısal Koşulluluklar, Ek).

bankaların maruz kaldığı büyük kayıplara karşın yeterli kalabilmiştir. (vurgu bizimdir)"[105]

Uzman Raporu'nda bu saptamalardan sonra açık bir uyarı yer almaktadır. Raporda disiplinli maliye politikasının bir seçim yılında piyasa güveninin desteklenmesi için kritik önem taşıdığı vurgulanmaktadır. Bu aynı zamanda enflasyonun, faiz oranlarının ve cari işlemler açığının düşürülmesinde de yardımcı olacaktır. Bu amaçla sınırlı harcamaya gidilmesi ve geçici vergi kesintilerindeniadelerden kaçınılması önerilmektedir. Esas uyarı ise arkadan gelmektedir: "*Yüksek cari açık, devam eden yüksek borçluluk oranı, tahvil ve para piyasalarında yerleşik olmayanlar tarafından yapılan büyük miktarlı sıcak para yatırımı ve daha az teşvik edici siyasi ortam, Türkiye'yi sermaye girişinin aniden durmasına duyarlı hale getirir*"

2007 yılında tamamlanan iki gözden geçirme sonrasında yapılan açıklamalar ile Hükümetin niyet mektuplarında yer alan sonuç değerlendirmeleri birbiriyle çelişmektedir. Hükümet bir yandan mali disiplin konusunda bütün göstergelerin olumlu seyrettiğini açıklamakta, hatta daha ileri giderek vergi indirimlerine (örneğin Mayıs 2007 sonundaki KDV indirimlerine) gitmektedir. Oysa hükümet 1 ay önce verdiği niyet mektubunda bunun tersini taahhüt etmişti. Öte yandan bütçe harcamalarında GSMH'nın yaklaşık yüzde 1'i oranında harcama kısıntısı ve aynı zamanda KİT fiyatlarının düzeltilmesi taahhüdünde bulunuluyor.

İzlenen bu açık çelişkilere karşın IMF İcra Direktörleri Kurulu, 2007 yılı içinde 5. ve 6. gözden geçirmeyi onaylamış ve kredi dilimlerini de serbest bırakmıştır. Hükümet sık aralıklarla IMF borçlarını ödediklerine, hatta tamamını ödeyecek güçte olduklarına ilişkin açıklamaları bir yana bırakıp, bu çekilişleri düzenli olarak kullanmaya devam etmektedir.

2005-2008 Stand-by anlaşması ve onun ötesinde 9 yıllık bir sıkı disiplin ve yakın gözetim dönemi tamamlanırken, "istikrar"dan çok yeniden "ikili açık"tan söz edilmeye başlanmıştır. Enflasyon hedeflerinin son üç yılda % 100 oranında aşılması ve 2008 ilk çeyreğinin

105 11 Mayıs 2007-16 Kasım 2007 Tarihli IMF 5.,6. Gözden Geçirme Uzman Raporları.

sonuna gelinirken DİBS faizlerinin yaklaşık yüzde 18-20 aralığında seyretmesinin somut sonuçları, kamu kesimi borçlanma dengesinde izlenmektedir. 2007 yılında Hazine'nin net iç borçlanması, 2003 yılı dahil, son dört yıllık dönemin en yüksek düzeyindedir. Borçlanmadaki artış eğilimi, 2007 yılı için hedeflenen "özelleştirme geliri" hedefinin aşılması ve son üç yılda özelleştirmeden elde edilen yaklaşık 20 milyar YTL'nin bütçe finansmanında kullanılmasına rağmen gerçekleşmiştir.

Türkiye-IMF ilişkileri Mayıs 2008 sonrasında nasıl sürecek? Ekonomiden sorumlu bakanların açıklamaları bu ilişkilerin IMF ana sözleşmesinin 4. maddesi uyarınca, yıllık ve normal "ülke denetimleri" kapsamında süreceğini ima ediyor. Ancak hükümete yakın çevreler, yeni bir anlaşma olasılığını da tümden yok saymıyorlar. Bilindiği gibi, 2005-2008 Stand-by anlaşması 2002-2005 anlaşmasının otomatik olarak uzatılması ile değil, bu anlaşma bittikten bir süre sonra yapılmışıt.

Ekonomiden sorumlu bakanlar, 3 Mayıs 2008'deki ortak basın toplantılarında 2008 yılı FDF hedefinin GSYİH'ya oranla yüzde 4.2'den yüzde 3.5'e indirildiğini, ancak bunun "mali gevşeme" olarak yorumlanmaması gerektiğini, orta vadeli plan uyarınca 2008 bütçe dengesindeki açık hedefinin de düşürüldüğünü belirttiler. Salt FDF hedefine bakarak 2008'de hükümetin izleyeceği maliye politikasında kesin bir yargıya ulaşmak mümkün görünmüyor. Devlet bakanı Şimşek "kamu hizmetinin kalitesini, istihdam ve tarımsal potansiyeli artırmaya dönük ... projelerin finansmanı için önceki hedefe oranla bir miktar genişlemeyi son derece makul görmek gerek(tiğini)" beyan etti (*Hürriyet*, 7 Mayıs 2008). AKP hükümetinin kamu harcamalarını genişletebilecek bazı imkanları kolladığı da biliniyor (örneğin İstihdam Paketi'nde yer alan ve İşsizlik sigortası Fonu'nda biriken devletçe ödenen primler ve işleyen faiz toplamının GAP'taki yatırım harcamalarında kullanılmasını öngören düzenleme, DB ile Şubat 2008'de imzalanan Ülke Ortaklık Stratejisi çerçevesinde kullanılacak kaynaklar, vb.). Ancak iç ve dıştaki finans piyasalarının Türkiye'nin borç servisi güvencesi olarak algıladıkları orta vadeli FDF hedeflerinin AKP hükümeti tarafından açıkça ihlal edilmesi olasılığı da zayıf görünüyor.

V.6. Kötü Bir Örnek: KEY'in Tasfiyesi

Konut Edindirme Yardımı (KEY) hesabını tasfiye tasarısı Mayıs 2007 tarih ve 5664 Sayılı Kanun'la TBMM'den geçmiş ve Cumhurbaşkanı'nca onaylanarak yürürlüğe girmiştir. 2006 yılında komisyonlardan geçtikten sonra onbir aydır Genel Kurul'da görüşülmeyi bekleyen bu tasarının 22 Temmuz 2007 Genel Seçimine iki ay kala TBMM'den geçirilmiş olması, iyi niyetli bir girişimden çok siyasal fırsatçılığın yansımasıdır. Kanunun öngördüğü "hak sahiplerine ilişkin listelerin belirlenebilmesi" için seçim öncesinde yeterli zaman olmadığı halde bu Kanun yine de iktidar partisinin genel seçim progapandasında kullanılmıştır. Ama iktidar partisinin bununla yetinmeyeceği, Mart 2009'da yapılacak Yerel Seçimlerde de KEY konusunu istismar edeceği anlaşılmaktadır. Bu defa "ödemeleri yapmış" veya uygulamayı büyük ölçüde sonuçlandırmış ve böylece "geçmiş iktidarların yapamadığını yapmış" bir iktidarın siyaset malzemesine tanık olacağımız anlaşılmaktadır. Bu nedenle konunun aydınlatılması büyük önem taşımaktadır.

Karmaşık KEY öyküsünü şu tarihi aşamalarda özetleyebiliriz:

(1) Fon'a kesinti yapılmasının sürdüğü, yolsuzlukların doruğa çıktığı, kamunun ve hak sahiplerinin büyük kayıplara uğratıldığı dokuz yıllık dönem (1987-1995): Adeta hak sahiplerine konut yardımı yapılmaması için kurgulanmış olan Fon'un örtük amacı, devlet borçlanmasını finanse etmektir. Bunun yanında, Fon'da biriken meblağlar Emlak Bankası aracılığıyla iktidar partisine yakın müteahhitlerin ve onlar aracılığıyla bazı siyasetçilerin zengin edilmesinde kullanılmış, ardından da, düşük faizli vadeli hesaplar yoluyla Emlak Bankası'nın müflis yapısına finansal destek oluşturmuştur. Bu dönemdeki yolsuzluklar, mahkeme kararıyla kesinlik kazanmıştır. Hak sahiplerine yapılan KEY ödemeleri ise, toplam kaynağın sadece yüzde 1.6'sı düzeyinde kalmıştır.

(2) Fon'a kesintiye son verildiği, ama Fon bakiyesinin kağıt üzerinde sözde nemalandırıldığı dört yıllık "soğutma" ve "hak sahiplerinin haklarını aşındırma" dönemi (1996 başı-1999 sonu): Bu dönemin önemli olayı, 1994 mali kriziyle aşırı değerlenen

Fon'un döviz cinsinden tahvil yatırımlarının TL'ye çevrilmesi yoluyla hak sahiplerinin kayba uğratılmasıdır. Hak sahipleri aleyhine diğer bir hak kaybı süreci ise, KEY Hesabı'nın elindeki TL cinsinden Kamu Ortaklığı ve Toplu Konut tahvillerinin yıllık değerlenme oranlarının Yüksek Planlama Kurulu tarafından 1997 ve 1998 yılında tespitinin "unutulması"yla yaratılmıştır. Bu haksızlık, TÜRK- İŞ adına yapılan ısrarlı takiple 1999 başında düzeltilebilmiş ve -kağıt üzerinde de olsa- hak sahipleri lehine 49.9 trilyon TL'lik bir nemanın hesaba işlenmesi sağlanmıştır. Böylece hesap tutarı 1999'da 345 trilyon yerine 395 trilyon TL'ye çıkarılabilmiştir.

(3) Fon'da biriken 395 trilyon TL'lik kaynağın karşılığı olarak belirlenen gayrimenkullerin Emlak Bankası tarafından 1999 sonunda 588 sayılı KHK ile Emlak Konut AŞ'ye sermaye olarak aktarılması ve 2003'e kadar süren "uyutma" dönemi (1999 sonu-2002 sonu): Bu KHK'dan sonraki süreçte, 649 trilyon TL sermayeli şirketin yüzde 60.96'sına tekabül eden 395.7 trilyonluk hissesi KEY sahiplerinin ve yüzde 39.04 hissesi de doğrudan Toplu Konut İdaresi'nin (TOKİ) olup, sermayenin yüzde 99'unun yönetimi de TOKİ'ye bırakılmıştır. Ancak ne bu dönemde, ne de Emlak Konut AŞ'nin 1 Ağustos 2002'den itibaren Emlak Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş. (EGYO)'ya dönüştürülmesi sonrasında hak sahiplerinin taşınmazlar üzerinde payları oranında hissedar olmaları şeklen ve hukuken sağlanabilmiştir. Çünkü, her şeyden önce, hak sahiplerinin tam bir dökümünü yapmak konusunda yeterli çaba gösterilmemiştir.

(4) Yeniden usulsüz / şaibeli işlemlere dönüş ve hem kamunun, hem de hak sahiplerinin büyük zarar ve kayıplara uğratıldığı dönem (2003 ve sonrası): Hak sahiplerinin gerçek hissedar olmaları ve alacak dökümlerinin yapılması bu dönemde de gerçekleştirilmemiştir. Ancak 2003 yılından itibaren "Kaynak Geliştirme Projeleri" adı altında başlatılan uygulamayla "kat karşılığı / hasılat paylaşımı" yöntemiyle toplam yedi proje ihale edilmiş ve böylelikle EGYO'nun usulsüz işlere alet edilmesi dönemi başlatılmıştır. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (YDK)'nın Özel İnceleme Raporu'nun sonuç bölümünde şunlar

kaydedilmektedir: "TOKİ tarafından idare edilen EGYO A.Ş. yöneticilerinin, hasılat paylaşımı modeliyle ihale edilen projelerde gerçekleştirdiği mevzuata aykırı, usulsüz işlem ve ihmal sonucunda, şirketin kamusal varlıklarının, emsallerine göre bariz şekilde düşük fiyatlar uygulanmak suretiyle elden çıkarıldığı, bu şekilde Sermaye Piyasası Kanunu'nun 15. maddesi kapsamında Şirketin mal varlığında ve kârında azalmaya yol açıldığı tespit edilmiştir". Bu tespitler doğrultusunda YDK, hem SPK'yı, hem de Başbakanlık Teftiş Kurulu'nu inceleme, denetleme ve soruşturmaya davet etmektedir. Ancak bu konuda şimdiye kadar herhangi bir girişim yapılmamıştır. YDK'nın anılan raporunda yedi proje kapsamında ortaya çıkan Gelir Kaybı (=Kamu Zararı)'nın sadece 2004 yılı itibariyle 773.9 trilyon lira seviyesinde olduğu belirtilmektedir. Bu durumda, zararın yaklaşık yüzde 60'ı, yani 464 trilyon TL KEY hesabından alacaklı olan hak sahiplerince karşılanmış demektir. Diğer yılların eklenmesiyle bu kaybın çok büyüyeceği açıktır.

(5) 19 Nisan 2006'dan itibaren bir KEY tasfiye tasarısının TBMM başkanlığına sunulması ve KEY'in tasfiyesinin dahi bir ekonomik ve siyasi rant kazanımına dönüştürülmek istendiği dönem: Bu süreçte bir taşla iki kuş vurmak amacı sezilmektedir: Birincisi, EGYO elinde bugün çok değerlenmiş bulunan taşınmazlardan (430 bin dönüm arsa) kalan bölümleri düşük bedellerle TOKİ'nin tam mülkiyetine geçirebilmek, ikincisi iktidar partisinin seçim öncesinde, "Zorunlu Tasarruf'tan sonra KEY sorununu da biz çözdük" iddiasına destek olmak.

Şimdi KEY tasfiye kanununda öngörülen model üzerinde duralım. Kanunun 4. Maddesi "Hak sahiplerinin alacaklarının nemalandırılması ve ödeme" başlığı altında şu formülleri üretmektedir: EGYO'nun net aktif değerinin yüzde 60.96'sı hak sahiplerine ödenecektir (Kanun gerekçesi bu meblağı A ile göstermektedir). EGYO'ya devredilen taşınmaz karşılığı 395.7 milyon YTL'dir. EGYO net aktif değerinin 395.7'ye bölünmesiyle elde edilen katsayı B, 1987-99 arasında T. Emlak Bankası'nın altı aylık mevduat faizinin bileşik usulde uygulanması sonucunda bulunacak değer her bir hak sahibi için

C olarak gösterildiğinde, C ile B katsayısının çarpımı sonucunda D tutarında bir alacak hesaplanmaktadır. D, hak sahiplerine nakden veya hisse senedi karşılığında ödenecektir.

Kritik sorular şunlardır:

(1) A simgesi ile ifade edilen net aktif değer, taşınmazların gerçek rayiç değerlerini ne ölçüde yansıtacaktır? Güvenilir ekspertiz değerlendirmeleri yapılmadan bu soruya olumlu yanıt verilememektedir. TOKİ'nin açıklamasına göre 2005 sonu itibariyle EGYO'nun net aktif değerleri toplamı yaklaşık 3 milyar YTL, bunun yüzde 60.96'sı 1.8 milyar YTL'dir. Geri ödemenin tavanını oluşturacağı tahmin edilen 1.8 milyar YTL'nin fiilen ödenmeyeceği anlaşılmaktadır; çünkü hak sahiplerinin en iyimser olasılıkla 1/3'üne ulaşılabilecektir.

(2) Hak sahiplerine yapılacak ödemelerin hesabında piyasa mevduat faiz hadlerinin çok altında kalan T. Emlak Bankası faizleri seçilmiş olup, 1999 sonrası için ise bir faiz hesabı söz konusu değildir. Bu yöntem hak sahipleri açısından ciddi bir değer erozyonu anlamına gelmektedir. 1999 öncesinin nema haksızlıkları yok sayılsa bile, 1999 sonu itibariyle yaklaşık 395 milyon YTL'lik varlığın bankaların ortalama altı aylık bileşik faizi ile değerlendirilmesi durumunda 2007 ortası itibariyle elde edilecek ana para ve nema toplamı yaklaşık 4.5 milyar YTL düzeyindedir. Bu tutar ile yukarıda bir olasılık olarak değinilen 1.8 milyar YTL tavanı karşılaştırılırsa, tasarrufçuların değer kaybı için asgari bir ölçüm elde edilmiş olur.

Özetle, tıpkı daha önceki "zorunlu tasarruf" kesintilerinin tasfiyesinde olduğu gibi, KEY hesabının tasfiyesi de bir soyguna dönüşmüştür. Bu soygunların ayrıntıları iyi anlaşılırsa, toplumumuz tasarrufları artırma aldatmacasıyla girişilen, ancak kamu finansman açıklarını kapatmaktan öte hiçbir amaca hizmet etmeyen ve toplumsal adaleti zedeleyen uygulamalara karşı direnç kazanabilir. Söz konusu uygulamalar aslında hanehalkı tasarruflarını teşvik etmek şöyle dursun, tam tersine tasarrufları caydırmaktadır.

VI

KİLİT SEKTÖRLERDE POLİTİKA SORUNLARI



VI.1. Tarımda IMF/DB Politikalarından Çıkış Var mı?

Tarımda Çözülme Sürüyor

Siyasal iktidar farkı olmaksızın 2000 yılından itibaren uygulanan Dünya Bankası (DB) ile IMF'nin ortak programının tarımda beklenen sonuçları verdiği görülüyor. Bu program çerçevesinde,

- tarımsal desteklerin köklü bir biçimde azaltılması ve niteliğinin değiştirilmesi,
  destekleme kurumlarının ve teknolojik destek birimlerinin özelleştirilmesi/tasfiyesi,
  tarımsal kooperatiflerin zayıflatılması,
  girdi desteğinin ve girdi üreten kamu iktisadi girişimlerinin tasfiyesi ve dünya hammadde fiyatlarının yükselmesiyle tarımsal girdi maliyetlerinin çok hızlı artması,
  tarımsal ürün/ sınai girdi fiyatlarından hesaplanan iç ticaret hadlerinin dönem boyunca tarım aleyhine seyretmesi,
  liberal yasama süreçleriyle piyasa egemenliğinin genişletilmesi,
  dışa karşı korumanın düşürülmesi,
  ulus-aşırı şirketlerin dış ve iç rekabet baskısının artması sonucunda tarımda tutunamayan kitlelerin sayısı hızla kabarmıştır.

Bunların Aralık 1999'da stand-by anlaşmasını dayatan IMF'nin, Mayıs 2001'de Tarım Reformu Uygulama Projesini (TRUP veya İngilizce baş harfleriyle ARIP) hazırlayan DB'nin ve bu projeyi uygulayan siyasal iktidarların öngörmediği sonuçlar olduğunu düşünmek safdillik olacaktır. Her şeyin beklendiği gibi gelişmekte olduğunu geriye dönerek kavramak isteyenlerin, bağımsız sosyal bilimcilerin ve tarımla ilgili mesleki örgütlenmelerin bu dönem içindeki değerlendirmelerine bakmaları yeterlidir.

Tarımdaki çözülmeyi hazırlayan politikaların temelinde tarıma dönük desteklerin azaltılması bulunmaktadır. Tüm desteklerin tasfiye edilerek onların yerine çiftçiye doğrudan gelir desteğinin (DGD) konulması bu politikaların ana eksenini oluşturmuştur. Gerçekten de bütçedeki tarımsal desteklerin 2001'de yüzde 59'u, 2002'de yüzde 79'u, 2003'te yüzde 83'ü DGD'ye ayrılmıştır. Ancak dipten gelen taleplerin, muhalefetin baskılarının ve tarımın gerçeklerinin itmesiyle, arz açığı verilen yağlı tohum ve bitkilerde prim desteği artarak sürdürülmüş, hayvancılık, süt ve yem desteği de sistem içinde tutulmuştur. Daha sonra 2002 ve 2003'de enflasyona endekslenerek arttırılan DGD ödemeleri 16 YTL'de sabitlenmiş, izleyen yıllarda ise 10 YTL'ye düşürülerek bu tasarruftan mazot ve gübre desteğinin parasal kaynağı çıkarılmıştır. Böylece üretici gözünde destekler çeşitlendirilmiş, ancak toplam desteklerin bütçe ve milli gelir payı artırılmamıştır. Bu müdahaleler sonucunda tarımsal destekler içinde DGD'nin payı 2004'ten itibaren azalma sürecine girmiştir. Bütçedeki tarımsal destek ödeneğinin 2004'de yüzde 69'u, 2005'de yüzde 45'i, 2006'da yüzde 56'sı, 2007'de yüzde 29'u DGD ödemelerine ayrılmıştır. 2008 için öngörülen pay yüzde 32'dir; ancak bu pay, 2007 yılında ödenmeyen DGD'lere ayrılacaktır.

Tarımsal desteklerin milli gelire, tarımsal katma değere ve bütçe harcamalarına oranı 2000 sonrasında hızla gerilemiştir. 2000 öncesinde milli gelirin yüzde 3'ü düzeyine varan tarımsal destekler, 2000 sonrasında (tümü bütçe içine alınarak) yüzde 1'in altına düşürülmüştür. 2006'da çıkarılan 5488 Sayılı Tarım Kanunu'nda tarımsal desteklerin milli gelirin yüzde 1'inden az olamayacağı hükmü getirilmiş olmasına rağmen bunun 2007 ve 2008 bütçelerinde gerçekleştirilememesi çok öğreticidir. 2007 bütçesinde bu oran yüzde

0.85 olurken 2008 bütçesinde yüzde 0.75 düzeyine gerilemiştir. Eğer TÜİK'in "güncelleştirilmiş" yeni milli gelir serileri hesaba katılsaydı, 2008 için yüzde 0.57'lik bir tahmin düzeyine düşülürdü.

Daha da önemlisi, tarıma dönük desteklerin tarımsal katma değere oranının 1/10 düzeyini bile bulamayışıdır. 2000 öncesi Türkiye'sinde söz konusu oran tarımsal katma değerin beşte birine kadar çıkabiliyordu. Gelişmiş ülkelerde bu oran ortalama 1/2 civarındadır. Tarımsal desteklerin bütçeye oranı da dönem boyunca yüzde 2.5 düzeylerine takılmış durumdadır. Bu oran 2008 bütçesinde de yüzde 2.4 düzeyinde kalmakta ve bütçe faiz ödemelerinin onda birine ancak ulaşmaktadır. Bütçenin tarımsal destekleme ile kamu yatırımları ödenekleri toplamının bütçeye oranı son üç yılın ortalaması olarak yüzde 9'da kalırken, faiz ödeneklerinin oranı yüzde 25'dir ve bu düzeyin altına indirilememektedir.

Tarımdaki çözülmenin önemli bir göstergesi, tarımın GSYİH içindeki payıdır. 1997'de yüzde 14.5 ve 2001'de yüzde 12.1 olan bu pay, iktisat tarihimizde ilk kez yüzde 10'un, yani çift haneli sayının altına düşerek 2006'da yüzde 9.2 ve 2007'de yüzde 8.6 olmuştur (sabit fiyatlarla hesaplanan GSYİH serisine göre de 2007'de tek haneli bir paya düşmektedir). Tarım sektörü, 2006'da yüzde 1.3 gibi çok düşük bir büyüme gerçekleştirirken, 2007'de yüzde 7.3'lük bir küçülme kaydetmiştir. 2007 küçülmesinin ardında kuşkusuz küresel ısınma ve kuraklığa bağlı etkenler de rol oynamıştır; ama ele alınan dönemdeki hızlı pay kayıplarına bir bütün olarak bakıldığında, 2007 yılı sonuçlarını dahi sadece kuraklık afetiyle açıklamamak ve 2000 sonrasının Tarımda Reform Uygulama Projesi'nin sonuçlarından biri olarak da değerlendirmek doğru olacaktır.

Bir başka tehlikeli gelişme, tarımsal istihdam ve üretimin süregiden önemine rağmen, 2000'li yıllarda üç kez (2000, 2003 ve 2004'de) açık veren tarım ürünleri dış ticaretinin 2007 yılında da 916 milyon dolar açık vermesidir.

Belki de en önemli ve anlamlı çözülme göstergesi, tarımsal istihdam verileridir. Tarımdaki istihdam kayıpları bu dönemde süreklidir. Türkiye'de tarımın istihdamdaki payı, 1997'ye kadar yüzde 43-44 düzeylerinde idi. Bu düzey, ILO verilerine göre, 1996 yılında dünyada tarımsal istihdamın ortalama düzeyine (yüzde 43.1) denk

düşmekteydi. Türkiye'de 28 Şubat 1997 sürecinde zorunlu eğitimin 8 yıla çıkması sonucunda bu pay 2000 yılında yüzde 36 düzeyine gerilemiştir. Tarımda ücretsiz aile işçisi sayılan 12-15 yaş arası çocukların okullu olmaları, tarımda istihdamı azaltan bir etken olarak istatistiklere girmiştir.

Daha sonraki gelişmeler ise tamamen uygulanan tarımsal programın sonuçlarıdır. 2005 yılına gelindiğinde tarımsal istihdamın payı yüzde 29.5'e gerileyerek ilk kez yüzde 30'un altına inmiştir. 2006 yılında bu oran 27.3'e düşmüştür. Ancak TÜİK'in Ekim, Kasım, Aralık dönemini kapsayan "2007 Kasım dönemi hanehalkı işgücü araştırması"na göre, Kasım 2006'da bu oran yüzde 26.2, Kasım 2007'de ise yüzde 25.0'dır[106]. TÜİK'in aynı temele dayalı verilerine göre Ocak 2008'de tarımsal istihdamın toplama oranı yüzde 23.2'ye gerilemektedir. Özetle, Türkiye'de tarımsal istihdamda büyük bir çözülme görülmektedir.

Her durumda, bu dönemde dünya ortalamalarından kopma söz konusudur. Dünyada tarımın istihdamdaki ortalama payı 1996'da yüzde 43.1'den 2006'da yüzde 38.7'e gerilerken, Türkiye'de yüzde 43'ten yüzde 25'e doğru giden büyük bir çözülme görülmektedir.

Mutlak değerlere gelince, 1990 ortalarında 8.6 milyonluk bir istihdam düzeyi, 2001'de 8.1 milyona, 2006'da ise 6.1 milyona düşmüştür. TÜİK'in yeni verilerine göre ise, tarımsal istihdam 2006'da 5.5 milyon, 2007'de ise 5.2 milyon, Ocak 2008'de ise 4.7 milyon'dur. Buna göre, 2001'e kıyasla 3 milyon dolayında bir istihdam kaybı yaşanmıştır. Türkiye bu sorunu kendi gerçeklerine uygun politikalar üreterek çözmek durumundadır.

Tarımdaki Çöküntüye Rağmen AKP'nin Kırsal Kesimdeki Oyları Neden ve Nasıl Artmıştır?

Tarımsal desteklerin azaltıldığı, çiftçinin horlanabildiği, sonuçta tarıma dönük anti-popülist uygulamaların yürürlükte olduğu ve

106 TÜİK, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sisteminin sonuçları ile mevcut nüfus projeksiyonları arasında 3.7 milyon kişi fark olduğunu, bunun mutlak değerlerde bir değişikliğe yol açtığını, fakat istihdamın oransal dağılımında bir değişiklik yaratmadığını duyurmaktadır. Ancak sektörel oransal dağılımda da oynamalar vardır.

bu nedenle tarımda ciddi bir çöküntüye ve çözülmeye neden olunduğu bir dönemi izleyen 2007 Genel Seçimleri'nde iktidar partisi oylarını nasıl arttırabilmiştir? Öncelikle, seçimlerden AKP oylarının her kırsal yörede arttığı sonucunu çıkarmamak gerekir. Örneğin Türkiye'nin önde gelen tarımsal üretim illerinden biri olan İzmir'de AKP'nin çiftçiden aldığı oylar 2004'e kıyasla hem sayıca hem de oransal olarak gerilemiştir. Buna benzer başka istisnai yöreler de vardır. Ama genel gerçek değişmemektedir: AKP'nin genel yükselişi ülkenin tarımsal faaliyetlerle uğraşan üretici kesimlerinde de izlenmiş, hatta birçok bölgede tarımsal kesimdeki oy artışı genel ortalama oy artışını dahi aşabilmiştir. Bazı açıklayıcı öğeleri sıralamaya çalışalım.

Genel olarak:

(1) Ülkenin geneli açısından geçerli olan siyasi rüzgâr, kırsal kesimi de dışında tutmamaktadır. Türkiye'de seçmen tercihleri kuşkusuz bölgelere göre farklılık göstermektedir. Ama genel olarak muhafazakârlığın 1990 sonrasındaki yükselişi sürmektedir. Kırsal bölgelerin seçmeni ise ortalamayı aşan bir muhafazakârlık sergilemektedir. Din sömürüsünün doruğa çıktığı, tarikat ağlarının köy ve kasabaları içine aldığı bir süreçte, ekonomik temelli tepkilerin etkisi, tutucu çevrenin de baskısıyla, seçim sürecinde sönümlenmektedir.

(2) İktidar partisinin hâkim olduğu merkezi ve yerel yönetim birimlerinin ve onların kontrolündeki vakıf, dernek ve şirketlerin, bunlarla iş-ihale ilişkisi içindeki özel firmaların, diğer tarikat örgütlenmelerinin, köy ve kasabalarda çok sayıda yoksul haneye ulaşan ayni/nakdi yardımlaşma ağları, oy tercihlerinde giderek daha fazla sonuç verici olmaktadır.

(3) İktidar partisinin seçeneği olabilecek bir muhalefet partisinin köylünün gözünde cisimlenmemiş olması da önemli bir açıklayıcı etkendir. Ana muhalefet partisi CHP, tarihsel olarak bir köylü partisi karakteri taşımamıştır. Bu nedenle, köylünün ekonomik çıkarlarını savunan CHP politikaları, muhatabına yeterince ulaşmamıştır. Kaldı ki, bu parti tarım ve çiftçi dostu politikalarını köylüye ulaştırmada sistematik bir program

uygulamadığı gibi, bunu IMF/DB programına karşı tutarlı bir seçenek oluşturabilecek alternatif bir program üzerinden de sunabilmiş değildir. Dolayısıyla CHP çiftçinin daha az tutucu kesimi açısından dahi gerçek bir seçenek olarak ortaya çıkamamıştır. 2002 genel seçimlerinde, çiftçinin gözünde 1.5 yıllık icraatıyla kısa sürede "çiftçi düşmanı" bir şöhrete sahip olan K. Derviş'in CHP saflarına alınması da bu güvensizliğin nedenlerinden biri olmuştu.

Tarıma ve çiftçiye özel olarak:

(4) İktidar partisi, ilk yasama döneminden itibaren tarım kesimindeki Bağ-Kur'luların emekli maaşlarını bu kesimler için önemli sayılabilecek ölçülerde artırmış, Şubat 2006 tarih ve 5454 sayılı T.C. Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'dan Aylık veya Gelir Almakta Olanlara Ek Ödeme Yapılması Hakkında Kanun ile, 400 YTL'in altında yaşlılık aylığı alanlara yüzde 5, bu eşiğin üstündekilere yüzde 4 zam yapmıştır (bu arada, Şubat 2006 tarih ve 5458 sayılı Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Prim Alacaklarının Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile çiftçinin birikmiş borçlarına dönük bir rahatlama da sağlanmıştır). Türkiye'de doğrudan üretimle uğraşan çiftçi sayısı gerçekte sanılandan az olup kırsal yöreler önemli ölçüde bir emekli çiftçi kategorisini barındırmaktadır. Bunun farkında olan iktidar partisi yaşlılık aylığı aracını kullanmıştır. Yaşlılık aylığı ve doğrudan gelir desteği (DGD) ile geçinen çiftçi sayısının artmış olması, iktidar partisinin oylarını etkileyen en önemli etkenlerden olmuştur. Köylünün muhafazakâr kesimi, çoğu kez tekrarlandığı gibi, elindekini de kaybetmemek refleksiyle hareket etmektedir.

(5) İktidar partisi, 2007 yılının tamamı için tarıma ayırdığı bütçe ödeneklerini (toplamı 5.650 milyar YTL) yılın ilk 6.5 ayında kullanarak, bu kapsamda çiftçinin geçmiş yıllardan kalan DGD alacaklarını ve diğer bazı ödemeleri topluca nakden yaparak, çiftçide "desteklerin arttığı, iktidarın kendisine sahip çıktığı" izlenimini yaratmayı başarmıştır. Buna rağmen, 2007 yılının DGD ödemesi, önceki yıllardaki benzerleri gibi, 2008'e bırakılmıştır. 2008'in ilk iki ayında çiftçiler hâlâ 2007'den ka-

lan hayvancılık, süt, yem desteklerini alamamışlardır; mazot ve gübre desteklerini alamayan çiftçiler çoğunluktadır.

(6) Önceki yasama döneminin başlarında çiftçi borçlarının ertelenmesine (yeniden yapılandırılmasına) giden, ancak yeterli rahatlamayı sağlayamayan iktidar partisi, 22. yasama döneminin sonlarında, hatta seçim süreci fiilen başlamışken, kefaletten ötürü haciz takibine uğrayan çiftçinin sıkıntılarını hafifleten bir düzenlemeyle çiftçide olumlu etki yaratmıştır. Mayıs 2007 tarih ve 5661 sayılı T.C. Ziraat Bankası AŞ ve Tarım Kredi Kooperatifleri Tarafından Kullandırılan Toplu Köy İkrazatı / Grup Kredilerinden Doğan Kefaletin Sona Erdirilmesi Hakkında Kanun, tam bir "seçim kanunu" olmuştur.

(7) İktidar partisi, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM)'nü tasfiye ederek kendine yakın kadrolarla oluşturduğu KÖYDES'i bir hizmet birimi olmak yanında bir rant paylaşımı aracı olarak da kullanmıştır. Köye yol ve su götürmeye odaklanan (ama tarlaya su götürme gibi KHGM'nün yapageldiği pahalı sulama yatırımlarının dışına çıkarılan) KÖYDES aracılığıyla yapılan yatırımların hizmet etkisi yanında, birçok durumda muhtarların taşeron olarak veya taşeron şirketlerin ortağı yapılarak rant paylaşımına ortak edilmesi, muhtarlar üzerinden köylünün oylarının etkilenmesinde etkili olmuştur. İl özel idareleri aracılığıyla çalıştırılan ve ihale süreçlerinin dışında tutulan Köye Hizmet Götürme Birlikleri de esas olarak benzer bir düzeneğin parçası olarak çalıştırılmıştır.

(8) Orman alanlarının talanına ilişkin bazı anayasa (2/B'ye kapı açma) ve yasa (kızılağaç ve kestanelerin orman ağacı kapsamı dışına çıkarılması) değişikliklerinin muhalefet görevini yapan CHP tarafından engellenmesi, kent seçmeninin bir bölümünce ve ülke seçkinlerince iyi karşılanmasına rağmen, aynı durumun özellikle ormanla alışverişi olan kırsal yöre ve kentleşmiş 2/B arazisi sakinlerince hoş karşılanmadığı, iktidar partisinin de bu durumu aşırı istismar ettiği bilinmektedir. Ana muhalefet partisinin bu konuda savunmada kalması, orman köylüsüne dönük kendi projelerini kırsal çevre sakinlerine anlatmakta yeterli bir çaba içinde olmaması da onun aleyhine çalışmıştır. Bu

arada, geleneksel olarak CHP seçmeni olan (veya daha önceki seçimlerde eğilimleri bu yönde olan) ormanla ilişkili seçmenlerin dahi, sırf kısa vadeli çıkarlarının mevcut iktidar partisince karşılanabileceği beklentisi içinde tercihlerini şekillendirdiklerine tanık olunmuştur.

(9) Bütün bunların yanında, 2007 yılındaki kuraklık afetiyle perişan olan, tahıl hasadında 5 milyon ton kayıpla ve TZOB'a göre tüm ürünlerde 5 milyar YTL dolayında bir zararla karşılaşan çiftçiye iktidar partisince abartılı ve bir kısmı hemen karar altına alınan somut vaatlerle umut verilmesi de seçim öncesinde etkili olmuştur.

Bölgeye/ürüne özel nedenler:

(10) Karadeniz bölgesinde iktidarın Fiskobirlik karşıtı politikaları nedeniyle fındık üreticisinde oluşan AKP karşıtlığını kırmak için, TRUP kapsamında mümkün olmayan, IMF/DB patentli 4572 sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Kanunu'na da aykırı olarak, TMO'nun 2006 yılında fındık alımı yapması sağlanmıştır. Seçim öncesinde, yürürlükteki TRUP mevzuatına daha da fütursuz bir aykırılıkla, Karadenizli fındık üreticisinin tepkisini iktidar partisi lehine çevirmek için, fındıkta destek alım fiyatları açıklanmıştır. Böylece, iktidar partisi Fiskobirlik yönetimini ele geçiremediği için fındık üreticisine yönelik baskı politikalarını 2006'dan itibaren yumuşatmış ve seçim öncesinde 510 kuruş/kg. fiyat açıklayarak bu kesimlerin umudunu kendisinden yana çevirmiştir (ana muhalefet partisinin seçim sürecinde daha yüksek (630 kuruş/kg.) fiyat vereceğini açıklaması, iktidarın el değiştirmesi olasılığı düşük görüldüğü için -eldeki kuş daldaki kuşa tercih edildiğinden- seçmeni etkilememiştir).

(11) Yine bu bölge çiftçisinin üç yıl öncesinden kalan ve iktidarın Fiskobirlik yönetimi üzerinde baskı kurma politikası nedeniyle bir türlü ödemeye yanaşmadığı 252 milyon YTL'lik prim alacaklarının beşte birinden fazlasının hemen seçim öncesinde fındık üreticisine ödenmesinin getirdiği olumlu etkiyi de iktidarın fırsatçılık hanesine yazmak gerekir.

Sonuç olarak, seçim öncesinin bazı popülist görünümlü girişimlerine rağmen, köylünün oylarının AKP'ye akmasının nedenini popülizme bağlamak yine de mümkün değildir. İktidar partisinin tarıma yönelik DB/IMF eksenli politikaları tarımsal desteklerin azaltılmasına veya belirli bir düzeyde tutulmasına odaklanmış olup, özünde anti-popülisttir.

Orman alanlarına ilişkin düzenlemelerin, kuşkusuz, popülist bir yanı vardır. Ancak burada dahi öne çıkan amaçlar (i) Hazine'ye yüklü ve beklenmedik bir kaynak girişi sağlamak; (ii) kentsel ve turistik alanlarda arazi rantlarının ve bazı orman ürünlerinin (kızılağaçların) işletme haklarının dağıtımını yönlendirme olanağını elde etmektir. Kentsel alanda gecekondulara kat çıkma izni verilmesi kısa dönemde Hazine açısından sıfır maliyetli, ama ilgililerin tümü açısından çıkar sağlayıcı idi. Ancak, orman alanlarına ilişkin düzenleme, böyle bir özellik taşımamaktadır. AKP'nin tasarısı uygulanabilseydi, orman vasfını kaybetmiş arazileri tarla olarak kullanan köylülerin öncelikli satın alma hakkını kullanmalarını engelleyici yüksek dönüm fiyatları oluşacak ve birçok yörede köylü zilyedliğini iddia ettiği tarladan da mahrum kalabilecekti (bu nedenle ana muhalefet partisinin karşı önergesinde, orman köylüsünün 2/B kapsamındaki arazilerinin sıfır bedelle köylüye intikali bulunmaktaydı).

Çiftçi emeklilerine dönük iyileştirmeler ve grup borçlanmasında kefil çiftçilerin kefaletlerinin sona erdirilmesi türü uygulamalar az kaynakla çok hizmet görüntüsü vermenin yöntemleridir. Aynı şekilde, büyük bir yatırımcı kuruluş olup büyük kaynaklar kullanan KHGM yerine görece daha küçük yatırım bütçesiyle çalışan KÖYDES aracılığıyla (rant paylaşımı bir yana) görünür yatırımları öne çıkarmak, popülizm değil, göz boyamadır.

Fındık üreticilerine ilişkin son uygulamalar her ne kadar popülizm kapsamı içine girse de, AKP döneminin bütününde fındık üreticisinin aleyhine çalışan politikaları unutmamak gerekir. Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin büyük bölümü indirimli faizli DFİF kredilerinden yararlanırken, Fiskobirlik başından itibaren DFİF kapsamı dışında tutulmuş, AKP döneminde buna çözüm getirilmemiştir. Tam tersine, Fiskobirlik yönetiminin kamu bankalarından olduğu kadar özel bankalardan dahi ticari kredi kullan-

masına bankalara siyasi baskılar yapılarak engel olunmuş ve ürün alımı yapamayan yönetim gözden düşürülmeye çalışılmıştır. Seçim döneminde TMO alımlarıyla, fiyat açıklamasıyla ve eski prim borçlarının kısmen ödenmesiyle çiftçinin gönlü yeniden kazanılmaya çalışılmıştır. Ancak dönemin bütünü bakımından fındık üreticisine dönük popülist politikalardan söz etmek mümkün değildir.

Özetle, AKP politikaları popülist değil fırsatçıdır. Anti-popüler politikalar göz boyama yöntemleriyle köylü yanlısı gibi gösterilmeye çalışılmış ve bunda da kısmen başarılı olunmuştur.

Geleceğe Bakış: Tarımda Yeni Eylem Planı

Siyasal iktidar 10 Ocak 2008'de yeni bir Eylem Planı açıkladı. Bu Planın "Yapısal Dönüşümün Yönetimi" başlığı altında "tarıma verilen destekler artarak devam edecektir" denildikten sonra, "tarımsal destekleme uygulamaları gözden geçirilecek, tarım sektörünün rekabetçi bir yapıya kavuşmasına katkıda bulunacak şekle dönüştürülecektir" ifadesine yer verilmektedir.

Bu plan birçok konuda olduğu gibi tarım konusunda da ayrıntıya yer vermeyen ve eylem planına pek de benzemeyen bir yapıdadır. Başbakan Erdoğan Eylem Planı'nı tanıtırken yaptığı açıklamada "tarımda uygulanan DGD'nin bu yıldan itibaren kaldırılacağını, 2007'den kalan ödemelerin yapılacağını, 2008 için ise araziye değil ürüne destek verileceğini" ifade ederek Eylem Planı'nı biraz ayrıntılandırmaya çalıştı; ancak burada belirli bir çelişkiye düştü: DGD tümden kaldırılacak mıydı, yoksa önemi daha da azaltılacak mıydı, veya önemi azaltılırken aynı zamanda üretimle ilişkili duruma mı getirilecekti? Uygulamanın nasıl olacağını bakanlık yetkilileri de bilmiyordu.

Başbakan, aynı konuşmasında, "Biliyorsunuz, geçen sene neredeyse benzerini hiç yaşamadığımız bir kuraklık felaketine maruz kaldık. Çiftçimiz, köylümüz bu durumdan olumsuz etkilendi. İmkanlarımız neyse yardıma koştuk; kuraklıktan zarar gören tam 545 bin çiftçimize yaklaşık 264.5 milyon YTL ödeme yaptık" ifadeleriyle ilginç tespitler de yapıyordu. TZO'na göre kuraklık zararı 5 milyar YTL, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'na göre de 3 milyar YTL idi. Baş-

bakan çiftçilerin gelir kayıplarının onda birinden azını karşılayarak bunu çiftçiye büyük müjde olarak duyurabiliyordu.

DGD'ye ilişkin dönüşümlere (2004'ten itibaren pay azaltma) ve üretimle ilişkilendirme niyetlerine bakarak, IMF ve DB'nın sınırlarını çizdiği politikalardan bir uzaklaşma eğiliminin belirginleştiği sonucuna varılabilir. Bu sonuca erkenden varan veya hiç olmazsa DGD'nin göreli öneminin azaltılmasını başlı başına olumlu bir gelişme olarak değerlendiren çevreler biraz aceleci davranmış olabilirler. Şu uyarılar yapılabilir:

Birincisi, Türkiye çok erkenden ve birdenbire DGD-egemen bir destek politikasının içine itilmiş, adeta bir deneme laboratuarı olarak görülmüştür. Türkiye'nin bu sisteme geçtiği dönemde AB'de DGD'ye başlangıç yapılmış ama tedricen genişletilmesi planlanmıştı.

Kaldı ki, **ikincisi,** gelir desteği AB'de Türkiye'deki gibi ekilen arazi ölçütüne göre değil, ürün, verim ve bölge farkı gözeterek tespit edildiği için Türkiye uygulamasından temelde farklılıklar gösteriyordu. AB'deki uygulamasında DGD bir tarım planlaması aracıydı. Türkiye'de ise, ekilen arazi denetimi yeterince yapılamadığından, tarımdaki üretim ilişkilerinde hâkim taraf genelde ve özellikle Güneydoğu Anadolu'da mülkiyet sahibi olduğundan, DGD ödemelerinin ekilmeyen arazilere de yapılmasına ve üretim yapan yerine mülkiyet sahibine verilmesine yol açıldı. Böylece DGD'nin bir etkisi de üretimden/tarımdan kopuşları hızlandırmak oldu. Emekli/DGD yararlanıcısı, yani üretimden kopmuş köylü türünde ve kırsal göçte hızlı bir artış oldu. Akla gelen soru şudur: Acaba bu öngörülmedik bir gelişme miydi? Yoksa, aşırı nüfus yığılması olduğu düşünülen tarımsal faaliyetlerden hızlı bir çözülme olması TRUP'un örtük hedeflerinden biri miydi?

Üçüncüsü, DGD'nin üretimle ilişkilendirilmesi veya üretimle ilişkili diğer destek türlerinin payının arttırılması talepleri, bugünkü programa seçenek oluşturacak talepler olamaz. Tarıma ayrılan destek hacmi aynı kalırken içindeki araçlarla oynayarak, yeni ve bütüncül bir tarım politikası oluşturulamaz.

Buna rağmen, arz açığı olan ürünlerde, özellikle yağlı tohum ve

bitkilerde prim desteğinin öneminin artması, sadece oransal pay olarak değil, miktar olarak da ciddi bir artış göstermesi koşuluyla, olumlu görülebilir. Başka bir deyişle, pamuk, zeytinyağı, ayçiçeği, soya fasulyesi, kanola, dane mısır, hububat ve çay için verilen primlerin, tarım bütçesinin 2004 yılında yüzde 11'inden 2007 yılında yüzde 32'sine yükselmesi yeterli değildir; tarım destek bütçesinin iç dağıtımının değişmesinden daha önemlisi bu bütçenin yeni tanımlı milli gelirin en az yüzde 2'si düzeyine çıkarılması olmalıdır.

Dördüncüsü, AB'nin İlerleme Raporları'nda gittikçe daha ağır bir dille gündeme getirilen Türkiye'de üretimle ilişkili prim desteklerindeki artışlar konusudur. Çünkü AB Ortak Tarım Politikasını (OTP) değiştirerek, Türkiye'de 2004'den sonraki gelişmelere ters bir biçimde, kendi DGD uygulamasını üretimle ilişkisiz bir duruma getirmiştir. Nitekim AB Komisyonu'nun 6 Kasım 2007 tarihli *Türkiye İlerleme Raporu*'nda "Türkiye politikasını ve mevzuatını uyumlaştırma konusunda çok sınırlı bir ilerleme kaydetmiştir. Önemli bir alanı kapsayan destek araçları üretimle bağlantılı olarak uygulanmaya devam etmektedir. Bu uygulama, tarımsal destek araçlarının üretimle bağlantısız bir şekilde hemen tüm sektörleri içerecek şekilde genişletildiği reformdan geçmiş OTP'nın mevcut çizgisinden esaslı bir değişiklik göstermektedir" denilmektedir (*Türkiye İlerleme Raporu*, 6 Kasım 2007, gayriresmi Türkçe çeviri, s. 44). Asıl baskı unsuru, AB ile müzakere başlıklarından en önemlilerinden biri olan "Tarım ve Kırsal Kalkınma" dosyasının görüşülmeye başlanması için "üretimle ilişkili DGD, primler ve fiyat destek tedbirlerinin üretimle ilişkisi olmayan doğrudan desteklere dönüştürülmesi" talebinin yerine getirilmesinin açılış kriterlerinden biri olarak öngörülmüş bulunmasıdır. T.C. Başbakanlık AB Genel Sekreterliği raporunda şu cümlelere yer verilmektedir: " Ayrıca, üretimle ilişkili doğrudan destek ödemeleri ve fiyat destek tedbirlerinin öneminin artması yönündeki eğilimi, üretimle ilişkisi olmayan doğrudan destekler lehine tersine çevirecek bir stratejinin hazırlanarak Avrupa Komisyonu'na sunulması istenmiştir. Bu strateji, Kamu İktisadi Teşekkülleri'ne verilen kamu desteğinin AB devlet yardımları kurallarına uyumlu hale getirilmesine ve bu teşekküllerin AB'nin şeffaflık kurallarına uyumuna yönelik adım-

ları da içermelidir" (*Avrupa Birliği ve Müzakere Süreci*, Ankara, 2007, s.22).

Beşincisi, AKP Hükümeti bitkisel üretimde DGD'yi sınırlayan ve üretimle ilişkili duruma geçiren eğilimler içine girerken, bununla çelişen bir kararla hayvancılık desteklerini DGD uygulamasına bağlamaktadır. 15 Nisan 2008 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Bakanlar Kurulu Kararı'na göre, 2008 hayvancılık desteklerinde hayvan başına ödemeye geçilerek daha önceki yıllarda üreticiye verilen süt teşvik primi, damızlık düve, buzağı, suni tohumlama, soğutma tankı gibi birçok destek kaldırılmaktadır. Ödemesi 2009 bütçesinden yapılacak yeni uygulamayla, hayvancılık destekleme ödeneğinin 2007'deki 1.3 milyar YTL'lik düzeyinden 2008 için 0.8 milyar YTL düzeyine çekilmesi de öngörülmektedir.

AB kendi geçtiği yolları, uzun süre uygulamada tuttuğu destekleme pratiklerini Türkiye'ye yasaklama konusunda çok dayatmacı olur, buna karşılık tam üyelik konusunda bilinen çifte standardını sürdürürse, bu dayatmalarda haklılığını koruyamayabilir. Türkiye açısından asıl sorun ise, bu eleştirileri göğüsleyebilecek bir siyasi iradenin oluşamamasıdır.

TSKB Düzenleme Projeleri: Tarımda Kooperatifleşmenin Tasfiyesi mi?

Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri (TSKB), ilk taslağı Dünya Bankası tarafından hazırlanan ve Haziran 2000 tarihinde yürürlüğe giren 4572 sayılı TSKB Kanunu tarafından yeniden yapılandırılmıştır. Bu düzenleme, adeta bir sömürge yasası gibi, Geçici 1. maddesinin E fıkrasıyla "Kooperatif ve birliklere (...) devlet veya diğer kamu tüzel kişilerinden herhangi bir mali destek sağlanamaz" katı hükmünü getirerek kooperatifçiliğin tasfiyesine odaklanmıştır.

Yine geçici maddenin D fıkrasıyla birliklerin tepesinde kurulan sözde geçici Yeniden Yapılandırma Kurulu (YYK), bu tasfiye sürecine nezaret etme birimi olarak çalışmıştır. Yedi kişilik kuruldan sadece bir üyenin birlikler temsilcisi olmasının da gösterdiği gibi, demokratik kooperatifler tamamen anti-demokratik mekanizmalarla tepeden yönlendirilmek istenmiştir. Üstelik, bir "havuç politikası"

olarak birliklerin bir bölümüne sağlanan Mayıs 2000 öncesindeki destekleme faaliyetleri borçlarının tasfiyesi imkânı da etkisini yitirmiştir. Yeterli ve uygun koşullu alım kredisi desteği sağlayamayan birlikler yeniden ağır borç yükü altına sokulmuşlardır. Bugün yeni bir borç ertelemesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Ama birliklerin asıl ihtiyacı bundan böyle düzenli bir kredi desteğine kavuşmaktır.

Bugünkü AKP hükümeti 2008 Yılı Programı'nda (28 Ekim 2007 tarihli RG), "Birliklerin, sürdürülebilir mali ve idari yapılara sahip olması yönünde düzenlemelerin yapılması ve 4572 sayılı Kanunda yeniden yapılandırma dönemi ile ilgili olarak yer alan geçici maddelerin kaldırılması amacıyla 4572 sayılı Kanunda değişiklik yapan bir kanun çıkartılacaktır" hedefini koymaktadır. Ancak hazırlıklar hakkında edinilen bilgiler, YYK'yı kaldırmakla birlikte 17 TSKB'nin üzerine oturtulacak ve iktidar yanlısı bir yönetime sahip olacak bir çatı örgütlenmesiyle birliklere daha fazla siyasi müdahale yapılmasına zemin hazırlanacağı yönündedir. Birliklere sadece cüzi bir faiz farkı desteği verilerek kendi kaderlerine terk edilmesi anlayışı hakim olmuş gözükmektedir.

Oysa kooperatifleşmeyi, kayıt içi üretimi ve tarımsal destekleme aracı olarak birlikleri teşvik edecek bir düzenlemede göz önünde bulundurulması gereken farklı düzenekler olmalıydı. Böyle bir düzeltme yasasında en azından şu düzenlemelerin yer alması beklenirdi:[107]

- Birliklerin finansman ihtiyaçlarının, farkı Hazinece karşılanacak indirimli faizli kredilerle karşılanması;
  Birliklerin çalışma konusuna giren ve Hazinece uygun görülen ürünlerin borsa tescilinde ve ihracatlarında bir fon kesintisi yapılarak birliklerin hizmetinde bir fon oluşturulması;
  Birliklere gerektiğinde Bakanlar Kurulu Kararı ile tarımsal ürün piyasalarına müdahale görevi verilmesi;
  Ortak içi ve ortak dışı faaliyeti olan kooperatif ve birliklerde vergiler hesaplanırken ortak içi zararın ve ortak dışı karların birlikte değerlendirilmesi ve kooperatif ve birliklere yeni vergi bağışıklıkları tanınması;

107 Bkz. CHP İzmir Milletvekili Prof. Dr. Oğuz Oyan'ın 12 Şubat 2008 tarihli kanun teklifi.

YYK'yı kuran ve kooperatif ve birliklere mali yardımı engelleyen geçici birinci maddenin D ve E fıkralarının yürürlükten kaldırılması;

TSKB'lerin 31.12.2007 tarihi itibariyle Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonuna olan borçlarının, birliklerin faaliyetlerini sürdürebilmelerini tehlikeye düşürmeyecek şekilde yeniden yapılandırılması ve borç faizlerinin silinmesi...

Kooperatif ve birliklerin sağlıklı bir mali/idari yapıya kavuşturulması için, ortakların kooperatif ve birlikleri kendi kuruluşu olarak görecek ve yaşatmaya çalışacak, piyasanın anlık cazibelerine kapılmayacak, yönetim süreçlerine aktif olarak katılacak bir "ortaklık bilinci" ne sahip olmaları şarttır. Bunun için de kooperatifçilik eğitimi gerekir. Ancak bu yeterli değildir; ortak üreticilerin mali yönden dayanma güçlerinin olmaması nedeniyle, yoğun ürün alım dönemlerinde bu kuruluşların mutlaka devletin mali desteğini yanlarına almaları şarttır. Bunu sağlayamayan bir düzenleme nesnel olarak bir tasfiye yasası gibi çalışacaktır.

VI.2. Türkiye'de Sanayi Politikalarının Bugünü: Bir "Stok Sayımı"

Sanayi Politikaları Üzerine Genel Gözlemler

Bilindiği gibi sanayi politikaları, para ve maliye politikası dışındaki araçlarla üretim ve kaynak tahsisini etkilemek amacıyla oluşturulan kamusal politika eylemleridir ve başlıca dört öğeden oluşur: (i) yatırım politikası, (ii) teknoloji politikası, (iii) rekabet politikası ve (iv) bölgesel gelişme politikası. Burada ilk iki öğe (yatırım ve teknoloji politikaları) üzerinde durmak istiyoruz. Rekabet ve bölgesel gelişme politikaları, esas itibariyle, yatırım düzeyini değil, yatırımların kalitesini ve coğrafi dağılımını etkileyen politikalardır ve Türkiye'de son çeyrek yüzyılda izlenen sınaî yatırım yetersizliğine çare olamazlar

Bu vesile ile dış ticaret politikalarının sonuçları açısından sanayi politikaları ile önemli örtüşmeler gösterse de, niteliği itibariyle farklı bir politika kümesi oluşturduğuna değinmeliyiz. Ancak söz

konusu iki politika kümesinin birbirini dışlamadığı hemen belirtilmelidir.

Sanayi politikası araçları

(i) Firma / sanayi düzeyinde seçici ("selective") olabilir ya da olmayabilir.

(ii) Alana / faaliyete özgü olabilir ya da olmayabilir. AR-GE ve KOBİ teşvikleri ile çevre koruma ve bölgesel gelişme amaçlı teşvikler, alana / faaliyete özgü araçların örneklerini oluşturur.

(iii) Karşılıklılık (ya da şarta bağlılık) öngörebilir ya da öngörmeyebilir. Bu deyimle kastedilen şey, bir sanayi politikasını özendirme amacıyla kullanmanın belirli performans şartlarına bağlanmış olmasıdır.

Türkiye'nin "planlı dönem" olarak bilinen 1960'lı ve 1970'li yıllarında sanayi politikaları (i) seçici olan ve olmayan, (ii) alana özgü olan ve olmayan, (iii) karşılıklılık ilkesine dayanmayan tedbirlerden oluşmuş ve dış ticaret politikaları ile iç içe, sinerjik etkiler yaratacak biçimde uygulanmıştır. 1980 sonrasında izlediğimiz değişme, seçicilikten uzaklaşma ve alana / faaliyete özgülüğe yönelme doğrultusundadır. Daha önceki yıllarda olduğu gibi, 1980 sonrasında da karşılıklılık söz konusu olmamıştır.

1980 sonrasında "planlı dönem"i karakterize eden sanayi ve dış ticaret politikalarının birlikteliği ve bütünlüğü giderek ortadan kalkmıştır. Esas itibariyle Avrupa Birliği (AB) ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)'ne taahhütlerimiz doğrultusunda Türkiye'nin uluslararası ticaret politikalarındaki manevra alanı (ya da sık kullanılan bir deyimle, "politika uzayı") hemen hemen tümüyle ortadan kalkmış, dolayısıyla bu politikaların sınaî gelişmeyi destekleme amacı ile kullanılması mümkün olmamıştır[108].

1980 sonrasında sanayi politikalarının geçirdiği dönüşüm küresel ekonomik ortamın neoliberal görüşler doğrultusunda biçimlenmesinden büyük ölçüde etkilenmiştir. Türkiye dahil pek çok geliş-

108 Küreselleşmenin gelişmekte olan ülkelerde özerk iktisat politikasına getirdiği kısıtların ayrıntılı bir anlatımı için bkz. Y. Akyüz (2007), "Global Rules and Markets: Constraints over Policy Autonomy in Developing Countries", *İktisat, İşletme ve Finans*, 22 (257) , 5-43.

mekte olan ülkede (kullanımında herhangi bir yasal engel bulunmasa bile) egemen paradigmanın itibarsızlaştırdığı iktisat politikası araçlarının uygulama dışı bırakıldığı gözlenmektedir. Ancak yaşanan dönüşümde Türkiye'nin uluslararası taahhütleri, hiç kuşkusuz, daha önemli bir rol oynamıştır. Bu taahhütler dizisi 1980'li yıllarda IMF mali destek anlaşmaları ve DB ikraz anlaşmaları ile başlamış, 1990'ların ortasında gerçekleşen AB ile GB Anlaşması ve DTÖ Anlaşmaları ile bir üst düzeye taşınmıştır. Örneğin seçicilik karşıtlığı AB ile GB Anlaşması'nda ve DTÖ mevzuatı içindeki Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması'nda içerilmiş, alana / faaliyete özgü'lük AB'de geçerli sanayi politikalarından etkilenmiş, DTÖ Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirleri (TRIMs) Anlaşması'ndaki hükümler uluslararası yatırımcıya (ve bunlar paralelinde, yerli yatırımcıya) performans ölçütleri konulmasını güçleştirmiştir.

Dış alem kaynaklı kısıtlara ek olarak, Türkiye'deki yurtiçi gelişmelerin yarattığı bazı kısıtlara da işaret edilmelidir. Örneğin seçicilik bağlamında kullanılabilecek bazı araçlar yakın geçmişin iktisat politikası ortamında anlamını yitirmiştir (üretici veya yatırımcıya döviz tahsisi), bazı araçlar uygulamadaki denetim yetersizliği dolayısıyla gözden düşmüştür (kaynak kullanımını destekleme primi); bazılarını uygulayacak kurumlar devre dışı kalmıştır (yatırım dönemi kredileri). 1990'lar ve sonrasını karakterize eden kamu finansmanı sorunları ise, genel ve yaygın akçalı teşviklerin uygulanabilirliliğini güçleştirmiş, alana / faaliyete özgü'lüğü telkin etmiştir.

2000'li Yıllarda Yatırım Politikası Uygulamaları

Yatırım politikasının en önemli araçlarından devlet yardımlarının bugünkü uygulaması, 2000'li yıllarda çıkarılan ve 2006/10921 Sayılı Karar (Ağustos 2006) ile az çok nihai biçimine ulaştığı gözlenen mevzuata dayanmaktadır. 2006/10921 Sayılı Karar, 2007/12142 Sayılı Karar (Haziran 2007) ile ayrıntı sayılabilecek değişikliklere uğratılmıştır.

Sözü edilen nihai biçimde 2000/1882 Sayılı Karar (Ocak 2001)'da mevcut olan yatırım teşviklerinden yatırım indirimi ve orta vadeli / düşük faizli kredi tahsisi araçlar repertuarından çıkarılmış, geriye

(i) gümrük vergisi muafiyeti, (ii) ithal veya yerli makina ve teçhizatta KDV istisnası, (iii) bütçe kaynaklarından faiz indirimi desteği kalmıştır[109]. Bunlara ek olarak enerji desteği sağlanmakta (turizm amaçlı tesislere özel, Ocak 2004 tarih ve 5084 Sayılı, Mayıs 2005 tarih ve 5350 Sayılı Kanunlar'la genel destek), sigorta primleri yatırım yapılan yörenin gelişmişlik düzeyine göre farklılaştırılmakta, yatırımcıya arsa tahsis edilebilmektedir. Anlaşılacağı gibi, Planlı Dönem'deki akçalı-akçasız desteklerden çoğu günümüzde artık kullanılmamaktadır.

2006/10921 ve onu sınırlı ölçülerde değiştiren 2007/12142 Sayılı Kararların bağlı kaldığı temel ilkeler, (i) belirli ölçek sınırlarının üzerinde ve çevre koruma kurallarına aykırı olmayan *tüm* yatırımların teşviki[110], (ii) KOBİ desteklerinin yatırım teşvik sistemi içine alınması, (iii) yatırım kararlarını mekânsal düzeyde yönlendirmekte etkisiz kaldığı görülen gümrük vergisi muafiyeti ve KDV istisnalarında kalkınmada öncelikli yöre ayrıcalıklarının kaldırılması'dır.

2000'li yıllarda hükümetlerin Türkiye imalat sanayinin rekabetçi bir biçimde küresel ekonomiye eklemlenmesinde DYY'ye merkezi bir rol atfettikleri görülmektedir. Bu amaçla girişilen mevzuat düzenlemelerinin en önemlisi Haziran 2003 tarih ve 4875 Sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu'dur. "Yatırım serbestliği" ve "ulusal muamele" ilkeleri üzerine kurulmuş olan bu kanun, yabancı sermaye yatırımlarına şu avantajları / güvenceleri getirmektedir: (i) doğrudan kamulaştırmaya karşı koruma, (ii) yabancı kilit personel istihdamında kolaylıklar, (iii) uluslararası tahkim, (iv) gayrimenkul indirimi teminatı, (v) mevzuat değişikliklerinin yol açabileceği kayıplara karşı koruma, (vi) serbest çıkış hakkı.

Türkiye'nin 2000'li yıllar öncesinde DYY cezbetme konusundaki göreli başarısızlığının nedenlerini saptamak ve iyileştirici bir eylem planı önermek için DB / IFC ve Yabancı Yatırım Danışmanlık Servisi (FIAS) tarafından 2001 ve 2002'de üç araştırma hazırlan-

109 Yatırım indiriminin kaldırılması, Haziran 2006 tarihli ve 5520 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'ndaki vergi oranı indiriminin yol açacağı hasılat kayıplarını az da olsa telafi etmek için düşünülmüş görünüyor.

110 Bu uygulama, mükerrer ve kapasite fazlası oluşturan yatırımlara yol açtığı iddiasıyla iş çevreleri tarafından da eleştirilmektedir.

mıştı. Bu çalışmalar, uygulayıcı örgütlenmesi kısaca YOİKK olarak bilinen "Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reform Programı"na (ve daha sonra 4875 Sayılı Kanun'a) yansımıştır. Günümüzün popüler "yönetişim" anlayışına uygun bu danışma / karar alma platformuna ek olarak, yatırım kararlarının ademimerkezileşmesini öngören Şubat 2006 tarih ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, "YOİKK Süreci" olarak adlandırılan gelişmelerin uzantısı sayılmalıdır[111]. İktisadi planlama, karar alma ve uygulama süreçlerindeki ağırlık noktalarını (uluslararası sermaye çevrelerinin etkisine açılmış) yerel alana kaydırma niyetlerini yansıtan 5449 Sayılı Kanun AB tarafından hararetle desteklenmiştir. Haziran 2006 tarih ve 5523 Sayılı Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun ise Hazine / uluslararası finans örgütleri / AB / iş dünyasını temsil eden kuruluşlar'ın işbirliği ile hazırlanmış olup, özü itibariyle 5449 Sayılı Kanun'u tamamlamakta ve Türkiye'deki özel kuruluşlar ve uluslararası kuruluşlarla "yatırım promosyon ağı" oluşturulmaktadır.

Türkiye'de yatırım ortamının "iyileştirilmesi" uluslararası finans örgütlerinin hiç eksilmeyen bir merak ve ısrarla ilgilendikleri bir alan olmaya devam etmektedir. Bu alandaki son kayda değer çalışmalar, DB'nin *Doing Business 2007: How to Reform*? adlı raporu (ki bu rapor 2004'de aynı adla başlayan dizinin son ürünüdür) ile DB-TEPAV işbirliği ile hazırlanan *Turkey: Investment Climate Assessment*'dir.

1990'lı yılların sonlarına doğru yatırım ortamını küresel ölçekte "iyileştirme" amaçlı çalışmaların OECD bünyesinde Çok Taraflı Yatırım Anlaşması taslakları ile somutlaştırıldığı, bu taslakların sonradan DTÖ'ye taşınarak daha geniş bir ülkeler topluluğuna benimsetilmek istendiği bilinmektedir. Ancak DTÖ'nün 1999 Seattle Bakanlar Konferansı'nda bu çabalar, başlıca gelişmekte olan ülkelerin muhalefeti ile boşa çıkarılmış, Çok Taraflı Yatırım Anlaşması üzerinde daha sonraki konferanslarda da uzlaşma sağlanamamıştır. Türkiye hükümetleri ise "kraldan çok kralcı" bir tutum izleyerek,

111 5449 Sayılı Kanun'un kimi maddelerinin (üniter devlet ilkesine ters düştüğü gerekçesiyle) iptali için Anayasa Mahkemesi'nde açılan dava 6/5 oyçokluğu ile Kasım 2007 tarihinde reddedilmiştir.

2000'li yıllarda gelişmiş ülkelerin ve uluslararası sermayenin taleplerini yatırım teşvik ve eşgüdüm mekanizmalarına yerleştirip, iktisat politikasının yatırımları yönlendirme imkânlarını fiilen ortadan kaldırmakta sakınca görmemişlerdir.

"İkinci Kuşak Reformlar" ve Sanayi Politikası

Son yıllarda Türkiye'deki sermaye çevreleri, sanayi politikalarına "mikro reformlar" adını verdikleri yeni bir açılım kazandırma çabası içindedir. Türkiye'de bu kavram ile anlatılmak istenen şey şudur: Artık kurumsal ve genel düzeydeki "makro" reformlar geride kalmıştır; bundan böyle atılması gereken adımlar tek tek sektörler ve işletmeler bazında üretim tekniklerini etkilemeye yönelik, "rekabeti artırıcı" ve "verimliliği özendirici" reformlardır.

Bu çabanın yakın geçmişteki iki önemli yansıması (TOBB ile yakın ilişkisi bilinen) TEPAV'ın *İkinci Nesil Reform Sürecinin Öncelikleri* (Ağustos 2007) ve TÜSİAD'ın *Ekonomik Görünüm ve Politikalar* (Ekim 2007) başlıklı raporlarında izlenmektedir. Her iki raporun DPT ve TEPAV işbirliği ile hazırlanan *Sanayi Politikaları Özel İhtisas Komisyonu* (ÖİK) *Raporu*'ndan (Haziran 2007) esinlendiği sezilmektedir. Dolayısıyla sözü geçen ÖİK Raporu üzerinde dikkat ve ciddiyetle durulmasında yarar vardır.

ÖİK Raporu'nda ortaya konulan sanayi politikaları çerçevesi iki temel öğe üzerine inşa edilmiştir: Birinci temel öğe "...imalat sanayiinin küresel ekonomiye entegrasyonu, küresel değer zinciri içine yerleşmesi ve rekabet gücünün artması için stratejik koordinasyonun sağlanmasıdır. Bu bağlamdaki iki ana araç, (i) teşvik sisteminin dönüştürülmesi, (ii) küresel ekonomiye entegrasyonu hızlandırıcı DYY'nin ülkeye sokulması olarak tanımlanmaktadır (TEPAV-DPT, 2007: Yönetici Özeti, 6-7). İkinci temel öğe ise "...Türkiye'de şirketlerin yatırım ve iş yapmalarının ve verimliliklerini artırmalarının önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik politika çerçevesinin belirlenmesidir"

ÖİK Raporu'nun dayandığı iktisadi mantık şöyle özetlenebilir: Günümüzün büyük çok uluslu şirketler tarafından kontrol edilen uluslararası ticaretinde dışa açılmak ve düşük maliyetli üretici

olmak yetmez, küresel ekonomiye (özellikle uluslararası "değer zincirleri"nde yer almak yolu ile) eklemlenmek Türkiye için kaçınılmazdır. Ülkenin bu zincirlerde üretilen katma değerden aldığı pay, esas itibariyle iş bilgisi ve verimlilik düzeyi tarafından belirleniyorsa, Türkiye'nin küçük ölçekli, verimliliği düşük binlerce sınaî işletmesi ancak yeni finans kaynaklarına erişip ölçek büyüterek, "yenilik"e önem verip teknolojisini geliştirerek, verimsiz faaliyetlerden çıkışı ve verimli faaliyetlere girişi hızlandırarak ayakta kalabilir. Bu işletmelere ayakta kalmalarını sağlayacak destek tedbirleri karşılığında ödetilecek bedel de, kayıt altına girmektir. Çünkü kayıt dışılığın tüm ekonomiyi sardığı bir ülkede ne kamu finansmanı, ne de herhangi bir sosyal güvenlik ağı işletilebilir; DYY de böyle bir ülkeye uzak durur.

Bu iktisadi mantığın tartışmaya açılması gereken noktası, başlangıç varsayımıdır. Toplumsal ve bireysel temel ihtiyaçları karşılamaya yönelik, yurtiçi talep ağırlıklı bir kaynak tahsisi modeli yerine "dibe doğru yarış"ı başlatmanın ve çok uluslu şirketlerin dayattığı eşitsiz dünya işbölümüne "pasif uyum"u telkin ederek emekçi sınıfları mutlak ve/veya göreli yoksulluğa itmenin bu sınıflara nasıl kabul ettirileceği, yukarıdaki anlatıda çok açık görünmüyor. Ancak aşağıda da işaret edileceği gibi Türkiye'de sermaye çevreleri, bu konuda iyimser beklentiler içindedir. Nitekim TEPAV'ın Ağustos 2007 ve TÜSİAD'ın Ekim 2007 tarihli raporları, Temmuz 2007 genel seçimleri sonrasında "durumdan vazife çıkarma" anlayışıyla kaleme alınmışa benzemektedir: Sermayeden yana olduğunu 2002-07 dönemindeki eylemleriyle gösteren bir siyasal iktidar, böyle bir seçim başarısına ulaşabiliyorsa, sermayenin geçmişte karşılamakta zorluk çektiği taleplerine yeni "reformlar" ile cevap verebilir.

TEPAV (2007:1-2) "yeni nesil reform programı"nın stratejik önceliklerini şöyle sıralamaktadır: (i) makroekonomik istikrarın korunması, (ii) firmaların finansmana erişimlerinin güçlendirilmesi, (iii) işgücü piyasasındaki katılıklar ile vergilerin ve vergi benzeri yüklerin azaltılması ve böylece istihdam dostu bir büyüme sürecine geçilmesi. Makroekonomik istikrara verilen öncelikli konum, TEPAV'ın şöyle bir anlayışa yakın olabileceğini akla getiriyor: ya-

pılması öngörülen reformlar, makroekonomik istikrarı sağladığı varsayılan neoliberal ortodoksluğa ters düşmemelidir; reformların sınır şartı budur.

(ii) ve (iii) başlıklı öncelikler ile ÖİK Raporu'nda yer alanlar arasında "akrabalık" vardır; sadece TEPAV sermayenin bazı taleplerini daha somut sözcüklerle dile getirmektedir (işgücü üzerindeki vergilerin maliyeti azaltacak şekilde yeniden düzenlenmesi, ilk işe girenlerin işgücü maliyetlerini oluşturan bazı kalemlerin faiz dışı fazla hedefinde makul indirimlerle ve/veya İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanması, kıdem tazminatı ile işsizlik sigortası fonunun birlikte mütalaa edilerek yeni düzenlemelere gidilmesi).

TEPAV ikinci kuşak reformların emekçilere taşıtacağı yükler için "toplumsal uzlaşı" önermektedir: "Ekonomik reformlara zemin oluşturacak toplumsal uzlaşı ortamı, kısa vadede siyasi aktörlerin adımlarıyla, orta vadede siyasi ve idari sistemin uzlaşı üretecek şekilde yeniden yapılandırılmasıyla temin edilmelidir. *Bu yeniden yapılandırmanın ilk adımı, kapsamlı bir anayasa değişikliği olmalıdır... Artık Türkiye için reform yaparak başarıya ulaşmak... tüm kurumların uyumlu ve koordinasyon halinde aynı toplumsal hedefe kilitlenmeleri ile mümkün olacaktır...* Eşgüdüm sağlanırken temel toplumsal hedefin rekabet gücünün artırılması ve istihdam yaratılması olduğu tüm kurumlar tarafından içselleştirilme(lidir)" (TEPAV, 2007:2; vurgular bizimdir). Bu sözcüklerle emek kesimine verilen mesaj, ayrı bir yorum gerektirmeyecek kadar açıktır.

TÜSİAD (2007) ise "mikro reformlar" sözcüklerini kullanarak, bu bağlamda reform alanlarını şöyle tanımlamaktadır: (i) düzenleyici kurumların bağımsızlık, şeffaflık ve hesap verebilirliğinin garanti altına alınması; (ii) başta enerji, ulaştırma ve iletişim sektörleri olmak üzere liberalizasyonun hızlandırılması; (iii) enerji arz açığının "piyasa içi çözümlerle" giderilmesi, Enerji Sektörü Strateji ve Koordinasyon Çalışma Grubu'nun yasal statüye kavuşturulması; (iv) ücret dışı işgücü maliyetinin düşürülmesi, işsizlik sigortası ve kıdem tazminatı sisteminin gözden geçirilmesi. Bu "reform alanları"ndan sonuncusu, tüm sermaye kesimlerinin özlemidir. İlk üçü ise TÜSİAD üst yönetiminde etkili olan işadamları grubunun yakından ilgilendiği bazı altyapı sektörlerine ilişkin

istek ve beklentilerini yansıtmaktadır. TÜSİAD, daha sonra "yatırım ortamını iyileştirme" temasına dönerek, bu alandaki taleplerini şöyle sıralamaktadır: (i) yatırımların ve üretimin önündeki bürokratik engellerin kaldırılması; (ii) "piyasayı bozmayacak" bir devlet yardımları sisteminin oluşturulması (daha açık bir dille, teşvik sisteminin siyasal iktidara yakınlığı bilinen yerel sermaye çevrelerini kayırmak için kullanılmaması); (iii) yeni Türk Ticaret Kanunu'nun çıkarılması.

Teknoloji Politikası İmkanları

Türkiye'de fikri mülkiyet hakları mevzuatının yeniden düzenlenmesi AB ve DTÖ ile sürdürülen müzakereler paralelinde ve 1990'lı yıllar ortalarında gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda Haziran 1994'de 544 Sayılı KHK ile Türk Patent Enstitüsü kurulmuş, 544 Sayılı KHK'nın güncelleştirilmesi Kasım 2003 tarih ve 5000 Sayılı Kanun'la gerçekleştirilmiştir. Öte yandan patent haklarının korunması hakkında 551 Sayılı KHK Haziran 1995'de yürürlüğe girmiştir.

Gelişmekte olan ülkelerin ve bu meyanda Türkiye'nin (ticarette ve yabancı sermaye hareketlerinde daha elverişli şartlara erişebilecekleri beklentisi veya şantajı ile) benimsedikleri fikri mülkiyet hakları rejimi (örneğin Türkiye'deki 5101 Sayılı (Mart 2003), 5117 Sayılı (Nisan 2004) ve 5194 Sayılı (Haziran 2004) Kanunlar), yerli girişimcilerden daha çok uluslararası girişimcileri kayırmakta ve onların fikri mülkiyet haklarını güvenceye almaktadır. Bu rejim bağlamında gelişmekte olan ülkelerin kopya, taklit ve tersine mühendislik'i içeren teknoloji transfer yöntemlerini kullanma yolu hemen hemen kapanmıştır. Bütün bu kısıtlara rağmen, teknoloji politikasının sınaî gelişme amacı ile kullanılması imkânları mevcuttur ve Türkiye'nin 2000'li yıllarında bu imkânlar özellikle akçalı AR-GE desteklerine yönelmiştir.

Ülkemizde AR-GE'ye kamusal destek, TÜBİTAK ve Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı'nın imalat sanayine sağladığı desteklerden ve KOSGEB'in KOBİ'lerce yürütülen AR-GE ve yenilik faaliyetlerine çeşitli adlar altında verdiği desteklerden ibaret değildir. 2000'li yıllarda yapılan yasal düzenlemelerle AR-GE faaliyetinde

bulunan sanayi kuruluşlarına başka imkânlar da sağlanmıştır. Örneğin, Haziran 2001 tarih ve 4691 Sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu'na göre, bu bölgelerde faaliyet gösteren mükelleflerin AR-GE ve yazılım faaliyetlerinden elde ettikleri kazançlara 5 yıl süreyle Gelir ve Kurumlar Vergisi muafiyeti getirilmiş, bölgede çalışan yazılımcılar ve AR-GE personelinin ücretleri 10 yıl süreyle vergiden muaf tutulmuştur. Anılan kanun, üniversite mensuplarını bu bölgelerdeki sanayi kuruluşlarınca yürütülen AR-GE faaliyetlerinde yer almaya özendiren hükümler de getirmiştir. Aralık 2003 tarih ve 5035 Sayılı Kanun'la yapılan bir düzenlemeyle yukarıdaki muafiyetlerle ilgili zaman sınırı Aralık 2013 sonuna kadar uzatılmıştır.

Temmuz 2004 tarih ve 5228 Sayılı Kanun'la da mükelleflere yeni teknoloji ve bilgi üretimine yönelik AR-GE harcamaları tutarının yüzde 40'ını Gelir Vergisi'nden düşürebilme imkânı getirilmiştir. Son olarak Şubat 2008 tarih ve 5746 Sayılı AR-GE Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Kanun ile (teknoloji geliştirme bölgesinde olmasalar bile) kanunda sayılan şartlara sahip olan firmaların yapacakları AR-GE ve yenilik harcamalarının Kurumlar ve Gelir Vergisi indirimlerinden yararlanacağı, çalıştırdıkları AR-GE ve destek personelinin kanunda belirtilen oranlarda Gelir Vergisi'nden muaf tutulacağı, bu personelin sigorta primi işveren hissesinin yarısının 5 yıl süreyle Merkezi Hükümet Bütçesi'nden karşılanacağı hükme bağlanmıştır.

Dolaylı-dolaysız bütün bu desteklerin sanayiimizi AR-GE ve sınaî yeniliğe yöneltmekte ne kadar etkili olacağı bugünden kestirilememektedir. 2006 yılı için TÜİK'in yaptığı AR-GE Faaliyetleri Araştırması sonuçlarına göre Türkiye'de AR-GE harcamalarının GSYİH içindeki payı yüzde 0.76 olup, bu harcamaların sadece yüzde 37'si özel kesim tarafından, geri kalanı üniversiteler, kamu kesimi ve yurtdışı birimler tarafından gerçekleştirilmiştir. Öte yandan AR-GE destekleri ülkenin uzun vadeli bir bilim, teknoloji, yenilik ve sınaî gelişme stratejisinin bir parçası olabildiği sürece anlamlıdır. Böyle bir bütüncül strateji yoksa, aksine yerli sınai kuruluşların özensizce yabancılara satılması alışkanlığı ülkede yerleşiyorsa, AR-GE destekleri bir sanayi politikası aracı olarak ulusal ölçekte

yararlı olamaz (bkz. Aykut Göker, "AR-GE Destekleri ne Sağladı?" *Cumhuriyet Bilim-Teknik* eki, 28 Mart 2008).

Gözlem ve Değerlendirmeler

Son çeyrek yüzyılda uluslararası ve ulusal ortamda sanayi politikalarının tasarımını etkileyecek köklü değişiklikler olmuştur:

(i) Dünyada da, Türkiye'de de sanayi ve dış ticaret politikalarının birlikteliği sona ermiş, dış ticareti yönlendiren kurum ve kurallar değişmiştir. DTÖ, öncülü olan GATT'a kıyasla, ülke içi iktisat politikası kararlarına daha fazla müdahil olmakta, bölgesel ticaret anlaşmaları (Türkiye özelinde AB ile Gümrük Birliği), bunlara taraf olan ülkelerin manevra alanını daraltmaktadır.

(ii) Uluslararası ticaret akımları giderek artan ölçülerde çok uluslu şirketler tarafından kontrol edilmektedir. Büyük uluslararası firmalar ile gelişmekte olan ülkelerdeki görece küçük yerli firmalar arasındaki ilişki, eşitsiz bir sömürü ilişkisidir.

(iii) Seçici / karşılıklı / faaliyete özgü olmayan teşviklerin uygulanmasında iç ve dış kısıtlar ortaya çıkmıştır.

(iv) Neoliberal felsefenin entelektüel baskısı, iktisat politikası araçlarının bir kısmını itibarsızlaştırmakta, uluslararası mevzuata ters düşmese bile bu araçları kullanmak tercih edilmemektedir.

Bütün bu gelişmelerin sonucu, gelişmekte olan ülkelerin ve bu meyanda Türkiye'nin "iktisat politikası uzayı"nın daralmasıdır. Türkiye'nin egemen sınıfları ile onların kamu yönetimine son çeyrek yüzyılda getirdikleri üst düzeydeki bürokratik kadroların yukarıda betimlediğimiz süreçten rahatsızlık duydukları söylenemez. Aksine, benimsenen anlayış "küreselleşmeye pasif uyum"dur. Uluslararası finans ve düşünce kuruluşlarının raporları ile yerli kamu-özel kuruluşların raporları arasındaki geçişlilik, Türkiye'deki pek çok kişi ve kurumun "masanın hangi tarafında oturduğuna" artık fazla önem vermediğini ima etmektedir. Amaç,

ulusal nitelik taşıyan bir gelişme ve sanayileşme stratejisi formüle etmek ise, başta gelen öncelik neoliberal model altında büyük ölçüde yitirilen "politika uzayı"nın (kısmen de olsa) yeniden kazanılması olmalıdır[112].

Son çeyrek yüzyılda ihracat ve DYY'yi desteklemenin ardındaki temel beklenti, bu faaliyetlerin teknoloji üretmede ve öğrenmede yarattığı etkilerin dışsallıklar sorununa çözüm getireceği idi. Bu beklentiler gerçekleşmemiş, salt "dışa açılma"nın sanayi politikalarına alternatif olamayacağı daha iyi anlaşılmıştır. Dani Rodrik'in Aralık 2007'de Koç Üniversitesi'nde yapmış olduğu bir sunuşta işaret ettiği gibi, piyasa mekanizmasının iyi işletilmesi ve piyasaları işleten kurumların iyi vasıflara sahip bulunması ile yüksek sınai performans arasında birebir ilişki yoktur (bkz. http://www.ku.edu.tr/ku/images/EAF_251207). Günümüzde kapitalist ekonomik ilişkileri ve piyasa mekanizmasını veri alan arayışlar, kamu otoritelerinin sanayi politikaları belirlemekle tümüyle otonom olduğunu varsayan uçla, kamu bürokrasisinin özel çıkarlarla özdeşleştiği uç arasında bir orta yol bulmaya dönüktür. Ancak Türkiye'nin neoliberal felsefeye sıkı sıkıya bağlı ekonomi yönetiminin böyle bir arayışa niyetli olduğu söylenemez.

Sanayi politikalarının çözüm bulması beklenen sorunlardan biri de sanayi sektöründeki genel yatırım zafiyetidir. 2003 ve sonrasındaki canlanma konjonktüründe tarihsel ortalamaların üstüne çıkılmakla birlikte, sanayi sektörünün son otuz yılda yeterli yatırım tahsisleri aldığı ileri sürülemez. 2006-07'deki sabit sermaye yatırımı / GSMH oranları, son bunalım öncesindeki son "normal" yıl olan 1997'dekinin altında kalmış, ancak imalat sanayii yatırım paylarının yükselmesi, yatırım tahsislerinin reel olarak düşmesini önleyebilmiştir (bkz. III.2-3). Bu yetersizliği giderebilmek ve sanayide yapısal dönüşümü hızlandırabilmek için sınaî yatırım düzeyini yükseltecek genel tedbirlere de ihtiyaç duyulmaktadır.

Son olarak "mikro reformlar" deyiminin ülkemizde yarattı-

112 Kapitalizmden radikal bir kopuş öngörmeyen, ama "politika uzayı"nı genişletecek tedbir örnekleri için bkz. H.-J. Chang ve I. Grabel, (2005), *Kalkınma: Yeniden* (çev. E. Özçelik), Ankara: İmge Kitabevi.

ğı zihin karışıklığına yeniden dikkat çekmek istiyoruz. Alt sektörler itibariyle politika öncelikleri konusunda TEPAV-DPT ÖİK Raporu'nun ikircikli bir tutum sergilediğine değinmiştik. Aslında gerek bu rapordaki, gerekse onu izleyen TEPAV çalışmasındaki "mikro reform" önerilerinin bir kısmı firmalar kesimini daha etkin çalışmaya yöneltmesi beklenen kurumsal / yapısal düzenleme önerileridir. Bu öneriler kendi gereklilikleri ve erdemleri düzleminde önemsenmeli ve tartışılmalıdır; ancak bunların sektörel kaynak tahsisini doğrudan yönlendirici etkiler yapması beklenemez. Esasen hükümetin ve iş dünyasının angaje olduğu neoliberal felsefeden hareketle "mikro yansımaları" olan bir sanayi politikaları demeti üretilemez; çünkü bu tür politikalar yolsuzluğa ve rant avcılığına çağrı olarak baştan karalanmaktadır.

TEPAV ve TÜSİAD'ın emek piyasası ve işgücü kullanımı üzerindeki vergi yükleri ile ilgili önerileri ise, sınaî üretim ve ihracattaki kâr sıkışmasını başta emek kesimi üzerinden, ikincil olarak da düşük enerji ve iletişim girdilerinin maliyetlerindeki azalma yolu ile aşmayı ima etmektedir. Diğer bir deyişle, neoliberal dogmalara karşı çıkamayan, döviz kuru ve faiz haddinin sanayi politikası amaçları için kullanılmasını sağlayamayan iş adamları, sorunun çözümünü başka yerde aramaktadır. Bir kısım sanayici "mikro reform" imasından sektör / alt sektör düzeyindeki kaynak tahsisi önceliklerinin ve bu önceliklere dönük tedbirlerin belirlenmesini anlarken, kamu bürokrasisi ve özel kesimdeki kanaat önderleri ise bu deyimden farklı anlamlar çıkarmaktadır. Özetle, seçici politikaları baştan dışlayan bir politika demetini "mikro reformlar" olarak adlandırmamak ve kavramsal açıklık için bu deyimi hiç kullanmamakta yarar vardır.

VI.3. Enerji Sektöründe Gelişmeler

2007 sonuna kadar gelişmeler

Son çeyrek yüzyılda dünya enerji piyasaları bir serbestleşme dalgasının saldırısı altında kalmıştır. Bu saldırı hem uluslararası finans kurumlarının, hem de sektörde faaliyette bulunan uluslararası

kuruluşların finansal ve ideolojik desteğiyle gerçekleştirilmektedir. Özellikle enerji sektörlerine yönelik DB ve IMF destekleri, 1993'den bu yana "piyasa reformları" ön şartına bağlanmış durumdadır.[113] Ancak bu baskıların özellikle az gelişmiş kapitalist ülkeler için geçerli olduğu unutulmamalıdır.

Gelişmiş kapitalist ülkeler ile azgelişmiş kapitalist ülkelerin serbestleştirme deneyimleri dikkate alındığında genellikle Kıta Avrupası modeli ve Anglo-Sakson modeli olarak adlandırabileceğimiz iki farklı deneyimi ayrıştırmak mümkündür. Birincisinde vurgu daha çok enerji sektörlerinin serbestleştirilmesi ve özel firmaların girişleri önündeki engellerin kaldırılması üzerinedir; oysa ikincisi bundan daha çok özelleştirme politikasına sıkı bir bağlılığı yansıtmaktadır. Türkiye'nin enerji sektörü için 1990'ların başından beri tuttuğu yol, ikinci modelin benimsendiği izlenimini vermektedir.

1980'lerin başından bu yana birbirini izleyen hükümetlerin gündeminde olan enerji sektörü serbestleştirme programı, fiilen 1990'ların sonundan itibaren hayata geçirilmeye başlandı. Her serbestleştirme deneyiminde olduğu gibi öncelikle yasal mevzuatta değişiklikler gerçekleştirildi. 2001 yılında kabul edilen 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu, 2003 yılında kabul edilen 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ve 2005'de kabul edilen 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Kanunu bu yasal çerçevenin oluşturulmasına olanak sağladı.[114] Bu kanunlar uyarınca enerji sektörlerinde geliştirilmeye çalışılan piyasaların düzenlenmesi Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'na (EPDK) bırakıldı. Ayrıca, bu kanunların tamamıEPDK'yı ilgili sektörlerin rekabetçi bir piyasaya sahip olması için gereken adımların atılmasından sorumlu kıldılar. Bu kanunların tamamında enerji üretimi, iletimi veya dağıtımındaki kamu varlıklarının özelleştirilmesiyle ilgili olarak açık ifadeler bulunmaktadır. Adı geçen ka-

113 N. Wamukonya (2003), "Power Sector Reform in Developing Countries: Mismatched Agendas", *Energy Policy*, 32(7), 1273-89. 2007 yılında DB'den alınan "Elektrik Dağıtım Rehabilitasyon Projesi" kapsamındaki 205 milyon Avro tutarındaki kredinin ön şartı da elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesidir (http://www.emo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=58839&tipi=&sube=0).

114 Bkz. www.epdk.gov.tr.

nunların tamamında temel amaçların içinde piyasaların geliştirilmesi açıkça belirtilmiştir. Bu kanunlar, böylelikle, EPDK'yı enerji sektörlerinin tek hakimi durumuna getirirken, geleneksel olarak icracı bir bakanlık sayılan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nı devre dışı bırakmış oldular.[115]

Yukarıda anılan kanunlarda sıkça yapılan değişiklikler "piyasalarda rekabetin arttırılması"nı hedeflemektedir. Örneğin, Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nda 2005 yılında yapılan değişiklikle BOTAŞ'ın ithalat içindeki payı yüzde 20'ye düşünceye kadar yeni alım antlaşması yapamayacağı açıkça belirtilmiştir.

Özellikle 2000 yılından sonra, doğal gaz ve elektrik alt sektörleri başta olmak üzere enerji sektörüne önemli ölçüde özel yatırımcı girişi gözlemlenmiştir. Elektrik üretiminde özel yatırımcıların payı, Tablo VI.1'in de gösterdiği gibi, özellikle 2000 yılından sonra hızla artmış, EÜAŞ'ın ve bağlı ortaklıklarının toplam kurulu güç içindeki payı yüzde 53'e gerilemiştir.

Tablo VI.1: Elektrik Üretiminde Kurulu Gücün Üretici Kuruluşlara Göre dağılımı (%)

	EÜAŞ[a]	Özelleştirme Kaps.	Ayrıcalıklı Şirketler	Otoprodüktörler	Üretim Şirketleri	Mobil Santraller	İHD
1985	77.1	0	3.2	9.9	0	0	0
1990	85.6	0	2.2	6.9	0.1	0	0
2000	77.9	0	2.2	11.0	7.3	0.3	1.2
2005	53.8	4.3	0.0	10.5	27.8	1.9	1.7

Kaynak: TEİAŞ, www.teias.gov.tr

[a]Elektrik Üretim A.Ş. ve Bağlı Ortaklıklar

115 Bu durum sadece enerji sektörleri açısından değil, başka sektörler açısından da geçerlidir. İcracı bakanlıkların ve merkezi iktisadi bürokrasinin, kurullar lehine devre dışı bırakılmaları hiç kuşkusuz yönetsel bir takım sıkıntıların ötesinde, ekonomik karar alma mekanizmalarının demokratik alt yapısını da tahrip etmektedir. Ayrıca kurulların ve kurumların işleyiş sürecinde yasama organının denetim gücünün olmaması bu kurulları neredeyse birer "feodal egemen"e dönüştürmektedir. EPDK'nın kuruluşu döneminde TBMM'nde bu tehlikelere dikkat çekilmiştir; bkz. *TBMM Tutanak Dergisi*, 21. Dönem, 3. Yasama Yılı, 55.Cilt, 59. Birleşim, 15.02.2001, FP adına Veysel Candan'ın ve DYP adına İlyas Yılmazyıldız'ın konuşmaları.

Bu süreçte doğal gazın hem tüketimde, hem de enerji üretimi içindeki payı giderek artmış, toplam kurulu güç içindeki payı 1985'de yüzde 2 iken 1990'da yüzde 24'e ve 2006 yılında yaklaşık yüzde 48'e yükselmiştir. Bu gelişme, ithalata bağımlılığı artırmanın yanında, özellikle elektrik enerjisi üretiminde hidroelektrik potansiyelin eksik kullanılmasına yol açan bir etmendir.[116] Enerji tüketiminin yaklaşık yüzde 40'ını oluşturan petrolün ithalat faturası da giderek artmış ve 2006 yılında 15 milyar doları aşmıştır.[117]

Elektrik: 2008 ve Sonrası

20 elektrik dağıtım şirketinin özelleştirilmesi süreci 2006 yılında başlatılmıştır. Ancak hazırlanan özelleştirme planlarının uygulanmasına 2007 yılında geçilmesine karar verilmişken, uygulama 2008 yılına bırakılmıştır. Bu süreç öncelikle 3 dağıtım bölgesinin özelleştirilmesini öngörmektedir. Bunlar Ankara, Kırıkkale, Zonguldak, Bartın, Karabük, Çankırı ve Kastamonu illerini kapsayan Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş., Sakarya, Bolu, Düzce ve Kocaeli illerini kapsayan Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş. ve İstanbul'un Anadolu yakasını kapsayan İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım A.Ş.'dir. Öncelikle bu üç dağıtım şirketinin seçilmesi hiç kuşkusuz tesadüfi değildir. Bu üç bölge 2006 yılında toplam abone sayısının yüzde 21.1'ine sahiptir; TEDAŞ'ın sattığı elektriğin de yüzde 19.4'ünü pazarlamışlardır.[118]

Adı geçen üç bölge 20 dağıtım bölgesinin özelleştirilmesi uygulamasının ilk aşaması olacak ve bu aşama 2008'de tamamlanacaktır.[119] Bu dağıtım bölgelerinin tamamı işletme hakkı devri sistemiyle özelleştirilecektir. İşletme hakkını devralan şirket bunu 49 yıllık bir zaman süresi için alacak ve bu dönem içinde belirli yatırımları yapmakla yükümlü olacaktır. Yatırımlar ve firmanın işletme hakkı-

116 EMO raporuna göre hidroelektrik potansiyelimizin kötümser bir tahminle yüzde 23'ünü, iyimser bir tahminle yüzde 39'unu kullanmaktayız. Bkz. EMO (2006), *40. Olağan Genel Kurul Enerji Komisyonu Raporu*, Ankara.

117 *EMO Enerji* (Şubat 2007), "Enerjide Kriz Çanları", s. 3-6.

118 TEDAŞ (2005), *Türkiye Elektrik Dağıtım ve Tüketim İstatistikleri*, Ankara.

119 21 dağıtım bölgesi içinde şu anda sadece Kayseri Elektrik Dağıtım bölgesi özel şirket tarafından işletilmektedir.

nı devraldığı dağıtım şirketinin tesislerinin mülkiyeti TEDAŞ'a ait olacaktır.[120]

Böyle bir özelleştirme bölgesel tekeller yaratacak, bu durumda ciddi bir düzenleme gereği ortaya çıkacaktır. Elektrik dağıtım sektörü pek çok ülkede üretim sektöründen sonra serbestleştirilmiştir. Bunun temel nedeni, üretim sektörünün "rekabet" şartlarına daha kolay uyacak bir sektör gibi görünmesidir. Oysa dağıtım sektörü ekonomik ve teknik özelliklerinden dolayı bölgesel tekellerin oluşumuna uygun bir sektördür. Bu nedenle serbestleştirme deneyimini yaşayan ülkelerde dağıtım sektörünü "rekabetçi" bir sektöre çevirebilecek en uygun kurgu ve yöntem konusunda ciddi tartışmalar yapılmıştır. Ancak bu arayışlar bir sonuç vermemiş, sonunda işletme hakkı devredilecek bölgesel dağıtım tekellerinin en iyi çözüm yolu olduğuna dair bir inanç, bu çözümsüzlüğün üstünü örten bir "geçiş" uygulaması olarak ortaya çıkmıştır.

Bu uygulama hiç kuşkusuz ciddi sorunlar içermektedir. En başta yatırım özendirmesi sorunu gelmektedir. Serbestleştirilmiş ve "piyasalaştırılmış" elektrik sektörleri serbestleştirme ya da özelleştirme programlarının uygulanmasından sonra ciddi bir yatırım dengesizliği sorunuyla karşı karşıya kalmışlardır. Elektrik talebi ani yükselişler ve düşüşler göstermekte, talebin yükseldiği dönemlerde, eğer kapasite yetersizliği sorunu var ise, fiyat da aşırı derecede yükselmektedir. Bu da doğal olarak sektörde üretim ve dağıtım hizmeti gören firmaların kârlarını aşırı derecede yükseltecektir. Bu durum iki olası sonuç doğurabilir: Birincisi, sektördeki kurumların zorlayıcılığı ve düzenleme yetenekleri yeterince güçlü olmayabilir; bu durumda firmalar bilinçli bir şekilde kapasite artırımına gitmeyip artan fiyattan yararlanmak isteyeceklerdir. Diğer taraftan, yükselen kârlar hiç kuşkusuz bazı durumlarda yeni kapasite yatırımlarına yol açacak, ancak talebin düştüğü dönemlerde bu atıl kapasite ciddi problemler yaratacaktır. Bu sonuçlardan her ikisi de yatırım dengesizliğine yol açmaktadır. Serbestleştirilmiş elektrik sektörleri, hangi

120 Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bkz. Lazard, *Türkiye Elektrik Dağıtım Sektörü Özelleştirmesi: Bilgi Dökümanı* (www.oib.gov.tr/tedas/bilgi_dokumani_turkce.pdf). Lazard, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın elektrik dağıtım sektörü özelleştirmeleri için anlaştığı danışman şirkettir.

türden düzenlemeye tabi olurlarsa olsunlar, bu problemle mutlaka yüzleşmek zorunda kalacaklardır.[121] Oysa kamu mülkiyetindeki elektrik sektörlerinde sektörel planlama ile bu dengesizliği kolayca gidermek mümkündür.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve EPDK bu tehlikenin farkında olarak dağıtım şirketleri özelleştirme şartnamesine yatırım zorunluluğunu eklemeyi unutmamışlardır. Ancak bu durumun sadece şartlar koyarak çözülemeyeceği açıktır; serbestleştirilmiş elektrik sektörleri, bu türden dengesizlikler yaratmaya adaydırlar.

2010'a kadar sürecek geçiş döneminde ulusal fiyatlama politikasının sürdürüleceği ve başlatılmış olan özelleştirme programının etkin bir şekilde ilerletilmesi için kayıp ve kaçakla ciddi bir mücadele sürdürüleceği belirtilmiştir. Kayıp ve kaçak, elektrik sektörü özelleştirmesini savunlar tarafından özelleştirme lehine kullanılan en önemli argümanlardan biridir. Ancak bu özelleştirmeci retorik kayıp ve kaçak sorununu teknik ve ekonomik belirleyenlerine değinmeden ele almaktadırlar. Genel olarak kaçak sorunu sınıflar arası ve bölgesel gelir dağılımı dikkate alınmadan çözülemeyecek bir sorundur. Oysa, özelleştirme stratejisi katı bir cezalandırma sistemi altında bunu çözmeye çalışmakta ve özellikle kaçak oranı yüksek bölgeleri kamuoyunu özelleştirmeye ikna etmek için sürekli gündemde tutmaktadır. Bu söyleme göre özelleştirme sonucunda kaçak elektrik kullanımı azaltılacak ve kendi kullandığı elektrik ile birlikte başkalarının kullandığı, fakat bedelini ödemediği elektriğin de bedelini ödeyen "sorumlu vatandaşlar" bu politika sonucunda üstlerindeki gereksiz yükü atmış olacaklardır.

Ulusal fiyatlama politikası ise, şimdilik tüm ülke düzeyinde tek bir fiyat uygulanacağı anlamına geliyor.[122] Ancak asıl önemli

121 Türkiye elektrik sektörünün yatırım eksikliğiyle karşılaşacağına dair işaretler giderek artmaktadır. Elektrik Mühendisleri Odası'nın (EMO) çeşitli raporları bunu kanıtlar niteliktedir. 2006 yılına ait bir EMO raporuna göre yüzde 20'lik arz fazlası önümüzdeki yıllarda giderek eriyecek ve bir arz kıtlığı tehlikesiyle karşı karşıya kalacağız. EMO (2006), *40. Olağan Genel Kurul Enerji Komisyonu Raporu*, Ankara.

122 Konut, sanayi ve diğer tüketici kalemlerinde 2006 yılına kadar ulusal fiyatlama iki fiyat tarifesine dayanıyordu: Kalkınmada öncelikli iller ve olmayan iller için ayrı iki tarife uygulanmaktaydı. 2006 yılında bu politika yerini tek ulusal fiyat politikasına bıraktı.

olan konutlar ile diğer tüketici türleri arasındaki fiyat makasının konutlar aleyhine giderek açılmasıdır. Diğer serbestleştirme deneyimlerinde de aynı olgu gözlemlenmiştir. Serbestleştirme ve özelleştirme deneyimleri, özellikle sınaî ve ticari tüketicilerin ödedikleri fiyatı hanehalklarının ödedikleri fiyata göre bir hayli düşürmüştür. Türkiye'de de beklenti bu yöndedir. İşveren örgütlerinin özelleştirme politikasına verdikleri destek bu noktada oldukça anlamlıdır.

2010 yılında ulusal fiyatlama politikasından maliyet tabanlı fiyatlama politikasına geçileceği duyurulmuştur. Maliyet tabanlı fiyatlama her dağıtım bölgesinin farklı fiyat ödemesine yol açacaktır. Şu anda uygulanmakta olan fiyatlama politikası tüketimi az olan bölgelerin elektrik tüketim bedelinin bir kısmının tüketimi çok olan bölgeler tarafından karşılanmasına yol açmaktadır; başka bir deyişle, batıdaki dağıtım bölgeleri doğudaki ve güneydoğudaki dağıtım bölgelerindeki elektrik tüketim bedelinin bir kısmını karşılamaktadır. Oysa maliyet tabanlı fiyatlamaya göre, elektrik üretim, iletim ve dağıtım sektörlerinin ölçeğe göre artan getiriye sahip olmalarından dolayı, batıda elektrik fiyatları düşerken, doğuda yükselecektir.

Elektrik dağıtımının özelleştirilmesiyle ilgili bir diğer uygulama da "serbest tüketici" uygulamasıdır. "Serbest tüketici" elektriğini sektördeki istediği ajandan, hiçbir aracıya (örneğin bir dağıtım şirketine ya da perakende satış şirketine) bağımlı kalmadan satınalma hakkına sahip tüketici demektir. Serbest olmayan tüketici ise, elektriği bulunduğu bölgedeki sorumlu lisanslı firmadan almak zorundadır. Diğer pek çok ülke örneğinde olduğu gibi, Türkiye de serbest tüketici limitini zamanla düşürmeyi ve 2011 yılında tüketicilerin tamamını "serbest" yapmayı hedeflemektedir. Uygulamanın başladığı 2003 yılında belirlenen ve 2009 yılına kadar geçerli olacak serbest tüketici limiti 7.8 GWs düzeyindedir.[123] Tüketicinin serbestleşmesinin talep açısından rekabetçi bir ortam yaratacağı ve tedarikçisini istediği zaman özgürce değiştirebilen tüketicinin üretici ve dağıtıcı üzerinde fiyatı düşürme baskısı yapacağı en temel beklentidir. Oysa bu noktada büyük ve küçük tüketiciler arasında bir asimetri olduğu

123 İ. Atiyas (2006), *Elektrik Sektöründe Serbestleşme ve Düzenleyici Reform*, TESEV, İstanbul.

kesindir. Büyük tüketiciler (ki genellikle sınaî ve ticari işyerleridir) sahip oldukları geniş bilgi ağıyla ve yüksek tüketimden gelen pazarlık güçleriyle tedarikçiyi özgürce değiştirme esnekliğine sahip olacaklardır. Ancak piyasanın karmaşıklığı ve hızı karşısında şaşıran küçük tüketici aynı yeteneğe hiçbir zaman sahip olamayacak, hatta böyle bir piyasada taraf olmak onun istismar edilmesini bile sağlayacaktır. Bu nedenle bu uygulamanın sınai ve ticari büyük tüketicilerin yararına bir uygulama olduğu çok açıktır.[124]

Elektrik Dağıtım sektörü özelleştirilmesi, daha geniş bir programın ilk adımıdır. Onun arkasından üretim sektörünün özelleştirilmesi gelecektir. Bu durum küresel potansiyel aktörlerin ilgisinden kaçmayacaktır. Halen Tractebel (Fransa) ve Enron (ABD) gibi uluslararası enerji şirketleri sahip oldukları varlıklarla Türkiye Elektrik Sektöründe faaliyetlerini sürdürmektedirler. EDF (Fransa), RWE (Almanya), AES (ABD) gibi diğer uluslararası şirketler de özellikle Elektrik Dağıtım Sektörü özelleştirmesini Türkiye pazarına girmek için önemli bir fırsat olarak görmektedirler. Bu şirketler pek çok ülkede birden fazla enerji sektöründe faaliyet göstermektedirler. Bu anlamda enerji sektörü küresel olarak yoğunlaşma ve oligopolleşme sürecine girmiştir ve Türkiye de şimdi zincire eklenmek üzeredir.

Burada özelleştirme ve serbestleştirme sürecinin yaratabileceği en önemli tehlikelerden birine değinmekte yarar var. Genel olarak serbestleştirme ve özelleştirme sürecine giden ülkeler, dikey bütünleşmeyi engellemek için, üretim şirketleri ile dağıtım şirketleri arasında mülkiyet ya da faaliyet bazında ortaklaşmalar üzerine sıkı kısıtlar getirmişlerdir; ancak bu kısıtlar zaman içinde işlevsizleşmiş ve üretim şirketleriyle dağıtım şirketlerinin birleşmeleri sıradan olgular haline gelmiştir. Bu birleşme furyası serbestleştirme deneyimi yaşayan bütün ülkelerde ortaya çıkmıştır. Türkiye'de de Elektrik Piyasası Kanunu, üretim lisansı alan şirketlerin dağıtım sektöründeki veya dağıtım lisansı alan şirketlerin üretim sektöründeki fa-

124 "Toptan elektrik satış fiyatı 1999 yılından beri yüzde 35 oranında düşüş göstermiş olsa da bu fiyat indirimi küçük tüketicilere yansımamıştır. Büyük tüketiciler için fiyatlar yüzde 22 oranında düşerken, küçük tüketiciler için fiyatlar yüzde 8 oranında artmıştır" EMO (2006), *40. Olağan Genel Kurul Enerji Komisyonu Raporu*, Ankara.

aliyetlerine kısıtlamalar getiriyordu. Ancak 2005 yılında çıkarılan 5398 Sayılı Kanun ile bu kısıtlamalar kaldırılmış ve firmalar arası dikey bütünleşmelerin önünde engel kalmamıştır. Bu adımın gelecekte ciddi sonuçlarının olacağı ortadadır; dikey bütünleşmelerin ve bunun doğuracağı rekabetçi olmayan uygulamaların önü açılmış durumdadır.

Bütün bunların ötesinde, "piyasalaştırılan" bir elektrik sektörü ile ilgili en temel sorun, kuşkusuz, koordinasyon problemidir. Piyasadaki ajan sayısının artması ve nitelikçe çeşitlenmesi, sektörü düzenleyenler için ciddi sorunlar oluşturmaktadır. Elektriğin sıradan bir meta gibi ele alınması, sayıları giderek artan elektrik krizlerini doğurmaktadır (Kaliforniya (ABD), Şili, Brezilya ve en son olarak da 2006 yılında Türkiye'de olduğu gibi[125]). Bunun yanında, Türkiye'nin elektrik sektörü serbestleştirme sürecinin başlarında iyi bir "geçiş dönemi" çözümü olarak gösterilen Yap-İşlet ve Yap-İşlet-Devret santralleriyle imzaladığı zorunlu alım anlaşmalarının yarattığı hukuksal problemin de süreceği gözlemlenmektedir.[126]

125 Türkiye'de 2006'da yaşanan elektrik kesintilerinin nedenleriyle ilgili olarak, bağımsız üretici şirketler ve otoprodüktörler ile düzenleyici kurum hâlâ birbirini suçlamaktalar. Ancak açıktır ki, serbestleştirilmiş elektrik sektörü bu tür problemlerle bundan sonra da sık sık yüzleşmek zorunda kalacaktır. Bkz. http://www.cnnturk.com/TURKIYE/haber_detay.asp?PID=318&HID=2&haberID=195833.

126 2007 yılına kadar bu anlaşmalara taraf olan şirketlerin tahkim yoluyla almaya hak kazandıkları tazminat toplamı 178.6 milyon dolardı. 2007 yılında toplam 1.8 milyar dolarlık tazminatı hedefleyen 18 dava da devam etmekteydi. *EMO Enerji* (Şubat 2007), "Enerjide Kriz Çanları", s. 3-6.

VII

NEOLİBERAL YAPILANMA VE TOPLUMSAL YAŞAM



VII.1. Eğitim

Türkiye'nin yaşadığı toplumsal, siyasal ve kültürel değişim ve dönüşüm dönemlerinde eğitimin en önemli mücadele alanlarından birisi olarak öne çıktığını söyleyebiliriz. Birincisi, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinden günümüze kadar eğitim kurumlarının nasıl olması gerektiği, hangi ilkelere ve fikirlere göre eğitim verileceği, gelecek kuşakların nasıl yetiştirileceği (ya da terbiye edileceği) ve dinin eğitim kurumlarındaki yerinin ne olacağı 150 yıllık modernleşme mücadelesinin ana konularından olmuştur.

İkincisi, esas olarak eğitim, kuşaklar ve toplumsal sınıflar arasındaki sosyoekonomik ve kültürel eşitsizliklerin aktarıldığı, pekiştirildiği ve devam ettirildiği bir alan olmasına rağmen, Türkiye'de uzun dönem boyunca kamusal eğitim sayesinde toplumun alt katmanlarında yer alan ailelerin çocuklarının toplumsal hiyerarşide yükselmesinin mümkün olması, eğitimin sadece toplumsal yeniden üretim açısından değil, toplumsal hareketlilik ve tabakalaşma açısından da önemini göstermektedir. Bir ya da iki kuşak öncesinde köylü ve/veya yoksul olan bir ailenin çocuğunun eğitim yoluyla statü, güç ve sermaye sahibi olması sıkça rastlanan bir olgudur. Eğitim alanının içinde barındırdığı tüm eşitsizliklere, otoriter, hiyerarşik ve bireyi ezici yapısına karşın, eğitim yoluyla toplumsal hareketliliğin mümkün olması, toplumsal eşitliği ve demokrasiyi güçlendiren bir etmen olarak görülebilir.

12 Eylül askeri darbesiyle başlayan ve onu izleyen yeni sağ iktidarlarla sürdürülen neoliberal politikaların eğitim alanındaki en önemli hedefi, her düzeydeki eğitimi kamusal hizmet olmaktan çıkarıp "piyasa malı"na dönüştürmek olmuştur. Eğitimin metalaştırılması süreci bir yandan eğitimin özelleştirilmesi, ticarileştirilmesi ve sermayeleştirilmesini, diğer yandan da eğitimle ilgili örgütlenmelerin, eğitim kurumlarının ticari işletmelere benzer şekilde işleyişinin sağlanması ve bunlarla aynı kefeye koyularak benzer verimlilik ve performans ölçütleriyle değerlendirmesini içermektedir. Eğitimin metalaştırılması süreci yeni bir olgu olmamakla birlikte, Türkiye'de 1980'li yıllardan itibaren uygulanan neoliberal politikaların bu dönüşümü hızlandırdığını, hatta bazı noktalarda geri dönüşü mümkün olmayan bir şekilde biçimlendirdiğini söyleyebiliriz.

Eğitim alanını serbest piyasa mantığına göre düzenleme girişiminin hem toplumsal-siyasal yeniden üretim, hem de toplumsal hiyerarşinin belirlenmesi açısından önemli etkilerinin olduğunu görüyoruz. Eğitimin kamusal bir hizmet olmaktan çıkarılması, her şeyden önce, toplumun önemli bir kesiminin, özellikle emekçi çocuklarının, eğitim olanaklarından giderek daha az yararlanmasına neden olmaktadır. Ayrıca, neoliberal politikaların sonucu olarak, özel eğitim kurumlarının her düzeyde yaygınlaşmasına ve eğitim alanında dini cemaatlerin giderek daha etkin hale gelmesine şahit olmaktayız Bu değişimleri, Türk-İslam sentezi ile harmanlanan neoliberal politikaların eğitim alanındaki sonuçları olarak da görmek mümkündür.

Eğitimin Metalaştırılması

Türkiye'de eğitimin metalaştırılmasının ilk adımı IMF ve DB desteğiyle uygulanan istikrar ve yapısal uyum politikaları yoluyla olmuştur. Bu kurumlar başlangıçta eğitime yönelik koşullar koymamasına rağmen, kamu açıklarını azaltmak üzere uygulanan kamu harcamalarının kısılması politikası bu alanda da olumsuz sonuçlara yol açmıştır. Bütçe kesintilerinin eğitime yansıması, nüfusu giderek yoğunlaşan sıkıştırılmış okullar, kalabalık sınıflar, ders araç ve gereçlerindeki eksiklikler, suyu akmayan, ısınmayan ve temiz-

lenmeyen okullardır[127]. Devlet okullarının yetersizliği ve eğitimin kalitesizliği sermaye için iki yeni fırsat yaratmıştır. İlk olarak özel eğitim kurumlarının açılması ve devlet okullarındaki yetersizlikleri tamamlamak üzere temizlik, ulaşım, kantin gibi yan hizmetlerin işletmesinin üstlenilmesi açısından eğitimin bir kâr alanı haline gelmesi, ikinci olarak ise ihtiyaç duyduğu işgücünün kendi istekleri doğrultusunda yetiştirilmesi. Kamu eğitim sisteminin giderek sıkışması, sistemin esnekleştirilmesinin, rekabetçi bir eğitim piyasasına dönüştürülmesinin, eğitimin piyasanın taleplerine daha kolay uyum sağlamasının yollarını açmıştır. Eğitimde yerelleşme, yerel kaynakların harekete geçirilmesi, "yenilikçiliği, özgün ve girişimci düşünmeyi esas alan müfredat değişiklikleri"[128] hep bu anlayışın ürünü olarak gündeme gelmiştir.

1990'larda gündeme gelen yönetişim, yerelleşme ve toplam kalite yönetimi uygulamaları, birbirini tamamlayan süreçler olarak demokrasi ve katılım maskesi altında kamusal olanın piyasadan yana dönüştürülmesine hizmet etmiştir. Yönetişim, devlet yönetimine sivil toplum kuruluşlarının ve özel kesimin katılmasını öngörürken, toplam kalite yönetimi (TKY) iş dünyasından ithal edilen işletmeci bir anlayış temelinde devlet yönetiminin yeniden yapılandırılmasını sağlamakta, yerelleşme ise devlet-özel sektör işbirliklerini pratikte uygulanabilir kılmaktadır.

Eğitimde yerelleşmeye dair ilk uygulama 1999 yılında eğitim bölgeleri ve eğitim kurulları yönergesinin yürürlüğe girmesiyle başlamış, bu yönergeyle Türkiye genelinde 1516 eğitim bölgesi oluşturulmuştur. Eğitim bölgelerinde oluşturulan "eğitim bölgesi danışma kurulları" aracılığıyla mahalle muhtarları, özel kesim (esnaf ve sanatkârlar odası) ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin eğitimin yönlendirilmesi, planlanması ve yürütülmesinde söz sahibi olması sağlanmıştır. Böylece hem özel kesimle hem de yerel idare ile işbirliği olanakları kolaylaşmış olmaktadır.

TKY'nin yaygınlaştırılmasının ilk adımı ise 1993 yılında Dünya Bankası projesiyle 23 ilde 208 okulda uygulamaya konulan bir pilot çalışma ile olmuştur. 1999 yılında çıkarılan bir yönergeyle bu

127 N. Kurul Tural, (2007), "Yeni Liberal Politikaların Eğitim Alanına Etkileri", *Eğitim Emekçileri Derneği Dergisi*, Sayı 3.

128 Milli Eğitim Bakanlığı (2007), *2008 Yılı Bütçesine İlişkin Rapor*, s.48

uygulama Milli Eğitim Bakanlığı (MEB)bünyesindeki bütün okullara yaygınlaştırılmıştır. TKY'nin uygulanması amacıyla öncelikle okullarda okul gelişim yönetim ekibi (OGYE) kurulmaktadır. Planlı okul gelişim modelini (okulun stratejik planını) oluşturmak üzere kurulacak "ekip"te öğrenci, öğretmen, veli ve okul müdürünün yanısıra muhtar, okul aile birliği başkanı ve sivil toplum örgütlerinden (sendika, dernek, vakıf, sanayi ve ticaret odasından) birer temsilciye de yer verilmiştir. Bu ekip, okulun gelişimini planlamak ve uygulamaktan sorumlu bir çalışma grubu olarak okulun gelişim planını yapmakla görevlendirilmiştir[129].

Eğitim kurumlarının piyasaya uygun biçimde işleyebilmesi, bir açıdan da personelin statüsüne bağlıdır. Stratejik planlamaların yapıldığı, performansların ölçülerek değerlendirildiği bir yerde, başarılı olanlar daha yüksek ücretle ödüllendirilmeli, başarısız olanlar ise sistemden ayıklanmalıdır. Bu nedenle işgücünün esnekleştirilmesi önce memur ve hizmetli, sonra da öğretmen ve öğretim elemanları kadrolarında sözleşmeli statünün yaygınlaştırılmasıyla sağlanmaktadır.

Yükseköğrenimde ticarileşme ve özelleştirme süreçlerinin ivme kazandığı dünya deneyimleri incelendiğinde, bu sürecin DB'nin deyimi ile üçüncü basamakta etkinlik gösteren "farklılaşmış sistemler" aracılığıyla gerçekleştiği görülecektir. Türkiye'de ise güçlü savunucuları olmakla birlikte, kurumsal farklılaşma ya da çeşitlenmenin yolunu açacak düzenleme henüz gerçekleşmiş değildir. Bununla birlikte ticarileşme ve özelleştirme eğiliminin ülkemizdeki tezahürü, üniversite kurumu bünyesinde gerçekleştirilen işlevsel farklılaşma yoluyla sağlanmakta, bu amaçla ikinci öğretim, yaz okulu, sertifika programları, tezsiz yüksek lisans gibi uygulamalar yaygınlaştırılmaktadır. Bunlara ek olarak, üniversite-sanayi işbirliği çerçevesinde teknoparkların kurulması, projeciliğin yaygınlaştırılması ve yerleşkelerin ticarileştirilmesi gibi unsurlar dikkat çekmektedir. Üniversite bünyesinde gerçekleşen işlevsel çeşitlenme stratejisi kamu üniversitelerinin özelleştirilmesi şeklindeki asli planın bir parçası olarak, kamu üniversitelerin çöküşüne çok yönlü olarak ivme kazandırmaktadır. Ulusal Bilim ve Teknoloji Politikası setinin bir alt

129 MEB (2007) "Planlı Okul Gelişim Modeli, 'Okulda Stratejik Yönetim'", Eğitimi Araştırma ve Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara, s.12.

öğesi olarak gündeme getirilen üniversite-sanayi işbirliği programı, söz konusu politika araçlarının serbest piyasa dehlizine terk edildiği koşullarda temel bir işleve sahip görünmektedir: O da çokuluslu şirketlerin fason Ar-Ge faaliyetleri için gereksinim duyduğu ucuz mühendislik deposu olmak işlevidir.

Neoliberal politikaların sonuçları: Artan eşitsizlik ve yoksunlaşma

Uygulanan neoliberal politikalarla eğitimin her aşamasında gerçekleştirilen ticarileştirme, okullar arasındaki bölgesel farklılıkların, kaynak ve donanım farklarının ve cinsiyet farklarının daha da artması sonucunu yaratmıştır. Eğitim fiilen paralı hale gelmiş, kayıt parası, aidat gibi adlar altında toplanan paraları[130] ödeyemeyen ailelerin çocukları eğitimden yoksun kalmış, eğitim alabilenler ise kendi sınıfsal konumlarına ve gelir düzeylerine göre okul seçmek durumunda kalmışlardır. Bunun da ötesinde aynı okul binası, hatta aynı koridorda farklı uygulamalara gidildiği, yüksek kayıt ücreti ve aidat ödeyen ailelerin çocuklarının bilgisayarlı, projektörlü ve yemek çıkan ayrıcalıklı sınıflarda okurken, diğer öğrencilerin "normal" sınıflarda okuduğu durumlar ortaya çıkmıştır[131]. OECD'nin 15 yaşındaki öğrencilerin zorunlu eğitim sürecinde edindikleri bilgi ve becerilerini kullanma yeteneğini değerlendirmek üzere yaptığı Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı (PISA)'nın bulguları bu yargıyı desteklemektedir. Türkiye, okul türlerine göre başarı oranları arasında en büyük farklılığın görüldüğü ülkedir ve bu ka-

130 Yapılan bir araştırmaya göre okullarda öğrencilerden 30 değişik başlık altında para toplanmaktadır. Bunlar, 1) Eğitime katkı payı, 2) Kayıt parası, 3) Karne parası, 4) Diploma parası, 5) Koruma derneği parası, 6), Dergi parası, 7) Servis ücreti, 8) Yardımcı kitap parası, 9) Spor kolu parası, 10) Tiyatro ve temsil giderleri, 11) Fotoğraf parası, 12) Teşekkür, takdir belgeleri parası, 13) Okul forma ücreti, 14) Okul arması, 15) Temizlik malzemeleri, 16) Boya-tamirat ücreti, 17) Perde, masa örtüsü ücreti, 18) Cam parası, 19) Fotokopi ve sınav ücretleri, 20) Tebeşir parası, 21) Sınıf köşeleri için para, 22) Kızılay'a yardım parası, 23) Bayram törenleri için yardım ücreti, 24) Gezi parası, 25) Elektrik, su, yakıt, telefon ücretleri, 26) Bilgisayar alımı için ücret, 27) Hizmetli parası, 28) Sözleşmeli personel parası, 29) Vakıf parası, 30) Yetiştirme kursları parası. Keskin, N. ve Demirci, A. (2003), *Eğitimde Çürüyüş*, KİGEM, Ankara.

131 Örneğin: Radikal gazetesi, "İmtiyazlı, sınıflı, bölünmüş bir kitle" başlıklı haber, 5/1/2007.

dar kutuplaşmanın olduğu bir başka ülke yoktur[132]. Buna ek olarak ortaöğretim sisteminde bizzat devlet eliyle yaratılmış olan Anadolu Lisesi, Fen Lisesi gibi ayrıcalıklı okulların bulunması, ailelerin bu ayrıcalıklı okullarda okuyabilmesi için çocuklarını ilköğretim 7. sınıftan başlayarak özel dershanelere, kurslara göndermek, hatta çoğu durumda özel ders aldırmak zorunda kalması sistemin eşitsiz yapısını daha da artırmaktadır. Bütün bunlara bir de meslek liselerinin yetersizliği eklenince yoksul çocuklarının eğitimden dışlanması kaçınılmaz olmakta, ortaöğretim çağındaki nüfusun okullaşma oranının yüzde 56'ya düşmesinin nedeni açıklık kazanmaktadır.

Meslek lisesi mezunlarının iş bulamaması, iş bulanların genel lise mezunlarından pek farklı bir ücret alamaması[133] ve bu kesimin üniversiteyi kazanma olanağının çok sınırlı olması meslek liselerinin üniversitede okuyacak parası veya üniversiteyi kazanma umudu olmayan düşük gelirlilerin gittiği bir öğretim kurumu olmasına yol açmaktadır. DB, AB gibi kuruluşlar ve iktidardaki hükümetler yıllardır üniversite kapısındaki yığılmanın önlenmesi için bir çözüm olarak mesleki eğitimin geliştirilmesine yönelik politikalar önerir ve uygularken, Türkiye'deki istihdam yaratmayan büyüme sürecini, bu okullardan mezun olanlara nasıl iş yaratılacağı sorununu görmezden gelmektedirler.

Üniversiteye giriş sınavındaki yoğun rekabet ve uygulanan neoliberal politikaların devlet liselerini çökertmesi, dershanelerin neredeyse okulların yerini almasına, lise eğitiminin işlevsizleşmesine yol açmış, farklı siyasi çevreler kendi dershanelerini kurmaya başlamış, devlet liseleri adeta dershanelere potansiyel müşteri sağlayan kuruluşlara dönüşmüştür[134]. TED'in yaptığı bir araştırmaya göre[135]

132 World Bank (2005), *Turkey-Education Sector Study*, s. 15-17.

133 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi'ne dayanılarak yapılan bir hesaplamada, genel lise mezunlarıyla meslek lisesi mezunlarının ortalama olarak saat başı aynı ücreti aldığı, ancak yükseköğretim mezunlarının lise mezunlarına göre saat başı iki misli fazla kazandıkları ortaya konulmuştur. Bkz. A. Tansel, (2004), "Education and Labour Market Outcomes in Turkey", Paper Commissioned for the Turkey ESS, WB, Washington DC.

134 Gök, F. (2005), "Üniversiteye Girişte Umut Pazarı: Özel Dershaneler", Eğitim Bilim Toplum, Cilt.3, Sayı.11, s.102-108.

135 TED (2005), "Türkiye'de Üniversiteye Giriş Sistemi Araştırması Sonuç Raporu", Ankara.

2004 yılında bir yıllık ÖSS hazırlık harcamaları (2.9 milyar dolar) aynı yıl bütçeden YÖK'e ve üniversitelere ayrılan miktarı (2.7 milyar dolar) aşmaktadır. Yıllık hasılatı trilyonları bulan ve eğitim adına hiçbir katkıda bulunmayan dershaneler ciddi bir kaynak israfına neden olduğu gibi eğitimdeki eşitsizlikleri daha da artırmaktadır.

Tüm bir eğitim sisteminin üniversiteye girişe odaklanmış olması, üniversiteye giriş olasılığının ailelerin maddi gücüne göre daha ilköğretim düzeyinde belirlenmesi, aynı kutuplaşmanın üniversiteler düzeyinde de devam etmesine yol açmıştır. Eski YÖK Başkanı Kemal Gürüz'ün, YÖK'e başkan olmadan önce TÜSİAD için 1994 yılında başka yazarlarla birlikte kaleme aldığı üniversite raporunda yükseköğretim üç sınıfa ayrılmıştır. Birinci sınıfta kendi deyimiyle "elit üniversiteler" yer alacak, bu üniversiteler az sayıda olup daha çok araştırmada uzmanlaşacak, yüksek lisans ve doktoraya ağırlık vereceklerdir. İkinci sınıfta üretilen bilgiyi katma değer yaratacak şekilde kullanabilen işgücü yetiştirecek "kütlesel eğitim veren üniversiteler" vardır; üçüncü sınıfta ise tekniker özelliğe sahip işgücünün yetiştirileceği meslek yüksek okulları bulunmaktadır. Bu üçlü sistem, toplumsal tabakalaşmanın üst-orta-alt şeklindeki sınıflandırmasıyla da büyük ölçüde örtüşmektedir. Mevcut durum, bunu da aşacak şekilde sınıfsal bir ayrışmayı yansıtır bir görünüm almıştır. YÖK'ün yaptığı bir araştırmaya göre[136], vakıf üniversitelerinde okuyan öğrencilerin ailelerinin ortalama geliri devlet üniversitelerinde okuyanların ailelerinin ortalama gelirinden 2.5 kat fazladır. Vakıf üniversiteleri için bu durum çok şaşırtıcı olmasa bile devlet üniversiteleri arasında da ciddi bir sınıfsal ayrışma olduğu görülmektedir. Genel olarak ortalama gelirleri yüksek ailelerin çocukları üç büyük kentteki gelişmiş üniversitelerde okumaktadır; ancak bazı üniversitelerde gelir farkı daha da fazla ortaya çıkmaktadır. Galatasaray, Boğaziçi, Mimar Sinan ve Ortadoğu Teknik Üniversitelerinde okuyan öğrencilerin aileleri, ortalamanın 2-3 katı gelire sahip bulunmaktadır. Gelir grupları itibariyle yapılacak bir karşılaştırma, ayrışmayı daha çarpıcı biçimde yansıtmaktadır (bkz. Tablo VII.1). Vakıf üniversitelerinde (Fatih Ü. hariç) en düşük gelir grubunda-

136 YÖK (1997), *Üniversite Öğrencileri Aile Gelirleri, Eğitim Harcamaları, Mali Yardım ve İş Beklentileri Araştırması*, www.yok.gov.tr

kiler yüzde 1-2 civarındayken devlet üniversitelerinde çok farklı oranlar söz konusudur. Örneğin Afyon Kocatepe üniversitesinde en düşük gelir grubundakiler yüzde 22 iken yine bir devlet üniversitesi olan Boğaziçi'nde yalnızca yüzde 4'dür. Eğitim-Sen (2008)'in yaptığı araştırmanın bulguları da bu sonuçları desteklemektedir. Köy kökenli ve yoksul öğrenciler yükseköğretimden çok daha az yararlanma olanağına sahiptir. Öğrencilerin yalnızca yüzde 4-6 civarındaki bir oranı düşük gelirli ailelerden gelmektedir ve bunlar da genellikle büyük şehirlerde toplanmıştır.

TABLO VII.1: Bazı üniversitelerde öğrencilerin ailelerinin ortalama aylık gelirleri ve dağılımı (%)

Üniversiteler	Ortalama Aylık Gelir (Milyon TL)	Gelir Grubu (Milyon TL)						
		< 25	25-55	55-85	85-130	130-175	175-200	> 200
Afyon Kocatepe	53	22	46	19	9	2	0	2
Ankara	84	9	29	25	21	7	3	6
Boğaziçi	124	4	18	20	20	11	5	22
Dokuz Eylül	80	11	33	23	18	7	3	6
Fırat	52	22	46	19	8	3	1	2
Galatasaray	157	1	9	9	27	10	7	36
Harran	51	31	42	15	7	2	1	4
K.Maraş Sütçü İmam	46	29	48	14	5	2	1	2
Mimar Sinan	115	4	21	21	20	14	4	17
Orta Doğu Teknik	105	5	22	21	23	11	5	12
Yüzüncü Yıl	44	34	42	14	6	2	0	1
Vakıf Üniversiteleri								
Fatih	131	18	46	18	18	33	17	7
Bilkent	191	1	4	6	13	15	9	53
Koç	139	1	21	17	17	6	1	36
Yeditepe	201	2	3	6	12	8	5	65

Kaynak: YÖK (1997), *Üniversite Öğrencileri Aile Gelirleri, Eğitim Harcamaları, Mali Yardım ve İş Beklentileri Araştırması.*

TABLO.VII.2: Finansman Kaynağına Göre Kamu Harcamalarının GSYİH İçindeki Payları (2002, %)

Ülke	Kamu Harcamaları [1]	Özel Harcamalar [2]	Toplam
Malezya[3]	7.2		
Kore	4.8	3.4	8.2
ABD	5.1	2.3	7.3
Türkiye [6]	**4.34**	**2.46**	**6.97**
Fransa	5.6	0.4	6.0
Polonya[3]	5.6		
Meksika	5.1	0.8	5.9
Finlandiya	5.7	0.1	5.8
İngiltere	4.7	0.8	5.5
Almanya	4.3	1.0	5.3
İspanya	4.3	0.6	4.9
Çek Cumhuriyeti	4.2	0.4	4.6
Brezilya[3,5]	4.1		
Hindistan[5]	4.0	0.2	4.2
Slovak Cumhuriyeti[3,4]	4.0	0.1	4.1

1. Hanehalklarınına yapılan kamu sübvansiyonları dahil. Uluslararası kuruluşlardan eğitim kurumlarına yapılan sübvansiyonlar dahil.
2. Eğitim kurumlarına yapılan net kamu sübvansiyonları
3. Hanehalklarına yapılan kamu sübvansiyonları kamu harcamaları içinde değil, özel harcamalar içinde gösterilmiştir.
4. Uluslararası kaynaklardan eğitim kurumlarına yapılan doğrudan harcamalar tüm kamu harcamalarının yüzde 1.5'ini geçmektedir.
5. 2000 yılı rakamları.
6. 2002 yılı rakamları.

Kaynak: OECD 2003: *Education at a Glance*; ve Chawla (2004)'ten aktaran World Bank(2005), a.g.e.

Günümüzde eğitimin ne ölçüde ticarileştirildiği ve Türkiye'de eğitimin eşitsizlikleri yeniden üreten yapısı DB tarafından bile açıkça ifade edilmektedir[137]. DB'nin yaptığı hesaplamalara göre Türkiye'de eğitime hanehalklarının yaptığı harcamalar özel eğitim kurumlarının yaygın olduğu İngiltere ve ABD'dekinden bile

137 World Bank (2005), Turkey-Education Sector Study.

fazladır. Bu hesaplamaya göre Türkiye'de yapılan toplam eğitim harcamalarının yüzde 64'ü kamu, yüzde 36'sı ise özel kesim tarafından yapılmaktadır. GSYİH içinde kamu eğitim harcamalarının payı birçok OECD ülkesine göre düşüktür (bkz. Tablo VII.2). Örneğin bu oran Finlandiya'da yüzde 5.7, ABD'de ise yüzde 5.1'dir. Özel kesim harcamalarının ise dörtte üçü kamu okul ve üniversitelerine harcanmaktadır. Bu durum kamu okullarında eğitimin parasız olmaktan çıktığını açıkça göstermektedir.

AKP'nin Eğitim Politikaları

Eğitimin büyük ölçüde ticarileştiği, 6-14 yaş arasındaki çocukların yaklaşık %10'unun zorunlu eğitim almadığı, ortaöğretim çağındaki nüfusun yaklaşık yarısının ortaöğretime devam etmediği, 25-64 yaş arası yetişkin nüfusun yüzde 74'ünün lise ve altı eğitim düzeyinde bulunduğu günümüz Türkiye'sinde AKP'nin eğitim konusundaki politikası, neoliberal politikaların yılmaz savunuculuğunu üstlenmek olmuştur. Eğitim sistemindeki kaynak ve öğretmen yetersizliği, etkinlik ve fırsat eşitliği sorunlarının çözümü için bu sorunların esas kaynağı olan piyasalaştırma, ticarileştirme ve yerelleşme bir anahtar olarak sunulmuştur.

Hükümet programlarında ve MEB'in hedefleri arasında eğitimin yaygınlaştırılmasında özel kesiminin desteklenmesi her fırsatta tekrarlanmaktadır. MEB'in son raporunda[138] eğitimde fırsat eşitliğinin geliştirilmesi için ortaya konulan hedeflerden biri, bütün eğitim kademelerinde özel sektörün payının artırılması, böylece kamu kaynaklarının en fazla ihtiyaç duyan kesimlere yönlendirilmesi olarak belirtilmiştir. Eğitim sisteminin daha etkin ve verimli çalışması için ise, sistemin sınava odaklı yapıdan kurtarılması ve ortaöğretim ve yükseköğretime hazırlık dershanelerinin özel okullara dönüştürülmesine yönelik teşvikler sağlanması hedeflenmektedir. Eğitimde hem eşitliğin hem etkinliğin artırılmasının özel sektörün desteklenmesiyle olanaklı olduğunu düşünen anlayışın neoliberalizme inancının tam olduğunu söylemek yanlış olmaz. Üstelik kamusal eğitimin sorumlusu olan bir kurumun po-

138 MEB (2007), *2008 Yılı Bütçesine İlişkin Rapor*, s.41-51

litikalarını özel sektörü desteklemek üzere kurgulaması da tartışmaya değer bir durumdur.

AKP, özel sektörün eğitim yatırımlarını desteklemek amacıyla 11 Eylül 2003 tarihinde başlatılan Eğitime yüzde 100 Destek Kampanyası ile, özel kesimin eğitime yapacakları harcamaların yüzde 100'ünün gider gösterilebilmesi imkanını tanımıştır. Bu harcamalar yalnızca okul ve derslik yapımıyla sınırlı olmamakta, bir bilgisayar bağışı bile bu kapsamda değerlendirilebilmektedir.

2007'de Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nu çıkaran hükümet, bu kanuna özel okula gönderilecek öğrenciler için özel kurumlardan hizmet satın alınmasını öngören bir madde de eklemiştir. Ancak, Cumhurbaşkanının veto etmesi ve Danıştay'ın yürütmeyi durdurma kararı sonucunda bu madde kanun metninden çıkarılmıştır. Öğrencilerin kamu kaynaklarıyla özel okullarda okumasını sağlayamasa da MEB, özel sektörle ilişkilerini çok iyi geliştirmiş gibi görünmektedir. MEB'in raporundaki projeler ve protokoller bölümüne bakıldığında DB, OECD, AB gibi kurumların yanı sıra onlarca firma adına rastlanmaktadır[139]. Üstelik, "Microsoft Bilişimci Martılar Programı", "Arçelik Eğitimde Gönül Birliği Projesi" örneklerinde görüldüğü gibi projeler doğrudan firma adlarıyla anılmaktadır. Bu durum, eğitimin ne ölçüde ticarileştiğini, reklam amacıyla kullanıldığını ve sermayenin eğitime ne denli nüfuz ettiğini açıkça göstermektedir.

MEB her yıl okulların velilerden zorunlu bağış almasını yasaklar görünürken, uygulamaya koyduğu toplam kalite yönetimi ile okulların birer şirket gibi işletilebilmesini sağlayan düzenlemeleri yaparak bu durumu kurumsallaştırmıştır. 2005 yılında çıkarılan Okul Aile Birliği Yönetmeliği[140] eski yapıyı tamamen değiştirmiş, okul aile birliklerinin faaliyetlerine yasal statü kazandırmış, okulların birer şirket gibi davranabilmesinin koşullarını hazırlamıştır. Bu yönetmeliğe göre okul aile birliğinin görevleri arasında "Okula yapılan aynî ve nakdî bağışları kabul ederek kayıtlarını tutmak;

139 Microsoft, Intel, Arçelik, Procter&Gamble, Danone, Tikveşli bunlardan yalnızca birkaçıdır.

140 Okul Aile Birliği Yönetmeliği 31/5/2005 tarih ve 25831 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

sosyal, kültürel etkinlikler ve kampanyalar düzenlemek; kantin, açık alan, salon ve benzeri yerleri işlettirmek veya işletmek; okulun ihtiyaçlarını karşılamak için mal ve hizmet satın almak" gibi maddeler bulunmaktadır. Okul aile birliği başkanının daha önce bahsettiğimiz OGYE'deki esas görevi "okulun parasal kaynaklarının geliştirilmesine ve bu kaynakların etkili ve verimli bir şekilde kullanılması sürecine katılır" şeklinde ifade edilmektedir[141]. Yani bir okulun nerelerden gelir toplayacağına, kantinin kime kiralanacağına, hangi temizlik, servis şirketiyle anlaşma yapılacağına; kısacası bütün gelir ve harcama kalemlerine okul aile birliği başkanının önderliğinde bu ekip karar verecektir. Okul aile birliği başkanı sıfatıyla bir velinin okuldaki gelir-giderlerle ilgili tüm kararları alması bakımından artık okulların tamamen şirketleştiğini söyleyebiliriz.

Okulların şirketleştirilmesinin bir başka ayağı, uygulanan personel politikalarıyla olmuştur. AKP döneminde sözleşmeli öğretmen sayısı büyük bir hızla artmış, bunun yanında öğreticilik, usta öğreticilik, kısmî zamanlı usta öğreticilik gibi kategoriler icat edilerek eğitim emekçileri güvencesiz, geçici çalışma koşullarına mahkûm edilmişlerdir. Bundan sonraki aşama performansa dayalı ücrettir ki Maliye Bakanlığı'nın 2009 yılından itibaren tüm kamu kurumlarında yaşama geçirmeyi planladığı bu uygulama MEB'in raporlarında açıklıkla ifade edilmekte ve gerektiğinde işten çıkarmalar için kullanılması savunulmaktadır[142]. Tablo VII. 3'ten de görülebileceği gibi AKP'nin iktidarda olduğu 2003-2007 yılları arasında işe alınan toplam öğretmen ve öğreticilerin yalnızca %40'ını kadrolu öğretmenler oluşturmaktadır.

141 MEB (2007) *Planlı Okul Gelişim Modeli, 'Okulda Stratejik Yönetim'*, Eğitimi Araştırma ve Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara, s.17.

142 Milli Eğitim Bakanlığı (2006) *Okulda Performans Yönetimi Modeli*, EARGED, Ankara.

TABLO.VII.3: 2003-2007 Yılları Arasında Alınan Personelin Atama Türüne Göre Dağılımı (08/11/2007 Tarihi İtibariyle)

KADROLU		SÖZLEŞMELİ		DİĞER		TOPLAM
Öğretmen	Diğer Personel	Öğretmen** (657-4/B)	Öğretici	Usta Öğretici*	Personel	
113.113	7.117	30.000	37.500	109.495	9.354	306.579
120.230		67.500		118.849		

(*) Usta öğreticiler ile öğreticilerin (Kısmî Zamanlı Geçici Öğretici, İngilizce Dil Öğreticisi, Bilgisayar Dil Öğreticisi ve Vekil Öğretmen) sayıları gösterildiği yılın eğitim ve öğretim süresiyle sınırlı olup süreklilik arz etmemektedir.

(**) 657-4/C maddesi kapsamında İngilizce ve Bilgisayar alanında Kısmî Zamanlı Geçici Öğretici olarak görevlendirilenlerden Danıştay'ın kararı gereğince görevine son verilenlerden öğretmen olma şartlarını taşıyan 724 kişi 657- 4/B kapsamına geçirilmiş olup bu sayı 30 000 sayısının içindedir.

Kaynak: MEB (2007), *2008 Yılı Bütçesine İlişkin Rapor*, s.111.

Sözleşmeli öğretmenlerin, güvencesiz ve geçici çalışmalarının yanında, ücret ve aylıklarının zamanında ödenmemesi, izin ve sağlık kuruluşlarına sevk almada engellerle karşılaşılması, bir yılı doldurmadan eş tayini yapılmaması, sözleşmelilikte geçen sürenin kadrolu olarak atanıldığında zorunlu hizmet süresinden sayılmaması gibi pek çok sorun yaşadığı ifade edilmektedir. Buna ek olarak Eğitim-Sen, 6-11 Aralık 2007 tarihleri arasında bazı doğu illerinde yaptığı çalışmalar sonucunda 6 ilde toplam 6000 kişinin geçici statüde istihdam edildiğini, bunların AKP'nin il, ilçe teşkilatları, belediyeler ve bölge milletvekilleri tarafından önerilen kişiler arasından seçildiğini, çalıştırılanların sosyal güvence ücretlerinin 14 gün üzerinden yatırıldığı, ücretlerin açlık sınırı altında tutulduğunu (ortalama 550 YTL) ve istihdam edilenlerin büyük bir bölümünün öğretmenlikle uzaktan yakından ilgisi olmayan alanlardan mezun olduğunu saptayarak sistemin siyasi kadrolaşmaya yol açtığına dikkat çekmiştir[143].

Eğitim olanaklarındaki yetersizlik sorununa çözüm için AKP'nin

143 Eğitim-Sen, "AKP'nin Eğitimde Siyasal Kadrolaşmasının Yeni Adı: Usta Öğreticilik, Ücretli Öğretmenlik!" - 2007-12-25, www.egitimsen.org.tr

uyguladığı politikalardan biri arsa teminiyle ilgilidir. MEB, eğitim kurumu yapımı için arsa teminini kolaylaştırmak amacıyla özel kişilere ait taşınmazların Hazine arazileriyle takas edilme imkânını getirdiğini belirtmektedir[144]. Kamulaştırma yetkisini elinde bulunduran bir kamu gücü olarak devletin arsa temininde neden güçlüklerle karşılaştığı, gayrimenkul sahiplerine kamulaştırma bedeli ödemek yerine neden Hazine arazilerini verdiğinin anlaşılması güçtür.

Hükümetin okul ve derslik yetersizliği sorununu çözmek için geliştirdiği bir başka yöntem, "eğitim ortamı olma niteliğini kaybetmiş eğitim kurumlarının satılması"dır. Bunun için gerekli yasal düzenleme yapılmış ve MEB ile Maliye Bakanlığı birlikte çalışma yaparak koşulları ve satılacak okulları belirlemişlerdir. Böylece kentlerdeki rantı yüksek alanlarda bulunan okulların satılıp arsası daha az değerli olan yerlerde daha büyük okulların kurulmasıyla büyük kentlerdeki kalabalık sınıf sorununun çözüleceği ileri sürülmektedir. Kıyılar, koylar, ormanları satan mantığın okul binalarını da satması şaşırtıcı olmadığı gibi arsası daha az değerli okulların nerelerde bulunacağını düşünmek, esas amacın okul yetersizliği sorununu çözmek olup olmadığı konusunda kuşku uyandırmaktadır.

Mevcut kapasitenin talebi karşılamakta yetersiz olduğu, üniversiteler arasında ciddi bir ayrışmanın olduğu yükseköğretim sisteminde, AKP'nin üniversiteler konusundaki politikası mevcut üniversiteleri iyileştirmek ve bu ayrışmayı azaltıcı politikalar izlemek yerine her ile bir üniversite açmayı hedefleyerek çok sayida yeni üniversite açmak olmuştur. 2001-2002 öğretim yılında 53 devlet üniversitesi varken 2008 Nisan ayı sonunda 9 ile daha üniversite kurulmasını öngören yasa tasarısının mecliste kanunlaşmasıyla bu sayı 125'e ulaşacaktır. Yeterli altyapısı, donanımı ve öğretim elemanı olmayan bu üniversitelerin yalnızca popülist kaygılara hizmet ettiğini, evrensel bilgi üretmek bir yana, öğretim işlevini bile yeterince yerine getiremediğini söyleyebiliriz. Bunun dışında, yükseköğretimdeki hedefler esas olarak harçların artırılması, üniversitelerin rekabetçi bir yapıya kavuşturulması ve hizmet üreterek kaynak oluşturma faaliyetlerinin desteklenmesinden ibarettir. Asıl önemlisi, hedefler ara-

144 MEB (2007), *2008 Yılı Bütçesine İlişkin Rapor*, s.14.

sında "etkin bir kalite değerlendirme ve denetim sistemi kurulması koşuluyla özel yükseköğretim kurumlarının açılabilmesine imkân sağlanacaktır" ifadesi de bulunmaktadır. Üniversite açmanın kolaylaştırılması, mevcut dershanelerin özel üniversitelere dönüştürülmesi için özel kesime bir fırsat sağlayacaktır. Bu hedefin gerçekleştirilmesi hükümet açısından hem özel kesimin desteklenmesi, hem de üniversite kapıları önündeki yığılmayı azaltıp popülist amaçlara hizmet etmesi bakımından çok uygun bir yöntem gibi görünmektedir. Bunun ise evrensel düzeyde bilimsel araştırma yapması ve bilgi üretmesi gereken üniversite sistemini tamamen tahrip etme tehlikesi taşıdığı açıktır.

DB'nin daha çekingen bir biçimde, hükümetin ve YÖK Başkanı'nın ise açıkça ortaya koyduğu üniversite harçlarının artırılması önerisi, kamu kaynaklarının yetersizliği ve eğitimde eşitlik argümanıyla savunulmaktadır. Üniversitelerin 'paralı' olmasını savunanlar, zaten gelir düzeyi yüksek ailelerin çocuklarının üniversitelere gidebildiğini, üniversitelerin 'parasız' olmasının ve maliyetinin devlet tarafından karşılanmasının yoksuldan zengine bir gelir transferi olduğunu iddia etmektedirler. Bu iddia birçok yanlışı içinde barındırmaktadır. Birincisi, üniversiteler parasız değildir. Öğrencilerden her dönem bir harç alınmakta, harcını ödemeyenlerin kayıtları yenilenmeyerek öğrencilik hakları ellerinden alınmaktadır. Bunun yanında, kimlik parası, kayıt parası, kütüphane üyeliği, vb gibi birçok konuda öğrencilerden paralar alınmaktadır. Devlet üniversitelerinde eğitime harcanan toplam miktarın yüzde 36.5'inin hanehalklarının harcamalarından oluşması, kamu kesiminin ise bu harcamaların yalnızca yüzde 58'ini finanse etmesi bunu açıkça göstermektedir[145]. Ayrıca Eğitim-Sen'in yaptığı ankette üniversitelerin en önemli üç sorunu sorulduğunda öğrencilerin yüzde 50'si öğrenim maliyetlerinin yüksekliğini ilk üç sorun arasında belirtmiştir. İkincisi, üniversitelerde okuyanların yüksek gelirli olduğu konusundaki iddia doğru değildir. Yalnızca büyük kentlerdeki bazı seçkin üniversitelerde okuyan öğrencilerin ailelerinin ortalama gelirleri yüksek, bunun dışındaki öğrencilerin ailelerinin büyük bir

145 World Bank (2005), *Turkey-Education Sector Study, Annex 2*, Tablo 5.

çoğunluğu düşük gelirlidir. Bu durumda harçların artırılması ancak bazı seçkin devlet üniversitelerinde mümkün olabilecek, bu üniversitelerde okuyabilen çok az sayıdaki düşük gelirli kesim de buradan dışlanmış olacaktır. Üçüncü sorunlu nokta ise, yükseköğretimden zengin kesimin yararlanmasını bir sorun olarak görmek ve bunun nedenlerini araştırıp çözüm üretmek yerine, bunun doğal bir sonuç olduğunu kabullenmekten kaynaklanmaktadır. Eğitim sisteminin daha okul öncesinden başlayarak toplumdaki eşitsizlikleri yeniden üreterek derinleştirmesinin en önemli sebebi, IMF, DB ve hükümetler eliyle 1980'den beri her alanda uygulanan neoliberal politikalar ve eğitim sisteminin ticarileşen yapısıdır.

Hükümet, eğitim sistemindeki mevcut sorunları çözmek için başka birçok yaratıcı çözüm de geliştirmiştir. Türkiye'de okul öncesi öğretimde okullaşma oranlarının düşüklüğü, AB, OECD, DB gibi kuruluşlarca da sıklıkla gündeme getirilen bir sorundur. AKP de bu konuyu öncelikli sorun alanlarından birisi olarak hedefleri arasına aldığını ve 2003-2004 öğretim yılında yüzde 11.7 olan okullaşma oranını yüzde 25'e çıkardığını ifade etmektedir. Bunu sağlamak için uyguladığı politikalar, anasınıflarında ikili eğitime geçilebilmesi için düzenleme yapmak ve mobil (gezici) anasınıfları kurmak olmuştur. Öğretmen ihtiyacını karşılamak için ise 2002-2003 eğitim-öğretim yılından 2006-2007 eğitim-öğretim yılına kadar toplam 56777, 2007-2008 eğitim-öğretim yılında ise 16000 kadrosuz "usta öğretici" çalıştırmıştır[146].

AKP'nin Türkiye'deki eğitim sistemine getirdiği bir başka yenilik önceden var olan ve öğrencilerin okullara taşındığı taşımalı eğitim uygulamasına, kırsal kesimde "öğretmen kaynağının etkin ve verimli kullanılmasının sağlanması amacıyla"[147] öğretmenlerin okuldan okula taşındığı "taşımalı öğretmen" uygulamasını eklemesidir. Hatta deprem sonrası ihtiyaçları karşılamak ve büyük şehirlere yapılan göç nedeniyle atıl durumda okul binası kalmasının önüne geçmek amacıyla "taşınabilir eğitim kurumları" uygulamasına başlamış, 151 okulun fabrika imalatını tamamlayarak bunların 17 ta-

146 MEB (2007), *2008 Yılı Bütçesine İlişkin Rapor*, s.7.

147 MEB (2007), *2008 Yılı Bütçesine İlişkin Rapor*, s. 8.

nesinin yerinde kurulumunu gerçekleştirmiştir. Sisteme eklenen bu yenilikler sonucunda öğrenciler, öğretmenler, anasınıfları ve okul binaları taşınabilmektedir!

Sonuç olarak eğitim sistemindeki kaynak ve öğretmen yetersizliği, donanım yetersizliği, ortaöğretimin meslek edindirmeye katkısı olmayan ve üniversiteye odaklanmış yapısı gibi etkinlik ve eşitlik açısından birçok sorun ortadayken ve bu sorunların esas nedeni neoliberal politikalar iken, hükümet kamusal eğitimi iyileştirmek yerine piyasayı ve özel sektörü destekleyen politikalara ısrarla devam etmekte geçici ve popülist politikalarla günü kurtarmaya çalışırken sistemi daha da tahrip etmektedir.

VII.2. Türk Sağlık Sisteminde Dönüşüm, 1980-2007: Neoliberal Yeniden Yapılanma

1970'lerin başlarında üst üste yaşanan petrol şoklarıyla kapitalist sistemde başlayan istikrarsızlık ve daralma, sosyal refah devletinin küçültülmesine odaklanan neoliberal politikalar ile aşılmaya çalışılmaktadır. Türkiye'de de benzer bir süreç yaşanmış, 1977 yılında ilk belirtileri ortaya çıkan ekonomik bunalım 24 Ocak 1980 kararları olarak adlandırılan neoliberal politikaları gündeme getirmiştir. Bu kararlar, IMF'nin 1970'li yıllardan itibaren pek çok az gelişmiş ülkeye empoze ettiği standart istikrar politikası paketi ile daha çok DB tarafından geliştirilen yapısal uyum programını içermektedir. İktisat politikası ağırlıklı bu kararlar, başta sağlık politikası olmak üzere diğer sosyal politika alanlarına da yayılmış, özelleştirme ve ticarileştirmeye odaklanan politikalarla kamu sağlık hizmetleri önemli oranda aşındırılmıştır. Bu aşınma sonucunda halk sağlığında arzu edilen iyileşmeler gözlenememiş, birtakım hastalıkların görülme sıklığı ile sağlıkta eşitsizlikler artmıştır.

Oysa çağdaş hukuk sistemlerinde kişinin sahip olduğu temel hak ve özgürlüklerin başında yaşama hakkı gelmektedir. Yaşama hakkının ayrılmaz bir parçası da yaşamın sağlıklı bir şekilde sürdürülmesidir. İlk kez 1946 yılında Dünya Sağlık Örgütü (WHO) Anayasası'nda yer alarak gündeme gelen sağlık hakkı, yalnızca sağlık hizmetlerine erişim hakkını içermemekte, sağlığın sosyo-

ekonomik belirleyicileri ile yakından ilişkili olan sağlıklı yaşama hakkını da kapsamaktadır.

Türkiye'de 1980 sonrası sağlık politikalarındaki neoliberal dönüşüm, iktisadi, sosyal ve siyasi özellikler dikkate alınarak 1980-88, 1989-2002 ve 2002 sonrası dönemler itibariyle aşağıda incelenecektir.

1980-1988 Dönemi Sağlık Politikaları

24 Ocak Kararları ile başlayan bu dönemde birbiri ile örtüşen politikalar izleyen iki yönetim söz konusudur. Bunlardan ilki 1980-83 dönemi Milli Güvenlik Konseyi (MGK) yönetimi, diğeri 1983-91 dönemi I. ve II. ANAP Hükümetleri yönetimidir. Dünya ekonomisi ile "ticaret yoluyla bütünleşme" amacını güden bu döneme sermayenin vergi yükünün azaltılması ve düşük ücret politikaları damgasını vururken, kısıtlanan sosyal harcamalar yaşam koşullarını olumsuz yönde etkileyerek sağlık hizmetlerine erişimi zorlaştırmıştır[148]. 1980-88 tarihleri arasında GSMH'ya oranla kamunun yaptığı toplam sosyal harcamalar OECD ülkelerinde ortalama yüzde 18.7, AB-15 ülkelerinde yüzde 22.2 iken, Türkiye'de yalnızca yüzde 4.6'dır[149].

MGK döneminde sağlık politikalarını etkileyen ilk önemli değişiklik, 1982 Anayasası ile devletin sağlık alanında üstlendiği görevlerin yeniden tanımlanması olmuştur. Sağlık hakkını açıkça düzenleyen 1961 Anayasası, devletin, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini ve tıbbi bakım görmesini sağlamakla ödevli olduğunu ve yoksul ve dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alacağını öngörmüştür. Öte yandan herkesin yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahip olduğunu belirten 1982 Anayasası, herkesin sağlıklı bir yaşam sürdürmesini sağlamak amacıyla devletin sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermeyi düzenlemesini öngörerek, devlete yalnızca düzenleyici bir rol vermiştir. Böylece devlete ödev-

148 A. Soyer (2003), "1980'den Günümüze Sağlık Politikaları", *Praksis*, S.9 (Kış-Bahar), s.303-4.

149 OECD *Health Data* (2005).

ler yükleyen sosyal devlet anlayışı, düzenleyici devlet anlayışla yer değiştirmiştir.

Bu anlayışla MGK döneminde 1981 yılı sonunda Bakanlar Kurulu Kararı ile sağlık yatırımları teşvik kapsamına sokulmuş, kamuda çalışan sağlık personelinin özlük haklarını düzenleyen Tam Gün Kanunu'nun ücret ve mali yükümlülükler ile ilgili hükümleri yürürlükten kaldırılarak hekimlere 4 yıl zorunlu hizmet getirilmiş; meslek örgütlerinin yetkileri daraltılmış[150], 1981 yılında kamu sektöründe çalışan hekimlere özel muayenehane açma izni verilmiş[151], 1981 yılında SSK'nın aktif çalışanları ve bağımlıları için yüzde 20[152], 1983 yılında SSK kapsamında gelir ve aylık almakta olanlar ile bağımlıları için yüzde 10 oranında ilaç katkı payı getirilmiştir[153].

Öte yandan, I. ve II. ANAP Hükümeti Programları ve bu programlarla büyük oranda örtüşen V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (BYKP) da, 1980'li yıllar boyunca izlenecek neoliberal politikaların habercisi olmuşlardır. Bu çerçevede V. BYKP, sağlık kuruluşlarının hizmet verimliliğinin arttırılması için işletmecilik yönünden ele alınacağını, özel sağlık müesseseleri ve hastanelerin teşvik edileceğini, bu hastanelerin sundukları hizmetin karşılığı olan ücretlerin serbest bırakılacağını, serbest çalışan hekimlerle anlaşmalar yapılarak sağlık hizmeti sunulma yoluna gidileceğini, kamu ve sigorta kurumlarının kendilerinin sağlık hizmeti vermek üzere teşkilatlanmalarından kaçınılacağını ve sağlık sigortasına geçileceğini duyurmuştur[154].

Bu dönemin neoliberal yaklaşımını en iyi yansıtan belge 1987 tarih ve 3359 Sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu olmuştur. Kanun, kamu kurum ve kuruluşlarına ait sağlık kuruluşlarının sağlık işletmesine dönüştürülebileceğini belirtmektedir. Ayrıca kamu kurumlarında çalışan hekimlerin mesai saatleri dışında kurumda özel teşhis ve tedavi yapabilmelerini öngörerek ve kamunun olanaklarını kullanarak kişisel kazanç sağlamaya imkan vermekte, sağlık

150 A. Soyer (2003), s.305-306.

151 2368 Sayılı Kanun; kabul tarihi: 31.12.1980.

152 2422 Sayılı Kanun; kabul tarihi: 6.3.1981.

153 2795 Sayılı Kanun; kabul tarihi: 28.1.1983.

154 DPT (1984), *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1985-1989*, Yayın No. DPT 1974, s.152.

işletmesi uygulamasına geçen kuruluşa sözleşmeli sağlık personeli çalıştırma yetkisi tanımaktadır. Böylece kamu sağlık hizmetlerinin piyasaya açılarak ticarileştirilmesi, sağlık personelinin sözleşmeler yoluyla güvencesiz çalıştırılması mümkün hale getirilmek istenmiştir. Ancak yoğun muhalefet nedeniyle önemli maddeleri Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen kanunun uygulama olanağı önemli ölçüde yitirilmiştir[155].

1989-2002 Dönemi Sağlık Politikaları

Ekonomik genişlemenin etkisiyle 1989-1994 döneminde sağlık çalışanlarını da kapsayan toplumun geniş kesimlerinin yaşam koşullarında ve kamu sağlık harcamalarında göreli bir iyileşme gözlenmiştir. Ancak 1994 yılından sonra başlayan ekonomik gerileme ve gelir dağılımı bozukluğu, sosyal harcamaları büyük ölçüde eriterek "kamu hizmetleri için bedel ödeme" anlayışına zemin hazırlamıştır.

WHO'nun 1980'li yıllarda başlattığı ulusal sağlık politikası belirleme çalışmaları ülkemizde de "sağlık reformları" tartışmasının başlamasına neden olmuştur. Öte yandan DPT'nin sağlık planının temel ilkelerini belirlemek üzere 1990 yılında yaptırdığı *Sağlık Sektörü Master Plan Etüdü* ile 1992 ve 1993 yıllarında yapılan Birinci ve İkinci Ulusal Sağlık Kongreleri *Ulusal Sağlık Politikası* dokümanının hazırlanmasına yol açmıştır. Doküman 2000 yılına kadar "desantralize bir sağlık sistemi", "aile hekimliği modeli", "hastanelerin işletmeleştirilmesi", "istihdamda merkeziyetçiliğin kaldırılması" ve "Genel Sağlık Sigortası (GSS) sistemi"nin kurulmasını hedeflemiştir[156].

Ayrıca bu dönemde DB ile "sağlık sektörünün finansman yapısı" konusunda yürütülen çalışmalar, 1990 yılında DB projelerini yürütmek amacıyla Sağlık Bakanlığı'na (SB) bağlı ve "bakanlık bürokrasisini büyük ölçüde devre dışı bırakan" Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü'nün kurulmasına yol açmıştır. Koordinatör-

155 U. Kerman (2004), *Sosyal Devletin Tasfiyesi ve Sağlık*, Ankara Tabip Odası; A. Soyer (2003), s.307-8.

156 Sağlık Bakanlığı (1993), *Ulusal Sağlık Politikası*, Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü, Ankara.

lüğün, DB'nin sağlık kredi anlaşmalarında geleneksel yaklaşımın yerine politika reformu yaklaşımını benimsediği bir dönemde kurulması anlamlıdır. Nitekim politika reformu yaklaşımı, sektör için kullandırılan kredilerin özelleştirme politikalarını desteklemesini öngörmektedir. Bu çerçevede koruyucu sağlık hizmetlerini devlet, tedavi hizmetlerini ise özel sektör üstlenmelidir. Bu işbölümü için kullanılacak üç araç yerelleştirme, fiyatlandırma ve özelleştirme olmalıdır[157].

1991 yılında iktidara gelen DYP-SHP koalisyonu, SHP'nin sosyalleştirme ağırlıklı taleplerine rağmen ANAP Hükümetlerini aratacak nitelikte uygulamalara imza atmıştır. Ayrıca 1992 tarihli "Ekonomik Paket", genel olarak devletin sağlığa ayıracak parasının olmadığını vurgulayarak bütçe ve kamu yatırımı boşluğunun özel sağlık sektörüne verilecek teşviklerle kapatılacağını, yeşil kart uygulaması ile sosyal sağlık sigortası sisteminin yaygınlaştırılacağını ve sağlık sektörünün yabancı sermayeye açılacağını duyurmaktadır[158].

Bu dönemde hazırlanan VII. BYKP, dönemin neoliberal anlayışını açıkça yansıtmaktadır. Buna göre, "SB halk sağlığını koruyucu, standart ve norm koyucu bir yapıya kavuşturulacak, hizmet sunumundaki rolü azaltılacak, yerel yönetimlerin rolü arttırılacaktır; bireye hekim ve hastane seçme imkanı getirilecektir; hastaneler idari ve mali özerkliğe sahip işletmelere dönüştürülecektir; kendi gelirleri ile giderlerini karşılayan ve piyasa koşullarında çalışan hastanelerden kamu sübvansiyonu kademeli olarak kaldırılacaktır; koruyucu sağlık hizmetleri ile muhtaç ve güçsüzlerin ihtiyaç duyduğu sağlık hizmetlerinin dışında sunulan hizmetlerin bedelinin yararlanıcılar tarafından ödenmesi esas olacak, uzun vadede genel sağlık sigortası sistemine geçilecektir; özel kesimin sağlık sektöründeki faaliyetleri özendirilecektir"[159].

Böylece devletin sağlık hizmetleri alanındaki görevi, tam da DB ve IMF'nin belirttiği üzere, koruyucu hizmetler ve muhtaç durum-

157 B.A. Güler (2005), *"Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995"*, İmge Kitabevi, s.192-3.

158 A. Soyer (2003), s.311.

159 DPT (1995), *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1996-2000*, Karar No: 374, s.46-8.

daki vatandaşlara destek ile sınırlı tutulmuştur. Bu anlayışla, 5 Nisan 1994 kararlarından sonra kamu sağlık kurumlarına devlet katkısı yalnızca personel giderlerini karşılama düzeyine indirilmiştir. Bunun sonucunda özellikle devlet hastaneleri en temel harcamaları için bile ödenek bulamaz hale getirilmişken, sağlık ocakları verilen hizmet karşılığında ücret almaya başlamıştır[160].

AKP Dönemi Sağlık Politikaları

Kasım 2002 seçimleri ülkemizi biri çok kısa süren iki AKP hükümeti ile tanıştırmıştır: 58. ve 59. hükümetler. Bu hükümetlerin sağlıkla ilgili temel belgeleri AKP Parti Programı, Hükümet Programları, Acil Eylem Planı ve Sağlıkta Dönüşüm Programı'dır. AKP 59. Hükümet süresince sağlıkta son yirmi yılın en hızlı dönüşümlerini gerçekleştirmiştir. Temmuz 2007 seçimlerinde de değişmeyen AKP parti programının sağlık politikaları

devletin sağlık hizmetlerini özel sektörle işbirliği yaparak yerine getireceği,

sağlık hizmetleri alanının gönüllü kuruluşlara ve özel sektöre açık olduğu,

aile hekimliğinin uygulamaya konulacağı ve bu amaçla devletin ucuz kredi vereceği,

SB'nin sadece organizasyon ve koordinasyondan sorumlu olacağı, yol gösterici, denetleyici, takip edici, politika üretici bir rol üstleneceği,

yerel yönetimlerin bölgelerindeki sağlık profillerini de dikkate alarak kısa, orta ve uzun vadeli yatırım programlarını belirleyecekleri,

hemşirelik ve sağlık teknisyenliği okullarının vakıflar ve özel sektör tarafından açılabileceği ve devletin bu hizmeti verecek kuruluşları teşvik edip destekleyeceği,

genel sağlık sigortası sistemine geçileceği doğrultusundadır[161].

Bu bakış açısıyla hazırlanan 58. ve 59. Hükümet Programları'na göre:

160 A. Soyer (2003), s.313.

161 http://www.akparti.org.tr

Mevcut sağlık sistemi yapı, işleyiş, personel yapısı-dağılımı itibariyle ihtiyaca cevap veremiyor; maliyetler artmış, hizmetler ulaşılmaz hale gelmiş, standart birliği kalmamıştır;
nüfusun yüzde 19'unun sağlık güvencesi yoktur;
sosyal güvenlik kuruluşlarının asıl yapması gereken işlerini engelleyen sağlık işleri ile uğraşması bu kuruluşları da verimsiz hale getirmiştir;
amaç, etkin, ulaşılabilir, kaliteli sağlık sistemidir ve hükümet köklü değişiklikler yaparak herkesin ulaşabileceği nitelikli ve etkin çalışan bir sağlık sistemi oluşturmakta kararlıdır;
devlet herkesin temel sağlık ihtiyacını gerekirse özel sektörle işbirliği yaparak yerine getirmek zorundadır[162].

58. Hükümetin kısa sürede açıkladığı Acil Eylem Planı, sağlık bilgi sistemi ve hasta hakları konusundaki hukuki eksiklikler dışındaki uygulamaların bir yıl içerisinde gerçekleştirilmesini öngörmüştür[163]. Acil Eylem Planı'nı oluşturan başlıklar Haziran 2003 tarihinde kamuoyuna bu kez Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP) adı ile sunulmuştur. Sekiz bileşenden oluşan SDP'nin DB görüş ve önerileri ile biçimlendirilmiş bir proje olduğu, DB'nin sağlık sistemi sorunları ve çözüm önerilerine ilişkin raporu ile birebir örtüşmesinden bellidir[164]. Ayrıca Program, TÜSİAD tarafından da alternatifsiz görülmektedir[165].

SDP'nin sekiz bileşeni:

1. Planlayıcı ve denetleyici bir SB
2. Herkesi tek çatı altında toplayan Genel Sağlık Sigortası sistemi
3. Yaygın, erişimi kolay ve güler yüzlü sağlık sistemi
   a) Güçlendirilmiş temel sağlık hizmetleri: Aile hekimliği modeli
   b) Etkili, kademeli sevk zinciri

162 58. Hükümet Programı (2002); 59. Hükümet Programı (2003).

163 58. Hükümet Acil Eylem Planı (2003), s.99.

164 DB (2003), *Türkiye: Daha İyi Erişim ve Etkinlik İçin Sağlık Sektörü Reformu (İki Cilt)*, Rapor No. 24358-TU, Beşeri Kalkınma Sektörü Birimi, Avrupa ve Orta Asya Bölgesi.

165 TÜSİAD (2004), *Sağlıklı Bir Gelecek: Sağlık Reformu Yolunda Uygulanabilir Çözüm Önerileri*, Yayın No. TÜSİAD-T/2004-09/380.

c) İdari ve mali özerkliğe sahip sağlık işletmeleri: Özerk hastaneler
4. Bilgi ve beceri ile donanmış, yüksek motivasyonla çalışan sağlık insangücü
5. Sistemi destekleyecek eğitim ve bilim kurumları
6. Nitelikli ve etkili sağlık hizmetleri için kalite ve akreditasyon
7. Ulusal İlaç ile Tıbbi Cihaz Kurumları
8. Karar sürecinde etkili bilgiye erişim: Sağlık Bilgi Sistemi'dir[166].

Bu bileşenler DB'nin sağlık sektörü için önerdiği yerelleştirme, fiyatlandırma ve özelleştirme araçları ile tam olarak örtüşmektedir. SDP'nin ilk dört bileşenini başlıklara dokunmadan ele almak yararlı olacaktır.

Planlayıcı ve denetleyici bir SB

Bu bileşen SB'nin yeniden yapılandırılarak sağlık hizmeti üreten bir kurum olmaktan çıkarılması, Bakanlığın yalnızca politika belirleyen, koordinasyon sağlayan ve "sağlık piyasası"nı denetleyen ve düzenleyen bir kuruma dönüştürülmesini amaçlamaktadır. Bu amaç kamunun neoliberal eksende yeniden yapılandırılmasına da uygundur. "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı" SB'nin yeniden yapılandırılarak, küçük, düzenleyici ve denetleyici bir yapıya kavuşturulmasını öngörmüştür. Tasarıya göre:

SB'nin taşra teşkilatı kaldırılarak hizmetler il özel idareleri sorumluluğuna verilecek;

SB'ye bağlı kuruluşların (Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü) taşra teşkilatı olabilecek;

Eğitim hastaneleri SB tarafından işletilmeye devam edecek;

Bazı kamu hastaneleri özerk statüye geçecek, diğerleri il özel idarelerine devredilecek;

Ulusal programlar SB tarafından yürütülecek (verem, bağışıklama, aile planlaması vb);

166 SB (2003a), *Sağlıkta Dönüşüm Programı*, http://www.sabem.saglik.gov.tr (erişim: Şubat 2008), s.6.

İl özel idareleri sağlık kuruluşlarını belediyelere, üniversitelere, meslek kuruluşlarına ve özel sektöre devredebilecek;
Bakanlık içinde strateji belirleme ve performans değerlendirme birimi kurulacak, yıllık planlar hazırlanacaktır[167].

Herkesi tek çatı altında toplayan Genel Sağlık Sigortası sistemi

59. Hükümet döneminde, "...nüfusun tümüne, hakkaniyete uygun ve eşit..."[168] sağlık hizmeti yaklaşımı ile yola çıkan Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası (SSGSS) Kanunu 5510 sayı ile 2006 yılında kabul edilmiştir[169]. Yürürlüğe giriş tarihi 1 Ocak 2007 olarak belirlenen Kanun'un kimi önemli maddeleri 15 Aralık 2006 tarihinde Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir[170]. İptalden sonra yürürlük tarihi ilk olarak 1 Temmuz 2007'ye, ikinci olarak da 1 Ocak 2008'de ertelenen Kanun'un iptal edilen maddeleri tekrar düzenlenerek Nisan 2008'de kanunlaştırılmıştır (bkz. VII.4 ve Bölüm IX).

GSS Kanunu, BSB'nin 2006 yılı çalışmasında ayrıntılı bir şekilde değinildiği üzere[171], tüm nüfusu sağlık güvencesi şemsiyesi altına alma ve finansmanda adalet iddiasıyla gündeme getirilmiş olmasına rağmen, temel mantığı itibariyle sağlık hizmetleri ile finansmanının birbirinden ayrılması ve temel teminat paketinin dar tutularak yurttaşları hizmetler karşılığında ek ödeme yapmaya veya özel sağlık sigortalarına yönlendirmeye dayanmaktadır.

5510 Sayılı Kanun tümüyle yürürlüğe girememiş olmasına rağmen, 15.6.2007 tarihinde Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) tarafından çıkarılmış olan Sağlık Uygulama Tebliği (SUT) GSS'nin birçok hükmünü hayata geçirmiştir. SUT'a göre:

167 HASUDER (2007), *Türkiye'de Sağlık Hizmetlerinin Sunumuna İlişkin Görüş ve Öneriler Raporu*, Halk Sağlığı Uzmanları Derneği, s.10.

168 Başbakanlık (2005), *Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Nisan, Ankara, s.55.

169 31.5.2006 tarih ve 5510 Sayılı Kanun 16.6.2006 tarih ve 26200 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

170 15.12.2006 tarih ve Esas Sayısı 2006/111, Karar Sayısı 2006/112

171 BSB (2007), *IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset*, İstanbul: Yordam Kitap.

SGK kamu ve özel sektörden sözleşmeler/protokoller ile hizmet satın alacak;

Sözleşmeli üniversite hastanelerine doğrudan başvurulacak (sevk zinciri kaldırılacak);

Sözleşmeli özel sağlık tesislerine doğrudan başvuru yapılabilecek;

Sağlık tesisleri tarafından tetkik ve tahlil için dışarı sevk yapılmayıp, anlaşma yapılan özel merkezler taşeron olarak kullanılacaktır.

Ayrıca 2005 yılında 5283 Sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığı'na Devredilmesine Dair Kanun[172] ile bazı kamu kurumları dışında, kamuya ait tüm sağlık birimlerinin SB'ye devredilmesi sağlanarak, başta GSS sistemi olmak üzere SDP'nin birçok bileşeni için altyapı hazırlanmıştır. Kanun ile hastaneler "tek çatı altında" toplanmış ve hizmet sunumu ile finansmanı birbirinden ayrılmıştır. Böylece SB'nin nüfuz alanı genişlemiş, kamu hastanelerinin neredeyse tümünün özerkleştirilmesi-özelleştirilmesi mümkün hale gelmiş ve hizmet sunumu ile finansmanı birbirinden ayrılarak GSS sistemine ve özel sigortacılığa zemin hazırlanmıştır.

BSB'nin 2006 yılı çalışması GSS Kanunu'nu ayrıntılı bir şekilde ele aldığı için bu başlık altında yalnızca Anayasa Mahkemesi iptalinden sonra Kanun'da yapılan değişikleri içeren Tasarı'nın getirdiği yenilikler kısaca ele alınacaktır. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" ile:

1. İptal kararına rağmen, devlet memurları kapsamda kalmaya devam etmektedir.
2. Yeşil Kart alma ölçütüne gelir durumunun yanı sıra, harcama ve servet durumu da eklenerek Yeşil Kart almak zorlaştırılmıştır.
3. Olimpiyat ve Avrupa şampiyonluğu kazanmış sporcular kapsama alınmaktadır.
4. Yabancıların kapsama alınmasında mütekabiliyet esası getirilmektedir

172 19.1.2005 tarih ve 5705 sayılı mükerrer R.G.

5. Vatani görevini yapan askerlerin bakmakla yükümlü olduğu kişilerin hizmete başvuru öncesinde ödemesi gereken 30 gün prim uygulaması kaldırılmıştır.
6. Yatarak tedavi sırasında sunulan sağlık hizmetleri bedelinin yüzde 1'i oranında katılım payı alınması öngörülmüştür.
7. GSS fiyat tarifelerinin belirlenmesi sırasında sosyal taraflardan görüş almak zorunluluğu isteğe bağlı hale getirilmiştir.
8. Otelcilik hizmetleri ve öğretim üyesi tarafından sağlanan sağlık hizmetleri için alınan "iki katına kadar fark" tavanı kaldırılmıştır.
9. Acil haller dışında sözleşmesiz sağlık hizmeti sunucularından satın alınan sağlık hizmeti bedelleri kurumca ödenmeyecektir.
10. İdari para cezaları kaldırılarak, sözleşme feshi yaptırımı korunmaktadır. (Bu önerilerin 5754 Sayılı Kanun'a ne ölçüde yansıdığını görmek için, bkz. Çizelge VII.1)

Tasarı'nın, sürdürülebilirliği konusunda ciddi tartışmalar yaşanan GSS sistemi için ek katılım payı getirme, ek ücret talep edebilme ve bunlar için kanunda belirlenen tavanların kaldırılması ile SGK yetkilerini genişleten düzenlemelere yer vermesi hiç şaşırtıcı değildir.

Yaygın, Erişimi Kolay ve Güler Yüzlü Sağlık Sistemi:

a. Güçlendirilmiş Temel Sağlık Hizmetleri: Aile Hekimliği Modeli

Türkiye'de sağlık hizmetlerinin örgütlenmesi ve sunumuna ilişkin ilke ve kurallar, halen yürürlükte olan 1961 tarih ve 224 Sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkındaki Kanun ile düzenlenmiştir. Ancak SDP ile birinci basamak sağlık kurumlarında 224 Sayılı Kanun'la çelişen yapısal bir değişiklik söz konusudur. Nüfus sayısına göre örgütlenen, kişiye ve çevreye yönelik koruyucu hekimlik hizmetlerini bütüncül bir yaklaşımla sunan ve ekip hizmeti yaklaşımı ile çok disiplinli bir hizmet anlayışını benimseyen 224 Sayılı Kanun'a dayalı sağlık ocağı sisteminin yerini "aile hekimliği" sistemi almaktadır. Aile hekimliği uygulaması çevreye ve kişiye yönelik koruyucu hizmetleri ve çok disiplinli hizmet anlayışını parçalayarak, sadece kişiye yönelik koruyucu hizmetleri yalnızca "aile

hekimi"nin sorumluluğuna yüklemektedir. Ayrıca sözde "hekim seçme özgürlüğü" hakkına sahip bireyler belli koşullarla istedikleri aile hekiminden sağlık hizmeti alabileceklerdir. Gerçekte mevcut sağlık ocağı alt yapısı kullanılarak ve serbest piyasa ekonomisinin arz/talep dengesi gözetilerek birinci basamak sağlık hizmetleri özelleştirilmektedir. Özellikle kentlerde serbest hekimlik ve özel poliklinik uygulamalarından da yararlanılacağı, aile hekimleri muayenehanelerinin kurulması için devletin ucuz kredi vereceği gibi duyurular uygulamanın serbest hekimlik ve özel sektör yönelimli olacağının göstergeleridir[173].

Aile hekimliği sistemine ilişkin yasal düzenlemeler SB'nin bu konuda 2004 yılında yayımladığı bir dokümanı takiben çıkarılan Aralık 2004 tarih ve 5258 Sayılı Aile Hekimliği Pilot Uygulaması Hakkında Kanun ile başlatılmıştır. 2007 Temmuz ayı itibariyle 11 ilde yaklaşık 9 milyon vatandaşın yararlandığı aile hekimliği uygulaması[174], aile hekimi ile hemşire, ebe, sağlık memuru gibi elemanlardan oluşabilecek aile sağlığı elemanını içeren iki kişilik bir ekipten oluşmakta ve 1000-4000 kişiye tanımlanmış hizmetleri vermekle yükümlü kılınmaktadır. Aile hekimi veya elemanını gönüllülüğe, yeterli gönüllü olmaması durumunda görevlendirmeye bağlayan kanun, ihtiyaç duyulması halinde "serbest çalışan ve kamu görevlisi olmayan hekim ve aile sağlığı elemanları"nın da çalıştırılmasına olanak tanımıştır. Böylece aile hekimliği sisteminde çalışacakların statü ve ücretlendirilmesi farklı bir yapıya kavuşturulmuştur[175].

b. Etkili, Kademeli Sevk Zinciri

Ülkemizde sağlık hizmet sunumuna ilişkin 224 Sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Kanunu ile 3359 Sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu sevk zincirine uyulması için bazı mali yaptırımlar öngörmüştür.

SDP, etkili bir sevk sisteminin hastanelerdeki gereksiz yığılmayı azaltarak hem tedavi hizmetlerinde kalite artışına hizmet ede-

173 O. Hamzaoğlu ve C.I. Yavuz (2006), "Sağlıkta AKP'li Dönemin Bilançosu Üzerine", *Mülkiye*, C.XXX, s. 252, s.275-96; K. Pala (2007), "Türkiye Sağlık Sistemi Nereye Gidiyor?", *Toplum ve Hekim*, C.22, S.1-2, s.62-9.

174 60.Hükümet Programı (2007), s. 45.

175 O. Hamzaoğlu ve C.I. Yavuz (2006), s. 282-3.

ceğini, hem de sağlık harcamalarındaki israfı azaltacağını belirtmektedir. Buna rağmen, 15.6.2007 tarihinde kabul edilen Sağlık Uygulama Tebliği Temmuz 2007 seçimleri öncesine denk gelen bir zamanda popülist kaygılarla sevk zincirini ortadan kaldırmıştır. Bu durum iktidarın sevk zincirini hayata geçirmeye ne kadar niyetli olduğunu ve bu uygulamaya ne kadar sadık kalacağını açıkça göstermektedir.

c. İdari ve mali özerkliğe sahip sağlık işletmeleri: Özerk hastaneler

AKP Hükümeti, SDP kapsamında, "ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetlerinin hakkaniyete, halkın ihtiyaç ve beklentilerine uygun, kolay erişilebilir, verimli, kaliteli ve etkin biçimde sunulmasını sağlamak amacıyla" 2007 yılında Hastane Birlikleri Pilot Uygulaması Hakkında Kanun Tasarısı'nı TBMM'ye sunmuştur. Tasarı, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı ile Sağlık Kanunu Tasarısı kapsamında gündeme getirilmiş, ancak kanunlaşmamış olan hastanelerin özerkleştirilmesi, işletmeleştirilmesi ve nihayetinde özelleştirilmesi gibi düzenlemeleri yeniden gündeme getirmektedir. Nitekim hastanelerin özelleştirilmesi ile SB kamu sağlık hizmeti sunmaktan arındırılmış ve politika belirleme, piyasayı kontrol edip düzenleme gibi asli görevlerine kavuşturulmuş olacaktır.

Tasarı, Bakanlığa bağlı ikinci ve üçüncü basamak sağlık kurumlarını "kamu tüzel kişiliğine sahip" ve "özerk" "kamu hastane birlikleri" çatısı altında yeniden örgütlendirmektedir. Birlikler Bakanlığın "ilgili kuruluşu" statüsüne indirilmekte ve özel hukuk hükümlerine tabi tutulmaktadır. Birliklerin finansmanı için Hazine katkısı "gerekli görülen durumlarda", "yardım" şeklinde öngörülerek, "dışsal" ve "olağandışı" bir gelir olarak adlandırılmaktadır. Böylece kamu sağlık hizmeti anlayışı, "yarı kamusal, yarı kâr amaçlı" bir hizmet anlayışı ile yer değiştirmektedir[176].

176 F. Ataay (2007), *Kamu Hastane Birlikleri Tasarısı Üzerine Değerlendirme*, Türk Tabipleri Birliği.

Bilgi ve beceri ile donanmış, yüksek motivasyonla çalışan sağlık insangücü

Ülkemizde sağlık insangücü ile ilgili önemli sorunlar bulunmaktadır. Hekim dışı sağlık personeli sayısındaki büyük yetersizlik, sağlık personelinin bölgelere ve kır-kente göre dağılımının dengesizlikler göstermesi, iş güvencesi, ücretlendirilme ve diğer özlük hakları konusundaki uçurumlar bu sorunlar arasında ön plana çıkmaktadır. 2007 yılı verilerine göre 10 000 nüfus başına düşen doktor sayısı Türkiye'de 14.9 iken AB ülkelerinde 31.8, hemşire sayısı ise sırasıyla 12.2 ve 67.9'dur[177]. 2006 Aralık ayında uzman hekim başına düşen nüfus Türkiye genelinde 1 746 iken, Ankara'da 1 282, Ağrı'da ise 6 188'dir. Hemşire-ebe başına düşen nüfus ise Tunceli'de 277 iken, Şırnak'ta 1 242'dir[178].

2003 yılında 4924 Sayılı Kanun uyarınca eleman temininde güçlük çekilen yerlerde sözleşmeli sağlık personeli çalıştırılması uygulamasının başlatılması ile kamu sağlık sektöründe iş güvencesi ortadan kalkmıştır[179]. Kısaca "çakılı kadro kanunu" olarak anılan Kanun, mecburi hizmet uygulamasına alternatif olarak çıkarılmıştır. Emsal sağlık personelinden daha yüksek ücret alan sözleşmeli sağlık personeli ile başlangıçta sadece doğu ve güneydoğu illeri için uygulanacağı açıklansa da, ülke genelinde uygulanabilecek şekilde kanunlaşan uygulama, mecburi hizmet için alternatif olamamış, 2005 yılında mecburi hizmet uygulaması tekrar geri gelmiş ve böylece sözleşmeli sağlık personeline kapı açan düzenleme de yürürlüğe girmiştir[180].

177 SB (2007a), *Sağlıkta İnsan Kaynakları Mevcut Durum Analizi*, Refik Saydam Hıfzısıhha Merkezi Başkanlığı, Hıfzısıhha Merkezi Müdürlüğü, Ankara, s.5.

178 SB (2007b), *Türkiye'de Sağlığa Bakış*, Refik Saydam Hıfzısıhha Merkezi Başkanlığı, Hıfzısıhha Merkezi Müdürlüğü, Ankara, s. 218-20.

179 Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (24.7.2003 tarih ve 25178 s. R.G.).

180 5371 Sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu, Sağlık Personelinin Tazminat ve Çalışma Esaslarına Dair Kanun, Devlet Memurları Kanunu ve Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun ile Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (5.7.2005 tarih ve 25866 sayılı R.G.); O. Hamzaoğlu ve C.I. Yavuz (2006), s.283-4.

Bu düzenleme ile daha önce destek hizmetlerinde sözleşmeli çalışan personelin yanı sıra, tıbbi hizmetlerde çalışanlar da yaygın olarak sözleşmeli çalışmaya başlamıştır. 2006 yılında 247'si uzman hekim, 2080'i pratisyen hekim ve 13 524'ü diğer sağlık personeli olmak üzere toplam 15 851 sağlık personeli sözleşmeli olarak çalışmaktadır[181]. Aile hekimlerinin de sözleşmeli kapsamda çalıştığı dikkate alındığında, 2 542 aile hekimi ile kamuda sözleşmeli statüde çalışan hekim sayısı yaklaşık 5 000'e ulaşmaktadır[182]. Ayrıca kamuda istihdam olanaklarının daralması özel sektörde çalışmaya zorlamaktadır. 2007 yılında 50 732 uzman doktorun yalnızca yüzde 48'i, 29 923 pratisyen hekimin yüzde 88'i, 18 014 asistanın yüzde 42'si, 80 836 hemşirenin yüzde 75'i kamuda çalışmaktadır[183]. Özel sektörde istihdamın artışı ile birlikte, tam zamanlı istihdam yerine esnek çalışma biçimleri ağırlık kazanmaya başlamıştır.

2003 yılında SSK hastalarının devlet hastanelerinden yararlanmaya başlaması, 2005 yılında SSK hastanelerinin SB'ye devri ile hasta başvuru oranı hızla artan kamu hastanelerinin, özellikle poliklinik hizmetlerinde çalışma saatleri uzamış ve düzensizleşmiş, öğle tatilleri kaldırılmış, hasta başına düşen süre 7 dakikaya indirilmiştir. Sağlık çalışanlarının artan iş yüküne tahammül edebilmesi için performansa dayalı ücretlendirme uygulaması başlatılmıştır. Kabaca, yaptığı işe göre ücret olarak tanımlanabilecek bu modelde sağlık çalışanlarına aldıkları puan oranında ücret vaad edilmiş, sağlık çalışanları birbiri ile rekabet eder hale gelmiş ve ekip anlayışı zedelenmiştir. Eğitim hastaneleri ile üniversite hastanelerinde eğitimler de olumsuz yönde etkilenmiş, bir yandan karmaşık vakalarla uğraşılmak istenmemiş, öte yandan öğretim üyeleri poliklinik hizmeti vermeye başlamışlardır. Dahası, gerek performans ödemelerinde, gerekse yükselme olanaklarında yandaşlar kayırılmış yoğun bir kadrolaşma yaşanmıştır[184].

Öte yandan kamu sağlık çalışanlarının reel ücretleri 1980 yı-

181 SB (2007b), s.217.

182 Türk Tabipleri Birliği (2007), *Sağlıkta Piyasacı Tahribatın Sorı Halkası: AKP*, Ankara, s.46.

183 SB (2007a), s.4.

184 TTB (2007) s.48.

lından beri azalmakta olup, bu azalma 1990'lar ve sonrasında daha net bir politika haline gelmiştir. 1990 yılında Ankara'da çalışan bir uzman hekimin reel kazancı endeks değeri 100 kabul edildiğinde bu rakam 1994 krizi sonrasında 55'e düşmüş, 1998 yılında 73'e yükselmekle birlikte 2001 krizi ile 58'e, 2003 yılında da 45'e gerilemiştir. Aynı süreç pratisyen hekimler için de yaşanmış[185], dahası fazla mesailer adaletli olarak ücretlendirilmemiştir. Ayrıca performansa dayalı ücretlendirme ücret farklılığını da önemli oranda arttırmıştır.

VII.3. Sağlık Politikalarında Neoliberal Dönüşümün Sonuçları

Sağlık Harcamalarının Hızlı Artışına Rağmen Sağlık Durumunda Beklenen İyileşmeler Gözlenememiş, Eşitsizlikler Derinleşmiştir

Türkiye'de sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payı hızla artarak, 1992 yılında yüzde 3.8 iken 2006 yılında yüzde 7.5'e ulaşmış ve 2004 yılında yüzde 9.0 olan OECD ortalamasına çok yaklaşmıştır. Buna rağmen, sağlık sisteminden kaynaklanan sorunlar ve artan yoksulluk, işsizlik, gelir dağılımı bozukluğu gibi sorunlar nedeniyle bu artış sağlık göstergelerine beklenen düzeyde yansımamıştır. Bu nedenle, Türkiye'nin sağlık göstergeleri yıllar içinde iyileşme göstermesine rağmen OECD ve AB-15 ülkelerinin en kötüsüdür. 2003 yılında doğuşta beklenen ortalama ömür 68.7 yıl ile OECD ile AB-15 ülkeleri ortalamasının yaklaşık 10 yıl gerisinde iken, binde 29 olan bebek ve yüz binde 49.2 olan anne ölüm oranları bu ülke grupları ortalamasından yaklaşık 5 - 10 kat yüksektir.

Öte yandan insani gelişme endeksi de, Türkiye'nin konumunda 1980'den sonra göreli bir gerileme olduğunu ortaya koymaktadır. Türkiye bu endeks sıralamasında 2004 yılında 177 ülke arasında 92. sırada yer almaktadır. Ayrıca GSYİH'ya göre beklenen performans hesaplandığında Türkiye'nin 22 sıra daha yukarıda (70. sırada) olma-

185 Soyer, A. (2007), *AKP'nin Sağlık Raporu*, Evrensel Basım Yayın, s.85.

sı gerekmektedir. Bu nedenle Türkiye'de sağlık durumu benzer gelir düzeyine sahip (orta gelirli) ülkelerin çoğunun da gerisindedir[186].

Sağlık göstergelerinde zaman içinde olumlu gelişmelere rağmen, gelir grupları, bölgeler ve kır-kent arasında önemli farklılıklar söz konusudur. 1998 yılında binde 48.4 olan bebek ölüm oranı en düşük birinci gelir grubunda binde 68.3'e yükselmekte, en yüksek beşinci gelir grubunda ise binde 29.8'e düşmektedir. Aynı yıl binde 42.2 olan kentteki bebek ölüm oranı, kırsal kesimde 58.6'ya çıkmaktadır[187]. Daha da kaygı verici olan aradaki farkın açılıyor olmasıdır. 1978 yılında 1.20 olan kır-kent farkı, 1998 yılında 1.38'e, 2003 yılında ise 1.69'a çıkmıştır. Benzer şekilde doğu bölgelerindeki bebek ölümleri 1978'de batı bölgelerindekinin 1.4 katı iken, bu oran 2003 yılında 1.9'a çıkmıştır. 2003 yılında Batı'da binde 22 olan bebek ölüm oranı, Güney'de 29, Orta Anadolu'da 21, Kuzey'de 34, Doğu'da ise 41'e ulaşmaktadır[188].

Öte yandan, 0-5 yaş arası çocuklarda yaşa göre boy açısından beslenme bozukluğuna bakıldığında, 1993 yılında yüz çocuktan 18.9'unda beslenme bozukluğu varken, 2003 yılında bu oran 12.2'ye gerilemiştir. Ancak 1993 yılında kentteki beslenme bozukluğu olan bir çocuğa karşılık, kırda 1.7 çocuk varken, 2003 yılında bu oran 2.0'ye yükselmiştir. Bölgelere göre bakıldığında, 1993 yılında Batı'daki her bir beslenme bozukluğu olan çocuğa karşılık, Doğu'da 3.3 çocuk varken, 2003 yılında bu oran 4.1'e yükselmiştir[189].

Benzer şekilde, 2003 yılında sağlık personeli olmadan yapılan doğum sayısı kırsal kesimde kenstsel kesimdekinin 3.3 katıdır. Doğu'da kadınların sağlık personeli olmadan yaptıkları doğum sayısı, Batı'dakinin 8.7 katı iken, Kuzey-Batı farkı 2.8 kat, Güney-Batı farkı 2.5 kat olarak hesaplanmıştır[190]. 2006 yılı rakamlarına baktığımızda, Doğu Anadolu Bölgesi'ndeki rakam Türkiye genelinden

186 Worl Bank (2006), *World Development Report 2006: Equity and Development*, WB and Oxford University Press; UNDP (2006), *Human Development Report*.

187 Worl Bank (2006), s.283.

188 O. Hamzaoğlu ve C.I. Yavuz (2006), s.287; O. Hamzaoğlu ve U. Özcan (2005), *Türkiye Sağlık İstatistikleri 2006*, TTB Yayınları, s.45.

189 O. Hamzaoğlu ve C. I. Yavuz (2006), s.288.

190 TTB (2007), s.16.

3.6 kat daha fazla iken, en düşük rakama sahip Marmara Bölgesi ile en yüksek rakama sahip Doğu Anadolu Bölgesi arasındaki fark 27.7 kattır[191].

Araştırmalar, Türkiye'de bölgeler arasındaki eşitsizlikler giderildiğinde bebek ölümlerinin yüzde 23'ünün, post-neonatal bebek ölümlerinin yüzde 56'sının, çocuk ishallerinin yüzde 27'sinin, beslenme bozukluklarının yüzde 38'inin, sağlık kuruluşu dışında yapılan doğumların yüzde 51'inin, doğum öncesi bakım alamamanın yüzde 56'sının, gebeliğe karşı yöntem kullanmamanın yüzde 51'inin ve tam aşılanamamanın yüzde 8'inin engellenebileceğini göstermektedir[192].

Koruyucu Hizmetlerin Yetersizliği Nedeniyle Bazı Bulaşıcı Hastalıkların Görülme Sıklığı Artmıştır

Türkiye'de koruyucu sağlık hizmetlerinin sunulmasından sorumlu tek kurum SB'dir ve Bakanlığın bu görevini Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü (TSHGM) yürütmektedir. Türkiye temel sağlık hizmetlerine yeterince kaynak ayırmayarak, sağlık ocaklarını etkili ve verimli çalıştırmayarak, tedavi hizmetlerine ağırlık veren bir sistemi tercih ederek koruyucu hizmetlere gereken önemi vermemektedir. Bu nedenle, bir yandan SB bütçesinden TSHGM'ne ayrılan pay azalmakta, öte yandan doktorsuz, ebesiz, hemşiresiz, malzemesiz sağlık ocağı sayısı azımsanmayacak boyutlara ulaşmaktadır. 2002 yılında SB bütçesinden TSHGM'ne ayrılan pay yüzde 31.2 iken, bu oran 2006 yılında yüzde 24.3'e düşmüştür. Bu miktarın yüzde 79'u da personel giderleri için harcanmaktadır[193]. 2002 yılında toplam sağlık ocaklarının yüzde 13'ünde doktor, yüzde 75'inde ebe bulunmamaktadır[194].

2000-2004 yılları arasında brusella, şark çıbanı ve ısırıklar gibi

191 SB (2007c), *Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü Çalışma Yıllığı 2006*, Ankara, s.43.

192 İ. Belek ve O. Hamzaoğlu (2000), "Son Yirmi Yılda Sağlıktaki Değişim", *Toplum ve Hekim*, c.15, s.4, s.265-77.

193 SB (2007c), s.33.

194 SB (2003b), *Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü Çalışma Yıllığı 2002*, Ankara.

zoonotik hastalıklarda belirgin bir artış gözlenmiştir. Ayrıca koruyucu hizmet yetersizliğine bağlı olarak "Kırım Kongo kanamalı ateşi" önemli bir sorun haline gelmiştir. Su ve gıda ile bulaşan, özellikle ishalli hastalıkların görülme sıklığı hâlâ yüksektir[195]. Aşıyla korunabilir hastalıklar açısından boğmaca ve kızamıkta azalma gözlenmesine rağmen, Hepatit B'de belirgin bir artış söz konusudur. Türkiye'de sayısı tam olarak bilinemeyen tüberküloz vakaları, WHO 2004 verilerine gore, yüz binde 55 olarak bildirilmektedir[196].

Sağlık Finansmanında ve Hizmet Sunumunda Eşitsizlikler Sürmekte, Hatta Bazı Durumlarda Artışlar Gözlenmektedir

a. Finansmanda Eşitsizlikler

Ülkemizde tüm nüfusa sağlanamayan sağlık güvencesi kapsamı kıra, kente, gelir gruplarına ve bölgelere göre de farklılaşmaktadır. Kırsal nüfusun yüzde 45.4'ünün sağlık sigortası yokken, kentsel nüfusun yüzde 29.9'unun sağlık sigortası bulunmamaktadır[197] Düşük gelirliler daha büyük oranda kapsam dışında kalmaktadır. Birinci gelir diliminde yer alanların yüzde 55.2'si, beşinci gelir diliminde yer alanların yüzde 15.5'i sigorta kapsamı dışındadır. Orta Anadolu Bölgesi'nde nüfusun yüzde 28.7'si sosyal sigorta kapsamı dışındayken, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nin yüzde 47.5'i sigorta kapsamı dışındadır[198].

Türkiye'de sağlık hizmetleri finansmanı ve harcamaların dağılımına bakıldığında, son yıllarda döner sermaye gelirlerinin hızla arttığı görülmektedir. 1993 yılında SB gelirlerinin yalnızca yüzde 13.7'sini oluşturan döner sermaye gelirleri 2004 yılında yüzde 100.8'e kadar yükselerek SB bütçesini aşmıştır. 2004 yılında performansa dayalı döner sermaye prim ödemesi uygulamasına geçil-

195 TTB (2007), s.55.

196 TTB (2007), s.60.

197 SB (2004), *Türkiye Ulusal Hanehalkı Sağlık Harcamaları Araştırması 2002-2003*, Refik Saydam Hıfzısıhha Merkezi Başkanlığı Hıfzısıhha Mektebi Müdürlüğü ve Sağlıkta Umut Vakfı, s.7.

198 SB (2004), s.2, 6-7.

mesinin ardından döner sermaye gelirleri de katlanarak artmaya başlamıştır. İstanbul İl Sağlık Müdürlüğü verilerine göre, 2002 yılında 890 milyar lira olan İstanbul'daki hastanelerin toplam döner sermaye geliri 2003 yılında 10 trilyon 800 milyar liraya çıkmışken, bu sayı 2004 yılının sadece ilk 9 ayında 50 trilyon liraya ulaşmıştır. Döner sermaye uygulaması, çoğu sosyal güvenlik kuruluşlarından gelen parasal kaynakların serbestçe harcanmasına imkan vermekte ve kaynakların özel sektöre aktarılmasını sağlayarak sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesine hizmet etmektedir[199].

Toplam sağlık harcamalarının finansman kaynakları arasında yer alan kamu kaynaklarında azalma görülmekte, yarı kamusal bir kaynak olarak nitelendirilen sosyal sigortacılıkla finansmanın ağırlığı artmaktadır. 1992 yılında toplam sağlık harcamalarının yüzde 46'sı kamu kaynağı iken bu oran 2006 yılında yüzde 31'e gerilemiş, sosyal sigorta primleri ise yüzde 23'ten yüzde 41'e çıkmıştır.

b. Hizmet Sunumunda Eşitsizlikler

IX. BYKP'ye göre Türkiye'de sağlık hizmetleri sunumunun bölgesel ve kır/kent düzeyindeki dengesizliği devam etmektedir. Türkiye'de hastane ve hasta yatağı sayısı sürekli bir artış göstermektedir: 1980 yılında 827 olan hastane sayısı 2006 yılında 1205'e çıkmış, yatak sayısı da aynı dönemde 98 758'den 196 667'a ulaşmıştır. Türkiye'de 2006 yılında on bin kişiye 27 hastane yatağı düşmektedir. Ancak hastane yataklarının ülke içindeki dağılımı oldukça dengesiz olup on bin kişide 3-60 arasında değişmektedir[200]. Öte yandan sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi en düşük on ilde yatak başına düşen nüfus sayısı en yüksek 10 ildekinin 2.5 katıdır[201].

Türkiye'de 2006 yılında 50 063'ü uzman, 47 733'ü pratisyen olmak üzere toplam 97 769 hekim, 4 069 diş hekimi, 1 133 eczacı, 43 721 sağlık memuru, 80 068 hemşire ve 42 205 ebe bulunmaktadır. Personel başına düşen nüfus açısından en iyi / en kötü durumdaki

199 K. Pala (2005), "Sağlık Hizmetlerinde Döner Sermaye Uygulaması", *Toplum ve Hekim*, c.20, s.1, s.72-74; K. Pala (2007), s.66-7.

200 WHO (2004), *Heatlh Care Systems in Transition, HiT Summary:Turkey*, European Observatory on Health Systems and Policies, s.5.

201 DPT (2006), *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2007-2013*, s.41.

iller kıyaslandığında, 2006 yılında uzman hekim farkının 4.8 kat, pratisyen hekim farkının 2.6 kat, hemşire ve ebe farkının 4.5 kat olduğu görülmektedir [202].

2000 yılında 11 461 olan sağlık ocağı başına düşen nüfus 2005 yılında 11 618 olmuş, 2006 yılında gerileme göstermiştir. Benzer şekilde sağlık ocaklarında hekim başına düşen nüfus 2000 yılında 4 435 iken, 2005 yılında 5 115'e yükselmiş, 2006 yılında gerileme göstermiştir[203]. Sağlık ocağı personelinin kent/kır dağılımına bakıldığında, 2002 yılında 2.27 kat olan doktorların kent / kır dağılımının 2006 yılında 3.25 kata, 1.49 olan sağlık memurları kent/kır dağılımının 1.73 kata, 2.65 kat olan hemşirelerin dağılımının ise 2.96 kata çıktığı görülmektedir. Toplam sağlık ocaklarının sadece yüzde 43'ünün kentlerde bulunduğu dikkate alındığında dağılımdaki eşitsizliğin daha da yüksek olduğu söylenebilir[204].

Türkiye'de bir milyon kişiye düşen bilgisayarlı tomografi cihazı sayısı 7.3 ile İngiltere (7), Polonya (6.3), İzlanda (1.71) ve Macaristan (6.8)'dan yüksektir. Benzer bir şekilde bir milyon kişiye düşen manyetik rezonans görüntüleme cihazı sayısı 3 ile Slovakya (2), Polonya (1), Macaristan (2.6),Yunanistan (2.3) ve Çek Cumhuriyeti (2.8)'den fazladır. Bölgelere göre bir milyon kişiye düşen bilgisayarlı tomografi ve manyetik rezonans görüntüleme cihazı sayısı açısından en yüksek sayı ile en düşük sayı arasındaki fark sırasıyla 7.51 ve 2.39 kattır[205].

Sonuç olarak, 1980 yılından itibaren iktidara gelen bütün hükümetler, sağlığı sosyal devlet anlayışı çerçevesinde bir hak olarak görmekten ve devletin bu hakkı yerine getirmek üzere ödevlere sahip olduğu anlayışından uzak olmuşlar ve sağlık sektörünü piyasacı bir mantıkla yeniden düzenlemek istemişlerdir. Bu çerçevede 2002 yılına kadar çok önemli adımlar atılmış olsa da, planlanan dönüşümün en önemli uygulayıcısının AKP Hükümetleri olduğu ortadadır. Bu dönüşümde IMF ve DB özellikle 1990'lı yılların başlarından beri önemli bir rol oynamıştır. Ayrıca SDP'ye tam destek sunan TÜ-

202 SB (2007b), s.216-7.

203 TTB (2007), s.35; SB (2007c), s.35.

204 SB (2007c), s.34-8.

205 SB (2007b), s.174-5.

SİAD da aynı doğrultuda etkili olmuştur. Öte yandan, başta sağlık çalışanları olmak üzere, emekçi sınıfların diğer sosyal haklarla birlikte yeterli, ulaşılabilir, nitelikli kamu sağlık hizmetini, sosyal dayanışmaya dayanan adaletli bir finansman sistemi ile tüm nüfusun hizmetine eşit olarak sunmayı içeren sağlık hizmetlerine erişim hakkını koruma mücadelesi de devam etmektedir.

VII.4. "İkinci Kuşak Reformlar" Yolda: Sermayenin Dediği Olacak mı?

İşgücü Piyasası ve "İkinci Kuşak Reformlar"

İç ve dış büyük sermayenin ortak hedeflerde buluşması iyice belirginleşti: İki yıldır Türkiye üzerinde sürdürülen "ikinci kuşak reformlar" dayatması, iktidarın da sahiplenmesiyle, 2008 ilkbaharında somutlaşma aşamasına geldi. "İkinci kuşak reformlar", öncelikle sosyal güvenlik ve işgücü piyasasında emek aleyhine yeni düzenlemeleri içeriyor.

İşgücü piyasasına ilişkin "ilk kuşak reform"un merkezinde 2003 yılında TBMM'den geçirilen yeni İş Kanunu vardı. Şimdi, emekçi haklarının ikinci dalga kısıtlamalarla geriletilmesi kapsamında "istihdam paketi" adı altında bir hazırlık yapılmış bulunuyor. Bu paketin iki önemli öğesi var: Birincisi, işgücü piyasasının esnekleştirilmesine dönük yeni düzenlemeler, ikincisi, aynı anlayış doğrultusunda, mevcut kıdem tazminatı uygulamasının bir fon içinde eritilerek ortadan kaldırılması. İşçi sendikalarının büyük tepkilerini çeken konu daha çok ikincisi.

Sosyal güvenlik alanındaki düzenlemeler, 1999 yılındaki "birinci reform dalgası" üzerine yeni ve çok kapsamlı sosyal hak kayıpları getirmekle kalmıyor, sağlığın ve sosyal güvenliğin özelleştirilmesi/piyasalaştırılması konusunda cüretkâr hamleler yapıyor. İlginç olan, bu yönde bir yasal düzenlemenin Mayıs 2006'da 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile yapılmış ve yürürlüğünün 1 Ocak 2007 olarak öngörülmüş olmasıydı. Ancak ana muhalefet partisinin Anayasa Mahkemesi'ne başvurusu sonucunda 2006 sonunda Yüksek Mahkemeden bazı maddelerin Anayasaya aykırılığı kararı

çıktığı için, kanunun yürürlük tarihi önce 2007 ortasına, sonra da seçim sürecine girildiği gerekçesiyle 1 Ocak 2008'e ertelenmişti. Ancak bu tarihe kadar gerekli değişikler yapılmadığı, ayrıca iktidara sosyal tarafları "ikna" etme süresi tanınmak istendiği için yeni yürürlük tarihi 1 Haziran 2008 olarak belirlendi. Anayasa Mahkemesi'nden dönen maddelerin yeniden düzenlenmesi 1 Haziran 2008'e yetişse dahi, uygulamanın 2009 yılı başına, hatta Mart 2009'daki yerel seçimler sonrasına ertelenme olasılığı yükselmiş bulunuyor.

Bu ilginç öykünün arka planında başka gelişmeler de var. Birincisi, Ekonomik ve Sosyal Konsey (ESK), Kanun'un ilk çıkışında, yani 2006 yılında neden toplanmamıştı da 2008 yılının ilk haftasında 5510 Sayılı Kanunu ve yeni düzenlemeleri tartışmak üzere toplantıya çağrılıyordu? Uzlaşma arayışı başlangıçta gereksiz mi görülmüştü, yoksa tepkileri daha da arttıracak yeni sosyal hak geriletmelerine karşı şimdi işçi ve memur sendikalarının yumuşatılması daha büyük bir önem mi taşıyordu? Gerçekten, yürürlüğe hiç girmemiş bir kanun üzerinde, Anayasa Mahkemesi'nin iptallerinin ötesine geçilerek, yeni baştan düzenlemelere gidilmekteydi. Sendikaların Mart 2008'deki hareketliliğine bakılırsa, hükümeti beş yıl aradan sonra ESK'yı toplantıya çağırmaya iten güdünün sosyal tepkileri yumuşatmak kaygısı olduğu anlaşılıyor.

2006 yılındaki Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın, "sosyal tarafların görüşleri yüzde 65 oranında tasarıya yansımıştır" ifadesinden, sendikaların IMF-Hükümet tasarısını etkilemekte başarılı olamadıkları anlaşılmaktaydı. Esasen tasarılar 1999 "reform"undan geçmiş yürürlükteki düzenlemelerin tümünü değiştirici nitelikte de değildi. Ocak 2008 ESK toplantısında da sosyal tarafların ikna edilemediği, 2008 bahar eylemlerinden anlaşıldı.

İkinci ilginçlik, 5510 Sayılı Kanun'un 2007'de yürürlüğe girmemesinin genel seçimlerde iktidar partisi lehine çalışan bir durum yaratmış olmasıydı. Kanun'un hak geriletici olumsuzlukları yürürlüğe girmediği gibi, tedricen kaldırılması gereken yeşil kartlılar sayısında 5 milyon civarında bir seçim artışı bile sağlanmıştı. Böylece iktidar bir taraftan "ev ödevini yaptığı" gerekçesiyle IMF'yi "idare" etmiş, diğer taraftan da seçimlere dönük bir siyasal fırsattan yararlanmıştı.

Sosyal Güvenlik Düzenlemeleriyle İlgili Bazı Genel Saptamalar

5510 Sayılı Kanun ve Kanunda yapılan yeni düzenlemeleri topluca dikkate aldığımızda şu genel saptamalar yapılabilir:

(1) Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi IMF anlaşmalarıyla geçen AKP dönemine kadar hep kapsamı genişletilerek evrilmiş, tüm yurttaşların sisteme alınması için çaba gösterilmişti. İlk kez bu düzenlemeyle sosyal güvenlik alanı özellikle emeklilik sigortası açısından daraltılmaktadır. Aylık kazançları prime esas asgari aylık kazancın altında ise, şu kategoriler kanun kapsamının dışında tutuluyor: (i) Ev hizmetlerinde hizmet akdiyle sürekli çalışanlar; (ii) tarımda kendi adına bağımsız çalışanlar; (iii) kendi adına ve hesabına bağımsız çalışıp gelir vergisinden muaf olanlar. Gerekçesi de ilginç: Bu kategorilerden prim alınamadığı için sistem dışına çıkarılmaktadır! Bu açıklama Başbakan Erdoğan'ın ve ilgili bakanın, herkesin sosyal güvenlik şemsiyesi altına alındığı iddialarının geçerli olmadığını ortaya koyuyor.

(2) Türkiye, devletin sosyal güvenlik sistemine üçüncü taraf olarak prim katkısı yapmadığı tek OECD ülkesidir (kamu çalışanları için devletin işveren sıfatıyla ikinci taraf olarak katılımı bu kapsamda değildir). Bu durum sistemin açıklarını büyütmüş ve bir "kara delik" söylemine yol açmıştır. Türkiye'de "sosyal güvenlik reformu" taleplerine haklılık kazandırmak adına, bu açıklar sürekli olarak kamuoyunun gündemine getirilmiştir. Oysa Türkiye'de sosyal güvenlik kuruluşlarına bütçeden yapılan transferlerin bütçe içindeki payı, gelişmiş ülkelerdeki devletin sisteme yasal katkı paylarının hâlâ çok altındadır.

(3) Buna rağmen DB/IMF baskıları, AB'nin "İlerleme Raporu" dayatmaları, devletin üçüncü taraf olarak sisteme katılmasını zorlamaktan ziyade, açıkların sigortalıların hak kayıpları üzerinden telafi edilmesine yönelik olmuştur. Türkiye'de finansal yatırımları olanların gözü, Türkiye bütçesinin faiz ödemelerinin büyüklüğüne değil, sosyal güvenlik transferlerinin büyüklüğüne takılmıştır. Uluslararası mali sermaye, kendi değerlenme olanaklarını daraltabilecek, faiz dışı fazlayı azaltarak ülkenin borç ödeme

kapasitesini sınırlayacak potansiyele sahip her türlü "katı" bütçe harcamasını denetim altında tutmak istemektedir. IMF/DB'nın üstlendiği misyon da budur.

(4) Önerilen düzenlemede devletin üçüncü taraf olarak sisteme prim katkısı yapmasına nihayet yer verilmektedir. Ancak, çaresizlik koşullarının zorladığı bu adım, çok yetersiz kalmaktadır. Tasarıyla Kanun'un 81. maddesine getirilmek istenen değişiklikle, devletin sosyal güvenlik sistemine tahsil edilen primlerin 1/4'ü oranında katkıda bulunması öngörülmektedir. Oysa gelişmiş ülkelerde devletin sisteme katkısı, ülkelere göre değişmekle birlikte, ortalama olarak sigortalılardan yapılan prim tahsilâtı büyüklüğünden aşağıda değildir. Kaldı ki, gelişmiş ülkelerde tahsilât-tahakkuk farkı ihmal edilebilir düzeylerdedir. Türkiye'de ise prim tahakkuku yerine tahsilâtın öngörülmüş olması ayrı bir sınırlama anlamına gelmektedir. Bunun sonucu ise, sistemin açıklarının sürmesi ve hak kısıtlamaları yönündeki baskıların canlı tutulması olacaktır.

(5) İşsizlik Sigortası Fonu ve Türkiye İş Kurumu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Başkanlığı kapsamı dışında tutulması, sadece "tek çatı altında toplama" iddiasının gerçekleşmesini engellemekle kalmamakta, sosyal hak devletinden uzaklaşmayı da kalıcılaştırmaktadır. Sosyal hak devletine yönelişin olmazsa olmazları arasında, işsizlikle ve yoksullukla mücadele araçlarının nesnel (objektif) ölçütlere dayalı bir yasal tanım ve koruma altına alınması gelmektedir. Bunun iki temel aracından biri işsizlik sigortası, diğeri ise sigortalıları da aşan bir kapsayıcılığa ulaştırılması gereken aile yardımı sigortasıdır. Türkiye'de 1986'dan beri var olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) da yoksullukla savaşımda bir araç olarak kullanılabilir; yeter ki sosyal güvenlik kurumu çerçevesi içine alınarak bugünkü idari takdire dayalı yapısı değiştirilsin. Getirilen düzenlemede aile yardımı sigortasına da yer verilmemektedir. İktidar bu sigorta türünü uygulamaya sokmamakta direnmekte, buna karşılık SYDTF gibi geçici ve keyfe göre kullanılabilir, dolayısıyla fırsatçı siyasete malzeme yapılabilir mekanizmaları tercih etmektedir.

Türkiye'de işsizlik sigortası uygulamasının da ne denli göstermelik kaldığı AKP dönemi uygulamalarıyla iyice ortaya çıkmıştır. İktidarın sosyal güvenlik anlayışı yerine keyfi güvenliği tercih ettiğinin ilginç bir örneği şudur: İşsizlik Sigortası ödemelerinin başladığı Mart 2002'den Aralık 2007 sonuna kadar, yani yaklaşık altı yılda, toplamda sadece 962 bin işsiz İşsizlik Sigortası Fonu'ndan yararlanabilmiştir[206]. Oysa 2007'nin sadece ilk 10 ayında 1 milyon 894 bin aileye kömür yardımı yapılmıştır. Aile başına 500 kg olan kömür yardımlarından yararlanan aile sayısı 2006'da 1 milyon 797 bin, 2005'te 1 milyon 831 bin, 2004'te 1 milyon 610 bin ve 2003'te 1 milyon 96 bin olmuştur[207]. Bir hak olarak işsizlik sigortası ödemesini çalıştırmayıp takdire dayalı ve kapitalizm öncesi dönemleri çağrıştıran keyfi bir "yardım" anlayışında ısrar etmek, bir Avrupa toplumundan çok, bir Orta Doğu toplumunu çağrıştırmaktadır.

(6) Sosyal güvenliği düzenleyen kanun ve değişiklik tasarısında Genel Sağlık Sigortası (GSS), özel sigortacılık tekniklerine göre

206 "... Her yıl düzenli olarak yaklaşık 1.5 milyon aileye, (yani) 6.5 milyonluk yoksul-dar gelirli nüfusa bedava kömür dağıtıyoruz... Bu kömürün bedelini de SYDTF'den alıyoruz. (2007'de) 1 milyon 650 bin ton kömür dağıttık... Bu kömürü çıkarıyoruz, sonra torbalara koyup 81 ile gönderiyoruz. Bunu Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ve) TKİ yapıyor... Çoğu kimse bu işi bizim yaptığımızı bilmiyor, belediyelerin yaptığını sanıyor. Onların hepsi daha sonra valilikler ve kaymakamlıklar aracılığıyla vatandaşa dağıtılıyor (Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Hilmi Güler'in beyanatı, *Hürriyet*, 30 Mart 2008).

207 CHP İzmir Milletvekili Oğuz Oyan'ın İşsizlik Sigortası Kanunu'nda değişiklik yapılmasını öngören kanun teklifi 12 Şubat 2008 tarihli TBMM Genel Kurul toplantısında hükümetin ve yasama çoğunluğunun oylarıyla reddedilmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, hükümetlerinin de bir değişiklik tasarısı hazırlığı içinde olduğunu, ancak Fonun aktüaryal dengelerini gözeteceklerini söylemiştir. Bu bağlamda, kanun teklifinde yer alan 'Fon kaynaklarının en az yüzde 10'unun işsizlere meslek edindirme, meslek geliştirme ve yetiştirme eğitimi verme, iş bulma danışmanlığı yapma ve işe yerleştirme hizmetlerine ayrılması' düzenlemesinin bu dengeyi bozacağı (!) ifade edilmiştir. İlgili Bakanlığın 12 Şubat tarihli *Zaman* gazetesine sızdırdığı habere göre ise, Bakanlığın kanunda "istihdam paketi" kapsamında yapmayı düşündüğü diğer düzenlemelerin de göstermelik makyajları aşmayacağı anlaşılmaktadır. Hazine borçlanmasını kolaylaştıran, kamu iç borçlanmasının vadesini uzatan, kamunun faiz dışı fazla hesabının tutturulmasına her yıl 0.5 puanlık katkı sağlayan, üstelik yeni getirilen tanımla Fon varlığı kamu borç stokundan düşüldüğü için kamu net borç stokunu fon varlığı kadar (Şubat 2008 itibariyle 32 milyar YTL düzeyinde) azaltan, yani bir koyundan dört post çıkarılmasını sağlayan "mucizevi" mali aracın yapısına dokunulmasına karşı büyük bir direnç gösterildiği görülüyor.

kurgulanmıştır. "Sağlıkta Dönüşüm Projesi"nin asıl amacı, satılabilir bir meta olarak görülen sağlık aracılığıyla özel sermaye birikimine kaynak oluşturmaktır. Bu bağlamda, GSS'den yararlanmak için GSS primi borcu olmaması kuralı, borçlu durumda olanların sağlık hakkını elinden almaktadır. Sosyal sigortalarla ilgili hükümlere tabi olmayan yoksul kesimler GSS kapsamına alınmaktadır. Ancak yoksulluk belirleme yönteminin nesnel ölçütlere bağlanmak yerine SGK'ya bırakılması, genel ve nesnel kurallara yer vermesi gereken bir düzenleme olarak Sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler Kanunu'nun henüz ortada olmaması yeni sorunlar doğurucu niteliktedir.

(7) Başbakan Erdoğan'ın "bütün yurttaşlarımızın eşit hak ve yükümlülüklere sahip olduğu tek bir emeklilik sistemi getiriyoruz" gibi ifadeleri de gerçeği yansıtmamaktadır. Esasen Anayasa Mahkemesi'nin iptalleri, memurlar ile işçiler ve esnaf arasındaki farklılıkları koruyucu nitelikte olmuştur. Ama yeni düzenlemelerle, yasanın yürürlüğe girdiği tarihten önce çalışmaya başlayanlar ile yürürlüğe girdikten sonra çalışmaya başlayanlar arasında, memur olsun işçi olsun, eskisinden daha da ciddi farklar oluşturulmaktadır.

(8) Bu bağlamda, AB'nin tutarsızlığına da dikkati çekmek gerekir: AB sosyal korumasının çok gerisinde olan Türkiye'de IMF/DB talepleri doğrultusunda düşük standartlı bir "sosyal güvenlik reformu" yapılmasının AB'nin tepkisini değil, desteğini alması çifte standartlı bir yaklaşım örneğidir. Sözkonusu "ikinci kuşak reform"da aile yardımı sigortasının yokluğu, işsizlik sigortasının işsizlere yönelik olmaması, SYDTF gibi düzeneklerin yeni kurulan sosyal güvenlik kurumu kapsamına alınmaması, devletin üçüncü taraf olarak sisteme prim katkısının yetersizliği, sosyal güvenlik kapsamının daraltılması acaba AB çevrelerinde niçin sorun olarak görülmemektedir? Üyelik koşullarının yakınsaması böyle mi sağlanacaktır?

(9) Ayrıca memurlar, Anayasa Mahkemesinin iptal kararı gereğince, kısa vadeli sigorta kollarının dışına çıkarılarak sigortalılar arasındaki farklılık sürekli hale getirilmiştir. Örneğin memurlar yeni düzenleme ile iş kazası ve meslek hastalığı açısından

5434 Sayılı Kanun'daki "vazife ve harp malullüğü" hükümlerine tabi olmaya devam edeceklerdir.

Düzenlemelerin Emeklilik Haklarında Yol Açtığı Kısıtlamalar

5510 Sayılı Kanunda değişiklik yapan tasarı, iktidarın beyanlarının tersine emeklilik ve sağlık haklarında çok önemli kayıplara yol açmaktadır. Tasarının TBMM Genel Kurulundan geçmemiş metindeki emeklilikle ilgili düzenlemeler şu saptamaların yapılmasına imkan vermektedir:

(1) 2006 yılında 5510 Sayılı Kanun'un tasarı hali, emeklilik yaşını AB ortalamasının üzerine, yani 68'e çıkarıyordu; ana muhalefet partisinin direnmesi sonucunda Komisyonda 65'e indirildi. Ancak 5510 Sayılı Kanun'a, eksik prim ödeyenler için 68 yaşında emeklilik yine girmişti. Şimdi yeni tasarı, toplumsal tepkiyi de dikkate alarak, eksik prim ödeyenlerin emeklilik yaşının da 65'i geçemeyeceğine ilişkin hüküm getiriyor.

(2) Ama halen 58-60 olan emeklilik yaşının kadın-erkek ayrımı olmaksızın ve Türkiye işgücü piyasasının özellikleri dikkate alınmaksızın 65'e çıkarılması yeterince büyük bir hak gerilemesi değil midir? Türkiye'de 60 yaşını aşmış işçi çalıştırıldığı, bunlardan iş arayanların iş bulabildikleri görülmüş müdür? Özel sektör, alt kademelerde 35-40 yaşını aşmış yeni işçi çalıştırmadığı gibi, genel müdür düzeyindekileri bile 60 yaşından sonra istihdam etmemektedir. Nüfusunun yaş ortalaması 28 olan (nüfusun yüzde 50'sinin 28 yaşından küçük olduğu), genel olarak işsizlik düzeyi ve özel olarak genç ve eğitimli işsiz oranları AB ortalamalarının çok üzerinde kalan Türkiye'de, IMF/DB aklıyla düzenleme yapmanın sonucu, sadece sömürü oranlarının aşırı yükselişi olabilir. Türkiye'de sosyal güvenlik dengesizliğinin tek çaresi, kayıt dışı çalışmayı sınırlayabilmekten geçmektedir. Oysa bu tasarı kayıt içine girmeyi adeta caydırmaktadır.

(3) Tasarı ile bir işçinin normal koşullarda emekli olabilmesi için, en az prim ödeme gün sayısı zaman içinde 7000 günden 9000

güne çıkarılmak istenmektedir. Kesintisiz 25 yıl çalışma anlamına gelen bu hükmün, Türkiye'nin işgücü piyasasında gerçekleştirilme şansı zayıftır. Kaldı ki, AB ülkelerinde de genellikle işçiler için en az prim ödeme gün sayısı 5000 gündür; çünkü işçinin memur gibi iş güvencesi yoktur. Emeklilik yaşıyla birlikte düşünüldüğünde, gerçekten de "mezarda emeklilik" koşulları yaratılmıştır.

(4) 5510 Sayılı Kanun'daki güncelleme yöntemine göre, emekli aylıkları sadece TÜFE artışının yarısı kadar artabilecekti. Anayasa Mahkemesi bunu sosyal devlet ilkesine aykırı görerek iptal etmişti. Önerilen düzenlemede, refah artışının (yani GSYİH artışının) sadece yüzde 25'inin yansıtılması öngörülmektedir. Oysa 5510 Sayılı Kanun öncesinde, refah payının yüzde 100'ü aylıklara yansıtılmaktaydı.

(5) Bağ-Kur'lu olup yaşlılık aylığı bağlandıktan sonra çalışmaya devam edenler, yüzde 10 oranında destek primi ödüyorlardı. 5510 Sayılı Kanun bunu yüzde 33.5'e çıkaracaktı. Anayasa Mahkemesi'nin bu oranı ölçüsüz bularak iptal etmesi ve esnafın tepkisi üzerine, yeni tasarıda destek primi oranı yüzde 15 olarak belirlenmiştir. İşçi emeklileri için uygulamada yüzde 30 olan oran ise, tasarıda yüzde 31-36.5'e yükselmektedir.

(6) Mevcut sistemde yaşlılık aylığı bağlama oranı SSK'lılarda yüzde 65 olup, prim ödeme gün sayısına bağlı olarak yüzde 100'ü aşabilmekteyken, yeni tasarıda yüzde 50 olup tavanı yüzde 90'ı geçemeyecektir

(7) Yeni tasarıda özürlü sigortalılara ve ilk defa çalışmaya malul olarak başlayanlara yaşlılık aylığı bağlanabilmesi şartları zorlaştırılmakta ve malullük aylığı oranı düşürülmektedir.

(8) İş kazası nedeniyle sigortalıya toptan ödenen iş göremezlik gelirleri, yeni tasarıya göre toptan ödenemeyecek; iş kazası ve meslek hastalığı geliri bağlanmasında alt sınır olmayacaktır.

(9) Yeni tasarıda sigortalının ölüm aylıkları oranı ve cenaze ödeneği düşürülmekte, yakınlarının ölüm aylığından yararlanma hakları daraltılmaktadır.

(10) Türk işverenlerinin uluslararası rekabet gücünün korunması gerekçesiyle, sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmamış bir ül-

keye götürülen işçilere yalnızca kısa vadeli sigorta kolları ile GSS hükümlerinin uygulanması kısıtlamasının getirilmesi (bu sigortalıların uzun vadeli sigorta kollarından (yaşlılık sigortasından) yararlanma koşulunun isteğe bağlı sigortacılık kapsamına alınması), çalışanların sosyal hak kayıpları üzerinden kâr etme amacının yansımasıdır.

Sağlık Hakkındaki Kısıtlamalar

Henüz yürürlüğe girmemiş olan 5510 Sayılı Kanun ile bunda değişiklik yapan tasarıya sağlık yardımı alma hakkındaki kısıtlamalar açısından bakılırsa şu saptamalar yapılabilir:

(11) Mevcut uygulamada sosyal sigortalıların 18 yaşına kadar çocuklarının sağlık giderleri devletçe karşılanırken, 5510 Sayılı Kanun'a göre "katılım payı" ödenecektir.

(12) Bugün sigortasız ve bekar kız çocukları sağlık yardımı alma hakkından yararlanırken, yeni tasarıya göre 18 yaşını veya ortaöğretimde ise 20 yaşını, yükseköğrenimde ise 25 yaşını doldurduğunda sağlık yardımı kesilecektir.

(13) Ayrıca, sigortalılardan ve çocuklarından "otelcilik hizmeti" ile "öğretim üyesi hizmeti" için fark ödenmesi istenebilecektir. 5510 Sayılı Kanun'a göre bu fark ödemeleri, belirlenen sağlık hizmet tutarlarının iki katını geçmeyecekti; yeni düzenleme bunu üç katına çıkarmaktadır.

(14) 5510 Sayılı Kanun'a göre, hizmet basamakları ve sevk zinciri hükümlerine uyulması veya uyulmaması ve sözleşmesiz sağlık hizmeti sunucularına başvurulmasına bakılarak, fatura bedelinin yüzde 30 ila yüzde 50'si sigortalıya yüklenecektir. Yeni tasarıda, acil haller dışında sözleşmesiz sağlık hizmeti sunucularından satın alınan hizmet bedellerinin SGK tarafından ödenmemesi de öngörülmektedir.

(15) Kanuna göre, SGK Başkanlığı, "sağlık hizmetlerinin türlerini, miktarlarını ve kullanım sürelerini" sınırlayabilecektir. Yeni tasarıya göre katılım payını yarısına kadar indirmeye veya beş katına kadar arttırmaya SGK yetkili kılınmaktadır. Ayrıca, yatan hastalardan da katılım payı alınacaktır.

(16) Bugünkü uygulamada sigortalı olma niteliğini yitirenlere sonraki altı aylık sürede sağlık yardımı yapılmaya devam edilirken, yeni tasarıda bu yardım anında kesilecektir.

(17) 5510 Sayılı Kanun'a göre yeşil kart verilen kişiler genel sağlık sigortalı sayılıyordu. Yeni tasarı, bunu iki yıl için sınırlamaktadır. Ayrıca gelir tanımını değiştirerek "yeşil kartlı" tanımını daraltıyor. Böylece yeşil karttan genel sağlık sigortasına geçerken devletin prim katkısından yararlanabileceklerin sayısını önemli ölçüde azaltmaktadır.

(18) Kısmi süreli çalışanların hem sağlık, hem de emeklilik koşullarında belirsizlik hakim olmakta, GSS'den yararlanmak için GSS primi borcu olmaması kuralı, borçlu durumda olanları çaresiz bırakmaktadır. Prim borcu olmaması kuralı, borçlu durumda olan tüm sigortalıların sağlık hakkını elinden almaktadır.

(19) Ayrıca, emzirme ödeneğinin azaltılması, ücretsiz doğum ya da analık izin sürelerinin de borçlanılacak sürelerden sayılması, ölüm aylığı oranlarının düşürülmesi, cenaze yardımlarının kapsamının daraltılması, yıpranma payı (fiili hizmet zammı) kapsamındaki işyeri ve işlerin daraltılması ve yararlanmak için gerekli sürenin uzatılması gibi başka hak kayıpları da vardır.

Sonuçlar

Birincisi, Mart 2008 sonunda Türkiye'nin sosyal, ekonomik ve demografik koşullarına uygun olmayan bir tasarı TBMM Genel Kurulu'na getirilmiş ve kanunlaştırılmıştır.

İkincisi, asıl başarı ölçütünün kayıt dışılıkla mücadele etkinliği olması gereken bir düzenleme, tam tersine, sosyal güvenlik sistemi içine girmenin ve orada kalmanın çekiciliğini azaltmakta ve baştan özürlü doğmaktadır. Oysa sosyal güvenlik sisteminin mali dengelerini korumanın yolu hak kısıtlamak veya prim oranlarını yüksek tutmaktan değil, kayıt içi sosyal sigortalı tabanının genişletilmesinden geçmektedir.

Üçüncüsü, sosyal güvenlik haklarını bu ölçüde gerileten düzenlemeler, çok sayıda çifte standardı da beraberinde getirmektedir. Anayasa Mahkemesi'nden tekrar iptal kararı çıkmaması için

kazanılmış haklara dokunulmazken, koşullar uygun olduğunda sosyal güvenlik haklarını tırpanlamakta tereddüt edilmemektedir. Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce çalışmaya başlayanlar ile yürürlüğe girdikten sonra çalışmaya başlayanlar arasında -memur olsun, işçi olsun- yaratılan sosyal farklar, bu kanunu henüz doğarken bir sosyal eşitsizlik kanununa dönüştürmektedir.

Dördüncüsü, TBMM'de tasarının biçimlendiği komisyon çalışmalarında örgütlü toplum kesimlerinin görüşlerine başvurulmadığı, ancak emekçilerin Şubat-Mart 2008'deki yoğun tepki ve gösterileri sonrasında hükümetin bir iletişim ortamı oluşturduğu görülmüştür. Bu da, demokratik yollardan hak arama kanallarını olabildiğince engellemek, giderek antidemokratik bir mutlak yönetim biçimine evrilmek isteyen bir anlayışın yansımasıdır. IMF/DB ve diğer dış kaynaklardan gelen yönlendirmelere kulağı ardına kadar açık, ama toplumsal tepkilere olabildiğince duyarsız bir iktidar biçimi, ülkeyi derin bir demokrasi ve dışa bağımlılık krizine sürüklemektedir.

Son Dakika : Hükümetin Mart 2008'deki Uzlaşı Arayışı ve 5754 Sayılı Kanun

Hükümetin Mart 2008'de Emek Platformu temsilcileriyle görüşmeyi ve tasarı üzerinde mutabık kalınacak değişiklikleri TBMM Genel Kurulu'nda verilecek önergelerle gerçekleştirmeyi kabul etmesi sonucunda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı ile Platform sözcüleri arasında görüşmeler yapılmıştır. Bu görüşmeler sonunda Emek Platformu'nun 19 başlık altında topladığı taleplerin bazıları reddedilmiş, bazıları da kısmen, ya da tamamen kabul edilerek 17 Nisan 2008'de 5754 Sayılı Kanun TBMM'den çıkarılmıştır (bkz. Çizelge VII.1).

Çizelge VII.1 okunurken aşağıdaki hususlar göz önünde bulundurulmalıdır:

1) Görüşmeler sonucunda çalışanlar adına elde edildiği ileri sürülecek kazanımların kıyas düzlemi, sosyal hakları geriye götüren 5510 Sayılı Kanun ve onu değiştiren tasarıdaki hükümler değil, 5510 Sayılı Kanun öncesindeki durumdur. Bu açıdan bakıldığında, tasarının yukarıda işaret ettiğimiz olumsuzlukları

tümüyle giderilememiş ve özellikle sağlık hizmetlerinin metalaştırılması önlenememiştir[208].

2) 19 talebin hükümetçe kabul / kısmen kabul / red sayılarına bakılarak değerlendirilmesi uygun olmaz; söz konusu 19 talebin önem ve ağırlığı eşit değildir. Sözgelimi, hükümet Çizelge VII.1'deki 9, 10, 11, 15 ve 16 sıra sayılı ve ikincil önem taşıyan taleplerde çalışanlar lehine belirli bir esneklik gösterirken, 1, 2, 4 ve 5 sıra sayılı ve önemli taleplerde direnç göstermiştir.

3) Kanuna göre sigortalıların, sağlık hizmetlerinden yaralanabilmeleri için sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası primlerini zamanında ve tam olarak ödemiş olmaları gerekmektedir. Sosyal güvenlik primini ödemeyenler, genel sağlık sigortası giriş bildirgesini zamanında vermeyenler, genel sağlık sigortası primini ödemeyenler, yalnızca sağlık hizmetlerinden yararlandırılmamakla kalmayacaklar aynı zamanda idari para cezası ve gecikme cezası ödemek zorunda kalacaklardır. Bu cezalı ödemeleri de yapmazlarsa haciz işlemi uygulanacak, hatta bu borç öldükten sonra mirasçılarına kalacaktır. Eğer hekimler ve sağlık çalışanları primini ödememiş sigortalılara ve bakmakla yükümlü olduğu kişilere sağlık hizmeti verirlerse bu hizmetler Kuruma fatura edilemeyecektir. GSS'nin öngördüğü bu ceza ve haciz sisteminin, sosyal hukuk devleti ilkelerine aykırı olmasının yanı sıra, uygulanabilirliği de yoktur.

4) Bir başka önemli çelişki, şimdiden yaşanmaya başlanmıştır. GSS sistemi çerçevesinde hizmet bedellerinin düşük belirlenmesi halinde, sağlık kuruluşları, fark ödeyemeyen hastalara hizmet vermeyeceklerdir. Bu durum ilerde "özerkleştirilecek" kamu sağlık işletmeleri için de geçerlidir. Kârlılığa göre düzenlenmiş fiyatlar finansman sorunu ile, düşük belirlenmiş fiyatlar arz sorunu ile karşılaşacaktır. Esnek olmayan bir talebin geçerli olduğu sağlık piyasasının, Türkiye'nin sosyo-ekonomik koşullarında, bu çelişkiyi çözebilmesi olanaklı değildir[209].

208 Giderileyemeyen olumsuzlukların özlü bir anlatımı için, bkz. Şükrü Kızılot, "Emekli olanlar aylık için 27 yıl daha bekleyecek", *Hürriyet*, 27 Mart 2008.

209 Bkz. S. Erdoğdu (2006), "Sosyal Politikada Değişim ve Sosyal Güvenlik Reformu", *Mülkiye*, Sayı 252, 211-36.

5) 5510 Sayılı Kanun'u değiştiren 5754 Sayılı Kanun, 17 Nisan 2008 tarihinde TBMM'den geçmiş ve bu yeni Kanun ile 5510 Sayılı Kanun'da 87 değişiklik yapılmıştır. 5510 sayılı Kanunda, Anayasa Mahkemesi iptal kararı sonrası yapılan toplam 87 değişiklikten 51'i Anayasa Mahkemesi kararı ile ilgili olup, 36'i Çalışma Bakanlığı'nın deyimi ile "zorunlu ihtiyaç" nedeni ile yapılmıştır. Bu durum, henüz uygulamaya geçmemiş bir kanunda uygulama sonuçlarına ilişkin olamayacağına göre, 5510 Sayılı Kanun'un hazırlanışındaki yetersizliklerin bir göstergesidir. 5754 Sayılı Kanun'un aynı kusurlarla yüklü olup olmadığı zamanla anlaşılacaktır.[210]

İstihdam Paketi

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun ardından, AKP Hükümetinin 2008 yılı içerisinde çalışma yaşamına ilişkin olarak uygulamaya koymayı planladığı iki düzenleme daha bulunmaktadır. Bu düzenlemeler, İstihdam Paketi ve Kıdem Tazminatı Fonuna ilişkin düzenlemelerdir.

İstihdam Paketi kapsamında, 4857 sayılı İş Kanunu'nda, 1774 sayılı Kimlik Bildirme Kanunu'nda, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda, 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu'nda değişiklikler yapılması ve 506 sayılı Kanun'a tabi sigortalıların malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerine ilişkin yeni bir düzenlemeye gidilmesi öngörülmektedir.

---

210 Bu kusurlardan ilki, 5754 Sayılı Kanun'daki "sigortalı" tanımının özensizliği ile ortaya çıkmış, mevcut sigortalıların aylık bağlama avantajından yararlanmak isteyen yurttaşlar henüz erişkin olmayan ve/veya yasal çalışma yaşına ulaşmamış çocuklarını sigortaya kaydettirme yarışına girmişlerdir. Bu yarışa üst kademe devlet görevlilerinin de katıldığı, gazete haberlerinden izlenmektedir (bkz. "Sigorta Tepkisi", *Cumhuriyet*, 7 Mayıs 2008).

ÇİZELGE VII. 1: Emek Platformu'nun Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda Değişiklik Öngören Kanun Tasarısı ile İlgili Talepleri Nasıl ve Ne Ölçüde Karşılandı?

Sıra No	Konu Başlığı	5754 Sayılı Kanun'un Hükümleri
1.	Emekli aylığını hak etme koşulları	Emeklilik yaşının 2036'dan itibaren 65'e yükseltilmesi hükmü korunmuş, ancak prim gün sayısını dolduran bugünkü sigortalıların emeklilik yaşını doldurduğu yılda 65 yıl şartı aranmadan emekli olması imkânı tanınmıştır. Tam emekli aylığı için aranan prim gün sayısı 9000'den 7200'e düşürülmüştür.
2.	Fiili hizmet zammı	Mevcut kanunlar uyarınca fiili hizmet zammından yararlanan çalışanların bu haklardan yararlanmayı sürdürmeleri hükümetçe kabul edilmemiş, ancak fiili hizmet zammı ölçülerine uyan sigortalıların çizelgeye eklenmesi kabul edilmiştir.
3.	Malullük ve ölüm aylığı	Malullük aylığında (muhtaç durumda olanlar hariç) aranan hizmet süresininartırılmaması kabul edilmemiştir. Ölüm aylığına hak kazanmak için gereken 5 yıllık hizmet süresinin yükseltilmemesi kabul edilmiştir.
4.	Aylık bağlama oranı	Kısmen kabul edilmiş ve şu kural benimsenmiştir: Mevcut sigortalıların ilk on yılı için her 360 güne yüzde 3, izleyen yıllar için yüzde 2, ilk defa işe başlayan sigortalılar için her 360 güne karşılık yüzde 2.
5.	Güncelleme katsayısı	GSMH artışları ile temsil edilen "refah payı artışı"nın yüzde 100'ünün dikkate alınması kabul edilmemiş, tasarıda öngörülen oran yüzde 25'den yüzde 30'a çıkarılmıştır.
6.	Sürekli işgöremezlik geliri	Kısmen kabul edilmiştir. İşgöremez sigortalıdan bakıma muhtaç olanlar için prime esas kazancın en az yüzde 85'i oranında gelir bağlanması öngörülmüştür.
7.	Aylıkların alt sınırı	Prime esas kazancın bekar sigortalılar için yüzde 35'i, evli ve çocuklu olanlar için yüzde 40'ı malullük, yaşlılık ve ölüm aylıklarının alt sınırı olarak kabul edilmiş, talep kısmen karşılanmıştır.
8.	Ölen eşten hak edilen dul aylığı	Çalışan, gelir ve aylık alan çocuksuz dul eşe bağlanacak dul aylık oranının yüzde 50 olması kabul edilmiştir.
9.	Emekli aylıklarının yükseltilmesi	Emekli aylıklarının iki dönemde önceki altı ayda gerçekleşen TÜFE enflasyonu oranı kadar artırılması öngörülmüş, artırma sayısal sınır konulmamıştır.
10.	Emzirme yardımı	Miktar ve süresi SGK Yönetim Kurulu ve Bakan onayına bırakılmıştır.
11.	Cenaze yardımı	Miktar ve süresi SGK Yönetim Kurulu ve Bakan onayına bırakılmıştır.

12.	Evlenme yardımı	Yetim kız çocuklarına verilecek evlilik yardımı yetim aylığının 24 katına çıkarılmış, dul eşlere verilecek evlenme yardımı kaldırılmıştır.
13.	Sağlık yardımlarının miktar ve süresini belirleme	Kurum'un gerek görürse kuracağı yetkili komisyonlara meslek örgütlerinin oy hakkı bulunan temsilcilerinin katılması kabul edilmiştir.
14.	Diş protezleri	18-45 yaş grubu protez bedelinin yarısının hasta tarafından ödenmesi hükmünden vazgeçilmiştir.
15.	Özel hastanelere ödenecek fark	Özel hastanelerin hastalardan sağlık hizmet bedelinin bir katına kadar Kurumca belirlenecek fark alması ve bu miktarı artırmaya bakanlar Kurulu'nun yetkili kılınması kabul edilmiştir..
16.	İstisna tedaviler için fark	Uzman hekimlerin gerekli görmeleri halinde fark alınmaması, hastanın tercih ettiği diğer tedaviler için belirlenen fiyatın üç katına kadar fark alınması kabul edilmiştir.
17.	Katılım payı	Kronik hastalıklar için gerekli ve hayati önem taşıyan tedavi bedellerinden katılım payı alınmaması kabul edilmiştir; bunların dışında katılım payı alınacaktır. Yatarak tedavilerde katılım payı alınmaması kabul edilmiştir.
18.	İş akdi biten sigortalının sağlık yardımlarından yararlanması	Akdin sonundan itibaren 6 ay yerine 3 aylık yararlanma süresi kabul edilmiştir.
19.	Yoksulluk sınırı	Asgari ücret net tutarının 1/3'ünden brüt tutarının 1/3'üne çıkarılması (böylece sınırın yaklaşık yüzde 30 yükseltilmesi) kabul edilmiştir.

Kaynak: www.turk-is.org.tr

İstihdam Paketi, ilk haliyle kıdem tazminatı fonuna ilişkin düzenlemeleri de içermekteydi. Ancak İstihdam Paketi'ni 22 Nisan 2008 tarihinde TBMM'indeki muhalefet partilerine ileten AKP Hükümeti, kıdem tazminatı fonunu paketten çıkartmıştır. Kıdem tazminatı fonuna ilişkin düzenlemelerin işçi sendikalarının tepkileri ile karşılaşacağı ve istihdam paketinin uygulamaya geçmesini geciktireceği, bu nedenle de istihdam paketi ve sendikal haklara ilişkin düzenlemelerin sonrasına ertelendiği düşünülebilir.

İstihdam paketinin genel gerekçesinde, temel amaç işsizliğin azaltılması olarak belirlenmektedir. Ancak işgücüne katılım oranlarındaki azalışın ve işsizlikteki artışın makroekonomik nedenleri üzerinde durulmadan, neoklasik iktisadın doğal işsizlik oranı yak-

laşımına dayalı arz yanlı politikalarla işsizliğe çözüm aranmaktadır. AKP hükümeti, bir yandan IMF gözetiminde sadakatle uyguladığı yeni liberal ekonomik politikalarla, tarımsal istihdamın azalmasına, Türkiye'nin yalnızca tüketim malları açısından değil imalat sanayinin girdileri açısından da ithalata bağımlı hale gelmesine ve imalat sanayindeki istihdam esnekliğinin düşmesine, kamu istihdamının daralmasına, yüksek faiz ve yeni yatırım enstrümanları yoluyla spekülatif yatırımların teşvik edilmesine, çok uluslu şirketlerin özelleştirme ve şirket satın almaları sürecinde şirket yeniden yapılandırmaları ile istihdamı daraltmalarına yol açarken, diğer yandan etkileri sınırlı kalacak arz yanlı politikaları gündeme getirmektedir. İstihdam Paketi, öncelikle işgücü maliyetlerini düşürerek ve ikinci olarak da İŞKUR kanalı ile uygulanacak programlarla işgücünün niteliğini artırarak, işgücü talebini artırmayı ve böylece işsizliği azaltmayı hedeflemektedir.

İstihdam Paketi'nde, 4477 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun üçüncü maddesinde yapılan değişiklikle, işsizlik ödeneğinin hesaplanmasında asgari ücretin net değerinin değil brüt değerinin esas alınacağı hükmü getirilerek, işsizlik ödeneğinden yararlanma koşulları ve süreleri iyileştirilmeksizin işsizlik ödeneği miktarında bir miktar iyileşme sağlanması öngörülmektedir. Bu uygulamanın, işsizlik sigortası fonlarının, GAP'a ve teşvik amacıyla işverenlere aktarılması şeklindeki (sigortanın mantığı ve amacına ters düşen) uygulamalara karşı sendikaların muhalefetini yumuşatmak için önerildiği söylenebilir.

Öte yandan çalışma şartlarının düzenlenmesi amacıyla tüzük yerine yönetmelikler çıkartılmasına imkan tanınması (böylece örneğin iş sağlığı ve güvenliği yönetmeliğine Danıştay engeli kaldırılmış olacaktır), devamlı olarak en az elli işçi çalıştıran işverenlerin dışarıdan hizmet alınması durumunda işyeri sağlık ve güvenlik birimi kurmak ve işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanı istihdam etmek yükümlülüğünün kaldırılması, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca verilen işyeri açma izinlerinin kaldırılması, özel istihdam bürolarının açılabilmesinde "Türk vatandaşı olmak ibaresinin çıkarılması, çalışma yaşamında esnekleşmeye yönelik önlemler olarak göze çarpmaktadır.

Bu esnekleşme önlemlerinin yanı sıra, Tuzla tersanelerindeki iş kazalarının yarattığı infial karşısında alt işveren ilişkisinin yazılı yapılması ve denetime tabi tutulması şeklinde düzenleyici bir önlem de yer almaktadır. Ağır ve tehlikeli işlerde çalışanların yaptıkları işlerle ilgili mesleki eğitim aldıklarına dair belge aranması de gene Tuzla Tersanelerindeki iş kazalarının yol açtığı bir düzenlemedir. Kayıt dışı ile mücadele açısından, kolluk kuvvetlerine gönderilen konaklama tesisleri ve özel sağlık kuruluşlarında çalışanların kimlik bilgilerinin, kolluk kuvvetleri tarafından Sosyal Güvenlik Kurumuna iletilme zorunluluğunun getirilmesi de yeni bir düzenleme olarak yer almaktadır.

Paketin özünü teşkil eden işgücü talebini artırmaya yönelik önlemler ise şunlardır:

1. İşgücü maliyetlerini düşürme yoluyla işgücü talebini artırmaya yönelik önlemler:

1) İşverenlerin eski hükümlü ve terör mağduru çalıştırma zorunlulukları kaldırılmakta ve % 6 olan zorunlu çalıştırma oranı %3'e indirilmektedir (terör mağduru çalıştırma zorunluluğu kamu kurum ve kuruluşlarına bırakılmaktadır). Bu kişilerin sigorta primine ait işveren hissesi Hazinece karşılanacaktır.
2) Mevcut istihdama ilave olarak işe alınan kadınlarla 18-29 yaş arası gençlere ait SSK işveren primi, sigorta primine esas kazancın altı ile sınırlı olmak üzere, 5 yıl boyunca kademeli olarak İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanacaktır.
3) Ekim 2008 tarihinden itibaren işçilerin malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinden işveren hissesinin beş puanlık bölümü Hazinece karşılanacaktır. Burada dikkati çeken husus işveren prim payının indirilmeyip "teşvik" mahiyetinde Hazinece karşılanmasıdır. İşyerinde kayıtdışı işçi çalıştırdığı tespit edilen işverenler bir yıl süre ile bu teşvikten yararlanamayacaklardır.
4) İşverenlerin 500 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde spor tesisi kurma yükümlülüğü kaldırılmıştır.
5) 150 ve daha fazla kadın işçi çalıştıran işverenlere anaokulu

açma yükümlülüğünün kaldırılmasına yasal zemin hazırlamak için Milli Eğitim Temel Kanununun 21. Maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

6) İş sağlığı ve güvenliği önlemlerinde işverenlerin maliyeti azaltıcı uygulamalarına olanak tanınmıştır.

2. İşgücünün niteliğini yükseltme yoluyla işgücü talebini artırmaya yönelik önlemler:

1) İşgücü piyasasına yeni girenlerle işgücü piyasasında daha önce bulunmakla birlikte halen işsiz olanların da aktif istihdam faaliyetleri çerçevesinde İşsizlik Sigortası kapsamına alınması öngörülmektedir.
2) İşsizlik sigortası primi olarak bir önceki yıl içinde Fon'a aktarılan devlet payının %30'u, eğitim hizmetlerinin tüm işsizlere yaygınlaştırılması, işgücü uyum hizmetleri, işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmalarının yapılmasına yönelik hizmetlerin ve eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin karşılanmasına ayrılacaktır.

İstihdam Paketiyle getirilen ve sigortanın amacına aykırı olan bir başka düzenleme de 1.6.2000 tarihinden 31.12.2007 tarihine kadar tahsil edilen işsizlik sigortası devlet payı ile nemasının toplamının, 2008-2012 yıllarında nemalandırılması sonucunda elde edilen gelirlerin, Fon tarafından Yüksek Planlama Kurulu kararına göre Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) kapsamındaki yatırımlar ile bölgesel ekonomik ve sosyal kalkınmaya yönelik yatırım alanlarında kullanılmasına olanak sağlanmasıdır. Fonda halen 33 milyar YTL birikmiş olup bunun 8 Milyar YTL'si kamu payı primlerinden gelmiştir. İşçi sendikalarının İşsizlik Sigortası Fonu'nun amacına aykırılığı yönüyle eleştirdikleri uygulamanın görünür hedefi, 12 milyar dolarlık bir kaynak ile 5 yılda tamamlanabileceği ileri sürülen GAP'a, İşsizlik Sigortası Fonu'ndaki kamu payının faizini 5 yıl süre ile aktarmaktır. Ancak düzenleme, aktarılacak fonların, GAP'ın yanı sıra, "bölgesel ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik" her türlü yatırım alanlarında kullanılmasına da olanak

sağlamaktadır. Uygulamada, Özal öneminin bütçe dışı fonları ya da KÖYDES türü şeffaflığı olmayan bir fon aktarım mekanizmasının ve Doğu ve Güney Doğu Anadolu'da yaklaşan yerel seçimlerde oya dönüştürülebilecek bir rant kaynağının yaratılması olasılığı bulunmaktadır.

Kıdem Tazminatı Fonu

İstihdam Paketi'nden çıkarılarak ileri bir tarihe ertelenen Kıdem Tazminatı Fonu önerisi, 4857 sayılı İş Kanunu, 854 sayılı Deniz İş Kanunu ve 5953 sayılı Basın İş Kanunu kapsamında çalışan işçileri kapsamaktadır. Bu öneriye göre işverenler, işçilerin prime esas kazançları üzerinden daha önce %3 olacağı belirtilen ancak son taslakta boş bırakılan bir oranda bir kıdem tazminatı primini, Sosyal Güvenlik Kurumuna ödeyeceklerdir. Kurum, bu primleri işverenin ilgili olduğu bireysel emeklilik kurumuna aktaracaktır. Bireysel emeklilik şirketleri, kıdem tazminatı primlerini "yatırım fonlarına" yönlendireceklerdir. Kıdem tazminatı primlerinin yatırılacağı bireysel emeklilik şirketini işveren, bu primlerin yatırılacağı fonu ise işçiler seçecektir. Aynı ücretle, aynı sürede, farklı işyerlerinde çalışan iki işçi, işverenin seçtiği emeklilik şirketi ve kendi seçtiği fona bağlı olarak farklı miktarda tazminata hak kazanabilecektir.

İşverenlerin kıdem tazminatı bakımından işçilerin bildirimlerini yapmaması, primleri yatırmaması veya eksik yatırması durumundan Sosyal Güvenlik Kurumu sorumlu olmayacaktır. Eksik yatırılan veya yatırılmayan primlerin takibini Emeklilik Gözetim Şirketi üstlenecektir. Fon uygulaması yeni işe alınan işçiler için işe alındıkları tarihten itibaren, daha önce işe girmiş işçiler için ise Kanunun yürürlük tarihinden itibaren başlayacaktır.

İşçiler kıdem tazminatlarını emeklilik şirketinden ancak yaşlılık, emeklilik, malullük aylığı veya toptan ödemeyi hak etmişlerse alabilecekler, ölümleri halinde ise hak sahipleri kıdem tazminatını alacaklardır. Fondan çıkış için 10 yıllık bir süre konulması planlanmaktadır. Çalışma hayatının örneğin 5 yılında işten çıkarılan bir işçinin prim alacağının ne olacağı belirsizdir.

Kıdem tazminatı fonu tasarısı, işleyiş, denetim ve yaptırım açı-

sından eksiklikler ve belirsizlikler içeren, uygulamaya ilişkin konuları yönetmeliğe bırakan, pirim oranının ve fondan çıkış süresinin belirtilmediği yetersiz bir öneri görünümündedir. Ancak şimdiden belirlenmiş olan husus, Kıdem Tazminatı Fonunun uygulama sürecinde iki yönlü bir işlev göreceğidir. Bu işlevlerden birincisi tüm işverenler için kıdem tazminatı yükünün azaltılması, ikincisi ise 2001 yılında çıkarılan Bireysel Emeklilik Kanunu gereğince 2003 yılında hayata geçen Bireysel Emeklilik Sistemine kamu eliyle fon sağlanmasıdır.

Bireysel Emeklilik Gözetim Merkezi'ne göre Türkiye'deki bireysel emeklilik şirketlerine ilişkin veriler 28.04 2008 Tarihi itibariyle Tablo VII.4'de verilmiştir.

TABLO VII. ': Bireysel Emeklilik Fonları

Emeklilik Şirketi	Katılımcı Sayısı	Katılımcıların Fon Tutarı
Anadolu Hayat Emeklilik	328.2	1.010.5
Ankara Emeklilik	56.1	67.6
Avivasa Emeklilik ve Hayat *	238.6	1.200.3
Başak Groupama Emeklilik	53.3	272.6
Fortis Emeklilik ve Hayat	73.9	163.9
Garanti Emeklilik ve Hayat	304.6	648.9
Koç Allianz Hayat ve Emeklilik	49.0	256.5
Oyak Emeklilik	150.8	300.9
Vakıf Emeklilik	77.5	320.5
Yapı Kredi Emeklilik	228.8	766.6
Genel Toplam	1.560.6	5.008.3

Bireysel emeklilik piyasası, 10-15 şirketin egemen olacağı, giriş maliyetleri, pazarlama ve ilk satış maliyetleri yüksek, yabancı sermayeli uluslararası finans şirketlerinin yoğun ilgisini çeken bir piyasadır. Ancak özel sağlık hizmetlerinde olduğu gibi bireysel emeklilik piyasasında da kamusal teşvikler ve fon aktarım meka-

nizmaları olmadan büyük şirketlerin beklentileri ölçüsünde bir piyasa talebinin gelişmesi mümkün görülmemektedir. Kişi başı gelir düzeyi yüksek AB ülkelerinde bile bireysel emeklilik planları, sosyal emeklilik ve mesleki emeklilik sistemleri ile kıyaslandığında çok dar bir kesimi kapsamaktadır. Sosyal sağlık ve sosyal emeklilik sitemlerinin zayıflatılması da sağlık ve emekliliğin metalaşması için yeterli olmamakta, kamusal kaynak aktarımı olmadan bu piyasaların özelleştirilmesi mümkün görünmemektedir. İşçilerin kıdem tazminatı hakları daraltılırken, kıdem tazminatı fonu ile kısa sürede önemli bir birikim sağlanacağı ve bireysel emeklilik kuruluşlarına aktarılacağı beklenmektedir.

Bireysel Emeklilik Şirketlerine fon aktarımı, Bireysel Emeklilik Kanunu'nun ilk halinde de öngörülmüştü. Kanun'un ilk taslak metnine göre devlet, Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur üyesi vatandaşların emeklilik sigortası şirketlerine ödeyecekleri primin %20'si tutarında bir meblağı sigorta şirketlerine ödemeyi taahhüt etmekteydi. Tepkiler üzerine bu hüküm taslaktan çıkarılmasına rağmen, aynı yaklaşım, Sosyal Güvenlik Reformu tartışmaları sırasında TÜSİAD'ın YES (yeni emeklilik sistemi) önerisinde yeniden canlandırıldı. Kıdem Tazminatı Fonu tasarısı da bu doğrultuda bir girişim olarak yeniden gündemdedir.Sermaye piyasasındaki işlemlerin spekülatif niteliği göz önünde tutulduğunda özellikle Türkiye gibi riskli "yükselen piyasalar"da, özel emeklilik şirketlerinin yatırım fonlarında toplanan ve yatırımlara yönlendirilen kıdem tazminatı fonlarının, çok muhtemel bir mali krizde ne ölçüde değer kaybedeceği ve en az 10 yıl süreli olmak koşulu ile yapılacak olan kıdem tazminatı sözleşmelerinin, kısa vadeciliğin kural olduğu küresel ekonominin koşullarına nasıl dayanabileceği ise ayrı bir tartışma konusudur. Hatırlamak gerekir ki emekli fonlarının yaygın olduğu bazı sanayileşmiş ülkelerde, işçi emekli fonlarının risklere karşı korunması için, bu fonları yöneten şirketlerin Türkiye'nin de dahil olduğu yeni ve riskli sermaye piyasalarında yatırımlara yönelmesi mevzuatla sınırlandırılmıştır.

VIII

TÜRKİYE'DE NEOLİBERAL POLİTİKALARIN KURUMSALLAŞTIRILMASI SÜRECİNDE YOLSUZLUK



Türkiye'de neoliberal politikaların, IMF'nin yakın izlemesi altında ve AB ile bütünleşme süreci çerçevesinde çeşitli yasal ve anayasal düzenlemeler yoluyla kurumsallaştırılmakta olduğu 1999'dan bu yana, bu sürecin meşrulaştırılmasına hizmet eden en önemli siyasal söylemlerden biri neoliberal yolsuzluk söylemidir. Yolsuzluğu, tarih ötesi ve devlete içkin bir sorun olarak "kamusal görevin özel kazanç amacıyla kötüye kullanılması" şeklinde tanımlayan bu siyasal söylem, sorunun Türkiye'nin de aralarında bulunduğu Güney ülkelerinde kronik hale geldiğini ileri sürmektedir.

VIII.1. Finansal Kriz ve Yolsuzluk

Neoliberal yolsuzluk söylemi, ülkemizdeki en büyük başarılarından birine, 2001 finansal krizi sonrasında Kemal Derviş eliyle imza atmıştır. Türkiye'de krizi takip eden günlerde, krizin finansal serbestleşmenin kendisinden kaynaklanan kırılganlıklardan dolayı değil, sürecin yolsuzluk ortamında yaşanması nedeniyle başgösterdiği savı, ulusal ve uluslararası düzeyde medya ve çeşitli araştırma kuruluşları tarafından sık sık dile getirilmekteydi. Kemal Derviş bu dönemde bu savı hemen sahiplenmiş ve başarıyla yeni-

den üretmiştir.[211] Derviş'in uygulamayı hedeflediği siyasi-iktisadi programın yolsuzlukla mücadele boyutuna ilişkin yaptığı aşağıdaki açıklama, bu tutumunun bir ifadesidir:

> "Yolsuzluk, bu programın çok önemli bir parçası. Şeffaflık, etkin devlet önemli. **Siyasal alan ile ekonomik alan birbirine saygılı olmalı, karışmamalı.** Her toplumsal kesim, siyasi ve demokratik mekanizmalar içinde istediklerini anlatacaktır. Ancak siyaset, piyasada kurallara saygılı davranır. Saygılı olmazsa, toplumdan destek görmez. Ekonomiyi kazaya uğratacak haksız kazanca yol açar. Türk toplumu, siyasi elden ekonomik kâr isteyenlere karşı çıkıyor. Siyasi ve ekonomik ayrışma, Türkiye'de kabul gören bir ilkedir. **Ekonomik çevreler de siyaseti olağanın üstünde etkilememelidir.** Bu programla bunu sağlayacağız."[212] (vurgular bizim)

2001 finansal krizinin, Türkiye'de neoliberal politikaların ve finansal serbestleşme sürecinin eleştirilerek gözden geçirildiği değil, kurumsallaştırıldığı bir dönemin önünü açması, finansal krizi yolsuzluğa bağlama stratejisinin ne yazık ki ne kadar etkili olduğunun bir göstergesidir. Krizin ardından "15 günde 15 yasa" aciliyeti içinde başlatılan neoliberal kurumsallaştırma süreci içinde yolsuzluk, başta bankacılık ve sağlık sektörleri olmak üzere bir çok sektörün yeniden yapılandırılmasında, merkezden yerel yönetimlere yetki devredilmesinde ve kamu harcamalarının yapılması ve denetlenmesinde değişiklikler öngören yasal düzenlemelerin meşrulaştırılmasında hükümetlerin yanı sıra IMF ve DB gibi uluslararası finans kuruluşları tarafından da sıkça kullanılan önemli siyasal söylemlerden biri haline gelmiştir.[213] Kriz sonucu derinleşen yoksulluğa ve krize bahane sağlayan yolsuzluklara karşı mücadele edeceği iddiasıyla, krizin yarattığı olağanüstü siyasal koşullar içinde işbaşına gelen AKP hükümeti de, 2002'den bu yana bu neoliberal stratejinin sadık

211 Krizi, Türkiye'deki yolsuzluk süreci ile ilişkilendiren görüşlerden ikisi için bkz. S. Ergin, "Deniz Bitince", *Hürriyet*, 13 Mart 2001 ve Center for Strategic and International Studies, "Turkey's Crisis: Corruption at the Core", 21 Mart 2001, www.csis.org/media/csis/pubs/tu010305.pdf.

212 *Hürriyet*, "Derviş: Bizim Programın En Önemli Ayağı Yolsuzluk", 29 Nisan 2001. Ayrıca bkz. *Hürriyet*, "Derviş: Bankacılıkta Temizlik Operasyonu Şart", 10 Mayıs 2001.

213 Bkz. *Hürriyet*, "Yolsuzlukla Mücadelede 16 Altın Kural", 2 Eylül 2001.

takipçilerinden olmuş, özellikle devletin yeniden yapılanması sürecinde yapılan yasal düzenlemelerde yolsuzlukla mücadele söyleminin meşrulaştırıcı etkisinden sık sık faydalanmaya çalışmıştır.[214]

VIII.2. "Yolsuzlukla Mücadele Politikaları"nın Yolsuz Sonuçları: İki Örnek

Peki, ideolojik kaygılarla da olsa, yolsuzluk sorununa dikkat çekilmesi ve yolsuzlukla mücadelenin hükümetlerin önceliklerinin arasına sokulması, kendi başına olumlu bir gelişme olarak değerlendirilemez mi? Bu sorunun yanıtı ne yazık ki olumsuzdur. Zira, yolsuzlukla mücadele adına uygulamaya konulan yasal düzenlemelerin önemli bir bölümü, yaratılan beklentilerin aksine mevcut yolsuzlukları açıkça daha da artıracak niteliktedir. Türkiye'de kamu harcamalarının yapılması ve denetlenmesi alanlarında 2000'lerde çıkarılan ve yolsuzlukla mücadele açısından olumlu roller atfedilen iki yasal düzenlemenin, yani Kamu İhale Kanunu ile Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yapılış süreçleri ile olası olumsuz sonuçlarının örnek olarak incelenmesi, neoliberal kurumsallaşma süreci içinde yolsuzlukla mücadelenin bir amaç değil, daha çok ideolojik bir araç olduğunu göstermektedir. Bu iki "reform" girişimi, Türkiye'de yeni yolsuzluklara adeta davetiye çıkartır niteliktedir.

4 Ocak 2002 tarihinde IMF'ye verilen taahhütlere uygun olarak ve kamu ihalelerine şeffaflık getirilmesi iddiasıyla çıkartılan yeni Kamu İhale Kanunu'nun getirdiği en önemli değişikliklerden biri, yabancı sermayenin kamu ihalelerine girmesine izin verilmesi olmuştur. Kamu ihaleleri alanını uluslararası rekabete açan ve iç sermayenin pastadaki payını azaltan bu düzenlemenin kanunlaşmasında dikkat çekici olan, sürecin iç ve dış sermaye çıkarları arasında kıran kırana bir mücadeleye sahne olmasıdır.[215] Bu mücadele nedeniyle, kanun çıkarıldıktan sonra beş yıl içinde, ikisi DSP-ANAP-

214 Bkz. "Erdoğan: Yolsuzluğa sert tepki verdik", *Hürriyet*, 13 Şubat 2007 ve "TSK'nın da denetlenmesi için yasal düzenleme istendi", *Hürriyet*, 21 Ocak 2008.

215 F. Ercan ve Ş. Oğuz (2006), "Rescaling as a Class Relationship and Process: The Case of Public Procurement Law in Turkey", *Political Geography*, Sayı 25, 641-656.

MHP koalisyonu, diğerleri AKP hükümeti dönemlerinde olmak üzere, tam 7 kez değiştirilmiş ve bu değişikliklerle kanunun kapsamı daraltılmıştır. Yapılan değişikliklerle kanunun düzenlemesi dışında tutulan bazı alanlar şöyledir: enerji kurumlarının mal ve hizmet alımları, Hazine taşınmazlarının satış ve kiralama işlemleri, sosyal güvenlik kurumları, fonlar, bağımsız bütçeli kuruluşlar, Telekom, THY, özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar, uluslararası anlaşmalar ile sağlanan dış finansman ile karşılanacak mal ve hizmet alımları, uluslararası sermaye piyasalarına ilişkin danışmanlık ve kredi derecelendirme işlemleri. Bu alanlarda yapılacak yüksek meblağlı kamu ihalelerinde, iç ve dış sermaye kesimlerinin çatışan çıkarlarını idare etme kaygısı, hükümetler açısından açıkça şeffaflık kaygısından önce gelmiştir.[216] Öte yandan, bu süreç içinde IMF ve DB tarafından talep edilen bazı değişiklikler de, bu kuruluşların rant yaratma ve koruma kaygılarını ortaya koymaları açısından ayrıca önemlidir. Bu kuruluşlar, dış finansman ile karşılanacak mal ve hizmet alımlarını rekabet konusu olmaktan çıkararak, çoğu eski mensupları tarafından kurulmuş olan yabancı danışmanlık şirketlerine sorunsuz kaynak akışını sürdürmeyi hedeflemişlerdir.

Kamu harcamalarının denetlenmesi konusuna gelirsek, Türkiye'de kamu mali denetimini düzenleyen 80 yıllık 1050 sayılı Kanun, IMF, DB ve OECD'nin baskılarının yanı sıra AB'ye üyelik sürecinin de bir gereği olarak 2003 yılında sessiz sedasız değiştirilmiştir.[217] Bu düzenlemeyle kamu kuruluşlarının harcama denetimleri Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu'ndan alınıp, iç denetçilere ve Sayıştay'ın belgeler üzerinde yaptığı muhasebe denetimine bırakılmıştır. ABD'de 1978'e kadar uygulandıktan sonra yolsuzlukları ve usulsüzlükleri engellemedeki yetersizlikleri nedeniyle aslında terkedilmiş olan eski Anglo-Sakson anlayışa dayanan bu düzenlemenin, Türkiye'de yolsuzlukla mücadele açısından önceki uygulamaya

216 S. Bayramoğlu (2005), *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, Ankara: İletişim Yayınları, 322-330.

217 K. Karatepe (2006) "Mali Anayasada Değişiklik: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çözümlemesi", *Memleket, Siyaset, Yönetim*, Sayı 2, Eylül, 43-93.

göre bir ilerleme sağlayabileceği çok şüphelidir.[218] Ancak, daha da vahim olan, tüm sorunlarına rağmen yeni düzenlemeyle öngörülen "iç denetçi" uygulamasının bile henüz hayata geçirilememiş olmasıdır; zira, harcama yapan 4465 kamu kuruluşunun bugüne kadar yalnızca 265'ine iç denetçi atanabilmiştir. Bunun pratik anlamı, kanunun yürürlüğe girdiği 2006 yılı başından itibaren Türkiye'de belediyeler dahil hiçbir kamu kuruluşunun harcamalarının gerçekten denetlenememesidir. Uluslararası finans kuruluşları tarafından dile getirilen, ancak mevcut Anayasa izin vermediği için hayata geçirilemeyen ileri bir çözüm önerisi, kamu harcamalarının denetiminin para karşılığı özel denetim şirketleri tarafından yapılmasıdır. Bu önerinin olası sonucu ise, Türkiye'de kamu harcamalarının denetiminin, halen bu alanda dünya piyasalarına hakim olan dört büyük uluslararası denetim firmasına (Price Waterhouse-Coopers, KPMG, Ernst&Young ve Deloitte&Touche) bırakılması olacaktır. Bu işin, neden Maliye Müfettişleri tarafından değil de bu firmalar tarafından daha iyi yapılacağına ilişkin hiçbir nesnel veri yoktur, ama aksine şüpheleri artıracak yeterince bilgi vardır: Bu "Dört Büyükler"in, ABD'deki Enron skandalındaki sorumluluğu nedeniyle iflas ettirilen Arthur Andersen'le birlikte aslında daha önce "Beş Büyükler" olduğu, ya da Türkiye'deki bankaların zaten çoğunu denetlemekte olan bu firmaların 2001 krizinde iflas eden bankalara ilişkin daha önce tek bir uyarıcı rapor bile yazmamış olmaları gibi.

Sonuç olarak, Türkiye'de yolsuzlukla mücadele sürecinin parçası olarak sunulan ve meşrulaştırılan bu iki yasal düzenlemenin, mevcut yolsuzlukları daha da artırıcı etkilerinin olacağı ve yolsuzlukla

218 ABD'deki eski kamu mali kontrolü, ilgili kurumların üst yöneticilerine bağlı olarak çalışan iç denetçiler, ABD'de (Türkiye'deki Sayıştay'a karşı gelen) General Accounting Office'in denetimi ve özel şirketler tarafından yapılan paralı denetimden oluşan üçlü bir sisteme dayanıyordu. ABD'de usulsüzlükleri ve yolsuzlukları önlemekte yetersiz kalan bu sistem, Kıta Avrupası'ndaki sistemden ithal edilen teftiş kurullarının da denetim sürecine dahil edilmesiyle 1978'de dörtlü bir yapıya kavuşturulmuştur. Bugün ABD'deki 59 kamu kuruluşunda yaklaşık 11.500 müfettiş istihdam edilmekte ve bunların 1.569'u Sağlık Bakanlığı'nda, 1.200'ü Savunma Bakanlığı'nda ve 1.030'u Maliye Bakanlığı'nda görev yapmaktadır. ABD'de teftiş kurullarına daha çok yetki verilmesi gerektiğinin tartışıldığı bir dönemde, Türkiye'de 1879'dan bu yana kamu mali kontrolünün önemli bir parçası olan teftiş kurullarının kamu denetimi yetkilerinin ellerinden alınmış olması yolsuzlukla mücadele açısından açıkça çelişkili bir gelişmedir.

mücadele etmekten çok, uluslararası sermayeye yeni birikim alanları açmayı hedefledikleri açıktır.

VIII.3. Neoliberal Küreselleşme Süreci ve Yolsuzluk

Yolsuzluğun, uluslararası sermaye açısından, giderek daha önemli bir sorun haline gelmesinin ve son yılların en çok tartışılan konuları arasına girmesinin iki temel nedeni vardır: birincisi, güçlü çokuluslu şirketler arasında küresel düzeyde yaşanan sert rekabetin, rüşvet, kayırma ve kollama gibi yolsuzluklar nedeniyle siyasi müdahale gerektiren bir çatışmaya dönüşmesi; ikincisi, devletin -özellikle Güney'deki devletlerin- neoliberal anlayışa uygun olarak yeniden yapılandırılması süreci içinde ortaya çıkan siyasi çatışmaların idare edilmesinde yolsuzluğun çok etkili bir hegemonik söylem olarak ortaya çıkması.

Küresel Rekabette Bir Çatışma Konusu Olarak Rüşvet

Yolsuzluğun, küresel düzeyde sermayeler arası rekabet açısından sorun olmaya başlaması 1990'ların ortalarına denk düşmektedir. Aralarında Türkiye'nin de bulunduğu pek çok Güney ülkesinde yolsuzluk sorununun neoliberal politikaların hayata geçirilmeye başlandığı 1980'li yıllardan itibaren kaygı verici bir artış göstermeye başladığı düşünülürse, uluslararası alanda konuya gösterilen görece geç ilginin bu yerel kaygılardan beslenmediği kolayca anlaşılabilir.

OECD, Birleşmiş Milletler, AB, IMF ve DB gibi uluslararası kuruluşların yolsuzluğa karşı mücadele amacıyla kararlar almaya başlamaları, esas olarak 1994 sonrası döneme rastlamaktadır. Bu konudaki ilk uluslararası girişimlerden sayılan, OECD'nin aynı yıl oluşturduğu Rüşvet Üzerine Çalışma Grubu, esasen, tüm üye ülkelerde rüşvetin vergi indirimine tabi olmasına son verilmesini ve yabancı memurlara rüşvet verilmesinin suç sayılmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Eski IMF yetkililerinden Vito Tanzi, yolsuzluk konusunun uluslararası kuruluşların gündemine bu dönemde, Amerikalı siyasetçi ve işadamları tarafından taşındığını ileri sürmektedir. Sorun, basitçe, başka ülkelerde verdikleri rüşvetleri

muhasebeleştirme ve kârlarından düşme imkanına sahip olan Avrupalı şirketler karşısında, ABD şirketlerinin bu imkândan faydalanamıyor olmaları ve bunu haksız rekabet olarak görmeleridir. Bu sorunun, özellikle 1990'ların ortasında yakıcı bir sorun haline gelişinin ardında ise, Doğu Bloku'nun yıkılışı sonrası uluslararası rekabete açılan yeni piyasalarda yaşanan kıran kırana mücadele yatmaktadır.

Hegemonik Bir Söylem Olarak Yolsuzluk

Yolsuzluk sorununun, neoliberal gündemi meşrulaştırmaya hizmet eden etkili hegemonik bir söyleme dönüşmesi ise, 1997 Doğu Asya Krizi sonrasındadır. Krizin ardından IMF, krizden Fonu ve neoliberal finansal serbestleşme politikalarını sorumlu tutan eleştirilere cevaben, krizin bölge ülkelerindeki ahbap-çavuş ilişkisine benzeyen devlet-iş dünyası ilişkileri sebebiyle patlak vermiş olduğunu ileri sürmüştür. Böylece yolsuzluk, özellikle IMF ve DB tarafından, "birinci kuşak reformlar" olarak tanımlanan mali ve ticari serbestleştirme ve özelleştirme gibi neoliberal politikaların başarıyla uygulanamamasının temel bahanesi, bu politikaların kurumsallaşmasını hedefleyen "ikinci kuşak reformlar"ın da itici gücü haline getirilmiştir. Buradan anlaşılacağı gibi, 2001 krizi sonrası Kemal Derviş tarafından izlenen siyasi strateji orijinal olmayıp, bu deneyimin basit bir taklidinden ibarettir.

Öte yandan, yolsuzlukla mücadele söyleminin neoliberal kurumsallaşma sürecinde hegemonik işlevler görmeye başlamasıyla, uluslararası kurumlar tarafından yapılan yolsuzluk tanımının da genişlemeye başladığı gözden kaçmamalıdır. Doğu Asya Krizi'ne kadar, esas olarak rüşvet ve kara para aklanması gibi mevcut hukuki düzenlemelerin ihlali anlamına gelen durumları tanımlamak için kullanılan yolsuzluk terimi, krizden sonra IMF'nin yorumunu da destekleyecek biçimde rantçılık ve kayırmacılık türü ilişkileri de içeren geniş bir kapsama kavuşmuştur. Nitekim, krizi takip eden yıllarda DB'ce kabul edilen yolsuzluk kategorileri arasına "kanun ve düzenlemelerin ya da hükümet politikalarının *yapılmasını* özel

kazanç sağlayacak biçimde etkilemek" anlamında kullanılan "devletin zaptı" da eklenmiştir.[219] Yasama faaliyetinin kendisinin ya da siyaset yapma biçimlerinin sorgulanmaya başlandığı "devlet zaptı" gibi yolsuzluk biçimleri, hukuka referansla açıklanan ve tartışmasız suç olarak tanımlanabilen diğer yolsuzluk biçimleriyle karşılaştırıldığında, varlığı ancak ideolojik ve öznel olarak tespit edilebilecek son derece muğlak yolsuzluk biçimleridir.

Siyasileşen Yolsuzluk Tanımı ve Devletin Yeniden Yapılandırılması

Peki, uluslararası tartışmalarda yolsuzluktan giderek rantçılık ve kayırmacılık türü ilişkilerin anlaşılır olmasının pratik anlamı nedir? Günümüzde yolsuzluğun bu genişlemiş anlamı üzerinden tartışma konusu yapılan sorun, geç kapitalistleşen ülkelerdeki devlet-sermaye ilişkilerinin tarihsel niteliğidir. Yolsuzluk söyleminin neoliberal anlayışa sağladığı en önemli ideolojik açılım, ulus-devletle ulusal sermaye arasında, kapitalizmin tarihsel gelişimi içinde 1945 sonrası kurulmuş olan ve 1980'lere kadar meşru kabul edilen karşılıklı destek ilişkisini etkili bir biçimde gayrimeşrulaştırması olmuştur. Bu durumu, kamusal çıkar-özel çıkar ayrımına dayalı genelgeçer yolsuzluk tanımı üzerinden ifade etmek gerekirse, "kamusal" olanın küresel sermayenin genel çıkarlarına uygun olarak yeniden tanımlandığı günümüzde, küresel rekabet içinde ayakta kalamayacak olan sermaye gruplarının devletle kurdukları her türlü ayrıcalıklı destek ilişkisi "özel" çıkarın bir ifadesine, dolayısıyla yolsuzluğa dönüşmüştür. Yani, bu genişletilmiş yolsuzluk tanımıyla, devletle sermaye arasındaki ilişkinin yeni meşru sınırları çizilmektedir.[220]

Cüneyt Ülsever'in 2001 krizi sonrası yazdığı bir yazıdan yapılan aşağıdaki alıntı, yolsuzluğun bu genişletilmiş tanımından yola çıkılarak, her koşulda kaybeden halk sınıfları nezdinde neoliberal

219 World Bank (2000), *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, Washington D.C.: World Bank,xv.

220 P. Bedirhanoğlu (2006), "Tarihsel ve Sınıfsal Bağlamı İçinde Yolsuzluk Tartışmaları", C. Gürkan, Ö. Taştan ve O. Türel (der.), *Küreselleşmeye Güney'den Tepkiler* içinde, Türk Sosyal Bilimler Derneği, Dipnot Yayınları, 163-83.

söylemin nasıl popülerleştirildiğinin iyi bir örneği olması açısından önemlidir:

> Bizde başarının sırrı, **politikacı** ve **bürokratla** kurulan yakın ilişkiye dayanır. **Ahbap-çavuş ilişkisine dayanan bu sistemin adı, işbirlikçi kapitalizmdir.** ..... Böyle bir sistemde devletin nimetleri eşit paylaşılamaz. Herkes katkısı kadar pay alır. Siyasetçiye bir kuru oy ile sahip çıkan **vatandaşın** payına **az,** siyasetçiyi bir seçim boyu sırtlayan **işadamının** payına **çok** düşecektir. Bu yöntemin adı da **yolsuzluk ekonomisi** olarak konmuştur. ..... Kim ne derse desin; **Kemal Derviş** buraya, artık küreselleşen dünyaya zarar vermeye başlayan **işbirlikçi kapitalizm** oyununu bozmak üzere, **ABD** tarafından gönderilmiştir. Amacı, **şeffaf** ve **akılcılığa** dayalı bir **kapitalist sistem** kurmaktır. Küreselleşen dünya, artık asalak ülkeleri taşıyamıyor. **Derviş**'in temsil ettiği bu girişim bu ülkenin hayrınadır(Vurgular Ülsever'in).[221]

Cüneyt Ülsever'in söylemediği ya da görmek istemediği, yolsuzluğun -ya da kendisinin tanımladığı anlamda işbirlikçiliğin-, gelişmiş kapitalist ülkelerde de aşılamamış bir sorun olduğudur. Son yıllarda ABD'de yaşanan Enron ve Worldcom ya da Almanya'da patlak veren Siemens skandallarının da ortaya koyduğu gibi, gelişmiş kapitalist ülkelerin yolsuzluk açısından Güney ülkelerinden farkı, birinci grup ülkelerde yolsuzluğun uzmanlaşma gerektiren, karmaşık, tespiti zor, başka bir deyişle, "gelişmiş" biçimler içinde ortaya çıkıyor olmasıdır. Bu şartlar altında, neoliberal yolsuzlukla mücadele gündeminin Güney ülkelerine vaat edebileceği tek değişim, olsa olsa *ilkel* yolsuzluklardan *gelişmiş* yolsuzluklara geçilmesi olacaktır.

Tüm bu nedenlerle, bugün yolsuzlukla mücadele, hem rüşvet ve kara para aklama gibi açıkça hukuk-dışı faaliyetleri önlemeyi hedefleyen sınırlı bir alan olarak, hem de devletin neoliberal mantıkla yeniden yapılandırılması sürecini meşrulaştıran ideolojik bir söylem olarak, küresel rekabet koşullarını uluslararası sermaye lehine belirleme mücadelesinin bir parçasıdır. Üstüne üstlük, asıl amaç yolsuzlukla mücadele değil, ilkel birikim koşullarını andıran bir kapışma süreci içinde, olabildiğince çok alanı, olabildiğince hızlı bir biçimde ve "piyasa disiplini" adı altında sermaye sömürüsüne açmak olduğundan, bu süreçte yolsuzluklar olağanüstü bir hızla artmaktadır.

221 C. Ülsever, "İşbirlikçi Kapitalizmin Aktörleri Krizi Nasıl Çözecek?", *Hürriyet*, 14 Mart 2001.

VIII.4. Sermayenin Kuralsızlaştırma Yoluyla Küreselleşmesi

Yolsuzluğun somut bir sorun olarak neoliberal dönüşüm süreci içinde palazlanmasının nedenleri, 1970'lerden itibaren bu tür bir dönüşümü zorunlu kılan sermaye birikim krizi ve bu dönüşümün özgül tarihsel koşulları içinde aranmalıdır. Genel olarak, tüm kapitalist kriz ve dönüşüm süreçlerinin, zamanın burjuva hukuk zemininin dışına çıkıldığı ve yolsuzlukların arttığı toplumsal karmaşa ortamlarını beraberinde getirdiği söylenebilir. Zira, kapitalist kriz ve dönüşüm dönemleri, sermaye birikim sürecindeki çıkmazların aşılabilmesi için, sermaye-emek mücadelesinin ve sermayeler arası rekabetin koşullarının yeniden belirlendiği sert toplumsal çatışma dönemleridir. Kapitalist devletler, bu süreçte, hem sermayenin birikim ve tahakküm koşullarının yeniden belirlendiği mücadeleler içinde, hem de güçlü sermaye çıkarlarının korunmasını sağlayacak yeni kuralların tescillenmesi aşamasında belirleyici bir rol oynarlar. Türkiye'de uluslararası sermaye hareketlerinin serbestleştirildiği 1989 sonrası, devletin bütçe açıklarını vergilendirmeyle değil, iç borçlanmayla kapatma yoluna gitmesi ve bu yolla devletten özel sektöre büyük bir kaynak aktarımı sürecinin başlaması bu yorumu destekleyen önemli örneklerdendir. Nitekim, 1997-2003 yılları arasında Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilen bankalar arasında yer alan Yurtbank, 1996-2000 arasında Hazine bonosu ve devlet tahvillerinden 68.2 milyon dolar, Bank Ekspres 71.2 milyon dolar, Yaşarbank 328 milyon dolar, Interbank 434.2 milyon dolar, Bank Kapital 557.5 milyon dolar, Egebank 859.4 milyon dolar kazanç elde etmişlerdir. Öte yandan, özelleştirilen Sümerbank'ı 103.4 milyon dolara satın alan Garipoğlu'nun Hazine bonosu ve devlet tahvilleri faizlerinden sonraki 2 yılda 145 milyon 200 bin dolar, Etibank'ı Sabah grubu ortaklığıyla 155.5 milyon dolara satın alan Cavit Çağlar'ın ise 162.5 milyon dolar kazanmış olması da devletten sermayeye kaynak aktarımının dikkat çekici diğer örnekleridir.[222]

Neoliberal küreselleşme süreci içinde, finansal ve ticari serbestleştirme ve özelleştirme politikalarının kuralsızlaştırma ile

222 *Cumhuriyet*, 16 Kasım 2000.

iç içe yaşanması, devletlerin boşaltmasıyla sermaye sömürüsüne açılan yeni alanlarda sert paylaşım mücadelelerine neden olmuştur. Sürece damgasını vuran kuralsızlaştırmanın temelinde, 1945 sonrasının özgül siyasi ve iktisadi koşulları içinde şekillenen ve 1970'lerden itibaren sermaye birikimine ket vurmaya başlayan "kalkınmacı kapitalizm"in hukuki altyapısının bu süreçle çatışması, ancak yerine yenisini koymak için gerekli siyasi zemin ve iradenin henüz oluşmamış olması bulunmaktadır. Hukuk dışılık ya da adalet duygularını zorlayan "hukuki" düzenlemeler bu nedenle sürecin başat özelliklerindendir. Yine Türkiye'deki bankacılık sektöründen örnek verirsek, özel bankaların zararlarının kamulaştırıp devlete yüklenmesi, kamusal yararların özel bankalara devredilmesi ve özel bankaların bağlı bulundukları sermaye gruplarına hukuk dışı mekanizmalarla kaynak aktarmaları bu sürecin uzantılarıdır.[223] Bu tür yağmalama pratiklerinin, Doğu Asya Krizi'ne kadar neoliberal yolsuzluk tartışmaları içinde ısrarla yok sayılmış olması da ayrıca manidardır.

1990'ların sonlarından itibaren uluslararası sermaye, neoliberal dönüşüm mücadeleleri içinde geliştirdiği yeni tahakküm biçimlerini kurumsallaştıracağı ve gasp ettiklerini tescilleyeceği anayasal ve yasal değişiklikler peşindedir. Yolsuzluğun bu süreçte, mevcut hukuki zeminin ötesine geçen siyasi bir sorun olarak "fark edilmesi" bu açıdan bir tesadüf değildir. Zira, bu genişletilmiş neoliberal yolsuzluk tanımı sayesinde, sermayeye iki önemli ideolojik açılım sağlanmaktadır: bir yandan gündelikleşen ve Güney'den Kuzey'e artı-değer aktarımının aracı haline gelen finansal krizlere, finansal serbestleşme sürecini sekteye uğratmayacak bir açıklama bulunmakta, bir yandan da yolsuzlukla özdeşleştirilen devletin, sermayenin birikim ihtiyaçlarına cevap oluşturacak biçimde yeniden

223 Özel sektörde oluşan zararların kamulaştırılması ve devlete yüklenmesi uygulamasına şu örnekler verilebilir: Durumu kötüleşen banka ve şirketlerin batmaktan kurtarılması, kamusal yararların özel sektöre devri, özel bankalardan bağlı bulundukları sermaye gruplarına kaynak aktarımı ve bu gruplara ayrıcalıklı kredi sağlanması, off-shore bankacılık, "back-to-back" kredilendirme, adresi dahi belli olmayan paravan şirketlere kredi kullandırma, grup firmalarından herhangi birine iştirak etme. Bkz. N. Ergüneş (2005), *Bankalar, Birikim, Yolsuzluk: 1980 Sonrası Türkiye'de Bankacılık Sektörü*, Marmara Ü. SBE, yayınlanmamış doktora tezi.

yapılandırılması süreci meşrulaştırılmaktadır. Yukarıda tartışılan ve 2000'lerin başında Türkiye'de yolsuzlukla mücadele adına çıkartılan Kamu İhale Kanunu ile Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu işte bu kaygının ürünlerindendir. Kurumsallaşma kaygılarıyla dayatılmaya çalışılan bu kanunların yolsuzlukla mücadele ümitlerini darmadağın edecek düzenlemeler içermesi, bir yandan yolsuzluğun kapitalist üretim ilişkilerinin sürekli bir boyutu olduğunun, bir yandan da kapitalizmin bağımlı ve eşitsiz gelişimi içinde Güney ülkelerinde yaşanan toplumsal çelişkilerin keskinliğinin bir göstergesidir.

VIII.5. Yolsuzluk ve AKP

AKP yönetimi işbaşına geldiği 2002 yılından bu yana, neoliberal politikalara, kendisinden önce hiçbir iktidarın olmadığı kadar sadık bir çizgi izlemektedir. Bu AKP'nin, neoliberal yolsuzlukla mücadele gündemine de sıkı sıkı sarılması ve bunun sağladığı ideolojik ve maddi "nimetlerden" sonuna kadar faydalanması anlamına gelmektedir. AKP iktidarı süresince, bir yandan OECD, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi gibi çeşitli uluslararası kuruluşlar tarafından hazırlanan yolsuzlukla mücadele sözleşmeleri TBMM onayından geçirilip ulusal hukukun bir parçası haline getirilmiş, bir yandan da yolsuzlukla mücadele adına devletin neoliberal mantıkla yeniden yapılandırılması sürecine büyük bir hız verilmiştir.

Yolsuzlukla mücadele konusundaki çığırtkanlığına rağmen AKP hükümeti, neoliberal dönüşüm sürecini kuralsızlaştırma ile iç içe sürdürme konusunda, daha önceki hükümetlerden çok da farklı bir tablo çizmemektedir. AKP dönemi kuralsızlaştırmalarından birkaç çarpıcı örnek verelim: Tohumculuk alanının uluslararası sermayenin sömürüsüne bir an önce açılması için, aslında TBMM'de görüşülmesi günler alabilecek Tohumculuk Yasası, "temel yasa" olarak büyük bir hızla çıkartılıvermiştir; Anayasa'nın açıkça "yasa ile düzenleneceğini" belirttiği tohumculuk, karayolları taşımacılığı ya da kıyı ve limanlara ilişkin konularda gerekli dönüşümler yasa ile değil, ilgili bakanlıkların yönetmelikleri ile

kotarılmıştır; yasama organının yetkileri, yürütmenin alt makamlarına devredilmiştir; yönetmelikle düzenleme yapılarak, yasama organı "by-pass" edilmiştir; yargının iptal kararlarının geçersizleştirilmesi amacıyla çeşitli özelleştirme uygulamaları ve Cargill örneğinde olduğu gibi geriye dönük hak sağlayan kanunlar çıkarılmıştır; Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) her şeyi ne pahasına olursa olsun satacak bir kurum haline getirilmiştir. Mevcut yasal yapı ve düzenlemelerin hiçe sayılarak hile ve zorbalıkla değiştirildiği bu sürecin kendine özgü bir yolsuzluk süreci olduğu açıktır.

AKP'nin sadık neoliberal duruşunu, İslamcı bir parti olduğu iddiaları nedeniyle ülke içindeki meşruiyetinin sürekli tartışma ve çatışma konusu yapılmasıyla ve bu kırılganlığını aşabilmek için, ABD'nin ve uluslararası finans kuruluşlarının güven ve desteğine sürekli ihtiyaç duymasıyla açıklamak mümkündür.[224] Öte yandan, neoliberal dönüşüm sürecinin 'gri alanları' içinde ortaya çıkan manevra imkanlarının da, AKP iktidarına siyasi kırılganlığını aşabilmenin ek maddi koşullarını sağladığı gözden kaçmamalıdır. AKP, bugün her türlü yeniden yapılanma sürecini, kendi tarikatçı kadrolarını yeni yapılara yerleştirme amacıyla kullanmakta, bu çerçevede belirli bir uzmanlık gerektiren pek çok kadroya Diyanet kökenli ve/veya din eğitimi görmüş kişileri atamaktadır. Öte yandan, Türkiye'de neoliberal dönüşümün önceki dönemlerinde genel nitelik taşıyan rant paylaşımı, vurgun ya da avanta yoluyla sermayeye kaynak aktarımı mekanizmaları da, AKP iktidarı altında yaşanan kurumsallaşma süreci içinde yeni biçim ve içerikler kazanmaktadır. Sağlık, sosyal güvenlik ve eğitim alanlarındaki kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması süreçleri, AKP açısından, doğrudan seçilmiş sermaye gruplarını ve tarikat bağlantılı şirket ve kuruluşları kayıran uygulamalar yoluyla partinin sermaye tabanının güçlendirilmesi anlamına gelmektedir. Gülen'in derlediği bilgilere göre, 2005 yılında gerçekleşen kamu ihale tutarları, kurumlara göre değerlendirildiğinde, belediyeler birinci (yüzde 20), KİT'ler ikinci (yüzde 19.9), Sağlık Bakanlığı üçüncü (yüzde 10.5) ve Milli

224 İ. Uzgel (2006), "AKP: Neoliberal Dönüşümün Yeni Aktörü", *Mülkiye Dergisi*, Cilt XXX, Sayı 252, 7-18.

Eğitim Bakanlığı dördüncü (yüzde 6.3) sırada yer almaktadır.[225] Yeni Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu sayesinde bu süreçlerin hiçbirinin gerçekten denetlenememekte olduğu düşünülürse, neoliberal kurumsallaşma sürecinin ve yolsuzlukla mücadele safsatasının, AKP döneminde Türkiye'de ortaya çıkan özgül yolsuz sonuçlarını tahmin etmek kolaylaşacaktır. İmar değişikliği yapılması karşılığında belediyeye 10 adet bilgisayarı rüşvet olarak almakla ve bunları bazı muhtarlıklara ve sivil toplum kuruluşlarına dağıtmakla suçlanan AKP'nin Samsun Belediye Başkanı'nın 2006 Eylül'ünde bir yerel gazetede yer alan açıklamaları, yolsuzlukla mücadele ve şeffaflık adına bugün hangi noktaya gerilediğimizin herhalde en çarpıcı ifadesidir: "Her şey benim bilgim dahilinde, kimseye açıklama yapmak mecburiyetinde değilim".[226]

AKP'nin ve Başbakan Erdoğan'ın Çalık Holding'in sahibi Ahmet Çalık'la ilişkisi üzerine basından derlenen şu bilgiler ise, AKP dönemindeki yolsuzluk ve kayırmaların boyutlarının "10 bilgisayar"ın çok üzerinde olduğunun habercisidir: Orta Asya ve Hazar havzası petrollerini Türkiye üzerinden dünya pazarlarına taşıyacak Samsun-Ceyhan Ham Petrol Boru Hattı projesi ihaleye çıkmaya bile gerek duyulmadan, Şubat 2006'da Çalık Grubuna tahsis edilmiştir.[227] Ayrıca, Enerji Bakanı Hilmi Güler İsrail'i ziyaretinde, Ceyhan Nehri'nden İsrail'e uzanacak petrol boru hattının inşasının da Çalık'a verilmesi talebinde bulunmuş[228], Başbakan Erdoğan'ın Sudan'ı ziyareti sırasında, Indian Oil'e verilmiş olan bir proje bu şirketten alınarak Çalık Grubuna verilmiştir.[229] Çalık Grubu devlet destekli yükselişini, Nisan 2008'de TMSF tarafından satışa çıkartılan ATV-Sabah şirketler grubunu 1.1 milyar dolara satın alarak sürdürmüştür. Grup, bu meblağın 750 milyon dolarlık kısmını Vakıfbank ve Halkbank'tan sağladığı kredilerle, kalan kısmını da Katar'lı medya kuruluşu Al Wasaeel Interna-

225 F. Gülen (2006), "AKP'nin İktidar Olduğu Dönemde Kabul Edilen Yasalar Hakkında Değerlendirme" *Mülkiye Dergisi*, Cilt XXX, Sayı 252,151.

226 *Samsun Halk Gazetesi*, 8 Eylül 2006.

227 *Hürriyet*, 15 Mayıs 2006.

228 *Cumhuriyet*, 20 Aralık 2006.

229 A. Sirmen, "Aile Fotoğrafında Çalık'ın Yeri...", *Cumhuriyet*, 5 Nisan 2007.

tional Media'ya yüzde 25 hisse satarak karşılamıştır.[230] Öte yandan, Çalık Grubu'nun AKP ile ilişkisinde sorgulanması gereken başka sorunlu konular da vardır. Örneğin, Başbakan'ın damadı Berat Albayrak Mart 2007 sonu itibariyle Çalık Holding'e genel müdür olarak atanmıştır.[231] Eski TPAO genel müdürü olan ve bu göreve AKP'nin iktidara gelmesinin ardından ABD'den özel olarak çağrılarak getirilen Saim Dinç, 30 Mart 2007'de emekliye ayrılmış ve Nisan 2007'de Çalık Enerji Grubu'nda işe başlamıştır.[232] Mevcut yasalar, bir kamu yöneticisinin, aynı sektörde iş yapan bir özel sektör şirketinde 3 yıldan önce çalışmaya başlayamayacağını söylerken, Enerji Bakanı Hilmi Güler'in bu konudaki yorumu, AKP'nin yasallık anlayışının niteliğini ve önceliğinin yasalardan çok "piyasada" olduğunu ortaya koyar niteliktedir: "Özel sektör, elemanlarını kamudan tercih ediyor. Netice itibariyle genel müdür emekliliğini istemiştir. Özel sektöre gitmek onun da hakkıdır."[233]

Son olarak, Türkiye'de başından beri başlı başına bir yolsuzluk pratiği haline gelen özelleştirme süreci içinde, AKP hükümeti döneminde yaşanan gelişmelere kısaca da olsa mutlaka değinmek gerekmektedir. Zira 1986-2007 yılları arasında Türkiye'de gerçekleştirilen özelleştirme işlemleri toplamı 30 milyar ABD doları iken, bu miktarın yüzde 73,3'lük bölümü (22 milyar ABD doları) AKP iktidarı tarafından gerçekleştirilmiştir. Çerçeve VIII.1-2, özelleştirme sürecinde ortaya çıkan yolsuzluk imkanlarının ne kadar geniş olduğunu, AKP döneminden somut örneklerle ortaya koymaktadır. Öte yandan, AKP hükümetinin özelleştirme faaliyetlerini farklılaştıran, bugüne kadar hiçbir iktidarın özelleştirme vebali altına giremediği TÜPRAŞ, Ereğli Demir-Çelik, PETKİM, TEKEL ve SEKA gibi kârlı devlet işletmelerinin, AKP dönemindeki özelleştirilmiş olmasıdır. Bu şirketlerin özelleştirme süreçleri, televizyonlarda yapılan açık artırma gösterilerine rağmen, ancak pervasız bir talan olarak tanımlanabilir. Birkaç örnek vermek gerekirse,

230 *Hürriyet*, "Sabah-atv parası Katar ve devlet bankalarından çıktı", 23 Nisan 2008

231 *http://www.milliyet.com.tr/2007/03/31/ekonomi/axeko03.html.*

232 http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/6210653.asp?m=1

233 N. Doğru, "Damadın Holdingine Ampüllü Ayrımcılık", *Vatan*, 1 Nisan 2007 ve *http://www.emo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=53119&tipi=17&sube=0.*

a) SEKA Balıkesir tesisi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın kendi değer tespitlerinin ellide birine, yani 1.1 milyon dolara satılmıştır.

b) TÜPRAŞ'ın ilk ihalesinde yüzde 75'lik hisse 1.3 milyar dolara satılmak istenmiştir. Halbuki yıllık cirosu 21.6 milyar YTL (yaklaşık 17 milyar dolar) olan TÜPRAŞ'ın, 2004 sonu itibariyle sadece bankalarda bulunan mevduatı 1.1 milyar YTL (yaklaşık 800 milyon dolar) idi. Daha sonra TÜPRAŞ'ın yüzde 14.76'lık hissesi de bir gece operasyonuyla borsa değerinin çok altında satılmıştır.

c) Kuşadası limanı özel imtiyazlarla devredilmiştir.

d) TEKEL Alkollü İçkiler Şirketi'nin satışı her boyutuyla bir skandaldır. Kısaca açıklamak gerekirse, TEKEL İçki Nurol-Özaltın-Limak-TÜTSAB ortak girişimine (MEY İçki) 292 milyon dolara satılmıştır. Ancak, şirketin satış anında nakit sayılan içki stoklarının değeri 126 milyon dolardır. Daha sonra, işçilerinin kıdem tazminatı olan 32 milyon dolar da devlete yüklenmiştir. Şirketin MEY İçki'ye devri bir hafta ertelenince, içki dağıtımı engellenerek alıcılara 9 milyon dolarlık bir ikram daha yapılmıştır. Satılan şirketin TEKEL AŞ'ye olan 307 trilyonluk borcu, devirden 9 gün önce tasfiye edilmiştir. TEKEL İçki'nin genel müdürü devirden önce 100 trilyonluk hammadde alarak devleti zarara uğratmış, ardından da Kamu Etik Yönetmeliği'ne aykırı olarak MEY İçki'ye genel müdür olmuştur. Ve alıcılar, 2 yılı ödemesiz banka kredisiyle devraldıkları TEKEL İçki'nin yüzde 90 hissesini iki yıl geçmeden 810 milyon dolara Texas Pacific Group'a satmışlardır.

(e) TEKEL'in tütün ve sigara işletmeleri, 2008 başında Japon Tobacco International (JTI) firmasına 1.7 milyar dolara ve borçlarının ve çalışanların kıdem tazminatlarının ödemesi devlete yüklemiş olarak satıldı. Halbuki 2003'te yapılan ancak sonra iptal edilen ilk satış ihalesinde aynı şirkete, yine JTI tarafından borçlarının ile çalışanların kıdem tazminatlarının ödemesi alıcı şirketin sorumluluğunda olmak üzere, 1 milyar 150 milyon dolarlık teklif verilmişti. 2003-2008 arasında, TEKEL'in ek yatırımlar yaptığı ve dünyadaki tüm şirketlerde görülen değer artışı gibi TEKEL'in de

piyasa değerinin yükseldiği düşünülürse, 2008 satışının nasıl olup da bu şekilde sonuçlanabildiği büyük bir soru işaretidir.[234]

(f) Bu çalışmanın basıma hazırlandığı günlerde basında, devletin Türk Telecom'daki hisselerinin yüzde 15'lik bir kısmını, gerçek değerinin neredeyse yarı fiyatına "halka" arz edeceği tartışılıyor, bunun aslında birilerini zengin etmek üzere hazırlanan bir "tezgah" olduğu sorgulanıyordu.[235]

Bunların yanı sıra AKP iktidarı döneminde belediyeler tarafından gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarında ortaya çıkan yolsuzluk ve kayırmacılık pratiklerine de ayrıca değinmek gerekmektedir. Zira, AKP döneminde belediyelerde yaşanan talanın daha önceki dönemlerde yaşananlardan en önemli farkı, belediyelerin daha önce kamu hizmeti olarak sundukları çöp toplama, kent içi ulaşım, cenaze, mezbaha ve hamam işletmeleri ve hatta yaşlı, kimsesiz, özürlü, yatalak, dul ve yetimlere yönelik yardım ve destek gibi alanlardaki faaliyetlerini giderek taşeron şirketlere aktararak özelleştirmeleri ve bu sürecin AKP için yepyeni rant imkanları yaratıyor olmasıdır. Belediyeler eliyle yürütülen özelleştirmeler sayısal olarak küçük çaplı olsalar da, siyasi sonuçları itibariyle önemlidirler ve AKP ile büyük medyanın çıkarları çatıştıkça zaman zaman medyada da eleştiri konusu olmaktadırlar.[236] Bu süreçte ortaya çıkan en basit kayırmacılık pratiği, özelleştirilen faaliyetlerin ilçe yönetimlerindeki partililerce ya da onların yakınları tarafından üstlenilmesidir. Öte yandan, bu tür belediye özelleştirmelerini başka özelleştirme pratiklerinden ayıran bir özellik, özelleştirilen hizmetin belediyenin iletişim, ulaştırma ve mekan altyapıları kullanılarak verilmeye devam edilmesidir. Kimi durumlarda, AKP'nin kadın kollarında gönüllü çalışan partili kadınların, bu "özel" şirketlere angarya işgücü olarak sunulması dahi söz konusu olabilmektedir. Kamusal ve özel alanların tamamen birbirine karıştığı bu tür uygulamalar sayesinde, bir yandan olağanüstü kamusal imkanlarla desteklenen bir özel birikim ve zenginleşme pratiği ortaya çıkmakta, bir yandan da bu

234 O. Oyan, "Nasıl özelleştirme, neye çözüm?", *Dünya*, 19 Mart 2008.

235 Necati Doğru, "Birileri yine malı götürüyor!", *Vatan*, 4.5.2008.

236 Bkz. E. Çölaşan, "Kara delik: Belediyeler", *Hürriyet*, 7 Mart 2007.

"sosyal faaliyetlerin" toplumsal-siyasal kazanım veya prestiji AKP'li belediyelere mal edilmeye devam edilmektedir.

Türkiye'de AKP döneminde gerçekleştirilen bu özelleştirme örnekleri, özelleştirmenin gerekçesi olarak sık sık dile getirilen, devletin bütçe açıkları için kaynak yaratılması ya da devlet harcamalarının azaltılması savlarının ne kadar temelsiz olduğunu ortaya koymaktadır. Özel sektöre ait işletmelerin devlet işletmelerinden daha etkin iş gördüğü savı ise, Türkiye'de sermaye-devlet ilişkilerinin tarihsel özgüllükleri içinde geçerli ve kanıtlanabilir görünmemektedir. Bu nedenle, günümüzde Türkiye'de gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının sermaye birikimi için yeni alanlar yaratmaktan başka geçerli bir açıklamasını bulmak zordur. Kârlı ve sektöründe büyük pay sahibi devlet işletmelerinin yeni sahibinin kim olacağının belirlenmesi sürecinin, bu nedenle sayısız yolsuzluk iddiaları ile birlikte devam ediyor olması çok da şaşırtıcı değildir.

ÇERÇEVE VIII. 1: Türkiye'de Özelleştirme Sürecinde Ortaya Çıkan Yolsuzluk Mekanizmaları

(1) İhale sürecindeki yolsuzluklar

a) Alıcıya göre şartname düzenleme ya da şartnameyi alıcı ile birlikte düzenleme (Örnek: TCDD limanlarının özelleştirilme ihaleleri).

Alıcıya göre şartname düzenleme, Türkiye'de çok rastlanan bir yolsuzluk türüdür; ancak, ihale sözleşmesinin ihale sırasında alıcı ile birlikte düzenlenmesi, örneğine pek rastlanan bir durum değildir. Çünkü, mantığın ve hukukun gereği olarak bir ihale sonucu imzalanacak sözleşmenin, ihaleden önce kesin biçimini alması ve ihaleye girenlerin bu koşulları kabul etmeleri gerekir. Buna karşın, TCDD Mersin ve İzmir TCDD limanlarının İhale Şartnamesi'nin "İşletici'nin Sorumlulukları" başlıklı maddesine göre, "sözleşme" ihaleden önce kesinleşmemiştir ve "*ihale süreci içinde teklif sahipleri ile yapılacak görüşmeler sonucunda kesin biçimini alacaktır.*"

b) İhale sırasında şartnameyi değiştirme (Örnek: Birinci TÜPRAŞ ihalesi).

Zorlu Grubu'nun kazandığı ve idari yargı tarafından iptal edilen birinci TÜPRAŞ İhalesi'nde, ÖİB'nin kurduğu İhale Komisyonu, tekliflerin verildiği oturumda, ihale yöntemini değiştirmiş, "kapalı teklif" yönteminden "pazarlık yöntemi"ne geçmiştir. Bunun üzerine Ankara 10. İdare Mahkemesi ihaleyi iptal edince, bir daha bu durumla karşılaşmamak için 4046 Sayılı Kanun'un 18. maddesi değiştirilmiştir.

c) İhale sürecinde ihale koşullarını değiştirme.

Türkiye'de çok sık karşılaşılan bir durum olduğu için, örnek vermeye gerek görülmemiştir.

d) İstenen firmaya koşulsuz satış yetkisi kazandırmak için boş ihale açma (Örnek: SEKA İşletmeleri).

ÇERÇEVE VIII.1: (Devam)

4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu'nun 18. maddesine AKP döneminde çıkarılan 4971 Sayılı Kanun ile eklenen fıkrayla *"en az iki ihale sonucunda, uygulanan ihale usulleri ile sonuç alınamaması halinde"*, üçüncü satışta *"belirli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle"* pazarlıksız satış hakkı verildiği için, sonuç ya da teklif alınamayan özelleştirme ihaleleri açılabilmektedir.

SEKA Kastamonu İşletmesi İşletmesinin satışı için 2000 yılında iki kez, 2002 yılında bir kez ihaleye çıkılmış; ancak yeterli sayıda teklif alınamadığı ya da teklif edilen fiyatlar İhale Komisyonu'nca düşük bulunduğu için iptal edilmiştir. 2003 Haziran ayında "belirli istekliler arasında kapalı teklif usulü" ile yapılan ihale sonucunda, "en yüksek fiyatı veren alıcıya" değerinin yarısının altına satılmasına karar verilmiştir.

Albayraklar'a satılan SEKA Balıkesir İşletmesi'nde de bu madde uygulanmıştır.

(2) **Düşük fiyattan satış**

a) Değeri düşük göstermek için değer tespit yöntemlerini değiştirme.

Aynı değer tespit yöntemiyle bile, senaryolarla oynayarak bir işletmenin değerinin yarı yarıya değişebileceği, aşağıda (c) bendinde açıklanmıştır. Burada ilginç olan ise, ÖİB'nin uyguladığını iddia ettiği değer tespit yöntemine bile sadık kalmamasıdır. Yani, ÖİB, uyguladığını iddia ettiği yöntemi bile doğru uygulamamakta ve işletme değerlerini gerektiğinde "itina ile" düşük gösterebilmektedir.

Devlet Denetleme Kurulu (DDK), ÖİB'nin uyguladığını iddia ettiği yöntem ve senaryolarla aynı işletme için değer tespiti yaptığı zaman ortaya şu sonuç çıkmıştır:

DDK (milyon $)	ÖİB (milyon $)
17.76	12.54
12.5	9.6

ÇERÇEVE VIII.1: (Devam)

b) Belirlenen değerin altında satma.

ÖİB, yalnız değer tespit yöntemleriyle oynamamakta, satışları belirlediği değerin bile altında yapmaktadır. DDK raporlarına göre, 24-25 milyon dolar değer biçilen bir işletme, 9 milyon dolara, 21 - 22 milyon dolar değer biçilen işletme 8,9 milyon dolara, v.b. satılmıştır.

c) Düşük fiyatla satmak için kanun değiştirme.

4046 Sayılı Kanun'nun 18. maddesinin ilk halinde, kanunda sayılan 10 değer tespit yönteminin *"en az üçünü kullanma"* zorunluluğu, AKP döneminde çıkarılan 4971 Sayılı Kanun'la *"iki"*ye indirilmiş, böylelikle özelleştirilecek yerin *"değerinin yüksek çıkması"* kanunla engellenmiştir.

Aynı değer tespit yöntemi ile (örneğin, İndirgenmiş Nakit Akımı Analizi) bile, aynı kuruluş için nasıl farklı değerlendirmeler yapılabileceğini görmek isteyenlere, DDK'nın ÖİB raporuna bakmaları önerilir:

"22.10.1999 ve 03.03.2000 günlü raporlarda 24 milyon dolar, 17.07.2002 günlü raporda ise 30 milyon dolar değer biçilmiştir. 2. senaryodaki değerler ise 15 milyon dolar ve 18 milyon dolardır.

Değer Tespit Komisyonu'nca 29.05.2003 tarihinde yapılan ve satışa dayanak oluşturan değerleme çalışmasında ise işletmenin satış değeri, danışmanlar tarafından belirlenen değerlerin yaklaşık yarısıdır"

Öte yandan, değer tespit komisyonu tarafından yapılan değer tespitinin ihaleden önce açıklanması zorunluyken, yine AKP döneminde çıkarılan 5398 Sayılı Kanun'la "Değer tespit sonuçları, kuruluşun özelleştirme işlemi tamamlanarak devir sözleşmesinde yer alan yükümlülüklerin yerine getirilmesinden sonra"ya ertelenmiştir.

d) Bütün olarak satıldığında daha yüksek fiyatla satılacak bir taşınmazı, daha ucuza satış için aynı kişiye parça parça satma (Örnek: Tekel'in Bozcaada'daki bağları ve taşınmazlarının 22.12.2003, 02.01.2004, 16.02.2005 tarihlerinde parça parça aynı kişiye satılması).

ÇERÇEVE VIII.1: (Devam)

(3) Aynı niteliklere sahip yerler için farklı satış koşulları belirleme

2003 ile 2006 yılı arasında satılan TEKEL'e ait 53 taşınmazın, bir bölümü "peşin bedel"le, bir bölümü "satış bedelinin % 50'si satış sözleşmesinin imza tarihinde peşin, bakiye tutarı bir yıl içerisinde taksitle" satılmıştır.

(4) Özelleştirilemeyecek yerleri özelleştirme kapsamına alarak özelleştirme (Örnek: Özelleştirme kapsamında olmayan Karayolları Genel Müdürlüğü'nün İstanbul'daki arazisi, satılabilmek için özelleştirme kapsamına alınmıştır).

(5) Siyasi yandaşlara satış

Örneklendirmek için gazete koleksiyonlarına başvurulabilir.

(6) Arazilere değer kazandırmak için imar planı değişikliği yapma (Örnek: TCDD'nin bir kısım taşınmazlarının satılması).

5335 Sayılı Kanun ile TCDD'ye taşınmazlarını "işletme fazlası" olarak ayırma yetkisi; Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na da, bu bölgelerde "*re'sen*" imar değişikliği yapma yetkisi verilmiştir.

Bu kapsamda, içlerinde garların bulunduğu binlerce hektar alan işletme fazlasına ayrılmış ve bunların bir bölümünün imar planı Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından değiştirilmiştir.

Ayrıca TCDD'nin 204 parça taşınmazı, ihale ile satılmıştır. Bunlar arasında İstanbul-Zeytinburnu'nda liman, İstanbul Maltepe'de 4 büyük taşınmaz, İstanbul Bakırköy ve B. Çekmece'de fidanlıklar, Hatay'da milyonlarca metrekarelik "bataklık-sazlık alan" vardır.

(7) Rekabet Kurulu, vb. gibi yetkili kurul kararlarına uymama (Örnek: TCDD Mersin Limanı Özelleştirmesi).

Rekabet Kurulu, TCDD Mersin Limanı'nın 2 parça halinde özelleştirilmesine karar verdiği halde, ÖİB, bu koşula uymamış ve limanı bir bütün olarak özelleştirmiştir.

ÇERÇEVE VIII.2: **Bir Garip Özelleştirme Hikayesi: EGO**

4 milyar dolar ile Türkiye'nin en borçlu belediyesi ve yerel yönetimlerin Hazineye ödenmemiş borçlarının yüzde 65'inden tek başına sorumlu olan Ankara Büyükşehir Belediyesi (ABB), borcunun yaklaşık dörtte birini oluşturan EGO'yu 30 yıllığına özelleştirdi.

ABB Başkanı Melih Gökçek ihale açılmadan önce Türkiye'nin en yüksek fiyatını alacaklarını iddia ediyor ve ihaleden 3 milyar dolar gelir bekliyordu. İhalenin sonucunda zorlukla 1.610 milyar dolara ulaşıldı.

Belediye'nin EGO üzerinden Hazine ve BOTAŞ'a olan borcu, EGO verilerine göre 800-850 milyon dolar, Hazine verilerine göre ise 1.1 milyar dolardı. 2 milyar dolarlık faiz borcu ise silinmişti.

Özelleştirmeye hazırlık

Genel seçimlerden önce Mayıs 2007'de 5669 Sayılı Kanun ile Doğalgaz Piyasası Kanunu'nda değişiklik yapıldı. Kanuna göre Gökçek yönetimindeki ABB, EGO'nun yürüttüğü doğalgaz dağıtım işini belediye tarafından kurulacak yeni bir şirkete devredecek, ancak bu devir Gökçek yönetiminin biriktirdiği doğalgaz borcunu kapsamayacaktı.

Belediyelerin Hazine'ye olan borçları için yaratılan uzlaşma fırsatını kullanmayan, mükerrer beyanlarıyla ve adeta hükümete meydan okuyarak ABB'nin Hazineye borcunu ödemeyeceğini ilan eden Gökçek, bu özel kanun ile diğer belediyelere tanınmayan bir ayrıcalıktan da yararlandı. Kanuna göre enerji alanının düzenleyen üst kurul olan EPDK'ya, EGO için 30 yıllık lisans verme zorunluluğu getirildi. Alıcı şirkete 10 yıl için birim hizmet ve amortisman bedeli ile (5.5 sent) taşıma bedeli gelir hakkı tanındı. Bu, alıcıya yılda 83.3 milyon dolar, 10 yılda yaklaşık 833 milyon dolar sabit gelir, Ankara'da yaşayanlara da bu kadar yük demekti.

ÇERÇEVE VIII.2: (Devam)

En yüksek birim hizmet ve amortisman bedeli

Öngörülen 5.5 sentlik bedel, EPDK'nın 2003 yılından bu yana yaptığı toplam 51 doğalgaz dağıtım ihalesi içinde kilovat/saat başına en yüksek birim hizmet ve amortisman bedeliydi. Daha önceki en yüksek bedel 2.97 sent ile Van'da verilmişti. Ankaralıların ödeyeceği bedel, bundan yüzde 75 fazlasıyla belirlenmiş oldu.

Özelleştirmeden önce zam

Belirlenen birim hizmet ve amortisman bedeli, doğalgaz dağıtım şirketini satın alacak şirkete, bugün uygulanan fiyata göre yüzde 10.8 oranında doğrudan zam yapma imkanının tanınması anlamına geliyordu.

Kanunun ardından hızla kurulan Başkent Doğalgaz A.Ş'ye, EPDK tarafından 31 Ağustos 2007 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 30 yıl süreli dağıtım lisansı verildi. Lisans verilmesi ve doğalgaz dağıtımının EGO'dan Başkent Doğalgaz A.Ş'ye devredilmesinin ardından satış sürecine yönelik karar da alındı. Lisans verilmesiyle birlikte, şirkete kanunda dolar bazında garanti edilmiş olan amortisman ve birim hizmet bedelini uygulama olanağı sağlanmış oldu.

ABB'den 17 Eylül 2007 tarihinde yapılan açıklamada, ABB Meclisi Olağan Toplantısı'nda Başkent Doğalgaz A.Ş'nin hisselerinin blok satışı kararı alındığı ve ihalenin Belediye Encümeni tarafından yapılacağı duyuruldu. ABB Başkanı Melih Gökçek, Türkiye'nin en büyük özelleştirmeleri arasında olacağını belirttiği Başkent Doğalgaz A.Ş'nin blok satışından 3 milyar doların üstünde gelir beklendiğini söyledi.

Yoğun talep

Önce ihalenin 26 Şubat 2008 tarihinde yapılacağı duyuruldu. Daha sonra ABB yazılı bir açıklama yaparak, ihaleye yoğun talep geldiğini, firmalara daha sağlıklı bilgi vermek, daha çok katılım sağlamak ve yüksek bir değere özelleştirme yapmak amacıyla ihalenin 14 Mart 2008'e ertelendiğini açıkladı.

ÇERÇEVE VIII.2: (Devam)

İhale

Yazar Ege Cansen olan biteni şöyle anlatıyor: "(ABB) borçlarını kapamak ve yatırım yapmak için... 30 yıl boyunca doğalgaz dağıtımından elde edeceği gelirleri kırdırdı... (Osmanlı)... bazı yerel vergi tahsili işlemini de ihale yoluyla "mültezim"lere... bırakırdı. Bu düzenlemeye "iltizam" denirdi... Ankara'da... doğal gaz dağıtan bir kuruluş hem doğal, hem yasal, hem de teknolojik olarak tekeldir. Tekel olan yerde fiyatı tekelci şirket veya kamu otoritesi belirler. Doğal gazın perakende fiyatı ile toptan alış fiyatı arasındaki "kâr payı" yüksek tutulursa, özelleştirilen ...şirketin değeri yüksek, düşük tutulursa düşük olur. Bu değer farkı gerçekte halktan toplanacak vergilerin iskonto edilmiş şimdiki değeridir. Ankara'da gaz dağıtımı gerçekten özelleştirilmek istenseydi, hizmet sunacak firmalar arasında "açık artırma" değil, "açık eksiltme" ihalesi yapılırdı. Belediye gaz satışından elde edeceği kârı kendi belirler, sadece halka sunulması gereken hizmetler için "bu işleri en ucuz kaça yaparsınız" ihalesi açardı... Son söz: Faizin yüksek olduğu yerde peşin fiyat düşük olur ("Bir İltizam İhalesi: Ankara Gaz", *Hürriyet*, 19 Mart 2008, vurgular yazarındır).

Kim kazandı?

Ne kapalı zarfla teklif vermenin, ne açık artırmanın yerleşik kurallarına uymayan bu "nev'i şahsına münhasır" özelleştirme sürecinden kim kazandı? EGO gibi kârlı ve önemli bir işletmeyi, Hazine ve BOTAŞ'a olan borçları düşüldükten sonra (tabii ABB'nin özelleştirmeden aldığı parayı bunun için harcayacağı varsayılmaktadır), neredeyse yok pahasına satmış olan Belediye'nin özelleştirmeden kısa vadede kazançlı çıktığı söylenebilir. Bu sayede ABB, haksız ve kural dışı rant dağıtma işlevlerini sürdürebileceği yeni bir finansman olanağına daha kavuşmuştur. EGO gibi kârlı ve kurulu bir işletmeyi değerinin çok altında alan Global Yatırım Energaz da, aldığı garantilerle bu işten kazançlı çıkmış olanlar arasındadır.

ÇERÇEVE VIII.2: (Devam)

Bu sürecin kaybedenleri ise açıkça devlet ve Ankaralılardır. Özelleştirme öncesi EGO'nun Hazine ve BOTAŞ'a olan borçlarının özelleştirme kapsamı dışında tutulduğu ve bu borcun 2 milyar dolarlık faizinin de silinmiş olduğu düşünülürse devlet bütçesi bu özelleştirme işlemi sonunda açıkça zarara uğramıştır. Devlet açısından Ankaralıların bundan sonra doğalgaz piyasasındaki keyfi uygulamalar karşısında duyacakları memnuniyetsizlikten doğan itibar ve meşruiyet kaybı da zararlar hanesine eklenmelidir. Bu süreç sonunda kaybettiği kesin olan diğer kesim de Ankaralılardır. Halen Ankaralılar doğalgaz dağıtımına başka illerle karşılaştırıldığında fahiş sayılabilecek düzeyde ödeme yapmaktadırlar. Günümüzde insani temel ihtiyaçlar arasına girmiş olan doğalgazın dağıtımının açıkça tekelci bir piyasa yapısına bırakılmış olmasının Ankaralılar üzerindeki diğer sonuçlarını da hep birlikte izleyeceğiz.

VIII.6. Nasıl Direnmeli?

Bu şartlar altında yolsuzlukla mücadele edilebilmesi için atılabilecek ilk önemli adım, yolsuzlukla mücadele adına önerilen neoliberal politikaların reddi olacaktır. Bunun için, neoliberal "yolsuzlukla mücadele" söyleminin tüm kapıları açan sihirli gücüne kanmayıp, güya bu amaçla gündeme getirilen girişimlerin gerçek amaçlarının ve somut sonuçlarının neler olduğunun özenle ve ısrarla deşifre edilmesi gerekmektedir.

İkinci ve daha zor olanı ise, neoliberal dönüşüm süreci içinde rantçılık ve kayırmacılık gibi ayrıcalıklı uygulamaları da kapsayacak biçimde genişletilen ve siyasileştirilen yolsuzluk tanımını radikal olarak dönüştürmek olabilir. Zira, kapitalizm içindeki devlet-sermaye ilişkilerinin yolsuzluk boyutlarını tanımlamada yasallık zemininden ayrılıp öznel ve siyasi yorumlara yelken açtığımızda, yolsuzluğun kapsamı, kapitalist üretim ilişkilerini kuran ve koruyan temel kurumlardan olan burjuva hukuk yapısını ve özel mülkiyeti içine alacak şekilde genişletilebilir. Burjuva hukuk yapısı,

sermayenin kapitalist sistemdeki ayrıcalıklı konumunu tescilleyip koruyan, ama buna rağmen hayata geçirilmesi ayrıcalıklara konu olan bir alandır. Örneğin, Motorola Şirketi'nin Uzanlar aleyhine dolandırıcılık iddiası, Türkiye ile ABD arasındaki en üst düzey diplomatik görüşmelerde ele alınıp çözülmeye çalışılan bir konu olabilirken, yine Uzanların mağdur ettiği "İmarzedeler", sorunlarına devletin dikkatini çekebilmek için sokaklarda eylemler yapmak zorunda kalmaktadırlar.[237] Buradan bakıldığında yolsuzlukla mücadele, koşulları ve sonuçları ancak sınıfsal olarak belirlenebilecek bir mücadeledir ve yolsuzluk tanımının sermayenin değil, emeğin perspektifinden, insan ilişkilerinin metalaştığı tüm durumları kapsayacak şekilde yeniden yapılması durumunda, ancak kapitalizm-karşıtı mücadeleye eklemlendiğinde başarıya ulaşabilir. Burjuvazinin vurgun, avanta ve rant mekanizmalarıyla, görünüşte devletleri, gerçekte halkı soymasının -yani tüm boyutlarıyla yolsuzluğun- son bulmasının kalıcı yolu, burjuvazinin bir sınıf olarak tarihe kavuşmasıdır.

237 Bu durumu ortaya koyan birkaç haber örneği için bkz. *Hürriyet*, "Telsim Sorununu Çözün", 10 Kasım 2001; *Hürriyet*, "İmarzedeler ASO'da Eylem Yaptı", 18 Eylül 2003; Emin Çölaşan "Bir ABD Gezisinin Ardından", *Hürriyet*, 30 Ocak 2004.

IX

YASAL DÜZENLEMELER VE NEOLİBERAL YAPILANMADA DERİNLEŞME

IX.1. Anayasa Üzerine Tartışmalar

AKP iktidarının gerçekleştirdiği ve gerçekleştirmeye çalıştığı yasal düzenlemeler Türkiye'deki neoliberal yeniden yapılanmayı derinleştirici niteliktedir. Bu girişimler IMF, DB ve AB raporlarında vurgulanan konu ve istekler dolayımında biçimlenmektedir. "Etkin ve demokratik yönetim" söylemi kullanılarak tüm toplumu ilgilendiren stratejik kararlar alınır ve bunların uygulanmasını sağlayacak düzenlemeler peşpeşe hazırlanır ve/veya gerçekleştirilirken, demokratik uzlaşı ve denetim mekanizmalarının dışında kalmakta da kararlı davranılmaktadır.

Söz konusu düzenleme ve/veya düzenleme önerilerinin önemli bir bölümü T.C. Anayasası'na ilişkindir. AKP 2002-2007 iktidar döneminde Anayasa'nın çeşitli maddelerini AB mevzuatına uyum gerekçesiyle değiştirmiştir. Bunlar dışında, milletvekili seçilme yaşını 25'e indiren, genel seçime katılacak bağımsız adayların birleşik oy pusulasında yer almasını sağlayan, 2007'deki Cumhurbaşkanlığı seçiminde karşılaşılan siyasal tıkanma ertesinde Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine imkân veren değişiklikler de gerçekleştirilmiştir (bkz. Çizelge IX.1). Bütün bu girişimlere rağmen AKP'nin 1982 Anayasasını kendi iktidarı için engelleyici bulduğu anlaşılmaktadır. Özellikle 1982 Anayasası çerçevesinde var olabildi-

ği kadarı ile "sosyal hukuk devleti"nin bile AKP ve desteğine mazhar olduğu sermaye çevreleri için aşılması gereken bir engel olarak görüldüğü, AKP'nin yasama süreçlerini zorlamasının altında böyle bir temel güdünün yer aldığı kuşkusuzdur. Bu nedenle AKP Haziran 2007'de Ergun Özbudun başkanlığındaki altı kişilik bir bilim kurulundan yeni bir anayasa önerisi (bundan böyle kısaca YAÖ) hazırlamasını istemiştir.[238] Bilim Kurulu, YAÖ'yü hazırlayarak Ağustos 2007'de Başbakan Erdoğan'a sunmuş ve Kurulun çalışmaları bu sunuş sonrasında hazırlanan nihai metnin Ağustos 2007 sonunda AKP Başkanlığı'na teslim edilmesiyle tamamlanmıştır.

AKP üst yönetimi ve Başbakan, 2007'nin son dört ayında YAÖ üzerinde bir tartışmayı parti içinde başlatmakla birlikte, yeni bir anayasanın temel öncülleri üzerinde muhalefet partileri ile uzlaşı aramamış, Türkiye Barolar Birliği ve TOBB çevresindeki çalışmalara da mesafeli davranmıştır. 2008'in ilk aylarında AKP'nin tutumu YAÖ'yü bir bütün olarak toplumun ve TBMM'nin gündemine taşımak yerine, taktik siyasal nedenlerle gerçekleştirmekte yarar umduğu kısmi değişikliklere yönelmek olmuştur. Bu tutumun ilk tezahürü, Anayasa'nın 10. ve 42. maddelerinde Şubat 2008'de yapılan ve "türban sorunu"na "çözüm" getireceği umulan değişikliklerdir (bkz. Çizelge IX.1). İkincisi ise Yargıtay Başsavcılığı'nın Mart 2008'de AKP aleyhine açtığı kapatma davasının önünü kesmek için Anayasa'nın bazı maddelerinin değiştirilmesini amaçlayan zihin egzersizleridir.[239]

238 Bilim Kurulu'nun Prof. Ergun Özbudun dışındaki diğer beş üyesi Prof. Zühtü Arslan, Prof. Yavuz Atar, Prof. Fazıl Hüsnü Erdem, Prof. Levent Köker ve Doç. Dr. Serap Yazıcı'dır.

239 Bu tutum, Cumhurbaşkanlığınca TBMM'ye iade edilen Temmuz 2004 tarih ve 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un Ağustos 2004'den sonra parçalara bölünerek kanunlaştırılması yöntemini hatırlatmaktadır. Toplumda tepki uyandırabileceği düşüncesiyle tümünün değiştirilmesine cesaret edilemeyen Anayasanın parça parça değiştirilmesi AKP'ye ters gelmeyebilir.

ÇİZELGE IX.1: 2006 Başından Mart 2008 Sonuna Kadar Anayasa Değişiklikleri [a]/

Kanun Adı	Sayısı	Kabul Tarihi	Açıklayıcı Notlar
• T.C. Anayasası'nın Bir Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun	5551	13.10.2006	Milletvekili seçilme yaşı 25 olarak değiştirilmiştir.
• T.C. Anayasası'na Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun	5659	10.5.2007	Bağımsız adayların birleşik oy pusulasında yer alması sağlanmıştır.
• T.C. Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	5660	10.5.2007	Cumhurbaşkanı tarafından 25.5.2007 günü geri çevrilmiştir. Anayasa değişikliğinde, TBMM seçimlerinin dört yıla indirilmesi, Cumhurbaşkanının beş yıl süreyle halk tarafından seçilmesi, TBMM'nin seçimler dahil her türlü işlerinde üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanması öngörülmüş ve bu maddelerin uygulanmasıyla ilgili geçici maddeler getirilmiştir.
• T.C. Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	5678	31.5.2007	Cumhurbaşkanı tarafından geri çevrilen 5660 Sayılı Kanun TBMM'de tekrar görüşülerek aynen kabul edilmiştir. Kanunun görüşülmesine ilişkin usul sorunları, İçtüzük ihlali gerekçesiyle ana muhalefet partisi ve Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa Mahkemesine açılan iptal davalarına konu edilmiştir; iptal istemi reddedilmiştir (AYMK. 5.7.2007 günlü, E.2007/72, K.2007/68)
• T.C. Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	5697	16.10.2007	11. Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi amacıyla Anayasa'da değişiklik yapılmasını öngören 5678 sayılı Kanun'la Anayasa'ya eklenen geçici 18. ve 19. maddelerin yürürlükten kaldırılmasını öngören Kanunun yokluğunun hükme bağlanması ya da iptali için Anayasa Mahkemesi'ne açılan iptal davası reddedilmiştir (AYMK., 27.11.2007 günlü, E.2007/99, K.2007/86)
• T.C. Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	5735	9.2.2008	Anayasa'nın 10. maddesinin, "Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar" şeklindeki son fıkrasına, "bütün işlemlerinde" sözcüklerinden sonra gelmek üzere "ve her türlü kamu hizmetlerinden yararlanılmasında" sözcükleri eklenmiştir. 42. maddesine ise altıncı fıkradan sonra gelmek üzere, "Kanunda açıkça yazılı olmayan herhangi bir sebeple kimse yükseköğretim hakkını kullanmaktan mahrum edilemez. Bu hakkın kullanımının sınırları kanunla belirlenir" şeklindeki fıkra eklenmiştir. Söz konusu değişikliklerin Anayasa'ya aykırılığı savıyla Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açılmıştır.

[a]/ AB'ye uyum amaçlı anayasa değişiklikleri bu çizelge bağlamında mütalaa edilmemiştir.

İncelememizin kaleme alındığı Mart 2008'in son günlerinde AKP'nin arzuladığı Anayasa değişikliklerini gerçekleştirmek için izleyeceği stratejinin bütüncül mü (YAÖ'yü veya onun bir başka versiyonunu TBMM'ye getirmek), parçalı mı (başta AKP'ye karşı açılan davanın önünü kesmek ve diğer "acil ihtiyaçlar"ı karşılamak amacı ile az sayıda madde değişikliğini TBMM'ye getirmek) olacağı açıklık kazanmamıştı. Öte yandan AKP üst yönetimi ve TBMM grubunun YAÖ'yü hangi maddeleriyle ve ne ölçüde sahiplendiği de ortaya konulmuş değildi. Buna rağmen YAÖ'de ifadesini bulan toplumsal ve hukuki tasarımların ciddiyetle incelenmesi ve eleştirilmesini başlıca üç nedenle gerekli görüyoruz:

(i) AKP'nin toplumsal hayatı İslamileştirme özlemlerini yansıtan, ancak ekonomik ve toplumsal haklar ve ödevler açısından fazla bir anlam taşımayan "türban" düzenlemesinden ve AKP'yi kapatma davası karşısında "hukuka karşı hile" çabalarından farklı olarak YAÖ, neoliberal çağın Türkiye'den taleplerine bütüncül bir çerçevede yaklaşmakta ve bu açıdan önem taşımaktadır.

(ii) AKP hükümetinin özellikle iktisadi işlerden sorumlu olan ve Türkiye'nin dünya kapitalizmi ile kayıtsız şartsız eklemlenmesini savunan bakanları, YAÖ'nün neye "yarayacağını" algılamış görünmektedirler. Örneğin Devlet Bakanı Mehmet Şimşek şunları söylemektedir: "Anayasa değişikliğinin ekonomik reformlar açısından da çok önemli olduğu inancındayım. Eğer biz günümüzün koşullarına uygun, daha çağdaş anayasal düzenlemelere gidersek küresel ölçekte rekabet edebilecek bir ekonomiyi oluşturmamız daha kolay olacaktır" (*Hürriyet*, 9 Eylül 2007). AKP Sivil Anayasa Komisyonu'na başvuran Maliye Bakanı Kemal Unakıtan da Anayasa'nın özelleştirmeye ilişkin maddeleri ile ekonomik ve mali hükümlerine ilişkin bir çalışma yaptıklarını belirterek, bu konularda kendi çalışmaları değerlendirilmeden yeni bir düzenlemeye gidilmemesini talep etmiş, Komisyon Başkanı Dengir Mir Mehmet Fırat'tan "Çok isabetli olur" yanıtını almıştır (*Akşam*, 31 Ağustos 2007).[240]

240 TOBB ile organik ilişkileri bilinen Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı'nın (TEPAV) örgütlediği Anayasa Platformu Girişimi'nin sonuç raporunda Anayasa'da "piyasa ekonomisi, şeffaflık ve eşitlik" ilkelerinin yer almasının istendiği kaydedilmektedir (http://www.toplumsalhukuk.org/yazi. 18 Aralık 2007; altını biz çizdik. Ayrıca, bkz. VI.2.).

(iii) Sistematik özelliği dolayısıyla YAÖ'nün yakın gelecekteki Anayasa tartışmaları için bir referans olacağı açıktır. Bu nedenle, çalışmamızın aşağıdaki alt bölümlerinde YAÖ iki bağlamda incelenecektir: YAÖ'nün emekçilerin ekonomik ve toplumsal haklarını aşındıran hükümleri ile YAÖ'nün yargıya ve "hukuk devleti"ne bakışı.

IX.2. YAÖ'de Emekçilerin Ekonomik ve Toplumsal Haklarına Bakış

YAÖ'de Yer Almayan Hükümler

1982 Anayasası sosyal devlet ilkesini ikinci plana itmiş, ama yine de 1961 Anayasası'nın izlerini taşımaktan kurtulamamıştı. YAÖ sosyal devletin, 1982 Anayasası'na bulaşan izlerini silmiyor, adeta kazıyor. Piyasa ekonomisinin belirleyiciliği altında hazırlanan YAÖ'de 1982 Anayasası'nda yer alan "Konut hakkı" (Md. 57), "Planlama" (Md. 166), "Orman Köylüsünün Korunması" (Md. 170), "Kooperatifçiliğin Geliştirilmesi" (Md.171), "Tüketicilerin Korunması" (Md. 172) ve "Esnaf ve Sanatkârların Korunması"na (Md. 173) yer verilmemiştir.

Ayrıca, 1982 Anayasası'nın 44. Maddesinde yer alan: "Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır" hükümleri de YAÖ'de yer almamıştır. Yani, YAÖ'de devletin konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alma, topraksız olan ya da yeterli toprağı bulunmayan köylüye toprak sağlama, orman köylüsünü koruma gibi görevleri yoktur.

YAÖ'de devletin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı planlama, bu amaçla gerekli teşkilatı kurma görevi anayasal güvence altında olmaktan çıkıyor. Kooperatifçilik, tüketicilerin korunması, esnaf ve sanatkârın korunması da anayasal güvence altında olmaktan çıkıyor. YAÖ, 1982 Anayasası'ndan farklı olarak "tabiî servetler ve kaynakların arama ve işletmesinin özel sektör eliyle yapılması halinde gerçek ve tüzelkişilerin uyması gereken şartlar ve devletçe

yapılacak gözetim, denetim usul ve esasları ve müeyyideler kanunda gösterilir" hükmüne de yer vermiyor.

Sendikal Haklarda İyileştirme Yok

1982 Anayasası, memurların siyasi partilere üye olmasını yasaklıyor, memurlara grev hakkı tanımadan toplugörüşme hakkı tanıyordu. Bunlar YAÖ'de hiç değiştirilmeden aynen muhafaza ediliyor. 1982 Anayasası sendika kurma hakkının "milli güvenlik" ve " kamu düzeni" gerekçeleri ile sınırlandırılmasına olanak sağlıyordu. YAÖ bu sınırlandırmayı ve "aynı işyerinde aynı dönem için birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz" hükmünü de devam ettiriyor. 1982 Anayasası'nın 49. maddesinde devlete verilen "çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak" görevi, YAÖ'de "istihdamı artırmaya" dönüşüyor. 1982 Anayasası'nın 48. Maddesindeki: "Devlet, özel teşebbüslerin millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır" hükmüne YAÖ'de yer verilmeyerek, devletin sosyal amaçlı yönlendirme görevi terk ediliyor.

Özelleştirmelerin Önünde Pürüz Kalmadı, Ama Taleplerin Sonu Gelmiyor

Anayasanın "Devletleştirme ve özelleştirme" başlıklı 47. Maddesinin, YAÖ'de önemli bir değişikliğe uğramadan benzer bir şekilde yer alması şaşırtıcı değil. Çünkü 1982 Anayasasının hükümleri, zaten çeşitli yasal düzenlemelerle özelleştirme uygulamalarına uygun hale getirilmişti.

Yap-işlet-devret modeli çerçevesinde idare ile şirket arasında yapılacak sözleşmelerin imtiyaz sözleşmesi olduğu ve bu nedenle bu sözleşmelere özel hukuk hükümlerinin değil, idare hukuku hükümlerinin uygulanması gerektiği, dolayısıyla tahkimin söz konusu olmayacağı yolundaki yargı kararları özellikle yabancılardan büyük tepki görmüştü. 1999 yılında yapılan yasal düzenlemelerle yap-işlet-devret modeliyle yapılan sözleşmelerin özel hukuk sözleşmesi sayılması için yasal çerçeve oluşturuldu ve böylece ulusal ve uluslararası tahkimin yolu açıldı.

1999 yılında 4446 Sayılı Kanun ile Anayasa'nın çeşitli maddeleri değiştirildi. Anayasa'nın 47. Maddesine bir fıkra eklenerek, devlet tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile yaptırılabileceğinin kanunla belirlenmesi kabul edildi. 125. maddeye eklenen bir fıkra ile kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz sözleşmelerinin ve bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi hükme bağlandı. 155. madde değiştirilerek, Danıştay'ın imtiyaz sözleşmelerini incelemesi ve anlaşmazlık halinde idari yargının bu davalara bakması yerine görüş bildirmesi hükme bağlandı. Aynı yıl 4493 Sayılı Kanun ile 3996 Sayılı Kanun'da değişiklik yapılarak, idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında yapılacak sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine tabi olacağı kabul edildi.

Anayasal çerçeve böyle çizilince özelleştirmeler açısından anayasal engel aşılmış oldu. Buna bir de neoliberal kültürün hegemonyası eklenince, doğrudan özelleştirmeler ve Kamu-Özel Sektör İşbirliği, Gelir Ortaklığı Senetleri, Hâsılat Paylaşımı, Menkul Kıymetleştirme gibi dolaylı özelleştirme uygulamalarının önünde Anayasaya aykırılık sorunu kalmadı. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi son yıllarda önüne özelleştirme uygulamaları nedeniyle gelen hiçbir davada iptal kararı vermedi. Anayasa Mahkemesi Telekom'un özelleştirilmesini, belediyelerin her konuda şirketler kurarak faaliyet göstermesini, özelleştirme kapsamındaki kuruluşların arsa ve arazilerinde Özelleştirme İdaresi'ne verilen imar planı yapma yetkisini, özelleştirme kapsamındaki kuruluşların arsa ve arazilerinde kruvaziyer ve yat limanlarının yapılmasını Anayasaya aykırı bulmadı.

Ancak bütün bunlar bazı liberallere yeterli gelmiyor. "Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir" hükmü ile Anayasa'nın 168'inci maddesinde doğal kaynakları işleten KİT'lerin özelleştirilmesi halinde, doğal zenginlik ve kaynakların değil, bunların işletilmesinin belli bir süreyle devrini zorunlu tutulmasının özelleştirmede sıkıntı yarattığı ileri sürülüyor ve başta Maliye Bakanı Kemal Unakıtan olmak üzere bazı liberaller YAÖ'de bu doğrultuda düzenlemeler yapılmasını istiyor.

Orman Talanına İzin Vermeyen Anayasanın Tüm Hükümleri Değiştirilmek İsteniyor

1982 Anayasası'ndaki "Devlet ormanları kanuna göre, devletçe yönetilir ve işletilir" hükmü, YAÖ'de, "Devlet ormanları kanuna göre, devletçe yönetilir, işletilir ve işlettirilir" şeklinde düzenleniyor.

1982 Anayasası'ndaki "**31.12.1981** tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş olan tarla, bağ, meyvelik, zeytinlik gibi çeşitli tarım alanlarında veya hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen araziler, şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerler dışında, orman sınırlarında daraltma yapılamaz" hükmü yerine "**23.7.2007** tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş olan tarla, bağ, meyvelik, zeytinlik gibi çeşitli tarım alanlarında veya hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen arazilerin değerlendirilmesi veya gerçek ve tüzel kişilere satılması veya bedeli karşılığı kullanım hakkı verilmesi kanunla düzenlenir" hükmü getiriliyor. Böylece kamuoyunda 2/b arazisi olarak bilinen yerlerin orman vasfından çıkarılıp satılması yetmiyormuş gibi, bu yerlerin orman vasfından çıkma tarihi 31.12.1981'den 23.7.2007'ye çekiliyor.

Ayrıca, 1982 Anayasası'nda yer alan "Ormanların tahrip edilmesine yol açan siyasî propaganda yapılamaz", "Ormanları yakmak, ormanı yok etmek veya daraltmak amacıyla işlenen suçlar genel ve özel af kapsamına alınamaz" şeklindeki hükümlere de YAÖ'de yer verilmiyor.

Anayasadaki Memur Tanımı Değişiyor

AKP iktidar olduğundan bu yana Anayasadaki memur ve diğer kamu görevlileri ile ilgili hükümlerden dolayı tam piyasacı düzenlemeler getiremedi. Sağlıkta, eğitimde ve sosyal güvenlikte yapmak istediği düzenlemeler Anayasadaki "kamu hizmeti" ve "kamu görevlisi" kavramlarına takıldı. Son olarak sosyal güvenlikte getirdiği düzenlemeleri Anayasa Mahkemesi memurlar açısından iptal etti. Personelin sözleşmeli istihdamı ve özlük haklarının kanun ile değil, yönetmelikle düzenlenmesi yargı organlarından döndü. An-

cak hukuk yoluna başvurma imkânı, bürokrat ve teknokratların "yanlılaştırılması"nı önleyemedi. Yanlılaştırma girişimleri, sadece atama yolu ile değil, sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaştırılması ile de işletildi.

Bu nedenle 1982 Anayasası'nın 128. maddesindeki "Genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür" ilkesi, YAÖ'de "Genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler memurlar, diğer kamu görevlileri, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle görülür" biçiminde düzenlendi. Böylece tüm kamu hizmetlerinin sözleşmeli personel veya işçi statüsündeki personel tarafından yapılabilmesinin yolu açılmak isteniyor. Bu aynı zamanda düşük ücretle güvencesiz personel istihdamı anlamına geliyor.

IX.3. YAÖ'de Yargı ve Yürütmenin Denetimi

YAÖ'de üzerinde en çok oynanan alan, yargı olmuştur. YAÖ hazırlanırken, 1961 ve 1982 Anayasaları'nın tepki anayasaları olduğu, yeni anayasanın olağan döneme ilişkin, "sivil" bir anayasa olacağı sıklıkla yinelenirken, kendisinin de tepki üzerine kurulduğu anlaşılmaktadır. Bu tepki, yargıyla ilgili maddelerde kendisini açıkça göstermektedir. 1982 Anayasası'nın yargı bağımsızlığını engelleyen hükümlerinin temizlenerek bu sorunun çözümlenmesi gerekirken, aksi bir yaklaşımla yargı yasamaya, hatta yürütmeye daha bağlı hale getirilmekte, yetkili organlar (kuvvetler) arasındaki farklılaşma (kuvvetler ayrılığı), yasama ve yürütme lehine, yargı aleyhine değiştirilmek istenmektedir. Böylece, toplumsal denetimin en geniş ve etkin kullanıldığı alan olan yargı denetiminin zayıflatılması, yargının siyasal iktidarın yolunu açacak, ona engel olmayacak bir teftiş aracı haline getirilmesi amaçlanmaktadır. En temel sorun ise, yeni anayasanın, buna bağlı olarak da yargı alanının ve yargı bağımsızlığının, çoğunluk esası gözetilerek bir kesim (bir parti) tarafından değiştirilmek istenmesidir. Yargı bağımsızlığının evrensel ilkeleri yerine bu kesimin istediği alanda, istediği kadar yargı tercih edilmektedir. Yargı, sadece ulus adına "yetki" kullanan bir organ iken, YAÖ'de

"yetki ve görev" kullanan bir organ haline getirilmekte (Md. 8), böylece yargıya "görev" verilmek suretiyle hukukun ana prensiplerine dayanmayan, devletin amaç ve varlık nedenleriyle bağdaşmayan ve sadece belli bir andaki geçici çoğunluğun sağladığı kuvvete dayanarak işleyen güdümlü bir yargı yaratılmak istenmektedir.

Yargı organı yetkili ve görevli kılınırken, egemenliğin kayıtsız ve şartsız ulusun olmasına ilişkin ana kurala getirilen "Milletlerarası ve milletlerüstü kuruluşlara üyelikten kaynaklanan sınırlamalar saklıdır" istisnası (Md. 5), egemenlik kullanan tüm organları ve bunun içinde yargıyı da kapsamakta, böylece bağımsız yargı yetkisinin uluslararası kuruluşlara devri ve bu kuruluşlar tarafından kullanılmasının yolu açılmakta, uluslararası ekonomik güçlere ve kuruluşlara entegre olmuş, siyasal ve ekonomik bağımsızlığı zedelenmiş bir ülkenin, bu konudaki en önemli denetim aracı olan yargı da bu entegrasyona dahil edilmiş olmaktadır[241].

Başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere, yüksek yargı organları olan Yargıtay ve Danıştay'ın üye kadrolarının seçim yöntemiyle oynanmak suretiyle, yargıda kadrolaşma kolaylaştırılmakta, bu kadrolaşmada yasama organı ile birlikte yürütme organının gücü etkin hale getirilmektedir[242]. Anayasa Mahkemesi'nin denetim yetkisi sınırlandırılmakta, yürürlüğün durdurulmasına ilişkin denetim yolu zorlaştırılmakta, kanun hükmünde kararnamelerin esasa ilişkin denetimi kaldırılmaktadır. Böylece, güçlü yürütmenin önemli araçlarından biri olan kanun hükmünde kararnameler denetimsiz hale

241 Anayasa değişikliği yapılmadan da yargının, AİHM kararlarının varlığıyla zaten uluslararası alanda bağımlı olduğu ileri sürülebilir. Ancak, YAÖ'deki önermeyle mevcut durumun sonuçları farklıdır. Bir kere, AİHM kararları iç hukuk yollarının tüketilmesinden sonra devreye girmektedir. İkincisi, bu kararlar iç hukukta süren ya da sonuçlanan bir davayı sonuca bağlamamaktadır. AİHM, AİHS'ye aykırılık saptarsa, Türkiye'ye yaptırım uygulamayı karara bağlamaktadır. Bu karardan sonra iç hukuktaki davanın tarafları isterlerse AİHM kararlarını gerekçe göstererek iç hukukta yargılamanın yenilenmesini talep edebilmektedir. Bu ise bağlayıcı değildir. Yerel mahkeme kendi kararında direnebilir. YAÖ'deki entegrasyon ise, bu durumdan farklıdır, önerinin yasalaşması halinde artık iç hukuk ve yargıyı bağlayıcı ya da onun yerine geçecek antlaşmalarla karşı karşıya kalınabilecektir.

242 Nitekim, 2802 Sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nda Aralık 2007 tarih ve 5720 Sayılı Kanun'la gerçekleştirilen değişiklikler, bunun kadrolaşmada bir adım olabileceği kuşkusunu doğurmuştur.

getirilerek yasama organının gücü de zayıflatılmaktadır. Siyasi partilerin mali denetimi Anayasa Mahkemesi'nden alınarak Sayıştay'a verilirken, Sayıştay'ın bağımsız olmasına karşın, TBMM adına yaptığı denetim göz ardı edilmekte, böylece siyasi partilerin denetimi TBMM çoğunluğuna bırakılmaktadır. Sonuç olarak, toplum ve toplumun ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal yapısı üzerinde amaçlanan oynamalar ve değişiklikler, en önemli toplumsal denetim aracı olan yargı üzerinde de yapılmakta, toplum ve ekonomi üzerindeki söz ve karar sahipliği, ulus egemenliği yerine belirli siyasal grupların ve uluslararası güç ve kuruluşların eline geçirilmekte, yargı da bu yönde şekillendirilerek güdümlü hale getirilmek istenmektedir.

Hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü ilkesinin aslında devleti ve iktidarı sınırlayarak, bireyin ve toplumun maddi ve manevi yaşam hakkını koruması ve geliştirmesi gerekir. Hukuk gelir dağılımının daha da bozulmasının, yoksulluğun, sömürünün, işsizliğin, yolsuzluğun ve çeşitli siyasal baskıların meşrulaşmasına katkıda bulunuyorsa ve bu adaletsizliği ve dengesizliği yaşayan toplumu da "hukuk dışına çıkmamaya" çağırıyorsa, ortada ciddi bir meşruiyet sorunu vardır; hukuksal meşruiyet, olgusal meşruiyetle uyuşmuyor demektir. Bu noktada, hukuk devletini ve hukukun üstünlüğünü, egemenliğin sahibi ulus adına kullanmak durumunda bulunan "bağımsız yargı"nın işlevi de zaafa uğramaya başlar; ya da bunun yolları yine hukuk aracılığıyla bulunmaya çalışılır.

Maddi hata dahil, hukuk dışılığın önlenmesi ve ekonomik ve siyasal düzenin korunması yargı kararları ile sağlanmaktadır. Kimi durumlarda, yargı kararlarının aşılması için kanun, hatta (uluslararası tahkim örneğinde olduğu gibi) anayasa değişikliklerine gidilebilmektedir. Yalnızca seçimle oluşan çoğunluğu demokrasi sayıp yargının "başka yol", "demokrasi dışı yol" olarak görülmesinin sonucunda, Anayasa'nın 138. maddesindeki "Görülmekte olan bir dava hakkında yasama meclisinde yargı yetkisinin kullanılmasıyla ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz" kuralı göz ardı edilerek, AKP'nin kapatılma davasını etkileyecek anayasa değişikliklerine gidilmesi girişimlerine başlanılabilmektedir.

Siyasal ve ekonomik bağımsızlığın bulunmadığı, uluslararası

ekonomik kuruluşların çekim alanına girildiği durumlarda, ulusal alanda yargı kararlarıyla ortaya çıkan engellerin aşılması, IMF Niyet Mektupları ve AB İlerleme Raporları örneklerinde görüldüğü gibi, bu kuruluşların baskısıyla aşılmaya çalışılmaktadır. Özelleştirmeyle ilgili yargı kararları bunun tipik örnekleridir. Ekonomi üzerinde söz ve karar sahipliğinin, toplum yerine belirli kesimlerin ve iç ve/veya dış çıkar gruplarının eline geçmesi halinde, bu kesim ve gruplar, ülkenin hukuksal yapısı ve yargı bağımsızlığıyla oynamak ve yargıyı kendi çıkarlarına uygun, güdümlü hale getirmek isterler. Özellikle politikacılar tarafından yargıya yapılan ve son zamanlarda artan baskıları değerlendirebilmek için hukuk, yargı, ekonomik ve siyasal bağımsızlık ile yargı bağımsızlığı arasındaki bağın önemle göz önünde bulundurulması zorunludur.

IX.4. Uygulamada Yürütmenin Denetimi

2006 yılından bu yana üzerinde durulan ve parça parça uygulamaya konulan bir başka denetim alanı ise yürütme denetimidir. Kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurullarının tasfiyesi devam etmektedir. Son olarak gümrük müfettişlerinin tasfiyesiyle ilgili çalışmalar sürmekte olup, Maliye Bakanlığı'nda da benzer operasyonlar için hazırlık yapılmaktadır. Teftiş kurullarının yerine ikame edilmek istenen iç denetim sisteminin ise, soruşturma işlevinin bulunmaması dolayısıyla, işlevsiz bir denetim olarak kalması kaçınılmaz gözükmektedir. İşlevsiz hale getirilmek istenen bir başka kurum ise TBMM adına denetim yapan Sayıştay'dır. Denetim alanı sözde genişletilen bu kurumun mali denetim alanında cılız seslerle yetinir hale gelmesi hem kadrolaşmadan, hem de TBMM'nin bu konuda gerekli önlemleri alıp düzenlemeler yapmamasından kaynaklanmaktadır. Sonuçta Sayıştay, yapılanları örtülü olarak onaylayan ve temize çıkaran bir kurum olma işlevine sürüklenmektedir.

Parlamento çoğunluğunun siyasal direnci dolayısıyla bazı hukuksal ve teknik iyileştirme önerilerinin kanunlara çoğu kez içerilemediğine, bu durumun yasama sürecinde "kalite denetimi"ni üstlenen Cumhurbaşkanlığı ve Anayasa Mahkemesi'ne aşırı yükler getirdiğine BSB 2006 Raporu'nda değinilmişti. AKP'nin iktidar ol-

duğu Ekim 2002'den Nisan 2007'ye kadar geçen sürede TBMM'ce kabul edilen kanunların sayısı (uluslararası sözleşme onayları hariç) 537'dir. 10. Cumhurbaşkanı bunların 55'ini yeniden görüşülmek üzere TBMM'ne iade etmiş, söz konusu 55 kanundan 48'i ikinci kez görüşülerek kabul edilmiştir. 10. Cumhurbaşkanı'nın ikinci kez görüşülerek kabul edilen 48 kanundan 19'u için Anayasa Mahkemesi'ne başvurması, Türkiye'deki yasama sürecinde ciddi bir rahatsızlığın belirtisi sayılmalıdır. Nitekim BSB 2006 Raporu'nda atıfta bulunulan altı kanun (4857, 5216, 5272, 5302, 5393 ve 5510 sayılı kanunlar) ile 5258, 5371 ve 5449 Sayılı Kanunların kimi maddeleri Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiş, 5413 ve 5548 sayılı kanunların kimi madde veya fıkralarının yürürlükleri ise durdurulmuştur. Altı kanundaki kimi madde ve fıkraların Anayasa'ya aykırılığı başvuruları, halen Anayasa Mahkemesi'nce incelenmektedir (5018, 5220, 5286, 5355, 5371 ve 5553 sayılı kanunlar). İtiraz başvuruları yoluyla Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülerek karara bağlanan kanunların oranı da hayli yüksektir.

İptaller içinde doğurduğu sonuçlar açısından en ağır olanı, sosyal güvenlik sisteminin dönüşümü için çıkarılan 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun memur ve diğer kamu görevlilerini ilgilendiren kimi maddelerinin Aralık 2006'da Anayasa Mahkemesi tarafından iptalidir. Memur ve diğer kamu görevlilerinin Anayasa'dan kaynaklanan hukuksal konumları gözetilmeksizin diğer sigortalılarla aynı sisteme bağlı kılınması Anayasa'nın 128. maddesine aykırı bulunmuş, böylece anılan kanunun üç ayağından biri çökmüştür. 1 Ocak 2007'de başlaması gereken yürürlük önce 1 Temmuz 2007'ye ertelenmiş, erteleme sonradan 1 Haziran 2008'e kadar uzatılmıştır.

Görev süresi dolan Cumhurbaşkanı yerine yenisini seçememiş ve 3 Mayıs 2007'de erken seçim kararı almış olan TBMM'nin (siyasal ve parlamenter teamüllere aykırı biçimde) tatile girdiği 3 Haziran 2007'ye kadar olağanüstü hızlı bir yasama temposuna girdiğine ayrıca dikkat çekilmelidir. TBMM tarafından, uluslararası antlaşmaların onaylanmasıyla ilgili olanlar hariç, 3 Mayıs 2007 – 3 Haziran 2007 arasındaki 1 aylık sürede 37 tasarı kanunlaştırılmış olup

bunların üçü Anayasa değişikliğini öngörmektedir. Günde birden fazla yasa görüşülürken, aynı süreye özel görüşme yöntemine tabi 3 Anayasa değişikliği sığdırılması, söz konusu kanunların derinliğine incelenmediği kuşkusunu doğurmaktadır. Bu 37 kanunun 4'ü Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye iade edilmiş, 6'sı hakkında Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açılmıştır.

22 Temmuz 2007 Genel Seçimlerinden Mart 2008 sonuna kadar kanunlaşan tasarı ya da teklif sayısı ise, uluslararası antlaşmaların onaylanmasıyla ilgili olanlar hariç, 38'dir. 2'si Anayasa değişikliği olan bu kanunların 8'i hakkında Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açılmıştır. Bu çalışmanın tamamlandığı tarihte kimi kanunların 60 günlük dava açma süresi dolmadığından, bu kanunların kaçının iptal davasına konu olacağı bilinmemektedir.

Önemli denetim araçlarından biri olan, yerinde kullanıldığı zaman etkinliği de bulunan Cumhurbaşkanı'nın kanunları bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri göndermesi şeklindeki denetim yolu da Ağustos 2007'de görevine başlayan 11. Cumhurbaşkanı tarafından Nisan 2008 sonuna kadar kullanılmamıştır. Bu dönemde geri çevrilen kanun bulunmadığı gibi, Cumhurbaşkanlığı'nca Anayasa'ya aykırılık savında bulunulan kanun da bulunmamaktadır. Temmuz 2007 genel seçimlerinden sonra, 23. yasama döneminde ana muhalefet partisi ve milletvekilleri tarafından, biri Anayasa'nın 10. ve 42. maddelerinde yapılan değişiklik olmak üzere beş kanun için Anayasa'ya aykırılık savıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur.

IX.5. Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması

Arka Plan: Küreselleşme ve Yerelleşme

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve reform girişimi, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Taslağı hazırlama komitesi adına Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz tarafından hazırlanan ve Ekim 2003 tarih ve "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" başlıklı raporda da belirtildiği gibi, yerel yönetimlere ağırlık verilerek gerçekleştirilmiştir. Bu konu söz konusu raporda şöyle ifade edilmektedir: "Küreselleşme süreci bir yandan uluslarüstü ve bölgesel entegras-

yonları güçlendirirken, diğer yandan yerel değerleri ve farklılıkları canlandırmakta, yerinden yönetimin önemini artırmaktadır... Devletin değişen rolü özelleştirme, sivilleşme ve yerelleşme şeklinde gelişen eğilimleri desteklemektedir. Kamu kuruluşları özel sektörün daha verimli üretim yaptığı alanları terk etmekte, eskiden 'doğal tekel' olarak düşünülerek devletin kontrolüne bırakılan alanlar dahi, düzenleyici yapılar kurulmak suretiyle özel kesime açılmakta, bazı kamu hizmetleri sivil toplum kuruluşlarına devredilmekte, merkezi yapılanma yerine yerinden yönetim anlayışı hakim hale gelmektedir" Öte yandan Rapor'da "Artan borç yükü, yaşanan krizler ve krizler nedeniyle uluslararası finans kuruluşları ile birlikte oluşturulan istikrar programları da ülkemizde kamu yönetiminde değişimi etkileyen önemli bir faktör olmuştur" açıklaması yapılarak, uluslararası finans kuruluşlarının değişime etkisi vurgulanmakta, "DB ve IMF gibi kurumlar ağır borç yükü altında kalan ülkemize sağladıkları mali destek karşılığında çeşitli yapısal değişim projelerini benimseme koşulu getirmiş, bu kapsamda kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına ilişkin hususlar da gündeme gelmiştir. 2002 krizi sonrası yaşananlar ve bugün yürütülmekte olan reform bu etkinin açık bir göstergesidir" denilmektedir.

Bu bağlamda, Belediye (Temmuz 2005/5393), Büyükşehir Belediye (Nisan 2004/5216), İl Özel İdaresi (Şubat 2005/5302) ve Mahalli İdare Birlikleri (Mayıs 2005/5355) Kanunları yeni yapılanmaya uygun olarak yeniden düzenlenmiş, merkezi yönetimde bulunan kimi görevler de ilgilerine göre yerel yönetimlere devredilmiştir. Yürürlüklerinden itibaren bu kanunların kimi maddelerinin değiştirildiği ve kimi maddelere de eklemeler yapıldığı görülmüştür. 2007 yılı bu kanunların kimi maddelerinin anayasal denetimlerinin yapıldığı yıl olmuştur.[243] Söz konusu Anayasa Mahkemesi kararlarının ortak özelliği, yerel yönetimleri güçlendiren bu düzenlemelerin öze ilişkin, yani Anayasa'nın öngördüğü üniter devlet yapısına, idarenin yasallığı ve bütünlüğü ile yerinden yönetim ilkelerine ve idari ve-

243 5393 sayılı Belediye Kanunu, AYMK., 24.1.2007 günlü, E.2005/95, K. 2007/5.
5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, AYMK., 25.1.2007 günlü, E.2004/79, K.2007/6.
5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, AYMK., 18.1.2007 günlü, E.2005/32, K.2007/3.

sayet yetkisine ilişkin Anayasa'ya aykırılık savlarının reddedilmesi, ancak kimi teknik konularda iptal kararı verilmesidir. Böylece güçlü yürütme içinde güçlü yerel yönetim yöntemi, anayasal denetimden vize almıştır. Son olarak, Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde ilçe kurulması ve bazı belediyelerin kaldırılmasına ilişkin Mart 2008 tarih 5747 Sayılı Kanun ile belediye sınırları ve sayılarında oynamalar yapılmış, bu kanunun kimi maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptali için de Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur.

Yerel yönetim kanunlarının denetiminde dikkati çeken önemli noktalardan biri, Anayasa'nın sözü ve özüne göre aslında üniter yapı içinde merkeze ait olan, merkez ve yerel yönetimler arasında kanunlarda sayılarak belirlenen kamu görevlerinin, Belediye Kanunu'nda "Belediye kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır" şeklindeki düzenlemeyle ve genel bir yetkiyle belediyelere verilmesinin Anayasa'ya aykırı bulunarak iptali olmuştur. Anayasa Mahkemesi, çerçevesi çizilmeksizin belirli bir alanda idareye görev ve yetki veren kuralı Anayasa'nın 2. ve 127. maddelerine aykırı bularak oyçokluğuyla iptal etmiştir. Benzer bir iptal de, belediyelerin "okul öncesi eğitim kurumları" açmasına ilişkin kuralda görülmüştür.

Yerelleşmenin önemli yapılanmalarından biri de AB tarafından dayatılan "kalkınma ajansları"nın kurulmasıyla yaşanmıştır[244]. Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının katılımıyla kurulan, kamu yetki ve kaynaklarını kullanan kalkınma ajansları da anayasal denetime tabi tutulmuş ve "kamu tüzel kişisi olduğu kuşkusuz" olduğu belirtilerek "kendine özgü bir yapının oluşturulmasına ilişkin kurallar" Anayasa'ya aykırı bulunmamıştır.

---

244 Dayatma o kadar ileri gitmiştir ki, Türkiye ile AB Komisyonu arasında imzalanan ve 31.10.2005 günlü, 2005/9586 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylanarak 17.11.2005 günlü, 25996 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "finansman zaptı"nın "Strateji" Bölümünde, müktesebatın uygulanması için idari kapasitenin güçlendirilmesine yönelik ilerlemenin sınırlı kaldığı, "örneğin devlet teşvikleri ve **bölgesel kalkınma alanlarında** yeni yapıların oluşturulması için idari reformların gerçekleşmesi gerek(tiği)" belirtildikten sonra, " Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖUKP)'nın Uygulanmasının Desteklenmesi" maddesinde, ÖUKP'ye uygun olarak ekonomik ve sosyal uyum tedbirlerinin projeler yoluyla desteklenmesinde, **"Bölgesel Kalkınma Ajanslarına ilişkin kanunun kabulünden önce hiçbir sözleşme imzalanmayacaktır"** koşulu ileri sürülmüştür (vurgular bizimdir).

Aslında, Anayasa'da öngörülen "demokratik, laik ve sosyal hukuk devleti" neoliberal sürece uygun olarak şekillenirken, yalnızca kamu yönetimi ve maliyesi üzerinde oynanmamakta, aynı zamanda hukuksal yapı ve yargı üzerinde genel bir şekillenmeye gidilmektedir. Küreselleşmenin ikizi bir yerelleşme anlayışıyla birlikte, piyasa egemenliğini büyüten bir yasama süreci çalıştırılırken, "yargı"nın da bu dönüşüme koşut ve hatta bağlı hale getirilmesine çalışılmaktadır. Böylece, kuvvetler ayrılığının ve toplumsal denetimin en önemli denetim ve denge unsuru, biçimsel varlığı korunarak yok edilmek istenmektedir. Küreselleşmeye uygun, etnik, dinsel ve ekonomik çıkar gruplarıyla özdeşleşmiş otoriter bir devlet anlayışı, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi temel kamu hizmetlerini özelleştirirken, sosyal devlet anlayışını da "zekât, sadaka ve yardım" yoluyla uygulamaya geçirmektedir. Bu süreçte, yerel yönetimlerle birlikte, özellikle vakıf ve dernek gibi kimi sivil toplum örgütleri görev üstlenmektedir.

Yerelleşme sürecinde dikkati çeken konulardan biri de kamu harcama yöntemindeki değişimdir. Gelir ve servet vergileri yerine dolaylı vergilerle gelirin yeniden dağılımına katkıda bulunan devlet, merkezi yönetim yatırımlarının da sınırlandırılmasıyla birlikte, bölgesel ve yerel sermaye gruplarına kaynak aktarımını yaygınlaştırmış, "yardım" politikasında olduğu gibi yatırım harcamalarında da yerel yönetimler kullanılmaya başlanmıştır.

"Özerk yerel yönetim" talebi, küresel mali piyasaların, finansman bakımından doğrudan kendilerine bağımlı kılınmış yerel yönetimleri yaratabilmek amacıyla yükselttikleri bir talep olmuştur. Bu bağlamda, küreselleşmenin yerelleştirme politikası, yönetim ölçeğini de değişikliğe zorlamaktadır. Küresel iş stratejileri, ulus devlet sınırları içinde iş görememekte, ulus devletin iç ve dış sınırlarının yeniden tanımlanmasını talep eden yeni bir unsur olarak ortaya çıkmış bulunmakta ve kendine uygun ölçekler geliştirilmesini zorlamaktadır.[245]

245 B. A. Güler (2005), *Devlette Reform Yazıları*, Ankara: Paragraf Yayınevi, 215, 217.

IX.6. 2006 ve Sonrasında Önemli Yasal Düzenlemeler[246]

Kamu Yönetimi

Çizelge IX.2'de Merkezi Yönetim alt başlığı altında sıralanan ve merkezi yönetimi ilgilendiren mevzuatın bir kısmı (örneğin, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'ndaki ek ve değişiklikler ile Maliye Bakanlığı'nın örgüt yapısı ile ilgili düzenlemeler) ikincil önem taşımaktadır. TBMM gündeminde bulunan Sayıştay Kanunu Tasarısı ise kamu harcamaları üzerindeki siyasal denetimi yakından ilgilendiren, önemli bir tasarıdır. Çalışmamızın sınırlı kapsamı içinde yeterince incelenmesi mümkün olmayan bu tasarının ayrı bir araştırmaya konu olması gerekir.

Aynı alt başlık altında sıralanan 5737 Sayılı Vakıflar Kanunu ise kamuoyunda ve TBMM'de yoğun tartışmalara yol açmıştır. Daha önce, Kasım 2006 tarih ve 5555 Sayı ile kabul edilen kanun, 10. Cumhurbaşkanı tarafından dokuz maddesinin yeniden görüşülmesi için TBMM'ne geri gönderilmiştir. Kanun, TBMM'de yeniden görüşülmüş ve Şubat 2008 tarih ve 5737 Sayı ile kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.

5737 Sayılı Vakıflar Kanunu ile, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nce "bir kül olarak" yönetilmekte olan mazbut vakıfların her biri ayrı tüzel kişiliğe dönüştürülmüş, mazbut vakıflar ve cemaat vakıflarının statüleri, Türk Medeni Kanunu'na göre kurulan vakıflara yaklaştırılmış, mazbut vakıflar ile cemaat vakıflarının amaç ve işlevlerinde değişiklik yapılabilmesine, taşınmazlarının akara dönüştürülmesine ya da başka vakıflara tahsis edilmesine imkan tanınmış, mazbut vakıflar ve cemaat vakıflarına uluslararası faaliyetlerde bulunma, şube ve temsilcilik açma, yabancı kişi ve kuruluşlardan yardım ve bağış toplama gibi haklar verilmiş, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün en yüksek karar organı olan Vakıflar Meclisi'ne cemaat vakıflarından bir temsilcinin de katılması öngörülmüştür. Öte yandan, ya-

246 Yasal düzenlemelerin önceki aşamaları için BSB'nin 2005 ve 2006 raporlarına bakınız. AKP iktidarının Ekim 2002–Temmuz 2006 dönemindeki tüm yasal düzenlemelerinin ayrıntılı bir incelemesi için, bkz. F. Gülen, "AKP'nin İktidar Olduğu Dönemde Kabul Edilen Yasalar Hakkında Değerlendirme, *Mülkiye*, 2006, XXX (252), ss. 145-210.

bancılar, Türkiye'de hukuki ve fiilî mütekabiliyet esasına göre yeni vakıf kurabileceklerdir[247].

Cemaat vakıfları mütevellileri ve vakfiyeleri olmadığı gibi, kuruluşları kadı (yargıç) kararına dayanmayan, Haziran 1935 tarih ve 2762 Sayılı Kanun ile vakıf statüsüne kavuşturulan kuruluşlardır. Laik Cumhuriyetin Medeni Kanun'una ve diğer Kanunlarına uyum amacıyla çıkarılmış 2737 Sayılı Kanun'un 5737 Sayılı Kanun'la kaldırılması sonucunda, din ayrımı esasına dayalı eski vakıfların, sanki Cumhuriyet hukukuna göre oluşmuş vakıflarmış gibi kabul edilerek, hukuk sistemi içine doğrudan sokulmasının yolu açılmıştır[248].

"Medeniyetler buluşması" ile "milliyetçilik" arasındaki tartışmaları öne çıkaran, Lozan Andlaşması'nın "delindiği" savlarının ileri sürülmesine yol açan Kanun'da, din ve cemaat esasına dayalı örgütlenmelerin çok güçlü ekonomik olanaklara sahip olması için gerekli yasal ortamın hazırlandığı görülmektedir. Örneğin, Vakıflar Meclisi'nce, amaç, işlev ve şartları değiştirilen mazbut vakıfların şirket kurma, bağış toplama, uluslararası faaliyetlerde bulunabilme gibi yeni vakıflara tanınan bütün haklardan yararlanmaları mümkün olabilecek, ayrıca, vakıfların taşınmazları belirli vakıflar üzerinde toplanabilecek, böylelikle ortaya dev ekonomik varlıklar çıkabilecek, bu tür vakıflar birtakım sermaye grupları ve cemaat vakıfları için çekim merkezi haline gelebilecektir.

"Yerel Yönetimler" altbaşlığı altında yer alan 5538 ve 5594 Sayılı Kanunlar ise tarihsel ve kültürel mirasın yoğun ve görece denetimsiz yerel kullanımlara açılmasını sağlamakta ve başta Büyükşehir Belediyeleri olmak üzere yerel yönetimleri yeni yetkilerle donatmaktadır. Dönüşüm Alanları Kanun Tasarısı, potansiyel kent gelişim alanlarını yerel egemenlerin ve uluslararası sermayenin rant üleşme yarışına açmaktadır. Kimi Büyükşehir Belediyelerinin (özellikle İstanbul ve Ankara'dakilerin) söz konusu tasarı kanunlaşmadan "dönüşüm" çabalarını başlattıkları, görsel ve yazılı medyadan izlenmektedir. İller Bankası Kanun Tasarısı ise kentsel altyapının

247 Ancak cemaat vakıfları ile ilgili olarak hukuki ve fiili mütekabiliyet aranmamış, Başbakan Erdoğan bu yaklaşımı "başka ülkelerdeki insan hakları ihlallerinin Türkiye'deki ihlallere gerekçe olamayacağı"nı vurgulayarak savunmuştur.

248 Bkz. 14 Nisan Birlikteliği tarafından hazırlanan *Vakıflar Kanunu Kabul Edilemez* adlı broşür, www.14nisan.gen.tr/

yüksek maliyetli ve geri ödeme süresi uzun yatırımları için kamusal finansman imkânlarını köreltmekte ve bu alanı fiilen yerli ve yabancı finans sermayesinin güdümüne bırakmaktadır. 5675 Sayılı Kanun da, başta Ankara Büyükşehir Belediyesi olmak üzere, belediyelerin geçmişteki israfçı ve usulsüz harcamalarını aklarcasına, borç tasfiyesini öngörmektedir.

ÇİZELGE IX.2: 2006 Başından Mart 2008 Sonuna Kadar Kamu Yönetimi Alanında Gerçekleştirilen Önemli Yasal Düzenlemeler

Kanun Adı	Sayısı	Kabul Tarihi	Açıklayıcı Notlar
(1) Merkezi Yönetim			
Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda Ek ve Değişiklikler	5467 5502 5538 5544	01.03.2006 16.05.2006 01.07.2006 21.09.2006	
Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hk. KHK'de Değişiklik Yapılması Hk. Kanun	5452	01.02.2006	Bu kanunla Maliye Bakanlığı bünyesinde "Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü" kurulmuştur.
Sayıştay Kanunu Tasarısı			TBMM Plan-Bütçe Komisyonu'nun gündemindedir.
Vakıflar Kanunu	5737	20.2.2008	10. Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen Kasım 2006 tarih ve 5555 Sayılı Kanun, yeniden görüşülmüş ve 11. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Haziran 1935 tarih ve 2762 Sayılı Vakıflar Kanunu, Haziran 1956 tarih ve 6760 Sayılı Vakıflar Umum Müdürlüğü Vazife ve Teşkilatı Kanunu ve vakıflarla ilgili kimi kanunlar yürürlükten kaldırılarak, vakıfların yönetim, faaliyet ve denetimlerine, vakıf kültür varlıklarının tesciline, işletilmesi ve değerlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar yeniden düzenlenmiştir. Bu kanunun kimi maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı savıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur.
(2) Yerel Yönetimler			

Belediye Kanunu'nda Değişiklik	5538	01.07.2006	Belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde il çevre düzeni planının, ilgili büyükşehir belediyeleri tarafından yapılarak doğrudan belediye meclisi tarafından onaylanması öngörülmüş, ayrıca il özel idare bütçesinden, emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizatın alımıyla ilgili harcama yapılabileceği belirtilmiştir.
Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hk. Kanun	5594	06.03.2007	Birleşme, katılma ya da kanunla sınırların genişlemesi nedenleriyle büyükşehir belediye sınırları içinde kalan belediyelerin kimi hizmetleri ile yatırım, alacak ve borçlarının ilgili büyükşehir belediyesine devri ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.
Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hk. Kanun	5675	30.05.2007	Belediye borçlarının tasfiyesi gerçekleştirilmiş, büyükşehir belediyesi, belediye ve il genel meclisi başkanlarının acil durumlarda ilgili meclisleri toplantıya çağırmaları usulleri yeniden belirlenmiştir.
Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hk. Kanun	5747	6.3.2008	Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde ilçe kurulması ve bazı belediyelerin kaldırılmasına ilişkin Kanun'un kimi maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur.
Yaş Meyve ve Sebze Ticaretinin Düzenlenmesi ve Toptancı Halleri Hakkında KHK'nin Bazı Maddelerinin Değiş. Kabulüne İlişkin Kanun	5652	5.5.2007	Toptancı halleri, daha önce İçişleri Bakanlığı'nın görüşü üzerine Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın onayı ile kurulur iken, bu kanunla yetki belediyelere bırakılmıştır. Kanunun kimi maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı savıyla iptal davası açılmıştır.
Atatürk Orman Çiftliği Kuruluş Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hk. Kanun	5524	21.06.2006	Ankara Büyükşehir Belediyesi lehine intifa hakkı tesisi ve planlama yetkisi devri öngörülmüştür.
Kültür ve Turizm Bakanlığının Bazı Taşra Kuruluşlarının İl Özel İdare ve Belediyelere Devri Hk. Kanun Tasarısı	--	--	19.04.2006'da TBMM'ye gönderilmiş, ancak yasama dönemi içinde görüşülemeyerek kadük olmuştur.
Dönüşüm Alanları Hk. Kanun Tasarısı	--	--	22.06.2006'da TBMM'ye gönderilmiş, ancak yasama dönemi içinde görüşülemeyerek kadük olmuştur
İller Bankası Hk. Kanun Tasarısı	--	--	01.12.2006'da TBMM'ye gönderilmiş, ancak yasama dönemi içinde görüşülemeyerek kadük olmuştur
(3) Bilgi Edinme Hakkı			
Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	5548	28.09.2006	Anayasa Mahkemesi "Kurum"un oluşturulmasına ilişkin Geçici 1. madde'nin yürürlüğünü 01.11.2006'da durdurduğundan, kuruluş gerçekleşmemiştir.

Üretim, Ticaret ve Yatırım Faaliyetleri

Çizelge IX.3.'de sıralanan kanunlardan bazıları, neoliberal felsefenin hukuk düzlemindeki somut yansımaları sayılabilir:

(1) Tohumculuk Kanunu, genetik dönüşüme uğratılmış olanlar da dahil, tohum üretimi ve ticaretini uluslararasılaştıran ve yerel AR-GE'yi uluslararası tekeller karşısında güçsüz ve etkisiz bırakan bir düzenlemedir.

(2) Kalkınma ajanslarının kuruluşu hakkında kanun dar anlamda kamu yönetimini ilgilendirmekle birlikte üretim, ticaret ve yatırım başlığı altına yerleştirilmiştir; çünkü bu kanun iktisadi planlama, karar alına ve uygulama süreçlerindeki ağırlık noktalarını merkezi yönetim alanından (uluslararası sermaye çevrelerinin etkisine açılacak) yerel alana kaydırma niyetlerini yansıtmaktadır. Uluslararası yansımaları dolayısıyla bu kanun AB yetkilileri tarafından da hararetle desteklenmiştir.

(3) Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Türkiye'de yatırım iklimini (yabancı sermaye için) daha da "iyileştirme" amacı ile Hazine / uluslararası finans kuruluşları / iş dünyasını temsil eden STK'lar işbirliği ile kotarılan bir oluşumdur ve kalkınma ajansları kanununa egemen olan felsefenin tamamlayıcısıdır.

(4) Türk Petrol Kanunu 1954 tarih ve 6326 Sayılı Petrol Kanunu'nun ruhuna (belki daha da gerisine) dönüşü simgelemekte, devletin ve ulusal petrol şirketi TPAO'nun hareket alanlarını sınırlamakta, devlet paylarını simgesel hale getirmekte ve kullanımını önemli ölçüde yerelleştirmekte, enerji güvenliğini zedelemektedir. Petrol-İş Sendikası'nın özlü betimlemesi ile uluslararası petrol tekelleri yararına Irak'ta savaşla gerçekleştirilen değişiklikler, Türkiye'de savaşsız gerçekleştirilmektedir.

(5) Enerji Verimliliği Kanunu yerli ve yabancı sermaye çevrelerine tanıdığı ölçüsüz imtiyaz ve avantajlar dolayısıyla 10. Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye iade edilmiş ise de, TBMM'ce 5627 Sayı ile aynen kabul edilmiştir. Nükleer Santrallar Kanunu da 10. Cumhurbaşkanı tarafından benzer gerekçelerle TBMM'ye geri gönderilmiş fakat TBMM'ce 5710 Sayı ile kabul

edilmiştir.[249] Petrol, LPG ve elektrik piyasaları hakkındaki kanunlar ile yap-işlet modelini değiştiren ve Çizelge IX.3'de not edilen diğer kanunlar enerji piyasalarının esasları daha önceki yıllarda konulmuş neoliberal düzenlemelerine eklenti sayılabilecek ikincil değişiklikler getirmektedir. Bu kanunlar neoliberal modeli kamusal hizmet üretimi niteliği taşıyan alanlardaki uygulamasını güçlendirerek koruma amacının işaretleridir.

(6) Kısaca "borç-konut sistemi" olarak adlandırılabilecek bir model getiren 5582 Sayılı Kanun'un temel toplumsal işlevi, "seçimler yılı" olan 2007'de düşük gelir gruplarının konut sahibi olma özlemlerini canlı tutmaktır. Ancak getirisi yüksek ve riski düşük yatırım alanları peşindeki yabancı emeklilik fonlarını çekmeye ve mali sistemde yer alan yerli-yabancı kuruluşların çıkarlarını güvence altına almaya verilen önem, kanun tasarısının genel gerekçesinde açıkça ortaya konulmuştur. Yukarıda değinilen Dönüşüm Alanları Kanun Tasarısı ile birlikte ele alındığında bu kanun AKP'nin kentsel rantları yönlendirme ve üleştirme çabalarının tamamlayıcı bir öğesidir.

249 Nükleer enerji uzmanı Prof. T. Yarman, nükleer santral hakkındaki kanunun "buram buram tercüme koktuğunu" ve "gayrimilli" olduğunu belirtmiş ve Cumhurbaşkanı'nın bu "ihanet belgesi"ni onaylamamasını önermiştir (*Cumhuriyet*, 22 Mayıs 2007). Aynı kanunda yer alan elektrik enerjisi satın alımı ile ilgili hükümler, enerjide serbest piyasa mekanizmasının işletilmesini savunan bir uzmanı bile hayal kırıklığına uğratmıştır (bkz. O. Sevaioğlu, "Elektrik Piyasasının Çöküşü", *Global Enerji*, Mayıs 2007).

ÇİZELGE IX.3: 2006 Başından Mart 2008 Sonuna Kadar Gerçekleştirilen ve Üretim, Ticaret ve Yatırım Faaliyetlerini İlgilendiren Önemli Yasal Düzenlemeler

Kanun Adı	Sayısı	Kabul Tarihi	Açıklayıcı Notlar
• Tarım Kanunu	5488	18.04.2006	Bu kanunla Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmuştur.
• Tohumculuk Kanunu	5553	31.10.2006	Tohumculuk üretimi ve ticareti ile ilgili düzenlemeler yapmak amacıyla getirilen kanunun kimi maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı savıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur.
• Tarımsal ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hk. Kanun Tasarısı	5648	04.05.2007	
• T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi kooperatifleri Tarafından kullandırılan Toplu Köy İkrazatı / Grup Kredilerinden Doğan Kefaletin Sona Erdirilmesi Hk. Kanun	5661	15.5.2007	Aldıkları krediler nedeniyle birbirlerine karşı müşterek borçlu müteselsil kefil olan üretici ve kooperatif ortaklarının, kendi borçlarını belirli koşullara bağlı olarak ödemeleri koşuluyla kefalet sorumluluklarının kaldırılması öngörülmüştür. Ayrıca, Ziraat Odaları tarafından verilen "çiftçi belgesi"nin kimi aynî ve nakdî işlemlerde aranmaması kuralı getirilmiştir. Bu maddenin Anayasa'ya aykırılığı savıyla iptal davası açılmıştır.
• GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK'de Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	5670	25.5.2007	388 sayılı KHK ile 1989 yılında 18 yıllık süre ile kurulan GAP Bölge Kalkınma İdaresinin görev süresi beş yıl daha uzatılmıştır.
• Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hk. Kanun	5449	08.02.2006	Kanunun kimi kurallarının Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur; ancak bu kurallar Anayasa'ya aykırı bulunmamıştır (bkz. VI.2).
• Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hk. Kanun	5523	21.06.2006	
• Elektrik Piyasası Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hk. Kanun	5496	10.05.2006	Şubat 2001 tarih ve 4628 Sayılı Kanun'un kimi maddelerinde değişiklikler yapılmış, piyasada faaliyet gösterecek özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişiler ile üretim faaliyeti gösterebilecek tüzel kişiler, lisans, işletme hakkı devri, kamulaştırma, fiyat eşitleme mekanizması gibi konularda düzenlemeler yapılmıştır.

• LPG ve Elektrik Piyasası Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hk. Kanun	5522	20.06.2006	İstasyonların faaliyet lisanslarıyla ilgili değişiklik yapılmıştır.
• Yap-İşlet Modeli Hk. Kanun'da Değişiklik Yapılması Hk. Kanunlar	5539 5625	01.07.2006 18.04.2007	Kanun kapsamındaki sözleşmelerin özel hukuk sözleşmesi olması öngörülmüş, daha önceki sözleşmelerle ilgili hükümler getirilmiştir. 5625 Sayılı Kanun'da ise lisans yenileme işlemleriyle ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca, nüfusu yüz binden yukarı olan şehirlerde, içme, kullanma ve endüstri suyu yatırımları için gelecek yıllara yaygın yüklenmelerde Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü yetkili kılınmıştır.
• Türk Petrol Kanunu	5574	17.01.2007	Cumhurbaşkanı, 06.02. 2007'de bu kanunun 2,4,19 ve Geçici 1. maddelerini bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ye iade etmiştir.
• Petrol Piyasası Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hk. Kanun	5576	25.01.2007	
• Enerji Verimliliği Kanunu	5627	18.04.2007	Cumhurbaşkanı tarafından 13.03.2007'de TBMM'ye iade edilen 5584 Sayılı Kanun aynen ve 5627 Sayı ile kabul edilmiştir.
• Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu	5686	3.6.2007	Belirlenmiş veya belirlenecek jeotermal ve doğal mineralli su kaynakları ile jeotermal kökenli gazların arama ve işletme dönemlerinde, kaynaklar üzerinde hak sahibi olunması, devredilmesi, kaynak ve kaptajın korunmasıyla ilgili usul ve esaslar ile yaptırımlar belirlenmiştir.
• Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına Dair Kanun	5710	9.11.2007	10. Cumhurbaşkanı tarafından geri çevrilen Mayıs 2007 tarih ve 5654 Sayılı Kanun, 11. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmıştır. Kanunun kimi kurallarının Anayasa'ya aykırılığı savıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur.
• Doğal Gaz Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması Hk.Kanun	5669	25.5.2007	EGO Genel Müdürlüğünün özelleştirilmesi öngörülmüş, Anayasa'ya aykırılık savı Anayasa Mahkemesi tarafından incelenmiş ve reddedilmiştir.
• Konut Finansmanı Sistemine İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hk. Kanun	5582	21.02.2007	

Mali Düzenlemeler

Çizelge IX.4'de sıralanan kanunlar içinde en ilgi çekici olanı Kurumlar ve Gelir Vergisi Kanunlarında yapılan değişikliklerdir. Kurumlar Vergisinde vergi oranı düşürülmüş, gerekçe olarak Türkiye'deki yüksek kurumlar vergisi oranının yabancı girişimcileri caydırdığı, kuruımlaşmayı özendirmediği ileri sürülmüştür. Gelir Vergisi Kanunu'nda menkul kıymetler ve diğer sermaye piyasası kazançları için yüzde 15 olan vergi tevkifatı oranını yabancılar için yüzde 0'a indiren Haziran 2006 tarih ve 5527 Sayılı Kanun, Mayıs-Haziran 2006'daki finansal çalkantının oluşturduğu panik ortamında ve yabancı yatırımcıların sermaye çıkışı tehdidi altında yürürlüğe konulmuştur. Yerli ve yabancı yatırımcılar arasında ikincisi lehine açıkça ayrımcılık gözeten bu kanun halen Anayasa Mahkemesi'nce incelenmektedir.

ÇİZELGE IX.4: 2006 Başından Mart 2008 Sonuna Kadar Gerçekleştirilen ve Mali İşlemleri İlgilendiren Önemli Yasal Düzenlemeler

Kanun Adı	Sayısı	Kabul Tarihi	Açıklayıcı Notlar
Kurumlar Vergisi Kanunu	5520	13.06.2006	Kimi maddeleri dışında 1.1.2006'dan geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe girmiştir.
Gelir Vergisi Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hk. Kanun	5527	27.06.2006	Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla dava açılmış olup Yüksek Mahkeme'nin incelemesi sürmektedir.
Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hk. Kanun	5549	11.10.2006	
Konut Edindirme Yardımı (KEY) Hak Sahiplerine Ödeme Yapılmasına Dair Kanun	5664	22.5.2007	Mülga 3320 sayılı Memurlar ve İşçiler ile Bunların Emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Yapılması Hakkında Kanun uyarınca 1.1.1987-31.12.1995 tarihleri arasında adlarına konut edindirme yardımı yatırılan hak sahiplerine, bu yardımın nakit veya hisse senedi olarak ödenmesine dair usul ve esaslar getirilmiş, ilgili yönetmelik çıkarılmış, ancak bugüne kadar herhangi bir ödeme yapılmamıştır.

Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hk. Kanun	5568	26.12.2006	1) 28.3.2002 günlü, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a yapılan ekle, yıllık yatırım programlarında yer alan projelere dış finansman temini izni verilmesi için DPT Müsteşarlığı'nın uygun görüşü öngörülmüş, kimi projeler için geçici maddeler eklenmiştir. 2)24.4.2003 günlü, 4853 sayılı Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabının Tasfiyesi ve Bu Hesaptan Yapılacak Ödemelere Dair Kanun'a yapılan ekle, söz konusu hesaba ait tüm varlık ve yükümlülüklerin 31.12.2007 gününe kadar Hazine'ye devredilmesi öngörülmüş, hak sahipliği ve devir tarihinden sonra yapılacak ödemeler konusunda usul ve esaslar belirlenmiştir. 3) 10.7.2004 günlü, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na yapılan ekle, Büyükşehir belediyeleri ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sermayesinin yüzde 50'sinden fazlası büyükşehir belediyelerine ait şirketlerin 31.12.2004 günü itibarıyla kamu kurum ve kuruluşlarından olan alacaklarının, bunların diğer kamu kurum ve kuruluşlarına olan borçlarına karşılık gelmek üzere 28.2.2007 gününe kadar takas ve mahsup edilmesi öngörülmüştür. Ayrıca büyükşehir belediyeleri ve bunlara bağlı kuruluşlar ile belediyelerin 6183 Sayılı Kanuna göre takipedilen Devlete olan borçları, 5216 Sayılı Kanun kapsamında tanımlanan Hazine alacağı niteliğindeki borçları ve sosyal güvenlik kuruluşlarına olan borçlarına karşılık, alacaklı idarelerin talebi üzerine, ilgisine göre Maliye Bakanlığı veya İller Bankası tarafından kesinti yapılarak alacaklı idarelere ödenmesi öngörülmüştür.
Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Mali Sektöre Olan Borçlarının Yeniden Yapılandırılması Hk. Kanun	5569	27.12.2006	Söz konusu borçlarla ilgili çerçeve anlaşma ve sözleşmeler yapılarak yeniden yapılandırmaya gidilmesi öngörülmüştür.
Kamu Sermayeli Bankalar Tarafından Yürütülen Faiz Destekli Kredi Kullandırılmasına Dair Kanun	5570	27.12.2006	Bu bankalar tarafından tarımsal üretimin, esnaf ve sanatkârların desteklenmesi amacıyla kullandırılan faiz destekli kredi uygulamasına, bankaların sermayelerindeki kamu payının yüzde 50'nin altına düşmesi halinde de devam edilebileceği öngörülmüştür. Bankaların bu alandaki gelir kayıpları, ilgili yıl bütçesinde öngörülecek ödenekle sınırlı olmak üzere, Hazinece avans olarak ödenecektir.

Bankacılık İşlemleri Yapma ve Mevduat Kabul Etme İzni Kaldırılan Türkiye İmar Bankası T.A.Ş.'ce Devlet İç Borçlanma Senedi Satışı Adı Altında Toplanan Tutarların Ödenmesi Hk. Kanun	5667	24.5.2007	Banka bünyesinde, karşılığında DİBS bulunmamasına rağmen, ikinci piyasada DİBS satışı adı altında toplanan tutarların Hazine Müsteşarlığınca ihraç edilecek özel tertip DİBS kullanılmak suretiyle Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu aracılığıyla ödenmesi öngörülmüştür.
Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin Istihdam ve Bütçe Esasları Hk. Kanun	5671	26.5.2007	30.01.2003 günlü, 4802 Sayılı Kanunla uygun bulunan, 24.2.2003 günlü, 2003/5313 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanan AB Mutabakat Zaptı'na dayanarak oluşturulan Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin işleyiş kurallarına ilişkindir.
Sigortacılık Kanunu	5684	03.06.2007	Aralık 1959 tarih ve 7397 Sayılı Sigorta Murakabe Kanunu yürürlükten kaldırılarak, sigortacılık, sigorta sözleşmeleri, sigorta şirketleri, reasürans şirketleri yeniden düzenlenmiş, "sigorta tahkim sistemi" getirilmiştir.
Bazı Kamu Alacaklarının Uzlaşma Usulü ile Tahsili Hk. Kanun	5736	20.2.2008	Vergilerle birlikte kimi kamu alacaklarının, Kanun'da belirtilen kısımlarının yine Kanun'da belirtilen koşullara bağlı olarak tahsili halinde, uzlaşma yoluna gidilmesi ve kalan alacakların tahsilinden vazgeçilmesi öngörülmüştür.

Çalışma Hayatı, Sağlık ve Sosyal Güvenlik

Çalışma hayatını ve sosyal güvenliği yakından ilgilendiren düzenlemelerden 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu BSB 2006 Raporu'nda ve bu incelemede ayrıntıları ile ele alınmıştır. 5510 Sayılı Kanun'un kimi maddeleri Cumhurbaşkanı ve ana muhalefet partisi tarafından açılan iptal davaları sonucunda anayasal denetime tabi tutulmuş ve Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülen maddelerin bazıları iptal edilmiştir (bkz. Çizelge IX.5.).

Sağlık hizmetleri ile ilgili üç temel kanunu değiştiren 5614 Sayılı Kanunun ana amacı, yabancı sağlık personeli istihdamının önünü açmanın ötesinde, sağlık hizmetlerini özelleştirmek, metalaştırmak ve uluslararasılaştırmaktı. Cumhurbaşkanlığı ve ilgili meslek kuruluşlarının uyarıları üzerine hükümet yabancı sağlık personeli ile

ilgili hükümleri geri çekmiş, ancak ilk tasarıdaki sağlık hizmetlerinin toplumsal boyutunu ikinci plana iten özellikleri korumuştur.

ÇİZELGE IX.S: 2006 Başından Mart 2008 Sonuna Kadar Gerçekleştirilen ve Çalışma Hayatı, Sağlık ve Sosyal Güvenlikle İlgili Önemli Yasal Düzenlemeler[250]

Kanun Adı	Sayısı	Kabul Tarihi	Açıklayıcı Notlar
T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'dan Aylık veya Gelir Almakta Olanlara Ek Ödeme Yapılması ile SSK ve Bağ-Kur'dan Aylık veya Gelir Almakta Olanlara Ödenen Gelir ve Aylıklarda 2006 Yılında Yapılacak Artışlar ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	5454	8.2.2006	Çeşitli kanunlarla emekli aylığı ya da gelir bağlanmış olanların aylık veya gelirlerine, kademeli olarak % 5, % 4 ve % 3 oranında ek ödeme yapılmış, ayrıca kimi idari para cezaları Türkiye İş Kurumu'na aktarılmış, özelleştirme kapsamındaki kimi kuruluşların çalışanlara ödenecek sosyal yardım zammının Hazinece karşılanması öngörülmüş ve 2.2.1984 günlü, 2978 sayılı Vergi İadesi Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.
Sosyal Güvenlik Prim Alacaklarının Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	5458	22.2.2006	Kamu sektörü ve özel sektör işverenlerinin, bağımsız çalışanların kanunda belirlenen tarihlere kadar ilgili mevzuatına göre ödemeleri gerektiği halde ödenmemiş olan prim, ceza ve borçların, bu kanunun yürürlüğe girdiği 1 Nisan 2006 gününden itibaren iki ay içerisinde başvurmaları şartıyla yeniden yapılandırılmaları öngörülmüştür.
Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu	5502	16.05.2006	T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur tek çatı altında toplanarak Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur.
Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu	5510	31.05.2006	Kanunun özellikle "memurlar ve diğer kamu görevlileri"yle ilgili kuralları kimi maddeleri Anayasa Mahkemesi'nin 15.12.2006 günlü kararıyla iptal edilmiştir. Bu iptal üzerine Kanun'un yürürlüğe girme tarihi, 5565 Sayılı 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 30/(4). maddesiyle 1.7.2007 olarak ötelenmiştir. Bu süre, Mayıs 2007 tarih ve 5655 Sayılı Kanunla 1.1.2008'e, 5724 Sayılı 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 28/16. maddesiyle de 1.6.2008'e uzatılmıştır.

250 TBMM'den 17 Nisan 2004'de geçen 5754 Sayılı Kanun için VII.4'e bkz.

Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	5538	1.7.2006	3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu'na eklenen maddeyle, mahalli idare birlikleri, belediyeler ve il özel idarelerinin sözleşmeli personel eliyle verdikleri sağlık hizmetlerinin, resmi sağlık kuruluşları tarafından verilen sağlık hizmetleri kapsamında kabul edilmesi öngörülmüştür.
Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu, Sağlık Personeli Çalışma Esaslarına Dair Kanun ve Tababet ve Şuabatı Sanatları Hk. Kanun ile 4924 Sayılı Kanun ve 181 Sayılı KHK'de Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	5614	28.03.2007	
SHÇEK Kanunu'nda Değişiklik	5579	01.02.2007	
Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu	5544	21.09.2006	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak "Mesleki Yeterlilik Kurumu" oluşturulmuştur.
Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	5665	23.5.2007	Kanunla yapılan düzenlemede, yabancı uyruklu kişilerin Türkiye sınırları içinde çalıştırılmasında, Türkuyruklu olanlara göre ayrıcalıklı kurallar getirildiği, Türkiye Cumhuriyeti yurttaşı pek çok meslek mensubu çalışma olanağı bulamazken, yabancıların Türkiye'de çalışmasını özendirecek kural getirilmesinin, ülke ekonomisi, istihdam politikası ve işsizlik sorunu yönünden üzerinde özenle durulması gereken önemli bir konu olduğu, yabancı uyrukluların meslekleri dışında çalıştırılmasının özendirilmesi ve bunun işsizlik sorununa olumsuz etkisi göz önünde bulundurulduğunda, yapılan düzenlemenin anayasal kurallara ve kamu yararına uygun düşmediği gerekçesiyle 10. Cumhurbaşkanı tarafından 7.6.2007 günü TBMM'ye iade edilmiş, tekrar yasalaşmamıştır.

Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması Hk. Kanun	5620	4.4.2007	Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar hariç, merkezi ve yerel kamu kurum kuruluşlarında 2006 yılı içerisinde usulüne uygun olarak vizesi yapılmış geçici iş pozisyonlarında toplam 6 ay veya daha fazla süreyle çalışmış olan geçici işçilerin sürekli işçi kadrolarına veya sözleşmeli personel statüsüne geçirilmesinin usul ve esasları belirlenmiştir. Kanunun kimi kurallarının Anayasa'ya aykırılığı savıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur.
2802 Sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	5720	1.12.2007	Yargıç ve savcı adaylarının adaylığa giriş ve yeterlilik sınavlarının Adalet Bakanlığı tarafından yapılması, avukatlıktan yargıçlığa geçiş konuları, ile daha önce yönetmeliklerle düzenlenen bu alandaki kimi konular kanunla düzenlenmiştir. Kanunun kimi kurallarının Anayasa'ya aykırılığı savıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur.

Bir Uyarı Notu

2006 başından 2008 Mart sonuna kadar gerçekleşen kimi kanun değişikliklerine, ikincil önem ve ağırlık taşıdıkları için, Çizelge IX.2-IX.5'de yer verilmemiştir. İlgilenen okura bu kanunların sayılarını ve konularını hatırlatmakla yetiniyoruz:

5578 ve 5751 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunlar, 5543 Sayılı İskân Kanunu, 5673 Sayılı Köy Kanununda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 5727 Sayılı Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5535 Sayılı Bazı Kamu Alacaklarının Tahsil ve Terkinine İlişkin Kanun, 5679 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5655 ve 5698 Sayılı çalışanların sağlık sistemi ve yaşlılık aylıklarıyla ilgili çeşitli kanunlarda değişiklik yapan Kanunlar, 5672 Sayılı Sendikalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 5683 Sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki KHK'de Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

X

SONUÇ: BİR PANORAMA



2007 sonuna doğru uluslararası finansal sistemin çok ciddi bir çalkantıya sürüklenmekte olduğu ortaya çıktı. Bu, şaşılacak bir gelişme değildi. Son on yıl boyunca ABD'nin süper-emperyalist konumunu abartılı boyutta "kötüye kullanmış" olmasının dünya ekonomisinin tümünü etkileyecek ciddi bir "uyum" ile sonuçlanacağı öngörülmekte idi. Ancak burjuva iktisatçıların bir bölümü, bu "uyum"un "yumuşak bir iniş" biçiminde gerçekleşebileceğini ümit ediyorlardı. Onlara göre, ABD'de meydana gelecek bir durgunluk veya daralma, dünyanın diğer coğrafyalarının Amerikan ekonomisinin gidişatından ayrışması sayesinde telafi edilebilecekti; özellikle "yükselen piyasa ekonomileri"nin bu telâfi mekanizmasında olumlu bir rol üstlenmeleri de mümkündü.

2008'in başlarında bu hayırhah beklentinin taraftarları giderek azaldı. Birkaç ay önce ABD'de patlak veren çalkantının çok ciddi boyutlu ve giderek yaygınlaşan bir finansal krize dönüşmekte olduğu ortaya çıktı. Emperyalist sistemin metropol ve çevresinde yer alan çeşitli ülke ekonomilerinde de büyüme, sermaye birikimi, gelir dağılımı gibi stratejik "reel" öğelerin farklı hızlarda, ancak genellikle "olumsuz" doğrultuda etkilenmekte olduğu belirlendi.

Bu gelişimler karşısında gözlemciler 2007-2008'in dünya ekonomisi için bir "kavşak" oluşturduğu hususunda birleşiyorlar. Sözü geçen *dönüm noktasına* farklı anlamlar yüklemek mümkündür. En sınırlı yorum, orta dönemli (kabaca on yıllık) bir çevrimle

bağlantılıdır. Bu çevrimin ilk bölümü, 1997-1998 Doğu Asya kriziyle başlayıp dip noktasına 2001-2002'de ulaşan bir "iniş" aşamasından oluşur. 2001'in ABD için bir "gerileme" içerdiğini ve (birkaç yıllık sarkmalarla) Brezilya, Türkiye, Arjantin krizlerinin de dip noktalarını temsil ettiğini hatırlatalım. Çevrimin "yükseliş" aşamasını oluşturan 2003-2007 yılları ise uluslararası sermaye hareketlerinin hızla canlandığı, çevre ekonomilerinin bu canlanmadan giderek artan paylar aldığı bir dönemi oluşturur. Institute of International Finance'in Mayıs 2008 raporuna göre, "yükselen piyasa ekonomileri"ne yönelen sermaye akımları, 2003'teki 212 milyar dolarlık düzeyden 2007'de 682 milyar dolara çıkmıştır[251]. Bu yıllar içinde büyüme hızları hem metropol, hem de çevre ekonomilerinde yukarı çekilmiş, büyüme ivmesi "Kuzey" coğrafyasında ABD, "Güney"de ise Çin tarafından sürüklenmiş, finansal piyasalar Fed eski başkanı Alan Greenspan'in katkılarıyla spekülatif bir şişkinliğe savrulmuş, ABD cari açığı da sürdürülemez telâkki edilen boyutlara ulaşmıştır. Bu on yıllık çevrim, 2007'nin son aylarından itibaren sözü edilen spekülatif balonun sönmeye başlaması, belki de patlamasıyla son bulmaktadır.

Kapitalizmin düzenleme biçimini ve birikim modelini ilgilendiren, daha uzun dönemli ve radikal bir dönüm noktasının söz konusu olduğunu da ileri sürenler vardır. Bunlara göre, "serbest" piyasa ekonomisi söylemine ve neoliberalizmin reçetelerine dayanan otuz yıllık bir modelin teorik ve olgusal dayanakları, sistemin kendi mantığının gerekli kıldığı bir denetime dahi tabi tutulmayan finansal piyasaların yarattığı spekülatif şişkinliklerden kaynaklanan sarsıntılar sonunda çökmüştür. Bunun sonunda, denetleyen, yönlendiren, hatta (belki de) üreten aktif bir oyuncu olarak devleti yeni baştan sahneye çıkarmak kaçınılmaz olarak gündeme gelmektedir. Bu teşhis, geleneksel Keynesgil araçların geçici bir konjonktürel reçete olarak uygulanmasını aşan bir "model değişikliği"ni kasdetmektedir. Neoliberal reçetelerle ve (sermayenin doğasından kaynaklanan ve hiçbir ahlâkî sınır tanımayan) kazanç hırsıyla doğrudan ilgili olan gıda bunalımının finansal krizle çakışması, kapitalizmi

251 *Global Economic and Capital Markets Forecast*, May 2008, s.19.

ve emperyalizmi hedefleyen sistemik eleştirilerin ve muhalefetin güçlenmesine de herhalde katkı yapacaktır.

İster orta (on yıllık) dönemli bir çevrim kastedilsin, isterse daha uzun dönemli (otuz yıllık) bir modelin revizyonu gündemde olsun, emperyalist sistemin tümünü kuşatan bu dönüşümler, farklı ülke ekonomilerini değişen biçimlerde, zaman dilimlerinde değişik kaymalarla yansıyarak etkilemiştir. Dünya ekonomisi için bir "kavşak" olarak görülen 2007-2008 dönemeci de ya eş-zamanlı olarak, ya da bir-iki yıllık kaymalarla ülke ekonomilerinin çoğu için söz konusu olmaktadır; olacaktır.

Türkiye ekonomisinin ve toplumunun yakın geçmişine bakıldığında dünya ekonomisi için sözü edilen uzun dönemli model değişikliğinin veya orta dönemli çevrimin başlangıç tarihlerinin ülkemiz için de geçerli olduğunu, hatta tamamen çakıştığını söyleyebiliyoruz. "Serbest" piyasa ekonomisi, neoliberalizm veya monetarizm diye anılan adlar altında gerçekleştirilen model değişikliğinin metropol ülkeler açısından başlangıcı olarak Thatcher (1979) ve Reagan (1980) yönetimlerinin Anglo-Sakson dünyasında iktidara gelmesi veya ABD'de Fed'in başkanlığına Paul Volcker'in getirilmesi (1979) gösterilir. Bu tarihlerde başlatılan büyük dönüşümün özüne bakıldığında, emeğin kapitalizmin tarihi boyunca çetin mücadelelerle kazanılmış edinimlerinin adım adım tasfiyesini hedefleyen kapsamlı bir karşı-saldırının söz konusu olduğu belirlenecektir. Bu karşı-saldırı metropol ekonomilerinde refah devleti düzenlemelerini, çevre toplumlarında sosyal devlet (veya popülizm) ile müdahaleci-korumacı-planlı kalkınmacılığı, uluslararası düzlemde de metropol sermayesinin hareket alanını kısıtlayan tüm öğeleri hedefliyordu.

Volcker'in monetarist politikalarından kaynaklanan yüksek faizlerin yol açtığı borç krizi, IMF ve Dünya Bankası'na verilen yeni işlevlerin katkısıyla çevre ülkelerini hızla hizaya getirdi. Sonraki yıllar boyunca bu iki kurum "istikrar ve yapısal uyum politikaları" adı verilen reçeteler aracılığıyla Üçüncü Dünya ülkelerindeki iktisadî ve sosyal politika düzenlemelerini uluslararası sermayenin genel talepleriyle uyumlu hale getirme işlevini üstlendi; zaman içinde yerel egemen sınıfların tam desteğini ve katkısını kazanarak kalı-

cı hale getirdi. Bu ilk dönüşümün Türkiye'ye yansıyan başlangıcı da 1980'dir: 24 Ocak 1980 tarihli istikrar programının 12 Eylül darbesiyle bütünleşmesi, Türkiye'nin halk sınıflarının, bir bölümü yirmi yıl öncesine, bir bölümü ise daha da eskiye uzanan kazanımlarının tasfiye edilme sürecinin başlamasına yol açmıştır.

Kapitalist dünya sisteminin tümünü etkileyen ve başlangıcı 1979-1980 olarak belirlenen büyük dönüşümün, böylece, neredeyse eş-zamanlı olarak Türkiye'ye de yansıdığını gözlüyoruz. İlginç bir biçimde dünya ekonomisini ve yukarıda sözü edilen on yıllık (1997/98 ile 2007/2008 yıllarını kapsayan) çevrimin de Türkiye için hemen hemen eş-zamanlı olarak söz konusu olduğunu belirleyebiliyoruz. Ancak, bu "çakışma"ların ardında ülkemize özgü etkenler de rol oynamıştır. Kısaca hatırlatmak yararlı olacaktır.

Türkiye'de 24 Ocak + 12 Eylül tarihleriyle hatırlanan ve "sermayenin karşı saldırısı" olarak nitelendirdiğimiz 1980 dönüşümü, bölüşüm ilişkileri üzerindeki etkisini 1988 sonuna kadar sürdürdü. 1970'li yılların sonunu 1988 ile karşılaştırırsak bu iki tarih arasında emekçi sınıfları ilgilendiren bölüşüm göstergelerinin (reel ücretler, ücretlerin katma değer içindeki payı ve tarım sektörünün iç ticaret hadleri) dramatik aşınmalardan geçerek dibe vurduğunu gözlüyoruz. Türkiye'nin tüm varlıklı sınıf ve katmanlarının lehine gerçekleşen bu büyük dönüşümü önce askerî rejim, 1984-1988 arasında ise önceki politikaları küçük revizyonlarla ve Turgut Özal'ın liderliği altında sürdüren ANAP iktidarı hayata geçirdi. 12 Eylül rejiminin sermaye lehine getirdiği anayasal, yasal ve kurumsal düzenlemelerin belirleyici katkısı oldu.

1988-1989 yılları içinde emekçi sınıfların güçlü (ve tabandan kaynaklanan) bir direnme hareketi bu dönüşümün durmasına, hatta geriye dönmesine yol açtı. Üç yıl içinde ANAP iki referandumdan yenik çıktı; tüm büyük kentlerin belediyelerini ve genel seçimleri yitirdi. Sendikal mücadele, siyasi yansımaların da katkısıyla, ücretlerde gerçekleşen önceki on yıllık kayıpların 1989-1993 yıllarında

telâfi edilmesini sağladı. 1994 krizi reel ücretlerde yüzde 25 dolaylarında bir aşınmaya yol açarak bu durumu kısmen "düzeltti" Küçük-orta köylü için önem taşıyan ve 1978-1988 arasında yüzde 47 oranında çökmüş olan tarımın (iç) ticaret hadleri ise, sonraki dört yılda yüzde 31 oranında düzelecek; 1994 krizinde ise yüzde 11'lik bir aşınmaya uğrayacaktı[252].

1994 krizinin bölüşüm ilişkilerinde belli ölçülerde gerçekleşen "hizaya getirme" etkisine rağmen, sonraki yıllardaki gelişmeler 1980 dönemecinde başlayan modele geri dönülmesi anlamına gelmedi. Parlamenter rejime dayalı geleneksel popülizm, çeşitli koalisyonlara dayalı istikrarsız hükümetlerin de katkısıyla belli ölçülerde geri gelmekteydi. 1994 krizinde IMF ile imzalanan stand-by anlaşması sadece bir yıl sürdü ve Türkiye ekonomisi 1998'e kadar IMF denetimi olmaksızın yönetildi. Sermaye hareketlerinde serbestleşmenin sağladığı esneklik bir süre belli ölçülerde popülizmin finansmanı için (kamu açıklarını besleyerek) kullanılabilmiştir. 1994 krizinin bölüşüm ilişkilerinde gerçekleştirdiği emek-karşıtı "düzelme" (ücretlerin reel düzeyi ve katma değerdeki payında krizin gerçekleştirdiği aşınma) kalıcı olmadı. Krizi izleyen üç yıl, millî gelirde ortalama yüzde 8'e yaklaşan bir büyümeye tanık oldu. Destekleme uygulamalarındaki canlanmanın katkılarıyla tarımın ticaret hadleri de 1994-1998 arasında yüzde 56 oranında tırmandı. Öte yandan, sermaye grupları bakımından bu dönem, rantiyelerin (faiz gelirlerinin) de altın çağıdır.

1980 dönüşümünün önlemeyi hedeflediği popülist uygulamalara yeni baştan ve kalıcı biçimde son verme arayışları giderek yoğunlaştı. Kronikleşen yüksek enflasyon vesile olarak kullanıldı ve Temmuz 1998'de IMF ile bir buçuk yıllık bir "Yakın İzleme Anlaşması" imzalandı. Bu, IMF ile kurulacak kesintisiz on yıllık bir dizi anlaşmanın başlangıcını oluşturdu[253]. Bu yeni dönemin tüm iktisat politikala-

252 Türkiye'de tarımın ticaret hadleriyle ilgili bulgular ve yorumlar için bkz. K. Boratav, "Tarımsal Fiyatlar, İstihdam ve Köylülüğün Kaderi", www//bagimsizsosyalbilimciler.org

253 Bu dönemin Türkiye-IMF anlaşmalarının bir bilançosu için bkz. BSB (2007), *IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset*, İstanbul: Yordam Kitap, Bölüm III.

rına damgasını vuracak olan slogan kısa zamanda oluşturuldu ve kamuoyuna aktarıldı: "*Devlet, elini ekonomiden tamamen çeksin...*" Uluslararası sermaye çevrelerinin de tam desteğiyle oluşan bu yeni çerçeve (BSB'nin bir önceki raporundaki başlıkla, "*farklı hükümetler, tek siyaset*") içinde, Türkiye ekonomisinin ve toplumunun gelişim biçimini sonraki on yıl boyunca belirledi. "Sermayenin sınırsız tahakkümünü kurma" programının 1980'le başlayan aşamasının 1989-1997 yıllarındaki kesintisi böylece son buldu.

Türkiye'ye özgü sınıfsal gerilimlerin ve politik etkenlerin sonunda 1998'de başlayan yeni dönem, yukarıda dünya ekonomisi için de geçerli olduğunu belirttiğimiz ve başlangıcını 1997/98 olarak belirlediğimiz çevrimin başlangıcıyla da çakışmaktaydı. Dahası, Türkiye ekonomisinin daha sonraki on yıllık gelişimi, dünya ekonomisinin sözü geçen çevrimiyle de içiçe geçmiş durumdaydı. Bu paralelliğin yukarıda tartışılan daha geniş çerçeve içinde gözlenmesi, neoliberal dönemin tümüne (1980-2007); üç alt döneme (1980-1988, 1989-1997, 1998-2007'ye) ve son çevrimin iniş (1998-2001) ile çıkış (2002-2007) yıllarına ait ortalama GSMH büyüme hızlarını sunan aşağıdaki tablo aracılığıyla mümkün olacaktır.

Dönemsel büyüme hızlarını karşılaştırırken akılda tutulması gereken bir ön-bilgi, orta-uzun dönemli *potansiyel büyüme oranları*'dır. Potansiyel büyüme oranı, ekonominin tüm kaynaklarının kullanılması sonunda ulaşılan hasıla düzeyinin iki tarih arasında gösterdiği (üstsel) büyüme hızıdır. Bu doğrultudaki saptamalar göstermektedir ki, neoliberal dönem, bir önceki müdahaleci-korumacı dönemle karşılaştırıldığında, ekonominin büyüme potansiyelini aşağıya çe-

ken bir dönüşüme yol açmıştır.[254] Burada tartışılması gereken bir husus, "piyasaya tam açılma" diye tanımlanan 1998-2007 çevriminin Türkiye ekonomisinin büyüme potansiyelinde aşağı veya yukarı doğrultuda bir kaymaya yol açıp açmadığıdır. Tablo X.1'de gözlendiği gibi son (1998'le başlayan) çevrim boyunca gerçekleşen büyüme hızı (yüzde 3.6), hâlâ önceki dönemin potansiyel ve gerçekleşen büyüme hızlarının altındadır. 2008'le birlikte dünya ekonomisine paralel bir iniş aşamasına geçilmiş ise, Türkiye ekonomisinin büyüme potansiyelinde de olumsuz bir yeni kırılma meydana gelmiş olabilir. Ne var ki, bu soruya ışık tutacak etkenler, bu çalışmanın III., IV. ve VI. bölümlerinde incelenen bütüncül, sektörel, dinamik değişkenler arasında aranmalıdır.

Tablo X. 1: Ortalama GSMH Büyüme Hızları: Neoliberalizmin Dönemleri

Dönemin Niteliği	Yıllar	Büyüme
Tümüyle Neoliberal Dönem	**1980-2007**	**4.1**
Askeri rejim ve ANAP: Emek baskı altında	1980-1988	4.9
Emek direniyor, kısmî popülizm, serbest sermaye hareketleri	1989-1997	4.3
Kesintisiz IMF gözetimi , piyasaya ve sermayeye tam teslimiyet	1998-2007	3.6
--- Çevrimin iniş aşaması	1998-2001	-1.3
--- Çevrimin çıkış aşaması	2002-2007	7.2

Not: Ortalama büyüme hızları, dönemin başlangıç yılından bir öncesi baz alınarak hesaplandı. Eski milli gelir serileri kullanıldı. Sadece 2007'de yeni serinin GSYIH büyüme hızı eski seriye uygulandı.

254 Belli bir dönemin başlangıç ve bitimine tekabül eden "potansiyel / maksimum" hasıla düzeylerinin (ve tarihlerinin) "el yordamıyla" ("tepeden tepeye" yöntemiyle) tahmin edilmesi halinde, son çevrimden önceki (1997'ye kadar uzanan) neoliberal dönemin potansiyel büyüme hızı yüzde 4.1 olarak hesaplanabiliyor. Bu hesaplamada başlangıç ve bitim yılları 1976 ve 1997'dir. Buna karşılık, başlangıç ve bitim yılları 1963 ve 1976 olarak belirlenen bir önceki müdahaleci-korumacı dönemin *potansiyel* büyüme hızı yüzde 6.7; 1961-1979 döneminde *gerçekleşen* büyüme ise yüzde 6.5 olarak belirleniyor.

2008 Kavşağında Türkiye, 1998-2007 çevrimini, bitim noktasından gerilere uzanarak, zaman zaman 1980 dönüşümüyle bağlantılar kurarak inceliyor. Sözü geçen on yıllık çevrimin "çıkış" aşamasının hemen hemen tümüyle AKP'nin iktidar yıllarıyla çakışması ilginçtir. Türkiye, çevre ekonomilerine dönük sermaye hareketlerindeki çok hızlı canlanmadan giderek yükselen bir pay almıştır. Ancak, sonuçlar tartışıldığında ortaya çıkmaktadır ki, Türkiye bu talihli konjonktürü olumlu ve dinamik bir uyum için kullanan ülkelerden biri olamamıştır. Tam aksine, dünya ekonomisinin istikrarsızlığa sürüklenmekte olduğu 2008 dönemecinde Türkiye "en kırılgan" çevre ekonomilerinden biri olarak belirlenmektedir.

2008 Kavşağında Türkiye incelenen çevrim boyunca "farklı hükümetler, tek siyaset" saptamasının ana dayanaklarını makroekonomik politikalar, dış bağlantılar, kamu maliyesi, tarım, sanayi, enerji sektörleri, eğitim, sağlık, kamu yönetimi, yasal düzenlemeler çerçeveleri içinde mercek altına alıyor. Süregelen ortak çizgiyle, AKP iktidarının kimi özelliklerinden kaynaklanan farklılaşmalara ışık tutuluyor. Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir hukuk devleti olma özelliğinin büyük ölçüde erozyona uğratılmasına neden olan uygulamalara tanık olunan AKP iktidarının, ikinci döneminin bir başka çarpıcı yanı, rejimin laik niteliğinin de giderek tartışılan bir konu haline gelmesidir. 1982 Anayasası ile emekçilerin demokratik hak ve özgürlüklerinin ciddi biçimde kısıtlandığı bir süreçte, 1 Mayıs'ın İşçi Bayramı olarak kutlanmasına bile hoşgörü ile yaklaşmayan AKP iktidarının simgelediği rejimin 'demokrasi' ile özdeşleştirilerek, gerekirse 'laik devlet' ilkesinden de ödün verilebileceğinin uluslararası finans çevrelerinin sözcülüğünü yapan 'saygın' yayın organlarında dile getirildiği bir dönemeçte; Türkiye toplumunun son on yıllık serencamını, önceki dönemlerle de bağlantılar kurarak inceleyen bu çalışma, "sermayenin sınırsız tahakkümü"nü hedefleyen bir büyük harekâtın ana çerçevesini, politika öğelerini, sınırlarını, (örneğin bölüşüm ilişkilerine veya siyasî iktidarla egemen sınıflar arasındaki ilişkilerin yozlaşmasına ışık tutan) sonuçlarını aydınlatmak amacını izlemiştir.

"2008 kavşağı", yukarıda tartışıldığı gibi, dünya ekonomisi bakımından, sadece bir çevrimin bitim noktası değil, neoliberalizm yaftası altında otuz yıla yakın bir süre boyunca pazarlanan reçetelerin iflas ettiğine ilişkin bir kabulün yaygınlaştığı bir dönemeç olarak da önem taşıyor. İlginçtir ki, sözü geçen çevrimin Doğu Asya kriziyle patlak veren başlangıcı, neoliberalizmin cilalarının hızla dökülmeye başlamasına ve küreselleşme karşıtı hareketlerin dünya çapında patlak vermesine yol açmıştır. Çevrimin canlanma aşaması, sözü geçen dalganın içerdiği kitlevî muhalefetin etkilerinin sınırlı kalmasına katkı yapmıştır. Bugünkü çalkantı ve çöküntüler, sistemik muhalefet dalgalarının kapitalizmin özünü hedef alan biçimde evrilmesinin ön-koşullarını taşıyor.

Bu tür bir muhalefetin Türkiye'de emekçi sınıfların saflarında da yeni baştan filizlenmesi ve giderek kök salmasının ön-koşullarından biri içinden geçtiğimiz dönüşümlerin derinliğine incelenmesi, bunlara sınıf mücadeleleri bağlamında doğru teşhis konulmasıdır. *2008 Kavşağında Türkiye* bu doğrultudaki bilgi birikimine katkı yapmak amacını izlemektedir.

Türkiye sosyal bilimlerde yaygın ve güçlü bir ilerici birikime sahiptir. Türkiye emekçilerinin mücadelelerini bilimsel üretimle desteklemiş olan bu geleneğin, *2008 Kavşağında Türkiye*'yi tartışarak, eleştirerek veya ondan bağımsız katkılar getirerek toplumsal muhalefetin fikrî tabanını güçlendireceğini umuyoruz.

2008 Kavşağında Türkiye "farklı hükümetler, tek siyaset"le geçen 1998-2007 çevrimini genel siyasal ortam, uluslararası ekonomik çerçeve, makroekonomik politikalar, dış ekonomik ilişkiler, kamu maliyesi, tarım, sanayi, enerji sektörleri, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, kamu yönetimi ve yolsuzluk, yasal düzenlemeler gibi konu başlıkları altında irdeliyor. Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir hukuk devleti olma özelliğinin büyük ölçüde erozyona uğradığı AKP iktidarının ikinci döneminin bir başka çarpıcı yanı, rejimin laik niteliğinin de yıpranmasıdır. Türkiye toplumunun son on yıllık serencamını, önceki dönemlerle de bağlantılar kurarak inceleyen bu çalışmanın, "sermayenin sınırsız tahakkümü"nü hedefleyen bir büyük harekâtın ana çerçevesini, politika öğelerini, sınırlarını, (örneğin bölüşüm ilişkilerine veya siyasî iktidarla egemen sınıflar arasındaki ilişkilerin yozlaşmasına ışık tutan) sonuçlarını aydınlattığını düşününüyoruz.

"2008 kavşağı" dünya ekonomisi bakımından sadece bir çevrimin bitim noktası değil, neoliberalizm yaftası altında otuz yıldır pazarlanan pek çok reçetenin iflas ettiği bir dönemeçtir. Bugünkü çalkantı ve çöküntüler, dünyada ve Türkiye'de sistemik muhalefet dalgalarının kapitalizmin özünü hedef alan biçimde evrilmesinin ön-koşullarını taşıyor. Bu tür bir muhalefetin Türkiye'de emekçi sınıfların saflarında da yeni baştan kök salmasının ön-koşullarından biri içinden geçtiğimiz dönüşümlerin derinliğine incelenmesi, bunlara sınıf mücadeleleri bağlamında doğru teşhis konulmasıdır. *2008 Kavşağında Türkiye* bu doğrultudaki bilgi birikimine katkı yapmak amacını taşımaktadır.

KITAP
SKB 0876854 VMB

Yordam Kitap

15 YTL. KDV DAHİL

ISBN 978-9944-122-34-3

9 789944 122344