Kuram / İktisat

Bağımsız Sosyal Bilimciler

IMF gözetiminde on uzun yıl

1998-2008 farklı hükümetler tek siyaset



2. BASIM

Yordam Kitap

BSB • IMF GÖZETİMİNDE ON UZUN YIL 1998-2008

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.

Yordam Kitap: 14 • **IMF Gözetiminde On Uzun Yıl** • Bağımsız Sosyal Bilimciler
ISBN-978-9944-122-00-9 • *Düzeltme:* Mehmet Tayak
Kapak ve İç Tasarım: Savaş Çekiç • *Sayfa Düzeni:* Şendoğan Yazıcı
Birinci Basım: Şubat 2007 • *İkinci Basım:* Temmuz 2012
Yayın Yönetmeni: Hayri Erdoğan
© Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2006 © Yordam Kitap, 2007

Yordam Kitap Basın ve Yayın Tic. Ltd. Şti. (Sertifika No: 10829)
Çatalçeşme Sokağı No: 19 Kat: 3 Cağaloğlu 34110 İstanbul
T: 0212 528 19 10 F: 0212 528 19 09
W: www. yordamkitap. com **E:** info@yordamkitap. com

Baskı: **Pasifik Ofset** (Sertifika No: 12027)
Cihangir Mah. Güvercin Caddesi Baha İş Merkezi A Blok
Haramidere - İstanbul
Tel: 0212 412 17 77



IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008

Farklı Hükümetler, Tek Siyaset

Bağımsız Sosyal Bilimciler

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ 7

GİRİŞ 9

ULUSLARARASI SİYASAL VE SINIFSAL ÇERÇEVE 13

Neoliberal Düzende Devletin Konumu 13

IMF GÖZETİMİNDE EN UZUN DÖNEM: 1998-2008 17

III.1 Öncüller 17

III.2 1998 Yakın İzleme Anlaşması 18

III.3 Yakın İzlemeden Stand-by'a 21

III.4 1998-2008 Dönemine İlişkin Genel Değerlendirme 23

MAKRO DENGELER VE PERSPEKTİFLER 25

IV.1 Büyüme ve Yapısal Değişme 25

IV.2 Göreli Sektörel Verimlilikler 27

IV.3 Büyümenin Kaynakları 28

IV.4 Sabit Sermaye Yatırımları 30

IV.5 Enflasyon, Enflasyon Hedeflemesi ve Merkez Bankası'nın Bağımsızlığı 37

IV.6 İstihdam ve İşsizlik 40

ÖDEMELER DENGESİ VE DIŞ EKONOMİK İLİŞKİLER 55

V.1 Ödemeler Dengesinde Sorunlar 55

V.2 İhracatın İthalata Bağımlılığı 62

KAMU MALİYESİNDE GELİŞMELER 67

VI.1 Yakın İzleme Anlaşması'nın Açtığı Yol 68

VI.2 On Sekizinci Stand-by Anlaşması'nın Kamu Maliyesi Tasarımı 71

VI.3 Yeni Stand-by Anlaşmaları ve AKP Dönemi 76

KAMU YÖNETİMİNİN VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANMASI 83
VII.1. Kuramsal Yaklaşım ve Siyasal Gerekçelendirme 83
VII.2. Politika Transferi ya da Politika Oluşturma Süreçlerinin Uluslararasılaşması 86
VII.3. Anayasa Değişiklikleri ve Yasal Düzenlemeler 87
VII.4. Sosyal Güvenlik Sistemini Dönüştürme Çabaları:
AKP Hükümeti'nin Sosyal Güvenlik "Reform"u 92
Kapsam 98
Zorunlu sigorta kolları 100
Kısa vadeli sigorta kolları 101
Uzun vadeli sigorta kolları 102
Yaşlılık aylığı 104
Primler 105
Genel Sağlık Sigortası 106

TARIMSAL EKONOMİ 113
VIII.1. Tarım Nasıl Gözden Çıkarıldı? 113
VIII.2. DGD Uygulamalarının Sonuçları 116
VIII.3. AB-Türkiye Tarım İlişkileri: Çifte Standartlar Dünyası 119
VIII.4. Tarımsal Çöküşte Asıl Sorumluluk Kimde? 122

ALTERNATİF MAKROEKONOMİK POLİTİKA ARAYIŞLARI 125
IX.1. Bir Alternatif Model Tasarımı 125
IX.2. Modelin Özellikleri ve Temel Patika, 2006-2010 127
IX.3. Cari Açığın Finansmanı Sorunu 138

SONUÇ 143

SON SATIRLAR 147
2006'da Kuşbakışı Türkiye Ekonomisi 147
2007 Yılı Başında Türkiye-AB İlişkilerinin Görünümü 153
2006'da Yasal Düzenlemeler:
Neoliberal Yapılanma Derinleşiyor 155

ÖNSÖZ



BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER

Türkiye ekonomisinin uluslararası ve yerel sermayenin sınırsız denetimine girmesinin (veya daha yaygın bir deyimle "neoliberal model"in yerleşmesinin) öyküsü 1980'deki 24 Ocak kararları ve 12 Eylül darbesi ile başlar; 1989'da sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ve 1994'te AB ile imzalanan Gümrük Birliği Anlaşması ile yeni aşamalara ulaşır. Bu öykünün son dönemecinin başlangıç noktası 1998'de IMF ile imzalanan "yakın izleme anlaşması"dır. Bu tarihi izleyen bir dizi stand-by anlaşması, ek niyet mektupları, farklı adlar taşıyan programlar, "gözden geçirmeler" ve en sonunda Mayıs 2005'te AKP hükümeti ile IMF arasında imzalanan üç yıllık bir stand-by anlaşması, Türkiye ekonomisini "IMF gözetiminde on uzun yıl" olarak nitelendirilebilecek bir döneme taşıdı.

"IMF gözetimi" ifadesi, elbette "yapısal uyum" diye adlandırılan dönüşümlerin mimarı ve bekçisi olan Dünya Bankası'nın rolünü de içermektedir. Bu dışsal belirleyicilere, Türkiye'nin egemen sınıflarının ve farklı siyasi iktidarların gönüllü ve aktif katılımlarını da eklemek gerekir. Cumhuriyet tarihi boyunca emekçi halkın kazanım ve edinimlerinin büyük bölümünü tasfiye eden, Türkiye toplumu üzerinde sermayenin sınırsız tahakkümünü kurmayı hedefleyen bu on yıllık stratejik dö-

nüşüm programının arka planını, ana öğelerini ve sonuçlarını kapsayan ayrıntılı bir bilançosunu çıkarma zamanı gelmiştir. Bağımsız Sosyal Bilimciler, IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset başlıklı çalışması ile bu doğrultuda bir adım atıyor. Bu çalışma, Türkiye ekonomisinin 1998-2005 arasındaki gelişim ve dönüşümünü, uluslararası çerçeve ile bağlantılar kurarak, ana dönemleri gözden geçirerek, makro-ekonomik dengeleri ve büyüme dinamiklerini, istihdamı, ödemeler dengesini, kamu maliyesini, tarımı, kamu yönetimi ile sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılanmasını mercek altına alarak ve alternatif bir makroekonomik model tasarımını tartışmaya açarak inceliyor.

Paranın sınırsızca egemen olduğu bir gelecek ile barışık olmayan tüm sosyal bilimcilerin bu çalışmadaki çözümleme ve bulguları tartışacaklarını, buradaki boşlukları, eksikleri tamamlayan yeni araştırmalara yöneleceklerini umuyoruz.

I

GİRİŞ



Bağımsız Sosyal Bilimciler (BSB), kamuoyuna her yıl düzenli olarak sunmakta olduğu yıllık değerlendirmelerini bu çalışma ile sürdürmektedir. 2006 yılı başında ülkemizin ekonomik, siyasal ve sosyal yaşamına ilişkin değerlendirmelerin sunulduğu bu raporun ana temasını, Uluslararası Para Fonu (IMF) ile 1998'de başlatılan *Yakın İzleme Anlaşması* sonrası Türkiye ekonomisinin gelişim dinamiklerinin ve sorunlarının irdelenmesi oluşturmaktadır.

IMF'nin iktisadi tarihimizde oldukça uzun geçmişe dayalı bir yeri olmasına karşın, iktisat politikası içindeki konumu özellikle *1998 Yakın İzleme Anlaşması*'ndan bu yana daha da belirginleşmiştir. IMF, 1997 Asya Krizi'nden çıkardığı derslere de dayanarak, Türkiye ekonomisi üzerindeki denetimini bu tarihten sonra daha da derinleştirme ve bunu daha kurumsal bir niteliğe kavuşturma ihtiyacı duymuştur. Benzer şekilde yerli burjuvazi de, 1989 sonrasında, Türkiye'nin içinde bulunduğu dışa açık makroekonomik yapının rastgele (yaygın medyatik söylemi ile "popülist") politikalar içinde biçimlendirilmesinden rahatsızlık duymuş ve uluslararası yeni işbölümünde Türkiye'nin "yeni yükselen piyasalar" arasında yer almasını garantiye alacak dönüşümlerin bir an önce sonuçlandırılmasını açıkça (ve acilen) arzular hale gelmiştir. Burjuvazinin bu özlemi, Türkiye'nin kaderine kesin ve sınırsız bir egemenlik kurma girişimine dönüşmüştür. Bu girişim, emekçi sınıfların, bir bölümü Cumhuriyet tarihi kadar eski olan tüm geçmiş birikimle-

rini adım adım tasfiye etme programı olarak da nitelendirilebilir. Bu programın hayata geçirilmesi uluslararası sermaye ile (ve onun üst örgütleriyle) tam işbirliğiyle mümkün olabilmiştir. Bu işbirliği, Türkiye burjuvazisinin etkili ve egemen öğelerinin "ulusal" ve göreli olarak "bağımsız" özellikler taşıyabilen birikim biçimlerini dönüşü olmayan bir biçimde terk etmiş oldukları anlamına da gelmektedir.

Dolayısıyla 1998 yılı, aynen 24 Ocak 1980 ya da Türkiye'nin sermaye hareketlerine tam serbestlik tanıdığı Ağustos 1989 tarihleri gibi, yakın iktisadî tarihimizde önemli bir dönemeçtir. 1998 yılında Türkiye artık IMF, Dünya Bankası (DB), Dünya Ticaret Örgütü ve uluslararası finans ve derecelendirme kuruluşlarının denetim ve gözetiminde ekonomik ve siyasal kurumlarını neoliberal koşullandırmaların biçimlendirmesini kabullenmiş ve uluslararası işbölümünde kendisine biçilen yeni rolü üstlenmiştir. Bu rolün ana özellikleri şu şekilde özetlenebilir:

> Uluslararası ve yerli finans sermayesine sermaye hareketleri üzerine sınırsız serbestlik güvencesi sağlayarak, yüksek finansal getiri sunmak;
>
> İşgücü piyasalarını kuralsızlaştırma ve esnekleştirme yöntemiyle ucuz işgücü deposu hâline dönüştürerek katma değeri düşük teknolojilerde uzmanlaşmak ve sanayiini uluslararası şirketlerin taşeronu olarak geliştirmek;
>
> Üretimde ithal girdi kullanma ve ithal mal tüketme eğiliminin kuvvetlenmesine izin vererek, finansmanı esas itibariyle spekülatif sermaye tarafından sağlanan bir ucuz ithalat cennetine dönüşmek;
>
> Kamu hizmetlerini ticarîleştirerek vatandaşları "müşteriye", kamu hizmeti üreten kurumları "ticarî işletmeye" dönüştürmek; kamu iktisadî kuruluşlarını yerli ve uluslararası özel sermaye şirketlerine doğrudan yabancı sermaye cezbetmek uğruna yok pahasına satmak;
>
> Etkin ve demokratik yönetim, "iyi yönetişim" söylemleriyle, aslında tüm toplumu ilgilendiren stratejik, ekonomik ve

siyasal kararların alınmasını ve uygulanmasını demokratik denetim mekanizmalarının dışına çıkarırken, devletin neoliberal anlayışa uygun bir biçimde yeniden yapılandırılmasında toplumun desteğini sağlamaya çalışmak.

Görüldüğü gibi bu uygulamalar Türkiye'nin ekonomik ve siyasal bağımsızlığına yönelik açık bir tehdit oluşturmakta ve emeği ile geçinen geniş halk kesimlerinin kazanılmış haklarını geriletmektedir. Özetle, 1998 sonrası IMF Yakın İzleme Anlaşmasını izleyen süreçte yapılanlar, ülkemizin hedeflerini ve kaynaklarını kendisinin belirlediği bağımsız, görece eşitlikçi ve sosyal dayanışmacı bir kalkınma stratejisi uygulayabilmesinin önündeki en büyük engeldir.

BSB elinizdeki bu çalışmayla bu sürece ilişkin saptama ve çözümlemelerini kamuoyu ile paylaşmayı ve çözüm önerileri geliştirmeyi amaçlamaktadır. BSB'nin bu raporu Giriş dışında dokuz ana bölümden oluşmaktadır: İkinci bölümde Türkiye'nin son on yılda geçirdiği dönüşümün uluslararası siyasal ve sınıfsal çerçevesi çizilmektedir. Üçüncü bölümde Türkiye'nin IMF ile 1998'de yaptığı Yakın İzleme Anlaşması ve sonrasına ilişkin siyasal dönüşümler değerlendirilmektedir. Raporun dördüncü bölümü 1998'den 2008'e uzayan süreçte Türkiye'nin makroekonomik dengelerini büyüme sorunsalı açısından incelemektedir. Ödemeler dengesi ve dış ekonomik ilişkiler beşinci bölümde ele alınmaktadır. Altıncı bölüm 1998 sonrasında kamu finansmanını değerlendirmektedir. Kamu yönetimi ve kamu siyasası, sosyal politikalar ve sosyal güvenlik konuları yedinci bölümde tartışılmaktadır. Sekizinci bölüm, tarım kesiminde izlenen gelişmelerin değerlendirilmesine ayrılmıştır. İleriye dönük alternatif makroekonomik dönüşümler ve politikaların neler olabileceği konusunda geliştirilen bir makroekonomik genel denge modeli raporun dokuzuncu bölümünde sunulmaktadır. Onuncu ve son bölüm raporun sonuçlarının genel değerlendirmesine ayrılmıştır.

II

ULUSLARARASI SİYASAL VE SINIFSAL ÇERÇEVE



Neoliberal Düzende Devletin Konumu

Bilindiği gibi, kapitalist dünyada 1980'lerden beri "devlet"e yönelik olan sürdürülen ideolojik bir saldırı söz konusudur. Bu saldırının amacı, kökleri Aydınlanma geleneğine dayanan, devletin belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için "akılcı bir araç" olarak kullanılması anlayışını itibar kaybına uğratmaktır. Öte yandan, piyasanın daha etkin çalışması için devlet müdahalesine gereksinim olduğu görüşü, 1990'lardan itibaren giderek ağırlık kazanmaya başlamıştır. İlk bakışta, neoliberal yaklaşımdan bir kopuşun ifadesi olarak algılanabilecek bu görüş, "rekabet devleti", "düzenleyici devlet" ve "iyi yönetişim" gibi kavramları öne çıkardığı ölçüde, söz konusu yaklaşımın hegemonyasını pekiştirmekte işlevsel olmaktadır.

Dünya Bankası ve IMF'nin "etkin devlet" üzerine geliştirdikleri çeşitlemelerin, örneğin "birinci ve ikinci kuşak reformlar" söyleminin de işaret ettiği gibi, piyasa-yanlısı reformların amacı devlet müdahalelerine son vermek değil, müdahalenin niteliğini değiştirmektir. Bu bağlamda, devletlerin kurumsal yapılarının, oyunun yeniden belirlenen kurallarına uyum sağlayabilecek biçimde değiştirilmesi gereğine

işaret edilmekte, bu amaca yönelik olarak "devletlerin kapasiteleri"nin artırılarak, daha etkin çalışmaları için adeta sürekli bir reform sürecine tabi olmaları önerilmektedir. Finansal yapıların güçlendirilerek sermaye hareketlerinin liberalizasyonunun yol açacağı dalgalanmalara karşı önlem alınmasından, yoksullukla mücadele adına yapısal reformların yoksullar üzerindeki olumsuz etkilerini "güvenlik ağları" oluşturarak, başka bir deyişle, gelir transferleri yoluyla telafi etme girişimlerine varıncaya kadar bunun örneklerini irdelemek mümkündür.

Devletin yeniden yapılandırılması olarak da tanımlanan bu sürecin kuramsal olduğu kadar siyasal açıdan da önemli bir boyutu vardır. Çünkü yapısal uyumun siyasal ve toplumsal maliyetini asgariye indirmeye yönelik düzenlemelerin başarılı olması, devletlerin siyasal iktidar değişikliklerinden etkilenmeyecek biçimde reformların taşıyıcısı olmasına bağlanmaktadır. Özetle, reformların uygulanabilmesi için devlete gereksinim duyulmakta, başka türlü ifade edersek, reformlar bir *devlet projesi* haline gelmektedir. Bu şekilde 1980'lerin egemen söylemi olan "ya komuta ekonomisi, ya serbest piyasa" sığlığının aşıldığı söylenebilse de, küreselleşme sürecinde devletin üstlenmesi beklenen yeni işlevleri, Yeni Sağ'ın Aydınlanma karşıtı devlet anlayışı ile bağdaştırmanın kolay olmadığı açıktır.

Ancak, reform sürecinin devamlılığı için, siyasal süreçlerden olabildiğince soyutlanmış bir devletin tahayyül edildiğini söylemek mümkündür. Çarpıcı bir biçimde ifade etmek gerekirse, "iyi yönetişim"in yolu "özerk devlet"ten geçmektedir. Çünkü kaynak dağıtım süreçlerine siyasal müdahalelerin yarattığı "çıkar koalisyonlarının" olumsuz etkilerinin sona erdirilmesi, salt etkin kaynak kullanımı açısından değil, aynı zamanda reform sürecinin devamlılığı için de elzem görülmektedir. Neoliberal anlayışa göre, piyasanın devletten özerkleşmesi hedeflenir ve siyasetin ekonomiden elini çekmesi gerektiği vurgulanırken, kapitalist düzenin yeniden yapılandırılması açısından gerekli görülen reformlar için karar alı-

cıların toplumdan özerkleşmesi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, Avrupa Birliği (AB) örneğinde görüldüğü ve katılım süreçlerine ilişkin kriterlere de yansıdığı gibi, üye ya da aday devletler belli karar alma yetkilerini ulus-üstü düzeye aktardıkları ölçüde, "düzenleyici devlet" yeni boyutlar kazanmaktadır. Öte yandan, reformların yaşama geçirilmesi için toplumsal destek oluşturmanın önemli olduğuna inanılmakta, reform sürecini destekleyecek bir "kazananlar" koalisyonu oluşturmak için devletin kaynak dağıtım süreçlerine müdahale etmeye devam etmesi kaçınılmaz olmaktadır. Böylece, Latin Amerika'dan, AB üyelerine uzanan bir dizi ülkede, rekabetçi yapıların oluşturulması gerekçesiyle ve/veya kamu hizmetlerinin giderek özelleştirilmesi ve metalaştırılmasına yönelik olarak yapılan müdahaleler bir gerçeği gözler önüne sermektedir: kapitalist düzende, devlet ve ekonominin kendi kurumsal kuralları ve önceliklerine bağlı olarak işleyen "özerk yapılar" olarak savunulması mümkün değildir.

"Yönetişim" ya da "farklı düzeylerde yönetişim" kavramları öne sürülerek göz ardı edilmeye çalışılan bu kuramsal açmazın, çok kritik bir siyasal işlevi olduğu belirtilmelidir. Çünkü neoliberal düzenlemelere karşı olası direnişleri kırabilmek için karar alma süreçlerinin, siyasal baskılardan olabildiğince etkilenmeyeceği yeni kurumsal düzenlemelere gerek duyulmaktadır. Ayrıca yönetişim, bir yönetim biçimi olarak algılandığı ve yüceltildiği ölçüde, kaynak dağılımına ilişkin kararların demokratik süreçlerde denetlenmesini engelleyen ve dolayısıyla sermaye lehine düzenlemelerle, özel teşebbüsün alması gereken risklerin toplumsallaştırılmasını kolaylaştıran bir çerçeve oluşturulmaya çalışılmaktadır. "Kazananlar" koalisyonu oluşturma gereği ise, kaynak dağıtım süreçlerine müdahale biçimlerinde bir farklılaşmaya yol açmakta, merkezi devletin ve AB gibi ulus-üstü yapılanmaların yanı sıra, yerel yönetimler ve "sivil toplum kuruluşları" da bu süreçlerde rol oynamaya başlamaktadır. Diğer bir deyişle, "küreselleşme" çağında müdahalenin sadece biçimi değil, ölçekleri ve araçları da değişime uğramaktadır. Çünkü, daha önce

merkezi yönetimin üstlendiği birtakım işlevleri, söz konusu kurumsal aktörlerin devralması öngörülmektedir. Aynı zamanda, bu aktörler "kazananlar" koalisyonunun öğeleri ve/veya belirleyicileri olmaya başlamaktadır.

Bir yandan yeni müdahale biçimleri ve araçları geliştirilirken, öte yandan, bunların sınıfsal niteliğinin gözlerden uzak tutulmasına özen gösterilmektedir. Son yıllarda Türkiye'de de tanık olunduğu gibi, başta Merkez Bankası ve sayıları giderek artan Üst Kurullar aracılığı ile devletin ekonominin yönetiminde doğrudan sorumluluk yüklenmesi, diğer bir deyişle neoliberal reformların taşıyıcısı olması, tam da bu bağlamda anlam kazanmakta, aynı zamanda da, sorunlu bir hal almaktadır. Günümüzde, geleneksel olarak bakanlıklar tarafından yürütülen hizmetlerin, uluslararası kuruluşlarca "hassas sektör" olarak sınıflandırılan alanlarda bağımsız ya da özerk üst kurullara kaydırılması ile somutlaşan "özerkleştirme" süreci, 1984'te devlet harcamaları ve borç yönetimi görevinin Maliye Bakanlığı dışına çıkarılmasıyla başlamış bir sürecin ulaştığı son noktadır. Varılan noktada, bir yandan, kamu yönetimi gelirlerin ve harcamaların denetimini giderek daha büyük ölçüde yitirme sorunuyla yüz yüze kalırken, bir yandan da yasama organının bu kurulları denetleme kapasitesi sınırlanmış olmaktadır. Böylece, bir kısım devlet kurumları, en başta da parlamento belirli zümrelerin çıkarlarını temsil eder bir konuma düşürülür ve itibar kaybederken, başka birtakım devlet kurumlarına özerkliğin simgeleri olarak itibar kazandırılmaya çalışılmaktadır. Sonuçta, aynı kapitalist devlet, hem dar kesimsel çıkarların elinde bir oyuncak, hem de göreli özerkliğin bir timsali olarak belirmekte, ilki ağır bastığı ölçüde sarsılabilecek burjuvazinin hegemonyası, ikincisi ön plana çıkarılarak sağlamlaştırılmaya çalışılmaktadır.

III

IMF GÖZETİMİNDE EN UZUN DÖNEM: 1998-2008

III.1. Öncüller

1997 Kasım'ında, Mesut Yılmaz'ın Başbakanlığındaki ANAP-DSP Koalisyon Hükûmeti'nin IMF ile başlattığı ve 1998 Temmuz ayında imzalanan Yakın İzleme Anlaşması ile sonuçlanan görüşmeler, son on yıllık dönemi kapsayacak olan en uzun dönemli (1998-2006/2008) Türkiye–IMF ilişkilerinin başlangıcını oluşturmaktadır.[1] Temmuz 1998 tarihinde imzalanan bir buçuk yıllık Yakın İzleme Anlaşması'nın ek metni olan Ekonomik Politikalar Bildirgesi'nde yer aldığı gibi, imzalanan bu Yakın İzleme Anlaşması, 2000 yılından itibaren üç yıllık (2000-2002) bir stand-by anlaşmasına dönüşebilecek köprü görevi gören bir anlaşma olacağı taahhüdünü de içermektedir. Ancak bu, hedeflendiği gibi Yakın İzleme Anlaşması'ndan sonra üç yıllık orta vadeli bir stand-by dönemi ile tamamlanamayacak ve söz konusu dönem, yaşanan krizlerle 2008 Şubat ayına kadar sürecek, kesintisiz on yıllık bir stand-by anlaşması sürecine dönüşecektir. Böylece içinde bulunduğumuz dönemde, Türkiye'nin IMF ile

1 Türkiye 9 Eylül 1946 tarihinde yaptığı devalüasyonla TL'nin ABD doları karşısında değerini saptamış ve "Milletlerarası Para Sandığı" (IMF) sistemine üye olarak kabul edilmiştir. 1946 Eylül kararlarını açıklayan zamanın Başbakanı R.Peker IMF üyeliğini ve alınan devalüasyon kararlarını "Sistemi değiştirmemiş olsaydık dünya ticaret nizamının içinde ister istemez tecrit edilmiş olacaktık" (*Tasvir*, 11 Eylül 1946) diyerek savunmuştur.

Eylül 1946 tarihinden bu yana süregelen altmış yıllık (1946-2006) yakın ilişkisi içindeki en uzun dönemli "tam gözetim ve denetim" süreci yaşanmaktadır.

1946-2006 döneminde Türkiye ile IMF arasında 20 stand-by anlaşması imzalanmıştır. Türkiye bu 60 yıllık dönemin 26 yılını (ki 2008 Şubat ayında dönem tamamlandığında 28 yıl olacaktır) stand-by anlaşmaları çerçevesinde IMF'nin tam gözetimi ve denetimi altında geçirmiştir.

1998 Yakın İzleme Anlaşması ile başlayan içinde bulunduğumuz dönem, IMF ile ilişkilerdeki kesintisiz en uzun dönemi oluştururken, önceki en uzun dönem 1980-1985'te beş yıl yaşanmıştır. Uzun vadeli her iki stand-by anlaşmasının 1980 ve sonrasında yapılması dikkate değerdir. Özetle, 1980-2006 arasındaki son 26 yıllık dönemin 14 yıl gibi çok önemli bir kısmı yakın izleme ve stand-by çerçevesinde IMF gözetimi ve denetiminde geçmiştir.

III.2. 1998 Yakın İzleme Anlaşması

Yakın İzleme Anlaşmasına varan süreç Kasım 1997'de ANAP-DSP Hükûmeti'nin Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı'nın IMF ile başlattığı görüşmeler ile açıldı. Bakan Güneş Taner görüşmeleri başlatma kararından sonra ABD'de yaptığı açıklamada programın yapısı hakkında şu bilgileri verdi: "[P]rogramı Türkiye kendisi hazırladı. Klâsik bir stand-by olmayacak. Orta vadeli bir program olacak. *Başka ülkelere model olarak önerilecek bir program olacak*" (altını biz çizdik). Bakan, bir başka vurguya daha gerek duyarak "Türk Hükûmeti'nin istikrar programına, ABD ve AB'nin siyasî destek verdiğini" açıkladı.[2]

Görüşmeler sonunda hükûmet, 26 Haziran 1998 tarihinde IMF ile bir buçuk yıllık bir Yakın İzleme Anlaşması imzaladığını açıkladı. Yakın İzleme Anlaşması bir buçuk yıl sonra bittiğinde, 2000 yılından başlayarak IMF ve DB kaynakları ile desteklenecek

2 11 ve 12 Kasım 1997 tarihli *Hürriyet, Milliyet, Cumhuriyet, Radikal ve Sabah* gazeteleri.

orta vadeli bir Enflasyonla Mücadele Programı ile ilişki devam edecekti.

Temmuz 1998 tarihinde uygulamaya başlanan Yakın İzleme Anlaşması, Eylül, Aralık 1998 ve Aralık 1999 tarihleri itibariyle, malî, parasal ve enflasyona yönelik hedefler belirlemekte idi. Enflasyon 1999 Aralık sonunda yüzde 20 düzeyine inecek ve faiz dışı fazla 1998 ve 1999 yıllarında GSMH'nin yüzde 4'ü olarak gerçekleştirilecekti. Yakın İzleme Anlaşmalarının standart taleplerinin yanı sıra, anlaşmaya ek olarak hazırlanan Ekonomik Politikalar Bildirgesi'nde beş alanda (bankacılık, sosyal güvenlik, tahkim, özelleştirme ve tarımsal destekleme alanlarında) 55. hükûmetin taahhüt ettiği siyasal nitelikler taşıyan kararlar yer alıyordu.

Ekonomik Politikalar Bildirgesi'nde yer alan kararlara göre hükûmet, bankacılık ve sosyal güvenlik alanlarında yapısal değişiklikler getiren yeni yasal düzenlemeler yapacak, tahkim ile ilgili Anayasal değişiklikler gerçekleştirecek, özelleştirmede POAŞ, THY, ERDEMİR hisselerini satacak, TEDAŞ dağıtım işletmelerinin işletme haklarını devredecek, TELEKOM'da yüzde 49 hissesini satacaktı. Hükümet idarî kararlar ile 1999 sonuna kadar mevcut tarımsal destekleme araçlarının tümünü yürürlükten kaldıracaktı.

Yakın İzleme Anlaşması'nın uygulamasının beşinci ayında, Kasım 1998'de programın hazırlanmasında aktif görev alan Ekonomiden Sorumlu Bakan, Türk Ticaret Bankası olayı nedeniyle TBMM'de yapılan güven oylaması sonucu Bakanlık görevinden alındı. Hükûmet istifa etti ve Nisan 1999 tarihinde erken genel seçimleri güvenli bir biçimde yapmak üzere bir azınlık hükûmeti oluşturuldu.[3] DSP azınlık hükûmetinin göreve başlamasından kısa bir süre sonra, IMF yetkilileri ile Ankara'da, Yakın İzleme Anlaşması'nın durumu ve sonuçları ile programın devamı husus-

3 Hükümetin istifasından sonra, yeni hükûmet arayışları sürerken hükûmeti kurma görevi verilen eski sanayi bakanlarından Y. Erez çalışmalarını sürdürürken yaptığı açıklamada "Şubat 1999 tarihine kadar önlem alınmazsa ekonominin çökeceği, o nedenle hükûmet kurulur kurulmaz hemen IMF ile stand-by'a gideceklerini" söyledi (H. Uluğbay, *Siyasal Linç*, 2005, Ankara: Ümit Yayıncılık).

ları görüşüldü ve ayrıca IMF ve DB'nin malî kaynaklarıyla destekleyeceği Enflasyonla Mücadele Programı'nın ön görüşmeleri yapıldı. DSP azınlık hükûmeti seçimler sonrası oluşacak hükûmetin Yakın İzleme Anlaşması'ndaki hedefleri koruyacağı güvencesini de taşıyan bir "Anlayış Birliği Mutabakatı"nı IMF ile 1999 Ocak sonunda imzaladı.

1999 erken genel seçimi sonrasında Bülent Ecevit başbakanlığında kurulan DSP-ANAP-MHP koalisyon hükûmeti programında, IMF ile sürdürülen Yakın İzleme Anlaşması'na ve anlaşmanın sona ermesiyle yürürlüğe girecek IMF ve DB'nin malî kaynaklarıyla destekleyeceği orta vadeli Enflasyonla Mücadele Programı'na aynen devam edileceği kaydedildi.[4]

Hükûmet, kurulduktan kısa bir süre sonra 2 Temmuz 1999 tarihinde IMF ile yeni bir mutabakatla 1998 Temmuz ayında yürürlüğe girmiş olan Yakın İzleme Anlaşması'nın yenilenen seçimler ve değişen hükümetler nedeniyle aksayan malî ve parasal hedeflerinin gözden geçirilerek uygulamaya Temmuz 1999-Aralık 1999 döneminde devam edilmesine ve anlaşmanın ekini oluşturan Ekonomik Politikalar Belgesi'nde yer alan beş taahhüdün bu altı aylık dönem içinde yerine getirilmesine karar verdi. Bu mutabakatın açıklanmasından sonra IMF yetkilileri, sürdürülmekte olan Yakın İzleme Anlaşması'nın IMF ve DB tarafından malî kaynaklarla desteklenecek orta vadeli Enflasyonla Mücadele Programı'na köprü görevi görmesinin benimsendiğini ve yıl sonunda açıklanacak programın destekleneceğini resmen açıkladılar.

DSP-ANAP-MHP Koalisyon Hükümeti güvenoyu aldıktan kısa bir süre sonra, 2 Temmuz mutabakatını dahi beklemeden, Ekonomik Politikalar Belgesi'nde verilmiş olan dört taahhüdü yerine getirmek üzere harekete geçti. Haziran ayında TBBM'de Bankacılık Yasası (BDDK'nın kurulması-Bankacılık denetim ve gözetim yet-

4 Kaldı ki, 1999 erken genel geçimlerine katılan siyasî partilerin seçim bildirgeleri üzerinde bir çalışma yapan Ertuğrul (*Mülkiye Dergisi*, 1999, sayı 216), seçimlere katılan tüm partilerin böylesi bir programı kabullendiklerini, farklı iktisat politikası tercihlerinin olmadığını belgelemektedir.

kisinin Hazine'den alınması) görüşüldü. Hemen arkasından SSK Yasası gündeme geldi ve kabul edildi. Daha sonra Anayasa değişikliği gerçekleştirilerek tahkim uygulamasının önündeki engeller kaldırıldı. Temmuz-Aralık 1999 dönemi içinde tarımsal kesimde uygulanan destekleme araçları birbiri ardınca Bakanlar Kurulu kararları ile yürürlükten kaldırıldı.

III.3. Yakın İzlemeden Stand-by'a

Yakın İzleme çerçevesinde bir stand-by anlaşmasına geçiş için, ön şart olarak 1998 hükûmetlerinden başlayarak 55. 56. ve 57. hükümetler tarafından taahhüt edilen beş alandaki düzenlemeler (özelleştirme taahhütleri hariç) bütünüyle karşılandıktan sonra, Türkiye 1999 yılı Aralık ayı başında 2000-2002 dönemini kapsayan üç yıllık stand-by anlaşması imzalanmasını talep eden Niyet Mektubu'nu IMF'ye gönderdi. IMF'ye gönderilen Niyet Mektubu'nun kabul sürecinde (9 Aralık-22 Aralık) 57. Hükümet, TBMM'de kabul edilip yasalaşmış olan yeni Bankacılık Yasası yürürlüğe girmeden önce malî sektörde bankacılık kesimine yönelik bir dizi operasyon gerçekleştirdi. Malî bünye zafiyeti içindeki yedi bankayı Merkez Bankası bünyesindeki Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna (TMSF) devretti.

2000-2002 stand-by anlaşmasının ana yapısını üç ana metin oluşturdu: IMF Niyet Mektubu (Hazine Müsteşarlığı, 9 Aralık 1999), 2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur ve Para Politikası Uygulaması (Merkez Bankası, 9 Aralık 1999), DB'ye verilen Niyet Mektubu (Hazine Müsteşarlığı, Mart 2000).

22 Aralık 1999'da IMF İcra Direktörleri Kurulunca onaylanarak uygulamaya giren 2000-2002 Programı, istikrar ve yapısal reformlar olmak üzere iki kısımdan oluştu. Ancak bu iki yapı arasında uygulama sürecinde yüksek derecede bağımlılık gözlendi.

Programın işleyişi üç temel unsura dayandı: "Programın başlangıcında kamu sektörü birincil fazlasının mümkün olduğunca yüksek tutulması, yapısal reformlar ve tutarlı gelir politikaları ile destek-

lenmiş sıkı döviz kuru taahhütleri" (Niyet Mektubu, 9 Aralık 1999, parag. 7). Programın yüksek tutulmasını önerdiği birincil faiz dışı fazla, Niyet Mektubu'nda başlangıç için yıllık yüzde 3.7 olarak yer aldı. Yüksek faiz dışı fazla ile birlikte özelleştirme gelirleri önemli bir hedef olarak ön plâna çıktı. Programın başlangıcında özelleştirme gelirlerinden hızlı ve yüksek düzeyde kaynak sağlamak hedeflendi. Özelleştirmeden 2000 yılında GSMH'nın yüzde 3.5'i, 2001 yılında yüzde 3.25'i, 2002 yılında ise yüzde 2'si düzeyinde bir gelir beklenmekte idi.

Açıklanan kur politikası ise iki farklı dönem için hazırlanmıştı. Başlangıç döneminde "enflasyon hedefine yönelik kur sepeti" uygulanacaktı. 18 aylık bu uygulama 2001 Haziran ayında tamamlanacak daha sonra "kademeli olarak genişleyen bant" uygulamasına geçilecek ve bu da 2002 sonuna kadar sürecekti. Programın başlangıcında faiz dışı fazla ve özelleştirme için verilen hedefler toplam olarak ele alınırsa, GSMH payı olarak toplam yüzde 7.25'lik bir oran hedeflendi. Üç yıllık dönem için ele alındığında bu oran en düşük yüzde 6 seviyesinde olacaktı. Yukarıda sözü edilen istikrar ile yapısal reform arasındaki yüksek bağımlılık, temelde bu bağlamda ortaya çıkmaktadır. Yapısal reformlar kamu ekonomisinin faaliyet alanını alabildiğince daraltır ve piyasaları genişletirken, özelleştirmeler iç borç stokunu hızlı bir biçimde düşürecek ve kaynak sağlayacaktı.

1997 Kasım ayında başlatılan süreç iki yıl sonra orta vadeli bir istikrar ve yapısal reform programına dönüştü. Programın 2000 uygulaması 2000 Kasım/2001 Şubat krizlerine yol açtı. Program, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP)[5] çerçevesinde yenilenen stand-by anlaşması ile ve araya giren 2002 Kasım erken genel se-

5 2000-2001 Krizleri sonrasında hazırlanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın stratejisi üç aşama üzerine yapılandırılmıştır. Stratejinin ilk aşamasında yer alan "bankacılık sektörüne ilişkin tedbirler" çerçevesinde Merkez Bankası Yasası'nda yapılan değişiklik ile Merkez Bankası özerkleştirilip görev alanı sadece fiyat istikrarını sağlamakla sınırlandırılmıştır.

çimlerine[6] karşın kesintiye uğratılmadan Şubat 2005'e kadar uzatıldı ve sürdürüldü. 2005 Mayıs ayından başlayarak AKP Hükûmeti'nce yeniden üç yıllık bir anlaşmanın imzalanması ile 2008 Mayıs ayına kadar uzayan, Yakın İzleme Anlaşması'nın imzalanmasından itibaren 10 yıla ulaşacak IMF denetiminde kesintisiz bir dönem yaşanmış olacaktır.

III.4. 1998-2008 Dönemine İlişkin Genel Değerlendirme

Türkiye Yakın İzleme Anlaşması ile başlayan süreçte, kesintisiz yaklaşık sekiz yıldır IMF'nin denetim ve gözetiminde istikrar ve yapısal reform programını sürdürmektedir. İki yıl daha bu program içinde kalacaktır. Sonuç olarak 10 yıllık bir uzun dönemli program yaşanmaktadır.

1998 Haziran ayından günümüze kadar uzanan sürede iki erken seçim yaşanmış, beş hükûmet kurulmuştur. Bunlardan üçü koalisyon hükûmetidir. Koalisyon hükûmetlerinde toplam altı ayrı siyasal parti sorumluluk yüklenmiştir. Son dönemde görev yapan, tek parti hükûmetidir ve dört yıldır iş başındadır. Uygulanmakta olan IMF Programı'nı önceki koalisyon hükümetinden devralmış, hiçbir değişikliğe uğratmadan izlemeye devam etmiş ve yeni bir üç yıllık dönemle uzatmıştır. Türkiye 2001 yılında AB için hazırladığı AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı'nda uygulanmakta olan IMF programının iktisat politikası tercihlerinin aynen sürdürüleceğini taahhüt etmektedir.

Kamu finansmanına yansımaları Bölüm VI'da ayrıntılarıyla incelenecek olan Enflasyonla Mücadele Programı'nın uygulama sonuçları, 2005 sonu itibariyle, "öncelikle önem verilen kamu borcunun azaltılması ve kamu finansmanının sürdürülebilirliğinin sağlanması" konusunda, program öncesi dönemden farklı bir

6 Ölmezoğulları vd. "3 Kasım Seçim Öncesi Siyasi Partilerin Ekonomik Programlarına Bakış", *Mülkiye*, Sayı 236, 2002. Bu inceleme, seçimlere katılan altı siyasi partinin seçim bildirgeleri üzerinde yaptığı değerlendirmede (Genç Parti'ninki hariç) uygulanmakta olan IMF programının dışında farklı görüş dile getiren bildirge olmadığını tespit etmektedir. Ayrıca dipnot 4'e bakınız.

noktada olmadığımızı göstermektedir. Bunca uzun süreli ve yüksek oranlı faiz dışı fazla gerçekleşmesine ve hedeflenenin üzerinde özelleştirme geliri elde edilmesine karşılık, 2005 sonunda gelinen noktada iç borç faiz ödemeleri bütçe harcamalarının yaklaşık yüzde 32'si dolayındadır. İç borç faiz harcamaları yıllık vergi gelirleri toplamının yaklaşık yüzde 43'ünü tek başına alıp götürmektedir (bkz. Bölüm VI).

Ayrıntıya girmeden belirtmek gerekirse, sekiz yılın sonunda bütçede hâlâ temel harcama kalemi iç borç faiz harcamalarıdır ve bu harcamayı yapabilmek için bütçeler son sekiz yıldır temel kamu hizmetlerine harcamaları ve yatırımları sürekli azaltmaktadır.

Türkiye'nin borç faiz ödemeleri için GSMH'den ayırdığı pay ile yurtiçi tasarruflarının payı birbirine çok yakın bir düzeyde seyretmeye devam etmektedir. Diğer bir ifadeyle, toplam yurtiçi tasarruflar kadar bir meblağ faiz ödemelerine gitmektedir. Öte yandan, yatırımların finansmanı için tümüyle yabancı sermayeden ve dış borçlanmadan medet umulmaktadır. Özel kesimin yatırım payı dönemler itibariyle düşmeye devam ederken, kamunun yatırım payı yüzde 3.5 düzeyine kadar geriletilmiştir.

Geçen sekiz yıllık dönem içinde bu programın iktisat politikası tercihleri konusunda TBMM'de temsil edilebilen siyasî partilerden hiçbiri farklı bir tavır[7] göstermemiştir. Türkiye, Cumhuriyet tarihinin en uzun "alternatifsiz" iktisat politikaları dönemini yaşamaktadır.

7 Özelleştirme konularında ortaya çıkan görüş farklarının daha çok teknik konulara yönelik olduğu, özelleştirmeye doğrudan karşı olan siyasî parti olmadığını görüyoruz.

IV

MAKRO DENGELER VE PERSPEKTİFLER



IV.1. Büyüme ve Yapısal Değişme[8]

1997-2005 döneminde GSYİH ve GSMH'deki ortalama yıllık artış hızları, sırasıyla yüzde 3.4 ve yüzde 3.0 olmuştur. 1997 sonrasındaki orta vadeli çevrim, kendi bütünlüğü içinde ele alınırsa, bu büyüme hızlarının Türkiye'nin 1976 sonrasında sergilediği yüzde 4.0 dolaylarındaki yıllık potansiyel hasıla artış oranının altında kaldığı görülmektedir (Tablo IV.1)[9]. Açık veya örtülü IMF güdümünde geçen 1997-2001 iniş evresini hesap dışı tutarak, tüm ilgiyi 2002-05

8 Bu incelemenin kaleme alındığı günlerde TÜİK'in 2005 yılı için revize millî gelir tahminleri yayımlanmış ve bu tahminlere göre hesaplanan artış hızları ve oransal paylar, Tablo IV.1-3'ün sütunlarına DPT'nin 2005 yılı tahminlerine dayanan değerlerle birlikte yerleştirilmiştir. Kanımızca TÜİK 2005 yılı milli gelir büyüklüklerini doğruluğu tartışmalı yöntemlerle revize etmiş ve inandırıcılığı zayıf ve abartılı ölçüde yüksek hasıla artış oranları üretmiştir. Çalışmamızın sınırlı kapsamı içinde söz konusu yöntemlerin tartışmasına girmiyor ve TÜİK'i mesleki ciddiyete davet etmekle yetiniyoruz. Bu bölümde sürdürülen analizler doğruluğu tartışmalı dahi olsa bu "resmi" tahminler üzerine inşa edilmiştir. Ancak 1997-2005 dönemi bir bütün olarak ele alındığında, IV. Bölüm'deki gözlem ve değerlendirmeler eski veriler dahi kullanılmış olsa hâlâ geçerliğini korumaktadır.

9 Teknik bir ayrıntıya da burada değinmekte yarar görüyoruz: Tablo IV.1'deki artış oranları trend değerleri olarak değil, başlangıç ve bitim yılı büyüklüklerinin üstel enterpolasyonu ile hesaplanmıştır. Orta dönem itibariyle her iki yöntem birbirine çok yakın sonuçlar vermektedir.

çıkış evresine yoğunlaştırmak, hem IMF istikrar programına, hem de 2002 sonrası hükûmetlere hak etmedikleri bir başarı yakıştırmak anlamına gelir.[10]

BSB 2005 Raporu'nda da değinildiği gibi 2002-05 dönemindeki büyüme hızlarının gerçekte olduğundan daha yüksek tahmin edilmiş olması, güçlü bir olasılıktır. Esas itibariyle TÜİK'in katma değer/gayrisafi üretim katsayılarındaki gerilemeyi göz ardı etmesinden kaynaklanabilecek bu tür tahmin hataları, 2001-04 alt döneminde GSYİH yıllık ortalama artış oranının iddia edildiği gibi yüzde 7.5 değil, yüzde 6.3 çevresinde olduğunu düşündürmektedir. (*Ekonomik Büyüme ve AB ilişkileri: Türkiye Nereye?*, ss.22-3,36). Öte yandan, net dış alem faktör gelirlerinin (yüksek faiz ve arbitraj ödemeleri dolayısıyla) 2001'den itibaren negatife dönmesi, 1997-2005 döneminde GSMH artış oranının GSYİH'nınkinden kayda değer ölçüde düşük çıkması sonucunu vermektedir. Finans uzmanlarının bu tür ödemelerle ilgili gözlem ve tahminleri, TÜİK ve TCMB verilerinin çok üstündedir. TÜİK'in bu konudaki tahmin hataları, yurtiçi harcamalara kaynak oluşturan GSMH'nın daha da düşük bir oranda artmış olabileceği izlenimini vermektedir. Kayıtlardaki büyüme oranının ve bundan çıkan kişi başına gelir artış oranının yüksekliğine rağmen, geniş toplum kesimlerinin ekonomik şartlardan yakınması, ekonomik büyümenin, yetersiz istihdam ve eşitsiz gelişmeyle birlikte gerçekleşmesi yanında, kayıtlarda görülen oranların altında gerçekleşme olasılığı ile yakından ilgilidir.

Hasıla artış ölçümleri üzerindeki tereddütler giderilse bile, sınai kapasite kullanım oranlarının 2004-2005'te üst sınırlarına ulaşması, 2001 sonrası toparlanmanın artık sona ermekte olduğuna işaret sayılabilir (Tablo IV.2). Sonuna yaklaştığımız 1997-2005 çevriminden sonra potansiyel büyüme oranının yakın tarihsel ortalamalar

10 1999'da GSYİH'nın deprem nedeniyle yüzde 4.7 gerilediği, bu felâketle karşılaşılmasa 1999'da GSYİH'nın (Ağustos 1999 öncesi öngörülerin işaret ettiği gibi) yüzde 3 artabileceği varsayılsa bile, bu düzeltme 1997-2005 dönemi ortalama büyüme hızını yüzde 4.1'e (yani son otuz yılın potansiyel hasıla artış oranına) yükseltebilmektedir.

(yüzde 4.0-4.5) çevresine oturması beklenmektedir. İmalat sanayii üretim endekslerinin 2005'in son ve 2006'nın ilk çeyreğindeki hareketleri böyle bir yorumu destekleyici niteliktedir.

Tarımsal hâsıla artış oran ortalamasının 1997-2005 döneminde yılda yüzde 1.5 çevresinde ve diğer sektörlerdekinin yaklaşık 2-2.5 puan altında seyretmesi sonucunda, tarım sektörünün GSYİH içindeki payı gerilemeye devam etmiştir (Tablo IV.3). 1997-2005 döneminde genel bir eğilim olarak tarım aleyhine seyreden iç ticaret hadleri dolayısıyla, cari fiyatlarla hesaplanan hasıla payları daha da büyük ölçülerde daralmıştır. Hizmetler sektörü lehine geliştiği izlenen göreli fiyat hareketleri, 2005'te bu sektörün GSYİH içindeki payını (cari fiyatlarla) yüzde 64 dolayına, Türkiye'nin gelişmişlik düzeyindeki bir ülke için çok yüksek sayılacak düzeylere çekmiştir. Tablo IV.3, Türkiye ekonomisinin sanayileşmede daha ileri aşamalara ulaşmadan hizmetleştiğini göstermektedir.

IV.2. Göreli Sektörel Verimlilikler

2005 yılına ait Hanehalkı İşgücü Anketleri (HİA) tarımda ve tarım dışı faaliyet alanlarında çalışan 15+ yaş nüfusunu yaklaşık sayılarla ve sırasıyla 6.5 ve 15.5 milyon kişi olarak vermektedir. Bu verilere göre, 1997-2005 döneminde tarımda ve tarım dışı sektörlerde çalışan başına yıllık ortalama verimlilik artış hızı, sırasıyla yüzde 5.2 ve yüzde 0.7 olarak hesaplanmakta, kişi başına reel hasıla cinsinden tarımın tarım dışı kesimlere göre verimliliği 1997'de 0.214'den 2005'de 0.309'a yükselmiş görünmektedir (Tablo IV.4). Cari fiyatlarla göreli verimlilik ise 1997'de 0.237, 2005'de 0.274'dür.

1980'den 1997'ye kadar istihdam düzeyini korumuş, hatta az da olsa (kabaca, 0.4 milyon kişi) artırmış görünen tarım sektörünün son sekiz yıllık dönemde yaklaşık 2.3 milyon kişilik istihdam kaybına uğraması, değişme *yönü* olarak inandırıcı görünse bile, değişmenin *büyüklüğü* olarak sağduyuyu zorlayacak ölçülerdedir. Tarımda göreli verimliliğin son sekiz yıl için hesaplanan çarpıcı artışı ise, kırsal yaşama standardı ile ilgili gözlemlerle çelişmektedir. Kır

kesimindeki işgücü kullanımının tarımsal ve tarım dışı bileşenlerini ayırmakta karşılaşılan güçlüklere ek olarak, HİA'da sık sık yapılan tanım ve frekans değişiklikleri ile anketlerdeki kaçınılamayacak ölçüm hataları TÜİK'in istihdam istatistiklerini güvenilir olmaktan çıkarmıştır. TÜİK'in verilerinden türetilebilecek (ve fazla inandırıcı görünmeyen) senaryo, işgücüne katılma oranındaki çarpıcı gerilemelerin işsizlik oranlarındaki artışı frenlediği ve işsizlik oranının AB ülkelerindekine kıyasla çok da yüksek olmadığıdır (Tablo IV.5). Bu "masalsı" istatistiklerin kapsamlı yöntem ve alan çalışmaları ile sorgulanması ve yenilenmesi acil bir ihtiyaçtır.

1997'den 2005'e kadar (yıl ortalamaları itibariyle) sadece 840 bin kişi dolayında artabilmiş görünen toplam istihdamın tarım/tarım dışı, kır/kent ayrımı, istihdamı artırmak için geliştirilecek politikaların belirlenmesinde önem taşır. TÜİK'in HİA verilerinden kurulabilecek istihdam senaryosuna göre son yıllarda tarım dışı kesimde ve özellikle hizmetlerde istihdamın hasıla esnekliği epey yüksek, hatta 1980'li ve 1990'lı yıllardakinden de yüksektir (bkz. Tablo IV.6).[11] Bu senaryoya göre istihdamda temel sorun, tarımsal işgücü fazlasının tarım dışına itilmesidir ve bu sorun, tarım dışı sektörlerin hızlı büyümesi ve bu sektörler lehine ekonomik yapı değişikliği sonucunda aşılacaktır. Orta ve uzun dönemde tarımsal istihdamın gerilemesi kaçınılmaz bir beklenti olmakla birlikte, tarım dışı ve/veya kentsel istihdamın niteliği üzerine yakın geçmişte yapılan gözlemler, bu senaryonun gerçekçiliği üzerine kuşkular uyandırmaktadır. İstihdam ve verimlilik konuları aşağıda yeniden ve ayrıntıları ile ele alınacaktır (bkz. IV.6).

IV.3. Büyümenin Kaynakları

1997'de başlayan orta dönemli çevrimin iki alt dönemi, 1997-2001 (iniş) ve 2001-2005 (çıkış), büyümenin talep yanlı kaynakları açısından iki farklı görünüm sergilemektedir (Tablo IV.7):

11 TÜSİAD (2002), *Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İşsizlik* ile TÜSİAD (2004), *Türkiye'de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı" ve İşsizlik*'teki istihdam esnekliklerine bkz. Tablo IV. 6'daki esneklik katsayısı tahminleri, reel ücret gerilemelerinin istihdamı artırıcı etkilerini de içerdiği için "doğru" katsayılardan biraz yüksektir.

i. 1997-2001'de GSYİH, 1987 fiyatları ile yaklaşık 2.6 milyon YTL gerilerken, bu gerilemedeki ağırlıklı pay, 12.4 milyon YTL azalan sabit yatırımlar ve daha sınırlı ölçüde, 3.2 milyon YTL azalış gösteren tüketim harcamalarındadır. Net mal ve hizmetler ihracatı, gelir ve harcama kayıplarının caydırdığı ithalat ve 2001'deki reel devalüasyondan olumlu etkilenen ihracat dolayısıyla gelir değişmelerine 13.2 milyon YTL ölçüsünde pozitif katkı sağlamıştır. Stok hareketlerinin büyüme katkısı ise negatif ve marjinaldir (-0.3 milyon YTL).
ii. 2001-2004 döneminde 1987 fiyatları ile 36.9 milyon YTL artan GSYİH'nın gelir artırıcı bileşenleri büyüklük sırasına göre 22.8 milyon YTL ile tüketim, 17.9 milyon YTL ile sabit sermaye yatırımları ve 9.5 milyon YTL ile stok artışlarıdır. Kötüleşen ticaret dengesinin negatif katkısı ise 13.2 milyon YTL'dir.

Sekiz yıllık dönemin bütününe bakıldığında, oransal paylar cinsinden en büyük katkıların yüzde 57 ile tüketimden ve yüzde 27 ile stok artışlarından sağlandığı görülmektedir. Sabit sermaye yatırımlarının pozitif katkısı yüzde 16 dolayındadır. Net mal ve hizmet ihracatının katkısı ise ihmal edilebilir düzeylerdedir. Stok artışlarının büyümeye bu ölçüde katkı sağlar görünmesinin, özellikle döneme damgasını vuran yüksek reel faiz oranları göz önünde bulundurulduğunda, makul bir iktisadi açıklaması yoktur. Başta Boratav ve Somçağ olmak üzere pek çok yazar, yukarıda değinilen GSMH tahmin hatalarından kaynaklanması olası "sanal" gelir artışlarının sabit yatırım, tüketim ve net ihracat değişmeleri ile massedilemeyen kısmının stok değişmelerine yansıdığına işaret etmişlerdir (bkz. örneğin, http://www.selimsomcag.org). Tablo IV.8'deki kaynak/harcama dengesinde 2002'den bu yana çarpıcı seviyelere erişen stok artışı/GSMH oranının en makul açıklaması budur.[12] Daha zayıf görünen bir

12 Tablo V.8'deki 2005 yılı kaynak/harcama verileri, DPT'nin 2005 yılı gelir ve harcama tahminlerine dayandığı için, Tablo IV.1 ve IV.7'dekilerle tam tutarlı olmasa bile eğilim olarak geçerlidir.

başka olasılık ise DİE ve DPT tarafından sabit yatırımlar kadar yakından izlenemeyen özel tüketim harcamalarının düşük tahmin edildiği ve bu tahmin hatasının pozitif büyüklüklerle stok değişmesi kalemine taşındığıdır. 2001 sonrasında dayanıklı tüketim mallarına talebin gösterdiği olağanüstü canlılık bu olasılığı akla getirmektedir. Eğer durum böyleyse, 1997-2005 dönemindeki büyümenin temel itici gücü, gelir ve göreli fiyat hareketleri dolayısıyla 1997-2001 döneminde baskılanan tüketim harcamalarının canlanmasıdır. Böyle bir canlılığın orta vadede sürdürülmesi güç görünmektedir. Arz açısından gerekli ve anlamlı olan büyüme seyri, sabit yatırımların ve net ihracatın büyümeye daha büyük ölçüde katkı yapması ile mümkün olabilir.

IV.4. Sabit Sermaye Yatırımları

1997-2005 döneminde yurtiçi tasarruf ve sabit yatırımların seyrini tarihsel bir perspektife oturtabilmek için Tablo IV.9'daki oransal büyüklükleri incelemek yararlıdır. 1970'lerin ikinci yarısı ve 1980, önemli tasarruf açıklarının verildiği yıllar olmuş, GSMH'ya oranla yüzde 19 dolayındaki yurtiçi tasarruf oranına karşın, sabit yatırımlar GSMH'nın yüzde 24'ü dolayına yükselmiştir. 1980'lerin ilk yarısı ortalama ulusal tasarruf eğilimlerinin fazla değişmediği, buna karşılık dış kaynak kısıtları dolayısıyla sabit sermaye yatırımı/GSMH oranlarının yüzde 20'ler dolayına indiği yıllardır. 1980'lerin ikinci yarısı ise, 1980 ve hemen sonrasını etkileyen bunalım yıllarından uzaklaşmayı simgeler, ortalama tasarruf ve sabit yatırım eğilimleri yüzde 23-24 dolayında ve cari açıklar epey düşük düzeylerdedir. 1980'lerde kamu sabit yatırımlarının GSMH'ya oranı yüzde 8-9 mertebesinde ve daha sonraki onyıllardakine kıyasla yüksektir.

1990'lı yılların ayırt edici özelliği sabit sermaye yatırımı/GSMH oranın yüzde 24-26 yakınlarına yükselmesi ve bunun esas itibariyle özel kesimce gerçekleştirilmesidir. Kamu sabit yatırımı/GSMH oranı ise yüzde 5-7 aralığında yer almaktadır. Yatırım oranı dış

kaynak girişleri ile artırılmak istenmiş, ancak dış kaynağın ulusal tasarrufları azaltarak GSMH'nın yüzde 20-22'sine gerilettiği görülmüştür (benzer gözlemler için, bkz. N.Yentürk, *Körlerin Yürüyüşü*, ss. 177-88 ve 263-72, İstanbul: Bilgi Üniversitesi, 2005). 1998 ve sonrasında ise ortalama yatırım eğiliminde hâlâ üstesinden gelinememiş bir çöküntü izlenmektedir.

Sabit yatırımların sektörel profilinde 1980'lerden itibaren ve yakın zamanlara kadar dış ticarete konu olan (maddî) üretim sektörlerinin yatırım payları daralmıştır. Bu daralma bir yandan 1980'lerin ortalarında başlayan ve 1990'ların sonlarına kadar süren konut yapım canlılığı ('boom'), bir yandan da hizmet sektörlerindeki yatırım pay artışları ile birlikte gözlenmiştir (Tablo IV.10).

Sektörel yatırım profilinin 1997-2005 döneminde nasıl bir dönüşüm geçirdiği ise Tablo IV.11'den izlenmektedir. Tablo IV.11'deki veriler, 1990'lardaki yatırım canlılığının ardındaki itici güç olan konut sektörünün 2000-2001'deki şoku hâlâ atlatamadığını, ancak imalat sanayiinde girişimcilerin 2002-05'teki toparlanma döneminde elverişli reel döviz kuru ve artan dış finansman imkânlarından yararlanarak imalat sanayii yatırımlarını artırdıklarını göstermektedir. Bu yatırımlar yeni kapasite kurmaktan ziyade, 2000-01 bunalım yıllarının değersizleştirdiği makine ve teçhizatı yenilemeye yönelmiş görünmektedir. Böyle bir yatırım bileşiminin istihdam yaratıcı etkilerinin sınırlı olacağı açıktır. Ancak yatırımların konut ve altyapı gibi sermaye-hasıla oranı görece yüksek ve ihraç edilebilir fazla yaratmayan sektörlerden imalat sanayiine yönelmiş olmasının, ekonomideki marjinal sermaye/hâsıla oranını yükselttiği ve mevcut sermaye malları stokunun daha verimli kullanılması için fırsatlar yarattığı söylenebilir. 2002-05'teki toparlanma, yatırım profilindeki değişmelerden olumlu etkilenmiştir.

Tablo IV.12'de verilen yatırım miktar endekslerine göre, 2005 yılında özel ve toplam sabit sermaye yatırımlarının 1997'deki düzeylerine erişilmiş, imalat sanayiinde yukarıda de-

ğinilen nedenlerle 1997'deki yatırım hacmi fazlasıyla aşılmıştır. Ancak imalat sanayii yatırımlarındaki miktar endeksinin seyri, 2003-2005'teki yatırım coşkusunun durulmaya başladığını düşündürmektedir. Konut yatırımlarında 2005'te başlayan canlanmanın ölçüsü ve kalıcılığı 2006'da anlaşılacaktır.

Tablo IV.1 : ORTALAMA BÜYÜME HIZLARI, 1997-2005 (%)

	Dönemler		
Sektör	**1997-2001**	**2001-2005 (Rev.)**	**1997-2005 (Rev.)**
Tarım	0.0	1.8 (2.9)	0.9 (1.5)
Sanayi	-1.3	7.9 (8.2)	3.2 (3.4)
Hizmetler	-0.4	7.5 (8.1)	3.5 (3.8)
GSYİH	-0.6	6.9 (7.5)	3.1 (3.4)
GSMH	-1.6	7.1 (7.8)	2.7 (3.0)

Kaynak: 1997-2004 dönemi verileri TÜİK *Milli Gelir İstatistikleri*'nden, 2005 yılı gerçekleşme tahmini DPT *2006 Yılı Programı*'ndan alınarak hesaplanmıştır. (Rev.) kısaltması altındaki sütunlar son TÜİK tahminlerine göre hesaplanan hızları göstermektedir.

Tablo IV.2 : İMALAT SANAYİİNDE KAPASİTE KULLANIMI (DİE, ÜRETİM DEĞERLERİ İLE AĞIRLIKLANDIRILMIŞ), 1997-2005 (yüzde)

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	81.7
2005	78.9	85.4	80.4

Kaynak: DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2003,5)* ve *Temel Ekonomik Göstergeler* (Aralık 2005).

Tablo IV.3 : GSYİH'NIN SEKTÖREL BİLEŞİMİ, 1997-2005

A. Sabit fiyatlı verilerden hesaplanan yüzde paylar

Sektör	1997	2001	2005 (Rev)
Tarım	13.3	13.6	11.2 (11.4)
Sanayi	29.1	28.4	29.5 (29.2)
Hizmetler	57.6	58.0	59.3 (59.4)

B. Cari fiyatlı verilerden hesaplanan yüzde paylar

Sektör	1997	2001	2005 (Rev)
Tarım	14.5	12.1	10.8 (10.3)
Sanayi	25.3	25.7	24.9 (25.4)
Hizmetler	60.2	62.2	64.3 (64.3)

Kaynak : 1997-2004 dönemi verileri TÜİK *Milli Gelir İstatistikleri*'nden, 2005 yılı gerçekleşme tahmini DPT *2006 Yılı Programı*'ndan alınarak hesaplanmıştır. (Rev) kısaltması altındaki sütunlar son TÜİK tahminlerine göre hesaplanan hızları göstermektedir.

Tablo IV.4 : ANA SEKTÖRLER İTİBARİYLE İSTİHDAM, 1976-2005 (15 + yaş, milyon kişi)

Sektörler	1976	1987	1997	2001	2005
Tarım	8.38	8.25	8.84	8.09	6.49
Sanayi	2.05	2.72	3.72	3.77	4.28
Hizmetler	4.23	6.51	8.65	9.66	11.27
Toplam	14.66	17.48	21.21	21.52	22.05
Not edilmek üzere :					
Tarımın Göreli Verimliliği (Tarım dışına göre), %					
- Sabit fiyatlarla	25.1	24.2	21.4	26.1	30.9
- Cari fiyatlarla	34.1	24.2	23.7	22.8	27.4

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

Tablo IV.5 : İSTİHDAMLA İLGİLİ BAZI ORANLAR, 1988-2005

Oranlar	1988	1997	2001	2005
İşgücüne Katılma Oranı, %	57.5	52.6	49.8	48.3
İşsizlik Oranı, %	8.4	6.8	8.4	10.3
- Kır	5.0	3.8	4.7	6.8
- Kent	13.1	10.0	11.6	12.7
Tarımsal İstihdam / Kırsal İstihdam, %	78.4	79.5	77.4	68.5

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

Tablo IV. 6: TARIM DIŞI SEKTÖRLERDE İSTİHDAMIN HASILAYA GÖRE ESNEKLİĞİ

Sektörler	1986-87	1987-97	1997-2005
Sanayi	0.49	0.88	0.52
Hizmetler	0.90	0.65	0.89
Tarım Dışı	0.76	0.62	0.80

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

Tablo IV.7 : BÜYÜMENİN KAYNAKLARI, 1997-2005

(1987 fiyatlarıyla, trilyon TL)

	Mutlak Artışlar			Oransal Paylar
Reel Artışlar	**1997-2001**	**2001-2005**	**1997-2005**	**1997-2005**
GSYİH	-2.625	+36.933	+34.308	100.0
Sabit Sermaye Yatırımları	-12.354	+17.899	+5.545	16.2
-Kamu	-0.200	+1.045	+0.845	2.5
-Özel	-12.154	+16.854	+4.700	13.7
Stok Değişmeleri	-0.279	+9.469	+9.190	26.8
Tüketim	-3.213	+22.793	+19.580	57.1
-Kamu	+1.051	+0.555	+1.606	4.7
-Özel	-4.264	+22.238	+17.974	52.4
Net Mal ve Hizmet İhracatı	+13.221	-13.228	-0.007	..

.. : İhmal edilebilir ölçüde.
Kaynak: TÜİK *Milli Gelir İstatistikleri*'nden hesaplanmıştır.

Tablo IV.8 : KAYNAK - HARCAMA DENGESİ, 1997-2005[1]

	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005[2]
GSMH	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	7.1
Toplam Kaynaklar	103.8	100.8	106.5	98.7	102.6	104.2	106.2	107.1
(=Toplam Harcamalar)								
Sabit Sermaye Yatırımları	26.3	24.5	22.6	19.0	17.4	16.1	18.4	20.3
• Kamu	5.9	6.0	6.9	6.3	6.3	4.9	4.2	5.1
• Özel	20.4	18.5	15.6	12.7	11.0	11.2	14.2	15.3
Stok Değişmeleri	-1.2	-0.6	2.1	-2.9	4.3	7.4	8.1	7.2
• Kamu	0.5	0.5	0.1	-0.8	0.0	-0.2	0.0	0.3
• Özel	-1.6	-1.2	2.0	-2.0	4.3	7.5	8.2	6.9
Tüketim	78.7	76.9	81.9	82.6	81.0	80.7	79.7	79.6
• Kamu	10.7	11.1	12.4	13.2	12.7	12.3	12.0	11.8
• Özel	68.0	65.9	69.5	69.4	68.2	68.5	67.7	67.8

Not: Toplamlar yuvarlama nedeniyle tam tutmayabilir.
[1] Cari fiyatlarla hesaplanan oransal paylar cinsinden.
[2] Gerçekleşme tahmini.
Kaynak: DPT, *Yıllık Programlar, 1999-2006.*

Tablo IV.9 : GSMH'YA ORANLA ULUSAL TASARRUF VE YATIRIMLAR, 1976-2005 (yüzde)

GSMH'nın yüzdesi olarak				
		Sabit Sermaye Yatırımları		
Dönemler	Ulusal Tasarruflar	Toplam	Özel	Kamu
1976-80	18.8	24.2	15.4	8.8
1981-85	18.6	19.7	11.4	8.6
1986-90	23.4	23.7	15.0	8.7
1991-95	22.2	24.4	18.1	6.3
1996-97	20.6	25.7	20.1	5.6
1998-2001	19.9	22.1	15.5	6.5
2002-05	19.7	18.0	12.9	5.1

Not : Toplamlar yuvarlama nedeniyle tam tutmayabilir.
Kaynak : DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (ESG), 1950-2001,3,5; 2006 Yılı Programı*ndan hesaplanmıştır.

Tablo IV.10 : SABİT YATIRIMLARIN BİLEŞİMİ, 1976-2005 (yüzde)

Dönemler	Maddi Üretim		Hizmetler			
	İmalat	Tarım ve Madencilik	Ulaştırma ve Haberleşme	Konut	Turizm	Diğer Hizmetler
1976-80	30.6	11.8	15.5	25.0	0.6	16.5
1981-85	25.9	14.4	19.6	17.9	0.8	21.3
1986-90	18.0	8.4	18.3	31.0	3.1	21.2
1991-95	19.5	6.6	20.3	35.2	2.7	15.7
1996-97	19.9	7.0	22.8	29.9	2.1	18.4
1998-2001	18.2	6.4	26.0	20.5	3.7	25.3
2002-05[1/]	29.2	6.2	21.5	10.8	5.7	26.6

Not : Yüzde paylar, yuvarlama nedeni ile 100'den farklı bir toplam verebilir.
[1/] Geçici.
Kaynak: DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (ESG), 1950-2001,3,5; 2006 Yılı Programı*'ndan hesaplanmıştır.

Tablo IV.11 : ÖZEL SABİT SERMAYE YATIRIMLARININ SEKTÖREL DAĞILIMI, 1997-2005 (yüzde)

Sektörler	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005[1/]
Maddi Üretim Sektörleri	28.3	29.6	28.3	30.9	28.5	33.4	44.4	48.3	46.1
-İmalat	22.9	23.4	23.8	26.5	24.8	29.7	39.5	42.2	41.4
-Tarım ve Madencilik	5.4	6.2	4.5	4.4	3.7	3.7	4.9	6.1	4.7
Hizmetler	71.7	70.4	71.7	69.1	71.5	66.6	55.6	57.7	54.0
-Ulaştırma	21.6	20.7	20.0	27.9	23.6	26.0	17.0	18.8	19.2
-Konut	35.8	34.0	33.5	23.7	23.3	17	14.4	13.2	14.7
-Turizm	2.5	3.7	5.5	4.9	6.3	6.8	8.6	7.6	7.6
-Diğerleri [2/]	11.8	12.0	12.7	12.7	18.4	16.6	15.6	12.2	12.6

Not: Toplamlar yuvarlama nedeniyle tam tutmayabilir.
[1/] Program tahmini.
[2/] Enerji, eğitim, sağlık ve diğer hizmetler.
Kaynak: DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (ESG), 1950-2001*,3,5;*2006 Yılı Programı*'ndan hesaplanmıştır.

Tablo IV. 12 : SABİT SERMAYE YATIRIMLARI MİKTAR ENDEKSİ, 1997-2005 (1997: 100)[1/]

Sabit Yatırım Endeksi	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005[2/]
Toplam	97	83	96	66	63	70	91	104
Kamu	103	101	132	93	103	97	100	123
Özel	95	78	85	58	52	62	88	99
- İmalat Sanayii	97	81	98	63	67	107	163	179
- Ulaştırma	91	72	110	63	62	49	86	98
- Konut	90	73	56	38	25	25	29	36

[1/] Sektörel yatırım deflatörlerinin toplam yatırım deflatörlerine eşit olduğu varsayıldığından, endeks değerleri yaklaşıktır.
[2/] Program tahmini.
Kaynak: DPT, *ESG 1950-2003* ve *Yıllık Programlar 2003-2005*'deki verilerden hesaplanmıştır.

IV.5. Enflasyon, Enflasyon Hedeflemesi ve Merkez Bankası'nın Bağımsızlığı

1998 sonrasındaki istikrar politikası uygulamasına atfedilen en büyük başarı, enflasyon hızının orta dönemde tek haneli rakamlara düşürülebilmiş olmasıdır. GSMH deflatörü ile ölçülen enflasyon hızı 1999'da yüzde 55.8 iken, 2000'de yüzde 50.9'a gerilemiş, 2000-2001 bunalımında yüksek düzeyini korumuştur (2000 ve 2001'deki değerler sırasıyle yüzde 55.3 ve yüzde 44.4'tür). 2003'ten sonra enflasyon hızı ciddî ölçüde gerilemiştir (2003'te yüzde 22.5, 2004'ye yüzde 9.5, 2005'te yüzde 7.7). 2001'den bu yana ısrarla uygulanan daraltıcı para ve maliye politikaları yanında, 2003 sonrasında TL'nin yabancı paralar karşısında reel olarak değerlenmesi ve önemli ölçülerdeki dış kaynak girişleri bu sonucu doğuran başlıca faktörler arasındadır. Enflasyon hızının tek haneli rakamlara indirilmesi, iktisat politikası yapıcılarına 2006'da yüzde 5.0'lik bir yıllık enflasyon hedefi saptamak ve bu hedefi daha sonraki yıllarda yüzde 3-4 çevresine düşürmek için cesaret vermiş, ancak Mayıs 2006'da döviz ve para piyasalarındaki çalkantı, bu hedeflerin gerçekçiliğini sorgulanır hale getirmiştir.

Kronik yüksek enflasyonun giderek iktisadî gündemdeki yerini yitirmekte olduğu bugünlerde kamuoyunda yeterince tartışılmayan bazı hususları sorgulamak gerekmektedir: (i) neoliberal anlayışın benimsediği yüzde 3-4 çevresindeki düşük enflasyon gerçekten optimal bir hedef midir? Bu hedef hangi toplum kesimlerinin çıkarını kollamaktadır? (ii) Antienflasyonist istikrar politikaları ile enflasyon hedeflemesi (EH) arasındaki ilişki nedir? (iii) EH tercihi ile Merkez Bankası'nın bağımsızlığı arasında bir bağlantı var mıdır?

Bildiğimiz kadariyle, yıllık 3-4'lük enflasyon hedefinin Türkiye için optimal olup olmadığı konusunda analitik bir inceleme yoktur. Öte yandan, Pollin ve Zhu'nun (2005) 1961-2000 aralığında ve 80 ülke verilerini içeren bir uluslararası örnek üzerindeki ekonometrik sınamaları, gelişmekte olan ülkeler için yüzde 8-12 aralığındaki mutedil enflasyon ile gerçekleşen büyüme hızı arasında pozitif yönlü bir korelasyonun varlığına işaret etmektedir.[13] Yüzde 15-20 aralığı üzerindeki yüksek enflasyonun da, yüzde 3-5 aralığındaki düşük enflasyonun da büyüme (ve dolayısiyle istihdam) üzerindeki etkileri olumsuzdur.

Oran ne kadar düşük olursa olsun, finansal varlıkların reel değerini aşındıran bir süreç olarak enflasyon her şeyden önce finans sermayesinin baş düşmanıdır. Dolayısiyle Türkiye'de düşük (hatta sıfıra yakın) enflasyon, bu kesimin tutku ile savunduğu bir amaçtır. Toplumun diğer kesimleri (örneğin sanayi sermayesi ve emekçiler) için sınaî kârlılığı koruyan ve istihdamın artmasına yardımcı olan mutedil bir enflasyon oranı, sıfıra yakın enflasyon oranlarına yeğlenebilir. Bu konudaki politika tercihinin sayısal veriler ışığında ve Türkiye'nin özgün koşulları hesaba katılarak belirlenebilmesi yerinde olur.

Bir para politikası yaklaşımı olarak EH, şu öncüllerden hareket eder: sermaye hareketlerinin tümüyle serbestleştirildiği ortamlarda merkez bankalarının aktif para politikası uygulama imkânı kalma-

13 Pollin, R. Ve Zhu, A. (2005), "Inflation and Economic Growth: A Cross-Country Non-linear Analysis", University of Massachusetts (Amherst), Political Economy Research Institute.

mıştır; çünkü böyle bir ortamda genişletici para politikası aracılığı ile faiz hadlerini düşürmeye çalışmak, ülkeden sermaye çıkışlarını harekete geçirerek bu politikayı işlemez duruma getirecektir. Benzer olarak, döviz kurunu yükseltip net ihracat artışı sağlamak ve ekonomiyi bu yolla genişletme çabası da yine uluslararası sermaye hareketleri ile etkisizleştirilecektir. Dolayısıyle merkez bankaları fiyat istikrarı dışında herhangi bir amaç değişkenine yönelmemeli; enflasyon öngörülerini piyasa aktörleri ile paylaşmalı ve bu öngörülere bağlı kalmalıdır. "Güven verici" merkez bankacılığı ancak böyle mümkün olabilecektir. Hâlen Türkiye'de başta Merkez Bankası olmak üzere, tüm para politikası sorumlularının bu görüşleri ve bunların paralelinde EH'yi savunduğunu söylemek abartma sayılmaz.

Son on beş yılda Yeni Zelanda örneğini izleyerek EH'yi seçen çeşitli ülkelerle ilgili değerlendirmeler henüz yeterli bir çokluğa ve muhkem sonuçlara ulaşmamış olmakla birlikte, sermaye hareketlerinin sınırsız serbestliği ve esnek kur rejimi altında EH'nin öncelikle finans sermayesinin ihtiyaçlarına cevap verdiği ve yukarıda söz konusu olan "güven" ile her şeyden önce uluslararası finans çevrelerinin "güveninin" kast edildiği açıkça anlaşılmaktadır. Böylece toplum ve ekonominin kesimlerinin ihtiyaçları ikinci plâna itilebilmekte ve seçilen enflasyon hedefi altında merkez bankaları aşırı daraltıcı politikalar izlemek zorunda bırakılmaktadır. Oysa, antienflasyonist bir para politikasının mutlaka EH'ye bağla kalması bir zorunluluk değil, çeşitli politika seçeneklerinden sadece biridir. Finans sermayesinin dokunulmaz saydığı sermaye hareketleri serbestliğine toplum yararı için bazı kısıtlar konulabildiğinde, EH'nin dayandığı argümanlar ve dolayısıyle EH'nin vazgeçilmezliği iddiası geçerliğini yitirecektir.

Merkez bankasının bağımsızlığı ile EH tercihi arasında bire bir karşılıklılık da söz konusu değildir. Merkez bankasının para politikası araçlarını kullanmaktaki "operasyonel" bağımsızlığı günümüzde genel kabul gören bir olgudur. Merkez bankası operasyonel olarak bağımsız kalmakla birlikte, enflasyon dışındaki değişkenleri de hedefleri arasına katabilir ve bu hedefleri gerçek-

leştirebilmek için sermaye hareketleri ve döviz kuru üzerinde gerekli gördüğü müdahalelerde bulunabilir. Üzüntüyle belirtmek gerekir ki, Türkiye'de merkez bankacılığı ilkelerin ve sağduyu önünde sınanması gereken çeşitli önermelerin tartışıldığı bir alan olmaktan çıkmış; dogmalar ve kişiler etrafında dönen bir tartışma alanına dönüşmüştür.

IV.6. İstihdam ve İşsizlik

TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu, eski adıyla DİE) verileri tartışmasız kabul edilirse, Türkiye ekonomisi 2001 krizi sonrası dönemde dünyada en hızlı büyüyen ekonomilerden biri olmuştur. Bu olgu zaman zaman gerek IMF, gerekse uluslararası yatırım bankaları ve derecelendirme kuruluşlarının "değerlendirme raporları"nda neredeyse "masalsı" bir hava içerisinde yansıtılmaktadır. Örneğin 11 Mayıs 2005 tarihli IMF Basın Açıklaması şu satırlara yer vermektedir: " Türkiye'nin ekonomik başarımı bir kuşağın tanık olduğu en güçlü düzeydedir. Geçtiğimiz üç yıl içerisinde ortalama yıllık büyüme hızı yüzde 8'in üzerinde seyretmiş, enflasyon son otuz yılın en düşük değerini alarak tek haneli sayılara inmiştir. Bu etkileyici başarımın ardında bir önceki IMF destekli program uyarınca ortaya konan güçlü politika/reform uygulamaları yatmaktadır... Yetkililerin yeni 3 yıllık programı bu kazanımları genişletmeyi amaçlamaktadır..." (IMF Press Release, No. 05/104 11 Mayıs 2005, http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr05104.htm).

Genel olarak bu raporlarda büyümenin ardındaki emek üretkenliği artışlarına dikkat çekilmekte ve son dönemde gerçekleşen emek üretkenliği artışları daha çok "ticaret serbestliği" ve "küresel ekonomi ile entegrasyon" süreçlerinin meyvesi olarak yorumlanmaktadır. Bu görüşe göre son dönemin yapısal ve kurumsal dönüşümleri uzun dönemli bir büyüme sürecine yol açacak niteliktedir ve kararlı bir biçimde devam ettirilmelidirler.[14]

14 Uluslararası yatırım bankası Morgan Stanley, Türkiye üzerine yayımladığı gözlemlerde bu görüşlere açıkça yer vermektedir. Bakınız: http://www.morganstanley.com/GEFdata/digests/20040113-tue.html.

Dünya ekonomileri için 2005 yılı büyüme ortalaması yüzde 4.3 olarak gerçekleşmiştir. (*Global Employment Trends*, International Labor Organization (ILO), Şubat 2006). Tablo IV.13 farklı ülke grupları için 2004 ve 2005 yılı ortalama GSYİH büyüme hızları ve aynı ülkeler için 1995, 2004 ve 2005 yılları işsizlik oranlarını vermektedir. Tablodan da takip edilebileceği gibi 2005 yılı büyüme ortalaması en yüksek ülke grubu Doğu Asya ülkeleridir (yüzde 8.0). Bu grubu yüzde 7.1 ortalama GSYİH büyüme hızı ile Güney Asya, daha sonra da yüzde 5.7 ile AB-dışı Orta ve Doğu Avrupa takip etmektedir. Tabloda belki de en çarpıcı gözlem, Davos'taki Dünya Ekonomik Forumu ILO başkanı Juan Somavia tarafından da dile getirilmiştir:[15] 2005 yılı ortalaması yüzde 4.3 olan ve bir süredir istikrarlı bir şekilde seyreden büyümeye karşın dünya ekonomileri her yıl işgücüne yeni dahil olan 40 milyon kişiye yeni işler yaratmaktan çok uzaktır. 2005 yılı içerisinde dünya üzerinde resmi işsiz sayısı yaklaşık 192 milyon kişi olarak kaydedilmektedir. 2.8 milyarın üzerindeki çalışanların yarısı da kendisini ve ailesini geçindirmek için günde 2 dolar olarak belirlenen yoksulluk sınırının daha altında bir gelire sahiptir. Somavia'nın konuşmasındaki genel değerlendirme ise ekonomik büyümenin tek başına hızla ve giderek büyüyen boyutlarda yaklaşmakta olan "istihdam krizi"ni engelleyemeyeceği yönündedir. 2004 yılından 2005 yılına işsizlik oranları neredeyse sabit kalan Doğu ve Güney Asya ülkeleri ile işsizlik oranı 2004'deki yüzde 7.1'lik düzeyinden 2005'de yüzde 6.7 düzeyine gerilemiş gelişmiş ülkeler ve AB ülkeleri grubu hariç, dünyanın tüm ekonomilerinde işsizlik oranı artış göstermiştir. Hemen hemen tüm gelişmekte olan ekonomileri kapsayan bu gözlem iktisat yazınında da *istihdamsız büyüme* olarak nitelendirilmektedir.

15 "Opinion Piece on 'Dealing with the Global Jobs Crisis'", http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/index.htm

Tablo IV-13. DÜNYA EKONOMİSİNDE BÜYÜME VE İŞSİZLİK

Bölge	İşsizlik Oranı (%)			GSYİH Reel Büyüme Oranı (%)	
	1995	2004	2005	2004	2005
Dünya	6.0	6.3	6.3	5.1	4.3
Gelişmiş Ülkeler ve AB Ülkeleri	7.8	7.1	6.7	3.3	2.5
Orta ve AB-Dışı Doğu Avrupa	9.4	9.5	9.7	8.2	5.7
Doğu Asya	3.7	3.7	3.8	8.7	8.0
Güney Asya	4.0	4.7	4.7	7.1	7.1
Latin Amerika ve Karayibler	7.6	7.4	7.7	5.5	4.0
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	14.3	13.1	13.2	5.4	5.0
Sahraaltı Afrikası	9.2	9.9	9.7	5.4	4.5

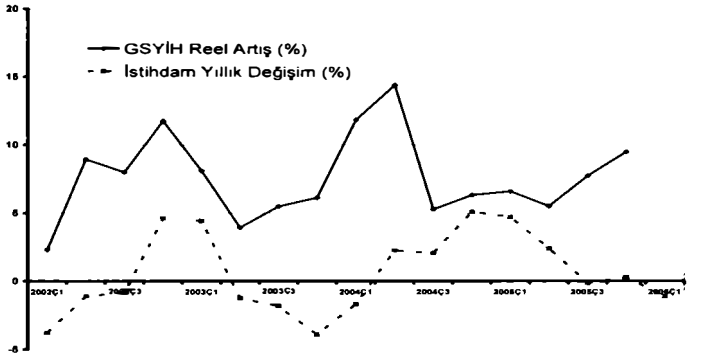
Kaynak: ILO, Global Employment Trends 2005.

Türkiye ekonomisinin son dönem büyümesi de bu çerçevede değerlendirildiğinde, sözü edilen tabloya oldukça uygun bir görüntü sergilemektedir. 2006 başında da "işsizlik" Türkiye ekonomisinin en önemli sorunlarından biri olmaya devam etmektedir. Ekonomi son dönemde hızlı büyüme konjonktürü içinde olmasına rağmen istihdam yaratamamaktadır. Yani, *istihdamsız büyüme* sergilemektedir. "Yapısal reformlar" ve "esnek işgücü piyasaları uygulamaları" da yüzde 10'ların üzerinde seyreden işsizlik, daha düşük reel kazanç ve yüzde 50.1 düzeyinde (2005 yılı sonu itibariyle) kayıt-dışı istihdam olarak kendini göstermektedir.

Türkiye gayri safi yurt içi hasılası 2001-sonrası "toparlanma" döneminde 2002, 2003 ve 2004 yılları için reel olarak sırasıyla yüzde 7.9, yüzde 5.8 ve yüzde 8.9 oranlarında büyümüştür. 2005 için de yüzde 7.4'lük bir artış gerçekleşmiştir. Aynı dönemde işsizlik oranları yüzde 10.3, yüzde 10.5, yüzde 10.3 ve yüzde 10.3 olarak kaydedilmiştir. Şekil IV.1 2002-2005 dönemi için milli gelir ve istihdam artış oranlarını yıllık olarak sergilemektedir.[16]

16 Şekilde çeyrek dönemler itibariyle verilen artış oranları, önceki yılın aynı dönemindekine kıyasla hesaplanmış, mevsimsel etkilerden arındırılmıştır.

Şekil IV.1. MİLLİ GELİR VE İSTİHDAM ARTIŞLARI (YILLIK, %)



Şekil IV.1'de resmedilen Türkiye'nin toplam yurtiçi geliri 2001-sonrası on beş çeyrek dönemde pozitif artış sergilemiştir. Bu artışların ortalaması yüzde 7.2 olarak gerçekleşmiştir. Oysa aynı dönemde sadece yedi çeyrekte istihdam artışları pozitif olarak gerçekleşmiştir. Sekiz çeyrek dönemde ise istihdam değişimleri bir önceki yılın aynı dönemine göre negatif olarak gerçekleşmiştir. Tüm bu dönem için ortalama istihdam artış değeri yüzde 0.6'dır. Yani büyüme hızının oldukça yüksek olduğu son dönemde Türkiye ekonomisi büyüme ile paralel, sağlıklı bir istihdam artışı gerçekleştirememiştir.

Benzer şekilde, Tablo IV.14'te 2000-2005 döneminde yurtiçi işgücü piyasalarındaki gelişmeler verilirken Şekil IV.2'de de kriz öncesi son "normal" yıl sayılabilecek 1997 yılından başlamak üzere işgücüne katılım ve işsizlik oranları ilişkisi sergilenmektedir. Tablo IV.14 ve Şekil IV.2 sorunun ne kadar büyük ve çok yönlü olduğunu ortaya koymaları açısından önemlidir. Kriz sonrası 2002-2005 döneminde 15+ yaş nüfusundaki artış 2,769 bin kişi olurken, bunların ancak 649 bini sivil işgücüne katılım olarak kaydedilmiş, bu 649 bin kişinin 613 bin'i istihdam edilirken, artakalan 36 bin kişi işsizler ordusuna katılmıştır. Öte yandan, işgücüne katılım oranı 1997 yılından itibaren ve özellikle 1999 daralması ve 2001 krizi "kırılma" noktaları olmak üzere sürekli azalmaktadır. Bir anlamda iş bulma olanakla-

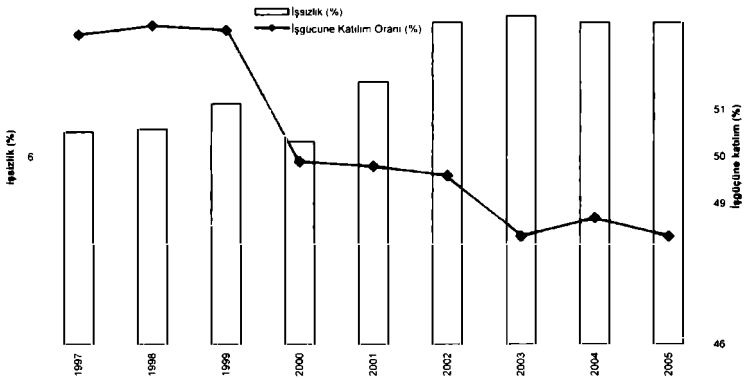
rını yitiren ve umudu kırılan sivil nüfusun boyutlarını da temsil etmesi açısından önemli olan işgücüne katılım oranı düşerken, işsizlik göstergesinde anlamlı bir düşüş yaşanmaması ise sorunun aslında görünenden çok daha büyük boyutlu olabileceğinin işaretidir.

Tablo IV.14 : YURTİÇİ İŞGÜCÜ PİYASASINDA GELİŞMELER (1,000 KİŞİ)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Kasım-Aralık 2005, Ocak 2006
15+ Yaştaki Nüfus	46,210	47,150	48,041	48,917	49,829	50,810	51,202
Sivil İşgücü	23,036	23,496	23,946	23,790	24,191	24,595	24,034
İşgücüne Katılma Oranı (%)	49.9	49.8	49.8	48.6	48.5	48.4	46.9
Sivil İstihdam	21,540	21,536	21,473	21,295	21,712	22,086	21,332
Sivil İstihdam Oranı (%)	46.6	45.7	44.7	43.5	43.6	43.5	41.7
İşsiz	1,496	1,959	2,474	2,495	2,479	2,508	2,702
İşsizlik Oranı (%)	6.5	8.4	10.3	10.5	10.3	10.2	11.2
Tarım Dışı İşssizlik Oranı (%)	9.2	12.7	15.1	15.0	14.7	13.6	14.3
Eksik İstihdam Oranı (%)	7.0	5.9	5.4	4.8	4.1	3.8	3.5

Kaynak: TÜİK

Şekil IV.2. İŞGÜCÜNE KATILMA ORANI VE İŞSİZLİK



Bunun yanında, Türkiye'de genel olarak aile işletmelerinin hakim olduğu tarım kesiminde açık işsizliğin yok denecek kadar düşük, buna karşılık istihdam edilenler oranının son derece yüksek olduğu; halen toplam istihdamın da üçte birini bu sektörün barındırdığı göz önünde bulundurulursa yüzde 10-10.5'ler düzeyindeki genel işsizlik oranının bir de bu nedenle "düşük" görünüyor olduğu hatırlanmalıdır. 2000 yılında yüzde 9.2 düzeyindeki tarım dışı işsizlik oranı 2001 krizi sonrası yüzde 15'ler düzeyine yükselmiş, 2002-2005 döneminde ise ortalama yüzde 14.5 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bu oran, AB ülkeleri ile kıyaslandığında, son derece yüksek bir orandır.

Tablo IV.15'te ise istihdamın sektörel dağılımı verilmektedir. Bu tablo verilerine göre, 2001 krizinden bu yana tarım kesiminin toplam istihdamdaki payı 2001'deki yüzde 36.4 düzeyinden 2005 sonunda yüzde 29.9'a düşmüş, bu 6.5 puanlık düşüş sanayi kesimine 1.7, hizmet kesimine de 4.8 puanlık artış olarak yansımıştır. Ekonomik büyüme ile birlikte tarım gibi görece verimliliği düşük sektörlerde istihdam payının azalması beklenen bir durumdur. Bu gözlemler kimi araştırmacılarca Türkiye ekonomisinin yapısal ve olumlu bir dönüşüm içerisinde olduğunun göstergesi olarak kabul

edilmektedir. Yüksek büyüme hızlarında tarım sektörünün milli gelir içerisindeki payı düştükçe, tarımsal istihdam azalmakta, böylece tarım sektörünün istihdam fazlası da verimlilik açısından üstün, tarım-dışı sektörlere kaymaktadır. Yani resim "istihdamsız büyüme"den çok, "yapısal dönüşüm"ü temsil etmektedir.

1999 sonrası dönemde tarımda uygulamaya konan neo-liberal politikalar ve tarımdaki istihdamın durumunu birlikte değerlendiren diğer araştırmacılar ise Türkiye'deki mevcut tarım politikalarının sonucunda tarıma yönelik desteklerin milli gelirin yüzde 3'ünden yüzde 0.7'sine geriletilmiş, tarımsal örgütlenmenin, Tarım Satış Kooperatifleri birliklerinin zayıflatılmış, tarımın özellikle son üç yılda *net ithalatçı* konumuna getirilmiş olduğunu tespit etmektedirler (bkz. Bölüm VIII). Bu uygulamalar sonucunda da Türkiye'de tarım yapılarının hızlı bir şekilde tasfiye sürecine sokulduğuna işaret edilmektedir. Böylece, milli gelirdeki payını son derece hızlı bir şekilde yitiren tarım sektörü daha da hızlı bir şekilde istihdam kayıpları yaşamakta, aynı zamanda da kırsal göç ve kentsel/kırsal işsizlik oranları yükselmektedir.

Bu değerlendirmeler ışığında tarımdan ayrılan işgücünün "istikrarlı büyüme", "sanayileşme" ve "yapısal dönüşüm" altında sanayi sektörü tarafından istihdam edilip edilmediğini gözlemlemekte fayda görüyoruz. Tablo IV.15'teki toplam istihdamın sektörel dağılımı değerlendirildiğinde tarımdan ayrılan işgücünün sanayi sektöründen çok, hizmetler sektörüne kaydığı tespit edilmektedir. 2004-2005 döneminde tarımdaki istihdamda 814 bin kişi azalmaya karşılık sanayi istihdamı 318 bin kişi, hizmetler sektörü istihdamı ise 869 bin kişilik bir artış göstermiştir.

2002-2005 dönemi için tarım sektörünü terk eden toplam 1,028 bin kişiye karşılık sanayi sektörü istihdamı ancak toplam 385 bin kişi artmış, dahası, örneğin 2003 yılındaki yüzde 5.9'luk büyümeye rağmen sanayi sektörü istihdamı bu yılda 93 bin kişi azalmıştır. 2002-2005 döneminde hizmetler sektöründeki istihdam artışı ise toplam 1,283 bin kişi olarak kaydedilmektedir. Türkiye'de son dö-

nemde yaşanan "dönüşüm", ithalata bağımlılığı hızla derinleşen, artan ihracat baskısı altında maliyetleri bastırma politikaları izlemek durumunda kalan sanayi sektörünün sağlıklı büyüyen bir ekonomide görülmesi beklenen/gerekli istihdam artışlarını sağlayamamış olmasıdır.

Tablo IV.15'teki bir başka dikkat çekici nokta, 2004-2005 döneminde 15+ yaş nüfusundaki 981 bin kişilik artışın ancak 404 bin'inin işgücüne katılması, bu 404 bin kişinin de 374 bin'ine istihdam yaratılabilmesidir. 2000-2005 döneminde sanayinin istihdam payı yüzde 17.6'dan yüzde 19.3'e, sadece 1.7 puanlık bir artış gösterirken, hizmetler sektörünün istihdam payı ise yüzde 46.0'dan yüzde 50.8'e çıkmıştır. "İhracata dayalı sanayileşme" stratejisi altında Türkiye ekonomisi sanayi sektöründe son dönem üretim artışlarına paralel bir istihdam artışı yaratabilmiş değildir.

TÜİK verilerinden elde ettiğimiz Tablo IV.16, 2001 kriz döneminde sanayi sektörünün üretim açısından hızlı bir gelişme içinde olmasına karşın, istihdam yaratamadığını ortaya koymaktadır. Tablodan izlenebileceği gibi, 2002, 2003, 2004 ve 2005 yılları için sırasıyla yüzde 11.0, yüzde 9.3, yüzde 10.4 ve yüzde 4.8 oranlarında gerçekleşen yılık üretim artışları ilk üç yıl için sırası ile ancak yüzde 0.5, yüzde 1.9 ve yüzde 1.9 oranlarında istihdam artışı yaratabilmiştir. 2005 yılı için toplam sanayi sektöründe istihdam yüzde 0.4 oranında azalmıştır.

2001 krizi sonrası dönemde hem kamu hem de özel imalat sanayiinde emek üretkenliğinde önemli artışlar yaşanmıştır.

Tablo IV.15 : İSTİHDAMIN SEKTÖREL DAĞILIMI (1000 KİŞİ)

	Sektörel İstihdam						İstihdamdaki Değişme					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2001-2000	2002-2001	2003-2002	2004-2003	2005-2004	2005-2002
Sivil İstihdam	21,540	21,536	21,473	21,295	21,712	22,086	-4	-63	-178	417	374	613
Tarım	7,831	8,109	7,630	7,393	7,415	6,602	278	-479	-237	23	-814	-1,028
Sanayi	3,801	3,768	3,914	3,821	3,955	4,272	-34	146	-92	133	318	359
Hizmetler	9,909	9,659	9,929	10,082	10,342	11,212	-250	270	153	261	869	1,283
İnşaat	1,383	1,113	958	955	1,026	1,168	-269	-155	-3	71	142	210
15+ Yaştaki Nüfus	46,210	47,150	48,041	48,917	49,829	50,810	940	891	876	912	981	2,769
İşgücü	23,036	23,469	23,946	23,790	24,191	24,595	433	477	-156	401	404	649

	Sektörlerin İstihdam Payları					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Sivil İstihdam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100
Tarım	36.4	37.7	35.5	34.7	34.2	29.9
Sanayi	17.6	17.5	18.2	17.9	18.2	19.3
Hizmetler	46.0	44.9	46.2	47.3	47.6	50.8
İnşaat	6.4	5.2	4.5	4.5	4.7	5.3
15+ Yaştaki Nüfus						
İşgücü						

Kaynak: TÜİK

Tablo IV.16 : İMALAT SANAYİİ ÇEŞİTLİ VERİLERİ (2000-2005)

							Yıllık % Değişim				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
(1997=100)											
İmalat Sanayi Üretim Endeksi											
Kamu	89.7	89.6	93.8	95.9	95.5	97.1	-0.2	4.7	2.2	-0.3	1.6
Özel	105.4	93.2	104.9	116.4	131.2	138.2	-11.6	12.5	11.0	12.7	5.4
Toplam	102.1	92.4	102.6	112.1	123.7	129.6	-9.5	11.0	9.3	10.4	4.8
Üretimde Çalışan Kişi Başına Verimlilik Endeksi											
Kamu	107.5	114.5	132.3	144.6	162.3	177.6	6.5	15.5	9.3	12.2	9.5
Özel	116.5	113.0	123.9	133.7	145.0	151.6	-3.0	9.6	7.9	8.4	4.5
Toplam	114.5	113.9	124.6	133.8	144.8	151.3	-0.5	9.4	7.4	8.2	4.5
Üretimde Çalışanlar Endeksi [1]											
Kamu	83.6	78.2	70.9	66.3	59.0	53.9	-6.5	-9.3	-6.5	-11.0	-8.7
Özel	90.3	82.5	84.4	87.0	90.0	90.6	-8.6	2.3	3.1	3.4	0.7
Toplam	89.1	81.7	82.1	83.7	85.3	85.0	-8.3	0.5	1.9	1.9	-0.4
Üretimde Çalışılan Saat Endeksi [1]											
Kamu	82.8	76.7	69.1	65.2	58.9	53.1	-7.4	-9.9	-5.6	-9.7	-9.9
Özel	89.2	79.6	82.8	85.3	89.0	88.8	-10.8	4.1	3.0	4.3	-0.3
Toplam	88.1	79.0	80.7	82.3	84.6	83.6	-10.3	2.1	2.0	2.8	-1.2
Kapasite Kullanım Oranları											
Kamu	78.5	81.3	82.8	83.7	84.3	86.3	3.7	1.8	1.2	0.7	2.3
Özel	74.6	66.4	72.2	75.4	79.9	79.0	-11.0	8.8	4.4	6.1	-1.2
Toplam	76.1	71.6	76.2	78.5	81.6	80.6	-5.9	6.4	3.1	3.9	-1.2
Reel Ücret Endeksi [1]											
Kamu	142.8	126.5	127.1	120.4	126.1	135.1	-11.5	0.5	-5.3	4.7	7.2
Özel	105.0	89.9	85.4	85.8	89.9	91.6	-14.4	-5.0	0.5	4.8	1.9
Toplam	111.3	96.0	90.0	88.3	90.5	92.3	-13.8	-6.2	-1.9	2.5	2.0

(1) 2005, Üçüncü çeyrek

Kaynak: TÜİK

Genel bir gözlem olarak, 2002-2005 yılları arasında imalat sanayiinde üretimde çalışan kişi başına üretkenlik yıllık ortalama yüzde 8.6 oranında artmıştır. Milli gelir ve üretkenlik artışına paralel bir gözlem imalat sanayiinde üretimdeki artıştır. 2002-2005 döneminde özel imalat sanayiinde üretim artış oranı yıllık ortalama yüzde 11.9, kamu imalat sanayiinde de yüzde 1.8 olarak gerçekleşmiştir. Buna göre Türkiye ekonomisinin son dönem yüksek büyüme hızı başarımı altında yatan genel bir emek üretkenliği artışı ve buna bağlı olarak da (özellikle özel kesimde) bir üretim artışı olduğu gözlemi pekişmektedir.

Ancak nihayetinde "üretkenlik" tanımı birim emek (çalışan kişi ya da çalışılan saat) başına üretim olduğuna göre bu göstergedeki artış çeşitli sebeplerden kaynaklanıyor olabilir. Elbette ki en "sağlıklı" ve en "istenen" üretkenlik artışı, öncelikle ve özellikle yatırımlara dayanan, yeni üretim teknolojileri ve yeni üretim yöntemleri anlamında teknolojik gelişme içeren, dolayısı ile istihdam artışı sağlayan, hatta nüfus artış hızının üzerinde bir hızla istihdam artışına yol verebilecek bir üretkenlik artışıdır. Diğer yandan, örneğin:

- üretim sabit kalırken istihdamda bir düşüş yaşanırsa,
  istihdam düşerken üretim artarsa,
  istihdam sabit kalırken çalışma süreleri artarsa da kişi başına üretimde bir artış kaydedilebilir. Ancak bu durum yukarıda özetlendiği hâli ile "sağlıklı" olmaktan çok "sorunlu" olarak nitelendirilebilecek bir üretkenlik artışıdır.

Bu durumda hem kamu kesimi hem de özel kesim için üretkenlik artışının kaynaklarını analiz etmek faydalı olacaktır. Tablodan da takip edilebileceği gibi, kamu imalat sanayiinde istihdam güçlü bir şekilde eritilmektedir. 2000 yılından beri kamu kesimi imalat sanayiinde çalışan kişi sayısındaki azalış hızı yıllık ortalama yüzde 4.5 seviyesini bulmaktadır. TÜİK verilerine göre, kamu kesimi imalat sanayii üretiminde çalışanlar endeks değeri 1997 yılı için 100 iken, 2000 yılında ortalama 83.6'a gerilemiş, 2005 yılı so-

nunda da 53.9 olmuştur. Yani, 1997'den bu yana kamu kesiminde üretimde çalışan kişi sayısı yarı yarıya azalmıştır. İmalat sanayii üretim değerleri takip edildiğinde, kamu kesimi için yıllık üretim artışlarının da oldukça cılız olduğu görülmektedir.

Bir başka deyişle, kamu kesimi istihdamının güçlü bir şekilde eritildiği, yıllık üretim artışlarının son derece düşük olduğu ve kamu yatırımlarının neredeyse her sektörden son derece hızlı bir şekilde çekildiği bir dönemde kamu kesimindeki "üretkenlik artışı" sağlıklı bir üretkenlik artışı olmaktan çok, daha az sayıda işçi çalıştığı için kişi başına katma değerin daha yüksek göründüğü bir artıştır.

Tablo IV.13'teki özel imalat sanayiinde üretim, üretimde çalışan sayısı ve üretimde çalışılan saat yıllık artış hızları incelendiğinde gözlenmektedir ki, çalışılan saatteki artış hızı her dönem için çalışan sayısındaki artış hızından büyüktür. Buna göre 2001 krizinden bu yana yıllık ortalama yüzde 10.0'lar düzeyinde gerçekleşen üretim artışları, yıllık ortalama yüzde 2.9'lar düzeyinde istihdam artışlarına yol açarken üretimde çalışılan saat artış hızı da ortalama yüzde 4.2'ler düzeyinde gerçekleşmiştir.

Tüm bu gözlemlerin yanında 2001 krizinden itibaren de özel imalat sanayiinde kapasite kullanım oranları yıllık ortalaması yüzde 4.5 olacak şekilde artmaktadır. Özetle, 2001 krizinden bu yana yıllık ortalama yüzde 10.0'lar düzeyinde gerçekleşen üretim artışları, yıllık ortalama yüzde 2.9'lar düzeyinde istihdam artışlarına yol açarken üretimde çalışılan saat artış hızı da ortalama yüzde 4.2'ler düzeyinde gerçekleşmiştir. Dolayısı ile özel imalat sanayiinde de birim üretim başına daha az sayıda işçinin daha uzun saatler çalıştırılması sonucunda gerçekleşmiş bir "üretkenlik artışı" gözlemlenmektedir.

Kaldı ki büyük krizlerden sonra üretkenlik artışı gözlenmesi de olağan dışı bir durum değildir. Kriz döneminde dibe vuran ekonominin krizden çıkış sürecinde firmaların yeniden yapılanarak birtakım önlemler alma ihtiyacı sonucunda üretim süreçlerini ye-

niden gözden geçirip birtakım "tasarruf"lara giderek ve kapasite kullanım oranlarını artırarak, teknolojik yenilenme olmadan da kısmi bir üretkenlik artışı elde etmeleri beklenebilir.

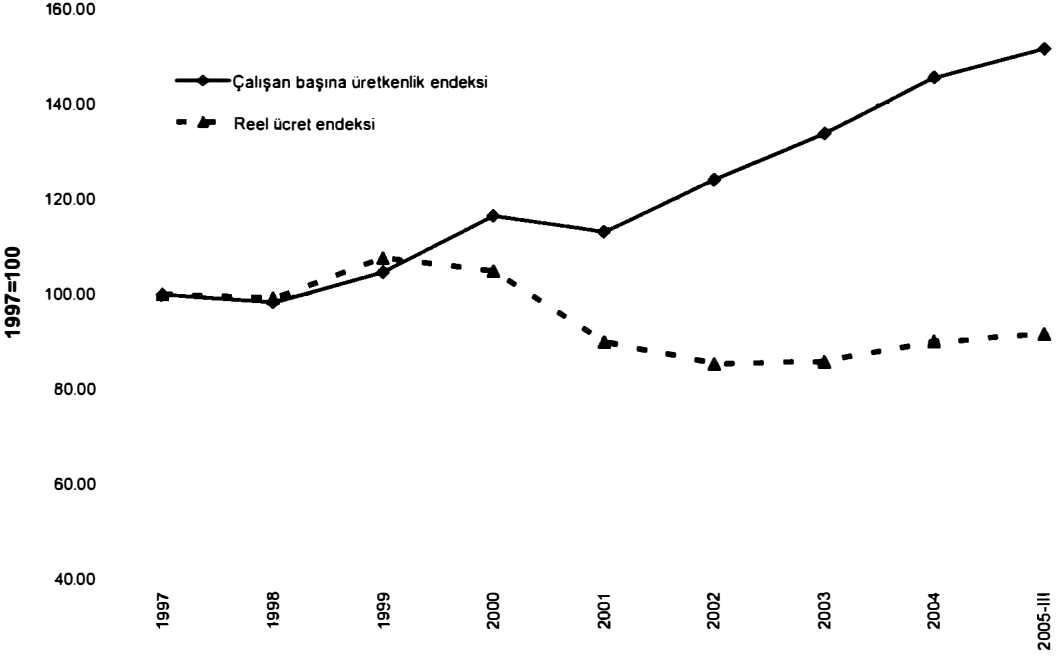
Ancak, ekonomideki en büyük sorunlardan birinin işsizlik olduğu bu dönemde "sağlıklı" üretkenlik artışı daha fazla istihdam ile daha yüksek düzeyde üretim artışları gerçekleştirmek anlamına gelmelidir. Ekonominin son derece yüksek büyüme hızları yaşadığı bu dönemde birim üretim başına daha az sayıda kişi ve daha uzun çalışma saatleri ile sağlanan üretkenlik artışları, sömürü oranlarının yükselmesi anlamındadır. Tablo IV.13'ten özel imalat sanayiinde kişi başına emek üretkenliği ve kişi başına reel kazanç endekslerini karşılaştırmak mümkündür. 1997 yılı için 100 kabul edilen her iki endeks değeri için 2005 gözlem değerleri emek üretkenliği için 151.6, reel kazanç için de 91.6'dır. Son dönem üretkenlik artışları reel ücretlere yansıtılmamaktadır. Birim üretim ile birim kazanç değerleri arasındaki ilişki giderek artan bir şekilde birbirinden kopmaktadır. 2000-2005 yılları arasında (birikimli olarak) imalat sanayiinde çalışan bir işçinin reel ücretleri kamu kesiminde yüzde 3.3, özel kesimde de yüzde 11.6 oranında azalmıştır. Buna karşılık aynı dönemde üretimde çalışan kişi başına ortalama üretkenlik yüzde 29.7 oranında artmış, toplam imalat sanayi üretim artışı da yüzde 23.6 olarak gerçekleşmiştir. Sonuç olarak, 1997-2005 döneminde ücretlerin katma değerdeki payı çarpıcı boyutlarda aşınmış; dolayısıyla gayri safi kâr payları yükselmiştir.

Elbette bu tablo, dünya ekonomisi tablosu ile yakından ilişkilidir ve Tablo IV.10'da özetlenen genel büyüme-işsizlik durumuna bakıldığında hiç de şaşırtıcı değildir. 1980'ler sonrası "çevre" ülkelerde gözlemlenen ihracata dayalı büyüme stratejileri diğer gelişmekte olan ülkelerin büyük bir bölümü gibi Türkiye ekonomisini de "standart teknolojiler" ve "ucuz işgücü" ile üretimde uzmanlaşmaya itmiştir. Düşük yatırım oranları, düşük teknolojili sektörlerin istihdam paylarını artırmaları, düşük reel ücretler gibi gözlemler Türkiye ekonomisinin neyi ucuza üretebiliyorsa

onu üretmeye devam ettiğinin birer göstergesidir. Türkiye "yüksek teknoloji" ve "nitelikli emek" gerektiren sektörlerde sürekli ticaret açığı vermekte ve bu açıklar 2001-sonrası dönemde sürekli artmaktadır.[17] Bunun yanında "düşük teknolojili", "ucuz işgücü temelli" ürünlerin ihracat payları da artmakta iken, ihraç edilen ürünlerdeki üretkenlik düzeylerinin de devamlı sanayi ortalamasının altında kaldığı gözlemlenmektedir. Türkiye'nin ticaret fazlası verdiği bu "emek-yoğun", "kaynak temelli" sektörlerde uluslararası piyasada rakipleri yine Türkiye'ye benzer koşullarda üretimin gerçekleştiği çevre ülkeleridir. Günümüz koşullarında bu ülkelere karşı rekabet gücünün artırılmasında bir politika aracı olarak döviz kuru (rekabetçi devalüasyonlar) gündem dışıdır. Bir yandan işgücü üretkenliğinde artışların sürmesi, bir yandan da işgücü maliyetlerinin devamlı baskı altında tutulması gerekmektedir. Sağlıklı ve kalıcı teknolojik ilerlemeler içermeyen işgücü tasarruflarıyla gerçekleştirilmeye çalışılan verim artışları, "istihdam yaratmayan büyüme" olgusunun yaygınlaşmasına yol açmakta, işsizlik oranları giderek yükselmektedir. Büyümenin emekçi sınıf ve katmanların refahına katkı sağlamadığı bir dönemden geçiyoruz. Türkiye'nin son yılları da bu genel tablo ile uyum halindedir (Şekil IV.3).

17 A.H.Köse ve A.Öncü (2005), "Eşitsiz Değişimin Bir Ölçütü Olarak Dış Ticaret Hadleri", tek.

Şekil IV.3 : ÖZEL İMALAT SANAYİİ / EMEK ÜRETKENLİĞİ VE REEL ÜCRET ENDEKSLERİ (1997-2005)



V

ÖDEMELER DENGESİ VE DIŞ EKONOMİK İLİŞKİLER

V.1. Ödemeler Dengesinde Sorunlar

2005 yılında Türkiye ekonomisine dış kaynak girişi yüksek oranlı bir artış göstermiş ve ödemeler dengesinin yapısında önemli değişikliklere neden olmuştur.

Ödemeler dengesinin ana öğeleri, Tablo V.1'de özetleniyor. Son yıllarda ekonominin dış dengesinin oluşumuna, *otonom sermaye hareketleri → büyüme → cari açık* bağlantı çizgisi egemen olduğu için Tablo V.1 bu çerçevede düzenlenmiştir: Yabancı, yerli kökenli ve kayıt dışı sermaye hareketlerinin net bilançosu, cari açığın finansmanına veya rezerv birikimine tahsis edilmektedir.[18] Tablonun alt bölümü ise, sermaye hareketlerinin "sıcak" ve "borç yaratan/yaratmayan" öğelerini yansıtmaktadır.[19]

18 Kayıt dışı (ve yerleşiklerden kaynaklandığı varsayılan) sermaye hareketlerinin negatif olduğu durumlarda bu ifadeyi, "*yabancı sermaye girişleri, yerleşiklerin kayıtlı, kayıt-dışı sermaye çıkarmalarına, cari açığın finansmanına ve rezerv birikimine tahsis edilmektedir*" biçiminde değiştirebiliriz.

19 2005 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.

Tablo V.1 : ÖDEMELER DENGESİNİN ANA ÖĞELERİ, 2000-2005 (MİLYON DOLAR)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Yabancı kökenli sermaye	16337	-2527	10574	9912	23363	40234
Yerleşik kökenli sermaye	-3402	-1886	-3048	-2871	-9202	-1518
Hata/noksan(NHN)	-2762	-1671	149	5043	2267	1983
Cari denge	-9819	3390	-1522	-8037	-15604	-22852
Rezerv hareketleri(1)	-354	2694	-6153	-4047	-824	-17847
Yabancı kökenli sıcak para	-410	-12260	-1534	5797	11996	15941
Yerli sıcak para	-2590	-175	-1929	-1025	-7328	-1211
Kayıt dışı sıcak para	-2762	-1671	149	5043	2267	1983
Sıcak para dengesi	-5762	-14106	-3314	9815	6935	16713
Borç yaratan yabancı sermaye	14866	-5714	9552	7209	19089	24915
Dış borç	118802	113895	130353	145805	161748	170116

Önceki yıllarla ve özellikle 2004 ile karşılaştırıldığında, 2005'te sermaye hareketlerinin ana öğelerinde ve yabancı kökenli sermaye girişlerinin bileşiminde şu değişiklikler gözleniyor:

- Son iki yılda yabancı sermayenin cari işlem açığı (başka bir ifadeyle ekonominin büyümeden kaynaklanan dış kaynak gereksinimi) için tahsis edilen oranı yüzde 67'den yüzde 57'ye düşmüştür. Aradaki farkın büyük bir bölümü rezerv birikimindeki dramatik yükselişe bağlıdır. Merkez Bankası'nın aksi doğrultudaki resmi söylemine rağmen, döviz kurlarının daha da fazla düşmesi böylece önlenmiştir.

  2003'ten bu yana gözlenen büyük boyutlu kayıt dışı net sermaye *girişleri* (pozitif değerli net hata/noksan kalemi) 2005'te de biraz azalarak süregelmiştir. 1984-2000 döneminde birikimli değeri negatif olan kayıt dışı sermaye hareketlerinin, tekrar "net çıkışa" dönüşme olasılığı gündemdedir ve bu durumun ekonominin dış dengelerine önemli bir istikrarsızlık öğesi getirebileceği dikkate alınmalıdır. Öte yandan, hata/noksan kalemindeki ılımlı aşınma, yerleşik kökenli sermaye çıkışlarındaki büyük boyutlu (-9.2'den -1.5 milyar dolara) düşme nedeniyle fazlasıyla telafi edilmiştir. Bu olgunun ardında, yurtdışına açılan ticarî kredilerin net geri ödemeye (eksiden, pozitif değerlere dönüşmesi) ve

bankaların dış dünyadaki döviz varlıklarındaki artışın yavaşlaması vardır.

2002-2004 yıllarında Türkiye'ye giren yabancı kökenli sermayenin ortalama yüzde 82'si dış borç yaratan öğelerden oluşmaktaydı. 2005'te bu oranın yüzde 62'ye düşmesi, dış açığın finansmanında niteliksel bir düzelmenin gerçekleşmesi olarak yorumlanmıştır. Bu değerlendirmeyi mercek altına almak gerekmektedir. Bir kere, toplam içindeki oranının düşmüş olmasıyla birlikte, dış borç yaratan sermaye girişlerinin 2004'te 19.1 milyar dolar iken 5.8 milyar dolarlık bir artışla 2005'te 25 milyar dolar eşiğine ulaşmış olması çok ciddî bir tehlike işareti olarak görülmelidir. Bu rakam, geri ödemeler ve yeni borçlanmalar toplamından oluşan "net" bir büyüklüktür ve dolayısıyla, dış borç stokunu oluşturan yabancı paraların 2004 sonu pariteleriyle hesaplandığında 2005 sonunda dış borçların 25 milyar dolar artmış olması sonucunu doğurmalıdır. Bu tarihler arasında avro, dolar karşısında yüzde 13,3 oranında değer yitirdiği için, avro cinsinden borçlardaki artışların bir bölümü dolarlı toplamlarda izlenememektedir. Nitekim, 2004 sonunda 161.9 milyar dolarlık dış borç stokunun avro'lu bölümünü, 2005 sonu pariteleri üzerinden hesapladığımızda[20] toplam borçlar 151.2 milyar dolara inmektedir. Dış borç stoku, 2005 sonunda 170.1 milyar dolara yükseldiğine göre, dış borç artışı 18.9 milyar dolarla sınırlı kalmaktadır. Oysa 2005 ödemeler dengesi verilerine göre beklenen dış borç artışı Tablo V.1'de 24.9 milyar dolar olarak hesaplanmıştır. Buna göre, dış borç stokuna katılmamış görünen 6 milyar dolarlık bir belirsizlik söz konusudur. Hesaplanma sorunları bir yana, Türkiye'nin dış borçları fünyesi ateşlenmiş bir dinamit fitili gibidir ve önümüz-

20 Dış borç stokunun yarısı dolar, yarısı avro cinsinden hesaplanmıştır. Bu oranlar kabaca 2004 başındaki resmi verilerle uyumludur.

deki yıllarda potansiyel bir kriz öğesi olarak görülmelidir.[21] Öte yandan "borç yaratmayan" sermaye hareketlerinde gözlenen artışın, 4.2 milyar dolarlık bölümü hisse senetlerine dönük sıcak para yatırımlarından oluşmaktadır ve bu öğenin ödemeler dengesi finansmanına istikrar getirmesi söz konusu olamaz. 6.8 milyar dolarlık bir artışla 9.7 milyar dolara ulaşan doğrudan yabancı yatırımların (DYY'nin) ise, göreli olarak istikrarlı bir dış kaynak öğesi olduğu açıktır. Ancak, bu özellik, sözü geçen sermaye hareketinin etkileri üzerinde eleştirel bir değerlendirme yapılmasına engel olmamalıdır. 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. Gayrimenkul (bina, arsa, arazi) satışları (Anayasa Mahkemesi'nin geçici durdurma kararına rağmen) 1.8 milyar dolara ulaşmıştır. Türkiye'yi yöneten siyasî kadroların ve burjuvazinin kendi kontrollarındaki mal ve varlıkları yönetme beceri, niyet ve güçlerinin zaafa uğradığı anlamına gelen özelleştirmeler ve banka/şirket satışları, giderek artan boyutlarda ticarete konu olmayan (dolayısıyla döviz kazancı sağlamayacak) sektörlerde yoğunlaşmaktadır.

21 2005 verilerine göre dış borç göstergeleri bozulmaktadır: Kısa vadeli ve özel dış borçların toplamdaki payları 2000 sonrasındaki en üst değerlere ulaşmıştır. Kısa vadeli borçlar/rezerv oranı gelişmekte olan ülkelerin tümünde yüzde 26.3, Türkiye'de yüzde 75.8'dir ve tüm bölge ortalamalarının üstündedir. "Düzelmekte" olan tek gösterge, 2005'te yüzde 47'ye inen dış borç/milli gelir oranıdır. Ancak, 2000-2005 yıllarında dolar cinsinde yüzde 8.7 oranında artan dış borç stoku ile sabit fiyatlı TL cinsinden ortalama yüzde 3.2 oranıyla büyüyen GSMH yan yana koyulduğunda, dış borç/GSMH oranındaki düşmenin, TL'nin yapay değerlenmesinden kaynaklanan bir yanılsama olduğu ortaya çıkıyor. Mayıs 2006'da gözlenen kur hareketleri kalıcı olursa, 2006'da dış borç/GSMH oranında dramatik bir bozulmanın gerçekleşmesinden kaçınılamaz.

Tablo V.2: DOĞRUDAN YABANCI YATIRIMLAR, MİLYON DOLAR

	2004	2005	2006, Ocak-Mart
Doğrudan Yatırım, Net	1983	8603	1236
Doğrudan Yatırım,Çıkan	-859	-1047	179
Doğrudan Yatırım,Giren	2847	9650	1057
Kâr Transferi	-1040	-1094	-203
D.Yatırım (G. Menkul)	1343	1830	806
Giren D.Yatırım/Yab. Sermaye (%)	12.2	24.0	7.6
Net D.Yatırım/Net.Ser (%)	12.1	21.1	7.9
G.Menkul/Giren D.Yatırım (%)	47.2	19.0	76.3
Kâr Transferi/Giren D.Yatırım(%)	36.5	11.3	19.2

Tablo V.3: DOĞRUDAN YABANCI YATIRIMLARIN SEKTÖREL DAĞILIMI, MİLYON DOLAR

	1999-2004 toplamı	Yüzde Dağılım	2005	Yüzde Dağılım
Sanayi, tarım	3292	30,3	758	7,4
Hizmetler	5214	48,1	7651	74,7
Gayri menkul	2341	21,6	1830	17,9
Toplam	10847	100,0	10239	100,0

Tablo V.2 ve V.3, son yıllara ait DYY verilerini vermektedir. Gelecek yıllarda döviz kazandırmayan dolaysız yatırımların kâr transferlerinin ödemeler dengesi üzerinde ciddî baskılar oluşturabileceği vurgulanmalıdır. Nitekim 2005'te kâr transferleri, 1.1 milyar dolara ulaşmıştır. 2001'e kadar gerçekleşen DYY girişleri hiçbir yıl bu düzeyin üstüne çıkmamıştı. Latin Amerika'da gözlendiği gibi, yıllık kâr transferlerinin DYY girişlerini aşabileceği koşullar Türkiye'de de hızla gündeme gelebilecektir.

2004-2005 arasında DYY girişlerindeki 6.8 milyar dolarlık artış, yabancı kökenli sermaye hareketleri içinde *sıcak para* payını yüzde 51'den yüzde 40'a indirmiştir. Ancak, son iki yılda yerli ve kayıt dışı öğeleri de içeren sıcak para hareketlerinin net dengesinin sermaye hareketlerinin net bilançosu içindeki payına bakıldığında bu durum değişmektedir: Sıcak para hareketlerinin net bilançosu 2004-2005 arasında 6.9 milyar dolardan 16.7 milyar dolara çıkmakta ve sermaye hareketlerinin net bilançosu (Bk. Tablo V.4, satır

4) içindeki payı yüzde 42'den sadece yüzde 41'e gerilemektedir.

Sıcak para girişlerindeki süregelen artış, borsadaki yüksek getirilerin de katkısıyla Türkiye ekonomisi içindeki sıcak para stokunun da çarpıcı boyutlara ulaşması sonucunu doğurmuştur. *ANKA Günlük Ekonomi Bülteni* (13 Şubat 2006)'daki hesaplamalarına göre 2005 ve 2006 Ocak ayları arasında yabancıların hisse senetleri, kamu borç senetleri ve mevduattan oluşan sıcak para plasmanlarının değeri 34.8 milyar dolardan 63.8 milyar dolara yükselmiştir. Bu stokun 5.3 milyar dolarlık (yüzde 8.3'lük) bölümü yabancı paralı borç senetleri ve mevduattan oluşmakta; dolayısıyla anî çıkışlara karşı dalgalı kurun frenleyici etkisini içermemektedir.

Türkiye ekonomisinin büyüme/gelişme dinamikleri, artık, artan ölçülerde dış kaynak hareketlerine bağımlı hale gelmiştir. Tablo V.4, bu olgunun nicel boyutlarını ortaya koymaktadır.

Tablo V.4 : YABANCI KAYNAK HAREKETLERİ/BÜYÜME BAĞLANTISI (MİLYON DOLAR VE YÜZDE PAYLAR)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Yabancı sermaye(YAS)	16337	-2527	10574	9912	23363	40234
YAS/GSMH	8.1	-1.8	5.8	4.2	7.8	11.1
YAS'ta değişme/GSMH*	3.9	-9.4	9.1	-0.4	5.6	5.6
Net ser. hareketi(NSH)	10173	-6084	7675	12084	16428	40699
NSH/GSMH	5.1	-4.2	4.2	5.1	5.5	11.3
NSH'de değişme/GSMH*	1.7	-8.1	9.6	2.4	1.8	8.1
Net.Kay.aktarımı(NKA)**	5817	-8390	-3032	2478	9967	17104
NKA/GSMH	2.9	-5.8	-1.7	1.0	3.3	4.7
NKA'da değişme/GSMH*	4.3	-7.1	3.7	3.0	3.1	2.4
Büyüme	6.3	-9.4	7.8	5.9	9.9	7.6
Cari denge/GSMH	-4.9	2.4	-0.8	-3.4	-5.2	-6.3

Not: "Büyüme" sırası hariç, tüm oranlar GSMH'nin dolarlı serileriyle hesaplanmıştır.

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

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

"Dış kaynak hareketleri" üç farklı biçimde ölçülebilir. Birincisi, yabancı kökenli sermaye girişleridir. Tablo V.4'ün ilk sırasında içerilen bu öğe 2004-2005 arasında yüzde 72 oranında artmıştır. İkinci anlamdaki dış kaynak toplamı, yabancı, yerli ve kayıt dışı sermaye hareketlerinin net bilançosundan oluşur. Tablo V.4'ün 4. sırasına içerilen bu kalem, son iki yıl içinde yerleşik şirket, kurum ve bireylerden kaynaklanan sermaye çıkışlarındaki daralmanın da katkısıyla, yüzde 148 oranında yükselmiştir. Üçüncü kategori, "dış dünyadan net kaynak transferi" olarak anılır. Bu, cari açıktan, kâr ve faiz transferlerinin net toplamı çıkarılarak elde edilir. Tablonun 7. sırasında içerilen bu rakam da 2005'te yüzde 72 (yani, yabancı sermaye girişleriyle aynı oranda) yükselmiştir.

Bu oranların büyüme hızı üzerindeki etkileri, özellikle net çıkışların gerçekleştiği 2001'de açık seçik gözlenmektedir. Ancak, yüksek düzeyli ve oranlı net kaynak girişlerinin *varlığı ve süregelmesi* pozitif bir büyüme ivmesinin sürdürülmesi için yeterli değildir. Durum, bir anlamda, yatırım çoğaltanının milli gelir üzerindeki etkilerine benzetilebilir. Millî gelirin artması, pozitif değerli bir akımın *varlığı* dışında, bir önceki döneme göre *artması* sayesinde gerçekleşebilir. Dış kaynak hareketlerine uyarlandığında bu etkiyi, Tablo V.4'te 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 V.4, sıra 3, 6 ve 9). 2001 dışında bu üç "dış kaynakta değişme" hesabından herhangi birinin negatif değere ulaştığı tek yıl, YAS bakımından (büyüme hızında bir yavaşlamanın da gözlendiği) 2003'tür. Farklı bir ifadeyle 2000, 2002-2005 yılları boyunca, NSH ve NKA her yıl, YAS ise 2003 dışında her yıl *artmıştır.* 2005'teki dış kaynak *artışları,* bu üç büyüklüğün 2004 milli gelirine oranlarını pozitif değerlerde tutmuş; yüzde 2.4 ile 8.1 arasında oluşturmuştur. Artan sermaye girişlerinin genişletici etkilerini sterilize etme çabalarına rağmen, dış kaynak hareketleri-

nin 2005'te de ekonomiyi büyüttüğü ortadadır.[22]

Ancak, sorun da bu noktada ortaya çıkıyor. Büyüme sürecinin giderek artan boyutlarda dış kaynak hareketlerine bağımlı hale gelmesi, kriz risklerini sıcak para *çıkışlarından* kaynaklanan negatif değerli sermaye hareketleriyle sınırlı tutmamaktadır. Yukarıda da belirtildiği gibi Ocak 2006'da YTL'li plasman araçlarına bağlanmış 58.5 milyar dolarlık sıcak para stokunun anî çıkışlarını esnek kur sistemi belli ölçülerde frenlemektedir. Ancak, sermaye hareketlerinden kaynaklanan büyüme ivmesinin sürmesi, bugünkü koşullarda dış kaynak hareketlerinde *artışları* gerekli kılmaktadır. Kısacası, yüksek düzeyde, ancak, bir önceki yılın *altında* seyreden dış kaynak girişlerinin, millî geliri aşağıya çekmesi gündemdedir.

Türkiye ekonomisinin kaderi, böylece, uluslararası sermaye hareketlerini belirleyen ortamdaki eğilim ve dalgalanmalara sıkı sıkıya bağlanmıştır.

V.2. İhracatın İthalata Bağımlılığı

Türkiye imalat sanayiinin ihracata dönük sektörlerinin giderek artan oranlarda ithal girdilere bağımlı hale geldiği gözlenmektedir. 2000-2005 döneminde Türkiye ithalatının yüzde 72'si ara-mallarından ve yüzde 81'i sanayi ürünlerinden oluştu ve ihraç ürünleri, giderek artan oranlarda ithal girdiler yoluyla dış dünyaya katma değer aktardılar. Başta KİT'ler olmak üzere, geçmişte Türkiye imalat sanayiine girdi sağlayan üretim kolları adım adım tasfiyeye uğratıldı; ihracat artışı, kullandığı dış girdilerle aslında dış dünyanın büyümesine katkı yaparak Türkiye imalat sanayiinin büyüme hızını aşağıya çekti. Bu çarpık yönelişte, ilk olarak AB ile 1994'te imzalanan Gümrük Birliği (GB)

22 Bu satırlar kaleme alındığında (Mayıs 2006), 2006'nın ilk üç ay ödemeler dengesi verileri yayımlanmıştı. Bu dönemde sermaye hareketlerindeki canlılık süregelmiştir. 2006 ile 2005'in ilk üçer ayı karşılaştırıldığında, (Tablo V.4'teki terimlerle) YAS, NSH ve NKA'da (aynı sıra ile) yüzde 131, 66 ve 51 oranında artışlar gerçekleşmiş; dolayısıyla sermaye hareketleri büyüme hızının süregelmesine katkı yapmıştır. Öte yandan, Mayıs 2006'da patlak veren "tersine dönüş" süreci, daha önceki tüm değişkenleri ve eğilimleri olumsuz yönde etkileyecek özellikler içeriyor. Bu yeni oluşumların daha ayrıntılı incelenmesini bu çalışmanın kapsamı dışında tuttuk.

anlaşmasının gecikmiş etkileri, ikinci olarak da, IMF politikalarının zorunlu sonucu olan aşırı değerlenmiş döviz kuru politikası önemli bir rol oynamıştır.[23] Enflasyon hedefini gerçekleştirmenin temel bir aracı olarak kullanılan aşırı değerli kurun, Türkiye'nin üretim eşiğini nasıl erittiği, giderek daha fazla ithalata yönlendirip içerideki üretici firmaları ve onların istihdam ettiği nüfusu işsizliğe terk ettiği görmezlikten gelinmektedir (Tablo V.5). 2000-2004 döneminde ihracat yılda ortalama yüzde 19 artarken, imalat sanayiindeki büyüme yüzde 4'ten ibaret kalmış, ihracat artışı imalat sanayiini harekete geçirememiştir. Bunun nedeni ise, ithalata bağımlılığı giderek artan ihracatın ithalatı hızlandırmış olmasıdır.

Tablo V.5 : YILLIK VE DÖNEMSEL DIŞ TİCARET (MİLYAR DOLAR)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Ortalama yüzde değişme
İHRACAT	27.775	31.334	36.059	47.253	63.167	73.122	15.8
İTHALAT	54.503	41.399	51.554	69.340	97.540	116.048	19.0
DIŞ TİCARET HACMİ	82.278	72.733	87.613	116.593	160.707	189.170	17.7
DIŞ TİCARET AÇIĞI	-26.728	-10.065	-15.495	-22.087	-34.373	-42.926	24.9
İHRACAT / İTHALAT	51.0	75.7	69.9	68.1	64.8	63.0	-2.7

Böylece ihracat artışlarının, ulusal ekonomiye değil, Türkiye'ye girdi satan dış dünyaya bir büyüme ivmesi verdiği bir çarpıklık ortaya çıkmıştır. Bu işin ağır faturasını ise, çoğunluğu KOBİ'lerden oluşan aramal üreticileri ve yan sanayi çekmiştir.

23 GB anlaşmasına rağmen 1994'ü izleyen beş yıl boyunca dış ticaret ve cari işlem açıklarının ılımlı boyutlarda seyretmesinin nedeni olarak 1994 devalüasyonunun etkisinin 1999 sonuna kadar sürebilmiş olması gösterilmelidir. TCMB'nin reel döviz kuru hesaplamalarını döviz sepetinin reel fiyatı olarak ifade edelim; yani indeksteki yükselmeyi reel devalüasyon olarak yorumlayalım. 1993 Haziran endeks değeri 100 kabul edilirse, ÜFE bazlı reel döviz kuru 1999 Haziran ayında 109'a ulaşacak; başka bir ifadeyle altı yıl içinde döviz fiyatı yüzde 9 oranında reel olarak *pahalanmış* olacaktı. Haziran 1999'ı 100 kabul ederek döviz sepetinin reel fiyatını Mart 2006'ya taşırsak, TL'nin 2001 devalüasyonunun etkilerinin çoktan giderildiğini; döviz kurunun yüzde 28 oranında reel olarak değer yitirerek endeks değerinin 72'ye indiğini; farklı bir ifadeyle TL'de ciddi boyutlu bir reel değerlenmenin gerçekleştiğini saptıyoruz.

İhracatın ithalata artan bağımlılığına katkı yapan bir politika öğesi olarak dahilde işleme rejimi adını taşıyan sistem, bugün ihracatın ana eksenini oluşturmaktadır. Bu sistem, yurtiçinde işleyerek belli bir süre içinde ihraç etmek şartıyla, sanayicilerin gümrüksüz ithalat yapmalarına imkân vermektedir. Sistemin ana özelliklerinin satırbaşları şöyle özetlenebilir.

> Halen toplam ihracatın yüzde 55'i dâhilde işleme rejimine girmektedir ve daha da önemlisi, bu amaçla yapılan gümrüksüz ithalatın teşvikli ihracata oranı zaman içinde artarak ortalamada üçte ikiyi, bazı sektörlerde yüzde 75'i geçmiştir.
>
> 2004 yılında 63 milyar doları bulan ihracatın yüzde 53'üne yakını dahilde işleme rejimi çerçevesinde yapılmış, bu yolla yapılan ihracat 22 milyar dolarlık bir ithal girdi kullanmıştır. 2005'in ilk 8 ayında da 22.3 milyar dolarlık ihracat taahhüdüne karşılık 14.4 milyar dolarlık ithalat öngörülmüştür. İhracatta ithal bağımlılığı yüksek sektörlerin payındaki artış dikkat çekicidir. Her 100 dolarlık sanayi ürünü ihracatı için yapılması gereken ithalat tutarı, 1996 yılında 56 dolar iken 2004 yılında 66 doları aşmıştır.
>
> TL değer kazandıkça dövizle ihraç edilen malların da, ithal mallarının da TL cinsinden fiyatı düşmektedir. Aşırı değerli TL'nin baskısı ile ihracata dönük sanayi, kârını korumak ve ihracatı sürdürmek için yerli girdiyi düşürüp ithal girdi kullanma yolunu seçmektedir. Özellikle kayıtlı istihdama sahip büyük işyerleri üretimde, yerli işgücünün yerine ithal makine, yerli ara malı yerine ithal ara malı kullanarak, maliyetlerini rekabetçi bir seviyeye çıkarmayı denemekte, ihracat ancak bu sayede artmaya devam etmektedir.
>
> Sanayiinin rekabet gücünü bu şekilde korumaya zorlayan ortamın ekonomiye önemli maliyetleri ise hızla artan ithalat, yerinde sayan reel ücretler ve artmayan istihdam olarak belirmektedir.

Öte yandan, birim üretim daha az istihdam ile artırılırken reel ücretlerin gerilediği gözleniyor (bakınız IV.6). Verimlilikte sağlanan artışa karşılık kişi başına katma değeri yükselten ücretlilerin reel gelirlerinin gerilemiş olmasından rekabet gücü umulmaktadır. Bunun yanı sıra, üretimdeki istihdamın yerini çoğu Çin, Hindistan kökenli ithal girdiler, dolayısiyle Asyalı işçiler almaktadır.

100 birimlik mal ihracatı için yapılması gereken ortalama yüzde 66 dolayındaki ithal girdi oranı sektörlere göre değişiklik göstermektedir. 2004 sonuçlarına göre, bu oran elektronikte yüzde 77 ile zirveye ulaşırken, demir-çelikte yüzde 75, demir dışı metallerde yüzde 73, elektrikli makinelerde yüzde 66, otomotivde yüzde 65, madenî eşyada yüzde 61 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'nin uluslararası rekabette göreli avantajlı sayıldığı dokuma ve giyimde bile bu oranın yüzde 58'i bulduğu, yerli iplik ve dokumanın yerine ithalatın artan ölçüde tercih edildiği gözlenmekte, bu durum ise birçok sanayicinin giderek sektörü terk edip inşaat, turizm gibi alanlara kaymasına yol açmaktadır.

Dahilde işleme rejimi ile yapılan ihracatın ihracatçı birliklerine göre dağılımına bakıldığında ilk sırada metal sanayicilerinin, ikinci sırada otomotivcilerin, üçüncü sırada da konfeksiyoncuların yer aldığı görülmektedir. Kısa adı İMMİB olan İstanbul Maden ve Metal İhracatçıları Birliği, dahilde işleme rejimi ile yapılan ihracatta yüzde 34 pay sahibidir. Bu Birlik, televizyon seti ihracatçılarını, altın işleme sektörünü de kapsamaktadır. Otomotiv sanayi ihracatının gerçekleştirildiği Uludağ İhracatçılar Birliği ise bu tarz ihracatta yüzde 23 pay sahibi görünmektedir. İstanbul Tekstil ve Konfeksiyon İhracatçıları Birliği İTKİB'in payı ise yüzde 15'tir. Ege İhracatçılar Birliği, dahilde işleme rejimi çerçevesinde yapılan ihracatta yüzde 8 pay ile dördüncü sıradadır.

Aşırı değerlenmiş döviz kurunun kamçıladığı ithalata bağım-

lı ihracat artışı karşısında ithal girdilerle rekabette zorlanan bazı sanayiciler ise, "ucuz dövize son verin" diye pek de inandırıcı olmayan bir şekilde yakınırken, esasta emek maliyetlerini daha da aşağıya çekmeye çabalamaktadırlar. 2006 başlarında sanayicilerin artan baskı ile savunduğu proje ise, ücretten kesilen gelir vergisi oranlarını hükûmetin aşağı çekmesi, böylece kayıtlı istihdamın maliyetinin düşürülmesidir. Gelir vergisinin omurgasını oluşturan istihdam vergileri düşürülür ise, bu uygulamanın ortaya çıkaracağı boşluğun telafisi, kamu gelirleri içindeki payı yüzde 70'i bulmuş dolaylı vergileri birkaç puan daha artırmakta aranabilir. Bu tercih de, bağımlı ihracatı ayakta tutabilmek için topluma yeni maliyetler yükleyecektir.

Özetle, Türkiye, bu çarpık, ithalata bağımlı ve büyümeye, istihdama katkısı olmayan politikanın yerine konacak bir iktisat politikası ile bir kopuşu yaşamalıdır ve öncelikle, Türkiye'de ücret maliyetlerini, Asya ihracatçıları düzeyine indirme saplantısından uzaklaşmalıdır. Türkiye, Çin'i, Hindistan'ı taklit etmemelidir.

Türkiye 70 milyon nüfusu ve azımsanmayacak bir harcama gücünün, dolayısıyla iç pazarının farkında olarak yeni bir sanayileşme, büyüme yönelimine girmeli, kur, faiz, gelir, dış ticaret, sermaye hareketleri politikalarını da bu eksen üzerinden inşa etmeli, dolayısıyla, dışa dönük ekonomik bağlantılarını da tümüyle yeni baştan oluşturmalı, yeni bir paradigma yaratmalıdır.

Fiyatları düşen sektörlerde uzmanlaşarak ihracata yönelen ekonomiler, bir *yoksullaştırıcı büyüme* tuzağına mahkûm olmuşlardır. Türkiye, girdilerde artan dış bağımlılık nedeniyle, daha fazla ihracatın yoksullaşmaya yol açtığı farklı bir batağa daha fazla saplanmadan yolunu değiştirmelidir.

VI

KAMU MALİYESİNDE GELİŞMELER



1990'lı yılların sonlarına doğru birikim modelinde beliren tıkanıklıklar kamu maliyesinde artan dengesizlik dolayısıyla kamu bütçesinde genişleyen açık ile somutlaşmıştır. Çözüm olarak iktisat politikaları IMF'nin sıkı gözetimi altında neoliberal ilkelere bağlanmış ve hızlı bir uyarlama süreci başlatılmıştır. Uyarlama süreci, 2001 yılında patlak veren krizin etkileri ve kriz sonrası bir bütün olarak kamu maliyesi/bütçesinden somut olarak izlenmektedir. Tablo VI.1-2'den gözlendiği üzere, aslında sağlıklı olmayan kamu maliyesi göstergeleri kriz ortamında altüst olmuştur. Kriz yılını takiben kamu maliyesi göstergelerinde gözlenen göreli düzelme bir başarı olarak gerek IMF yetkilileri, gerekse hükümet ve hükümete yakın çevreler tarafından vurgulanmaktadır. Oysa krizi doğuran mevcut modeldir; bu modelin yol açtığı tahribatın giderilmesini de geniş halk kesimleri üstlenmektedir.

Göreli düzelmenin değerlendirilmesinde kamu bütçesinin hangi amaca hizmet ettiği sorusunun yanıtlanması gereklidir: Bütçe salt faiz ödemek ve borcun çevrilmesi için mi, yoksa sosyal devlet anlayışına uygun olarak yeterli ve nitelikli kamu hizmeti üretmek ve üretim ile bölüşüme bu anlayış doğrultusunda müdahale etmek için mi hazırlanmaktadır? Ana sorunsal da bu tercihe ilişkindir. Türkiye'deki siyasal sorumluların sosyal devlet ile nicel ve nitel açı-

dan yeterli kamu hizmeti üretimi ve sunumu perspektifine sahip olmamaları, kamu ekonomisi alanında matematiksel eşitlikleri gözetmek uğruna iktisat politikalarının odağı olması gereken "insan"ı ve toplum yararını dikkate almaksızın kamu bütçesini hazırlamalarına yol açmaktadır. Bu yalın gerçek özellikle son yıllarda giderek somutlaşmıştır.

VI.1. Yakın İzleme Anlaşması'nın Açtığı Yol

Yakın İzleme Anlaşması çerçevesinde uygulamaya konulan programda maliye politikası kamu borç stokunun çevrilmesine ve/veya borçlanmanın sürdürebilirliğine odaklanmıştır. Sürdürebilirliğin sağlanması için kamu kesiminde "faiz dışı fazla" (veya kamu kesimi temel fazlası) sağlanması stratejik tercih olmuştur. Merkezi devlet bütçesinde elde edilen faiz dışı fazla (FDF) borç faizinin ödenmesinde kullanılacaktır. FDF'nin sağlanması ise öncelikle faiz ödemeleri dışında kalan kamu/bütçe harcamalarının kısılmasını, dolayısıyla reel olarak azaltılmasını, ikincil olarak da dolaylı vergilerin ölçüsüz boyutlarda artırılınasını gerektirmektedir. Böylece faiz ödemelerine dokunulmamakta, geri kalan reel harcamalar ve transfer ödemelerinin büyük bölümünde kısıntılara gidilmektedir.

1994 kriziyle birlikte yapılan stand-by anlaşmasına bağlı olarak hükümetlerin FDF sağlamaya dönük maliye/bütçe politikalarını uygulamaya koydukları bilinmektedir. Ancak 1996 ve 1997'de FDF/GSMH oranının sırasıyla yüzde 1.8 ve yüzde 0.1'e düştüğü gözlenmektedir. 1998 yılında yürürlüğe konulan yeni program FDF odaklı politikaları kurallara bağlamış ve bu konudaki kararlılık vurgulanmıştır. IMF heyetinin Ekim 1998'de yaptığı denetimin sonuç bildirgesinde bu husus açıkça vurgulanmaktadır: "*Maliye politikasının güçlendirilmesi programın temel taşıdır. Yakın İzleme Anlaşması gelir artırmaya ve harcama sınırlandırmaya yönelik güçlü bir çaba ile 1997'de sıfır olan faiz dışı bütçe fazlasını, 1998'de GSMH'nin yüzde 4'üne çıkarmayı öngörmektedir*" (28.10.1998). Bu

strateji ve kararlılık 18.,19. ve 20. stand-by anlaşmalarında, niyet mektuplarında ve gözden geçirme metinlerinde sergilenmiş ve son yıllarda tüm kamu kesimi için FDF/GSMH oranı yüzde 6.5'e sabitlenmiştir.

Belirtilen tarihlerdeki tüm resmi belgelerde yüksek oranda FDF sağlamaya yönelik sıkı maliye/bütçe politikası enflasyonla mücadele için gerekli görülmekte, uygulamaların çerçevesini "enflasyonla mücadele programı" oluşturmaktadır. Yüksek enflasyonun ana nedeninin bütçe açığı olarak belirlenmesi uygulanacak iktisat politikalarında kamu maliyesi alanında yapılacak düzenlemelerin, dolayısıyla maliye politikasının yaşamsal öneme sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Nitekim Ekonomik Politikalar Bildirgesi'nde şekillenen üç yıllık programın sonunda (1998-2000) enflasyonun hızla aşağı çekileceği belirtilmektedir. Tasarıma göre 1997 sonunda yüzde 90 olan TEFE artışının 1998 sonunda yüzde 50'ye, 1999 sonunda yüzde 20'ye ve 2000 yılı sonunda tek haneli bir orana indirilecektir. Bu doğrultuda uygulanacak politikalar şöyle açıklanmaktadır: " (1) *Bütçenin faiz dışı fazlası artırılacak ve bu artış enflasyonla mücadele sürecinde devam ettirilecektir. (2) Kamu ücretleri ve tarımsal destekleme fiyatları gibi bazı temel göstergelerin belirlenmesinde geçmiş enflasyon yerine hedeflenen enflasyon esas alınacaktır. (3) Para politikası enflasyondaki düşüşü destekleyici bir biçimde ve sıkı bir koordinasyon içinde uygulanacaktır. (4) Kamu finansmanını daha da güçlendirecek yapısal reformlar gerçekleştirilecektir. (5) İç borçlanma ihtiyacını düşürmek ve ekonomideki etkinliği artırmak amacı ile özelleştirmeler hızlandırılacaktır.*"

Söz konusu politikalar paketinde yer alan dört temel düzenleme doğrudan ve dolaylı olarak kamu maliyesi, dolayısıyla maliye/bütçe politikası kapsamında düşünülmektedir. Yeni ekonomi programındaki enflasyonla mücadele doğrultusunda bütçede faiz dışı fazlanın artırılacağı, faiz dışı harcamaların sınırlandırılacağı ve artışın program boyunca sürdürüleceğine ilişkin vurgu, 1998 Yılı Bütçe Gerekçesi'nde "*kamu harcamalarının reel olarak artırılmaması*" bi-

çiminde ifade edilmiştir. Bir başka deyişle cari harcamalar ve yatırımlar reel olarak artırılmayacak ve elde edilecek fazla borç faizinin ödenmesinde kullanılacaktır. Faiz ödemelerinin 1997 yılı bütçesinde yüzde 28.3 olan payı, 1998 yılı bütçesinde yüzde 39.6'ya tırmanmasına karşın, toplam bütçenin yüzde 15'ine, GSMH'nin yüzde 4.5'ine eşit FDF elde edilmiştir. Böylece 1997 yılında GSMH'nin yüzde 7.7'sine eşitken 1998 yılında yüzde 11.8'ine yükselen faiz ödemelerinin gerçekleştirilmesi amacıyla devlet bütçesindeki faiz dışındaki giderler önemli ölçüde kısılarak 1997 yılında yüzde 19.6 olan GSMH'ye oranı 1998'de yüzde 17.2'ye düşürülmüştür.. 1997 yılında yaklaşık sıfır değer alan FDF'den 1998'de GSMH'nin yüzde 4.4'üne eşitlenen bir düzeye çıkılması başlangıç ödeneklerinin üzerinde harcama yapılmasını engellememiştir. 1997'de başlangıç ödeneğinin yaklaşık üçte birine yakın ek ödenek (ek bütçe) sağlanmış olmasına karşın, 1998 yılında ek ödenek alınmamış ancak başlangıç ödeneğinin yüzde 9.5'ine eşit "tamamlayıcı ödenek" uygulamasına gidilmiştir. Bu uygulamada ödeneği aşan harcamalar için Kesin Hesap Kanun tasarısında tamamlayıcı ödenek istenmiştir.Bu ödeneklerinin yüzde 27.5'inin gelirsiz olması bütçe açığını artırıcı bir gelişme olarak kabul edilmelidir. Sonuçta 1998 yılı konsolide bütçesi açığı bir önceki yıla göre 0.6 puan gerilemekle birlikte GSMH'nin yüzde 7.6'sına eşitlenmiştir.

Yakın İzleme Anlaşması'nın örtük programında ortaya konulan hedefler ve önlemleri başka bir açıdan okumak gerekmektedir. Böylece programın özü ve faturanın kimler tarafından ödeneceği somut biçimde gözler önüne serilecektir. Program ile hükümet uygun koşullarda dış kredi sağlamakta karşılaşılan güçlükleri aşmak doğrultusunda kredi değerliliğinin yükseltilmesi ve sağlanacak yeni dış kaynaklar ile giderek tırmanan iç borçların bir bölümünün dış borçlara dönüştürülmesi hedeflenmekteydi. İkinci bir husus ise kredi desteğine son verilerek tarım kesimindeki üreticilerin, ücret ve maaş artışına ilişkin yeni düzenlemeyle emekçilerin ve emeklilerin yeni özverilere ikna edilmesidir. Üçüncü husus

genel seçimler öncesinde enflasyonun düşürülmesinde sağlanacak başarının iktidarda olan partilerin hanesine yazılmasıdır. Sonuncu husus ise on sekiz aylık yakın izleme döneminde atılacak bağlayıcı adımlar ile gelecekteki siyasal iktidarların iktisat politikaları yönünden denetim altına alınması ve büyük sermaye çevrelerinden destek sağlanmasıdır.

Uygulanan programın genel seçimlerden sonra güçlendirileceği ve daha sistematik biçimde uygulanacağı bizzat IMF yetkilileri tarafından belirtilmiştir. IMF heyetinin Şubat 1999 tarihinde yaptığı denetimin ardından yayımlanan bidirgede aşağıda yapılan vurgular Türkiye-IMF ilişkilerinin geleceğini açıkça gözler önüne sermektedir: "*Önümüzdeki seçimlerden sonra uygulanacak daha iddialı ve daha kapsamlı bir enflasyonla mücadele stratejisinin belirlenmesi için yetkililer ile daha yakın bir şekilde çalışmayı arzuluyoruz. Böyle bir program, YİP kapsamında sağlanan ilerlemelerin üzerine inşa edilebilir ve Fon kaynakları ile desteklenebilir... Seçimlerden sonra makroekonomik ve yapısal reformlar çabasının geciktirilmeden yeniden canlandırılmasına ihtiyaç vardır. Türkiye, bu çok ihtiyaç duyulan ve uzun zamandır geciken reformları kararlı bir şekilde ve kapsamlı bir anti-enflasyonist program çerçevesinde gerçekleştirmek üzere harekete geçebildiği zaman IMF'nin güçlü ve somut bir şekilde destek vermesi mümkün olacaktır" (08.02.1999).*

VI.2. On Sekizinci Stand-by Anlaşması'nın Kamu Maliyesi Tasarımı

Yeni stand-by anlaşmasının dayandığı 9.12.1999 tarihli Niyet Mektubu'nda açıklanan Enflasyonla Mücadele Programı üç temel öğe veya ilkeye dayanmaktadır; "kamu kesimi temel fazlasının mümkün olduğunca yüksek tutulması, yapısal reformlar ve tutarlı gelir politikaları ile desteklenmiş sıkı döviz kuru taahhütleri".[24] Bir başka deyişle uygulanacak modelde; (a) daraltıcı bütçe/maliye po-

24 Hazine Müsteşarlığı (2000), *Enflasyonla Mücadele Programı Politika Metinleri*, Cilt:I, Ankara, Ocak, s. ii.

litikası, (b) belirtilen bütçe/maliye politikası ile uyumlu para/kur politikaları, (c) kamu çalışanlarının maaş ve ücretlerinin öngörülen enflasyona göre, özel sektörde ise fiyat ve ücretlerin piyasa koşullarınca belirlenmesini öngören gelirler politikası, (d) ekonomiyi bir bütün olarak "serbest" piyasa koşullarına, bu bağlamda yabancı sermayeye açacak olan özelleştirme, deregülasyon ve serbestleşme uygulamasının hızlandırılmasını kapsamının genişletilmesini içeren "yapısal reformlar", (e) nominal döviz kurunun anti-enflasyonist bir çıpa olarak kullanılması başlıca politika araçlarıdır. "Kamu kesimi temel fazlası" nominal kur çıpasına dayalı dezenflasyon programının vazgeçilmez performans kriterleri arasında yer almakta, kamu kesimi genel dengesi ve bütçe politikası açısından ciddi kısıtlamalar getirmektedir.

Temel politikaların uygulanmasında kamu maliyesi yaşamsal bir işleve sahiptir. 55. Hükümetin uygulamaya koyduğu ekonomik programa göre en temel değişiklik para ve kur politikalarında görülmektedir. Kamu maliyesi açısından faiz dışı fazla elde edilmesine dayalı daraltıcı bütçe/maliye politikalarının mali disipline uygun olarak daha katılaştırılarak uygulanması söz konusudur. Kamu kesimi temel fazlasının elde edilmesinde konsolide bütçe kilit rol oynamaktadır. Bütçeden yapılacak faiz ödemelerinin aksatılmaksızın yerine getirilmesi sürdürülebilir iç borçlanmanın sağlanması için *olmazsa olmaz* koşul olarak ortaya konulduğu için, geri kalan kalemlerde reel anlamda harcamaların daraltılması gerekli olmuştur. Faiz dışı fazla hedefi gelirler politikasının kamu ayağını belirlemekte, beklenen enflasyona göre ücret/maaş artışları, reel ücretlerin olumsuz etkilenmesine yol açmaktadır. Yapısal reformlar olarak nitelendirilen düzenlemelerin ise serbestleşme, deregülasyon ve özelleştirmeyi öngördüğü saptanmaktadır. Bu durumda "reform", bir bütün olarak Türkiye ekonomisinin, sorgulanmaksızın, küresel düzene eklemlenmesi politikalarını içermektedir.

Bu tür düzenlemelerle kamu ekonomisinin güçsüzleştirilmesi, sosyal kazanımlar ile sosyal devletin tasfiyesi, kamu hizmet alanının

özelleştirilmesi, kamu yönetiminin zayıflatılması amaçlanmaktadır. Nitekim geriye dönülerek doksanlı yılların başlarına gidildiğinde, eğitim, sağlık, kültür hizmetlerini kapsayan sosyal harcama kalemlerinin konsolide bütçe başlangıç ödenekleri içindeki payının 1990-2000 kesitinde yüzde 25.5'ten yüzde 13.3'e, kolektif üretim altyapısını oluşturan ekonomik hizmetlere ayrılan payın da aynı zaman kesitinde yüzde 16.7'den yüzde 9.1'e düşürüldüğü gözlenmektedir. Özelleştirme ile kamu hizmetlerinin piyasa konusu yapılarak ticarileştirilmesi hedeflenmekte, özelleştirmeden sağlanacak gelirlerin de borç ödemesinde kullanılması tasarlanmaktadır. Nitekim Niyet Mektubu bu gerçeği açıkça sergilemektedir: "*Yapısal reformlara mali ayarlamayı sürdürebilir kılmak, etkinliği artırmak ve artan özelleştirme gelirleri sayesinde kamu borcunun azaltılmasını kolaylaştırmak için ihtiyaç vardır.*"

Enflasyonla mücadele (dezenflasyon) programı kamu maliyesi bağlamında kamu iç borçlanmasını sınırlandırma, borçlanmanın vadesini uzatma ve faizleri aşağı çekmeyi hedeflemiştir. Programın bu açıdan önemli bir özelliği de dış finansmanın, bu bağlamda dış borçlanmanın iç borçlanmayı ikame etmesi tasarımıdır. Aslında dış finansman ve/veya borçlanma dezenflasyon programında *olmazsa olmaz* koşul veya değişkendir. Şöyle ki, Merkez Bankası'nın net iç varlıklar kaleminin sınırlandırılması, piyasa fonlamasının net dış varlıklara bağlanması söz konusudur. Böylece piyasanın likidite ihtiyacının karşılanması için net uluslararası rezervlerin artırılması gerekli kılınmıştır. Rezervler Merkez Bankası'nın stokladığı altın ve döviz miktarından brüt uluslararası yükümlülüklerin çıkartılmasıyla elde edilmektedir. Emisyonu olanaklı kılan parasal taban genişlemesi ise rezervlerin artışına bağlıdır. Net rezerv artışı Hazine ve bankaların Merkez Bankası'na döviz satışı ile olanaklı kılınmaktadır. Kısacası IMF modelinin çalışabilmesi için Hazine'nin ve bankaların dış finansal piyasalardan borçlanabilmeleri, yabancı sermaye girişi ve döviz kazandıran özelleştirmelerin yapılması gerekli olmaktadır. Dikkate alınması gerekli diğer koşullar arasında cari açığın finanse edilebilir

düzeyde seyretmesi, bütçe/kamu açıklarının kapatılması veya minimum düzeye çekilmesi ve bankacılık sisteminin döviz/TL cinsinden likit kalması, yani yükümlülüklerini aksatmaksızın yerine getirmesi bulunmaktadır.

2000 yılının Kasım ayında patlak veren kriz ortamında açıklanan 62 maddelik ek Niyet Mektubu'nda (Aralık 2000) mevcut maliye/bütçe, para/kur ve gelirler politikalarının kararlılıkla sürdürüleceği vurgulanmıştır. İlginç olan bir husus da bankalardaki mevduat garanti sisteminin sürdürüleceğinin ve yabancı bankaların Türkiye'deki ticari bankalara açtıkları kredilerin hükümetin güvencesinde olduğunun açıklanmasıdır. Niyet Mektubu'nun çarpıcı bir özelliği de "yapısal reformlar" bağlamında çok ayrıntılı bir özelleştirme takvimine yer verilmesidir.

Aralık 2000'de yapılan düzenlemelerden 19-22 Şubat 2001 tarihinde beliren ve etkileri zaman içinde derinlik kazanan ve yayılan ana finansal krize uzanan kesitte, 18. Stand-by Anlaşması ile alınan önlemlerin ve iktisat politikası araçlarının daha da güçlendirilerek uygulanmasına devam edilmiştir. Oysa Kasım 2000 krizinin yol açtığı dengesizlik tüm hesapların yeniden gözden geçirilmesini gerektirmekteydi. Dengesizlik ve belirsizlik ortamında hükümet, IMF ve DB'den takvime bağlı olarak elde edeceği dış finansmana dayanarak, mevcut dezenflasyon programını uygulamaya devam etmiş, 2001 yılına ilişkin makro göstergeler ve bütçe hedefleri gerçekçi olmayan biçimde belirlenmiştir. Nitekim dönemin Maliye Bakanının "*Devlet bütçesinin faiz ipoteğinden çıkarılarak sağlıklı bir yapıya kavuşturulmasında fevkalade önemli bir merhalenin aşılması sağlanmıştır... 2001 yılı bütçesi, uzun yıllar özlemi çekilen sağlıklı bir kamu maliyesine dayalı, istikrarı hedefleyen bir iktisadi politikanın aracı olarak hazırlanmıştır*" (T.C. Maliye Bakanlığı, 2001 Yılı Bütçe Konuşması, Ankara, 10 Kasım 2000) biçimindeki aşırı iyimser değerlendirmesinin yanlışlığı Şubat 2001 krizi ve kaçınılmaz olarak kamu mali dengesinin altüst olmasıyla ortaya çıkmıştır.

Şubat 2001 kriziyle birlikte, 2001 yılı için tüm makroekonomik

öngörüler ve hedefler *de facto* ortadan kalkmıştır. Kur çıpasının terk edilerek dalgalı kur uygulamasına geçilmesi, dezenflasyon programının terk edilmesine yol açmamış, programının daha da güçlendirilmesi yolunda yeni düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Güçlendirilmiş haliyle yeni program 14 Nisan ve 15 Mayıs 2001 tarihlerinde iki aşamada açıklanmıştır. Önceleri "Ulusal Program", daha sonra ise "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" (GEGP) olarak tanımlanan yeni dezenflasyon ve yapısal uyarlanma programında, amacın, *"...bir daha geri dönülmeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmak"* olduğu belirtilmiştir. Bu açıdan GEGP tasarımında açıklanan makroekonomik hedeflere geri dönmek yararlı olacaktır.

Tablo VI.1. GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ PROGRAMININ MAKROEKONOMİK HEDEFLERİ (%)

	1999	2000	2001	2002
GSMH Artış Hızı	-6.1	6.1	-3.0	5.0
TEFE Enflasyonu (yıl sonu)	62.9	32.7	57.6	16.6
TÜFE Enflasyonu (yıl sonu)	68.8	39.0	52.5	20.0
Toplam Kamu Kesimi Faiz Dışı Fazlası/GSMH	-1.9	2.8	5.5	6.5
Konsolide Bütçe Faiz Dışı Fazlası/GSMH	1.5	4.6	5.1	5.6
KİT Faiz Dışı Fazlası/GSMH	-1.5	-1.5	0.1	0.5
Diğer Kamu Faiz Dışı Fazlası/GSMH	-1.9	-0.3	0.3	0.4

Kaynak: T.C. Hazine Müsteşarlığı, *Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*, 2001.

GEGP kapsamında konsolide bütçeden net faiz ödemelerinin GSMH'ye oranının 2001-2003 kesitinde yıllara göre sırasıyla yüzde 20.1, yüzde 19.1 ve yüzde 16.1 olacağı, bütçe açığının aynı zaman diliminde azalarak yüzde 15'ten önce yüzde 13.6'ya, daha sonra ise yüzde 10.5'e eşitleneceği belirtilmektedir. Tabloda yer alan faiz dışı fazla hesapları da dikkate alınarak kamu kesimi borçlanma gereğinin azaltılacağı belirtilmektedir.. GSMH'ye göre finansman ihtiyacı 2001 yılında yüzde 17.1, 2002'de yüzde 9.7 ve 2003'te yüzde 6.9 olacaktır. GEPG tasarımında mali istikrarsızlık ve kırılganlığın giderilmesi, sıkı mali disipline, dolayısıyla faiz dışı kamu harca-

malarının olabildiğince azaltılmasına ve adeta maliye politikasının tasfiyesi düşüncesine dayanmaktadır...

VI.3. Yeni Stand-by Anlaşmaları ve AKP Dönemi

IMF, 2000 yılında uygulamaya koyulan istikrar programının başarısızlığının ardından, GEGP ve Niyet Mektupları ile oluşturulan programda "istikrar" kavramı ile kastedilen hedef, yabancı sermaye girişlerinin özendirilmesini sağlamak için ulusal mali piyasalarda yüksek reel getiriye ulaşılması ve dış borç ödemelerinin aksatılmadan sürdürülmesidir.

8 Ocak 2002 tarihli Niyet Mektubu ile somutlaşan üç yıl süreli 19. stand-by anlaşması neoliberal politikaları konsolide etmiştir. Bu bağlamda borcun çevrilmesi için konsolide bütçede faiz dışı fazlaya öncelik tanındığı bir kez daha vurgulanmıştır. Bu doğrultuda koalisyon hükümetinin uyguladığı program AKP hükümetleri tarafından sahiplenilmiş, Ekim 2002 genel seçimlerinin ardından faiz dışı fazla odaklı politika daha da katılaştırılarak sürdürülmüştür. Nitekim 3 Mart ek istikrar tedbirleri ile desteklenen programın temel uygulama aracı olan 2003 yılı konsolide bütçesi esas olarak borcun çevrilmesi, bu bağlamda faiz ödemelerinin aksatılmaksızın yerine getirilmesine odaklandığı ölçüde, öncelik yüksek oranlı faiz dışı fazla elde edilmesine verilmiştir.

Geçmiş senelerde de olduğu gibi, rantiye sınıfına kaynak aktarma işlevinin bir aracı olmaya devam eden 2003 Bütçesi de IMF programlarının dogmatik bir inanç düzeyinde sürdürdüğü yüzde 6.5 düzeyinde "faiz dışı fazla yaratma" saplantısını yansıtmaktadır. 3 Mart iktisadi tedbirleri ve 2003 Bütçe Tasarısı emeği ile geçinen halka yeni yükler getirirken, sermaye gelirlerini ve özellikle finansal kazançları vergi dışında tutma konusundaki ideolojik tercihi sürdürmektedir. En adaletsiz vergi biçimi olduğu bilinen dolaylı vergilerin toplam vergiler içindeki payı yüzde 70'e ulaşırken, sermaye kesiminden alınan *kurumlar vergisinin* toplam vergi gelirleri içindeki payı sadece yüzde 10 düzeyinde kalmaktadır. Dolayısıyla, seçim

meydanlarında "sosyal adalet" sözleriyle halkın karşısına çıkmış bulunan AKP Hükümeti de, kendisinden önce gelen diğer sermaye partileri gibi, devlet bütçesini sermaye sınıfının gelirlerini korumak ve ekonomik krizin maliyetini emekçi halkın üzerine yıkmak amacıyla kullanmaktadır.

> Kamu maliyesinin 2004 yılı başarımının değerlendirilmesinde öncelikle vurgulanması gerekli husus, FDF odaklı bütçe/maliye politikalarının uygulanacağına ilişkin resmi otoritelerin gösterdiği kararlılıktır. Maliye politikasının temel önceliğinin mali disiplini sağlayarak (iç) borç stokunu sürdürebilir düzeye indirmek ve makro istikrarı koruyacak faiz dışı fazlaya ulaşmak olduğu hususu, resmi metinlerde defalarca yer almıştır. Bu nedenle faiz dışı fazlanın, tüm kamu kesimi için GSMH'nin yüzde 6.5'ine eşit bir oranın bütçe/maliye politikalarında "çıpa" olarak kabul edildiğini söyleyebiliriz (bkz. *2005 Başında Türkiye'nin Ekonomik ve Siyasal Yaşamı Üzerine Değerlendirmeler*, HYPERLINK http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org). Burada bir örnek vermek gerekir ise, reel ekonominin kaynak ve harcamalar dengesini izlemek ve programlamak görevini üstlenmiş olan Devlet Planlama Teşkilatı'nca hazırlanan *2005 Yılı Programı*'nın makroekonomik amaçları olarak ekonomik büyümeyi sürdürürken enflasyonu daha da aşağı indirmek, mali ve parasal disiplini uygulayarak faiz dışı fazla hedefine ulaşılmasını sağlamak ve bu süreçte "*kamu borçlarının sürdürebilirliğini koruyarak borç stokunu azaltmaktır*" değerlendirmesi yapılmaktadır. Bu doğrultuda "*maliye politikasının temel hedefi, programda öngörülen hedeflere ulaşmak ve böylece kamu borç stokunun sürdürebilirliğini devam ettirmektir*" tespiti yapılmaktadır (31 Ekim 2004 tarih ve 25629 sayılı Resmi Gazete, Mükerrer Sayı).

Böylece, (i) konsolide bütçenin yapısı mevcut program teme-

linde şekillenmektedir, (ii) maliye politikası borç yönetimi uyarınca oluşturulduğu için edilgenleşmiştir. Bir başka deyişle, maliye politikasının tasfiyesi süreci devam etmektedir. Nitekim 2004 yılı konsolide bütçesi gerçekleşmeleri, personel, yatırım ve sosyal harcamaların en alt düzeye çekildiğini işaret etmektedir. Bir bütün olarak "yapısal reformlar" ile birlikte ele alındığında, bu strateji kamu hizmetlerinin nitel ve nicel olarak erozyona uğratılmasına, kamu hizmet alanının ticarileşme yoluyla piyasaya açılmasına, çalışan kesimlerin büyük bölümünün ve emeklilerin yoksulluk sınırına çekilmesine yol açmıştır ve bu süreç devam ettirilmektedir.

- Enflasyonla mücadele programı çerçevesinde kriz sonrasında uygulanan maliye politikaları 2005 yılında sürdürülmüştür. Nitekim 20. Stand-by Anlaşmasının içeriğini oluşturan 26 Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubu'nda belirtildiği üzere *"Yeni program yüksek seviyede faiz dışı fazla üretilmesi suretiyle borcun azaltılması üzerine odaklanmaya devam etmektedir. Yüksek faiz dışı fazla, kamu politika kararlığımıza ilişkin açık bir mesaj iletmiştir... bir 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 oranında bir faiz dışı fazlayı hedeflemektedir (konsolide bütçe için yüzde 5)... 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 Mektubu'nda ayrıca yapısal nitelikteki kamu maliyesi reformlarının gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Söz konusu reformlar sosyal güvenlik, emeklilik ve genel sağlık sigortasını kapsamaktadır. Dolayısıyla yeni stand-by anlaşması neoliberal politikaların tüm toplumu derinden etkileyerek sarsacağı sosyal alanlara yönelik düzenlemeleri içermektedir.

Böylelikle ekonomik ve sosyal yaşamın tümüyle neoliberal düzenin tutsağı olması yönündeki nihai düzenlemeler büyük ölçüde tamamlanmış olacaktır.

Bu amaçlara yönelirken mali disiplin altında şekillenen bütçede kamu hizmeti anlayışının bir kenara bırakıldığı somut biçimde ortaya çıkmaktadır. "Devlet bütçesi niçin ve ve hangi amaçla hazırlanır, hedefleri nelerdir?" sorusunun sorulmasının vakti çoktan gelmiştir. Devlet bütçesi hazırlanırken temel amaç borç faizlerini aksatmadan ödeyerek rantiye kesimine kaynak aktarmak, bu doğrultuda reel harcamaları kısarak yüksek oranda FDF oluşturmak, sosyal harcamalar için giderek daha az ödenek ayırmak, kamu hizmeti üretimine boş vermek midir? 2005 Bütçesi'nin gösterdiği gibi, Türkiye'de siyasi yetkililerin kamusal sorumluluklarını bir kenara bıraktıkları ve toplumsal ihtiyaçların ortaklaşa giderilmesine duyarsız devlet bütçelerinin hazırlanması için tercihte bulundukları artık yalın bir gerçektir.

2005 mali yılı konsolide bütçesi gerçekleşme sonuçları harcamalarda öngörülere göre yüzde 7.1 oranında daha düşük, gelirlerde yüzde 7 oranında daha yüksek bir gerçekleşme olduğunu işaret etmektedir. Dolayısıyla harcamalar itibariyle bütçe reel anlamda küçülmüştür. Bu gelişmede 56.5 milyar YTL olarak öngörülen faiz ödemelerinin, yüzde 19.1 oranında (10.8 milyar YTL) azalarak 45.7 milyar düzeyine inmesi belirleyici olmuştur. Yıl boyunca borçlanma ihalelerinde ortalama faizin 9.5 puan düşerek yüzde 17 düzeyine inmesi ve ortalama vadenin de yaklaşık olarak bir yıldan iki yıla uzaması olumlu etkenler olarak dikkate alınmalıdır. Bununla birlikte faiz ödemeleri yüzde 31.6'lık payla bütçedeki en önemli kalem olmayı sürdürmektedir. Faiz dışı bütçe giderleri yüzde 17.1 oranında artmakla birlikte, bu artış esas olarak sosyal güvenlik kurumlarının giderek artan açıklarının finansman ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Nitekim bu kurumlara yapılan transferler bütçede yüzde 16.1'lik bir paya sahip olmuştur. Bütçe gelirleri öngörülenin yüzde 6.6 üzerine çıkmıştır. Vergi gelirlerinde ise hedefe ulaşılmıştır.

Kamu bankaları temettü gelirleri, faiz ve ikrazlardan geri alınanlar ve özelleştirme gelirleri (Telekom) vergi haricindeki gelir kalemlerindeki artışı açıklamaktadır. Sonuçta bütçe açığı 2004 yılına göre yüzde 67.8 daralmış, 29 milyar YTL olarak öngörülen açık üçte biri oranına denk gelen 9.7 milyar YTL'lik tutara inmiştir. Bütçe gelirlerinde öngörülenden daha fazla artış bütçe giderlerinde ise azalış olması sonucunda hedeflenen FDF tutarının üzerine çıkılmıştır.

Vergi sisteminin benimsenen kamu bütçesi anlayışına uygun olarak yapılandırılmasına devam edilmiştir. Vergi gelirleri ücret ve maaşlardan kaynakta kesilen vergiler ve dolaylı vergiler ile finanse edilmiş, dolaylı vergilerin ağırlığı artımaya devam etmiş, dolayısıyla sistem dolaylı vergi eksenine oturtulma sürecini sürdürmüş, finansal rantların vergilendirmesinde radikal sayılabilecek bir değişiklik yapılmamış, kısaca vergiden yasal olarak kaçanlar ve vergi kaçakçılarının saadet zincirlerinde bir kırılma olmamıştır. Örnek olarak toplam vergi gelirlerinin yüzde 19'unu oluşturan gelir vergisinin 2005 yılında yüzde 94.4'ü kaynakta yapılan kesinti (stopaj) ile esas olarak ücretliden ve de faiz, kira ve repo işlemlerinden tahsil edilmiştir. Buna karşın gelirlerini yıllık beyanname ile İdare'ye bildiren 1.7 milyon vergi yükümlüsünün ödemiş olduğu toplam vergi, stopaj ile elde edilen gelir vergisinin yalnızca yüzde 6.1'ine eşittir. Basit usulde gelir vergisi ödeyen 800 bin yükümlünün ödediği toplam vergi de stopaj ile toplanan verginin yüzde 0.5'ine eşittir. Dolayısıyla sonuncu gruptaki ortalama yükümlü fiilen vergi ödemez iken, özellikle serbest meslek sahiplerinin sembolik düzeyde vergi ödedikleri belirlenmektedir.

Aşağıdaki tablolarda yer alan veriler gerek 18. Stand-by Anlaşması, gerekse AKP'nin ilk hükümeti öncesindeki durumu ve gelişmeleri yansıtmaktadır. Tablo VI.2'deki oranlar 2005 yılı sonunda bütçe büyüklüğünün yeniden 1998 yılı düzeyini yakaladığını buna karşın reel harcamaların toplam bütçe içindeki payının önemli oranda azaldığını işaret etmektedir. 1998 yılına göre 2005'te toplam faiz ödemelerinin göreli olarak azalması sonucunda faiz dışı

bütçenin GSMH'ye oranı üç puan artmıştır. Faiz ödemeleri hariç, GSMH'nin yaklaşık beşte birine eşit bir bütçe ile yeterli ve niteliği yüksek kamu hizmeti üretiminin ve sosyal devlet uygulamalarının sürdürülemeyeceği açıkça görülmektedir. Aynı zaman diliminde personel giderlerinin azaldığı, yatırıma ayrılan kaynakların ise 2003 yılında dibe vurduktan sonra göreli artarak aslında yetersiz olan 1998 yılı düzeyine ulaştığı saptanmaktadır. Diğer yandan 2005 yılında da bütçe gider kalemleri içinde en yüksek paya sahip olmayı sürdüren faiz ödemelerinin 1998 yılının sekiz puan altına indiği saptanmaktadır. Dar ve kısıtlayıcı bütçe anlayışı ve uygulamasına bağlı olarak bütçe açığı daralmış, buna karşın faiz dışı fazla yüksek düzeye ulaşmıştır.

Tablo VI.3 ve VI.4'teki veriler konsolide bütçe borç stokuna ilişkin gelişmeleri yansıtmaktadır. Tablolardan izleneceği üzere 1999-2005 kesitinde iç borç ve dış borç stokundaki mutlak artışlar ve endekslerdeki gelişmeler çarpıcıdır. Önemli tutarda faiz servisine karşın borç stokundaki artış devam etmiştir. 1998-2005 kesitinde 188 katrilyon 859 trilyon 386 milyar TL toplam faiz ödenmiştir. ABD dolarının yıllık ortalama alış fiyatı dikkate alındığında tutar 248 milyar 471 milyon 447 bin dolara ulaşmaktadır. Tablo VI.5'teki veriler AKP iktidarında (2003-2005) gerek toplam ve ortalama faiz ödemesi, gerekse iç borç ve dış borç stoku artmıştır. Özellikle Ekim 2002 bazlı endeksdeki hızlı yükselme bu gelişmeyi sergilemektedir. Ekim 2002 tarihi sonrasında TL cinsinden dış borç stokundaki azalma TL'nin aşırı değerli olmasından (düşük kur) kaynaklanmaktadır.

Tablo VI.2. KONSOLİDE BÜTÇE GÖSTERGELERİ (YÜZDE PAYLAR)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bütçe Gideri/GSMH	29.0	35.9	37.2	45.7	42.3	39.4	32.7	29.7
Reel Harcamalar/Bütçe Gideri	39.6	38.2	34.5	30.5	32.9	32.5	32.0	31.9
Toplam Faiz /GSMH	11.8	13.7	16.3	23.3	19.0	16.4	13.2	9.4
Faiz Dışı Bütçe Gideri/GSMH	17.2	222	20.9	22.4	23.3	23.0	19.5	20.3
Vergi Geliri/Bütçe Gideri	59.1	52.7	56.7	49.3	51.5	60.0	64.3	74.0
Bütçe Geliri/Bütçe Gideri	75.6	67.4	71.6	64.0	65.3	71.4	78.4	93.3
Bütçe Açığı/GSMH	7.3	11.7	10.6	16.5	14.7	11.3	7.1	2.0
Vergi Geliri/GSMH	17.2	18.9	21.1	22.5	21.8	23.6	21.0	22.0
Faiz Hariç Bütçe Dengesi/GSMH	4.5	2.0	5.7	6.8	4.3	5.2	6.1	7.4
Toplam Faiz/Bütçe Gideri	39.6	38.2	43.8	51.0	44.8	41.7	40.3	31.6
Toplam Faiz/Bütçe Geliri	54.3	56.6	61.1	79.7	68.6	58.5	51.4	33.9
Toplam Faiz/Vergi Geliri	66.9	72.4	77.1	103.3	87.0	69.5	62.7	42.7
Personel Harcamaları/Bütçe Gideri	24.8	24.6	21.4	18.9	20.0	21.5	20.6	22.4
Yatırım Harcamaları/Bütçe Gideri	6.4	5.5	5.3	5.1	6.0	5.1	5.7	6.7

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri

Tablo VI.3. KONSOLİDE BÜTÇE BORÇ STOKU

	1999	Ekim 2002	2004	2005
İç Borç Stoku (katr. TL)	22,9	144,2	224,5	244.8
İç Borç Stoku (milyar $)	42,4	86,2	167,3	182.4
Dış Borç Stoku (katr. TL)	18.7	91.1	92.0	85.7
Dış Borç Stoku (milyar $)	34,6	54.8	68.5	63.9
Toplam Borç Stoku (katr.TL)	41.6	235.3	316.5	330.5
Toplam Borç Stoku (milyar $)	78,0	141,0	235,9	246.3

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri.

Tablo VI.4: BORÇ GÖSTERGELERİ

	2004 (1999=100)	2004(Ekim 2002=100)	2005 (1999=100)	2005 (Ekim 2002=100)
İç Borç Stoku (katr. TL)	980.3	155.7	1069.0	169.8
İç Borç Stoku (milyar $)	395.0	194.3	430.2	211.6
Dış Borç Stoku (katr. TL)	492.0	100.7	462.6	95.0
Dış Borç Stoku (milyar $)	197.7	124.8	186.1	116.6
Toplam Borç Stoku (katr. TL)	760.8	134.5	796.4	140.5
Toplam Borç Stoku (milyar $)	302.4	167.3	316.5	174.7

VII

KAMU YÖNETİMİNİN VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANMASI



VII.1. Kuramsal Yaklaşım ve Siyasal Gerekçelendirme

"Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması" kavramının, Mesut Yılmaz yönetimindeki 55. hükümetin programı ile Türkiye'nin siyasal gündemine girmesi dikkat çekicidir. Merkezi yönetimin "hantallıktan kurtarılarak halkın devletle bütünleşmesi" gerekçesiyle gündeme getirilen bu kavramın, yukarıda sözü edilen "düzenleyici devlet" anlayışına ayak uydurma çabasının bir sonucu olduğu kadar, 1990'lı yıllarda özellikle Güneydoğu'da yaşananların sonucunda zedelendiği düşünülen devlet-toplum ilişkilerinin yeniden sağlam bir zemine oturtulması için de gerekli görüldüğü anlaşılmaktadır. 2001 krizi sonrasında, benzer gerekçeler, bu kez krize yol açtığı öne sürülen yapısal sorunların aşılması için, IMF ve DB'nin Türkiye'ye yönelik değerlendirmelerinde dile getirilmekteydi. Devletin etkinliğinin artırılması için sivil toplum ile ilişkilerinin güçlendirilmesi gereğine dikkat çekilmekte, böylelikle devletin vatandaşların gözündeki saygınlığını yeniden kazanacağı ileri sürülmekteydi.[25] Benzer bir yaklaşım, AB'nin 2000'li yıllardaki İlerleme Raporları'na da

25 Bkz. Memorandum of the President to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Turkey, October 2, 2003, Report No. 26756 TU.

yansımakta, OECD'nin bir raporunda ise şöyle gerekçelendirilmektedir: "Reformların kamu desteğinin sürekliliğinin sağlanması için düzenleme reformunun hedefleri ve avantajlarının yayılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bunun bir faydası da, *reformların dışarıdan empoze edildiği* yolundaki yaygın inancın giderilmesidir."[26] Böylece, politikaların etkin biçimde uygulanması için sivil toplumun katılımının gerekli olduğu ileri sürülürken, aslında reformların başarısı "kazananlar koalisyonu" oluşturulmasına bağlanmaktaydı.

Tüm bu tür değerlendirmeler, AKP hükümeti tarafından hazırlanan çeşitli çalışma ve belgelerde benimsendiği belirtilen yeni yaklaşımın gerekçesinin oluşturulmasında da kuşkusuz yardımcı oluyordu. Bu yaklaşımı ortaya koyan ve Dr. Ömer Dinçer (halen Başbakanlık Müsteşarı) ve Dr. Cevdet Yılmaz (DPT) tarafından hazırlanan bir çalışma, Aralık 2003 tarihli Kamu Yönetimi Temel Kanunu Gerekçesi'nin de arka planını oluşturmuştur.[27] "Ekonomik krizlerin yapısal kaynaklarından biri olarak görülen yönetim zaafını gidererek, [ekonominin] iç ve dış şoklara karşı kırılganlığı[nı] minimum düzeye çek[mek için] sanayi toplumuna göre kurgulanmış kurumsal yapılar[ın] tasfiye edil[mesi] " gerektiğini ileri süren yazarlar, "[h]alkın yönetime olan güveni[ni] tazele[mek için] ...[i]dare etme anlayışından yönetişime" geçilmesinin gerekli olduğunu ileri sürmektedirler. *(altını biz çizdik)* Böyle bir yaklaşımın benimsenmesi, yazarlara göre, "yönetimi etkin ve demokratik kılacak, halka yaklaştıracak ve hizmet odaklı hale getirecektir"

Yeniden yapılanmayı, "yönetim düşüncesinin değişimi" olarak tanımlayan çalışmanın yazarları, devlet anlayışında temel bir felsefe değişikliğinin "siyasi bir direktif" olarak ilan edilmesi gerektiğini savunmaktadır. Böylelikle, yukarıda ikinci bölümde vur-

26 OECD, ***Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek: Yönetişim*** (2002).

27 **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma - 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T. C. Başbakanlık, Ankara, Ekim 2003.
Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın "Genel Gerekçesi", T. C. Başbakanlık, Ankara, Ekim 2003.

guladığımız gibi, reformların bir *devlet projesi* haline gelmesinin düşünsel altyapısı oluşturulmaya çalışılmaktadır. Aynı zamanda, devletin reformların taşıyıcısı olabilmesi için, "özelleştirme, sivil toplumu güçlendirme ve yerelleşme yoluyla", kurumsal yapısının oyunun yeniden belirlenen kurallarına uyum sağlayabilecek biçimde değiştirilmesi hedeflenmektedir. Amaçlanan düzenlemelerin ortak paydası, kamu kaynağını ve kamu erkini geniş toplum kesimleri yararına kullanmak yerine, ayrıcalıklar yaratacak biçimde kullanan, yasama ve yargı denetimini olabildiğince dışlayan bir kamu yönetimi modeli kurulmasıdır.

Yerelleştirme politikasıyla, kamu yönetiminde karar ve uygulama yetkisi, tek tek örgütlerde yetki devri operasyonuyla yukarıdan aşağıya ve devlet genelinde merkezden taşraya doğru kaydırılmaya çalışılmaktadır. Ancak, taşrada da Bölgesel Kalkınma Ajansları gibi yapıların kurulmasıyla, nasıl bir yetki kargaşasına yol açacağı henüz uygulama başlamadığı için belli olmayan bir yeniden yapılandırma süreci başlatılmış bulunmaktadır. Bu kapsamda, neoliberal yerelleştirme, adem-i merkezîleştirmeyi kamu yönetiminde yetkileri "yukarıdan aşağıya kaydırma" olarak değil, yetkileri kamu yönetim sisteminden sivil toplum örgütlerine ve özel sektöre kaydırma biçiminde tanımladığı için, yerelleştirme bir tür özelleştirme politikası olarak da görülebilir.

Vurgulanması gereken bir nokta da, ilk kez 1961 Anayasası'nda ifadesini bulan, 1982 Anayasası'nda da korunan "sosyal devlet" ilkesinin, benimsenen yeni yönetim anlayışı doğrultusunda içinin boşaltılarak, devletin niteliğini tanımlayıcı bir özellik olmaktan fiilen çıkarılmaya çalışılmasıdır. Sosyal güvenlikle ilgili aşağıda ayrıntılı biçimde ele alınan düzenlemelerin yanı sıra, DB'nin güdümünde yoksullukla mücadele stratejisi olarak 2001 krizinin ertesinde uygulamaya konulan Sosyal Riski Azaltma Projesi de, Türkiye'de sosyal devlet anlayışından uzaklaşılması yönünde bilinçli bir strateji uygulandığının somut göstergelerini oluşturmaktadırlar.

VII.2. Politika Transferi ya da Politika Oluşturma Süreçlerinin Uluslararasılaşması

Türkiye'de 1980 yılında başlayan iktisadi ve malî sistemin yeniden yapılandırılması süreci, 1990'lı yıllarda, devletin yeniden yapılanması tartışmaları ile birlikte yeni bir aşamadan geçmiştir. Neoliberal anlayışa göre yapılması istenen reformlar, AB ile olan ilişkilerin 1999 sonrasında geçtiği katılım öncesi ve katılım süreçlerinde, yeni bir boyut kazanmış ve Türkiye'nin AB üyeliği için de olmazsa olmaz bir zorunluluk olarak sunulmaya başlanmıştır. AB'ye tam üyelik sürecinde Kopenhag kriterleri olarak nitelenen koşulların aslında, aday ülke devletlerinin rızası ile yerine getirilmesi beklenir. Ancak, söz konusu kriterlerin bir zorunluluk (conditionality) olarak da tanımlanması ile birlikte, gerekli kurumsal ve yasal düzenlemelere yönelik değişikliklerin "zorlayıcı" niteliğini vurgulamak için "politika transferi" nitelemesi yapılmaktadır. Bu aslında, yukarıda değinilen *reformların dışarıdan empoze edildiği* algılamasını ortadan kaldıran değil, tam tersine pekiştiren bir tanımlamadır. Başka bir ifadeyle, zorunluluk vurgusu korunmakla birlikte, yapılacak reformların toplumsal kesimler tarafından benimsenmesini sağlayacak yeni bir değerler sisteminin oluşturulması önem kazanmaktadır. Bu sağlandığı ölçüde, reformları destekleyecek bir "kazananlar koalisyonu"nun ortaya çıkmasının da kolaylaşacağı umulmaktadır.

Kuralsızlaştırma, serbestleştirme, özelleştirme ve yerelleştirme operasyonları sonucunda ortaya çıkan yapı, ülke yönetiminin belirli ölçülerde siyasal otoriteden kopuşu ya da *politika oluşturma süreçlerinin uluslararasılaşması* olarak nitelenebilir. Çünkü, IMF ve DB'den, OECD ve Dünya Ticaret Örgütü'ne, birçok uluslararası kurum ve kuruluşun, ulus devletlerin politikalarının belirlenmesinde giderek artan biçimde rol oynamaya başlaması, hatta karar alma süreçlerinde doğrudan etki sahibi bir konuma gelmeleri söz konusudur. Bu durum, neoliberal anlayışın hegemonyasının hüküm sürmeye devam ettiği günümüzde, kapitalizmin eşitsiz ve bileşik gelişmesinin aldığı somut biçimleri belirleyen temel etkenlerden biri olarak üzerinde durulması gereken bir olgudur.

VII.3. Anayasa Değişiklikleri ve Yasal Düzenlemeler

Kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmalarının bazan Anayasa değişiklikleri ile de desteklenmesi gerekmiştir. 1982 Anayasası'nın 1987'den 2005 sonuna kadar on bir kanunla değiştirildiği görülmektedir. Bu kısımda ekonomik hayatı ilgilendiren ve 4446, 5170 ve 5428 Sayılı Kanunlarla gerçekleştirilen değişiklikler üzerinde durulacaktır.

1982 Anayasası'nda bir kamu hizmetinin yerli ya da yabancı özel şirketlere verilmesinde engel bulunmamakla birlikte, devir işleminin bir imtiyaz sözleşmesi ile yapılması, bu sözleşmenin Danıştay'ca incelenmesi ve sözleşme dolayısıyla ortaya çıkacak anlaşmazlıkların da idarî yargı yolu ile çözülmesi esasları konulmuştu. Ağustos 1999 tarih ve 4446 Sayılı Kanun'la

(i) Anayasa'nın "Devletleştirme" başlıklı 47'inci maddesi özelleştirmeyi de kapsayacak şekilde değiştirilmiş ve bu maddeye KİT ve kamu tüzel kişilerinin yürüttüğü yatırım ve hizmetlerin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılabileceği ve devredilebileceğine ilişkin fıkralar eklenmiştir;

(ii) Anayasa'nın "Yargı Yolu" başlıklı 125'inci maddesine kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların millî veya (yabancılık öğesi olan sözleşmeler için) uluslararası tahkim yolu ile çözülebileceği hükmü konulmuştur;

(iii) 125'inci maddedeki değişikliğe paralel olarak, Danıştay'ın imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini "inceleme" görevi, bağlayıcılığı bulunmayan "görüş bildirme" görevine dönüştürülmüştür (değişik 155'inci madde).

Uluslararası sermayenin etkinliği ve egemenliği açısından bu değişikliklerin işlevi açıktır. 4446 Sayılı Kanun, Türk idarî yargısında son yıllara kadar etkili olmuş "kamu hizmeti" anlayışının ardındaki Anayasal temeli de zaafa uğratma ve kamu hizmetini metalaştırma yolunda önemli bir adım simgelemektedir.

Mayıs 2004 tarih ve 5170 Sayılı Kanun'la da Anayasa'nın on

maddesi değiştirilmiştir; bu değişikliklerden ikisinin ekonomik hayata yansımaları söz konusu olacaktır:

Anayasanın 10'uncu maddesine kadın ve erkeklerin eşit haklara sahip ve devletin bu eşitliği fiilen sağlamakla yükümlü olduğu kuralı eklenmiştir. Devletin bu yükümlülüğü ne ölçüde yerine getireceği uygulamada görülecektir.

90'ıncı maddedeki değişiklikle temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası antlaşmalarla ulusal mevzuatın farklı hükümler içermesi nedeniyle doğacak uyuşmazlıklarda uluslararası antlaşma hükümlerinin esas alınacağı kuralı konulmuştur. Bu değişiklik, doğal olarak ulusal mevzuatta kapsamlı bir tarama ve gerektiğinde iyileştirmeleri gündeme getirecektir. Çalışma mevzuatının ILO sözleşmelerine aykırı hükümlerinin ve sosyal hakların kullanımını sınırlayan çekincelerin ayıklanması bu bağlamda özellikle önem taşımaktadır.

Ekim 2005 tarih ve 5428 Sayılı Kanun'un öngördüğü değişiklikler, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve bu kanunun ek ve değişiklikleri ile hem terim ve tanımlarda, hem de özde uyum sağlamak üzere gerçekleştirilmiş; bir anlamda kanunlar Anayasa'ya değil, Anayasa kanunlara uydurulmuştur. 5428 Sayılı Kanun'un getirdiği dikkat çekici ve önemli bir değişiklik, yerel yönetimlerin mali denetiminin Sayıştay'a bırakılmasıdır. 5428 sayılı Kanun'un getirdiği bir değişiklik de "yerel yönetimlerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanmasının" Anayayasa ile verilmiş bir göreve dönüştürülmesidir. Ancak, zaten yerel yönetimleri denetleme yetkisi olan Sayıştay'ın yeni kanun teklifine konulan hükümler gereğince bunu özel denetim kuruluşlarına yaptırma yetkisiyle donatılmış olmasının, Anayasa'nın 128. maddesinin "kamu hizmetleri memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülür" hükmüne açık bir ayrıcalık oluşturduğuna dikkat çekmek gerekir.

Kamu yönetimi çevresindeki bir diğer mevzuat odağı da kamu gelir ve harcama düzeni ile ilişkilidir. Bu alanda (çok sayıda ek ve değişiklikleri ile) 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Aralık 2003) ve 5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığı'nın

Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (Mayıs 2005), IMF'nin 1999'daki mali destek anlaşmasından bu yana ısrarlı olduğu düzenlemeler idi. Bu kanunlardan ilki, dolaylı olarak merkezi kamu sektörünü etkisizleştirirken, ikincisi de IMF ve Dünya Bankası'nın "yönetişim" modelini kamu mali yönetimine yerleştiriyordu.

2003-2005 yasama dönemlerinde TBMM'deki tartışmalar kamuoyuna yeterince yansımamış, öte yandan TBMM müzakereleri sırasında dile getirilen, geçerli, fakat parlamento çoğunluğunun siyasal direnci dolayısıyla kabul görmeyen bazı teknik iyileştirmelerin kanunlara içerilmesi de çoğu kez mümkün olamamıştır. Bu durum, bugün yasama sürecinin hukuki "kalite denetimini" yapmakta olan Cumhurbaşkanlığı ve Anayasa Mahkemesi'ne aşırı yükler getirmektedir. Nitekim, AKP nin iktidar olduğu 2002 Ekim ayından 2006 Mayıs ayının başına kadar çıkarttığı yasaların sayısı 712'dir. Bu yasaların 283'ü uluslararası sözleşmelerin onaylanmasına dair kanundur.

1. yasama yılında 199 kanun (87'si uluslararası sözleşme), 2. yasama yılında 261 kanun (136'sı uluslararası sözleşme) ve 3. yasama yılında 160 kanun (27'si uluslar arası sözleşme) 4. yasama yılında (3.5.2006 tarihi itibariyle) 92 kanun (33'ü uluslar arası sözleşme) TBMM'de görüşülerek kabul edilmiştir.

Cumhurbaşkanı, uluslararası sözleşmeler dışarıda tutulduğunda TBMM'den çıkan 429 yasadan 43'ünü veto etmiştir. Cumhurbaşkanı bunların 21'ini CHP ise, 75'ini Anayasa Mahkemesi'ne götürmüştür.

Yaklaşık her 10 yasadan biri Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş ve yaklaşık her 6 yasadan biri ana muhalefet partisi tarafından Anayasa Mahkemesine götürülmüştür.

Ocak 2003- Şubat 2006 tarihleri arasında kamu yönetimi alanındaki yasama faaliyetlerinin ayrıntılı bir dökümü Tablo VII.1'e çıkarılmıştır.

Tablo VII.1 : OCAK 2003 - ŞUBAT 2006 ARASINDA KAMU YÖNETİMİNİ İLGİLENDİREN YASAL DÜZENLEMELER

Kanun Adı	Sayısı	Kabul Tarihi	Açıklayıcı Notlar
1."Sert Çekirdek"			
• Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hk. Kanun	5227	15.07.2004	Kanun, Cumhurbaşkanlığı'nca iade edilmiş olup, Ağustos 2004'den bu yana TBMM'de beklemektedir.
• Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Kanun Tasarısı			12.07.2005'de TBMM'ye gönderildi. Plan ve Bütçe Komisyonunda Bekliyor.
2."Beş Kanun Grubu"			
(1) Yerel Yönetimler • Belediye Kanunu • Belediye Kanunu	5272 5393	07.12.2004 03.07.2005	5272 Sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesi'nin 18.01.2005 tarihli kararı ile şekil yönünden iptal edilmiştir.
• Arsa Ofisi Kanunu İle Toplu Konut Kanunu'nda Değişiklik Yapılması İle Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün Kaldırılması Hakkında Kanun	5273	08.12.2004	
• Büyükşehir Belediyesi Kanunu	5216	10.04.2004	
• Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda Değ.	5390	02.07.2005	
• İl Özel İdaresi Kanunu	5302	22.02.2005	
• İl Özel İdaresi Kanunu'nda Değişiklik	5391	02.07.2005	
• Mahalli İdare Birlikleri Kanunu	5355	26.05.2005	
• Köy Hizmetleri Genel Müd. Kaldırılması Hk. Kanun	5286	13.01.2005	
(2) Bölge Kalkınma Örgütleri • Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hak. Kanun.	5449	08.02.2006	
• Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı			31.5.2006 TBMM'ne sevk edildi.
(3) KİT Sistemi • Kamu Sermayeli Şirketler Kanunu Tasarısı Taslağı			Henüz TBMM'ye intikal etmedi.
(4a) Bilgi Edinme Hakkı • Bilgi Edinme Hakkı Kanunu	4982	09.10.2003	
• Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda Değişiklik	5432	17.11.2005	
(4b) Personel Rejimi • Kamu Personel Rejimi Kanun Tasarısı Taslağı			Henüz TBMM'ye intikal etmedi.

(5) Çalışma Hayatı; Sağlık, Sosyal Güvenlik ve Emeklilik Hakları			
• İş Kanunu • İş Kanunu'nda Ek ve Değişiklikler	4857 4884 5378	22.05.2003 11.06.2003 01.07.2005	İş Kanunu'nun kimi maddeleri Anayasa Mahkemesi'nce 19.10. 2005'de iptal edilmiş, ancak iptal kararı henüz Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmemiştir.
• Elemanı Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması Hk. Kanun	4924	10.07.2003	
• Bu Kanun'da ve 3359 Sayılı (07.05.1987) Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu'nda Değişiklik	5273	20.10.2005	
• Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hk. Kanunlar (Üç adet)	5220 5371 5396	14.07.2004 21.06.2005 03.07.2005	
• Aile Hekimliği Pilot Uygulaması Hk. Kanun	5258	24.11.2004	
• Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığı'na Devredilmesi Hk. Kanun	5283	06.01.2005	
• Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu • Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu	5502 5510	16.05.2006 31.05.2006	Bu kanunun 14. madde fıkra veya tümcesi Cumhurbaşkanlığınca Anayasa Mahkemesi'ne gönderilmiştir.
3. Kamu Gelir ve Harcama Düzeni			
• Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	5018	10.12.2003	Kimi maddeleri yayımı (24.12.2003); kimi maddeleri de 01.01.2005'de yürürlüğe girmiştir. Kanunun tümüyle uygulanması 2006 yılında başlayacaktır.
• Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda Ek ve Değişiklikler	5263 5273 5286 5335 5345 5429 5431 5436	01.12.2004 08.12.2004 13.01.2005 21.04.2005 05.05.2005 10.11.2005 10.11.2005 22.12.2005	5436 Sayılı Kanun'la yapılan kapsamlı değişiklikler dışında kalanlar 5018 Sayılı Kanun'a ekli I ve II Sayılı cetvellerde yer alan kurumlarla ilgili ve ikincil önemdedir.
• Gelir İdaresi Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hk. Kanun	5345	05.05.2005	
• Sayıştay Kanunu Teklifi			Plan Bütçe Komisyonu'nun gündeminde

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında 5227 Sayılı Kanun (Temmuz 2004), Cumhurbaşkanlığınca TBMM'ye iade edildikten ve bu kanunun öngördüğü modelin çeşitli öğeleri ile Anayasa'ya (öz ve biçim yönünden) aykırılık oluşturabileceği ortaya çıktıktan sonra, AKP hükûmeti kamu yönetimi anlayışının "sert çekirdeğini" oluşturan bu temel mevzuat düzenlemesi üzerinde ısrar etmek yerine, öngördüğü bütünün parçalarını tek tek yasalaştırma yöntemini benimsemiştir. Bu yaklaşım, "reform"un siyasal içeriğinin geniş toplum katmanlarınca kolaylıkla algılanamaması gibi bir yan etki de doğurmuş, "reform"a karşı dirençleri törpülemiştir. Yine aynı genel bağlamda mütalaa edilebilecek olan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Kanunu Tasarısı da TBMM gündeminde tutulmaktadır; ancak şu anda yasama sürecine girmemiştir.

Özetle, "değişimin yönetimi için yönetimde değişim"e kararlı AKP hükûmeti, kamu yönetimini elinden gelen tüm çabaları harcayarak (ve bazen hukuka uygunluk kaygılarını da bir yana bırakarak) dönüştürme çabası içindedir ve Tablo VII.1, bu konuda hayli mesafe alındığının kanıtıdır.

VII. 4. Sosyal Güvenlik Sistemini Dönüştürme Çabaları: AKP Hükümeti'nin Sosyal Güvenlik "Reform"u

BSB 2005 Yılı Raporu'nda "yapısal uyum" programlarının gerçek yüzü ortaya konulurken, sağlık sektöründeki yeniden yapılanma ve "dönüşüm"ün niteliği, Türk Tabipler Birliği uzmanlarının da katkıları alınarak, ayrıntılarıyla sergilenmişti. 2006 yazı başlangıcında IMF'nin sağlık harcamalarından tasarruf gerekçesiyle zorladığı tedbirlerin antisosyal niteliği söz konusu Rapor'daki eleştiri ve uyarıların ne kadar güncel ve geçerli olduğunu kanıtlamıştır. İçinde bulunduğumuz günlerin yakıcı bir diğer sorunu da AKP Hükümeti'nin 2006 yılında IMF ve DB'nin önerileri doğrultusunda gerçekleştirdiği sosyal güvenlik sistemindeki dönüşümdür. Bu incelemenin yazarları, teknik ve aktuaryal ayrıntılara girmek-

ten sakınmayarak, sosyal güvenlik sisteminde yapılmak istenen "reform"un tüm yanlarını aşağıda aydınlatmaya çalışmışlardır.

Sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilmek istenen dönüşümün üç temel ayağı bulunmaktadır. Bunlardan Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ve Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu yasalaşmıştır. Henüz tasarı taslağı halinde bulunan Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu ise dönüşümün üçüncü ayağını oluşturacaktır.

AKP Hükümeti'nin yine IMF ve DB'nin önerileri doğrultusunda uygulamaya koyduğu Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın Aile Hekimliği ve Sağlık İşletmeleri ayakları da Genel Sağlık Sigortası'na ilişkin düzenlemelerin ve sosyal güvenlik sistemindeki dönüşümün ayrılmaz parçalarıdır.

Yapılan düzenlemelerle 1964 tarihli 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 1983 tarihli 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, 1971 tarihli Bağ-Kur Kanunu, 1983 tarihli 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu gibi kanunlar ile 1949 tarihli 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu'nun ve çeşitli kanunların birçok hükmü yürürlükten kaldırılmakta, yerine aktuaryal hesapları açıklanmayan, kullanacağı kaynaklar bilinmeyen bir sistem getirilerek sosyal güvenlik alanında elde edilen kazanımlar önemli ölçüde geriletilmektedir.

Yapılan düzenlemeler devleti sosyal bir devlet, sosyal güvenliği ise herkes için devredilmez ve vazgeçilmez bir hak olarak tanımlayan Anayasa'ya aykırı olduğu gibi, Türkiye'nin taraf olduğu ve sosyal güvenlik hakkını temel bir insan hakkı olarak tüm yurttaşlara tanıyan ve bu hakkın hayata geçirilmesini sosyal hukuk devletinin görevleri arasında sayan uluslararası metinlere de aykırıdır.

Sosyal güvenlik sisteminde 2006 yılında yapılan değişiklikler 60 yıllık sosyal güvenlik sisteminden köklü bir kopuş teşkil etmekle birlikte, bu değişiklikler, özellikle 1999 yılından beri aşama aşama gerçekleştirilen bir dönüşümün yeni halkalarıdır. 1998 IMF Yakın İzleme Anlaşması ile öngörülen ve daha sonraki stand-by

anlaşmaları ile de sürdürülen sosyal güvenlik sisteminde yapılan parametrik değişikliklerle katkıların artırılıp yararların azaltılması, bireysel emeklilik alternatifinin yerleştirilmesi, sağlık hizmetlerinde katkı payları, ticarileşme ve özelleştirme şeklindeki yaklaşım, dönem hükümetlerinin tümü tarafından uygulanmıştır.

AKP Hükümeti'nin 2006 yılında gerçekleştirdiği sosyal güvenlik reformu da 2005 IMF yapısal uyum programının önemli bileşenlerinden biri olarak gündeme gelmiştir. IMF ile uygulanan program çerçevesinde "kamu maliyesinde kalıcı iyileşme sağlamayı hedefleyen reform çabalarının temel unsurunun, bütçe dengelerini korumaya yönelik kısa vadeli tedbirler ile desteklenen geniş kapsamlı bir sosyal güvenlik reformu" olduğu belirtilmiş ve sosyal güvenlik reformu kredi anlaşmasının koşulları arasına dahil edilmiştir.

Yapılan düzenlemelerle uzun vadede tasarruf sağlanacağı ifade edilirken, kısa vadede "üç sosyal güvenlik kuruluşunun (SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı) genel dengesine (transferlerden önce) program süresince 2004 yılındaki seviyesi olan GSMH'nın yüzde 4.5'i oranında bir tavan getirilmesi" Gösterge Niteliğindeki Hedefler" arasında yer almıştır.

Emeklilik sistemine ilişkin olarak yapılan parametrik değişikliklerin amacı, sistemin açığını uzun vadede GSMH'nin yüzde 1'inin altına indirmektir. Bu hedefe ulaşmak için yapılacak parametrik değişiklikler olarak aylıkları çalışma hayatı boyunca elde edilen kazançlar bazına oturtan birleştirilmiş emeklilik aylığı formülünün kullanılması, ana emeklilik parametrelerinin değiştirilmesi, kanuni emeklilik yaşının uzayan yaşam süresine göre ayarlanması, prim tabanının genişletilmesi öngörülmektedir. Reforma ilişkin kanun taslağının, TBMM'ye sunulması Ön Koşul, kanunun Haziran ayı sonuna kadar TBMM'den geçmesi Yapısal Performans Kriteri, sosyal güvenlik reformuna ilişkin idari yapılanma mevzuatının 2005 yılı Haziran ayı sonuna kadar gerçekleşmesi Yapısal Kriter olarak belirlenmiştir.

Stand-by metninde, genel sağlık sigortasının geçiş maliyetleri olacağı ifade edilerek sağlıkta dönüşümün ayakları olan aile hekimliği ve hastanelerin sağlık işletmeleri olarak yeniden yapılanması ile orta vadede bu maliyetlerin aşağı çekileceği söylenmektedir. Kısa vadede ise ilaç harcamalarının ve diğer sağlık harcamalarının azaltılması yoluna gidilecektir. Sistemin uygulanması sırasında ise "olası ilave maliyet için, ihtiyaç duyulduğu takdirde telafi edici mali tedbirler" alınacaktır.

Kanunun kabul edilmesinin ardından sağlık harcamalarını izlemek ve orta vadeli eğilimleri değerlendirmek amacıyla sayısal bir çerçeve geliştirilmesi 2005 yılı kriterleri arasına dahil edilmiştir. İzlemelere göre sağlık harcamalarının "kontrol altında tutulması" için gereken önlemler de geliştirilecektir Böylece anayasal bir hak olan sağlık hakkı yalnızca idarenin kararlarına değil, ayrıca IMF'nin kararlarına tabi kılınmıştır. IMF ile yapılan stand-by anlaşmasındaki yaklaşım, ilk bakışta prim kazançları ile giderlerin dengelenmesini hedefleyen aktuaryal hesaplarla sınırlı görünmektedir. Ancak emeklilik sistemi için kısa vadede geçerli olabilecek bu tespiti sağlık hizmetleri için yapmak olanaklı değildir. Sağlık sistemindeki değişiklikler yapısal nitelik taşımaktadır ve sağlık hizmetleri üretimi ve sunumunun özelleştirilmesini hedef almaktadır.

Sosyal güvenlik sistemindeki mali dengesizliğin makroekonomik nedenleri ve yapısal özellikleri ele alınmadan, sistemdeki açığın giderilmesi için katkıların artırılması ve yararların azaltılması önerilmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin finansman açıkları, ekonominin makro dengelerinden ve işgücü piyasalarının yapısından doğan sorunların yanı sıra, emeklilik yaşı, borçlanma yasaları, karşılığında prim alınmayan ödemeler, primlerin toplanamaması ve sık sık çıkartılan af kanunları gibi yaklaşımlardan da kaynaklanmaktadır. Ama hepsinden önemlisi, devlet katkısı olmayan bir sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğinin sağlanmasındaki zorluktur.

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin sorunlarının başında, işgücüne katılımın düşüklüğü, işgücü piyasasındaki yüksek kayıt dışılık ve işsizlik gelmektedir.

Sosyal güvenlik alanında öngörülecek değişikliklerin, yapısal sorunların başında gelen işgücüne katılımın düşüklüğü, işgücü piyasasındaki yüksek kayıt dışılık, işsizlik, gelir dağılımında eşitsizliklerin artması gibi olgularla birlikte değerlendirilmesi gerekir. Yasanın bakış açısı ise, bütün bu sorunları göz ardı ederek, prim kazançları ile giderlerin dengelenmesini hedefleyen aktuaryal hesaplara odaklıdır. Bu bakış açısı sosyal güvenlik sistemine devletin katkısının gerekliliğini hesaba katmadan sosyal güvenlik sisteminde açık olduğu tespitini yapmakta ve bu açığın giderilmesi için katkıların (gelirlerin) artırılmasını hizmetlerin (giderlerin) azaltılmasını esas almaktadır. Sosyal güvenlik kurumları, açıkları nedeniyle kamu finansman açığını büyüten, böylece yatırımları dolayısıyla büyümeyi ve en önemlisi de istihdamı engelleyen temel suçlu olarak ortaya konulduğu için, sosyal güvenlik sistemlerindeki finansman açığını ortadan kaldırmak için yapılacak "reformlar"la, yatırımların, büyümenin ve istihdamın artacağı, böylece çalışanların lehine bir ekonomik ortam sağlanacağı iddia edilmektedir. Devlet katkısı önerilmediği ölçüde finansman açığı gerçektir, ama bu açığın ortadan kaldırılmasına ilişkin olarak öne sürülen sosyal güvenlik sistemlerinin zayıflatılması yoluyla sağlanacak fazlanın kullanımının yaratacağı ekonomik ve sosyal sonuçlara ilişkin öngörüler gerçekçi ve tutarlı değildir.

Sosyal güvenliğe devletin katkısı olmadığı ve tersine sistemin açıklarının nedeni, sisteme yapılan siyasi müdahaleler, düşük beyan ve düşük tahsilat, kayıt dışı istihdamın yaygınlığı, hizmet sunumunun ticarileştirilmesi ve en önemlisi de sistemde biriken kaynakların kamu açıklarının finansmanı için kullanılmış olması olduğu halde, sosyal güvenlik genel bütçe için yük kabul edilmektedir. Sistemde değişiklik önerilerinin temel hedefi, sosyal güvenlik sistemine genel bütçeden yapılan aktarmalara son verilmesi

olarak biçimlenmektedir. Ne yaşlanma krizi, ne de mevcut sistemin yoksulluğa karşı koruma sağlayamaması sistemdeki değişiklik önerilerinin gerçek gerekçeleri değillerdir. Amaç, sosyal güvenlik sistemlerinin finansman açıklarının kaldırılması, böylece sisteme genel bütçeden yapılan aktarmaların mümkün olduğu kadar azaltılmasının sağlanmasıdır.

Genel bütçeden sosyal güvenlik sistemlerine yapılan aktarmaların mümkün olduğu kadar azaltılmasına çalışılmasının nedeni de, IMF'ye verilen yüzde 6.5 faiz dışı fazla taahhüdüdür. IMF Stand-by Anlaşması ve Gözden Geçirmeleri'ne ilişkin niyet mektuplarında, sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerini artırıcı ve giderlerini azaltıcı bazı önlemlerle faiz dışı fazlanın tutturulmasına katkıda bulunulduğu açıkça ifade edilmektedir. Örneğin, 2003 yılı içinde uygulamaya konmuş olan ek önlemlerden bazıları şöyledir: Emekli memur maaşlarından yüzde 1 sağlık primi kesilmesi; yeşil kartların iptal edilmesi ve yeniden dağıtılması; ilaç katkı paylarının memur maaşları ve Bağ-Kur emekli maaşlarından kesilmesi; emekli memurlar tarafından satın alınan ilaçların fiyatı, aynı sınıfta bulunan ilaçların ortalama fiyatını aşarsa, farkın kendilerince ödenmesi; devlet memur ve emeklilerince satın alınan ilaçların fiyatı, eşdeğer ilaçların en düşük fiyatını aşarsa, farkın kendilerince ödenmesi; antibiyotik reçetelerinin yazılmasında yeni usuller; "gereksiz" vitamin ve ilaçların ödenmemesi, devlet memurlarının emeklilik kesenek oranlarının yüzde 15'ten yüzde 16'ya ve isteğe bağlı sigortalı olarak SSK'ya prim ödeyen sigortalılara uygulanan prim oranının yüzde 20'den yüzde 30'a çıkarılması, Bağ-Kur'a tabi olanların ödenmemiş borçlarının tahsilatlarının sıkı bir şekilde takip edilmesi, 5 yıldır prim ödemeyenlerin Eylül ayı sonuna kadar ödememeleri halinde sistemden çıkartılması, daha önceden yapılmış olan taksitlendirmeyi ihlal edenler hakkında icra takibatı başlatılması, vb.

Kapsam

Yeni düzenlemelerin temel gerekçelerinden biri, mevcut sistemin yoksulluğa karşı koruyamaması ve bütün nüfusu koruma altına alamamasıdır. Sistemde yapılan değişikliklerle bu konuda iyileştirmeler sağlanacağı iddia edilmektedir. Sosyal güvenlik, gelirleri ne olursa olsun, kişilere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip kurum ve kuruluşları kapsar. Oysa yapılan düzenlemelerle tam da sosyal güvenliğe en çok ihtiyacı olan, gelir düzeyi görece düşük kesimler kapsam dışında bırakılmaktadır. Gelir dağılımındaki eşitsizliklerin arttığı ve çalışma ilişkilerinin esnekleştirildiği bir dönemde, yoksul kesimlerin sosyal güvenlik kapsamı dışında tutulması, sosyal devletin küreselci devlete dönüştürülmesi sürecinin bir aşaması ve sosyal krizdeki büyümenin habercisidir.

Kanuna göre,

- Ev hizmetlerinde süreksiz olarak çalışanlar; ev hizmetlerinde hizmet akdi ile sürekli çalışmasına rağmen haftalık çalışma sürelerinin İş Kanunu'nda belirtilen sürelerden az olması nedeniyle aylık kazançları prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olanlar;
- Niteliği itibarıyla bir kişinin bir gün içinde yapabileceği işlerde yevmiyeli olarak çalışanlar,
- Kamu idareleri hariç olmak üzere, tarım işlerinde veya orman işlerinde hizmet akdiyle süreksiz işlerde çalışanlar;
- Kendi nam ve hesabına çalışanlardan gelir vergisinden muaf olup aylık faaliyet gelirlerinden bu faaliyetine ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarı, prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu belgeleyenler,
- Tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan;

tarımsal faaliyette bulunan ve yıllık tarımsal faaliyet gelirlerinden bu faaliyete ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarın aylık ortalamasının, bu Kanun'da tanımlanan prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu belgeleyenler, daha açık bir deyişle, ev hizmetlerinde çalışan yoksul kadınlar, tarım ve orman işlerinde süreksiz olarak çalışan topraksız ve az topraklı yoksul köylüler, gündelikçi yoksul kentliler, yoksul küçük esnaf, tarımda geçimlik faaliyette bulunan yoksul köylüler, yani tam da sosyal güvenliğe ihtiyacı olanlar zorunlu sosyal güvenlik kapsamı dışında bırakılmışlardır.[28]

Devletin uzunca bir süre daha finansman açıklarını cari transferlerle karşılayacağı ve yasal olarak yüzde 5 oranında katkıda bulunacağı sosyal güvenlik sisteminden, satınalma gücü olmayan yoksul kesimleri dışlaması, sosyal güvenliğin geliri yeniden dağıtıcı, kesimler ve kuşaklar arası dayanışmacı niteliğinin bir kenara itilmesidir. Ayrıca bu dışlama mekanizması yeni esnekleşmelerin ve kayıt dışılıkların yaratılmasını da destekleyecektir.

Kanun bu yoksul kesimlere isteğe bağlı olarak, prim ödemek suretiyle uzun vadeli sigorta kollarına ve genel sağlık sigortasına tabi olma yolunu açık tutmaktadır. İsteğe bağlı sigorta primi prime esas kazancın alt sınırı ile üst sınırı arasında sigortalı tarafından belirlenen günlük kazanç ve prim ödeme gün sayısı üzerinden bulunacak kazancın yüzde 32'si, yani mevcut koşullarda 30 tam gün için en az 169.6 YTL'dir. Bunun yüzde 20'si malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi, yüzde 12'si genel sağlık sigortası primidir. Bu ağır prim yükümlülüğü karşısında söz konusu yoksul kesimlerin isteğe bağlı sigortalı olabilmesi olanaklı görünmemektedir. Dahası, bakınakla yükümlü olunan kişi isteğe bağlı sigortalı olduğu takdirde, halen yararlanmakta olduğu eşinin, babasının hastalık sigortası kapsamından çıkarılmakta, genel sağlık sigortalısı olarak

28 "http://www.mulkiye.org.tr" http://www.mulkiye.org.tr *Sosyal Güvenlik Reformu üzerine Mülkiyeliler Birliği Görüşü*, Ankara, 2006.

prim ödemek zorunda bırakılmaktadır.

Kapsam açısından çok önemli bir değişiklik de özellikle kadınları ilgilendirmektedir. Kanunda, yaşları ne olursa olsun evli olmayan, evli olmakla beraber, sonradan boşanan veya dul kalan kız çocukları, bakmakla yükümlü olunan kişi sayılmamakta, sadece ölen sigortalıdan dolayı yüzde 25 oranında ölüm aylığı bağlanmaktadır. Bakmakla yükümlü olunan kapsamından çıkartılan bu kadınlar genel sağlık sigortalısı olarak prim yükümlüsü haline gelmektedirler. Yeşil Kart uygulamasının koşulları ve bu koşulların IMF talepleri ve idari kararlarla sıkılaştırılması olasılığının yüksek olduğu bir yapıda pek çok kadının genel sağlık sigortası primini ödememekten ötürü sağlık hakkından dışlanacağı açıktır.

Kanun beş ayrı sosyal güvenlik rejimini birleştirerek sosyal güvenlik sistemini fon yönetimine indirgeyen yaklaşımıyla sosyal güvenlikle çalışma hayatı ile arasındaki ilişkiyi koparmaktadır. Mesleki statü ve sektör farklılıklarını esas alan bir sistem yerine, risk bazlı bir sisteme geçildiği ifade edilmektedir. Bu geçişin temel gerekçelerinden biri eski sistemin nüfusun bütün kesimlerini kapsamamasıdır. Oysa yeni sistem eski sistemden daha da dışlayıcıdır ve sistemin içerisine yerleştirilmiş düzenlemelerle emeklilikte olduğu gibi sağlıkta da yoksullar sistemden dışlanmaktadır. Norm ve standart birliğinin sağlanması da söylemden ibaret olup, uygulamada, mevcut sosyal güvenlik kazanımlarının eritilmesinde bir standart birliğine dönüşmüştür. Fon yönetimi yaklaşımıyla yapılan sosyal güvenlik düzenlemeleri, vatandaşı sigorta hizmeti satın alan bir müşteri konumuna indirgemekte ve kişilerin alım güçleri oranında sosyal güvenliğe kavuşmaları yönünde bir standart birliği getirmektedir.

Zorunlu sigorta kolları

Zorunlu sigorta kollarında yapılan değişikliklerde esas eğilim prime esas kazanç, aylık bağlama için gerekli minimum yaş, prim gün sayısı, aylık bağlama oranı, aylık ve gelirlerin yükseltilme bi-

çimi, kazancın güncelleme biçimi, sigorta yardımlarının türü ve kapsamı gibi konularda sigortalılar arasında en düşük ortak paydada eşitlik sağlanmasıdır. SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın sigorta sistemlerinde, hangi sistem haklar açısından dar, yükümlülükler açısından ağırsa, birleşme sürecindeki eşitlenme o sistemin koşullarına göre yapılmıştır. Bu eşitlenme özellikle Emekli Sandığı çalışanları açısından haklarda ve yararlarda önemli ölçüde kötüleşme anlamına gelmektedir. Sınırlı iyileştirmeler marjinal nitelik taşımış, olasılığı ve hacmi düşük risklere yöneltilmiştir.

Kısa vadeli sigorta kolları

Kanunda hastalık sigortasına ilişkin hususlar genel sağlık sigortası kapsamında düzenlendiği için, kısa vadeli sigorta kolları altında iş kazası ve meslek hastalığı ve analık sigortası ele alınmaktadır. Kısa vadeli sigorta kollarında yapılan marjinal iyileştirmeler bir olayın ortaya çıkmasına bağlı olan ve sisteme az yük getirecek nitelikte iyileştirmelerdir. İş kazası ve meslek hastalığı ve analığın Bağ-Kur'lular için de sosyal bir risk olarak tanımlanması ile Bağ-Kur'luların geçici iş göremezlik ödeneği, emzirme yardımı ve evlenme ödeneğinden yararlanabilmeleri, Emekli Sandığı sigortalılarına da analık sigorta kolunda emzirme yardımı sağlanması, emzirme yardımının miktarının önemli ölçüde artırılması, iş kazasının meydana geldiği yer ve duruma ilişkin olarak toplu taşım koşulunun kaldırılması, hastalık ve analık hallerinde geçici iş göremezlik ödeneği için gereken prim ödeme gün sayısının SSK'lılar için azaltılması, kısa vadeli sigorta kollarındaki sınırlı iyileştirmelere örnektir. Buna karşılık intibakı düzenleyen geçici maddelerde, kamu personeli için aradaki farkın çalıştıkları kurumlarınca ödenmesi öngörülerek geçiş süresince uygulama ertelenmiş olmakla birlikte, memurların hastalık ve analık hallerinde eskiden aylık ve özlük haklarına dokunulmazken, artık hastalık ve analık ödeneklerinin günlük kazançlarının üçte ikisine indirilmesi önemli bir kayıptır.

Uzun vadeli sigorta kolları

Malûllük, yaşlılık ve ölümden oluşan uzun vadeli sigorta kollarında ise özellikle yaşlılıkta mevcut yararlanma koşulları ağırlaştırılmakta ve koruma düzeyinde önemli gerilemeler öngörülmektedir.

Malullük riskinin kapsamında sınırlı bir genişleme yapılmış olmakla birlikte, malûllük sigortasından yararlanma koşulları açısından norm birliği, koşulları en ağır olan Emekli Sandığı düzenlemelerinde sağlanmaktadır. Sigortalıya malûllük aylığı bağlanabilmesi için SSK ve Bağ-Kur sigortalılarında aranan 5 yıllık süre yeni Yasa'da 10 yıla çıkartılmıştır. SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'ndaki malûliyet aylığı bağlama oranları da kademeli olarak önemli ölçüde düşürülmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminde yapılan esas değişiklik yaşlılık sigortasında karşımıza çıkmaktadır. Yaşlılık sigortası DB'nin sosyal güvenlik sistemine yaklaşımının hayata geçirildiği temel alandır.

İlk bakışta Sosyal Güvenlik Sistemi Reformu kapsamında emekliliğe ilişkin olarak bir sistem değişikliği yapılmayacak ve parametrik değişikliklerle yetinilecek gibi görünmektedir. Yani kamusal emeklilik sistemi devam edecek, ama haklar ve yararlar açısından daraltılmış, aylık bağlama oranları giderek azaltılmış, kısacası etkisizleştirilmiş bir kamusal sistem varlığını sürdürecektir. Ancak geleceğe yönelik olarak baktığımız zaman DB modeline uygun bir yapısal değişimin de öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Bu sistem, birinci ayak olarak fonsuz, tanımlanmış faydaya dayalı, asgari bir aylığı da garanti eden kamusal sistemin daraltılarak, yani düşük düzeyde bir aylık vererek varlığını sürdürmesi; ikinci ayak olarak

özel yönetilen, fonlu, tanımlanmış katkıya dayalı, ücrete bağlı bir aylık sağlayan emeklilik sisteminin geliştirilmesi; üçüncü ayak olarak isteğe bağlı, yine tanımlanmış katkıya dayalı özel emekliliğin yerleştirilmesi varsayımlarına dayanmaktadır. Türkiye'deki ikinci ayak emeklilik sistemlerinin AB'nin çeşitli ülkelerinde ve ABD'de tarihsel olarak gelişmiş olan ek emeklilik sistemlerinden daha farklı bir sistem olacağı da TÜSİAD'ın son çıkarmış olduğu emeklilik sistemine ilişkin rapordan anlaşılabilir.[29]

DB modelinde sistemin kuruluşunda bir geçiş aşaması da mevcuttur. Geçiş aşamasında kamusal dağıtım esasına dayalı sistemlerin giderek küçültülmesi, cömert sayılan yararların azaltılması, katkıların artırılması ile ikinci ayak sistemin finansmanının zemininin hazırlanması sağlanacak, mevcut sistemdeki birikmiş hakların ödenmesine devam edilirken yeni bir sisteme geçilmesi gerçekleştirilecektir.

Türkiye'deki emekliliğe ilişkin sistemin de bir geçiş aşaması ile DB modeline doğru yaklaştırılmak istendiği görülmektedir. Kamusal sistemler küçültülerek yapısal değişikliğin ön koşulları hazırlanmaktadır. 2001 yılında bireysel emeklilik sistemine ilişkin yasal düzenlemelerin yapılmış olması da bu kapsamda değerlendirilmelidir.[30] 1999 yılında emeklilik sisteminde yapılan değişiklikte, SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın üçü de emeklilik yaşı açısından parametrik değişikliklere tabi tutulmuş ve asgari emeklilik yaşı mevcut sigortalılar için bir geçiş dönemiyle yükseltilirken, ilk defa sigortalı olacaklar için 58-60 (K/E) olarak belirlenmişti. Şimdi de aynı şey yapılmakta, emeklilik yaşının SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı çalışanları için 2036 yılından itibaren kademeli olarak kadınlarla erkekler için eşitlenerek 65'e yükseltilmesi öngörülmektedir. Böylece her üç kurum yüksek bir emeklilik yaşında eşitlenmektedir.

29 TÜSİAD (2004), *Türk Emeklilik Sisteminde Reform*, İstanbul: TÜSİAD.

30 4632 sayılı Bireysel Emeklilik ve Yatırım Sistemi Kanunu (R.G. 7 Nisan 2001) ve 4697 sayılı Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (R. G. 10 Temmuz 2001).

Kanunda Sigortalılık süresi 9000 gün olarak öngörülmüştür. Ancak, SSK sigortalıları için sigortalılık süresi daha önce 7000 gün olduğundan prim ödeme koşulu yasanın yürürlük tarihinden itibaren her yıl 100'er gün artırılarak 2026 yılında 9000 güne tamamlanmak üzere 2000 gün arttırılmıştır. Kısmi aylık bağlama koşullarında da değişiklik öngörülmektedir. 5400 gün ve yaş hadlerine 3 yıl eklenme (2035'e kadar kadın için 61, erkek için 63 yaş) koşulu aranmaktadır. SSK sigortalıları için kadın 58, erkek 60 yaşını doldurmuş olması, 25 yıldan beri sigortalı bulunması ve en az 4500 gün prim ödemiş olma koşulu aranırken, sigortalılık süresi kademeli olarak (her yıl 100'er gün) artırılarak 5400 güne çıkartılmış yaş koşuluna da 3 yaş eklenmiştir. Böylece yararlanma koşulları ağırlaşmaktadır. Bağ-Kur ve Emekli Sandığı sigortalılarına kısmi aylık bağlanabilmesinde daha önce 15 yıl (5400 gün) arandığı için sadece yaş koşulunda artış olmaktadır.

Özellikle esnek çalışma ilişkileri içinde istihdam edilenler, hizmet akdi ile süreksiz çalışan tarım işçileri, kendi nam ve hesabına çalışanlardan gelir vergisinden muaf olanlar ve tarımda kendi nam ve hesabına çalışanlardan asgari ücretin altında gelir beyan edenler gibi nüfusumuzun sayıca önemli bir kısmını oluşturan toplumsal kesimlerin yaşlılık aylığından yararlanabilmek için kadınların 61 ve erkeklerin ise 63 yaşını doldurmaları ve 5400 gün malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödemiş olmalarını beklemek bir hayaldir.

Yaşlılık aylığı

1999'da SSK'da 5000 gün prime karşılık yüzde 60 olan aylık bağlama oranı, 7000 gün prime karşılık yüzde 53.9'a[31], Bağ-Kur'da, 25 yıl prime karşı 70 olan aylık bağlama oranı yüzde 65'e düşürülmüştü. SSK ve Bağ-Kur'da malûliyet için aylık bağlama oranı 10 puan düşürülmüştü. Reform öncesinde Emekli Sandığı ortalama-

31 Teksöz, T. (2002), *Sosyal Güvenlik Reformunun Genel Stratejisi*, http://www.hazine.gov.tr

sında aylık bağlama oranı ise yüzde 75'tir. Yıllık esasa göre aylık bağlama oranı, SSK ve Bağ-Kur için yüzde 2.6, Emekli Sandığı için yüzde 3'e denk gelmektedir. Yeni yasa ile çalışılan her yıl için aylık bağlama oranları eşitlenecek ve 2016 yılına kadar yüzde 2.5, 2016 yılından sonra yüzde 2 seviyesinde olacaktır.

Kanuna göre, yaşlılık aylığına hak kazanan sigortalıların aylığı, ortalama aylık kazancı ile aylık bağlama oranının çarpımı sonucunda bulunan tutardır. Aylık bağlama oranlarının düşürülmesinin yanı sıra, ortalama aylık kazancın hesaplanmasında tüm sigortalılık süresinin hesaba katılması ve güncelleme katsayısının formülünde yapılan değişiklikle refah payının formülden çıkartılması bağlanan aylıkların daha da düşük olmasına yol açacaktır. Dolayısıyla, tüm sigortalılar açısından yaşlılık riski karşısında koruma düzeyi önemli ölçüde azaltılmaktadır.

Tüm sigortalılar için koruma düzeyi azaltılmakla birlikte emeklilik açısından yeni sistemde en büyük kaybı Emekli Sandığı sigortalıları yaşayacaktır. Emekli Sandığı sigortalıları, 1999 yılında 4447 sayılı yasa ile yapılmış olan temel değişiklikleri, yaş hariç, yaşamadılar. Dolayısıyla DB'nin deyişiyle, "cömert emeklilik sistemi", hâlâ memurların yararlandığı bir sistem olarak devam etmekte, DB'nin Emekli Sandığı'ndan esas şikayeti de, sandığın "cömert" olmasından kaynaklanmaktaydı: Fiili hizmetlerin yanı sıra, itibari hizmet süreleri ve fiili hizmet zamlarının aylıkların bağlanmasında dikkate alınmasının daha erken yaşlarda ve daha yüksek oranlarda aylık bağlanmasına yol açması, aylıkların bütün sigortalılık süresinden değil, son bulunulan görevin derece, kademe ve göstergesi esas alınarak bağlanması, prim alınmayan tazminatların aylıkların hesabında dikkate alınması, yüksek aylık bağlama oranları bu cömertliğin unsurları olarak görülmekteydi. Yeni emeklilik sigortası sistemi ile artık memurlar da bu "cömert" sistemin dışına çıkartılmışlardır.

Primler

SSK ve Bağ-Kur'lular açısından prim matrahlarında önemli bir

değişiklik öngörülmemekle birlikte, Emekli Sandığı sigortalıları açısından prim matrahlarında ciddi artışlar öngörülmektedir. Dolayısıyla Emekli Sandığı sigortalılarının gelirlerinde kayda değer düşüşler olacaktır. Belirlenen prime esas kazanç ile eski uygulamadaki matrah farkına ait sigorta priminin iki yıl süre ile memurların kurumlarınca karşılanması öngörülmektedir.

Prim oranlarında önemli bir değişiklik söz konusu değildir. Malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primine yapılacak yüzde 5, sağlık sigortası primine yapılacak olan yüzde 3 oranında devlet katkısı, tahakkuk eden değil, tahsil edilen prime göre belirlenmekte ve tahsil edilen primin dörtte biri olarak hesaplanmaktadır. Bağ-Kur'da prim toplama oranının düşüklüğünü, SSK'da prim toplama oranının yüzde 85 olduğunu, tarım sigortalılarının yarısının prim ödemediğini göz önüne alırsak ve kurulan sistemin eskiye göre daha da dışlayıcı olduğunu hatırlarsak, devletin yetersiz bir biçimde yüzde 5 + yüzde 3 olarak belirlenen prim katkısının gerçekte çok daha düşük bir oran olacağı aşikardır.

Genel Sağlık Sigortası

Genel sağlık sigortası ise sağlığı bir hak olarak kabul eden yaklaşım üzerine değil, özel sigortacılık mantığı üzerine inşa edilmiştir. Sağlık, bir kamu hizmeti olarak değil, ticarileştirilmiş devlet hastaneleri ile özel sağlık kurumlarından satın alınan bir meta olarak görülmektedir. Genel sağlık sigortası, kamu kaynaklarının özel sektöre aktarılacağı bir finansman modeli olarak devreye girmektedir. 21.07.2004 tarih ve 5220 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Yasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Maliye Bakanlığı, "Sağlık Bakanlığı'na tahsisli taşınmazlar ile Sağlık Bakanlığı kullanımında bulunan diğer taşınmazlardan gerekli görülenleri", "mülkiyetinin Hazine'ye bedelsiz devrinden sonra", satmaya yetkili kılınmıştır. Bu yaklaşım ve Kamu Yönetimi Reform'unun temel hükümleri, Sağlık Bakanlığı'na devredilen SSK hastanelerinin yanı sıra, Sağlık Bakanlığı'na ait tüm sağlık kuruluşlarının, ticarileştiril-

me-belediyelere devredilerek yerelleşme ve satılarak özelleştirilme şeklinde belirlenen bir gelecek için hazırlandığını göstermektedir.

Türkiye'de sağlıkta özelleştirme sağlık hizmetlerinin özel sektörce piyasada tüketicilere sunulmasından çok, kamu kaynaklarının sağlık sektörüne aktarılması mekanizmalarına dayanmaktadır. Toplam sağlık harcamalarındaki artışın içindeki esas pay ağırlıklı biçimde sosyal güvenlik kuruluşları aracılığıyla olmak üzere, kamuya aittir. Kamu sağlık harcamalarındaki bu artış, kamudan özele kaynak aktarımı olarak gerçekleşmiştir.

Sağlığın ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesi sağlık hizmetlerinin ülkeye ve sisteme maliyetlerini büyük ölçüde artıracaktır. İlaç alımlarındaki ticarileşme, tıbbi teknoloji ve sağlık hizmetlerinin piyasadan temini, SSK hastanelerinin devri, Düzce Aile Hekimliği Pilot uygulamasının sonuçları sağlıkta özelleştirmenin finansman açısından sürdürülemez olduğunu şimdiden göstermektedir. Sistemin tıkanması ile piyasalaştırılan sağlık hizmetlerinin kapsam, kalite ve erişilebilirliği özellikle düşük gelir grupları için azalacaktır. Finansman açısından sürdürülemez bir piyasalaşmış sağlık sistemi, siyasal iktidarların sürdürülemezliğinin de en önemli nedenlerinden biri olmaya adaydır.

Genel sağlık sigortası, katılımı zorunlu, prime dayalı bir finansman sistemidir. Genel sağlık sigortası açısından zorunlu sigorta kapsamına tüm yurttaşlar dahildir. Zorunlu genel sağlık sigortasına tabi olan tüm vatandaşların süresi içinde genel sağlık sigortası giriş bildirgelerini vermeleri yasal bir yükümlülüktür. Vermedikleri takdirde aylık asgari ücret tutarında ceza ödemek durumundadırlar. Genel sağlık sigortasına zorunlu olarak dahil olan vatandaşların sağlık hizmetlerinden yararlanabilmeleri için son bir yıl içinde 90 gün genel sağlık sigortası primi ödemiş olmaları, sağlık hizmeti sunucusuna başvurdukları tarihte kısa ve uzun vadeli sigorta primleri dahil genel sağlık sigortası prim borçlarının bulunmaması şarttır.

Alınacak prim ve verilecek ödeneklerin hesabına esas tutulan

günlük kazancın alt sınırı asgari ücretin otuzda biri, üst sınırı ise günlük kazanç alt sınırının 6.5 katıdır. Genel sağlık sigortası primi, kısa ve uzun vadeli sigorta kollarına tabi olanlar için prime esas kazancın yüzde 12.5'idir. Bu primin yüzde 5'i sigortalı, yüzde 7.5'i ise işveren tarafından ödenecektir.

Kanuna göre kısa ve uzun vadeli sigorta kollarına tabi olmayıp, yalnızca genel sağlık sigortasına tabi olanların genel sağlık sigortası primi, prime esas kazancın yüzde 12'sidir. Bu kişilerin prime esas kazançlarının tespitinde, eğer primleri devlet veya İŞKUR tarafından ödenmek durumunda ise asgari ücret veya işsizlik ödeneği esas alınacaktır.

Bugünkü koşullarda net asgari ücretin altında ama üçte birinden fazla geliri olan, (bu nedenle de yeşil kart alamayan), sosyal güvenliğin zorunlu olmaktan çıkarılarak ihtiyari yapılmasından yararlanıp kısa ve uzun vadeli sosyal sigorta primi ödemeyen, küçük esnaf, tarımda çalışan yoksul işçi ve çiftçi, evde çalışan veya ev hizmetlisi kadın, prime esas kazancın yüzde 12'si tutarında genel sağlık sigortası primi ödemek durumundadır. Sosyal güvenlik hakkından vazgeçecek kadar yoksul olan kesimlerin sağlık sigortası primini ödemek zorunda kalmaları eşitlik ve adaletle bağdaşmayan bir durumdur. Bu kesimlere sağlık hizmeti sunumunun müterakki bir gelir vergisi sistemi ile sağlanan vergilerden finanse edilmesi yerine zorunlu olarak sağlık primine tabi tutulmaları, yoksuldan "zengine" kaynak aktarımı anlamına gelmektedir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın *Türkiye'de Yeni Bir Sosyal Güvenlik Sistemine Doğru* (Nisan 2006) başlıklı broşüründe "Çalışanların primleri işverenleri tarafından, işveren olanların veya zengin olanların primleri kendileri tarafından, yoksul olanların primleri ise devlet tarafından yatırılmak suretiyle tüm vatandaşlarımız sağlık sigortası güvencesine kavuşacaktır" denilmektedir. Bağımlı çalışan, işveren veya "zengin" olmayan, ancak devletin tanımına göre yoksul da sayılmayan vatandaşların zorunlu olarak

sağlık sigortası primi ödeyeceğinin altını özellikle çizmek gerekir. Öyle ki bu kişiler prim ödemedikleri takdirde icra takibine de uğrayacaklardır. Kısacası, yeşil kart alacak kadar yoksul olmayan herkesten sağlık primi alınacaktır.

Taslak halinde bulunan Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Yasası Tasarısına göre sağlık yardımından yararlanabilmek için kişinin yaşam düzeyinin sağlık yardımı eşik değerinin altında olması gerekecektir. Eşik değer ve yaşam düzeyi Kurumca çıkarılacak yönetmelik hükümlerine göre kişinin her türlü geliri, malları, hakları ve harcamaları hesaba katılarak hesaplanacaktır. Geçmiş uygulamalar ve bütçe kısıtı eşik değerin düşük olacağını şimdiden göstermektedir.

Yeşil kart için eşik değerin net asgari ücretin üçte biri civarında olduğu varsayıldığında, aile içindeki kişi başı gelirin bu düzeyin üstünde olması halinde genel sağlık sigortalısının bakmakla yükümlü olmadığı aile fertlerinin de genel sağlık sigortası primi ödemek zorunda kalacağı düşünülebilir. Türkiye'de 13 milyon yeşil kartlı ve yaklaşık 15 milyon da sağlık sigortası kapsamında olmayan nüfus vardır (1992 yılından bu yana 4 milyon vatandaşın da yeşil kart başvurusu kabul edilmemiştir). Yeşil kart alamayan, ancak sağlık sigortası kapsamında olmayan bu nüfusun tümü "zengin" midir? Yeşil kart alabilecek kadar yoksul olmayan, ancak kendisi ve aile fertleri için sağlık sigortası primi ödeyemeyecek kadar da "zengin" olmayan "diğer kişiler" zorunlu sağlık primini nasıl ödeyeceklerdir? Bu sorular Genel Sağlık Sigortası'nın uygulamaya konulması sürecinde düşük ve alt orta gelir gruplarının önemli sorunlarla karşılaşacağını göstermektedir.

Genel sağlık sigortası ve isteğe bağlı sigorta bakımından Bağ-Kur'lular ve bu kapsamda destek primi ödeyenler ile isteğe bağlı sigortalıların kendileri prim ödeme yükümlüsüdür ve her aya ait primlerini takip eden ayın sonuna kadar ödemeleri gerekir. Kurumun prim ve diğer alacakları süresi içinde ve tam olarak ödenmezse, ödenmeyen kısmı sürenin bittiği tarihten itibaren ilk üç aylık

sürede her ay için yüzde 3 oranında gecikme cezası uygulanarak artırılır. Kurumun süresi içinde ödenmeyen prim ve diğer alacaklarının tahsilinde Amme Alacaklarının Tahsil Usûlü Hakkında Kanun'un ilgili hükümleri uygulanacaktır. Yoksul olduğu için primini ödeyemeyenlerin gecikme cezasının yanı sıra, icra takibi ile de karşılaşmaları olasıdır.

Prim yükümlülüğünü yerine getirmiş olmak sağlık hizmetlerinden yararlanmak için gerekli, ancak yeterli değildir. Aynı zamanda ayakta tedavide hekim ve diş hekimi muayenesi sağlık hizmetleri için 2 YTL ve ortez, protez, iyileştirme araç ve gereçleri ve ayakta tedavide sağlanan ilaçlarda yüzde 10 ila yüzde 20 arasında katılım payı alınacaktır. Sevk zincirine uyulmadan diğer basamaktaki sağlık hizmet sunucusuna doğrudan müracaat halinde yukarıda belirtilmiş olan tutar ve oranlar yüzde 50 artırılarak uygulanacaktır. Katılım payı alınmayacak haller, sağlık hizmetleri ve kişilerin tespitinde Kurum yetkili kılınmıştır.

İş kazası ile meslek hastalığı, afet ve savaş hali ile acil haller dışında, sevk zincirine uyulmadan genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler tarafından sözleşmeli sağlık hizmeti sunucularına yapılan başvurular sonucu alınan sağlık hizmetlerinin yüzde 70'i Kurumca, aradaki fark ise genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler tarafından ödenecektir.

Finansmanı sağlanan sağlık hizmetleri için ödenecek bedeller Maliye Bakanlığı'nı, Sağlık Bakanlığı'nı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nı, Hazine Müsteşarlığı'nı ve Kurum'u temsilen toplam beş üyeden oluşan Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma Komisyonu tarafından her bir sağlık hizmeti için Genel Sağlık Sigortası bütçesi de dikkate alınarak belirlenecektir. Kurum idari kararlarla sağlık hakkını geniş ölçüde kısıtlayabilecektir. Komisyon sağlık hizmetleri için ödenecek bedelleri belirleme yetkisine

sahiptir. Kurum sağlık hizmetlerinin türleri, miktarları ve kullanım sürelerini belirleme yetkisine sahiptir. Ayrıca sağlık hizmetlerinin tür, miktar ve kullanım sürelerinin Kurumca bütçe kısıtlarına göre Yönetmelikle her an değiştirilmesine olanak tanınmaktadır. Hangi koruyucu sağlık hizmetlerinin, hangi hastalıkların, hangi tahlil ve tetkiklerin ve hangi tıbbi müdahalelerin Genel Sağlık Sigortasınca kapsanacağı belli olmadığı gibi bu hizmetlerin kapsamı maliyet-fayda, maliyet etkililik ve benzeri ölçütlerle daraltılabilecektir. Sürekli tedavi gerektiren ve tedavi masrafları fazla olan hastalıkların kapsam dışında tutulması beklenmelidir. Kapsam dışı sağlık hizmetlerini parası olanlar özel sağlık kuruluşlarından alacaklar veya özel sağlık sigortası yoluna gideceklerdir. Parası olmayanlar ise bu sağlık hizmetlerinden yararlanamayacaklardır. Böylece en temel insan hakkı olan yaşam hakkı, hem de idari kararlarla sosyal devletin korumasından çıkarılarak piyasaya terk edilmektedir.[32]

Sağlık hizmetleri, Kurum ile yurtiçindeki veya yurtdışındaki sağlık hizmeti sunucuları arasında yapılan sözleşmeler yoluyla ve/veya bu Yasa hükümlerine uygun olarak genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sözleşmesiz sağlık hizmeti sunucularından satın aldıkları sağlık hizmeti giderlerinin ödenmesi suretiyle sağlanacaktır. Bu hüküm, sağlıkta dönüşümün diğer ayakları olan sağlık ocaklarını aile hekimliğine, sağlık kurumlarını sağlık işletmelerine, vatandaşı müşteriye dönüştüren yaklaşımın sağlık sigortasındaki ifadesidir. Ayrıca sevk zincirine uymak koşuluyla sözleşmesiz sağlık hizmeti sunucularından alınacak sağlık hizmetinin bedelinin de sözleşmeli sağlık kuruluşları için belirlenen oranın yüzde 70'i ölçüsünde fatura karşılığı Genel Sağlık Sigortası'ndan ödeneceği hükmü de getirildiğinden, alım gücü yüksek olan kesimler sözleşmesiz sağlık hizmeti de satın alabilecekler ve genel sağlık sigortasının kaynakları bu

32 http://www.mulkiye.org.tr *Sosyal Güvenlik Reformu üzerine Mülkiyeliler Birliği Görüşü*, Ankara, 2006.

kesimlerin özel sağlık kuruluşlarından alacakları yüksek fiyatlı sağlık hizmetlerine aktarılacaktır. Dahası yüksek gelir grubunda olan ve sevk zincirine uymadan doğrudan doğruya sözleşmesiz bir sağlık kuruluşuna giden sigortalının harcamaları da sözleşmeli sağlık hizmeti sunucuları için belirlenen oranın yüzde 50'si nispetinde ödenecektir. Yoksulu dışlayan sistem göreli yüksek gelir gruplarını kayırmaktadır.

Koruyucu sağlık hizmetlerinin de Genel Sağlık Sigortası kapsamında sağlanacağı ifade edilmektedir. Böylece kişinin kendi primleri ile koruyucu sağlık hizmeti alması öngörülmektedir. Primlerini ödeyemediği için tedavi edici sağlık hizmeti alamayan kişilerin koruyucu sağlık hizmetinden de yoksun kalmaları sosyal devletin sağlık alanındaki en temel niteliğinin tasfiye edilmesi demektir.

VIII

TARIMSAL EKONOMİ



VIII.1. Tarım Nasıl Gözden Çıkarıldı?

Tarıma yönelik yeniden yapılandırma programı 5 Nisan 1994 Kararlarıyla başlatıldı. Bu program kalıcı olamadı, değişen hükûmetlerle değişti. Tarım programları 9 Aralık 1999'daki ilk niyet mektubuyla tekrar gündeme geldi; izleyen niyet mektuplarıyla teyit edildi ve gerektiğinde tekrar ayrıntılandırıldı. Son program, IMF'den çok DB'nın izlerini taşıyor. Ama IMF'ye verilen niyet mektuplarının tarım konusundaki bağlayıcı hükümleri olmaksızın, DB'nın bu denli kapsamlı yapısal düzenlemeler önermesi beklenemezdi.

Yapılmak istenenler şöyle özetlenebilir:

i Yürürlükteki destekleme sisteminin ürün ve girdi fiyatlarına, sektörün kredilendirilmesine, damızlık hayvan ve tohum üretimine dönük tüm destekleme mekanizmalarının 1-3 yıl içinde tasfiye edilmesi;

ii Bu bağlamda, tarımsal desteklemenin uygulama araçları olan, TMO, TEKEL, Şeker Fabrikaları A.Ş., Çaykur, EBK gibi KİT özelliğindeki alım/satım kurumları ile girdi üretim ve dağıtımında rol alan TİGEM, TÜGSAŞ, İGSAŞ, Yem Fabrikaları, TZDK gibi KİT'lerin; kredi girdisinin ana finansörü olan TC Ziraat Bankası'nın özelleştirilmesi veya özelleştirilemeyenlerin tasfiyesi; işlevlerinin sınırlandırılması;

iii Kredi girdisinin Ziraat Bankası ile eşgüdümlü çalışan koo-

peratif kurumu ve gübre tedarikçisi rolü de olan Tarım Kredi Kooperatifleri'nin işlevlerinin daraltılması, tedricen tasfiyesi;

iv Destekleme işlevine de sahip olan, sayıları 17'yi bulan Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri'ne her türlü malî desteğin/kredi kolaylığının (bu birlikleri düzenleyen Haziran 2000 tarihli ve DB patentli 4572 sayılı yasanın birinci maddesi hükmüyle) yasaklanması; bunların tepesinde "bağımsız" üst kurul yapısında bir "yeniden yapılandırma kurulu" oluşturularak DB gözetiminde yeniden yapılandırılmaları; iştirak (Tarişbank vb.) ve sınai işletmelerinin satılması, kapatılması veya sınırlandırılması;

v Dünya ticaret borsalarında oluşan dünya fiyatlarının bir referans sistemi olarak kullanılması (dolayısıyla gelişmiş ülkelerde borsa veya ihraç fiyatlarının üzerinde oluşan "çiftçinin eline geçen fiyatların" dikkate alınmaması), buna bağlı olarak tarımsal ürünlerin ithalatında koruma oranlarının aşağıya çekilmesi ve iç pazarın tarımda dünyaya açılması.

vi Bütün destekleme ve koruma mekanizmaları tasfiye edilirken sisteme sokulan tek destek türü, Doğrudan Gelir Desteği (DGD) adlı, üretimden yalıtılmış bir "sosyal" destek sistemi olmuştur. Ancak, dönüm başına verilen bu parasal yardım, temelde mülkiyet ilişkilerini –ve işletme büyüklüğünü–esas almış, dolayısıyla ödenen gelir desteği işletme arazisinin büyüklüğüyle doğru orantılı olarak artmıştır; yani "sosyal yardım" nitelemesi de gerçeği yansıtmamaktadır. Bir başka deyişle, adı "yapısal uyum" olan program, tarımsal destekleme araçlarının herhangi bir uyum sağlanmadan terk edilmesine ayarlanmıştır.

Hedefler böyleyken, gelinen noktada:

i Özelleştirme/tasfiye/eritme/işlevsizleştirme mekanizmaları büyük ölçüde sonuca ulaşmıştır.

ii Tarıma yönelik destekler 1999'da ulusal gelirin yüzde 3.2'sinden son üç yılın ortalaması olarak yüzde 0.7'ye geriletilmiştir.

iii Tarımsal örgütlenmenin, Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri'nin zayıflatılması ve gelecek beklentilerinin genelde olumsuza çevrilmesi "başarılmıştır"

iv Tarımın son üç yılda net ithalatçı konuma getirilmesi sağlanmıştır.

v Üreticiler DGD'ye muhtaç duruma getirilmiş ve "üretim kültürü" yerine "muhtaç çiftçi kültürü" yerleştirilmiştir.

Bununla birlikte, toplumsal tepkilerden çekinildiği veya koşullar oluşmadığı için tam ulaşılamayan hedefler de vardır: Başlangıçta tüm desteklerin geri çekilip yerinin DGD ile doldurulması yolunda epey mesafe alınmış, DGD'nin destek sistemi içindeki payı yüzde 85'lere kadar çıkarılmıştır. Ancak hem tabandan gelen talepler, hem de DGD sisteminin sürpriz olmayan işleyiş aksaklıkları nedeniyle, DGD dışı destekler tasfiye edilemediği gibi toplam içindeki ağırlıkları artmaya başlamıştır. Göstermelik de olsa, bazı ürünlerde (pamuk, ayçiçeği, zeytinyağı, soya, kanola) prim desteği gibi fiyat telafi mekanizmaları, bazı yıllarda mazot gibi girdi destekleri devam ettirilmek zorunda kalınmış, hayvancılık destekleri bir şekilde sürdürülmüş, Ziraat Bankası özelleştirilememiştir. Bunlar öngörülmedik gelişmeler olmakla birlikte, işin özü değişmemiştir: Tarıma dönük desteklerin GSMH'ya oranı, ulusal gelirin binde 8'ini asla aşmamış, kaydırmalar bunun içinde yapılmıştır.

Dünya Bankası'nın bu uygulamaları inceleyen raporu da bu sonuçları teyit etmektedir:

> 1999-2002 aralığında, tarımsal sübvansiyonlar 6 milyar dolar azalarak 1.1 milyar dolara, GSMH'ya oranı ise yüzde 3.2'den yüzde 0.5'e inmiştir. Çiftçiler üzerindeki net etki, yaklaşık 4 milyar dolar tutarında yıllık kayıptır.
>
> 2002-03 döneminde yapay gübre ve kimyasal madde kullanımı yüzde 25-30 azalmıştır.

Tarım kredilerinin reel faiz oranları negatiften pozitife dönmüştür. 1995'te fiyat enflasyonu yüzde 88 iken tarımsal kredi faizleri yüzde 50'dir. Buna karşılık, 2001'de enflasyon yüzde 89, faizler yüzde 90; 2002'de sırasıyla yüzde 31 ve yüzde 66; 2003'te yüzde 14 ve yüzde 50; 2004'te yüzde 10 ve yüzde 28; 2005'te yüzde 9 ve yüzde 18'dir. Çiftçiler, tarım gelirlerindeki azalma, reel faizdeki sıçrama ve af beklentileri nedeniyle borçlarını öde(ye)memişlerdir.

DGD programı, çiftçilerin maruz kaldığı net gelir kaybının yaklaşık yüzde 35-45'ini karşılamıştır. Bu durum, tarım nüfusunun yaklaşık dörtte üçünü içeren DGD programından fiilen yararlanabilenleri etkilemektedir.

Görüldüğü gibi, DB'nin saptamaları adeta bir itiraf gibidir. Kısacası, son altı yıl içinde iki "farklı" siyasal iktidara rağmen, tarımdaki teslimiyetçi politika tercihlerinin değişmemesi dramatik sonuçlar doğurmuştur.

VIII.2. DGD Uygulamalarının Sonuçları

Yeni politikaların önemli gerekçelerinden biri, 2000 öncesinin fiyat, girdi ve kredi desteklerinin daha çok orta-büyük çiftçilere yaradığı ve tarım içindeki eşitsizlerin büyümesine katkıda bulunduğuydu. Altı buçuk yılı bulan istikrar programının ve bunun üç buçuk yılını oluşturan AKP uygulamalarının gösterdiği gerçek, IMF/DB yönlendirmesindeki tarım politikalarının sadece dışa bağımlılığı artırmakla kalmadığı, aynı zamanda tarım ile tarım dışı sektörler arasında, hatta bizzat tarım içinde eşitsizlikleri büyütmüş olduğudur.

IMF/DB tarım politikalarının merkezinde olan DGD sistemi, mülkiyet esaslı ve dönüme göre sabit oranlı uygulandığından, iddianın aksine, en yoksul köylülere daha az ulaşmış veya daha az yarar sağlamıştır. Üstelik, çiftçi başına 200 dönüm olarak belirlenen tavan ikinci yıldan itibaren 500 dönüme yükseltildiği için ve hatta mülkiyet veya işletmenin parçalanması (veya sahte beyanlar)

üzerinden büyük çiftçiler/aileler bu sınırı dahi fiilen tanımadıkları için, DGD uygulaması eşitsizlikleri büyütmüştür.

2001 yılında başlatılan, ancak ödemeleri daha ilk yıldan itibaren izleyen yıla kaydırılan DGD, ilk ödeme yılında 2.2 milyon çiftçiyi kapsarken izleyen yıllarda bu sayı 2.8 milyona kadar çıkmıştır. 2001'de 10 milyon olarak tespit edilen "dönüm parası", enflasyon kadar artırılarak 2002'de 13.2 milyon TL'ye, 2003'te ise 16.0 milyona yükseltilmiş, ancak 2004'te DGD miktarı sabit bırakılmıştır. Ödemeler ise, 2001-2003 döneminde birer yıl kaydırılarak yapılmış; ancak 2004 ödemesi iki yıl geciktirilmiştir. İlk taksiti 10 milyon olarak 2005'te ödenen 2004 DGD'nin, 6 milyonluk bölümünün ödenmesi Mayıs 2006'ya kadar tamamlanmamıştır. Üstelik, 2005 yılı DGD miktar ve ödeme zamanı henüz açıklanmış değildir. 2006 yılının ise henüz hiç düşünülmediği anlaşılmaktadır.

Bu arada, DGD ödemesinin miktarı arazi yüzölçümüne göre belirlendiğinden, ağıl hayvancılığı ve seracılık cezalandırılmış, dikili tarım (meyvecilik, bağcılık) göreli olarak daha az desteklenmiştir. DGD'yi "tarla veya dönüm parası" olarak adlandıran üreticinin haklılığı açıktır: Bu destek, üretimle ilişki kurulmadan adeta tarlası olana bir sosyal destek niteliğini almıştır.

AKP Hükümet'i bir yıldan fazla süredir DGD'nin toplam destekler içindeki payının indirilmesini ve bazı farklılaştırmalarla (üretimle kısmen ilişkilendirilerek) uygulanmasını savunmaktadır. Farklılaştırmalar, sertifikalı tohumluk kullanana, toprak analizi yaptırana ve organik tarım yapana ilave DGD verilmesi anlamına gelmektedir. İlk bakışta olumlu izlenim veren bu farklılaştırmanın sorunlu sonuçlarından biri, çiftçinin kendi tohumluğunu ayırmaktan vazgeçmesi ve sertifikalı tohumluk üreten çokuluslu şirketlere yarayacak biçimde her yıl sertifikalı tohum talep etmesidir.

DB ve DPT raporları dahi Türkiye'de DGD'nin mevcut uygulanma biçiminin başarısızlığını tespit etmek zorunda kalmıştır. Şimdi bunlara Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın AKP'li milletvekillerine kapalı bir toplantıda dağıttığı kitapçık eklenmiş bulunuyor. Buna

göre, "DGD ödemelerinin yüzde 51'i, çiftçilerin yüzde 17'sini oluşturan 100 dekardan daha büyük arazi sahiplerine gitmektedir. 2004 yılı için ödenen 2 katrilyon 670 trilyon liralık DGD'nin, yüzde 51'i yani 1 katrilyon 362 trilyon lirası 476 bin çiftçiye giderken, kalan yüzde 49'luk miktar çiftçilerin yüzde 83'ünü oluşturan 2 milyon 324 bin çiftçiye dağıtılmıştır. Arazi varlığı 100 dekarın üzerindeki çiftçilere ortalama 2 milyar 750 milyon TL düşerken, küçük arazi sahiplerine ortalama 586 bin TL ödenmiştir. Aradaki fark tam 3.5 kattır. Bu adaletsizliği önlemek için, DGD'nin desteklemeler içinde 2002-2004 döneminde ortalama yüzde 78 olan payı, 2005 itibarıyla yüzde 55'ler seviyesine çekilmiştir. 2006'da bu rakam yüzde 45'lere inecektir."

Böylece, 2000 öncesinin destekleme sistemini "adaletsiz" olduğu gerekçesiyle ortadan kaldıranlar, uygulamaya koydukları destekleme sistemini aynı gerekçeyle eritmeye çalışmaktalar. Aslında gerçek niyet, tüm desteklerin sembolik düzeylere geriletilmesidir. Nitekim, DGD'nin toplam içindeki payının azaltılması, çiftçinin DGD hakkının aşındırılmasıyla ortaya çıkmaktadır.

Oysa, tarımsal ve ulusal çıkarlar konusunda duyarlı olan bir hükûmet, DGD'nin destekleme sistemi içindeki payının azaltılmasını, DGD dışı desteklerin artırılması yoluyla gerçekleştirebilirdi. Böyle bir tasarım, mevcut desteklerin GSMH'nın sadece yüzde 1.5'ine (yani mevcudun iki katına) çıkarılması durumunda dahi mümkün olabilecek iken, bunun yerine millî gelirin yüzde 1'inin altında kalan destek üst sınırları içinde kaydırmalara başvurulmaktadır. DGD ödeneklerinin aşındırılması ve zamanında ödenmemesi ile elde edilen kaynaklarla üretime dönük "eski" tür desteklerin sürdürülebilmesi sağlanmıştır. Ama bu yönelim bile, "eski" tür desteklerin vazgeçilmezliğinin dolaylı bir kanıtı olarak yorumlanabilir.

VIII.3. AB-Türkiye Tarım İlişkileri: Çifte Standartlar Dünyası

Altı yıldır gelişmiş ülkelerin çıkarları doğrultusunda yeniden şekillendirilen Türkiye tarımı, gelişmiş ülkelerin yeni pazarlara girişini kolaylaştıran Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Cenevre Anlaşması'na da daha kolay uyum sağlayabilecek bir yapıya kavuşturulmuştur. Ancak Türkiye, tarımını DTÖ'ye uyuma yöneltirken dahi –her şeye rağmen– elinde tuttuğu/tutabileceği esneklikleri, IMF/DB ve AB koşullarını kabule zorlanarak tamamen elinden kaçırmak üzeredir.

Öte yandan, AB tarım politikalarına uyum ile IMF/DB dayatmaları arasında önemli çelişkiler olmasına karşın, AB yetkilileri tam bir çifte standartla, Türkiye'nin IMF/DB reçetelerinden sapmamasını dayatmaktadır. Böylelikle Türkiye, mevcut tarım politikaları sonucunda tarım yapılarını AB'ye yakınlaştırmak yerine uzaklaştırmakta, hatta hızlı bir tasfiye sürecine sokmuş bulunmaktadır.

AB ülkelerinde tarımsal katma değerin (tarımın ulusal gelire katkısının) yarısı ya da üçte ikisi oranında tarıma destekleme yapılırken, Türkiye'de bu oran yüzde 7 dolayına inmektedir. 2006 bütçesinde tarımsal desteklemeye sadece 4 milyar YTL (yaklaşık 2.4 milyar avro) ödenek ayrılmıştır. Bu rakam, bütçe borç faiz ödemelerinin onda birinden azdır.

Oysa, 6 Ekim tarihli 2004 Yılı İlerleme Raporu'na göre, bugünkü koşullarda Ortak Tarım Politikası'na (OTP'ye) göre, AB'nin Türkiye tarımına ayırması gereken destekleme bütçesinin 9 milyar avro olması gerekmektedir (kırsal/bölgesel kalkınma için gereken 2.3 milyar avro hariç). Bu 9 milyar avro'nun 8 milyarı doğrudan destekler, 1 milyarı ise pazar önlemleri ödemeleri için söz konusudur. Yani Türkiye, OTP'ye yaklaşmak için bugüne kıyasla tarıma 4.5 kat daha fazla kaynak ayırmak zorundadır. Bu da millî gelirinin şimdiki gibi yüzde 0.7'sini değil, yaklaşık yüzde 3.2'sini destekleme ödemelerine ayırması anlamına gelmektedir. Böylece

tarımsal katma değerin **dörtte birinin** tekrar tarıma destek olarak geri döndürülmesi mümkün olabilecektir. Görüldüğü gibi, bu bile AB'deki 1'e 2 veya 2'ye 3 oranlarının gerisinde kalacaktır; ama asgari hedef bu olmalıdır.

Oysa AKP'nin Nisan 2006'da çıkardığı Tarım Kanunu, tarıma yönelik destekleri GSMH'nın yüzde 1'ine getirmekle yetinmektedir. Bu göstermelik düzenlemelerin dahi, Mayıs 2006'daki ekonomik çalkantılar ve kamu maliyesine gelen yeni yükler gerekçesiyle ve IMF'nin mali disiplin taleplerinin artması nedeniyle 2006 yılı konjonktüründe uygulanma olasılığı kalmamış gözükmektedir.

Türkiye'nin AB ile ticari ilişkilerine genelde ve tarım düzleminde baktığımızda şunu görüyoruz: Türkiye'nin AB'den yaptığı ithalat genelde 1993 sonrasında 2002'ye kadar 1.6 kat artarken, tarımdaki ithalat da 1.5 kat artmıştır; bu artış oranları birbirine yakındır. Başka bir deyişle, Türkiye'nin 2003 sonrasında (son 3 yıldır) net tarım ithalatçısı olmasının arkasında en önemli etkenlerden biri, özellikle AB'den yaptığı tarım ithalatının artmış olmasıdır.

Türkiye'nin tarım ürünleri ithalatında AB'nin payı 1993'te yüzde 59.5'ti, yani zaten yüksekti. Ama bu pay 2002'de yüzde 73.9'dur, yani Türkiye AB'nin çok önemli bir tarımsal ürün ihracat pazarıdır. Kuşkusuz, bazı ürünlerinde Türkiye'nin de AB'nin önemli bir tedarikçisi olduğunu, AB'nin Türkiye açısından önemli bir ihracat pazarı olduğunu da unutmamak gerekmektedir. Ama muhtemel bir "tarımda serbest ticaret" senaryosunda, bizzat AB'nin saptamalarına göre, Türkiye'nin rekabetçi kalabilecek tarımsal ürünlerimizin sayısı çok az olacaktır. "Pazar Birliği" ve "Topluluk Tercihi"nin işlemesiyle, yalnızca yaş meyve ve sebze, fındık, koyun eti ve bakliyat gibi ürün veya alt sektörlerin rekabetçi olabileceği bizzat AB Komisyonu'nun "Etki Değerlendirme Raporu"nda belirtilmektedir.

Son 10 yılda AB ile tarımsal ticarette aleyhimize süren gelişmenin başlıca nedenleri şunlardır:

(i) Gümrük Birliği'nin "tarım ürünleri hariç" uygulandığı fazlaca basite indirgenerek algılanmaktadır. Birtakım tavizli tarım ürünleri kapsamı içinde, vergi alınmayan ya da düşük gümrük vergisi alınan tarım ürünleri kategorisi de vardır. 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararıyla kurulan Gümrük Birliği Anlaşması öncesinde, Türkiye'nin Topluluğa tanıdığı bu tavizli ürün kategorisinin oranı yüzde 7'dir; yani 1996 öncesinde Türkiye Topluluğa yüzde 7 civarında bir ürün için vergiden muafiyet sınırı tanımış. 1996 sonrasında bu oran yüzde 33'e çıkmış, yani Türkiye'nin Topluluk'tan olan ithalatının yüzde 33'üne düşük vergili ya da vergisiz bir ithalat rejimi sağlanmıştır; dolayısıyla tavizli tarım ürünleri sorununu unutmamak gerekir.

(ii) İşlenmiş tarım ürünlerinde -ki bunlar sınaî ürün sayılmaktadır- Türkiye ile AB dış ticaret dengesi negatiftir ve artmaya devam etmektedir. 1996'da Türkiye ile AB arasında işlenmiş tarım ürünlerinde (kısaca İTÜ'de) 30 milyon dolarlık bir negatif fark varken, bu miktar 2002'de 80 milyon dolara çıkmıştır. Halbuki bütün dünya söz konusu olduğunda, İTÜ'lerde Türkiye'nin ticareti pozitif bakiye vermektedir. Örneğin, 1996'da 398 milyon dolar pozitif bakiye verirken, bu bakiye 2002'de 211 milyon dolar olarak hâlâ önemli ölçüde pozitiftir. Eğer AB ile olan İTÜ ticaretimiz pozitif bakiye verse, dünya ile toplam İTÜ ticaretimizde daha da olumlu bir noktaya gelebilecektik.

Türkiye'nin işlenmiş tarım ürünleri ihracatında AB'nin payı 1996'da yüzde 6 iken, 2000'lerin başlarında yüzde 12'ye çıkmıştır. İlk bakışta gelişme olumlu görünmektedir; ancak Türkiye'nin İTÜ ithalatında AB'nin payı yüzde 90'lardadır. Başka bir deyişle, İTÜ'de Avrupa ezici bir üstünlüğe sahiptir.

1995 sonrasında işlenmemiş ya da işlenmiş (sınaî) tarım ürünlerinde niçin bu kadar Türkiye aleyhine bir gelişme var? Öncelikle şundan: 01.01.1995'ten itibaren Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)'nün

tarıma ilişkin yeni politikaları yürürlüğe girmiştir. AB özellikle işlenmiş tarım ürünlerinde önlem almış; ama diğer tarım ürünlerinde de gümrükleri yükseltmiştir. İTÜ'de AB'nin gümrükleri yükseltmesinin Türkiye'ye etkisi olumsuzdur; çünkü Türkiye bunları yükseltmemiş ve bir rekabet dezavantajıyla karşılaşmıştır (bilindiği gibi, Gümrük Birliği sonrasında, tarımsal sanayi mallarında sanayi payı için gümrükler sıfırdır, tarım payı için gümrük vergisi uygulaması devam etmektedir).

Öte yandan, 2004'te AB'ye katılan 10 ülke neredeyse 10 yıldır yararlandıkları o tercihli rejimden Türkiye yararlanmadığı için, Türkiye bu ülkeler karşısında da rekabet dezavantajına uğramıştır.

VIII.4. Tarımsal Çöküşte Asıl Sorumluluk Kimde?

AB'nin çifte standartları, ancak Türkiye'nin yönetici sınıflarının etken veya edilgen işbirliğiyle mümkün olabilirdi. Nitekim, tarımda son altı yıldır uygulamaya konulan politikalar, 2000 öncesinin "tarımda politikasızlık" dediğimiz uzağı göremeyen sığ anlayışlarını temelden değiştirmiştir. Artık ortada köşeleri iyice sivriltilmiş, çok bilinçli ve uzun vadeli olarak tasarlanmış yeni politikalar vardır. Şu farkla ki, bunları oluşturan Türkiye'nin tarım politikası sorumluları değildir. Bunun farkına varılmamış olması, yerli yönetici sınıflar açısından bir mazeret olamaz; kaldı ki, 1999 sonrası hükûmetlerinin tarım bakanları uygulanan tarım politikalarının dışa bağımlı niteliğinden yakınmışlar, ama başlangıçtaki çare arayışlarının umarsızlığını görünce kısa sürede teslimiyeti seçmişlerdir.

1999-2002 hükümeti ile 2002 sonrasının AKP hükümetleri arasında gene de şu ayırımı yapmakta yarar vardır: 1999'da iktidar olan koalisyon, iktidar olduktan 8 ay sonra IMF programını kabul ederek harfiyen uygulamaya başladı. Programın yol açtığı kriz, IMF/DB'nin elini zayıflatmak yerine güçlendirdi; panikleyen hükümete hem dışardan ekonomi bakanı dayatıldı, hem de "yapısal

reformlar" denilen piyasa merkezli (neo-liberal) düzenlemelerin daha üst perdeden dayatılması iklimi oluşturuldu. Buna karşılık AKP, kuruluşu sonrasında ve 2002 seçim kampanyasında IMF politikaları ve özellikle tarım politikalarını değiştirme vaadiyle iktidara talip olmuş, ama seçimleri kazandıktan sonra IMF/DB politikalarına tümüyle angaje olmuştur.

Altıncı yılını dolduran uygulamalar sonucunda tarımsal katma değerin göreli payının hızla gerilediği bir dönem yaşanmıştır. Daha hızlı gerileme ise tarımda çalışan nüfusun toplam istihdam içindeki payında görüldü; önümüzdeki dönemde daha da hızlı azalması beklenmektedir. Bu eğilimler tarımın göreli konumunu hızla dönüştürmekte, aynı zamanda kırsal göçü kontrol edilemez hâle getirmekte, kentsel/kırsal işsizlik oranlarını ve adi suç vakalarını tırmandırmaktadır. Tarımdaki değişimlere bağlı olarak tüm ekonomik ve toplumsal yapılar altüst olmakta, yeniden şekillenmektedir. Türkiye'yi istikrarsızlandırabilecek tüm öğeler birer birer oluşurken, Türkiye'nin yönetici sınıfları ise bu gelişmelere seyirci kalmaktadır.

IX

ALTERNATİF MAKROEKONOMİK POLİTİKA ARAYIŞLARI



IX.1. Bir Alternatif Model Tasarımı

Raporun bu bölümünde Türkiye ekonomisinin mevcut IMF programı altındaki işleyiş mekanizmalarını, karşılaşması muhtemel sorunlarını ve alternatif politika seçeneklerini çözümlemek amacıyla analitik bir modelleme çalışmasından yararlanacağız. Kullanacağımız analitik model, iktisat yazınında "hesaplanabilir genel denge" (HGD) modeli diye bilinen bir yaklaşıma dayanmaktadır. HGD modelleri bir ekonominin makroekonomik genel dengesi içerisinde "üretim -gelirlerin yaratılması-tüketim ve tasarruf-yatırımlar-kamu kesimi dengeleri ve dış ticaret ilişkileri"ni cebirsel denklemler aracılığıyla ayrıştırmaktadır. Model, ulusal ekonomideki mal ve hizmet piyasaları ile, işgücü, mali akımlar ve döviz piyasaları arasındaki fiyatlar, ücretler, faiz oranı ve döviz kuru dengelerini cebirsel tutarlılığı içinde dengeye getirmektedir. Böylelikle sergilenen çözümler verili iktisat politikaları altında ve uluslararası konjonktüre ilişkin temel varsayımlar dahilinde, Türkiye'nin yakın – orta dönemde yaşaması muhtemel ekonomik gelişmeleri göstermektedir. Elimizdeki model Telli, Voyvoda ve Yeldan (2006) tarafından geliştirilen bir araştırmaya dayanmakta olup, çalışmanın

daha teknik düzeydeki ayrıntılar ve veri kaynakları *http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_Uye/TVYFeb06.pdf* adresinden elde edilebilir.

Bu bölümde HGD modeli yardımıyla ele alınan soru şudur: *Türkiye mevcut IMF programının temel politika hedeflerinde değişikliklere giderek, işsizliğin azaltılması, kamu hizmetlerinin düzeyinin ve kapsamının genişletilmesi ve emek gelirlerinin düzeyi geliştirilerek gelir dağılımının iyileştirilmesi konularında daha üstün bir ekonomik başarım elde edebilir mi?* Elimizdeki makroekonomik model bu soruyu iki aşamada cevaplamaya çalışmaktadır: İlk olarak "mevcut IMF programının makroekonomik hedefleri altında Türkiye ekonomisinin 2006-2010 arasındaki seyri nasıl olacaktır?" sorusu tartışılmaktadır. İkinci olarak da, "bu programa alternatif olarak geliştirilebilecek kamu yatırımı öncelikli bir büyüme stratejisinin temel politika araçları ve hedefleri neler olmalıdır?" konusu ele alınmaktadır. Modelleme çalışması bir üçüncü soruya daha cevap aramakta ve Türkiye'nin 2006-2010 döneminde yaşaması muhtemel bir iç ya da dış şok sonrasında cari işlemler dengesinde gelişebilecek bir finansman sorununun ulusal ekonomiye yükleyebileceği maliyetleri ve intibak mekanizmalarını ele almaktadır.

Burada hemen belirtelim ki elimizdeki analitik çalışmanın bulguları BSB grubunun siyasi alternatif reçetesi olarak değerlendirilmemelidir. Burada yapılan çalışmanın ana vurgusu, mevcut IMF programından, neoliberal koşullandırmalardan ve sistemin genel işleyişinden kaynaklanan kısıtlar altında dahi, emek kesiminin refahını görece iyileştirecek politika alternatiflerinin varlığını tescil etmek ve Türkiye ekonomisinin mevcut program altında tehlike arz eden kırılganlıklarına dikkat çekmektir. Söz konusu model özü itibariyle bu amaçları analitik yöntemlerle tartışmaya yönelik bilimsel bir çabayı yansıtmaktadır.

IX.2. Modelin Özellikleri ve Temel Patika, 2006-2010

Elimizdeki HGD modeli Türkiye ekonomisini 9 sektöre ayrıştırarak incelemektedir: tarım, madencilik, tüketim malları imalat sanayi, ara malları, üretim malları imalat sanayi, enerji, inşaat, özel hizmetler ve kamu hizmetleri. Modelde işgücü *formel* ve *enformel* emek olarak iki kategoride değerlendirilmektedir. Üretim süreci her bir sektörde formel ve enformel emek, kamu ve özel sermaye ve ara malı girdilerinin kullanıldığı esnek üretim fonksiyonlarınca tanımlanmaktadır. İşgücü piyasalarında formel kesim ücretleri nominal olarak sabit alınmakta ve istihdam vergileri ile birlikte işgücü maliyetlerini oluşturmaktadır. Böylelikle verili işgücü maliyetleri altında işsizlik gözlenmektedir. Modelde tasarruflar hanehalkları tarafından yapılmakta, özel yatırımların sektörel dağılımı ise marjinal getiri ve kâr maksimizasyonu ilkesine uyularak gerçekleşmektedir. Kamu yatırımlarının sektörel dağılımı politika değişkeni olarak dışsal olarak verilmektedir.

Kamu sektörünün genel gelir-gider dengesi toplam vergilerden kamunun tüketim, yatırım ve faiz dahil transfer harcamalarının düşülmesiyle bulunmaktadır. Transfer harcamaları içinde sosyal güvenlik kuruluşlarına transferler politika seçeneklerine bağlı olarak içsel şekilde çözülmekte ve toplam transfer harcamalarının önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Ana transfer kalemi ise faiz harcamalarıdır. Faiz harcamaları, IMF programının ana hedefini yansıtan modelin "temel patikası" altında, kamunun faiz dışı genel dengesi millî gelire oranla yüzde 6.5 fazla verecek biçimde kısıtlanmıştır.

Model, ihracat ve ithalat taleplerini yurtiçi ve yurtdışı göreli fiyatlara bağlı olarak çözmekte ve ödemeler dengesi döviz kurunun serbestçe belirlenmesiyle sağlanmaktadır. Cari işlemler açığı ise uluslararası finansal akımların veri alınması neticesinde finanse edilmektedir. Cari açığın finansman biçimlerine göre dış borçlarda artış meydana gelmektedir.

Model 2006 sonrası büyüme patikasını şu varsayımlar altında belirlemektedir:

Reel faiz haddinin finansal dış piyasalarca (risk primi dahil) dışsal olarak belirlendiği varsayılmaktadır;

Dış sermaye akımları IMF programı tahminleri uyarınca dışsal alınmaktadır;

Reel döviz kuru, uluslararası sermaye hareketlerine ilişkin varsayımlar ve modelin ihracat, ithalat ve faktör gelir transferleri altında serbest olarak çözülmekte ve ödemeler dengesi akımlarını (döviz piyasasını) dengeye kavuşturmaktadır;

Formel kesim nominal ücretleri sabit alınmış ve işsizlik modelce içsel değişken olarak çözülmüştür;

Toplam faktör üretkenliğinde yıllık ortalama artış hızı 2004 için yüzde 2, 2005 için yüzde 5 olarak kabul edilmiş; 2006 sonrası patikada üretim artışlarının sadece sermaye birikiminden ve işgücü istihdamındaki artışlardan kaynaklanacağı varsayılmıştır;

İşgücü arzlarının yılda yüzde 2.5 genişleyeceği varsayılmıştır;

Kamu kesimi genel dengesinde IMF programının milli gelire oran olarak yüzde 6.5 faiz dışı fazla hedefi korunmuştur;

Kamu sektörel yatırımları politika değişkeni olarak belirlenmiş; özel yatırımların sektörel dağılımında ise kâr maksimizasyonu ilkesine göre model çözümleri esas alınmıştır;

Sosyal güvenlik kurumlarının toplam harcamaları milli gelire oran olarak belirlenmiş ve doğan açıklar kamu kesiminden doğrudan transferler ile kapatılmıştır.

Yukarıdaki politika tercihleri ve dışsal varsayımlar altında Türkiye ekonomisinin mevcut IMF programı dahilindeki ola-

sı gelişimi aşağıda Tablo IX.1'de sergilenmektedir. Modelin 2006-2010 arası çözümleri milli gelirin yılda ortalama yüzde 4.7 büyüyeceğini ve işsizlik oranının da yüzde 10 ile yüzde 8 arasında seyredeceğini tahmin etmektedir. Cari işlemler açığı, resmi varsayımlar altında "finanse edilebilmesi" durumunda milli gelire oran olarak yüzde 6 ile yüzde 5.5 arasında bir büyüklüğe ulaşmaktadır.

Tablo IX.1 : MODEL SONUÇLARI / MEVCUT IMF PROGRAMI VE ALTERNATİF BÜYÜME STRATEJİSİ

GSYİH Reel Büyüme Hızı

	Gerçekleşme	IMF Programı Temel Patikası	Alternatif Büyüme Stratejisi
2003	0.059		
2004	0.090	0.083	0.083
2005	0.055	0.060	0.059
2006		0.045	0.081
2007		0.045	0.049
2008		0.046	0.049
2009		0.046	0.049
2010		0.047	0.048

Özel Harcanabilir Gelir / GSYİH

	Gerçekleşme	IMF Programı Temel Patikası	Alternatif Büyüme Stratejisi
2003	0.925	0.925	0.925
2004	0.910	0.900	0.925
2005	0.880	0.847	0.870
2006		0.837	0.803
2007		0.832	0.801
2008		0.826	0.799
2009		0.821	0.796
2010		0.816	0.794

Özel Yatırımlar / GSYİH

	Gerçekleşme	IMF Programı Temel Patikası	Alternatif Büyüme Stratejisi
2003	0.113	0.179	0.179
2004	0.142	0.212	0.218
2005	0.140	0.285	0.291
2006		0.287	0.249
2007		0.286	0.246
2008		0.285	0.244
2009		0.284	0.242
2010		0.284	0.240

Kamu Yatırımları / GSYİH

	Gerçekleşme	IMF Programı Temel Patikası	Alternatif Büyüme Stratejisi
2003	0.044	0.044	0.044
2004	0.038	0.036	0.023
2005	0.029	0.023	0.010
2006		0.024	0.070
2007		0.025	0.070
2008		0.025	0.070
2009		0.026	0.070
2010		0.027	0.070

Özel Tüketim Harcamaları / GSYİH

	Gerçekleşme	IMF Programı Temel Patikası	Alternatif Büyüme Stratejisi
2003	0.668	0.690	0.690
2004	0.666	0.671	0.690
2005	0.650	0.632	0.649
2006		0.625	0.600
2007		0.620	0.598
2008		0.616	0.596
2009		0.612	0.594
2010		0.608	0.593

Kamu Kesimi Borçlanma Gereği / GSYİH

	Gerçekleşme	IMF Programı Temel Patikası	Alternatif Büyüme Stratejisi
2003	0.095	0.096	0.096
2004	0.059	0.065	0.066
2005	0.020	-0.002	-0.001
2006		-0.009	0.020
2007		-0.012	0.019
2008		-0.015	0.018
2009		-0.018	0.017
2010		-0.022	0.016

Cari Açık / GSYİH

	Gerçekleşme	IMF Programı Temel Patikası	Alternatif Büyüme Stratejisi
2003	0.035	0.040	0.040
2004	0.052	0.048	0.049
2005	0.066	0.068	0.069
2006		0.066	0.064
2007		0.063	0.062
2008		0.060	0.059
2009		0.058	0.057
2010		0.055	0.055

Özel Sektör Dış Borç Stoku / GSYİH

	Gerçekleşme	IMF Programı Temel Patikası	Alternatif Büyüme Stratejisi
2003	0.309	0.305	0.305
2004	0.308	0.329	0.332
2005	0.322	0.378	0.382
2006		0.429	0.421
2007		0.474	0.467
2008		0.515	0.508
2009		0.551	0.544
2010		0.583	0.577

Kamu Dış Borç Stoku / GSYİH

	Gerçekleşme	IMF Programı Temel Patikası	Alternatif Büyüme Stratejisi
2003	0.276	0.284	0.284
2004	0.229	0.262	0.264
2005	0.178	0.246	0.249
2006		0.237	0.232
2007		0.227	0.223
2008		0.217	0.214
2009		0.208	0.206
2010		0.200	0.197

Kamu İç Borç Stoku / GSYİH

	Gerçekleşme	IMF Programı Temel Patikası	Alternatif Büyüme Stratejisi
2003	0.564	0.562	0.562
2004	0.545	0.573	0.578
2005	0.548	0.600	0.607
2006		0.575	0.565
2007		0.542	0.562
2008		0.508	0.558
2009		0.472	0.554
2010		0.435	0.548

Modelin mevcut IMF programını sergileyen temel patika çözümleri, programın verili maliye politikaları altında kamu borçlanma gereğinin 2006'dan sonra eksiye döneceğini, dolayısıyla kamunun net borç ödeyicisi konumuna geçeceğini öngörmektedir. Bu koşulun gerçekleşmesi durumunda brüt iç borç stokunun milli gelire oran olarak 2010 yılında yüzde 43.5'e düşeceği öngörülmektedir.

Burada şu soruyu sormak durumundayız: *ne pahasına?* Ekonomide fiyat istikrarı ve borç yükünün düşürülmesi temel amacına yönelik olarak izlenen daraltıcı maliye politikalarının ulusal ekonomiye ve emekçilere olan maliyetleri nelerdir? Kamu yatırımlarındaki gerilemenin getirdiği kamu hizmetlerindeki aksaklıklar, süregelen işsizlik ve dış borçlanma ile sürdürülen cari açık gibi sorunların gelecek yıllarda Türkiye için yaratması muhtemel iktisadî ve sosyal maliyetleri nasıl giderilebilir?

Modelin uygulanmasındaki bu ikinci aşamada alternatif bir kamu maliyesi ve istihdam politikası setini tartışmak istiyoruz. Öncelikle istihdama yönelik politikaları ele alacağız.

Türkiye'de süregelen işsizlik sorununun ardındaki önemli bir etkenin yüksek istihdam vergileri olduğu sıkça savunulan bir tezdir. Gerek işveren örgütleri gerekse işçi sendikaları çıplak işgücü maliyetleri üzerindeki giydirilmiş maliyetlerin işverene yüksek bir yük getirdiğini ve işgücü piyasalarında da kayıt dışılığı özendirerek enformel istihdam biçimlerini artırdığını savunmaktadırlar. Öte yandan, Türk vergi sisteminin çoğunlukla dolaylı vergilerden oluşması ve doğrudan vergilendirmeye yönelik denetim sisteminin yetersiz oluşu gerekçe gösterilerek, üretim ve istihdam üzerindeki vergi yükünde herhangi bir düzeltmeden çekinilmektedir.

Bu çalışma kapsamında ilk olarak bu tür bir vergi reformunu model çerçevesi içinde sınamaktayız. Modelde 2006-2010 patikasının tüm varsayımlarını aynen kabul ederek, istihdam vergilerinde mevcut yüzde 19 düzeyinden 5 puanlık bir indirimin etkisini ayrıştıracağız. Bu tür bir vergi indiriminin formel kesim ücret ma-

liyetlerini gerileterek formel işgücü istihdamını artırması ve dolayısıyla işsizlik oranında düşüş yaşanması normal bir sonuç olarak beklenmelidir. Gerçekten bu türden bir model senaryosu bize söz konusu vergi indirimi altında işsizlik oranında yaklaşık iki puanlık bir azalma olacağını göstermektedir. Ancak burada daha ayrıntılı olarak raporlamadığımız bu tür basit bir senaryonun, kamu maliyesine önemli olumsuz etkilerinin de ortaya çıktığını gözlemekteyiz. Modelin sonuçlarına göre, istihdam vergi oranındaki indirim, kamu kesiminin toplam gelirlerinde de azalma yaratmaktadır. Burada mevcut IMF programının yüzde 6.5'lik faiz dışı fazla kısıtı uygulandığında ise kamunun açığında (ve dolayısıyla borçlanma gereğinde) önemli bir değişiklik yaşanmamaktadır. Zira bu kısıtı sağlamak için kamu faiz harcamaları dışındaki harcamalarını düşürmek zorunda kalmaktadır. Burada da ana yük kamunu yatırım harcamaları üzerine binmektedir. Modelin sonuçları IMF faiz dışı fazla hedefini tutturabilmek için kamunun yatırım harcamalarını da geriletmek zorunda kalacağını ve buradaki simulasyon uygulaması altında kamunun yatırım harcamalarının milli gelire oranının (zaten çok düşük olan) 2005'teki yüzde 3 düzeyinden, 2010'a gelindiğinde yüzde 1.9'a düşürülmesi gerekeceğini hesaplamaktadır. Türkiye'nin yüzde 1.9'luk bir yatırım oranı ile kamu hizmeti sunması ve sosyal politikalarını sürdürmesi olanaksızdır.

Bu gözlemden hareketle daha kapsamlı ve heterodoks nitelikli bir alternatif programın tasarlanması kaçınılmaz gözükmektedir. Bu tür bir programın bir yandan işsizlik ile mücadele araçlarını geliştirirken, diğer yandan da, kamu kesimi üzerine aşırı yük getirip, kamu hizmetlerini geriletmemesi sağlanmalıdır. Bu temel yaklaşımdan hareketle, şu alternatif büyüme stratejisini modelde sınamaktayız: (i) istihdam vergi yükünün azaltılması; (ii) kamu kesimi faiz dışı fazlası hedefinin yüzde 3.5'e çekilmesi; (iii) kamu yatırımlarının milli gelirin yüzde 7'sine çıkartılması ve (iv) istihdam vergilerindeki gelir kaybını ve artan kamu yatırımlarını finanse etmek için doğrudan gelir vergilerinin artırılması.

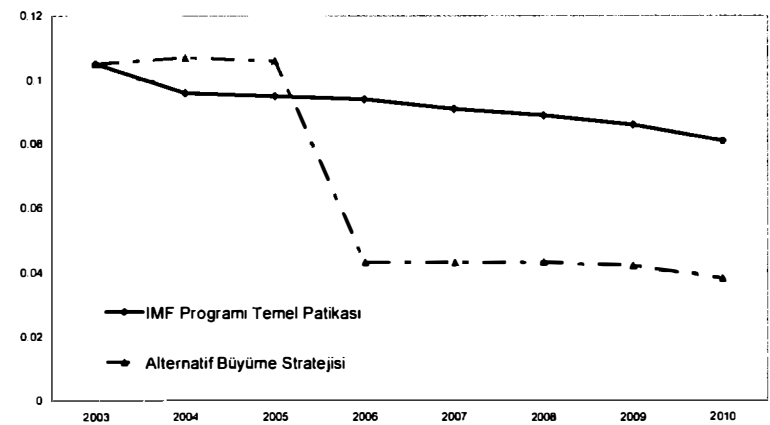
Bu stratejide milli gelir içerisinde kamu yatırım payının yüzde 7'ye yükseltilmesi aslında 1990'lar boyunca gerilemekte olan kamu yatırımlarını tekrardan 1980'ler ortalama düzeyine çıkartmayı amaçlamaktadır. Söz konusu oranın Türkiye'nin 1970'ler ortalamasının hala çok altında olduğunu hatırlatmakla yetinmekteyiz.

Faiz dışı fazla hedefinin yüzde 6.5'ten, yüzde 3.5'e düşürülmesi kamunun azalan gelir ve artan faiz dışı harcama yükünü karşılayabilmesi için gerekli fon akımını sağlamaya yönelik bir tedbirdir. Aslında bu yaklaşım Brezilya ve Arjantin tarafından geçtiğimiz yıl duyurulan *Copacabana Deklarasyonu* içinde yer almaktaydı. Brezilya ve Arjantin, IMF programının kendi ülkeleri için biçmekte olduğu faiz dışı fazla yaratma kısıtında geçen maliye tanımlamalarını kabul etmeyerek, kamunun sosyal hizmet yaratan yatırım harcamalarını bu kısıtın dışında tutacaklarını deklare etmişlerdi. Dolayısıyla, burada sözü geçen alternatif faiz dışı fazla hedefi aslında kamunun faiz dışı harcamalarını yeniden tanımlamaya yönelik bir çaba olarak değerlendirilmelidir. Türkiye'nin "borçların çevrilmesi ve finansal sistemin sağlığı" gibi gerekçeler ile stratejik sosyal hizmetlerinin ve eğitim, sağlık gibi sosyal altyapı yatırımlarının geriletilmesi ilerisi için onarılmaz yaralar açacak gelişmeler olarak görülmelidir. Diğer yandan, artan kamu yatırımlarının ekonomide eğitimli işgücünün artışını da sağlayacağı ve dolayısıyla ulusal ekonomide üretkenlik artışlarını da hızlandıracağı düşünülmelidir. İktisat biliminin "*içsel büyüme*" yazınında geliştirilen bu kuramsal savı destekleyen birçok çalışma bulunmaktadır. (bkz. örneğin, Glomm ve Ravikumar, 1992; Barro, 1991; ve Jung ve Thorbecke, 2003). Biz burada modelin teknik çözümlemeleri içinde kamunun sosyal hizmet yatırımlarındaki artıştan kaynaklanması muhtemel bu tür üretkenlik kazanımlarını ayrıca dahil etmemekteyiz. Bu tür katkıların niteliğini iktisat kuramı açık olarak önermekle birlikte, nicelik ve süre açısından bu tür bir üretkenlik artışını modele rastgele varsayımlarla dahil etmenin teknik olarak sakıncalı olduğunu düşünmekteyiz. Bu yüzden modelin "alternatif büyüme projeksi-

yonu", gerçekleşmesi muhtemel büyüme oranlarından daha düşük değerler vermektedir.

Bu tür bir alternatif büyüme stratejisinin temel makroekonomik büyüklüklere ilişkin çözümleri yukarıdaki Tablo IX.1'de karşılaştırmalı olarak sergilenmektedir. Görüleceği gibi mevcut program ile alternatif strateji arasında büyüme hızında çok büyük bir fark yaratılmamaktadır. Bunun nedeni, biraz önce değindiğimiz gibi, alternatif büyüme stratejisinden beklenen olası üretkenlik artışlarının modele yansıtılamamış olması ve kısa dönemde salt sermaye birikiminden kaynaklanan büyümenin çok farklı patikalar izlemesinin mümkün olamayacağıdır. Öte yandan, işsizlik konusuna baktığımızda model sonuçları alternatif stratejinin istihdam kazanımlarının son derece güçlü olabileceğini önermektedir (Şekil IX.1).

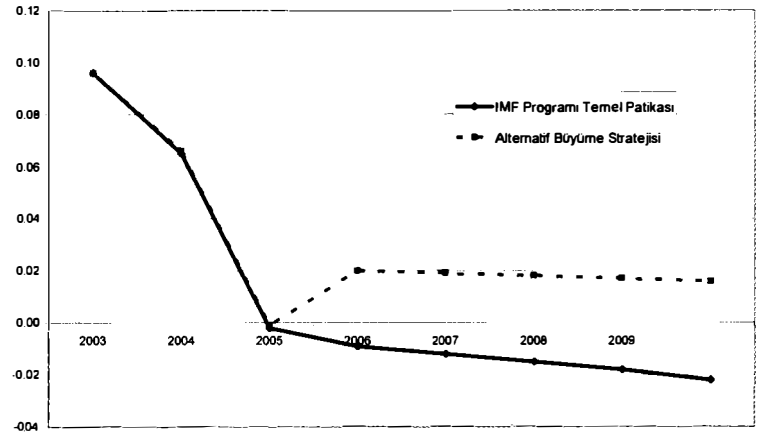
Şekil IX.1 MEVCUT IMF PROGRAMI VE ALTERNATİF BÜYÜME STRATEJİSİ ALTINDA İŞSİZLİK ORANI



Alternatif strateji altında kamu kesiminin borçlanma gereği artıya geçmektedir. Faiz dışı fazla tanımının değiştirilmesi neticesinde kamu kesiminin fon ihtiyacının artması beklenen bir gelişme olacaktır. Ancak model çözümleri KKBG/GSYİH oranının makul düzeyde seyretmekte olduğunu ve iç borç yüküne de mevcut düzeyinden daha fazla bir artış getirmediğini önermektedir.

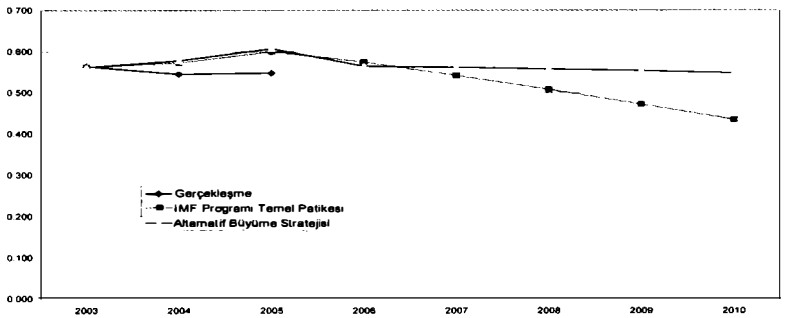
Aşağıdaki Şekil IX.2'de KKBG yükü milli gelire oran olarak izlenebilir. 2010 yılına değin KKBG milli gelire oran olarak yüzde 2 düzeyinde seyretmektedir.

Şekil IX.2 KAMU KESİMİ BORÇLANMA GEREĞİ / GSYİH



Bu gelişme sonucunda milli gelire oran olarak iç borç yükünün 2006 düzeyinin üzerine yükselmediği dolayısıyla piyasa deyimiyle "borçların çevrilebildiği" gözlenmektedir (Şekil IX.3).

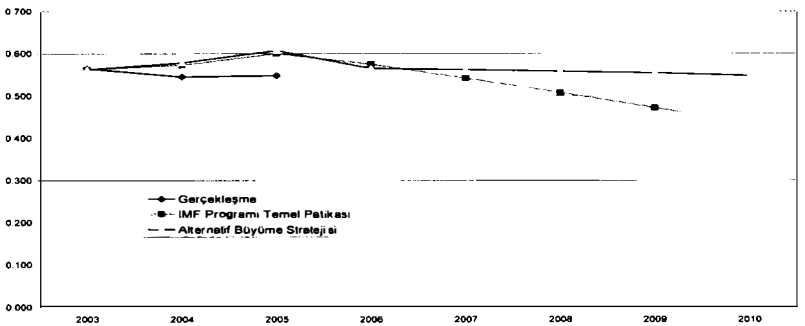
Şekil IX. 3 KAMU İÇ BORÇ STOKU / GSYİH



İç borçlanma temposunun alternatif büyüme patikası altında son derece muhafazakar üretkenlik artış varsayımları ve düşük büyüme oranları altında dahi tutturulabiliyor olması alternatif programda mali dengelerin korunabileceği konusunda destek sağlamaktadır.

Elbette buradaki mali düzelme doğrudan vergi gelirlerinin, düşürülmüş olan istihdam vergilerini ikame edebilmesiyle mümkün olacaktır. Modelin cebirsel çözümleri, kamu yatırımlarının daha düşük üretim-istihdam vergisi altında finanse edilebilmesi için gerekli doğrudan gelir vergisinin milli gelire oranının efektif olarak yüzde13'e çıkartılmasını savlamaktadır (Şekil IX.4).

Şekil IX. 4 DOĞRUDAN VERGİ GELİRİ / GSYİH ORANI

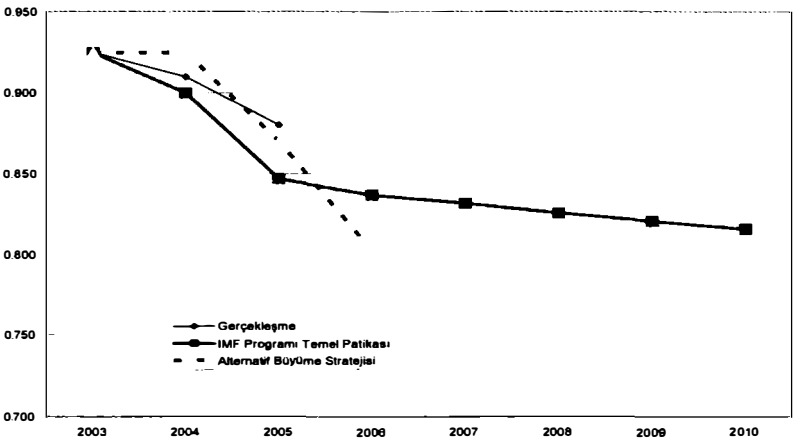


Dolayısıyla Türkiye'nin işsizlik ile mücadele için düşürmek durumunda kalacağı vergi kayıplarını telafi etmek ve kamu yatırımlarının da canlandırmak için gerek duyacağı fonların nihai olarak gelir vergisinden kaynaklanması gerekecektir. Model çözümleri burada milli gelire oran olarak 5 puanlık bir vergi artışını gerekli görmektedir.

Bu tür bir vergi yükünün özel harcanabilir gelirde daralma ile sonuçlanması kaçınılmazdır. Ancak model çözümleri özel harcanabilir gelirdeki azalışın milli gelire oran olarak sadece yüzde 2 düzeyinde olacağını göstermektedir. Yani özel sektörde artan gelir

vergisi yükü, bir yandan istihdamdaki artışlardan kaynaklanan gelir artışlarıyla, diğer yandan da kamu yatırımlarının getirdiği milli gelir artışları ile önemli ölçüde telafi edilebilmektedir (Şekil IX.5).

Şekil IX. 5 ÖZEL HARCANABİLİR GELİR / MİLLİ GELİR



Özet olarak, burada sadece teknik düzeyde sınama olanağı bulabildiğimiz alternatif bir büyüme stratejisinin ana mesajı şudur: kamu yatırımlarından kaynaklanan bir kamusal hizmet anlayışını ön plana çıkartan ve istihdamı artırmak amacıyla işgücü piyasaları üzerindeki mali yükleri düşürmeyi hedefleyen bir yatırım -istihdam ve büyüme politikası, doğrudan gelir vergisi oranlarındaki ayarlamalar ile mali dengeleri sağlayabilir. Buradaki mali yükün düşürülmesi ve kamunun faiz dışındaki harcamalarına kaynak sağlayabilmesi için bu politikalar, faiz dışı fazla hedefinin düşürülmesi ile desteklenebilir. Modelin cebirsel çözümleri almaşık seçenekler kümesi içerisinde muhtemel çözümlerden sadece bir tanesini sergilemektedir. Alternatif kombinasyonlar altında gerçekçi ve tutarlı başka seçeneklerin de bulunabileceği kuşkusuzdur.

Dolayısıyla buradaki model çalışması alternatifsiz olduğu iddia edilen IMF programının teknik düzeyde bir çalışmayla istihdam,

büyüme ve sosyal refah açısından daha iyi sonuçlar sunabilecek alternatiflerinin var olduğunu vurgulamaktadır.

IX.3. Cari Açığın Finansmanı Sorunu

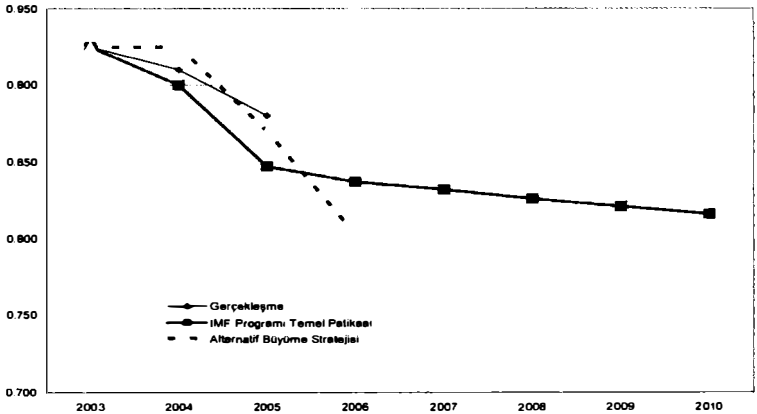
Türkiye'nin 2003'ten bu yana hızla artan cari işlemler açığı sorunu yukarıda dördüncü bölümde ayrıntılı olarak tartışılmış ve bu açığın finansman biçimlerinden kaynaklanan kırılganlıkların ulusal ekonominin uzun dönemli dengeli büyümesi önündeki en önemli tehlikelerden birini oluşturduğuna dikkat çekilmiş idi.

Burada tekrar vurgulamak gerekirse, Türkiye'de cari işlemler açığının tehlikesi bizzat finanse ediliş biçiminden kaynaklanmaktadır. Türkiye'nin üretici sektörleri giderek ithalata bağımlı hale gelmektedir. Nihai olarak spekülatif finansal sermaye girişleri ile finanse edilen bu ithalat talebi, ulusal ekonominin iç dinamikleri yerine spekülatif nitelikli ve kısa vadeli sermaye girişlerini gerekli kılmaktadır. Bu anlamda ulusal sanayinin üretim yapısı giderek ithalata ve sermaye girişlerine bağımlı hale gelmektedir.

Burada ekonomik yapının ithalata ve sermaye girişlerine bağımlılığını bir kez de teknik olarak göstermek için modelin analitik yapısından bir kez daha yararlanacağız. Türkiye'de sermaye girişlerine bağımlılığın boyutlarını vurgulamak için şu basit senaryoyu gündeme getirmekteyiz: sermaye girişleri tekrardan 2003 düzeyine geri dönerse ve bu olgu reel faiz yükünü de 2003 düzeyine yükseltirse, bu şokun etkileri neler olabilir? Dikkat edilirse burada sorulan soru, sermaye hareketlerinin *eksiye dönerek çıkış* haline dönüşmesi değil, sadece *giriş hızında 2003 düzeyine geri dönüş*ün etkileridir. Yani 2001 ya da 1994 krizi ölçeğinde bir sermaye kaçışı yerine, ekonominin "normal" boyutlarda cari açık verdiği son yıl olan 2003 koşullarının 2006 sonrasına taşınması durumu araştırılmaktadır.

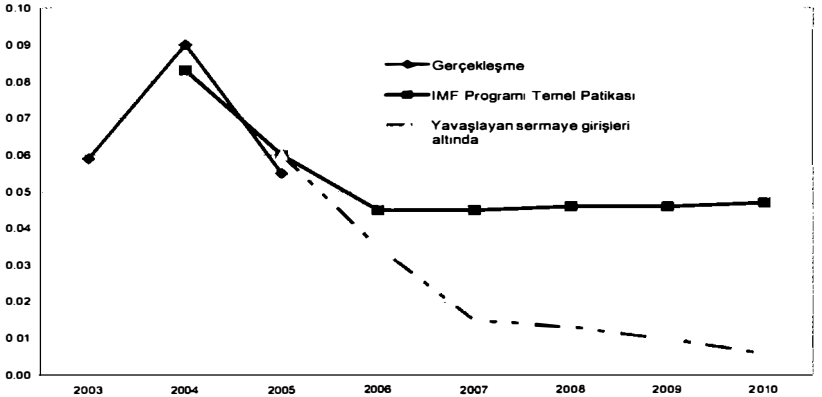
Model çözümleri bu tür bir senaryo altında cari işlemler açığının milli gelire oran olarak yüzde 3'e (2003'teki düzeye) gerileyeceğini öngörmektedir (Şekil IX. 6).

Şekil IX. 6 YAVAŞLAYAN SERMAYE GİRİŞLERİ ALTINDA CARİ AÇIK / GSYİH



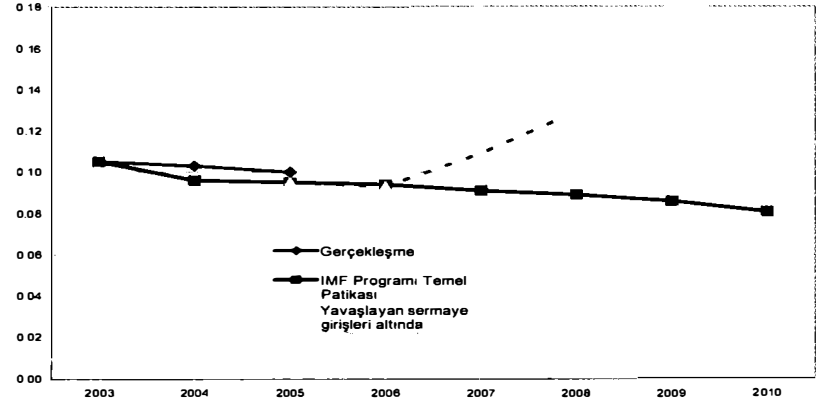
Dış açıktaki bu tür bir daralma ile birlikte reel faiz oranının 2003 düzeyine çıkması durumunda, milli gelirin reel büyümesi, hızla gerilemekte ve 2010 itibariyle *eksi* yüzde 2'ye inmektedir. Yavaşlayan sermaye girişleri hem ithalatı hem de sermayenin fiyatını yükseltirse milli gelirin artış hızının sürdürülmesi imkansız hale gelmektedir. Dolayısıyla ekonominin sermaye girişlerinde sürekli bir artışa ihtiyacı olduğu ortadadır. Ulusal ekonominin bu şekilde sermaye hareketlerine bağımlı hale gelmesi, uzun dönemli ve istikrarlı büyüme önündeki en büyük engel olarak gözükmektedir (Şekil IX.7).

Şekil IX. 7 YAVAŞLAYAN SERMAYE GİRİŞLERİ ALTINDA MİLLİ GELİR REEL BÜYÜME



Düşen büyüme temposu işsizliğin yeni bir sıçrama göstermesine neden olmakta ve 2010 yılına değin işsizlik oranının yüzde16'nın üzerine çıkacağı hesaplanmaktadır (Şekil IX.8).

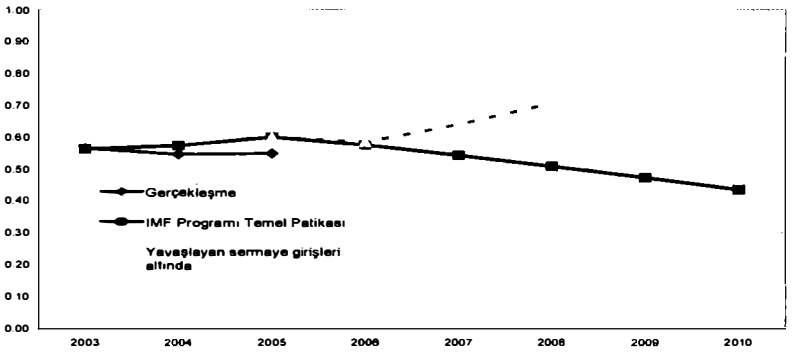
Şekil IX. 8 YAVAŞLAYAN SERMAYE GİRİŞLERİ ALTINDA İŞSİZLİK ORANI



Düşen reel gelir ve artan faiz yükü ise nihai olarak kamu dengelerini bozmakta ve borçlanma gereğini yükseltmektedir. Bunun sonucunda da iç borç stokunda hızlı bir artış gözlenmektedir. Faiz oranındaki yükselmeyle birlikte, kamunun artan fon ihtiyacı, eko-

nomideki yatırım temposunu da yavaşlatmakta ve uzun süreli bir durgunluk kaçınılmaz hale gelmektedir (Şekil IX.9).

Şekil IX. 9 YAVAŞLAYAN SERMAYE GİRİŞLERİ ALTINDA İÇ BORÇ STOKU / MİLLİ GELİR



Modelin teknik cebirsel çözümleri altında gözlediğimiz bütün bu olumsuz gelişmeler, sermaye hareketlerinde aslında bir çöküşten ziyade, sadece bir yavaşlama yaşanması durumunda dahi olası bir reel faiz artışı ile birlikte ekonomideki dengelerin şiddetle sarsılabileceğini vurgulamaktadır.

Türkiye spekülatif-yönlü büyüme sürecini bir an önce terk etmek zorundadır.

X

SONUÇ



Bu çalışma, BSB'nin kamuoyuna her yıl düzenli olarak sunmakta olduğu yıllık değerlendirmelerini sürdürmektedir. 2006 yılı başında ülkemizin ekonomik, siyasal ve sosyal yaşamına ilişkin değerlendirmelerin sunulduğu bu raporun ana temasını, IMF ile 1998'de başlatılan *Yakın İzleme Anlaşması* sonrası Türkiye ekonomisinin gelişim dinamiklerinin ve sorunlarının irdelenmesi oluşturmaktadır. Raporda ayrıca teknik bir makroekonomik çalışması sunulmakta ve kamu yatırımlarından kaynaklanan *alternatif bir büyüme stratejisinin* ana unsurları tartışılmaktadır.

IMF'nin Türkiye'nin iktisadi, siyasi ve sosyal politikaları içindeki konumu özellikle *1998 Yakın İzleme Anlaşması*'ndan bu yana daha da belirginleşmiştir. IMF, 1997 Asya Krizi'nden çıkardığı derslere de dayanarak, Türkiye ekonomisi üzerindeki denetimini bu tarihten sonra daha da derinleştirmek ve bunu daha kurumsal bir niteliğe kavuşturma ihtiyacı duymuştur. Benzer şekilde yerli burjuvazi de, 1989 sonrasında, Türkiye'nin içinde bulunduğu dışa açık makroekonomik yapının kendi çıkarlarını doğrudan gözetmeyen, rastgele politikalar içinde biçimlendirilmesinden rahatsızlık duymuş ve uluslararası yeni işbölümünde Türkiye'nin "yeni yükselen piyasalar" arasında yer almasını garantiye alacak dönüşümlerin bir an önce sonuçlandırılmasını açıkça ve acilen arzular

hale gelmiştir. Burjuvazinin bu özlemi, Türkiye'nin kaderine kesin ve sınırsız bir egemenlik kurma girişimine dönüşmüştür.

Bu programın hayata geçirilmesi özünde uluslararası sermaye ile (ve onun üst-örgütleriyle) tam işbirliğiyle mümkün olabilmiştir. Bu işbirliği, Türkiye burjuvazisinin etkili ve egemen öğelerinin "ulusal" ve göreli olarak "bağımsız" özellikler taşıyabilen birikim biçimlerini dönüşü olmayan bir biçimde terk etmiş oldukları anlamına da gelmektedir.

Türkiye burjuvazisinin bu dönüşümü, bir yandan da kapitalist dünyada 1980'lerden beri "devlet"e yönelik olan sürdürülen ideolojik saldırının ulusal düzeyde bir yansımasıdır.. Bu saldırının amacı, kökleri Aydınlanma geleneğine dayanan, devletin belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için "akılcı bir araç" olarak kullanılması anlayışını itibar kaybına uğratmaktır. Öte yandan, piyasanın daha etkin çalışması için devlet müdahalesine gereksinim olduğu görüşü, 1990'lardan itibaren giderek ağırlık kazanmaya başlamıştır. İlk bakışta, neoliberal yaklaşımdan bir kopuşun ifadesi olarak algılanabilecek bu görüş, "rekabet devleti", "düzenleyici devlet" ve "iyi yönetişim", gibi kavramları öne çıkardığı ölçüde, söz konusu yaklaşımın hegemonyasını pekiştirmekte işlevsel olmaktadır.

Diğer bir deyişle, "küreselleşme" çağında müdahalenin sadece biçimi değil ölçekleri ve araçları da değişime uğramaktadır. Çünkü, daha önce merkezi yönetimin üstlendiği birtakım işlevleri, söz konusu kurumsal aktörlerin devralması öngörülmektedir. Aynı zamanda, bu aktörler "kazananlar" koalisyonunun ögeleri ve/veya belirleyicileri olmaya başlamaktadır.

Çalışma boyunca detaylı olarak incelendiği üzere, söz konusu program Türkiye'nin ekonomik ve siyasal bağımsızlığına yönelik açık bir tehdit oluşturmakta ve emeği ile geçinen geniş halk kesimlerinin kazanılmış haklarını geriletmektedir. Özetle, 1998 sonrası *IMF Yakın İzleme Anlaşması* çerçevesinde uygulanan politikalar, ülkemizin hedeflerini ve kaynaklarını kendisinin belirlediği bağımsız, görece eşitlikçi ve sosyal dayanışmacı bir kalkınma stratejisi uygulayabilmesinin önündeki en büyük engeldir.

IMF ile 1998'den bu yana *Yakın İzleme Anlaşması* adı altında sürdürülmeye çalışılan programın ve buna eşlik eden DB yönlendirmelerinin amaçları çok açıktır. Bu program, Türkiye'yi uluslararası iş bölümü içerisinde emek-yoğun ve düşük teknolojik içerikli sektörlerde uzmanlaştıran, yerelleşme ve sivil toplum örgütlerine dayalı demokratikleşme mesajlarıyla kamu sektörünü dağıtıp parçalayarak etkisizleştirmeyi amaçlayan, sağlık, eğitim gibi temel kamu hizmetlerini özel sermayenin kâr güdüsü altında ticari bir metaya dönüştürerek, toplumun en temel ihtiyaçlarını ulusal ve uluslararası sermayenin sömürüsüne açmayı hedefleyen neo-liberal projenin bir uygulamasıdır. Söz konusu proje, her şeyden öte, Türkiye'nin iktisadi ve siyasi bağımsızlığını ve emekçilerin 1960'lardan bu yana toplumsal kazanımlarını ortadan kaldırmaya yönelik açık tehditler içermektedir.

Dolayısıyla, IMF ve DB ikilisi tarafından yönlendirilmekte olan bu programa karşı çıkışımız, ulusal kimliğimizi ve ekonomik-siyasi bağımsızlığımızı ve emeğin toplumsal haklarını koruma kaygısından kaynaklanmaktadır.

Burada son bir adım olarak, bu değerlendirmeleri son on beş yıldan bu yana daima gündemde olan finansal krizlere ilişkin tartışmalara taşırsak şu vurguyu çok açık olarak yapmamız gerekmektedir: ***Türkiye ekonomisinin kısa dönemli geleceği, uluslararası finans kapitale teslim edilmiştir.*** Bu durum, ekonomiyi sistematik olarak kırılganlaştırmıştır; potansiyel krizlere yatkın hale getirmiştir. BSB, haklı çıkmanın keyfini sürmek için bir kriz beklentisi içinde veya "piyasa aktörlerini krizlere karşı uyarmak" peşinde değildir. Tarihsel deneyimlerden biliyoruz ki, krizler, her yerde halkı çaresizliğe sürükler; emekçileri örgütsüzleştirir; ortaklaşa direnme, mücadele gücünü yok eder; siyasetten uzaklaştırır. Türkiye'nin yakın geçmişindeki tüm krizler, karanlık, faşizan, köktendinci ideolojilerin yeşermesinin ideal ortamlarını oluşturmuşlardır.

BSB'nin bu çerçeve içindeki saptama ve çözümlemeleri, böyle

bir senaryoyu gündeme getirebilecek süreçleri ortaya koymak ve ülkeyi daha da karanlık sonuçlara sürükleyebilecek kriz ortamlarının patlak vermesine karşı emekçilerin dikkatini çekme çabasını ifade etmektedir.

SON SATIRLAR



BSB incelemesinin buraya kadar okuduğunuz bölümleri, Mayıs 2006'nın ikinci yarısında tamamlanmıştır. Mayıs 2006 sonrasında Türkiye ekonomisinde ve Türkiye'nin dış ilişkilerinde çok önemli gelişmeler izlenmiştir. 2006 yılının kapsamlı bir değerlendirmesini BSB'nin 2007 yılı için tasarladığı araştırmalara bırakmak üzere, burada Mayıs 2006-Ocak 2007 döneminin çarpıcı olaylarını kısaca gözden geçirmek istiyoruz. Bu gözlemlerin incelemedeki analizi ve ulaşılan sonuçları yanlışlamak şöyle dursun, daha da güçlendirdiği kanısındayız.

2006'da Kuşbakışı Türkiye Ekonomisi

2006'da Türkiye ekonomisi üzerinde sağlıklı yorumlar yapabilmek için, o yıla ait milli gelir, ödemeler dengesi, dış borç ve istihdam verilerinin yayımlanmasını bekleyeceğiz.

Yine de, 2006'nın 9–11 aylık verileriyle yakın geçmişe ilişkin bulgularımızı birleştirerek bir "ilk değerlendirme" yapabilecek durumdayız. Şimdilik birkaç genel saptama yapmakla yetinelim:

- Türkiye ekonomisi artık dış dünyadan para gelince büyüyen, para girişi yavaşlayınca durgunlaşan, hatta gerileyen bir özellik kazanmıştır. AKP iktidarı bu bakımdan olağa-

nüstü şanslı bir konjonktür yakalamıştır. Ekonominin dibe vurduğu bir dönemde iktidar bu partiye "altın bir tepsi" ile sunulmuş, uluslararası özel sermaye hareketlerinde belirgin bir canlanmanın gerçekleştiği 2003-2005 yıllarının ortamı Türkiye'ye de fazlasıyla yansımış, 2003 ile Kasım 2006 arasında Türkiye'ye giren yabancı kökenli sermaye (önemli bir bölümü "sıcak para" olmak üzere) yaklaşık 117 milyar $'a ulaşmıştır. Üstelik dış kaynak girişleri 2003'ten bu yana *hemen her yıl artarak* gerçekleşmektedir. Ekonominin bu yıllar boyunca kesintisiz ve (resmi tahminlerdeki abartıya rağmen) yüksekçe bir tempo ile büyümesine AKP'nin (sermaye iktidarının önündeki engelleri kaldırma çabasını sürdürmek ötesinde) hiçbir katkısı olmamıştır. Uygulanan iktisat politikaları, son yıllarda hükümetlerden bağımsızlaşmıştır. BSB'nin elinizdeki çalışmasının başlığı, teşhisi doğru koymaktadır: *IMF Gözetiminde On Uzun Yıl: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset...*

Yakın geçmişin "farklı hükümetler, tek siyaset" ortamını, biraz değişik bir ifadeyle de tanımlayabiliriz: Burjuvazinin halk sınıfları üzerindeki sınırsız egemenliğini oluşturmayı hedefleyen sistematik bir saldırı... Bu saldırı yabancı ve yerli sermayeye, özellikle de burjuvazinin parazit katmanlarına olağanüstü kazançlar ve rantlar, halk sınıflarına ise giderek derinleşen bir toplumsal bunalım getirmiştir. Bu, Türkiye'ye özgü bir dönüşüm değildir. Ancak 2000'li yıllarda emekçiler, başta Latin Amerika olmak üzere geniş bir coğrafyada bu saldırıya geleneksel sınıfsal refleksleriyle direnmeye başlamışlar, savunma mevzilerinde yer yer önemli başarılar elde edebilmişlerdir. Türkiye, şimdilik, bu ortamın içinde yer almıyor.

Bu gelişim biçiminin yarattığı sorunların başında, artan dış bağımlılık geliyor. Dahası, uluslararası sermaye hareketlerinde bir yavaşlama gündeme geldiğinde, finansal krizlere

yatkınlık bakımından Türkiye, gelişmekte olan ülkeler arasında ekonomisi en kırılgan konumdaki bir ülke olarak ortaya çıkmaktadır. İstisnai boyutlara ulaşan dış açıkları, 200 milyar $'a ulaşmış olan dış borç stoku, dış borçların sağlıksız bileşimi ve YTL'nin abartılı değerlenmesi, bu "kırılganlaşma" olgusunun ardında yatan etkenlerdir. Kırılganlık Mayıs-Haziran 2006'da yaşanan şiddetli çalkantı ile belirginleşmiştir.

Mayıs 2006'da önce döviz kurlarının, sonradan faiz hadlerinin yükselmesiyle başlayan, sonra enflasyon beklentilerinin kötüleşmesine ve nihai olarak %5'lik enflasyon hedefinden %100 sapılmasına yol açan çalkantıyı "dalgalanma" sözcüğü ile ifade etmek yanıltıcıdır. "Dalgalanma" sözcüğü, esas itibariyle belirli bir denge, hedef veya trend değeri etrafındaki ikincil hareketleri ima etmektedir. Oysa Mayıs-Haziran 2006'da ve sonrasında yaşananlar, döviz kurunun istikrara yönelmediğini, faiz hadlerinde de uzun sürede kalıcı olabilecek artışların gerçekleştiğini göstermektedir. Mayıs-Haziran 2006'da yaşanan ve en uygun teknik deyişle "finansal çözülme" olarak adlandırılabilecek süreçte döviz kurları ve faiz hadlerindeki artışın enflasyonist etkisi finansal varlıkları ve borsadaki şirket değerlerini eritmekte, şirketlerin bilançolarını bozmaktadır. Bunların reel ekonomiye yansımasının boyutları 2006'nın kesin verileri yayınlandığında ortaya çıkacaktır.

Kamu maliyesi açısından finansal çözülmenin sonucu, kamu borç servisi ödemelerinin tırmanması, böylece mali istikrar adına daha da yüksek oranlı birincil fazlalar yaratma gereğinin ortaya çıkmasıdır. Mayıs-Haziran 2006 sonrasında devlet iç borçlanma senetleri ortalama faiz oranlarının yaklaşık 5 puan yükseldiği ve ulusal paranın Nisan 2006'ya kıyasla ortalama % 10 değer yitirdiği varsayılırsa, Mayıs-Haziran 2006 finansal çözülmesinin kamu maliyesi

üzerine getirdiği ek yük kabaca 3.5 milyar YTL (GSMH'nın yaklaşık % 0.7'si) dolayındadır. Söz konusu maliyetin daha az kamusal hizmet sunumu ve kamu kesiminde reel maaş ve ücretlerin baskılanmasıyla karşılandığı açıktır.

İktisat yazınında ekonomik krizler kabaca iki gruba ayrılmaktadır: Birinci kuşak krizler kamu sektörünün aşırı harcama eğilimi içine girmesi ve bütçe açıklarının merkez bankası kaynaklarından karşılanması sonucu ortaya çıkmış ve çoğunlukla 1970'li yıllarda görülmüştür. İkinci kuşak krizler ise finans kesiminin eksik denetimi altında özel finans kuruluşlarının (bankaların) aşırı risk taşıması sonucunda bilançolarının aniden bozulması sonucunda ortaya çıkmıştır. Bankacılık kesiminin açık pozisyonlarının artması süresince finansal kırılganlık da derinleşmiştir. Bunun sonucunda döviz kurunun birdenbire pahalılaşması, bankaları ödeme güçlüğü içine sokmuş ve bu ekonomiler bir likidite ve döviz krizine sürüklenmişlerdir. 1994'deki Meksika, 1997'deki Doğu Asya, 2001'deki Türkiye ve Arjantin krizleri bu tür krizlere örnek gösterilmektedir. Türkiye'de mevcut sistemde reel sektörün risk algılamasına ve dış borçlanmasına karşı geliştirilmiş herhangi bir denetim bulunmamaktadır. "Cari açık nasıl olsa doğrudan yabancı sermaye ile, uzun vadeli borçlanma ile finanse ediliyor" veya "şimdi artık her şey değişti" türünden demeçler, birikmekte olan tehlike sinyallerinin gözden kaçmasına neden olmaktadır.

Türkiye'de Mayıs-Haziran 2006'da yaşanan ve sonradan yatışan finansal çözülme bu konuda önemli bir uyarı niteliğindedir. Küresel finans piyasalarında Türkiye'nin kontrolu dışındaki bir daralma, ya da spekülasyon güdülerinin yön ve şiddetindeki değişmeler YTL'nin hızlı değer kayıplarını tetiklerse, aşırı dış borç içine sürüklenmiş bulunan şirketler ve hanehalklarının finansal dengeleri hızla bozulmaya itilecek ve reel sektörde önce küçük ve orta boy işletmelerden

başlayan iflaslar, yan sanayilerin çökmesi ve yaygın işsizlik ile derinleşen bir reel sektör krizi yaşanabilecektir. Reel sektörün intibak mekanizmaları, finans sektörüne göre daha yavaş, ancak daha kalıcı ve derin olduğu için, bu tür bir kriz, sözgelimi 2001'de olduğu gibi ani bir çöküş biçiminde değil, zamana yayılmış uzun süreli bir durgunluk biçiminde de tezahür edebilir. Bu tür bir kriz olgusu yukarıda saydığımız iki kriz tipolojisindan farklı olarak, gelişmekte olan piyasa ekonomilerinde doğrudan reel sektörden kaynaklanan bir üçüncü kuşak kriz biçiminin yapısal koşullarının oluşmakta olduğunu düşündürmektedir. Türkiye'nin de aralarında bulunduğu yüksek cari açık veren ve yüksek dış borç riski taşıyan kimi ülkeler böylesi bir tarihsel dönemeçtedir. "Artık her şey değişti" söylemi bu tür bir kriz dalgasına karşı hiçbir güvence taşımamaktadır.

Türkiye ekonomisi yeni yüzyıla düşen büyüme hızlarıyla girdi. Bu durgunlaşma artan dış açıklarla paralel seyretti. Bu, önemli bir yapısal bozulmanın oluşması anlamına geliyor: 1990'lı yıllarda yüzde 8-9'luk büyüme oranları, milli gelirin yüzde 2'sinin altında dış açıklara yol açarken, 2000 sonrasında aynı oranlarda büyüme hızları GSMH'nın yüzde 6'sına ulaşan dış açıklarla sürdürülebilmektedir. Örneğin 2006'da büyüme hızı duraklayarak % 5.5 dolaylarına (2001-2005 dönem ortalamasının altına) düştüğü halde, cari işlemler açığının 2006'daki beklenen değeri (33 milyar $), 2005'dekinin yaklaşık % 50 üzerindedir. 33 milyar $'lık cari işlemler açığı GSMH'nın yaklaşık % 8'ine tekabül etmekte olup, tüm Cumhuriyet tarihinin en yüksek oranıdır. Ana akım iktisat düşüncesine yakın iktisatçıların çoğu bile, bu düzeydeki cari açığın sürdürülemeyeceği görüşünü paylaşmaktadırlar. Bu olgunun ardında, Gümrük Birliği ile TL'nin aşırı değerlenmesine yol açan koşullar yatmaktadır. Bunun sonunda, sanayi üretiminin (ve ihracatın) yarattığı

katma değerin ve istihdamın giderek artan bir bölümü hızla yükselen ara mal ithalatı yoluyla dış dünyaya aktarılmaktadır. Milli gelir rakamlarındaki yapay şişkinleşmenin ve istihdam yaratmayan büyüme olgusunun ardında bu yapısal bozulma rol oynamaktadır.

Ocak-Kasım 2006 verilerine dayanılarak yapılan tahminler, 2006'da ekonomiye dış kaynak girişinin yaklaşık 37 milyar $ düzeyinde (2005'deki 40.7 milyar $'lık girişe yakın) olacağını, bunun cari açığı kapatan 33 milyar $ üzerindeki kısmının büyük ölçüde resmi rezerv artışlarına yöneleceğini düşündürmektedir (2005'deki cari açık ve rezerv artışı sırasiyle 22.9 ve 17.8 milyar $ idi). Para politikası ve enflasyonun kontrolu kaygıları ve Banka'nın bir döviz kuru hedefi bulunmadığı savı ile, T. C. Merkez Bankası'nın 2006'da rezerv artımı konusunda fazla istekli olmadığı görülmüştür. Öte yandan net doğrudan yatırım girişlerinin 2006'da 20 milyar $ çevresinde gerçekleşmesi olasıdır (2005'de 8.6 milyar $). Bu meblağın çok büyük bir payı şirket satınalma ve gayrimenkul edinimi amaçlı girişlerden oluşmakta, yeni sabit yatırım amaçlı girişlerin toplamın % 10'unu bile bulmayacağı anlaşılmaktadır. Böylece net portföy yatırımları ve dış borçlanmadaki göreli azalma, doğrudan yabancı sermaye girişleriyle telafi edilmiş olmaktadır.

Yabancı sermaye girişleri sermaye birikimini değil, tüketimi desteklemekte, başka bir ifadeyle, ulusal tasarrufların yerine geçmektedir. Ulusal tasarruflar / GSMH oranı DPT tahminlerine göre 2005'de % 22.4 iken, 2006'da % 21.0'a gerilemiş bulunmaktadır. Türkiye ekonomisi 21. yüzyıla yüzde 20-25'ler civarında seyreden tasarruf ve birikim oranları ile girmiştir. 2005 sonunda sabit sermaye birikimi, hâlâ 1998'deki oranın altında seyretmektedir. Uzun vadeli büyüme potansiyeli yüzde 4'ler civarındadır. Ekonominin kesintisiz IMF güdümü altında tutulduğu 1998–2006 yılla-

rının ortalama büyüme hızı sadece yüzde 3 dolaylarındadır. Bu koşullar süregeldikçe Türkiye yeni yüzyılın durağan ekonomileri arasında yer tutacaktır. Dünya ekonomisinin en yavaş büyüyen blokunu oluşturan AB'ye katılım hayali gerçekleşse bile, bu durumun değişmesi değil, kalıcı hale gelmesi söz konusudur.

2007 Yılı Başında Türkiye-AB İlişkilerinin Görünümü

Türkiye'de aydınların önemli bir kesimi ve yazılı / görsel medyanın çoğunluğu Türkiye-AB ilişkilerini esas itibariyle bir *uyum* sorunu (daha açık bir deyişle, Kopenhag siyasal 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 her yıl yenileri eklenen siyasal ve diplomatik şartlar koşarak zorlama politikası haklı çıkarılmaya çalışılmaktadır.

Bu yaklaşım, iki nedenle eksik ve yanıltıcıdır:

(1) Türkiye-AB ilişkileri küresel ölçekte 1980'lerden itibaren hızla uygulamaya taşınan neoliberal yapılandırma bağlamında ele alınması gereken bir konudur. Gerçekten, neoliberal yapılanmanın yönlendiricileri olarak IMF ve Dünya Bankası'nın toplumsal ve iktisadi politikalar gündemi ile AB'ninkiler arasındaki eksiksiz örtüşme, 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 olan şey, AB'nin bir yandan Aralık 2004 zirvesi kararları ile Türkiye uyrukluların AB'deki serbest dolaşımına kısıtlamalar öngörmesi ve

Türk işadamlarına vize sınırlamalarını sürdürmesi, öte yandan Türkiye'deki işgücü piyasalarına uluslararası erişiminin engellenmesinden yakınmasıdır (bkz. Aralık 2006 tarihli İlerleme Raporu, Fasıl 4.2).

(2) 2006 yılında Türkiye-AB ilişkilerinin seyri bir kez daha açıkça göstermiştir ki, AB bundan böyle Türkiye dış politikasının gündemindeki her konuyu üyelik müzakereleri ile ilişkilendirecektir.

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, sekiz faslın müzakeresinin açılmamasını, açılanların da geçici olarak kapatılmamasını AB'nin siyasal karar alıcılarına tavsiye etmiştir. Bu sekiz fasıl arasında ihtilaf konusu ile doğrudan ilişkisi bulunmayan tarımsal ve kırsal kalkınma (Fasıl 11), balıkçılık (Fasıl 13) ve dış ilişkiler (Fasıl 30) de vardır. 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 bağlan-

mayan diplomatik girişimi, AB'ye siyasal ve "manevi" baskı uygulayarak, AB Komisyonu'nun 29 Kasım 2006 belgesi ile önerdiği kısıtların hafifletilmesini amaçlıyordu. Bu girişim, 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. Esasen müzakerelerin açılması ve geçici olarak kapatılmasına yardımcı olmadığı bilinen 3 Ekim 2005 tarihli Müzakere Çerçeve Belgesi'nin bezdirici engellerine ve sekiz fasılda müzakerelerin bloke edilmesine ek olarak, 2007'nin ilk yarısında AB Dönem Başkanlığı'nın Türkiye'nin tam üyeliğine sıcak bakmayan Merkel Almanya'sına intikal etmiş olması, 2007'de Türkiye-AB üyelik müzakerelerinin epey yavaş bir tempoda seyredeceğine işaret sayılmalıdır. İlişkilerde bir kopmayı önleyerek Türkiye'nin tam üyelik perspektifini daha uzun bir zamana yayan ve 'imtiyazlı ortaklık' opsiyonunu açık tutan, AKP'ye de 2007 seçimler öncesi siyasal manevra fırsatı veren ve Türkiye burjuvazisinin direnç göstereceği uyum tedbirlerinin ertelenmesine olanak 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 olupbittileri (örneğin Kıbrıs etrafında "münhasır ekonomik alan"lar tesis ederek petrol arama çabaları) ve Birleşmiş Milletler zeminindeki çözüm arayışlarının tedirginlikleri ile birlikte süreceğe benzemektedir.

2006'da Yasal Düzenlemeler: Neoliberal Yapılanma Derinleşiyor

Araştırmamızda yer alan Tablo VII.1'i güncelleyen Çizelge A (Bkz. s.158), AKP iktidarının neoliberal yeniden yapılanma amaçlı girişimlerinin hız kesmeden devam ettiğini gösteriyor.[33]/ Çizelge A'nın "Üretim, Ticaret ve Yatırım Faaliyetleri" başlığı altındaki kanunlardan dördü, neoliberal felsefenin somut yansımaları sayılabilir. Bunlardan 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. 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. 5572 sayılı Kanun'la T.C.Ziraat Bankası ve T.Halk Bankası'nın özelleştirilmeleri için üç yıllık ek süre kazanılarak AKP hükümetinin söz konusu özelleştirmelerden vazgeçmediğinin altı çizilmiştir. Türk Petrol Kanunu ise 1954 tarih ve 6326 Sayılı Petrol Kanunu'nun ruhuna 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.

Çizelge A'nın "Yerel Yönetimler" altbaşlığı altında yer alan ve halen TBMM'nin gündeminde bulunan üç tasarı köklü dönüştürme niyetlerinin işaretidir. İlk tasarı, tarihsel ve kültürel mirasın yoğun ve görece denetimsiz yerel kullanımlara açılmasın öngörmektedir. İkincisi potansiyel kent gelişime alanlarını

33 AKP iktidarının Ekim 2002-Temmuz 2006 dönemindeki tüm yasal düzenlemelerinin ayrıntılı bir incelemesi için bkz. F. Gülen (2006), "AKP'nin İktidar Olduğu Dönemde Kabul Edilen Yasalar Hakkında Değerlendirme", Mülkiye, XXX (252), ss. 145-210.

yerel egemenlerin ve uluslararası sermayenin rant üleşme yarışına açmaktadır. Üçüncüsü ise kentsel altyapının yüksek maliyetli ve geri ödeme süresi uzun yatırımları için kamusal finansman imkanlarını köreltmekte ve bu alanı fiilen yerli ve yabancı finans sermayesinin güdümüne bırakmaktadır.

Sağlık hizmetleri ile ilgili üç temel kanunun değiştirilmesini amaçlayan kanun tasarısının ana amacı, yabancı sağlık personeli istihdamının önünü açmak. Tasarı sağlık hizmetlerini özelleştirme, metalaştırma ve uluslararasılaştırma çabaların uzantısıdır.

Parlamento çoğunluğunun siyasal direnci dolayısıyla bazı hukuksal ve teknik iyileştirme önerilerinin kanunlara çoğu kez içerilemediğini, bu durumun yasama sürecinde "kalite denetimi"ni üstlenen Cumhurbaşkanlığı ve Anayasa Mahkemesi'ne aşırı yükler getirdiğine çalışmamızda değinmiştik. AKP'nin iktidar olduğu Ekim 2002'den Ocak 2007'ye kadar geçen sürede TBMM'ce kabul edilen kanunların sayısı (uluslararası sözleşme onayları hariç) 497'dir. Cumhurbaşkanı bunların 50'sini yeniden görüşülmek üzere TBMM'ne iade etmiş, söz konusu 50 kanundan 43'ü ikinci kez görüşülerek kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı'nın ikinci kez görüşülerek kabul edilen 43 kanundan 17'si için Anayasa Mahkemesi'ne başvurması, Türkiye'deki yasama sürecinde ciddi bir rahatsızlığın belirtisi sayılmalıdır. Nitekim Tablo VII.1'de atıfta bulunulan altı kanunun (4857, 5216, 5272, 5302, 5393 ve 5510 sayılı kanunlar) kimi maddeleri Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiş, 5413 ve 5548 sayılı kanunların kimi madde veya fıkralarının yürürlükleri ise durdurulmuştur. Sekiz kanundaki kimi madde ve fıkraların Anayasa'ya aykırılığı başvuruları, halen Anayasa Mahkemesi'nce incelenmektedir (5018, 5220, 5258, 5286, 5355, 5371, 5449 ve 5553 sayılı kanunlar). İptal başvurularından geçerli bulunarak karara bağlananların oranı da hayli yüksektir.

ÇİZELGE A: MAYIS 2006 ORTALARINDAN ŞUBAT 2007 BAŞINA KADAR ÖNEMLİ YASAL DÜZENLEME FAALİYETLERİ

Kanun Adı		Sayısı	Kabul Tarihi	Açıklayıcı Notlar
1.	Üretim, Ticaret ve Yatırım Faaliyetleri			
	• Tarım Kanunu	5488	18.04.2006	Bu kanunla Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmuştur.
	• Tohumculuk Kanunu	5553	31.10.2006	
	• Tarımsal ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hk. Kanun Tasarısı	--	--	04.09.2006'da TBMM'ye gönderildi.
	• Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hk. Kanun	5523	21.06.2006	
	• Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hk. Kanun	5549	11.10.2006	Kanunla "Mali Suçları Araştırma Kurumu" kurulmuştur.
	• 4603 Sayılı Kanun'un Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hk. Kanun	5572	10.01.2007	T.C. Ziraat Bankası ve T. Halk Bankası'nın özelleştirilmeleri için üç yıllık ek süre tanınmaktadır.
	• Türk Petrol Kanunu	5574	17.01.2007	Cumhurbaşkanı, 6 Şubat 2007'de bu kanunun 2,4,19 ve Geçici 1. maddelerini bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ye iade etmiştir.
2.	Kamu Yönetimi			
	(1) Yerel Yönetimler			
	• Belediye Kanunu'nda Değişiklik	5538	01.07.2006	
	• Atatürk Orman Çiftliği Kuruluş Kanunu'nda Değişiklik	5524	21.06.2006	Ankara Büyükşehir Belediyesi lehine intifa hakkı tesisi ve planlama yetkisi devri.

	• Kültür ve Turizm Bakanlığının Bazı Taşra Kuruluşlarının İl Özel İdare ve Belediyelere Devri Hk. Kanun Tasarısı	--	--	19.04.2006'da TBMM'ye gönderilmiştir.
	(2) Bilgi Edinme Hakkı			
	Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	5548	28.09.2006	Anayasa Mahkemesi "Kurum"un oluşturulmasına ilişkin Geçici 1. madde'nin yürürlüğünün 01.11.2006'da durdurduğundan kuruluş gerçekleşmemiştir.
	(3) Çalışma Hayatı, Sağlık ve Sosyal Güvenlik			
	• Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu, Sağlık Personeli Çalışma Esaslarına Dair Kanun ve Tababet ve Şuabatı Sanatlarının İcrası Hk. Kanun'da Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı	--	--	26.06.2006'da TBMM'ye gönderilmiştir.
	• 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.

İptaller içinde güncel ve 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 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 çökmüş, 1 Ocak 2007'de başlaması gereken yürürlük, 1 Temmuz 2007'ye ertelenmiştir.

Özetle, 1982 Anayasası çerçevesinde var olabildiği kadarı ile "sosyal hukuk devleti"nin AKP ve desteğine mazhar olduğu sermaye çevreleri için aşılması gereken bir engel olarak görüldüğü, AKP'nin yasama süreçlerini zorlamasının ardında böyle bir temel güdünün yer aldığı açıktır.

7 Şubat 2007

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.

Bu çalışma, ülkemizde IMF güdümünde uygulamaya konulan istikrar ve yapısal uyarlama programının Türkiye'nin bugününü ve geleceğini yeniden şekillendirmeye başladığı ve seçeneksizlik yönünde güçlü bir kamuoyu oluşturma kampanyasının sürdürüldüğü şimdiki ortamda, neoliberal egemen ideolojiyi tartışılır kılabilmek için sarf edilen çabaların bir parçasıdır.

1674554
AVS

10 TL. KDV DAHİL
ISBN 978-9944-122-00-9
9 789944 122009
Yordam Kitap