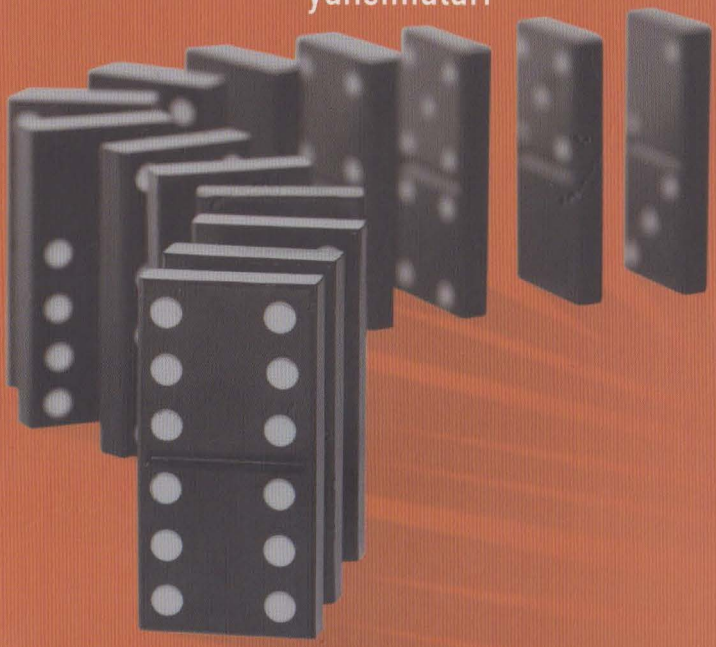
Kuram / Güncel

Bağımsız Sosyal Bilimciler

ücretli emek ve sermaye

derinleşen küresel kriz ve türkiye'ye yansımaları



Yordam Kitap

BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER • ÜCRETLİ EMEK VE SERMAYE

Bağımsız Sosyal Bilimciler (BSB)

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.

BSB'nin elinizdeki kitap dışında üç çalışması daha Yordam Kitap tarafından yayınlandı: *IMF Gözetiminde On Uzun Yıl: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset* (2007), *2008 Kavşağında Türkiye: Siyaset, İktisat ve Toplum* (2008) ve *Türkiye'de ve Dünyada Ekonomik Bunalım, 2008-2009* (2009).



Derinleşen Küresel Kriz ve Türkiye'ye Yansımaları: ÜCRETLİ EMEK VE SERMAYE

Bağımsız Sosyal Bilimciler

Yordam Kitap: 135 • **Derinleşen Ekonomik Kriz ve Türkiye'ye Yansımaları: Ücretli Emek ve Sermaye** • Bağımsız Sosyal Bilimciler • ISBN-978-605-5541-38-5
Kitap Editörleri: Erinç Yeldan - Ebru Voyvoda • *Kapak ve İç Tasarım:* Savaş Çekiç
Sayfa Düzeni: Gönül Göner • *Birinci Basım:* Mayıs 2011 • *Yayın Yönetmeni:* Hayri Erdoğan
℗ Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2011 © Yordam Kitap, 2011

Yordam Kitap Basın ve Yayın Tic. Ltd. Şti.
Çatalçeşme Sokağı Gendaş Han 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
Baha İş Merkezi
Haramidere - İstanbul
Tel: 0212 412 17 77

Derinleşen Küresel Kriz ve Türkiye'ye Yansımaları:
ÜCRETLİ EMEK VE SERMAYE

İÇİNDEKİLER

Tablo ve Şekiller Listesi 9

Kısaltmalar Listesi 13

Önsöz 15

1 Giriş: Büyük Durgunluk, 2007 - 21

2 Reel Ekonominin Krizinden İstihdam Krizine, 2008-2011 31
2.1. Küresel Kriz Altında Emeğin Dünyası 31
2.2. Türkiye'de Krizin İşgücü Piyasalarına Yansımaları: İstihdam Yaratmayan Büyümeden, Enformalleştirilmiş İstihdama 42
2.3. 2008-2009'da Krize Karşı Alınan Önlemler 57

3 Büyük Durgunluk Koşullarında Türkiye'de Üretim ve Bölüşüm İlişkileri 74
3.1. Ücretler ve Verimlilik 75
3.2. Üretken /Üretken Olmayan Emek ve Sömürü 84

4 Büyük Durgunluk ve Emeğin Sosyal Konumu 99
4.1. Mülksüzleşme Süreci 99
4.2. Türkiye'de Çalışan Kesime İlişkin Temel Bazı Tespitler 101

5 Sendikal Yaşam ve Örgütlenme 109
5.1. Uluslararası Hukuk Açısından Emek: İmkanlar ve Kısıtlar 109
5.2. Türkiye'de Çalışma Hayatı 114

6 Türkiye'de Özelleştirme, Sendikalar ve Tekel İşçilerinin Direnişi (2009-10) 129
6.1. Türkiye'de Özelleştirme 129
6.2. Özelleştirme ve Sendikalar 133
6.3. TEKEL İşçilerinin Direnişi, 2009-10 139

7 Tarım ve Tarım Emekçileri 151
7.1. 2000'lerin Tarım Politikalarına Fikri Altyapıyı Hazırlama Girişimleri 151
7.2. Niyet Mektuplarıyla Çizilen Tarım Politikaları 154
7.3. Doğrudan Gelir Desteği Oyalaması, 2001-2007 159
7.4. IMF ve DB İkizlerinin Başarabildikleri-Başaramadıkları 162
7.5. Kriz Sürecinde Tarımsal Destekleri Azaltma Politikası ve Yeni Stratejiler 164
7.6. Tarımda Tasfiyenin Diğer Adı: Birlikler 175

8 "Sağlıkta Dönüşüm"ün Bugünü 183
8.1. Sağlıkta Dönüşüm Programı 185
8.2. SDP'nin Ara Amaçlar Çerçevesinde Değerlendirilmesi 203
8.3. SDP'nin Nihai Amaçlar Çerçevesinde Değerlendirilmesi 215

9 2009-2011 Türkiye'sinde Makroekonomik Gelişmeler 224
9.1. Krizin ve Sonrasının Seyri: Sermaye Hareketleri 224
9.2. 2010 Boyunca Milli Gelir ve Bileşenleri 230
9.3. Kriz Döneminin Bütçeleri 232
9.4. Dış Açık Sorunu 244

10 Bitirirken 248

Kaynaklar 252

Tablo ve Şekiller Listesi

Tablo 2-1: Dünya Ekonomilerinde İşsizlik ve Büyüme 33

Şekil 2-1: Uzun Dönemli İşsiz Sayısında % Artış, 2009Ç1 - 2010Ç1 35

Şekil 2-2: Kriz Boyunca Kayıtlılık Durumuna Göre İstihdam Kayıpları (%) 37

Şekil 2-3A: Reel Aylık Ücretlerde % Değişim, 2007Ç4 - 2009Ç4 38

Şekil 2-3B: Reel Saatlik Ücretlerde Değişim, 2007Ç4 - 2009Ç4 39

Şekil 2-4: Gelişmiş Ülkelerde Finansal Kârların Yükselişi, 1990-2005 40

Tablo 2-2: Sektörel Büyüme Hızları, 2001-10 (%) 43

Tablo 2-3: Yurtiçi İşgücü Piyasasında Gelişmeler, 2000-2010 (bin kişi). 47

Şekil 2-5: İşsizlik Oranı (%) 48

Şekil 2-6: Uzun Süreli İşsizlik (1000 kişi) 51

Şekil 2-7: Toplam İşsizlik İçinde Uzun Dönemli İşsizliğin Payı, % 51

Şekil 2-8: İşgücüne Katılım Oranı ve Toplam İşsizlik (%) 53

Şekil 2-9: Kayıt Dışı İstihdamın Sektörel İstihdama Oranı, % 54

Şekil 2-10: Kayıt Dışı İstihdam (1000 kişi). 55

Tablo 2-4: Küresel Kriz Boyunca İstihdam ve Kayıt-dışı İstihdam Gelişmeleri (1,000 kişi). 56

Tablo 2-5: İşgücü Piyasalarına Yönelik Canlandırma Programları ve Toplam Maliyeti 58

Tablo 2-6: İşgücü Yetiştirme Kursları ve Mesleki Rehabilitasyon Faaliyetleri, Ocak-Aralık 2009 61

Tablo 2-7: Yıllar İtibariyle Ücret Garanti Fonu'ndan Yapılan Ödemeler, 2005-9 62

Tablo 2-8: Kısa Çalışma Ödeneği: Harcamalar ve İstihdam Kazançları 64

Şekil 2-11: Kısa Çalışma Ödeneği Katılımcılar ve Ödemeler, 2009-2010. 65

Tablo 3-1: Reel İşgücü Maliyeti ve Reel Net Ele Geçen Ücret Endeksleri, 2001- 2008 (1994:100) 77

Tablo 3-2: İmalat Sanayiinde Reel Kazanç ve Ücretler, 2000-2009 77

Şekil 3-1: Toplam Sanayi Sektöründe Çalışılan Saat Başına Verimlilik ve Ücretler (2005: 100) 78

Tablo 3-3: Reel Brüt ve Net Asgari Ücret Endeksleri, 2002-09 80

Tablo 3-4: Sektörlerde Hasıla, İstihdam ve Verimlilik: 2008-2010, 1998 Fiy. Milyon TL, Bin Kişi, TL 81

Şekil 3-2: İmalat Sanayiinde Hasıla, İstihdam ve Verimlilik 1998 Fiy. Milyon Tl, TL, Bin Kişi, TL 81

Şekil 3-3: Sanayide Üretim, İstihdam ve Reel Birim Ücret Endeksleri, 2005: 100 83

Şekil 3-4: Sanayide Görünen ve Reel Ücret, 2008 / III -2010 / III (2005: 100) 84

Şekil 3-5: Geniş Tanımıyla Üretken Emeğin Toplam İstihdama Oranı (%) 86

Tablo 3-5: Girdi-Çıktı Tablosu ve Marksgil Kategoriler 89

Tablo 3-6: Shaikh ve Tonak'ın Yöntemine Göre Hesaplanan Marksgil Değer Kategorileri, 1988 -2006 (Cari fiyatlarla, Milyon TL) 92

Şekil 3-6: Shaikh ve Tonak'ın Yöntemiyle Marksgil Artı-Değer Oranı ve Keynesgil Bölüşüm Oranı Tahminleri, 1988 -2006. 93

Şekil 3-7: Shaikh ve Tonak'ın Yöntemiyle Marksgil Kâr Oranı ve Keynesgil Kârlılık Oranı Tahminlerii, 1988 -2006 94

Şekil 3-8: Yakınsama Yöntemi ile 2007 ve 2008 Yılındaki Artı Değer Oranlarının Tahmini 95

Tablo 4-1: Çalışanların İş Durumlarına ve Bölgelere Göre Dağılımı, 2009 (bin kişi) 103

Tablo 5-1: Toplu İş Sözleşmeleri ve Sendikalı İşçiler (6 Temmuz 2009 Kayıtları) 119

Tablo 5-2: Kamu Çalışanlarının Sendika Üyelikleri (2002-2009) 120

Çerçeve 7-1: Temel Hedef: "Tüm Dolaylı Destek Politikalarından 2002 Sonuna Kadar Kademeli Olarak Vazgeçilmesi ve Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Uygulanmasına Geçilmesi" (NM1 ve 3, NMDB). 157

Tablo 7-1: Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri Seyri 161
Tablo 7-2: Tarım Destekleme Bütçelerinin Dağılımı, 2005-2010 (Cari fiyatlarla, milyon TL). 165
Tablo 7-3: Tarım Destekleme Bütçelerinin Dağılımı, 2005-2010 (%) 167
Tablo 7-4: IMF Müdahalesiyle Prim Desteklerinde Kesintiler (krş/kg) 167
Çerçeve 7-2: KÇÖ'nün Kaynağı İSF'nin Toplam Giderlerinde KÇÖ'nün Yükü 181
Tablo 7-5: İSF Giderleri (31 Ocak 2010 Tarihi İtibariyle) 182
Tablo 8-1: Bütçe Halk Sağlığı Harcamaları, 2004-2007 205
Tablo 8-2: SGK Sağlık Harcamaları, bin TL 206
Tablo 8-3: Türkiye'de Sağlık Harcamaları, 1999-2007 (milyon TL) 208
Tablo 8-4: SGK Tedavi Giderlerinin Dağılımı, 2009. 208
Şekil 8-1: Dünya Sağlık Harcamalarında Kamu-Özel Payı, 2007: Toplam 5.3 Trilyon Dolar 209
Şekil 8-2: Kişi Başına Sağlık Harcaması ve Cepten Ödemeler, 2008 (dolar, %) 212
Şekil 8-3: Özel Sağlık Harcamalarının Gelişimi, 1999-2007 (milyon dolar, %) 213
Şekil 8-4: Hanehalkı Harcamaları İçinde Sağlığın Payı, 1998-2009 (1998 fiyatlarıyla, milyon TL) 214
Şekil 8-5: Bebek Ölüm Oranı, 1990-2007 216
Şekil 8-6: Doğumda Yaşam Beklentisi, 1990 – 2007 217
Şekil 8-7: Sağlık Harcamasının Millli Gelirde Payı ve Kişi Başına Sağlık Harcaması, 2007 (%, dolar) 218
Şekil 8-8: Bazı OECD Ülkelerinde Sağlık Harcamalarında Kamu Payı (%), 2008. 219
Şekil 8-9: Sağlık Hizmetlerinden Memnuniyet, 2003-2007 (%) 220
Tablo 8-5: Sosyal Güvenlik Kapsamı, 2002-2010 (kişi) 222
Tablo 9-1: Krizde Dış Kaynak Hareketleri, Öncesi ve Sonrasıyla, Milyon dolar 225

Tablo 9-2. Dış Kaynaklarda "Tersine Dönüş" Etkisi, Milyon dolar ve GSYİH'nin %si 227

Tablo 9-3: GSYH (Sabit 1998 fiyatlarıyla, 1000 TL) Harcamalar Yönünden Dekompozisyon 231

Tablo 9-4: Bütçe Gelirlerinin Dağılımı, 2008-10 (milyar TL) 238

Tablo 9-5: 2007-11 Merkezi Yönetim Bütçesi (Kanun-Gerçekleşme) (milyar TL) 243

Tablo 9-6: Merkezi Yönetim Bütçesi Nakit Dengesi; 2007-10 (milyar TL) 244

Şekil 9-1: Yurtdışında Yerleşik Kişilerin Mülkiyetindeki Hisse Senedi ve Devlet İç Borçlanma Senedi (DİBS) (Aylık, Piyasa Değeri, Milyon ABD Doları) 245

Şekil 9-2: İmalat Sanayinde Üretim ve İthalat, 2008-10. 247

Kısaltmalar Listesi

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	Anavatan Partisi
AR-GE	Araştırma - Geliştirme
ASM	Aile Sağlık Merkezi
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
BSB	Bağımsız Sosyal Bilimciler
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DB	Dünya Bankası
DFİF	Destekleme ve Fiyat İstkrar Fonu
DGD	Doğrudan Gelir Desteği
DİBS	Devlet İç Borçlanma Senedi
DİSK	Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
ES	Emekli Sandığı
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
GATA	Gülhane Askeri Tıp Akademisi
GSMH	Gayrisafi Milli Hasıla
GSS	Genel Sağlık Sigortası
GSYİH	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
HAK-İŞ	Hak İşçi Sendikaları Konfederasynu
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	Uluslararası Para Fonu
İGSAŞ	İstanbul Gübre Sanayii A. Ş.
İSF	İşsizlik Sigortası Fonu
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
KAMU-SEN	Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu
KÇÖ	Kısa Çalışma Ödeneği
KDV	Katma Değer Vergisi
KESK	Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİGEM	Kamu İşletmeciliğini Geliştirme Mermezi
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
MEDULA	Genel Sağlık Sigortası (GSS)'nin bilişim ayağı
MEMUR-SEN	Memur Sendikaları Konfederasyonu

MHP	Milliyetçi Hareket Partisi
OECD	İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
ÖTV	Özel Tüketim Vergisi
RG	Resmi Gazete
SB	Sağlık Bakanlığı
SDP	Sağlıkta Dönüşüm Programı
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
TARİŞ	İncir, Üzüm, Pamuk ve Yağlı Tohumlar Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCZB	Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası
TEFE	Toptan Eşya Fiyatları Endeksi
TİG	Teşhisle İlgili Gruplar
TİGEM	Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü
TİSK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TMMOB	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TMO	Toprak Mahsulleri Ofisi
TRUP	Tarım Reformu Uygulama Projesi
TSKB	Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri
TSM	Toplum Sağlığı Merkezleri
TŞFAŞ	Türkiye Şeker Fabrikaları A. Ş.
TTB	Türk Tabipleri Birliği
TÜFE	Tüketici Fiyatları Endeksi
TÜGSAŞ	Türkiye Gübre Sanayii A. Ş.
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜRK-İŞ	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği
TYÇP	Toplum Yararına Çalışma Programı
TZDK	Türkiye Zirai Donatım Kurumu
ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi
ÜGF	Ücret Garanti Fonu
YGS	Yükseköğretim Giriş Sınavı
YÖK	Yükseköğretim Kurumu
YKY	Yeni Kamu Yönetimi
YYK	Yeniden Yapılandırma Kurulu
WHO	Dünya Sağlık Örgütü

Önsöz



Bağımsız Sosyal Bilimciler'in (BSB) 2007, 2008 ve 2009 yıllarında yayımlanmış üç incelemesi,

(i) 1998'de tazelenen ve 2001 tarihli mali destek anlaşması ile tahkim edilen Türkiye-Uluslararası Para Fonu (IMF) ilişkilerinin ekonomik/toplumsal sonuçlarının sergilenmesine ve

(ii) 2007'de ilk belirtileri görülen ve 2008-2009'da yoğunlaşan dünya ekonomik bunalımının ve bunalımın Türkiye'ye yansımalarının analizine yönelmişti (BSB, 2007; 2008; 2009).

Anılan incelemelerin vurgusu, ağırlıklı olarak iktisat politikaları üzerinde olmakla birlikte, Türkiye'de yaşanan neoliberal dönüşüm sürecinde devletin ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ile AKP iktidarı döneminde Siyasal İslam ile neoliberalizm arasında gerçekleştirilen *symbiosis*'e ilişkin irdelemeleri de kapsamaktaydı.

2011 ilkbaharında tamamlanan bu inceleme ise, bunalıma gidiş sürecinde ve bunalım yıllarında emeğin durumuna odaklanmakta, iktisadi ve siyasal olgular bu durum saptamasının arka planında yer almaktadır. İnceleme, BSB'nin üretim geleneği uyarınca, yazar ve akademisyenlerden oluşan 17 araştırmacının anonim katkılarıyla hazırlanmıştır.

On bölümden kurulu olan incelemenin Birinci Bölüm'ü,

"büyük durgunluk" deyimiyle tanımladığımız bugünkü küresel bunalımın kapitalizmin (ne yönde gelişeceği tam kestirilemeyen) tarihsel dönemeçlerinden birini oluşturduğu tespitiyle başlıyor. Küresel finans krizinin 2010'da devletlerin mali (fiskal) krizine dönüşmesi, bir sonraki aşamada fiskal krizi enflasyon ve/veya emekçilerin refah kayıpları yoluyla aşma girişimlerini harekete geçirmektedir. Bu bağlamda hem sınıf mücadelelerinin, hem de büyük güçler arasında kaynaklara erişim rekabetinin sertleştiği bir evreyi yaşıyoruz. "Büyük durgunluk"u "büyük kargaşa"ya dönüştürebilecek gerilimleri ve çelişkileri de bağrında taşıyan bu evreye Türkiye kendine özgü kırılganlıklarını pekiştirerek giriyor: Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) sürdürülmesi güçleşen ekonomik büyüme modeli, dış politika doktrini ve egemen ideolojik söylemiyle...

İkinci Bölüm'de küresel krizin giderek "istihdam krizi"ne dönüştüğü gözleminden yola çıkılarak, "istihdam yaratmayan büyüme süreci"nin, uzun dönemli işsizliğin, güvencesiz/enformal/kayıtdışı çalışmanın Türkiye'ye özgü olmadığı ortaya konuluyor. 2008-2009'da Türkiye'de krize karşı alınan önlemler, esas itibariyle, sermayeyi desteklemeye yönelmiş, hükümet ekonominin genel dengesini korumaya öncelik vererek, emek gelirlerinin artırılması yolu ile iç talebin canlandırılmasından kaçınmıştır. İstihdamın korunması amacıyla işverenlerin işgücü maliyetlerini azaltıcı kararlar alınmış, bunun yanında mesleki eğitim, girişimcilik danışmanlığı, toplum yararına çalışma programları, v.b. ile istihdam imkânlarının artırılmasına çaba harcanmıştır. Bu tür "arz yanlı" önlemler, istihdam krizinin daha büyük bir toplumsal krize dönüşmesini engelleme amaçlı palyatiflerden öteye geçmemiştir.

Bunalım yıllarında Türkiye'de verimlilik ve bölüşüm iliş-

kilerinin irdelenmesine ayrılan Üçüncü Bölüm, iki alt bölümden oluşmaktadır. İlk alt bölümde çoğunluğu resmi kaynaklardan derlenen veriler gözden geçirilerek, krizin tüm ekonomide ve özellikle imalat sanayiinde çalışanların reel gelirleri üzerindeki etkileri incelenmekte, 2010 yılında ekonomik hasıladaki "toparlanma"ya ücretlerin eşlik etmediği gösterilmektedir. İkinci alt bölüm ise Marksgil değer kategorilerinin tahmini yolu ile hesaplanan artık değer ve kâr oranlarının 1988-2008 dönemindeki seyrine ilişkindir. Bu seyir Türkiye'de kapitalizmin son yirmi yıldaki dönüşüm patikaları ile bundan sonraki olası evriminin anlaşılması ve yorumlanması açısından önem taşımaktadır.

Dördüncü Bölüm'de Türkiye'nin çalışan kesimlerine ilişkin bazı tespitler sunulmakta, 2009-2010 verileri 1988'dekilerle karşılaştırılarak Türkiye'de çalışanların ücretli emeğe dönüşme ve mülksüzleşme eğilimlerine dikkat çekilmektedir. Basitlik ve tutarlılık sağlama amacı ile bu tespitler, hayatını emek gücü satışından elde ettikleri ücret/maaş gelirleri ile sürdürenleri kapsamakta, işsizler ve emekliler kapsam dışı tutulmaktadır.

Beşinci Bölüm'ün ilk alt bölümü uluslararası hukukun emeğe sağladığı imkânlar ve getirdiği kısıtların tartışılmasına ayrılmıştır. 1980 sonrası uygulanan emek karşıtı neoliberal politikaların emeğe ilişkin uluslararası düzenlemelerin içeriğini olumsuz etkilediği görülmektedir. İnsanların sömürüden azade bir hayat sürme hakkı, kapitalist üretim ilişkileri içinde tanımlı uluslararası/ulusal hukuk sistemine yansımamakta ve dolayısıyla korunmamaktadır. Uluslararası anlaşmalardaki emeği koruyucu hükümlerin etkisini zayıflatma ve/veya geciktirme, Türkiye'de benimsenen bir "yasalaştırma stratejisi"ne dönüşmüş durumdadır. İkinci alt bölümde Türkiye'de çalışma

hayatını düzenleyen mevzuat, çalışanların sendikal hakları ve sendikalaşma düzeyi ile ilgili tespitler yapılmakta, AKP hükümetinin çalışma hayatı ile ilgili kanun tasarıları üzerine bilgiler sunulmaktadır. Yasama döneminin kapanmasıyla kadük olmalarına karşın, bu tasarıların AKP'nin olası iktidarında yeniden gündeme getirilmeleri beklenebilir. Gerek Eylül 2010'da gerçekleşen Anayasa değişikliklerinin, gerekse Şubat 2011 tarih ve 6111 sayılı ("torba") Kanun'un sendika kurma, toplu iş sözleşmesi, grev ve sosyal güvenlik hakları açısından olumsuz/iş güvencesini zedeleyici öğeler içermekte olduğuna bu vesileyle işaret edilmelidir.

Altıncı Bölüm'de yer alan esas anlatı, TEKEL işçilerinin Kasım 2009-Şubat 2010 döneminde Ankara'da gerçekleştirdikleri direniştir. Uluslararası hukuk normlarına aykırı ve güvencesiz bir çalışma biçimine uymaya zorlanan işçilerin bu eylemi, Türkiye'de işçi sınıfı hareketinin yeni bir yükselişini simgelemektedir. Emekçilerin etnik kökenlerine ve inançlarına göre ayrıştırılmak istendiği bir dönemde TEKEL işçilerinin direnişi, ülkemizde emekçi sınıf bilincinin oluşmasında tarihsel bir an sayılmalıdır. Direnişin arka planındaki özelleştirme ve tütün ve tütün mamulleri üretimini uluslararası tekellere bağımlı hale getirme çabaları da Altıncı Bölüm'de ayrıntılarıyla sergilenmiştir.

Yedinci Bölüm, şu sorulara cevap aramaktadır: 21.Yüzyılın ilk on yılında Türkiye tarımında neler yapılmak istendi ve hangi sonuçlara varıldı? Kriz koşullarında tarımsal üretimi, çiftçiyi ve tarım emekçilerini desteklemek için neler yapılıyor? Neler yapılmalıydı? 2000 yılında başlayan IMF Mali Destek Programı çerçevesinde dördü IMF'ye, biri de Dünya Bankası'na (DB) verilen beş niyet mektubunun bunları izleyen on yıllık dönemde Türkiye'deki tarım politikalarını belirlediği bu bölümde

gösteriliyor. Söz konusu politika dayatmalarının sadece tarım kesimine yönelen iç desteklerin daraltılması ve/veya nitelik değiştirmesi ile sınırlı kalmadığı, üretici birliklerinin (ve özellikle tarım kooperatiflerinin) tasfiyesine de yöneldiği görülüyor. Söz konusu gelişmelerin olası sonucu, Türkiye'de tarımın etkinlik ve verimlilik doğrultusunda dönüştürülmesinden çok, tarımda küçük üreticiliğin köksüzleşmesi ve büyük çaplı tasfiyesi ile tarım emekçilerinin yoksullaşmasıdır.

20. Yüzyıldaki demografik dönüşümler ve toplumların sağlık konusunda artan duyarlılıkları, emeğin yeniden üretiminde büyük önem taşıyan sağlık hizmetlerinin üretim etkinliğini ön plana çıkarmıştır. Egemen neoliberal yaklaşımın bu amaçla benimsediği politika, hizmet üretimini metalaştırmak ve sektördeki hizmet sunucu ve kullanıcıları piyasa sinyalleri uyarınca yönlendirmek olmuştur. Türkiye'de yapı taşları 1990'lı yıllardan bu yana oluşturulan ve 2000'li yıllarda uygulamasına geçilen Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP) bu anlayışın ürünüdür. Sekizinci Bölüm'de sunulan eleştirel değerlendirme SDP'nin Türkiye'de sağlık durumunu, hizmet erişiminde hakkaniyeti, hizmet verimliliğini ve kaliteyi iyileştirme amaçlarına erişmeye ne ölçüde yararlı olduğunu ve olabileceğini tartışmaya açmaktadır. İncelemenin sınırlı kapsamı içinde benzer sorunlarla yüklü olan eğitim sektörü üzerinde durmak mümkün olamamıştır.

İnceleme, yukarıda belirtildiği gibi, Türkiye'de emeğin durumuna odaklandığından, 2009-2011'deki makroekonomik gelişmelere sınırlı ölçüde, ödemeler dengesi ve kamu maliyesi bağlamında değinilmiştir. Dokuzuncu Bölüm'de sergilenen 2008-2009 krizi sonrası sermaye hareketlerinin seyri, Türkiye'nin (sürdürülemezliği 1994 ve 2000-2001 deneyimleriyle kanıtlanmış) yüksek ve çoğunluğu sıcak bileşenlerden

oluşan sermaye girişleriyle büyüme patikasına yeniden girdiğini göstermektedir. Milli gelir ve bileşenlerinin yakından incelenmesi ise şu hususları açıklıkla ortaya koyuyor: (i) Yıllık gelir bazına indirgendiğinde 2008-2009 krizi hasıla kayıpları açısından son yirmi yılda yaşanan krizlerin en şiddetlisidir; (ii) 2010'daki büyümenin ardında yeniden ivmelendirilen özel tüketim harcama talebi ile düşük baz etkisinin şişirdiği özel yatırım talebi ve stok artışları yatmaktadır, başka bir deyişle 2011 Türkiye'si bir ikilem ile yüz yüzedir: Ya yüksek ücret gelirleriyle beslenen iç talebin sürüklediği genişleme, ya da daralma.

İncelemenin sonuçlandırıcı paragrafları Onuncu Bölüm'ü oluşturmaktadır.

1

Giriş: Büyük Durgunluk, 2007



"Büyük Durgunluk", "1930'lardan bu yana en şiddetli mali kriz", "küreselleşmenin ilk krizi" gibi nitelemelerle tanımlanmaya çalışılan olay, kapitalist dünya sisteminin tüm fay hatlarını, kırılganlık noktalarını, bir başka deyişle, 1970'lerden bu yana çözülemeden ertelenen, birikmeye devam eden ekonomik ve siyasal sorunları öne çıkardı. Böylece kapitalizmin tarihinde ender rastlanan, ne yönde gelişeceği belirsiz "dönüm noktası" konjonktürlerinden (toplu durumlarından) biri oluştu.

Kapitalizm 60-80 senelik uzun dönemli devrevi salınımlarından birinden geçmekte. Bu salınımın yansıma biçimleri sadece ulusal gelir düzeyinde daralmalar ve istihdam kayıplarından ibaret kalmamakta, emeğin ücret ve sosyal kazanımlarında kalıcı tahribata yol açmakta, ulusal maliye sistemlerinde oluşan derin açıkların karşılanması için devletin sosyal işlevlerinin daha da daraltılmasını öngörmekte, istihdam biçimlerini parçalamakta, emeği enformalleştirilmiş iş biçimlerine mahkum etmekte ve sosyal dışlanmışlık üretmektedir. Dolayısıyla, mevcut kriz dalgasını yakından tahlil edebilmek için küresel

ekonominin sadece ulusal büyüme ve istihdam rakamlarını incelememiz yetersiz olacaktır. Kapitalizmin uzun dönemli salınımının durgunluk/daralma aşamalarını içeren mevcut konjonktür, içinde sıcak savaş ve terör unsurlarını da barındıran ve uzun zamana yayılmış bir belirsizlik ve durgunluk dönemini yansıtmaktadır. Bu nedenle bu çalışma boyunca, kapitalizmin 1970'li yılların ortalarından başlayarak yayılan kriz dalgasının 2008/2010 arasındaki daralmasını "büyük durgunluk" sözcüğü ile karşılamaktayız.[1]

Bu özel konjonktürü hazırlayan koşulların başında, sermaye birikim krizinin sorunlarını ötelemeye yönelik kriz yönetim modelinin tükenmesinin geldiği ileri sürülebilir. *The Economist* dergisinin 1970'lerin başında saptadığı gibi, "II. Dünya Savaşı sonrası büyüme dönemi sona erip de bozuk bir yola girildiğinde" merkez ülkelerde kapitalizm klasik kriz belirtileri sergiliyordu: kârlar düşüyor, sermaye birikimi yavaşlıyor, bu süreç kendini piyasa düzeyinde aşırı birikim (üretim kapasitesi

1 Nitekim IMF tarafından Şubat ayında yayımlanan iki değerlendirme raporunda da ekonomik görünüm, mali istikrar, büyüme ve uluslararası fon akımları konusunda geçen üç yıllık döneme göre daha iyimser değerlendirmelere yer verilirken, bir yandan da özellikle ulusal ekonomilerde "dramatik" bir biçimde artış gösteren kamu borç stoklarının ulaştığı boyutlar ve bankacılık sisteminde akıl almaz boyutlara ulaşmış olan "türev finansal varlıklar" yakın gelecekte ya da hemen içinde yaşadığımız dönemdeki en "önemli tehdit" olarak görülüyor. IMF yaşanan kriz ve sonuçları ile mevcut duruma ilişkin değerlendirmeleri yaparken 2007/2008 krizinin adını da koymaktaydı. "Büyük Bunalım" olarak değerlendirilen 2007-2008 krizi son iki yüz elli yıllık kapitalizm tarihinin yaşanan (süresine bakarak, şimdilik) en uzun süreli üçüncü bunalım dönemini oluşturuyor. Tarihe "Uzun Depresyon" (*Long Depression*) dönemi olarak geçen kapitalizmin ilk bunalım dönemi, 1873/75 Alman-Avusturya finansal krizi ile başlayıp dokuz ülkenin iflasına yol açan, 1880-1894 yıllarını kapsayan bunalım dönemidir. Takip eden ikinci bunalım dönemi, 1929 finansal krizi ile başlayan, 1929-1936 arasında yaşanan ve sonuçları nedeniyle ikinci dünya savaşına yol açan tarihe "Büyük Depresyon" (*Great Depression*) olarak geçen dönemdir. Kapitalizmin son büyük krizi olarak 2007 Ağustos finansal krizi ile ABD'de başlayan (ve, şimdilik, 2007-2009 Mart arasında yaşanmış olan) "Büyük Daralma" (*Great Recession*) dönemi zikrediliyor.

fazlası, yatırılacak alan arayan nakit ve fiktif sermaye) ve eksik tüketim (talep yetersizliği) olarak gösteriyor, işsizlik artarken maliyetler üzerinden gelen basınçla fiyatlar artıyor, stagflasyon denen olgu o zamana kadar geçerli ulusal-Keynesyen modelin tükendiğini gösteriyordu. Ekonomiyi yönetme modeli artık karşı eğilimleri yumuşatamıyor, aksine sertleştiriyordu. Tüm bu gelişmeler, Fordist sermaye birikim rejiminin yapısal ve uzun dönemli bir krize girdiğini düşündürüyordu.

1980'lerin başında Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve İngiltere'de devreye giren ve "Volcker şoku"nun (ABD Merkez Bankası'nın faizleri hızla yükseltmeye başlaması) etkisi altında borç krizine düşen az gelişmiş ülkelerde IMF ve DB eliyle genelleştirilmeye başlanan neo-liberal model (kuralsızlaştırılmış (*unregulated*) piyasa), merkez ülkelerin sermayelerine yeni yatırım ve ihracat alanları açarken, doğal kaynaklara ve bu temelde oluşan rantlara, ucuz işgücüne ve özelleştirmeler yoluyla birikmiş servetlere el koyarak, sermaye birikim sürecini destekleyecek yeni kaynaklar sağladı. Öte yandan, sermayenin uluslararası alanda dolaşımının hızlanması ve yaygınlaşması ve ihracata yönelik büyüme modelleri, Çin gibi yeni birikim noktalarının oluşmasının da önünü açtı. Çin'de biriken sermaye, sunduğu taleple 1990'lar boyunca dünya ekonomisinde bir lokomotif konumuna yükselen ABD'nin kaynak gereksinimlerini karşılarken, o zaman çok tartışılan "küresel dengesizlikler" denen durum giderek derinleşmeye başladı.

Bu sürece paralel olarak, sermaye yeni ve giderek daha karmaşıklaşan yatırım araçları üreterek sanayi alanından dolaşım alanına, spekülatif etkinliklere doğru kaydı. Merkez ülkelerde, tüketici talebindeki yetersizlik giderek genişleyen kredi hacmiyle giderilmeye çalışılırken, şirketler ve devletler de kaynak yetersizliğini borçlanarak kapatma yoluna gittiler. Başta ABD

Merkez Bankası (*Federal Reserve*) olmak üzere merkez bankaları, bu süreci ve borsaları destekleyecek para ve faiz politikaları izlerken, hükümetler de sermaye üzerindeki denetimleri ve banka sistemindeki kısıtlamaları kaldırıyorlardı. Dünya ekonomisi bu sayede 1990'larda yeni bir büyüme sürecine girerken, dünya hasılasının yüzlerce katına ulaşan büyük bir kredi köpüğü oluşmaya ve hızla büyümeye başladı.

"Büyük Durgunluk" denen olguya doğru giden süreci düşünürken, bilgi işlem ve iletişim teknolojileri alanlarında 1980'lerde başlayan ve 1990'ların ortasında "Internet devrimi" olarak nitelenen gelişmeleri de göz önüne almak gerekiyor. Bu gelişmeler bir taraftan malların ve finansal sermayenin dolaşımını hızlandırırken, dünya ekonomisini tedarik zincirleri ve finansal işlem ağlarıyla örerek karşılıklı bağımlılığı, sorunların yayılma hızını, dolayısıyla da iktisadi kırılganlığı arttırıyordu. Bu sürece paralel olarak, sermaye, ücretli emek, köylülük ve devleti de içeren sınıf ilişkileri yeniden şekilleniyordu.

"Büyük Durgunluk"a giden süreç üzerine düşünürken iki gelişmeyi daha değerlendirmek gerekiyor. Birincisi, küreselleşme ve finansallaşmanın hızlandırdığı tüketim, gezegenin gıda, su ve enerji kaynakları üzerindeki yıpratıcı basıncı ile, kaynak tedariki sorunu yaratmaya başladı. İkincisi, ABD hegemonyası gerilerken, şekillenmeye başlayan yeni sermaye birikim ve tüketim merkezlerinden ve buralarda yoğunlaşan siyasal kapasitelerden gelen basınçlar ABD-Avrupa merkezli dünya sisteminin dengelerindeki ve verili gıda ve enerji düzenlerindeki yıkıcı etkileriyle, devletler arası paylaşım rekabetini gündeme getirecek koşulları hazırladı.

Kredi köpüğü 2007 yılında ABD konut piyasalarından başlayarak patladı ve bir mali krize yol açtı. Dünya ekonomisinin merkezlerinde, ABD Merkez Bankası Başkanı Greenspan

başta olmak üzere pek çok yetkili, piyasaların kendi kendine dengeye gelmesini beklediklerini, gelmeyince çok şaşırdıklarını ifade ettiler. Neo-liberalizmin, piyasaların kendi kendine dengeye geleceği savının yanı sıra bir diğer dogması da, mali piyasalardaki riskleri en iyi bizzat mali piyasaların kendilerinin ölçebileceği, devletin karışmasının piyasa sinyallerini çarpıtarak riskleri arttıracağı üzerineydi. Geride kalan yıllarda, merkez bankaları ve maliye bakanları piyasaları riskler konusunda defalarca uyarmıştı, ama piyasalar bu uyarıları kulak ardı etmişti. Şimdi mali kriz, mali piyasaların kendi haline bırakıldığında riskleri ölçemediğini, aksine büyüterek etrafa bulaştırdığını gösteriyordu.

Yeni iletişim ve bilgi işlem tekniklerinin ve teknolojilerinin risk hesaplarına yardımcı olmak bir yana, herkesi yanılttığı, sisteme getirdikleri hızın ve entegrasyonun bulaşıcılığı da artırdığı ve yaydığı anlaşılıyordu. Özetle, neo-liberal modelin en azından elden geçirilmesi ve yeni denetimlerin devreye sokulması gerektiği konusunda hemen herkes, hatta 2008 Davos zirvesindekiler bile hemfikirdi. Kredi balonunun delinmesi dünya ekonomisini derin bir durgunluğa sürüklerken, ihracata dayalı büyüme modelinin de sürdürülemeyeceği, sürdürme inadının rekabetçi devalüasyonlar, korumacılık tedbirleri ve ikili ticaret anlaşmaları üzerinden jeopolitik gerginliklere, hatta çatışmalara neden olacağı anlaşılıyordu.

Ancak, geride kalan 30 yıl boyunca mali sermaye siyasal ve kültürel olarak alabildiğince güçlenmiş, merkez bankalarını, ekonomi yönetimlerini ve medyayı etkisi altına almıştı. Mali krizle birlikte, mali sermaye, ABD ve İngiltere'de adeta bir darbe yaparak devletin tüm kaynak yaratma kapasitesini mali piyasaların hizmetine soktu.

ABD ve Avrupa'da mali piyasaların yükü böylece devlete

aktarılıp devletlerin mali krizine dönüşürken, mali sermaye kendisine yönelik denetim girişimlerini, halktan gelen tepkilere aldırmadan bloke edebildi. Dahası, bankaları batıranlar kendi kendilerine devlet kaynaklarından devasa ikramiyeler aktarmaya da devam ettiler.

Mali krizin birinci aşaması, devletlerin mali krizi şeklini alarak 2010 yılında tamamlandı. Şimdi sıra devletlerin bu borç yükünü tasfiye etmesine, daha doğrusu halkın sırtına yıkmasına gelmişti. Bir çok iktisatçının, borç yükünün ekonomik büyümeyi teşvik edecek şekilde ve enflasyonist eğimlerin borçları aşındırıcı etkisinden de yararlanılarak zaman içinde tasfiye edilmesini, bu arada bankaların da zararın bir kısmını üstlenmeye zorlanmasını önermelerine karşın, mali sermayenin hükümetler üzerindeki etkisi kemer sıkma politikalarının öncelik kazanmasına yol açtı. Böylece mali krizin ikinci dönemi, 2010 sonu - 2011 yılı başında halkın refahına yönelik cepheden bir saldırıyla başladı. Halkın tüketim kapasitesi daha da azaltılacak ve elindeki kaynaklar devletin borç yükünü temizlemeye yöneltilecekti. Böyle bir saldırı, şiddetli bir karşı tepkiyi de beraberinde getireceğinden, sermayenin yönetim komitesine dönüşen hükümetlerin saldırıyı genişleterek, işçi haklarını hedef almasını da beklemek gerekiyor. ABD'de Wisconsin eyaleti yönetiminin bir yasayla, kamu işçilerinin grev ve toplu sözleşme hakkını ortadan kaldırması, gelmekte olan saldırı dalgasının olası şiddeti hakkında bize bir fikir veriyor.

Ancak, İngiltere'de yükselen öğrenci hareketi, Yunanistan'da ve Portekiz'deki genel grevler, ve Amerikan işçi hareketinin on yıllar sonra Wisconsin'de ortaya çıkışındaki şiddetin yanı sıra, tüm ülke, hatta dünya çapında aldığı destek sermayenin saldırısına direnişin de çok şiddetli olacağını düşündürüyor.

Tam bu sırada Kuzey Afrika'da başlayan halk hareketlerinin uzun yıllar sonra devrim, kendiliğinden hareket, isyan gibi kavramları yeniden dünya gündemine sokması ve bu sürecin mali krizi hızlandıran teknolojik gelişmelerden de yararlanılarak şekillenmesi "zamanın ruhu"nu (*Zeitgeist*) belirlemek açısından büyük bir anlam taşıyor.

Bu devrimci dalganın yükselmesinde, Kuzey Afrika ve Ortadoğu'da maksimum enerji ihracatına yönelik egemen enerji düzeninin, yerel halkı düşük refah düzeyine mahkum etmiş olmasının zaman içinde biriktirdiği çelişkilerin etkili olduğu açık. Bunun yanı sıra, mali sermayenin spekülatif saldırılarının emtia ve gıda fiyatlarında yol açtığı dalgalanmaları da unutmadan, zamanın ruhunun bu konuyla yakından ilgili olan bir diğer bileşenine, "büyük güçler arası kaynak rekabeti"ne kısaca değinerek bu giriş bölümünü bitirebiliriz.

Bu bağlamda giderek sertleşmeye başlayan kaynak rekabetinin arkasında, iki ana dinamik olduğu görülüyor: birincisi, yukarda değindiğimiz yeni sermaye birikim ve tüketim noktalarında, özellikle de Çin ve Hindistan'da devreye girmeye başlayan tüketimin karşılanmasına yönelik kaynak tedarik sorunları; ikincisi ise, gerileyen bir hegemonya merkezi olarak ABD'nin düzen getirici ve sorun çözücü kapasitesinin giderek gerilemekte olması.

Bu ortamda, gıda ve enerji havzaları ile yüksek teknoloji alanlarında ve savunma sanayiinde büyük öneme sahip kıymetli minerallerin (*precious earth*) denetiminin büyük önem kazandığını görüyoruz. Mali kaynakları güçlü olan ülkelerin bu kaynaklara daha hızlı ulaşmaya başlaması ve bu stratejik kaynakların tedarikinde piyasa koşullarına güvenilemeyeceği düşüncesinin gelişmeye başlaması, neo-liberal modelin tüken-

diğini göstermenin ötesinde, bu malların tedarikinin giderek siyasallaşacağını düşündürüyor.

Bu siyasallaşma bağlamında özellikle Afrika kıtasının iki açıdan öne çıkmaya başladığını söyleyebiliriz. Birinci olarak, Çin, Hindistan, Güney Kore gibi ülkelerin Afrika'da gıda üretimi için toprak edindiklerini ve bu kıtaya nüfus fazlası yerleşimci göndermeye başladıklarını görüyoruz. Almanya gibi Avrupalı ülkelerle ABD'nin bu süreçten tedirgin olduğu ve Afrika'daki etkilerini arttırmaya çabaladığı da gözlemleniyor. Afrika, ikinci olarak, Kuzey Afrika devrimci dalgasının yerleşik enerji düzenini tehdit etmeye başlamasıyla öne çıkıyor. Bu dalga nasıl sonuçlanırsa sonuçlansın, bundan böyle bölgenin enerji kaynaklarının daha büyük bir kısmını kendisinin kullanacağı, bunun da enerji piyasaları üzerinde kalıcı bir etki yapacağı anlaşılıyor.

Buraya kadar kısaca özetlediğimiz gelişmeler, sınıf mücadelelerinin ve büyük güçler arası rekabetin giderek sertleşeceğini, emperyalist kaynak denetimi stratejilerinin giderek daha fazla gündeme geleceği bir döneme girdiğimizi ve "Büyük Durgunluk"un bir "Büyük Kargaşa"ya dönüşme olasılığının arttığını düşündürüyor.

Türkiye toplumu bu yeni döneme belki büyük bir sarsıntıyla değil, ama bünyesinde, geride kalmakta olan dönemin önemli sorunlarını taşıyarak giriyor. Bu sorunları ekonomik, ideolojik ve siyasal-jeopolitik başlıkları altında, kabaca üç kategoride düşünebiliriz.

Finansal krizle birlikte, dünya ekonomisinde hem ihracat, hem de dış kaynak girişine dayalı büyüme modelinin daha fazla sürdürülmesini giderek olanaksızlaştıran bir ortam oluştu. Gelişmekte olan ülkeler arasında 1997 Asya krizinden ders çıkarmış olanlar 2000'li yıllar boyunca cari dengelerini dış tica-

ret fazlası verecek biçimde ve dış kaynak gereksinimlerini kısa dönemli spekülatif hareketlerden korunmaya da dikkat ederek iyileştirmeye ve ekonomi yönetimlerini IMF müdahalesinden kurtarmaya büyük özen gösterdiler. Türkiye, yeni döneme bu sürdürülmesi giderek olanaksızlaşan büyüme modelinin tüm zaaflarını taşıyarak giriyor.

Türkiye'yi 2002 genel seçimlerinden bu yana yöneten AKP, yeni döneme, kendini seçmene anlatmasına ve belli bir destekleyici blok oluşturmasına olanak veren, "değişim", "demokratikleşme", "askeri vesayetten kurtulma", Avrupa Birliği'ne (AB) üye olma, Kürt sorununu çözme, alternatifi olmama söylemleri etrafında kurduğu egemen ideolojik sistemin verimliliğini kaybetmeye başladığı bir ortamda giriyor.

Egemen ideolojinin veriminin düşmesine paralel olarak, AKP hükümetinin uygulamalarındaki kimi aksaklıklar, giderek artan bir biçimde, yasal prosedürlere aldırmadan, keyfi reflekslerle yöneten, yargıyı ve güvenlik güçlerini taraflı bir biçimde kullanan bir yönetim görüntüsü sergilemeye başlıyor. Tam bu sırada AKP hükümeti kendisine karşı bir toplumsal muhalefetin özellikle gençlerden ve emekçi kesimlerden başlayarak yükselmesine şahit oluyor.

Jeopolitik gelişmeler de AKP hükümeti açısından ciddi sorunlar yaratmaya başlıyor. Bu hükümetin benimsediği dış politika doktrini, buna dayanarak bölgede kurmaya başladığı ittifaklar dizini, "Ortadoğu Devrimleri" olarak adlandırılan olayların yarattığı sarsıntılar ve harekete geçirdiği dinamiklerin etkilerinin altında hızla dağılmaya, Libya'ya NATO müdahalesi sürecinde olduğu gibi sürüklenmelere yol açmaya başlıyor. "Ortadoğu Devrimleri" olarak adlandırılan olayların, Suriye üzerinden gelip Türkiye'nin sınırlarına dayanması, Kürt hareketinin "Ortadoğu Devrimleri" olarak adlandırılan

olayların sergilediği, "sivil itaatsizlik" gibi mücadele biçimlerinden esinlenmeye başlaması, Nisan 2011'in ilk haftasında aniden patlak veren ve liseli gençlerin ülkenin dört bir yanında sokağa dökülmesiyle çığ gibi büyüyen YGS protestoları da yeni oluşan *Zeitgeist*'i tamamlıyor.

"Genel seçimlere tüm bu süreçlerin çakıştığı bir konjonktürde giren AKP hükümetinin, seçimlerden sonra bu iklimi bozmak için tutumunu daha da sertleştirmesini beklemek gerekir" saptaması, bu günden ileriye doğru bakınca hiç de gerçeğe uymayan abartılı bir yorum gibi durmuyor.

2

Reel Ekonominin Krizinden İstihdam Krizine, 2008-2011



2.1. Küresel Kriz Altında Emeğin Dünyası

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (kısaca ILO) Ocak 2010 ve 2011'de yayımladığı bir dizi raporda[2], 2008 Eylül'ünde başlayan ve kısa zamanda küresel ekonomik krize dönüşen "kırılma"nın 2009 yılı boyunca milyonlarca insanın işsiz kalmasına yol açtığı ve 2010 sonrasında dünya ekonomileri için beklenen "düzelme" gerçekleşse dahi kriz boyunca işsiz kalan, çalışma koşulları kötüleşen, "insana yakışır iş" olanaklarından yoksun kalan kitleler için kriz öncesi döneme dahi dönmenin uzun bir süreç gerektirdiği ortaya konulmaktadır. ILO, küresel krizin başlangıcından bu yana dünya çapında 20 milyondan fazla istihdam kaybı yaşandığını ve canlandırma paketlerinin sürdürülmemesi durumunda en az 5 milyon işçinin daha işini kaybedeceğini vurgulamaktadır. Küresel kriz, özellikle kayıtlı (formel) iş biçimlerini tahrip etmiştir. Kayıt-dışılaşmayla bir-

2 Bkz. ILO (2011; 2010a; 2010b).

likte işgücü giderek sosyal güvenlik ve işsizlik sigortası güvencesinden dışlanmakta ve yoksullaşmaya itilmektedir.

Söz konusu raporlarda yayınlanan verilerden yola çıkarak oluşturulan Tablo 2.1 krizin dünya ekonomileri için üretim ve istihdam üzerindeki tahribatını ortaya koymaktadır. Tabloda farklı ülke grupları için 2004-2009 yılları ortalama Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH) reel büyüme oranları, 2010 ve 2011 için büyüme tahminleri ve aynı ülke grupları için 2004-2010 yılları işsizlik oranları verilmektedir. Tablodan da izlenebileceği gibi, önceki son dört yılda cılız da olsa düşüş eğilimi gösteren dünya ekonomileri işsizlik oranı 2008'de artış göstermekte, artış 2009'da da devam ederek işsizlik oranlarını dünya ekonomileri için son derece vahim düzeylere çıkarmaktadır. ILO işsizlik oranlarının bu yüksek düzeylerini korumaya devam edeceğini öngörmektedir. Eş-anlı bir gözlem olarak tablodan, dünyanın farklı bölgelerinde son yılların "çarpıcı" büyüme performanslarının da 2008'de son bulduğu, 2009 yılı büyüme oranlarının 2004-2008 dönem ortalamasının çok daha altında, hatta negatif olarak seyrettiği izlenmektedir. Dünya ekonomileri son beş yıllık dönemde % 4.5 oranında bir reel GSYİH büyümesi üretirken, istihdam artışları yıllık ortalamaları % 2'nin altında kalmış, işsizlik oranlarında anlamlı düşüşler görülmemiştir. Bu eğilimler, son yıllardaki "istikrarlı" büyüme koşulları altında dahi yeterli ve nitelikli iş yaratamayan ve 2009'da da durgunluk içerisine sürüklenen dünya ekonomilerinin "insana yakışır iş" olanakları yaratamamaya devam edeceğinin habercisidir.

Tablo 2-1: Dünya Ekonomilerinde İşsizlik ve Büyüme

								2010 Tahmin	2010 Tahmin	2011
	1991-2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	(Ocak 2010)	(Ocak 2011)	(Tahmin)
Reel Büyüme Oranı (%)										
Dünya		4.9	4.5	5.1	5.2	3.0	-0.6	3.1	4.8	4.2
Gelişmiş Ülkeler ve AB Ülkeleri		3.1	2.6	2.9	2.6	0.6	-3.4	1.3	2.3	2.0
Gelişmekte Olan Ülkeler		7.5	7.1	7.9	8.3	6.0	2.1	5.1	6.0	6.5
Orta ve AB-Dışı Doğu Avrupa		7.3	6.0	6.6	5.5	3.0	-6.0	1.8	4.9	4.3
Gelişmekte Olan Asya		8.6	9.0	9.8	10.6	7.6	7.0	7.7	9.8	8.6
Latin Amerika ve Karayibler		6.1	4.7	5.7	5.7	4.2	-1.7	3.1	5.7	4.0
Orta Doğu ve Kuzey Afrika		5.9	5.5	5.8	6.2	5.4	2.4	4.2	4.4	5.1
Sahra-altı Afrika		6.7	5.7	6.1	6.3	5.2	2.6	4.0	5.0	5.5
Dünya Ticaret Hacmi (Yıllık Değişim, %)	7.1	10.7	7.8	9.1	7.3	3.0	-10.7	5.8	12.0	7.1
İhracat										
Gelişmiş Ülkeler	7.0	9.1	6.1	8.6	6.3	1.9	-11.9	5.9	11.4	6.2
Gelişmekte Olan Ülkeler	8.4	14.8	11.7	11.0	9.8	4.6	-7.5	5.4	12.8	9.2
İthalat										
Gelişmiş Ülkeler	7.0	9.2	6.5	7.6	4.7	0.5	-12.4	5.5	11.1	5.5
Gelişmekte Olan Ülkeler	7.1	15.9	12.2	12.4	13.8	9.4	-8.0	6.5	13.8	9.3
İşsizlik Oranı (%)										
Dünya		6.4	6.3	6.0	5.7	5.8	6.3		6.2	
Gelişmiş Ülkeler ve AB Ülkeleri		7.2	6.9	6.3	5.7	6.0	8.4		8.8	
Orta ve AB-Dışı Doğu Avrupa		9.7	9.4	9.0	8.3	8.3	10.4		9.6	
Doğu Asya		4.2	4.2	4.0	3.8	4.3	4.4		4.1	
Güney Asya		5.2	5.3	5.1	5.0	4.8	3.9		4.3	
Latin Amerika ve Karayibler		8.4	8.0	7.4	7.0	7.0	7.7		7.7	
Orta Doğu		9.3	10.0	9.5	9.3	9.2	10.3		10.3	
Kuzey Afrika		12.3	11.5	10.4	10.1	10.0	9.9		9.8	
Sahra-altı Afrika		8.3	8.2	8.2	8.2	8.0	7.9		8.0	

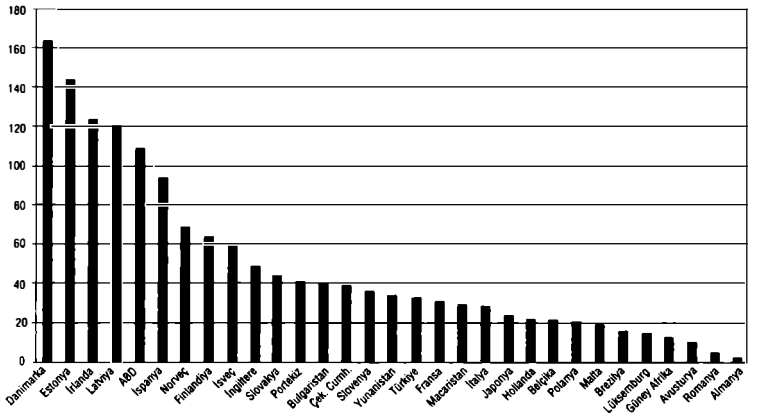
Kaynak: ILO (2011), IMF (2011; 2010)

Krizin emek dünyası üzerindeki etkilerini ortaya koymak amacı ile ILO söz konusu raporlarda şu görüşlere yer vermektedir:

"İstihdama yönelik bir özel tedbirler paketi" üzerinde uluslararası bir oydaşma sağlanamazsa, dünya çapında sayıları 2009'da 212 milyonu bulan işsizlerin önemli bir bölümü (ILO'ya göre 43 milyon) giderek artan oranda "uzun dönemli işsiz" konumuna sürüklenecek ve kalıcı bir şekilde işgücü piyasalarının dışına itilecektir. ILO **uzun dönemli işsizlik**'i bir yıldan daha uzun sürede iş arayan, ancak bulamayan kesim olarak tanımlamaktadır (söz konusu tanım çerçevesinde ve Türkiye İstatistik Kurumu'nun (TÜİK) 2010 (Kasım) verilerine göre, Türkiye'de açık işsizlerin % 27.3'ünün -yani 930 bin kişinin- bu statüde olduğu hesaplanmaktadır).

Uzun dönemli işsiz sayılarındaki artışlar 2009'da tepe noktasına ulaşmış, 2010 boyunca da anlamlı bir gerileme göstermekten uzak kalmıştır. Şekil 2-1, ILO tarafından üretilen uzun süreli işsizlik tahminlerini belli başlı OECD ülkeleri için sunmaktadır.

Şekil 2-1: Uzun Dönemli İşsiz Sayısında % Artış, 2009Ç1 - 2010Ç1



Kaynak: ILO (2010a).

İşgücü piyasalarındaki durgunluk iş bulmaktan umudunu kesen, dışlanmış işçilerin sayısını artırmaktadır. Umudunu yitirdiği için iş aramaktan vazgeçen kişilerin sayısı örneğin, "esnek istihdam cenneti" ABD'de 800 bini aşmıştır (bu rakam, tanım farklılıklarına karşın, Türkiye'de 2 milyon 13 bin kişidir). Yani, tüm dünyada işgücüne katılım oranı düşmekte ve emekçiler yarı-zamanlı istihdam biçimlerine, ya da sosyal güvenlikten yoksun kayıtdışılığa itilmektedir.

Küresel krizin de etkisiyle işsizlik artışı yanında yarı-zamanlı istihdam biçimleri ve kayıtdışılaşma artacak, kayıtdışılaşmanın yaygınlaşmasıyla işgücü giderek artan oranda sosyal güvenlik hizmetlerinden yoksun kalacaktır. ILO, toplam işgücü içinde sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlananların payının tüm dünyada hızla azaldığına dikkat çekmekte, bununla birlikte dünya ekonomilerinin yaklaşık % 70'inde işsizlik sigortası programlarının bulunmadığını vurgulamaktadır. Sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlanan işgücünün toplam içindeki payı örneğin Latin Amerika ülkelerinde % 57.8 dü-

zeyine gerilemiştir. Bu rakam Brezilya'da % 71.5, Meksika ve Arjantin'de % 62.5, Türkiye'de % 49'dur.

İstihdamdaki kayıtdışılaşmanın bir diğer boyutu da işsizlik sigortası güvencesinden yoksunluktur. ILO'nun istatistiklerine göre gelişmiş ekonomilerde dahi işsizlerin işsizlik sigortasından yararlanma oranı sadece % 49'dur. Söz konusu oran, Orta ve Doğu Avrupa'da % 23, Asya ekonomilerinde % 24, Latin Amerika'da % 8 düzeyindedir. Bunun da ötesinde, işsizlik sigortası fonları birçok ülkede hükümetler tarafından istihdamdışı harcamaları karşılamak maksadıyla amacının dışında kullanılmaktadır. Türkiye bu hususta çok canlı bir örnektir.

ILO, ayrıca, küresel kriz ortamında derinleşerek dünya emekçi kitleleri için ciddi boyutlara ulaşacağını öngördüğü bu sorunların, kriz ile birlikte ortaya çıkan "yeni" sorunlar olmadığının, bunların özellikle son 20 yılda dünya ekonomisinde ciddi boyutlara ulaşan dengesizlikler ve bu dengesizlikler altında yaşanan son derece sağlıksız büyüme süreçlerinin bir sonucu olduğunun altını çizmektedir. Özellikle:

az gelişmiş ekonomiler kriz koşulları ile açıklanamayacak boyutta kayıtdışı istihdam süreçleri yaşamaktadırlar; güvenceli çalışma olanağını yitirmiş yığınlar "hangi koşulda olursa olsun çalışmaya" eğilimli hale gelmektedir;

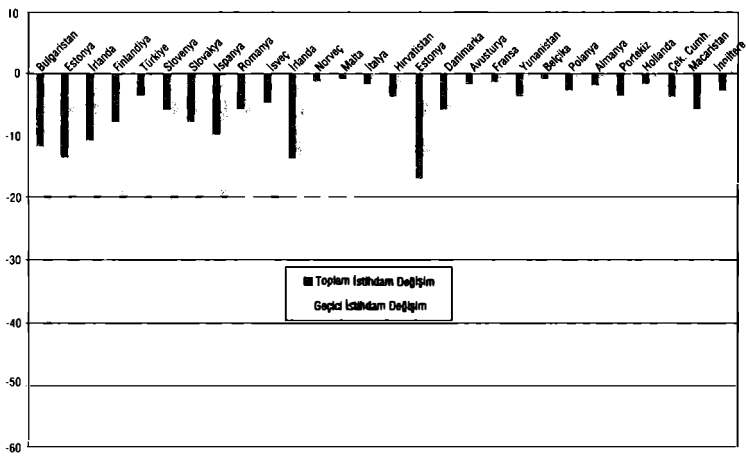
gelişmiş ekonomiler için "kısa dönemli", "iş değiştirme arası" işsizlik giderek "uzun dönemli", "kalıcı" işsizlik biçimine dönüşmekte ve işsizlik oranları bu ekonomiler için dahi yüksek düzeylerde seyretmektedir;

1990'lar boyunca kriz yaşamış ekonomilerde istihdam ve işgücüne katılım eğilimleri, kriz öncesi döneme dönememiş ve bu ekonomilerin kriz sonrası büyüme süreçleri ile orantılı istihdam yaratamama sorunu kronik hale gelmiştir.

Küresel kriz altında gerek toplam istihdamda, gerekse "ge-

çici istihdam" biçimlerindeki kayıplar çeşitli OECD ülkeleri için Şekil 2-2'de sergilenmektedir. Geçici istihdam kayıplarının en yüksek olduğu ülkeler Bulgaristan, Litvanya, İzlanda ve Finlandiya olarak görülmekte, Türkiye bu grubun ardında beşinci sırada yer almaktadır. Bir diğer uçtaki İngiltere, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti ise, istihdam kayıpları görece en az olan ülkelerdir.

Şekil 2-2: Kriz Boyunca Kayıtlılık Durumuna Göre İstihdam Kayıpları (%)



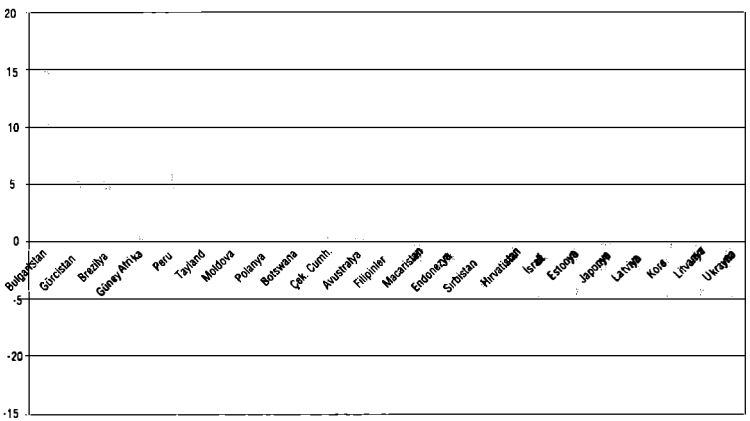
Kaynak: ILO (2010a).

İstihdamdaki gerilemeler ve umutsuz işsiz yığınlarındaki artış, kendisini kuşkusuz ücret gelirlerinin hızla aşınması olarak gösterecektir. ILO verileri, ücretli emeğin söz konusu dönemdeki ücret kazanımlarının çoğunlukla ülkelerin kendi iç dinamiklerine bağlı olduğunu ortaya koymaktadır. Bulgaristan, Gürcistan, Brezilya gibi geç sanayileşen çevre ülkelerinde ücret artışları güçlü seyrederken, Ukrayna, Litvanya ve Kore'de şiddetli ücret gerilemeleri yaşanmıştır. ILO verileri, aralarında İspanya'nın da bulunduğu bir dizi OECD ülkesinde

saatlik reel ücretlerin genellikle pozitif yönlü seyretmiş olduğunu, ancak ücret artışlarının işçi başına üretim (üretkenlik) hareketlerinin çok gerisinde kaldığını göstermektedir (Bkz. Şekil 2-3A ve 2-3B).

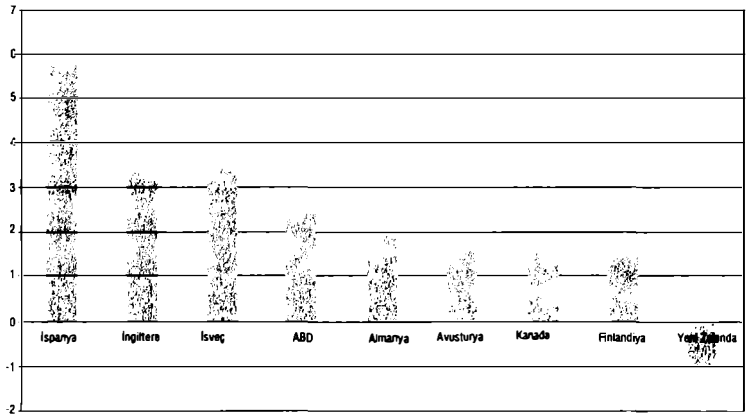
ILO raporlarında tespit edilen, ancak açıkça söylenmeyen gerçeklik şöyle ifade edilebilir: 2008 yılının sonuna doğru etkisini göstermeye başlayan ve 2009'da derinleşen küresel krizle birlikte şiddetini artıracağı anlaşılan çok boyutlu "işsizlik" sorunu, dünya ekonomileri arasındaki dengesizliklerin derinleşmesine, ekonomik büyüme ve istihdam yaratma arasındaki bağın kopmasına ve hemen tüm çevre ekonomilerini kapsayan genel bir "istihdam yaratmayan büyüme" olgusunun yerleşmesine neden olan neo-liberal dönüşüm ve sermaye birikimini ancak bu koşullarda sürdürebilir hale gelen kapitalist üretim ilişkilerinin bir ürünüdür.

Şekil 2-3A: Reel Aylık Ücretlerde % Değişim, 2007Ç4 - 2009Ç4



Kaynak: ILO (2010a).

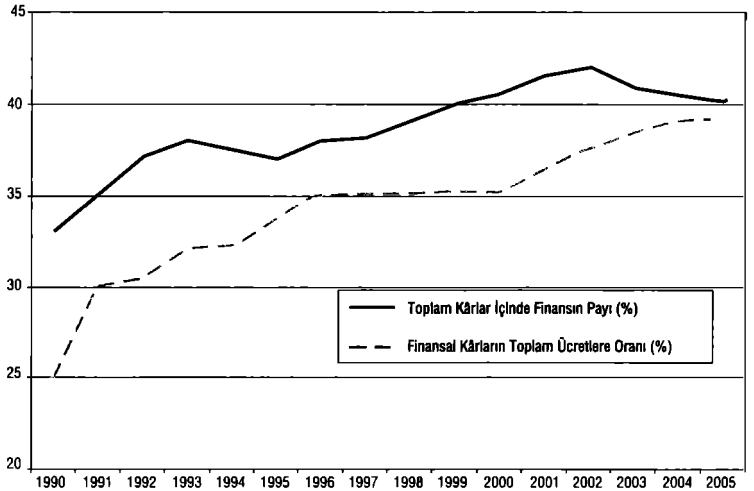
Şekil 2-3B: Reel Saatlik Ücretlerde Değişim, 2007Ç4 - 2009Ç4



Kaynak: ILO (2010a)

Küresel ekonomide reel üretim krizinden, istihdam krizine dönüşen büyük durgunluğun yapısal koşulları, aslında kapitalizmin yirminci yüzyılın son çeyreğinde şekillenen **yeni uluslararası işbölümü ve finansallaşmaya dayalı birikim** rejimiyle belirlenmekte idi. ILO'nun sunduğu verilere göre, gelişmiş ülkelerde finans sektörünün toplam kârlar içerisindeki payı, küresel krizin hemen öncesinde % 40'a ulaşmıştı. Oysa, 1980'lerin başında söz konusu oran sadece % 25 idi. Japonya, İtalya ve Avustralya'da finansal kârların toplam kârlar içerisindeki payı iki misli, İngiltere'de ise üç misli artış göstermişti. Finansal kârlar, sadece diğer sermaye gelirlerine göre değil, **emek gelirlerine göre** de artmıştı. Gelişmiş ekonomilerde finansal kârların ücretlere oranı 1990'da % 25 iken, 2005'e gelindiğinde bu oran % 40'a ulaşmıştı. ILO (2010b)'den aldığımız aşağıdaki Şekil 2-4 bu olguları betimlemektedir.

Şekil 2-4: Gelişmiş Ülkelerde Finansal Kârların Yükselişi, 1990-2005



Kaynak: ILO (2010b:48).

Şekil 2-4'den, kapitalizmin merkez ekonomilerinde 1990'lardan bu yana sermayenin giderek finansal kâr ile beslenmekte olduğu gözlemlenmektedir. Başka bir deyişle, **sermaye** içinde finansal şirketlerin, **emeğin ücret gelirlerine** göre de finansal kârların oranı artmaktadır.

Ancak, **finansallaşma** olgusu sadece finansal gelirlerin görece artmasından ibaret değildir. **Finansallaşma**, sermaye birikimi önceliklerinin giderek reel ekonomik faaliyetlerden uzaklaştırılması ve kısa dönemli, ancak riskli ve yüksek getirili finansal varlıklarda yoğunlaştırılması anlamını da içermektedir. Toplam kârların giderek daha yoğun olarak finansal ekonomide yaratılıyor olması, sabit sermaye yatırımlarına aktarılacak fonların da daralması sonucunu doğurmaktadır. 1970-2000 arasında işletme fazlası (brüt kârlar) üzerinden sabit sermaye yatırımlarına ayrılan pay, AB ülkelerinde % 47'den

% 40'a; İngiltere'de % 48'den % 42'ye; ABD'de ise % 44'den % 39'a gerilemiştir.

Sabit sermaye yatırımlarındaki söz konusu gerileme, 1980 sonrasında tüm dünyada yükselişe geçen ve 2008 krizi ile kronikleşen işsizliğin temel nedenlerindendir.

Finansal sermayenin öngördüğü sınırsız akışkanlık ve çabukluk, beraberinde yepyeni kurumların geliştirilmesini zorunlu kılmış, bu arada devlet aygıtı da **yönetişimci devlet, piyasa dostu devlet** gibi söylemler geliştirilerek, sermayenin çıkarlarına göre yeniden biçimlendirilmiştir. Bu süreçte emeğin yüzyıllık mücadeleler sonucunda elde ettiği kazanımlar, "piyasa gereklerine" göre yeniden biçimlendirilmek üzere tırpanlanmıştır. **Esnek istihdam** söylemleri altında, başta sendikalar olmak üzere, emek örgütleri etkisizleştirilmiş ve emekçiler kayıtdışılığa itilerek dışlanmışlardır. Kapitalizmin 1980 sonrasındaki finansallaşma evresinde tüm dünyada emeğin ulusal gelirden aldığı pay gerilemiştir. 2011'in şimdiden **toparlanma ve yeniden büyümeye geçiş yılı** olarak muştulandığı bu dönemeçte, küresel sermayenin finansallaşmaya dayalı mevcut birikim anlayışının sürdürülmesi durumunda, geleceğin çok daha şiddetli krizlere gebe olduğu açıktır.

Sonuç olarak, **sermaye birikiminin kuralsızlaştırılmış finansallaşma** yoluyla sürdürülebildiği günümüz kapitalizminin emekçi sınıflara, işsizlik ya da sürekli işsizlik korkusu, artan sömürü, şiddet ve mutsuzluktan başka vaad edebileceği bir gelecek bulunmamaktadır.

2.2. Türkiye'de Krizin İşgücü Piyasalarına Yansımaları: İstihdam Yaratmayan Büyümeden, Enformalleştirilmiş İstihdama

2009 yılı bir bütün olarak dünyada olduğu gibi Türkiye'de de ekonomik krizin yoğunlaşarak devam ettiği bir yıl olmuştur. Kriz öncesi büyüme hızında başgösteren düşüş, küresel krizin Türkiye'ye uluslararası bankacılık sistemine dayalı kredi kanallarının çalışmaması ve sermaye girişleri ile dış talepte yaşanan azalışlar dolayımıyla yansımasına paralel olarak, 2008 yılının son çeyreğinden itibaren daralmaya dönüşmüş ve 2009 yılında, mali kuruluşlar dışında, hemen tüm sektörlerde ciddi küçülmeler yaşanmıştır (Tablo 2-2). Ekonomideki bu daralmanın çalışma yaşamı açısından ilk doğrudan etkisi istihdam üzerine olmuş ve Türkiye, 2009 yılında reel ekonomideki krizin, istihdam krizine dönüşmesiyle karşı karşıya kalmıştır.

Tablo 2-2: Sektörel Büyüme Hızları, 2001-10 (%)

Yıllar/Dönemler	Tarım	Sanayi	Hizmetler	GSYİH
1999	-5.7	-4.6	-1.3	-3.0
2000	7.1	6.3	6.6	6.5
2001	-7.9	-9.1	-0.9	-4.5
2002	8.8	4.6	4.8	5.2
2003	-2.0	7.8	4.1	4.5
2004	2.8	11.8	9.7	9.6
2005	7.2	8.7	8.6	8.5
2006	1.4	10.2	7.1	7.5
2007	-6.7	5.8	6.4	4.8
2008	4.3	-1.3	2.3	1.3
I.	6.3	6.2	7.3	6.9
II.	0.1	2.4	4.6	3.5
III.	6.4	-2.0	1.5	1.1
IV.	2.9	-11.3	-3.4	-5.5
2009	3.6	-8.6	-1.8	-3.6
I.	-1.2	-20.7	-8.4	-12.4
II.	6.2	-13.0	-4.7	-6.9
III.	4.4	-6.9	-0.3	-1.6
IV	2.1	7.9	6.1	6.3
2010	1.6	13.6	7.7	8.9
I.	0.8	17.5	9.1	11.4
II.	1.7	15.9	8.2	10.2
III.	0 0	9.9	4.9	5.5
IV.	5.1	11.7	8.7	9.3

Kaynak: TÜİK Ulusal Gelir verilerinden türetilmiştir.

Not: Hizmetler hasılası, GSYİH'dan tarım ve sanayi hasılası düşülerek hesaplanmıştır. 2008, 2009 ve 2010'un üç aylık dönemleri itibariyle hasıla değişme oranı, bir yıl öncesinin aynı dönemindeki hasılaya göredir.

Türkiye ekonomisi 2010 yılını % 8.9'luk reel büyüme ile kapatmıştır. Söz konusu büyüme performansı resmi çevrelerde AKP hükümetinin büyük bir başarısı olarak nitelendirilmektedir. Oysa, büyümenin yüksek dış açıklara ve 2009'un zayıf "baz etkisi"ne dayandığı biliniyordu. Dolayısıyla, Türkiye'nin AKP idaresi altındaki neoliberal politikaların sonuçlarını sadece 2010 büyüme performansına bakarak değerlendirmek yanıltıcı olacaktır. Bunun yerine AKP döneminin bütününe bakmamızın daha doğru bir yaklaşım olacağını düşünmekteyiz.

Milli gelir istatistiklerine göre, Türkiye ekonomisinin AKP idaresi altında (2003 – 2010) arasındaki yıllık ortalama büyüme hızı % **4.6** olmuştur. Bu oran Türkiye ekonomisinin tüm Cumhuriyet tarihi boyunca sergilediği genel ortalamanın (1923- 2010) altındadır (% **4.9**). Dahası, Türkiye için 2001 sonrasında IMF tarafından biçilen yılda ortalama % 5 büyüme hedefinin de gerisindedir. Eğer, Türkiye ekonomisinin büyüme ortalamalarını IMF programının tam anlamıyla uygulamaya konulduğu 1998 sonrasından başlatırsak, önceleri **üçlü koalisyon**, sonra **Kemal Derviş'in Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı**, nihayetinde de **AKP eliyle** uygulamaya konulmuş olan **neoliberal modelin büyüme hızı % 3.6'ye gerilemektedir**.

Dolayısıyla, Türkiye ekonomisi neoliberal program altında, gerek tüm dönem boyunca, gerekse AKP iktidarı özelinde geleneksel ortalama hızının altında kalan bir büyüme sergilemiştir. Bu gerçek karşısında resmi yaklaşım, 2008/2009 krizinin Türkiye'den kaynaklanmadığı ve dışarıdan gelen bir şokun yansıması olduğunu söyleyecektir. Oysa, 2008/2009 krizinin yapısal nedeni aslında zaten tüm 2001 sonrasında gerek Türkiye'de, gerekse kapitalizmin tüm merkez ekonomilerinde uygulanmakta olan finansallaşma ve spekülatif rantiyer birikim modelinin doğrudan bir sonucuydu. Türkiye'nin (ve tüm küresel ekonominin) 2001 sonrası genişlemesi kadar, 2008/2009 krizi de aynı politikaların kaçınılmaz ürünüydü.

Türkiye ekonomisinin 2001 krizi sonrası büyüme performansı değerlendirildiğinde ortaya çıkan tablo, ILO raporlarında az gelişmiş ekonomiler için yukarıdaki bölümlerde tasvir edilene uygun bir görüntü sergilemektedir. 2001 sonrası dönemde ekonomide büyüme performansı ile istihdam yaratma kapasitesi arasındaki bağın kopması, ekonominin "istihdam yaratmayan büyüme" özelliğinden kaynaklanmaktadır. Bu süreçte, ekonomik büyümenin temposu yavaşlarken, işsizlik hızla artmakta ve "azalan büyüme/artan işsizlik" koşulları ortaya çıkmaktadır.

Kuşkusuz, Türkiye'de **istihdam dostu olmayan büyüme** olgusunun varlığıyla kendisini gösteren bir istihdam krizi, krizden önce de mevcuttu. 2001 krizi sonrasındaki yüksek büyüme oranlarına ve bu büyüme ile birlikte gelen bir miktar istihdam artışına karşın, işsizlik oranları kriz öncesi dönemin üç puan üstüne çıkarak, % 10 bandına yerleşmişti. 2004-2007 döneminde yıllık ortalama üretim artışı % 7.3 olurken, yeni nüfus projeksiyonlarına göre revize edilmiş verilerle, yıllık ortalama istihdam artışı, % 1.4 olmuştu. İmalat sanayinde de, istihdamsız büyüme olgusu kendini kuvvetle göstermekteydi. 2005, 2006, 2007 yıllarında imalat sanayi sırasıyla, % 11.9, % 8.2 ve % 8.4 oranlarında büyürken, istihdam artışı sırasıyla, sadece % 1.8, % 1.6 ve % 0.5 olmuştu.

Türkiye'de küresel kapitalist kriz nedeniyle derinleşen, ancak krizden önce de var olan bu istihdam krizinin altında yatan nedenlerden biri, yüksek reel faiz oranları sonucu ortaya çıkan döviz bolluğu ve TL'nin aşırı değerlenmesidir. Bu koşullar altında sanayi üretimi, bir yandan sermaye-yoğun üretime yönelirken, bir yandan da ara mallarında büyük ölçüde ithalata bağımlı hale gelmiştir. Küresel rekabet koşullarının emek yoğunluğunun azaltılmasına dayalı verimlilik artışlarını zorlaması, istihdam krizini daha da derinleştirmiştir.

2001 krizi sonrası dönemde, IMF gözetiminde hayata geçirilen "krizle mücadele" politikaların bu süreci tetikleyici etkisi de ayrıca hatırlanmalıdır. Bu politikalar nedeniyle, tarım sektöründe ve tarımsal istihdamda önemli bir daralma yaşanmış, özelleştirilen işletmelerin yeniden yapılandırılmasının doğrudan emek üzerinde olumsuz sonuçları olmuştur. Tarıma yönelik desteklerin milli gelire oranının geriletilmiş olması, Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri'nin (TSKB) düzenleyici işlevinin zayıflaması ve tarımın bir dönem net ithalatçı konumuna gelmiş olması bu politikalar kapsamındadır.

Hizmet sektöründe ise, tarımdaki istihdam kayıplarını karşılayacak ve sanayinin düşük istihdam esnekliğini telafi edecek düzeyde istihdam yaratılamamıştır. Öte yandan, yeni nüfus projeksiyonlarına göre revize edilmiş olan verilerle, önceki yıllarda sırasıyla, % 1.9 ve % 1.3 olan çalışma çağı nüfusun yıllık ortalama artış hızı ile işgücü artış hızı, 2004-2007 döneminde % 1.7 oranı düzeyinde hemen hemen eşitlenmiştir. Aynı şekilde işgücüne dahil olmayan nüfus artış hızı da azalmış ve yılda ortalama % 1.73 oranında olmuştur. Bu gelişmenin arkasında, demografik eğilimler, tarım dışı istihdamın artışı ve ilave işçi etkisinin olduğu düşünülebilir.

Bu yapısal ve tarihsel gelişmeler, Türkiye'de 2009 yılına kadar % 10 bandında seyreden işsizlik oranının kriz boyunca % 14'e yükselmesine neden olmuştur. Nitekim, kriz boyunca resmi işsizlik verilerine bakarsak, 2009 yılında Türkiye genelinde işsiz sayısı bir önceki yıla göre 860 bin kişi artarak 3 milyon 471 bin kişiye yükselmiştir. İşsizlik oranı ise 3 puanlık artış ile % 14 seviyesinde gerçekleşmiştir. Kentlerde işsizlik oranı 3.8 puanlık artışla % 16.6, kırsal bölgelerde ise 1.7 puanlık artışla % 8.9 olmuştur. Türkiye'de tarım dışı işsizlik oranı bir önceki yıla göre 3.8 puanlık artışla % 17.4 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bu oran erkeklerde geçen yılın aynı dönemine göre 3.7 puanlık artışla % 16, kadınlarda ise 3.8 puanlık artışla % 21.9 olmuştur.

Diğer kriz dönemlerinde olduğu gibi 2009 yılında da tarım dışı istihdam daralmış ve tarımsal istihdam artmıştır. Ölçüm ve tahmin yanlışlığı olasılıkları bir tarafa bırakılırsa, bu olgunun arkasında, kriz döneminde kentlerde istihdam olanakları daralan insanların tekrar tarımsal faaliyetlere dönmesi ile Türkiye'de kadınların işgücüne katılım oranının artması ve bu artışın özellikle tarımsal istihdam artışı olarak gerçekleşmesi yatmaktadır.

Tablo 2-3: Yurtiçi İşgücü Piyasasında Gelişmeler, 2000-2010 (bin kişi)

	Eski Seri							Yeni Seri				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006	2007	2008	2009	2010
15+ Yaş Nüfus	46,209	47,158	48,041	48,912	49,906	50,826	51,668	48,485	49,994	50,772	51,686	52,541
Sivil İş Gücü	23,078	23,491	23,818	23,640	24,289	24,565	24,776	23,250	23,114	23,805	24,748	25,641
Toplam İstihdam	21,581	21,524	21,354	21,147	21,791	22,046	22,330	20,954	20,738	21,194	21,277	22,594
Açık İşsizler	1,497	1,967	2,464	2,493	2,498	2,520	2,446	2,295	2,376	2,611	3,471	3,046
Açık İşsizlik Oranı (%)	6.5	8.4	10.3	10.5	10.3	9.9	9.9	9.9	10.3	11.0	14.0	11.9
Gizli İşsizler[a]	1,139	1,060	1,020	945	1,223	1,714	2,087	1,959	1,805	1,850	2,061	2,013
Toplam İşsizlik Oranı[b] (%)	10.9	12.3	14.0	14.0	14.6	16.1	16.9	16.9	16.8	17.4	20.6	18.3
İstihdamın Sektörlere Dağılımı												
Tarım	7,769	8,089	7,458	7,165	7,400	6,493	6,088	5,713	4,867	5,016	5,240	5,683
Sanayi	3,810	3,774	3,954	3,846	3,987	4,284	4,407	4,136	4,314	4,441	4,079	4,496
İnşaat	1,364	1,110	958	965	1,030	1,173	1,267	1,189	1,231	1,241	1,306	1,431
Hizmetler	8,637	8,551	8,984	9,171	9,374	10,096	10,569	9,918	10,327	10,495	10,650	10,986

Kaynak: TÜİK, *Hanehalkı İşgücü İstatistikleri.*

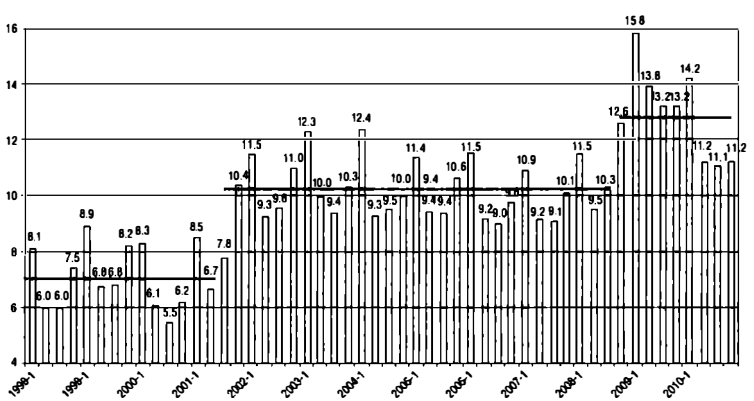
a. İş aramayıp çalışmaya hazır nüfus: İş arayıp, 15 gün içinde işbaşı yapmaya hazır olan, ancak son üç yılda iş arama kanalı kullanmayanlar; artı iş bulma ümidi olmayanlar.

b. Toplam (açık + gizli) işsizlik. ("İşgücü piyasasına dahil olmayan" ilave edilerek).

İşgücüne dahil olmayanlar: İşsiz veya istihdamda olmayan kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfustur. Bu grup da kendi arasında gruplara ayrılır. İş arayıp, son üç ayda iş arama kanalı kullanmayanlar: İş aradığını ve 15 gün içerisinde işbaşı yapabileceğini, ancak referans döneminde son üç ayda aktif olarak herhangi bir iş arama kanalını kullanmadığını belirten kişilerdir. İş aramayıp, işbaşı yapmaya hazır olanlar: Ankette iki ayrı grupta ölçülmektedir. 1) İş bulma ümidi olmayanlar: Bölgede iş bulunmadığına ve bölgede kendisine uygun iş olmadığına inandığı ya da nereden iş arayacağını bilmediği için iş aramayıp, ancak işbaşı yapmaya hazır olduğunu belirten kişilerdir. 2) Diğer: Mevsimlik çalışma, ev kadını olma, öğrencilik, irad sahibi olma, emeklilik ve çalışamaz halde olma gibi nedenlerle iş aramayıp ancak işbaşı yapmaya hazır olduğunu belirten kişilerdir.

Tablo 2-3 Türkiye işgücü piyasasına ilişkin verileri özetlemektedir. Sivil işgücünün (15 yaş üstü) 2010 itibariyle 52.5 milyona ulaştığı görülmektedir. Toplam istihdam ise 22.594 milyona ulaşmıştır. Açık olarak işsiz olduğu raporlanan kişi sayısı 3.046 milyon olup, bu da açık işsizlik oranının % 11.9 olması anlamına gelmektedir. Açık işsizlik oranı 2000'de % 6.5 seviyesindeyken, 2002'de artarak % 10.3'e ulaşmış ve GSYİH'daki ve ihracattaki büyümeye rağmen bu seviyede seyretmiş idi. Aslında, 2001 sonrası yaşanan intibak döneminden 2008/2010 küresel krizine kadar açık işsizlik eğilimlerinde sıçramalar görmekteyiz. Tablo 2-3'de sunulmuş olan veriler çeyrek dönemlik olarak incelendiğinde, işsizliğin gelişimi açıkça izlenebilmektedir (Şekil 2-5).

Şekil 2-5: İşsizlik Oranı (%)



Kaynak: TÜİK verilerinden derlenmiştir.

Şekil 2-5'den de görülebileceği üzere, 1998-2001.II arasında Türkiye'de ortalama işsizlik oranı %6.88 iken, 2001:III ile 2008.III arasında %10.13 olmuştur. Küresel kriz altında 2008.

IV ile 2010.IV arasında ise ortalama işsizlik oranı %12.92'ye çıkmıştır.

Bu verilerde içerilmeyen önemli bir grup "umudunu kaybetmiş" işçilerdir. TÜİK verilerinde ayırt edildiği şekliyle bu grup **İş aramayan ancak teklif edildiği durumda çalışmaya hazır: (i) İş arayan ve 15 gün içerisinde çalışmaya hazır ama son 3 ay içerisinde iş arama kanallarından hiçbirini kullanmamış olan; ve (ii) umudunu kaybetmiş işçiler** olarak tanımlanmaktadır. Bu tanıma uyan kişiler işgücüne dahil edilmemekte ve açık işsizlik hesabı dışında tutulmaktadır. Bu rakam 2000'lerden itibaren istikrarlı bir şekilde yükselmekte olup, TÜİK Hanehalkı Anketi'nin Haziran 2010 verilerine göre 1.857 milyona ulaşmıştır. TÜİK'in bu rakamını da verilere dahil edecek olursak, fazla işgücü arzının işgücünün % 16.4'ü seviyesine ulaştığı görülecektir.

Açık işsizlik özellikle gençler arasında akut bir problem haline gelmiştir. 2010 verilerine göre genç (15-24 yaşlar arası) işsizliği % 19.1 seviyesinde gerçekleşmiştir; bu oran kentsel alanlarda % 23.1'e çıkmaktadır. İşgücüne katılım oranları da mevcut % 49 oranıyla oldukça düşüktür. Bu oran özellikle kentlerdeki kadınlar arasında % 24.9 gibi çok daha düşük bir seviyededir.

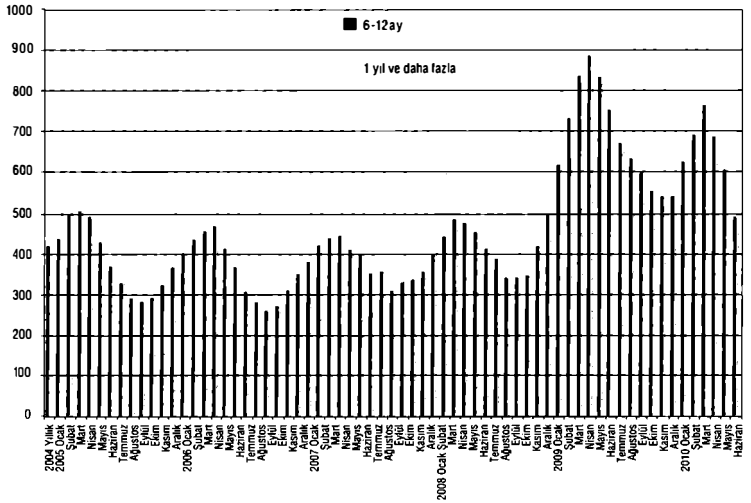
2010 işgücü göstergeleri, 2009'un, yani kriz yılının son demleri ile kıyaslandığında, sıcak paranın dönüşünün ve 2010 için % 8 olarak tahmin edilen büyümenin etkisiyle, hem işgücünde, hem de istihdamda bazı toparlanmalar gözlenmiş, 12 ayda işsizlik oranında da belli düşüşler yaşanmıştır. Ancak bu **düzelme**'nin, milli gelirin % 6.5'ini aşan oranda cari açık verecek kadar sorunlu ve sürdürülemez bir büyüme olduğunu unutmamak gerekir. 2010'da ağırlıkla iç tüketime dayanan bu büyüme, özellikle, otomotiv ve diğer dayanıklı tüketim malla-

rındaki kapasite kullanımlarının artışı ve işini kaybetmişlerin yeniden işe alınması şeklinde tezahür etmiştir.

Kriz koşullarında işsizlik probleminin göze çarpan bir diğer özelliği, **uzun dönemli** işsizlerin (6 ay ya da daha uzun süre işsiz olanlar) sayısında yaşanan hızlı artıştır. 2008'de 6 ay ya da daha uzun süredir işsiz olanların sayısı 1.112 milyon idi; bu da toplam açık işsizliğin % 42'sine denk gelmekteydi. 2009 yılında ise bu oran % 45'e, yani 1.560 milyon kişiye yükselmiştir. Kasım 2010'da uzun dönemli işsizlerin oranı % 49 seviyesindedir. Şekil 2-6 uzun dönemli işsizlik sayılarındaki değişimleri aylık olarak göstermektedir.

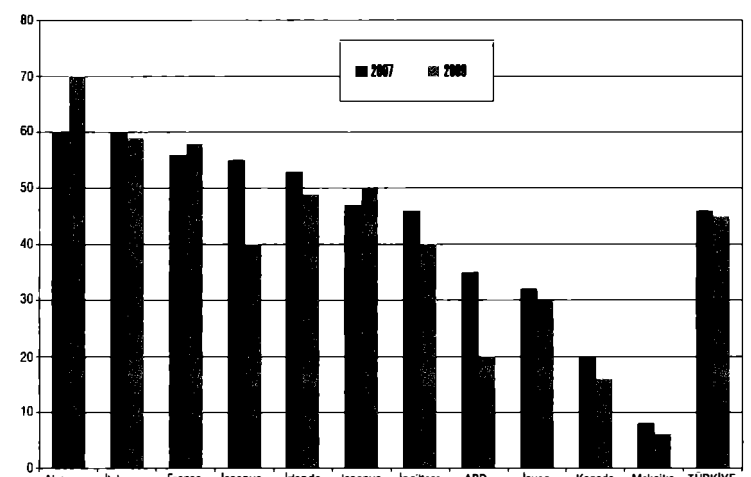
Seçili belli başlı OECD ekonomileriyle karşılaştırıldığında Türkiye'nin uzun dönemli işsizlikte orta sıralarda olduğu görülmektedir. ILO-IMF ortak çalışmasındaki verilerin işaret ettiği üzere, uzun dönemli işsizlik özellikle Almanya ve İtalya'da % 60'a varan oranlarla önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır (Şekil 2-7). ILO-IMF çalışmasında ortaya konan görüş "bariz bir konjonktürel yapının gözlenmesine rağmen işsizlik süresinde istikrarlı bir artış eğiliminin açık olduğu" yönündedir. Bu durum, söz konusu ülkelerde küresel kriz öncesinde mümkün olan yeniden-istihdam olanaklarının bazı yapısal faktörler nedeniyle engellendiğine işaret etmektedir.

Şekil 2-6: Uzun Süreli İşsizlik (1000 kişi)



Kaynak: TÜİK, *Hanehalkı İşgücü Anketleri.*

Şekil 2-7: Toplam İşsizlik İçinde Uzun Dönemli İşsizliğin Payı, %



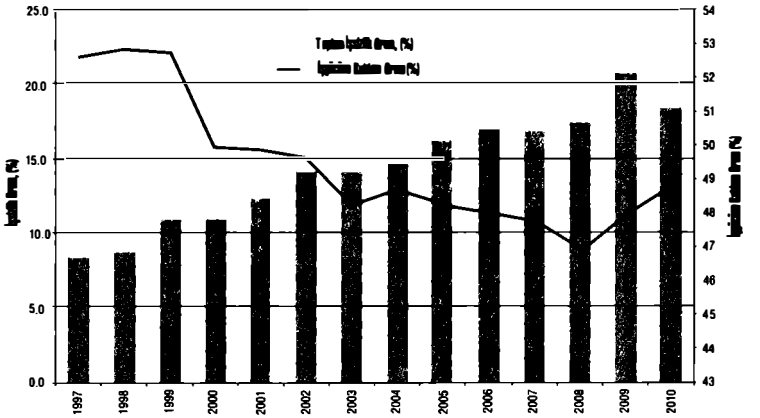
Kaynak: IMF ve ILO (2010); Türkiye: TÜİK, *Hanehalkı İşgücü Anketleri.*

Spekülatif kaynaklı, istihdam yaratmayan büyüme döneminin olumsuz bir başka etkisi işgücüne katılım oranlarında görülmüştür. Her ne kadar AB'ye üye benzer ülkelere oranla daha düşük olsa da, işgücüne katılım oranları 1990'lar boyunca genellikle % 50 seviyesinin üzerinde seyretmiştir. İşgücüne katılım oranları % 50'nin altına ilk kez 2000'lerde uygulanmış olan kur bazlı enflasyon düşürücü program döneminde düşmüştür. Şekil 2-8'den de görülebileceği gibi bu düşüş, takip eden dönemler boyunca da istikrarlı bir şekilde devam etmiştir. Küresel kriz koşullarında işgücüne katılım oranlarında bir yükselme izlenmektedir. Bu durum çoğunlukla hanehalkı gelirlerindeki düşüşün baskısıyla işgücüne dahil olmayan aile fertlerinin -genellikle de kadınların- işgücüne katılmasıyla ortaya çıkmıştır.

Şekil 2-8'de işgücüne katılım oranları toplam işsizlik oranlarıyla karşılaştırmalı olarak verilmektedir. Buradaki işsizlik oranları açık işsizleri, iş aramayan ancak teklif edildiği durumda çalışmaya hazır olanları, iş arayan ve 15 gün içerisinde çalışmaya hazır olan ancak son 3 ay içerisinde iş arama kanallarından hiçbirini kullanmamış olanları ve umudunu kaybedenleri kapsamaktadır.

Şekil 2-8'de istihdam yaratma performansının artan nüfusun hızına yetişemediği açıkça görülmektedir. 2010'daki % 49'luk istihdam oranı seviyesi halen dünyadaki en düşük istihdam seviyelerinden bir tanesidir. Dünyadaki pek çok ülkede (istisnalar özellikle Orta Doğu bölgesinde yoğunlaşmaktadır) istihdam oranları % 50'nin üzerindedir (DB, 2004). Şekil aynı zamanda Türkiye işgücü piyasasının en çarpıcı özelliklerinden birini de ortaya koymaktadır: yetişkin nüfus ve işgücü arasındaki büyük ve giderek artan fark. İşgücünün büyük bir oranı, öncelikle de kadınlar, işgücü piyasasının dışında kalmaktadır.

Şekil 2-8: İşgücüne Katılım Oranı ve Toplam İşsizlik (%)

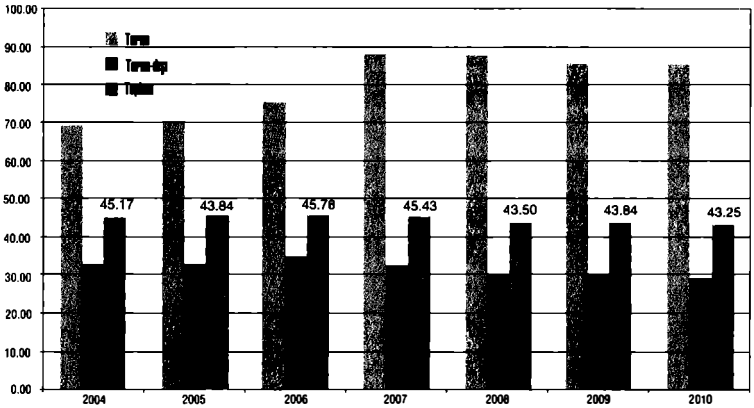


Kaynak: TÜİK.

Türkiye'nin kriz öncesi istihdam yapısına ilişkin olarak üzerinde durulması gereken önemli bir konu da, kayıtdışı istihdam oranının yüksekliğidir. 2004-2008 döneminde toplam istihdamın içinde kayıtdışı istihdamın oranı % 50.1'den % 43.5'e düşmüş olmakla birlikte, önemini korumuştur. Daha da önemlisi, 2008 yılında tarım-dışı sektörlerde ücretli ve yevmiyeliler içinde kayıtdışılık oranının % 24 olmasıdır. Bu oran, tümüyle kayıtlı olan kamu işçileri ve memurlar dışarıda bırakılarak düzeltildiğinde, özel kesim için % 30'u bulmaktadır.

Şekil 2-9'da bu gözlemleri takiben, Türkiye işgücü piyasalarındaki kayıtdışılık ve ikili yapıya ilişkin, mevcut TÜİK veri tabanından elde edilmiş veriler gösterilmektedir. Bu veriler, 2010' itibariyle, tarımda faaliyet gösteren kayıtdışı çalışanların sayısının 4 milyon 857 bin kişi olduğunu göstermektedir. Diğer sektörlerde çalışan 4 milyon 915 bin kişi de ilave edildiğinde, toplam kayıtdışı istihdam sayısı 9.8 milyon kişiye ulaşmaktadır. Bu rakam toplam istihdamın % 43.25'ini oluşturmaktadır (Şekil 2-9).

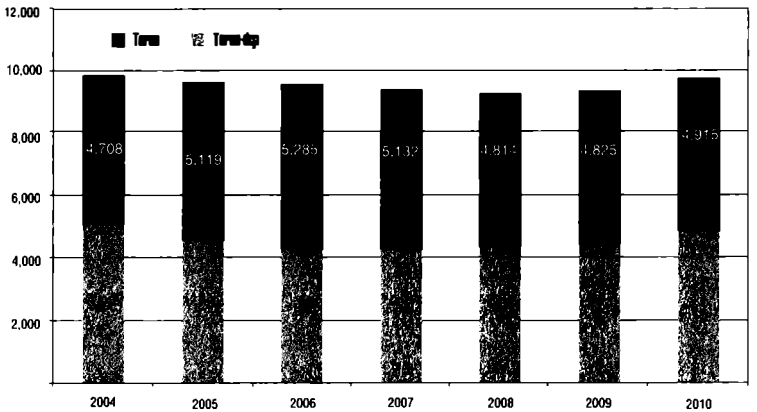
Şekil 2-9: Kayıt Dışı İstihdamın Sektörel İstihdama Oranı, %



Kaynak: TÜİK, *Hanehalkı İşgücü Anketleri.*

Herhangi bir sosyal güvenlik kapsamında bulunmayan kayıtdışı istihdam Türkiye işgücü piyasasının 2000'li yıllar boyunca vazgeçilmez bir özelliği olmuştur. Söz konusu 10 yıl boyunca, kayıtdışı istihdamın toplam istihdam içindeki oranının % 45-50 seviyesinde seyrettiği ve sürecin en önemli (belki de **temel**) mekanizmasını oluşturduğu görülmektedir. İntibakın yükünü kayıtdışı istihdam üstlenirken, ücretler düşmüş ve işlerin kalitesinde önüne geçilemez bir kötüleşme yaşanmıştır. Şekil 2-10'da 2000'li yıllar boyunca işgücü piyasalarında gözlenen kayıtdışılık eğilimine ilişkin veriler sunulmaktadır.

Şekil 2-10: Kayıt Dışı İstihdam (1000 kişi)



Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketleri.

Kayıtdışı istihdam kazanımlarının, 2010'un ilk yarısına ilişkin toplam istihdamdaki kazanımların büyük bölümünü oluşturduğu gözden kaçırılmamalıdır. Tablo 2-4'den de görülebileceği gibi, 2008 – 2010 arasında sanayi sektörlerindeki istihdam artışı sadece 55 bin kişidir. Bu dönemde tarımsal istihdam artışının toplam 667 bin, hizmetler sektöründeki artışın ise 401 bin olduğunu görmekteyiz. Her iki sektörde de işgücü koşullarının son derece parçalanmış ve güvencesiz olduğunu, örgütsüzlüğün ve enformalleşmenin yoğun olduğunu bilmekteyiz. Nitekim TÜİK verileri, örneğin 2010 boyunca tarım sektöründe "istihdam edilen" toplam 5 milyon 683 bin çalışanın, 4 milyon 857 binin **herhangi bir sosyal güvenceden yoksun, kayıt dışı olarak** çalışmakta olduğunu (toplamın % 85'i!) belirtmektedir. Söz konusu dönemde istihdam artışının 190 bin kişisini barındıran inşaat sektöründeki acımasız sömürü koşulları ise sektörün acı bir gerçeğidir.

Dolayısıyla, Türkiye ekonomisinin 2010 performansı ne mucize bir büyüme, ne de sosyal açıdan kabul edilebilir bir istihdam sürecini yansıtmaktadır. Türkiye ekonomisi 1980'li yıllardan bu yana adım adım geliştirilen neoliberal projenin uluslararası yeni işbölümüne koşut olarak, sanayisinde dışa bağımlı, işgücü piyasalarında ise parçalanmış, enformalleştirilmiş ve kayıt dışılığa itilmiş istihdam biçimleriyle küresel ekonominin bir ucuz emek ve finansal kumarhane merkezi olmaya itilmiştir.

2010'un "mucize" büyüme öyküsünün cilalı maskesinin ardındaki gerçekler son derece yalın ve nettir. Rekor büyüme söylemlerinin ardında **insan onuruna yakışır iş koşullarından uzak**, piyasanın acımasız sömürüsüne açık, esnekleştirilmiş bir emek ordusu ve sanayi yapısı parçalanmış, dışa bağımlı olarak taşeronlaştırılmış çarpık bir ekonomi modeli yatmaktadır.

Tablo 2-4: Küresel Kriz Boyunca İstihdam ve Kayıt-dışı İstihdam Gelişmeleri (1,000 kişi)

		Toplam	Tarım	Sanayi	İnşaat	Hizmetler
İstihdam Edilen						
	2008	21,193	5,016	4,441	1,241	10,495
	2010	22,596	5,683	4,496	1,431	10,986
		Toplam	Tarım		Tarım-dışı	
	2008-2010 Değişim	1,403	667		736	
Kayıt-Dışı Istihdam Edilenler						
	2008	9,220	4,406		4814	
	2010	9,772	4,857		4915	
	2008-2010 Değişim	552	451		101	

Kaynak: TÜİK, *Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları.*

2.3. 2008-2009'da Krize Karşı Alınan Önlemler

2.3.1. Hükümetin 2008-9'da İstihdam Krizine Karşı Aldığı Talep İdaresi Önlemleri

Dünyanın diğer ülkelerinde olduğu gibi, Türkiye'de de krize karşı "önlem paketleri" adı altında iç ve dış talebin canlandırılmasını, sermaye girişlerinin artırılmasını ve iç kredi kanallarının açılmasını amaçlayan bazı önlemler alınmıştır.

Hazine Müsteşarlığı, gerek Hükümet, gerekse T.C. Merkez Bankası (TCMB) tarafından alınan önlemleri, piyasalara para akışını destekleyecek bankacılık sektörü ile ilgili önlemler başta olmak üzere, "Likidite destekleri," KDV ve ÖTV indirimleri sağlayan "Vergi Destekleri", "Yatırım Destekleri", "Üretim ve İhracata Yönelik Kredi ve Garanti Destekleri", " Kredi Kullanımı ve Kredi Kartlarına İlişkin Düzenlemeler", "AR-GE Destekleri" ve İstihdam Destekleri" olarak gruplandırmaktadır. Çeşitli gelir ve harcama tedbirlerini içeren destek paketlerinin bütçeye maliyetinin, GSYİH'ya oran olarak 2008, 2009 ve 2010 yılları için sırasıyla % 0.8, % 2.1 ve % 1.6 civarında olacağı öngörülmüştür[3]. Ağustos 2009'da yenilenen bu listenin içeriğinin de gösterdiği gibi, Türkiye'de hayata geçirilen kriz önlemleri, mali ve sınai sermayeye kaynak aktarmaya ve seçilmiş dayanıklı tüketim mallarının fiyatlarını ucuzlatarak, yurtiçi tüketim talebini canlandırmaya ağırlık veren bir yaklaşıma dayandırılmıştır.

İşgücü piyasasına yönelik olan ve aşağıda ayrıntılarıyla ele alınacak önlemler arasında ise işverenlere sağlanan istihdam teşvikleri ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (İŞKUR) vasıtasıyla sağlanan mesleki eğitim ön plana çıkmaktadır. İş-

3 Talep idaresi önlemlerinin Mart 2009 sonu itibariyle ayrıntılı bir sunumu için bkz. BSB (2009).

sizlik sigortasından yararlanma koşullarında iyileşme, asgari ücretlerde artış, kamu kesimi işçi ücretlerinde ve memur maaşlarında artış, emekli aylıklarında ve diğer primsiz ödemelerde iyileşme yoluyla sağlanacak mali bir canlandırmanın ise tercih edilmediği görülmektedir.

Aşağıdaki Tablo 2-5'de kriz boyunca uygulamaya konulmuş olan canlandırma paketlerinin özeti sunulmaktadır.

Tablo 2-5: İşgücü Piyasalarına Yönelik Canlandırma Programları ve Toplam Maliyeti

	Tahmini Mali Harcamalar (Milyon TL)			
	2008	2009	2010 (planlanan / tahmini)	2008-2010
İstihdam maliyetlerini düşürmek üzere, işverenlerin sosyal güvenlik prim katkıları düşürülmüş ve Hazine ve İşsizlik Sigorta Fonu tarafından üstlenilmiştir (Ekim 2008 istihdamı canlandırma paketinin parçası)	17	3,726	4,327	8,070
İŞKUR Tarafından düzenlenen Aktif İstihdam Programları genişletilmiştir (Mesleki eğitim, staj eğitimi, vb.)ı		152	343	495
Genç ve kadın istihdamında sosyal güvenlik sigorta primleri düşürülmüştür (Mayıs 2008)	16	66	137	219
İşsizlik sigortası ödemeleri net yerine gayrısafi olarak hesaplanacak ve miktarı yüzde 11 oranında artırılacaktır	40	119	87	246
Kısa çalışma ödeneği yüzde 50 artırılmış ve yararlanma süresi 3 aydan 6 aya çıkartılmıştır		162	106	268
Toplum yararına çalışma programları (TYÇP) uygulaması		78	151	229
İstihdama yönelik tedbirlerin toplam maliyeti	73	4,303	5,000	9,527
GSYH'ye oran olarak (%)	0.01	0.45	0.49	
Diğer tedbirler ile birlikte genel toplam	9,365	32,612	22,889	64,866
GSYH'ye oran olarak toplam canlandırma paketi (%)	0.99	3.42	2.23	
GSYH tahminleri (2010 için: son dört çeyrek dönem toplamı)	950,000.1	952,635.0	1,025,500.0	

Kaynaklar: Yeldan 2010 (ILO, Ankara), DPT Katılım Öncesi Program Tablo 3.1 (metnin tamamı için bkz. www.dpt.gov.tr); İŞKUR Bülteni, 2009, No 41; İŞKUR (2009) V. Genel Kurul Raporu; Hazine Müsteşarlığı.

Bu bölümün devamında, paketlerin daha ayrıntılı bir çözümlemesi sunulmaktadır.

İstihdam Paketi (5763 Sayılı Kanun)

İşgücü piyasalarına yönelik olarak, Mayıs 2008'de benimsenen ve İstihdam Paketi olarak anılan 5763 Sayılı Kanun'la getirilen uygulamalar, 2009 yılında genişletilerek sürdürülmüştür. İstihdam paketi, öncelikle işgücü maliyetlerini düşürerek, ikinci olarak da, İŞKUR kanalı ile uygulanacak mesleki eğitim programlarıyla işgücünün niteliğini yükselterek işgücü talebini artırmayı ve böylece işsizliği azaltmayı hedeflemekteydi. Bu bağlamda, mevcut istihdama ilave olarak işe alınan kadınlarla, 18-29 yaş arası gençlere ait SSK işveren priminin, sigorta primine esas kazancın altı ile sınırlı olmak üzere, 5 yıl boyunca ve kademeli olarak İşsizlik Sigortası Fonu'ndan (İSF) karşılanması öngörülmüştür. 2009 yılında da sürdürülen bu teşviklerle sağlanan ek istihdama ait veriler, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) tarafından tutulmakta ve prim ödemeleri için İSF'ye talepte bulunulmaktadır. Bu verilere göre yaratılan kadın ve genç istihdamı 2009 yılı itibariyle, yaklaşık 35 bin'dir. 2009 yılında, SGK'ya genç ve kadın istihdamı prim teşviki kapsamında İSF'den 81 milyon TL transfer yapılmıştır.

İstihdam paketi kapsamındaki bir diğer teşvik, işçilerin malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinden işveren hissesinin 5 puanlık bölümünün Hazine tarafından karşılanmasıdır. Bu önlem Ekim 2008 tarihinden itibaren geçerli olduğu için, esas uygulama zeminini 2009'da bulmuştur. Bu kapsamda 2009 yılında SGK'ya merkezi yönetim bütçesinden 3,357 milyon TL aktarılmıştır.

İstihdam Paketi ile işgücü piyasasına yeni girenlerle, işgücü piyasasında daha önce bulunmakla birlikte halen işsiz olanların aktif istihdam faaliyetlerinin İşsizlik Sigortası kapsamına alınması sağlanmıştır. Böylece, İşsizlik Sigortası'nın kullanım alanı genişletilmiş, sigortalı işsizler ile İŞKUR'a kayıtlı diğer işsizlere yönelik iş bulma, danışmanlık hizmetleri, mesleki

eğitim, işgücü uyum, toplum yararına çalışma hizmetleri ile işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları için yapılacak giderlerin İSF'den karşılanmasına ilişkin düzenleme yapılmıştır. Bu amaçla işsizlik sigortası primi olarak bir önceki yıl içinde Fon'a aktarılan devlet payının % 30'unun bu hizmetlerin karşılanmasına ayrılması ve bu oranın Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) ile % 50'ye çıkartılabilmesi öngörülmüştür. 15 Haziran 2009 tarihinde bu oran, 2009 ve 2010 yılları için % 50'ye çıkarılmıştır. İŞKUR, sağlanan bu olanakla kendisine, 2009 ve 2010 yılları için 10 bin'i girişimcilik, 100 bin'i staj eğitimi olmak üzere 200 bin kişiyi kapsayacak bir mesleki eğitim hedefi ve 120 bin kişi için toplum yararına çalışma hedefi koymuştur.

2009 yılında düzenlenen programlara, 120 bin'i erkek, 93 bin'i kadın olmak üzere 213 bin kişi katılmıştır. Aktarılan kaynak miktarı, 2009 için 595 milyon TL'dir. 2010 yılında, bu miktarın 595 milyon TL olması planlanmış bulunmaktadır. Böylece, İŞKUR İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları kanalıyla hizmet satın alarak düzenlediği aktif istihdam programları için, iki yılda yaklaşık 1.2 milyar TL'lik bir kaynak kullanmış olacaktır.

İŞKUR'un aktif işgücü programlarından yararlananların sayısı en çok genel işgücü yetiştirme kurslarında kendini göstermiş ve bu kurslara katılanların sayısı 2008'de 420'den, 2009'da 108 bin'e çıkmıştır. Bu artış, mesleki eğitim seminerlerinin sağladığı mesleki gelişim imkânlarının yanı sıra, günlük olarak kursiyere ödenen 15 TL'nin kriz koşullarında bir cazibe odağı haline gelmesiyle de ilgilidir. Bu kursların görece düşük bir miktarı, istihdam garantili kurslardır. İŞKUR'un verdiği bilgiye göre, 2009 yılı için, bu sayı yaklaşık 15 bin'dir.

Asgari ücret ödenen toplum yararına çalışma programlarında yaklaşık 45 bin kişiye 6 ay süre ile okullarda ve diğer bazı kamu hizmetlerinde istihdam sağlanmıştır. İŞKUR'un günde 15

TL ödediği staj programı ise 2009'da son derece sınırlı kalmıştır. İŞKUR'un kurslara katılanların işgücü piyasasındaki konumlarını en az bir yıl izlemesi yönetmelik hükmü olmakla birlikte, İŞKUR kurslara ilişkin henüz bir etki analizi yapmış değildir.

Kriz döneminde % 14 bandına oturan işsizlik oranları karşısında, İŞKUR'un bu programlarının, istihdam koşullarına nitelik ve nicelik olarak kayda değer bir katkı sağlayamayacağı görülmektedir.

Tablo 2-6: İşgücü Yetiştirme Kursları ve Mesleki Rehabilitasyon Faaliyetleri, Ocak-Aralık 2009

	Katılan Kursiyer Sayısı		
Kurs Türü	**Erkek**	**Kadın**	**Toplam**
Cazibe merkezleri projesi	214	236	450
Çalışanların mesleki eğitimi	387	0	387
Eski hükümlülere yönelik kurslar	234	30	264
GAP II	5,564	6,290	11,854
GAP II toplum yararına çalışma programı (TYÇP)	721	118	839
Girişimcilik	0	19	19
Hibe projeleri	5,689	4,460	10,149
Hükümlülere yönelik kurslar	3,966	116	4,082
İşgücü yetiştirme kursları / istihdam garantili	10,783	10,825	21,608
İşgücü yetiştirme kursları/genel	54,895	53,735	108,630
İşgücü yetiştirme kursları/işsizlik sig. kapsamında	200	170	370
İşgücü yetiştirme kursları/kendi işini kur.yönelik	2,490	4,165	6,655
İşgücü yetiştirme kursları/TYÇP	32,508	12,120	44,628
İşsizlik sigortası meslek edindirme	7	6	13
Özürlü kursları	1,714	905	2,619
Staj	727	558	1,285
Toplam	**120,099**	**93,753**	**213,852**

Kaynak: İŞKUR Aralık 2009 İstatistik Bülteni

İstihdam Paketi'nde kriz döneminde başvurulma olasılığı artan Ücret Garanti Fonu (ÜGF) ve Kısa Çalışma Ödeneği'ne (KÇÖ) ilişkin düzenlemeler de yapılmıştır. Daha önce, İş Kanunu kapsamında düzenlenen kısa çalışma ve ücret garanti fonu uygulamaları İşsizlik Sigortası Kanunu'nda yeniden düzenlenerek, Basın İş Kanunu ve Deniz İş Kanunu'na tabi olanların da ÜGF ve KÇÖ'den yararlanabilmelerine olanak sağlanmıştır. ÜGF'na ilişkin düzenleme ile Fondan yararlanacakların kapsamı genişletilmiş, işçinin Fondan yararlanabileceği durumlar arasına işverenin iflasın ertelenmesi nedeniyle ödeme güçlüğüne düşmesi hali de eklenmiş, ücretin ödendiği süreye ilişkin sınırlar kaldırılmıştır. ÜGF'ndan faydalanan kişi sayısının ve yapılan ödeme miktarının 2009 yılında önemli ölçüde arttığı görülmektedir.

Tablo 2-7: Yıllar İtibariyle Ücret Garanti Fonu'ndan Yapılan Ödemeler, 2005-9

YILLAR	KİŞİ SAYISI	ÖDEME MİKTARI (bin TL)
2005	1269	3,352
2006	1134	1,641
2007	2223	3,602
2008	827	1,072
2009	12 371	22,339

Kaynak: İŞKUR.

İstihdam Paketi, İşsizlik Sigortası fonlarının çeşitli mesleki eğitim ve toplum yararına iş gibi programlar ve bölgesel yatırımlar için kullanılmasına olanak tanırken, işsizlerin fondan yararlanmalarına yönelik yalnızca tali bir iyileştirme yapmıştır. 4477 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun üçüncü maddesinde yapılan değişiklikle, işsizlik ödeneğinin hesaplanmasında asgari ücretin netinin değil brütünün esas alınacağı hükmü getirilerek, işsizlik ödeneğinden yararlanma ko-

şulları ve süreleri iyileştirilmeksizin işsizlik ödeneğinde bir miktar iyileşme sağlanmıştır.

Şubat 2009'da Çıkarılan 5838 Sayılı Kanun

2009 yılında işgücü piyasalarına yönelik olarak yapılan bir başka düzenleme de, Şubat 2009'da çıkarılan 5838 sayılı Kanun[4] ile karara bağlanmıştır. Bu kanun, esas olarak, kriz ortamlarında, kısa çalışma ödeneğinden yararlanma koşullarında iyileştirmeler sağlamaktadır. Önce İş Kanunu, daha sonra da, İşsizlik Sigortası altında düzenlenen KÇÖ uygulamasına göre, işverenin, genel ekonomik kriz veya zorlayıcı nedenlerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak azaltması (kısa çalışma) ya da işyerinde faaliyeti tamamen veya kısmen, geçici olarak durdurması ve bu durumu İŞKUR'a bildirip Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın (ÇSGB) uygunluk onayını alması halinde, işsizlik ödeneğine hak kazanma koşullarını yerine getiren işçiler için KÇÖ uygulaması başlatılabilmekteydi. Bu koşullar oluşmuşsa, işçilere çalıştırılmadıkları süre için işsizlik sigortası kaynaklarından KÇÖ ödenmekte, ancak kısa çalışma süresi, zorlayıcı nedenin devamı süresini ve her koşulda üç ayı aşamamaktaydı. Günlük KÇÖ miktarı da, gene işsizlik ödeneği miktarı kadardı. Üstelik, **KÇÖ olarak yapılan ödemeler başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden düşülür** hükmüne de yer verilmekteydi. Başka deyişle, işçiler için işsizlik ödeneğine ek bir hak getirilmiş olmamakta, KÇÖ'den yararlananların kalıcı işsize dönüşmeleri halinde KÇÖ süresi işsizlik ödeneği süresinden mahsup edilmekteydi. Bu sınırlayıcı koşullar nedeniyle, kriz yılı sayılabilecek 2008

4 5838 Sayılı Kanun'la 29 ayrı kanunda ek ve değişiklikler yapılmıştır. Anılan "torba" kanun, her bir ek ve değişiklik bazında ayrı ayrı incelenecek önemde olmakla birlikte, bu inceleme bağlamında kanunun çalışma yaşamı ve sosyal güvenlik sistemine getirdiği değişiklikler üzerinde durulacaktır.

yılında, KÇÖ'den hiç kimse yararlanmamıştır. Ocak 2009'a sarkan başvurular göz önüne alındığında bile uygulamanın son derece sınırlı kaldığı anlaşılmaktadır.

5838 Sayılı Kanun ile, kısa çalışma için öngörülen süre ve KÇÖ için öngörülen miktar arttırılmıştır. Buna göre, kısa çalışma için 2008 ve 2009 yıllarında yapılan başvurularla sınırlı kalmak üzere, kısa çalışma için öngörülen azami süre üç aydan altı aya çıkartılmıştır. Ayrıca, KÇÖ miktarı % 50 oranında artırılarak ödenecek ve KÇÖ olarak yapılan ödemeler başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden düşülmeyecektir. Bu maddenin yayımı tarihinden önce, uygunluk tespiti yapılan kısa çalışma başvurularında süre, işverenin talebi halinde, aynı koşullarla ve bu maddede öngörülen süreyi aşmamak kaydıyla uzatılacaktır. Bu maddede öngörülen ödenek miktarı aynı kalmak kaydıyla, Bakanlar Kurulu kısa çalışma süresini altı ay daha uzatmaya yetkilidir. Ancak, bu dönemde KÇÖ olarak yapılan ödemeler, başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden düşülecektir. Bu iyileştirmelerden sonra kriz nedeniyle yapılan kısa çalışma başvuruları hızla artmıştır. 2009 yılında, KÇÖ'nden yararlanan işçi sayısı yaklaşık 508 bin kişi olmuştur. Kısa çalışma süresi, Mart 2010'da 6 ay daha uzatılmıştır.

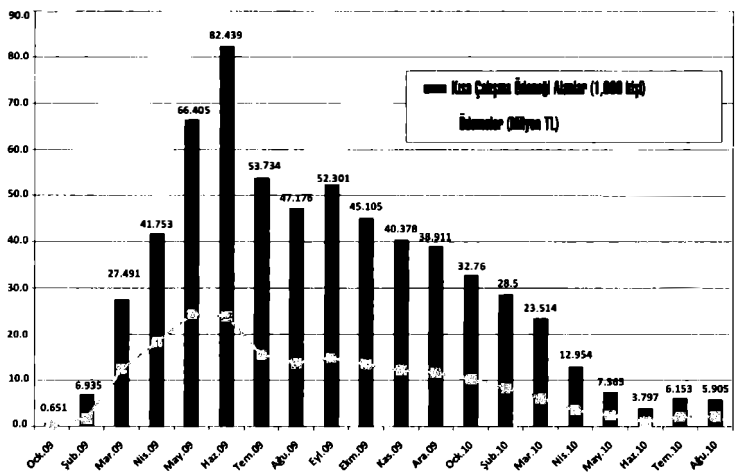
Tablo 2-8: Kısa Çalışma Ödeneği: Harcamalar ve İstihdam Kazançları

	Yararlanan Kişi Sayısı	Ödemeler (bin TL)
2005	21	10.6
2006	217	64.4
2007	40	22.1
2008	0	0
2009	503,279	162,473.1
2010 (*)	120,948	36,387.9

(*) Eylül 2010 itibariyle
Not: 2008'de hak edilen ödemeler 2009 yılında sağlanmıştır.
Kaynak: İŞKUR

Bu program 2005'te ilk hayata geçirildiği dönemde oldukça etkisiz kalmıştır. 2005'te sadece 21 kişi 10.567 TL'ye (8.000 $) hak kazanmıştır. 2007'de 40 çalışan programdan yararlanmaya uygun bulunmuş ve kendilerine 22.051 TL (18.000$) ödeme yapılmıştır. Başvurular Mart 2009'dan itibaren artmaya başlamış ve Haziran'da 3.439 kişinin başvurusuyla zirveye ulaşmıştır. Eylül 2010 verilerine göre 2008 ile Eylül 2010 arasında 3.582 işletmeden toplam 259.998 çalışan yararlanmış ve programdan toplam 198.8 milyon TL (yaklaşık 150 milyon $) ödeme almıştır. KÇÖ'den yararlanan çalışanların dağılımı ve sistemden aldıkları ödemeler aylık bazda Şekil 2-11'de ve Tablo 2-9'da sunulmaktadır.

Şekil 2-11: Kısa Çalışma Ödeneği Katılımcılar ve Ödemeler, 2009-2010



Kaynak: İŞKUR.

Tablo 2-9: Kısa Çalışma Ödeneği: Seçilmiş Göstergeler (*)

	Başvuran Sayısı		Kabul Edilen Sayısı	
	İşletmeler	Kişi	İşletmeler	Kişi
Kas.08	3.3	8,627	19	6,451
Ara.08	271	31,633	162	19,939
Oca.09	384	37,767	250	26,273
Şub.09	678	49,388	385	33,347
Mar.09	1,345	68,227	753	44,412
Nis.09	666	23,177	351	13,273
May.09	331	13,725	208	8,496
Haz.09	244	10,809	147	7,289
Tem.09	292	28,162	226	25,353
Ağu.09	277	21,575	229	19,900
Eyl.09	358	21,283	276	15,876
Ekm.09	176	14,252	96	6,487
Kas.09	160	9,357	125	7,514
Ara.09	215	16,239	156	11,583
Ock.10				
Şub.10	44	3,293	25	2,349
Mar.10	116	6,103	79	3,930
Nis.10	50	2,783	32	2,001
May.10	39	3,074	27	2,280
Haz.10	21	1,540	16	1,050
Tem.10	23	2,101	14	1,631
Ağu.10	11	742	6	564
Toplam	**5,734**	**373,857**	**3,582**	**259,998**

(*) Eylül 2010 itibariyle

Kaynak: İŞKUR Bültenleri, İŞKUR V. Genel Kurul Raporu, Kasım 2009, Ankara.

Tablo 2-9, Ekim 2008'den itibaren, kriz dönemindeki ödeneğe başvuru ve kabul durumunu göstermektedir.

Bu kanun kapsamında ayrıca, 5763 Sayılı Kanun ile öngörülen, kadınların ve gençlerin istihdamına ilişkin işverenlere tanınan prim teşviklerinin süresi 26 Mayıs 2010 tarihine kadar uzatılmış ve teşvikten yararlanma şartı, yürürlük tarihinden önceki son 6 ayda veya 2008 Aralık ve 2009 Ocak aylarında kayıtlı olarak çalışmamış olanları kapsayacak şekilde esnetilmiştir.

Ağustos 2009'da Çıkarılan 5921 Sayılı Kanun

Ağustos 2009'da çıkarılan 5921 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, istihdama ilişkin kimi teşvikler getiren bir başka düzenlemedir. Bu kanunla, işverenlere ilave istihdam yaratmaları koşuluyla ek prim teşvikleri sağlanmaktadır.

İlk olarak, işverenler işsizlik ödeneğine hak kazanmış bir kişiyi işe aldıklarında, bu kişiler çalıştıkları sürece, kısa vadeli sigorta kolları priminin 1 puanlık kısmı, malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortası priminin tamamı ve genel sağlık sigortası priminin tamamı İSF'den karşılanacaktır. Ancak, bunun için, işverenlerin sigorta prim borcunun olmaması gerekmektedir. Uygulama, işe alınan işçinin işsizlik sigortasından yararlanmayı hak ettiği süreyle sınırlıdır. İkinci olarak, Nisan 2009'da bildirilen sigortalı sayısına ek olarak, 31/12/2009 tarihine kadar işe alınan ve fiilen çalıştırılanlar için, prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin işveren hisselerine ait tutarı, altı ay boyunca İSF'den karşılanacaktır.

İstihdam Paketi'yle getirilen ve toplumsal tarafların Fonun amacına aykırı buldukları bir düzenleme, 2008 yılında Fonun nema gelirlerinden 1.3 milyar YTL'lik bir bölümünün ve 2009-12 yıllarında Fon tarafından tahsil edilecek nema gelirlerinin

dörtte birinin, Yüksek Planlama Kurulu kararına göre, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) kapsamındaki yatırımlar ile bölgesel ekonomik ve toplumsal kalkınmaya yönelik yatırım alanlarında kullanılmak kaydıyla ilgili daire bütçelerine ödenek olarak aktarılmasına olanak sağlanmasıydı. 5921 Sayılı Kanun'la getirilen önemli bir değişiklik, bu imkânın daha da genişletilmesi ve kullanılacak oranın 2009 ve 2010 yılları için, dörtte birden dörtte üçe çıkartılmasıdır. Bu değişiklikle, 2009 yılında İSF'den 4.1 milyar TL ilgili daire bütçelerine aktarılmıştır. Faiz oranlarındaki düşmeye paralel olarak bir miktar azalış beklenmekle birlikte, 2010 yılında da İSF'den bütçeye 4 milyar TL aktarılacağı düşünülmektedir. Dünyanın pek çok ülkesinde kriz koşullarında alınan önlemler arasında işsizlik sigortasından yararlanma koşullarının iyileştirilmesi bulunurken, Türkiye'nin, tersine bir uygulamayla, işsizlik sigortası fonlarının bütçeye aktarıldığı tek örnek olması dikkat çekicidir.

Yeni Yatırım Teşvik Paketi ve Sigorta Primi İşveren Teşviki Uygulaması

Bakanlar Kurulu, Temmuz 2009'da 2009/15199 sayılı "Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar"ı yürürlüğe koyarak, yeni teşvik sistemini açıklamış, kararın Uygulama Tebliği (2009/1) de aynı ay yayınlanmıştır.

Yeni teşvik sistemi, yeni yatırımlara verilecek teşvikleri Büyük Proje Yatırımları, Bölgesel ve Sektörel Teşvik Sistemi ve Genel Teşvik Sistemi olmak üzere üç grup altında düzenlemektedir. Teşviklerin bölgesel uygulamasında Türkiye, İstatistiki Bölge Sınıflandırmasının 2. Düzey illerinin gruplanmasıyla oluşan 4 bölgeye ayrılmıştır. Düzenlemeyle sunulan teşvik araçları, kurumlar ve gelir vergisi indirimi, az gelişmiş bölgelere yatırım için kullanılacak kredilerin faizinin bir bölümünün

karşılanması, yatırım yeri tahsisi, makine – teçhizat alımlarında KDV istisnası ve gümrük vergisi muafiyetidir.

İstihdamın teşviki amacıyla, yeni istihdama ait SSK primi işveren payının belirli bir süre Hazine tarafından karşılanması öngörülmektedir. Yeni teşvik sisteminden, 31.12.2010 tarihine kadar başlatılan yatırımlar yararlanacaktır.

Yeni Teşvik Paketi ile 1'inci bölgede bulunan yatırımlara 2 yıl süreyle SSK Primi İşveren Hissesi Desteği verilirken, bu süre bölgelere göre aşamalı olarak artarak 4'üncü bölgede 7 yıla çıkmaktadır. İşveren hissesine ait primlerin karşılanabilmesi için, işverenlerin çalıştırdıkları sigortalıların sigorta primlerinin, Hazinece karşılanan kısım hariç, ödenmiş olması şarttır.

2.3.2. Kriz Karşıtı "Toplumsal Diyalog" Söyleminin Çöküşü

Küresel kapitalist krizin olumsuz etkilerini idare etme sürecinde hükümetçe başvurulan önemli bir strateji, toplumsal diyalog mekanizmalarının harekete geçirilerek, bunlar aracılığıyla kriz karşıtı önlemler konusunda bir uzlaşma ortamı sağlanmasıdır. Bu amaçla, ÇSGB bünyesindeki Ekonomik Sosyal Konsey, Üçlü Danışma Kurulu, İŞKUR ve SGK ile yönetiminde toplumsal tarafların olduğu kurumlar ve özellikle de yerel düzeydeki İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları, önemli toplumsal diyalog ortamları olarak öne çıkartılmıştır.

ÇSGB bünyesi dışında ise, 3 Kasım 2008 tarihinde Başbakan'ın başkanlığında toplanan ve ilgili Bakanlardan oluşan Ekonomik Koordinasyon Kurulu'nun gündemine kriz konusunun alınması ve toplantıya toplumsal tarafların ve sivil toplum örgütlerinin çağrılmasıyla bir sosyal diyalog zeminine dönüştürülmek istendiği gözlenmiştir. Farklı toplumsal kesimleri temsilen TÜRK-İŞ, HAK-İŞ, DİSK, Türkiye Kamu

Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (KAMU-SEN), Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK), Memur Sendikaları Konfederasyonu (MEMUR-SEN) ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) ile diğer meslek kuruluşları ve derneklerin katıldığı Kurul toplantısında katılımcılar, krize ilişkin yorum ve önlem önerilerini içeren raporlarını sunmuşlardır. Bu toplantılar, genel olarak emek örgütlerini tatmin etmemiş, bu nedenle diyalogun esas olarak söylemde kaldığı eleştirileri yapılmıştır. Yapılan önerilerin ve hükümetçe benimsenen önlemlerin takibinin ve etki değerlendirmesinin yapılmaması özellikle eleştirilen konulardan biridir.

Bu toplantılarda emek örgütleri, özel istihdam bürolarının geçici iş ilişkisi kurabilmesine yönelik çalışmalar yapılmasına, İSF'nin amacı dışında kullanılıp fonların bütçeye aktarılmasına ve kıdem tazminatının daraltılmasına karşı çıkmışlar, kriz karşıtı önlemler arasında çalışan kitlelerin satın alma güçlerini artıracak önlemlere ağırlık verilmesini talep etmişlerdir. Bu bağlamda ücretlilerin gelir ve yan yararlarının artırılmasını, asgari ücretin yükseltilmesini, toplu sözleşme kapsamının genişletilmesini, teşmil kararlarının uygulanmasını, emekli aylıklarının artırılmasını, işsizlik sigortasından yararlanma koşullarının iyileştirilmesini ve işsizlik aylıklarının yükseltilmesini, asgari gelir desteği uygulanmasını, KÇÖ süresi ve kapsamının genişletilmesini ve toplu sözleşme düzeninin güçlendirilmesini talep etmişlerdir. Bunlara ek olarak, işverene sağlanan prim teşvikleri ve İŞKUR'un aktivasyon programlarının işsizliğe çare olmayacağının da altını çizmişlerdir. İşçi örgütlerinin kriz karşıtı önerileri arasında önemli yer tutan ücretlerin, emekli gelirlerinin ve yan yararların artırılması ve temel hizmetlerde vergi ve fiyat indirimine gidilmesi konularında hükümetçe bir önlem alınmamıştır.

Kriz döneminin başlangıcında, söylem düzeyinde de olsa öne çıkartılan toplumsal diyalog kaygısının, 2009 yılının sonuna doğru giderek terkedildiği gözlenmektedir. 23 Kasım 2009 tarihinde Ankara'da yapılan İŞKUR Genel Kurulu'nda, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Ömer Dinçer, sendikaları "sorumsuzluk ve vizyonsuzluk"la suçlayan ağır eleştirilerde bulunmuştur. Bu suçlamalar üzerine, TÜRK-İŞ, HAK-İŞ, DİSK genel başkanları ile işveren örgütü TİSK'in genel başkanı ortak bir açıklama yaparak, Bakanın üslubunun "önyargılı bir çatışma kültürünün ifadesi" olduğunu belirtmişlerdir. Toplumsal tarafların İŞKUR Genel Kurulu'ndaki ortak protestosunun ardından işçi sendikaları konfederasyonları ortak bir açıklama daha yapmış ve Çalışma Bakanı'nın sendikalara yönelttiği ağır eleştiriler sonucu diyalogdan verimli bir sonuç alınamayacağı düşüncesiyle, Üçlü Danışma Kurulu'nun 25 Kasım 2009 tarihinde yapılması planlanan toplantısına da katılmayacaklarını duyurmuşlardır.

Sendikalar ve hükümet arasındaki sorunlar daha sonra da devam etmiş ve TÜRK-İŞ, HAK-İŞ, DİSK, KAMU-SEN ve KESK genel başkanları 4 Aralık 2009 tarihinde yapılacak SGK Genel Kurulu'na, hükümetin Genel Kurul açılış konuşmalarını 5 dakika ile sınırlandırması nedeniyle katılmama kararı aldıklarını açıklamışlardır. Daha sonra TÜRK-İŞ, Asgari Ücret Komisyonu'nun 10 Aralık 2009 tarihindeki ilk toplantısını, Konfederasyonun toplantı öncesi basına yaptığı geleneksel açıklamanın Bakanlık tarafından engellenmesi nedeniyle terk etmiştir. Bu gelişmeler, 2009 yılı sonunda, hükümet ile sendikalar arasında bir "diyalog" ortamından çok, işçi ve işveren konfederasyonlarının ortak bildirilerinde ifadesini bulan bir "çatışma" ortamının gelişmiş olduğunun göstergesidir.

2.3.3. Krize Karşı Uygulamaya Konulan Canlandırma Paketlerinin Genel Değerlendirilmesi

Küresel kapitalist krizin, Türkiye'de kriz öncesinde de varolan istihdam krizini nasıl daha da derinleştirdiği önceki alt bölümde tartışılmıştı. Bu alt bölümde yapılan inceleme, krizin istihdam üzerindeki olumsuz etkilerine karşı Hükümetçe 2008 yılı ortalarından itibaren alınan önlemlerin, esas olarak sermayeyi desteklemeye yönelik olduğunu ortaya koymuştur. ÇSGB ve İŞKUR, bu amaçla hazırlanan istihdam desteklerinin oluşumunda ve uygulanmasında aktif rol üstlenmişlerdir. İstihdam desteklerinin bir bölümü işgücü maliyetlerini azaltarak, işverenlerin işgücü talebini arttırmaya yöneliktir. Bu desteklerin başında, ilave istihdam ve yeni yatırımlardaki istihdam için prim indirimleri gelmektedir. Gençler ve kadınlar gibi belirli grupların istihdamının teşviki de bu yolla yapılmıştır.

İşgücünün verimliliğini ve işverenlerin işgücüne taleplerini arttırmayı hedef alan aktif işgücü politikaları kapsamında, İŞKUR tarafından mesleki eğitim faaliyetleri ile girişimcilik danışmanlığı ve eğitimi verilmiş, işbaşı eğitimleri çerçevesinde stajlar desteklenmiştir. Mesleki eğitim faaliyetleri süresince katılımcılara günlük 15 TL ödenmesi, girişimcilik eğitimleri sonunda bazı projelere 4,000 TL hibe verilmesi ve stajyerlere 6 aya kadar günde 15 TL ödeme yapılması, büyük kısmında istihdam garantisi olmayan bu programları işsiz kesimler için cazibeli kılmıştır.

İŞKUR tarafından istihdam destekleri kapsamında yürütülen bir başka uygulama da, toplum yararına çalışmadır. Bu çerçevede, okul, hastane ve benzeri sağlık kurumlarındaki bakım ve onarım işleri, ağaçlandırma ve erozyon kontrolü, çevre düzenlemesi ve arazi ıslahı ile park ve bahçe düzenlemesinde geçici olarak çalıştırılan işsizlere, kısmi veya tam gün çalışma-

larına göre asgari ücret üzerinden ödeme yapılmaktadır. Pasif politikalar kapsamında, işsizlik ödeneğinin % 11 oranında arttırılması ile kısa çalışma ödeneğinden ve ÜGF'den yararlanılmasına olanak sağlayan önlemler göze çarpmaktadır.

Hükümet, 2009 yılında ekonominin genel dengesinin korunmasına öncelik vererek, emek gelirlerinin arttırılması yoluyla iç talebin yaratılmasına yönelik önlemlere itibar etmemiştir. Ayrıca geniş emekçi kesimlerin tükettikleri temel mal ve hizmetlerin fiyatlarını düşürmeye yönelik mali önlemler de alınmamıştır. Hükümet, başta GAP kapsamındaki yatırımlar olmak üzere bölgesel ekonomik ve sosyal kalkınmaya yönelik yatırımlarda kullanılmak kaydıyla İSF'den ilgili daire bütçelerine ödenek aktarılmasını, bu kaynakla istihdam yaratılacağı gerekçesiyle savunmuştur. Ancak, bu gerekçeyi reddeden işçi sendikaları konfederasyonları ile işveren konfederasyonu bu uygulamayı eleştirmiş, Fonun gerçek amaçları dışında kullanılmasına karşı çıkmışlardır.

Hükümet ile sendikalar arasındaki çatışmada da ifadesini bulan istihdam krizinin arkasında yatan, gerek genel olarak kapitalist üretim ilişkilerine, gerekse Türkiye kapitalizmine özgü yapısal sorunlar daha önce tartışılmıştı. Bu sorunlar devam ederken, istihdam vergilerinin düşürülmesi, ya da İŞKUR tarafından düzenlenen kısa süreli mesleki eğitimler, staj programları ve toplum yararına çalışma uygulamaları yoluyla geçici istihdam yaratılması gibi önlemlerin bu istihdam krizini çözmesini beklemek mümkün değildir. Bu önlemler olsa olsa istihdam krizinin toplumsal bir krize dönüşmesini engellemeye yönelik siyasal-iktisadi idare önlemleri olarak değerlendirilmelidir. Bunlar sayesinde ne kadar ve hangi nitelikte istihdam yaratıldığı ise, ancak önümüzdeki yıllarda bu önlemlerin etki analizi yapıldığında görülebilecektir.

3

Büyük Durgunluk Koşullarında Türkiye'de Üretim ve Bölüşüm İlişkileri



Türkiye'de küresel kapitalist krizin etkisi altında daha da derinleşen istihdam krizinin emek-sermaye ilişkileri üzerinde belirleyici bir etkisi bulunmaktadır. İşsiz kalma endişesi nedeniyle sermaye karşısındaki mücadele ve müzakere güçlerini kaybeden emekçiler, hayatta kalabilmek için, sendikasızlaşma, kayıtdışılaşma ve güvencesizleşmenin hakim olduğu insanlık dışı çalışma ve sömürü koşullarına her geçen gün daha fazla mahkum kalmaktadırlar. Bu bölümde önce, bu süreçten etkilenen önemli dinamiklerden olan ücretler ve emek verimliliğine ilişkin Türkiye'deki temel eğilimler tespit edilmeye çalışılacaktır. Daha sonra, ücretler ve verimlilik arasındaki makasın açılmasının işaret ettiği artan sömürü gerçeğinin ve üretken sektörlerde sömürü oranlarının arttırılmasının finansallaşan Türkiye kapitalizmi açısından önemi ortaya konulacaktır.

3.1. Ücretler ve Verimlilik

3.1.1. Ücretler ve Aylıklardaki Gelişmeler: Resmi Veriler

Türkiye'de ücretlilerin tümünü kapsayan güvenilir kök ücret, giydirilmiş ücret ve işgücü maliyeti verileri yoktur. Dolayısıyle reel ücret ve aylıklardaki gelişme çoğu kez parçalı/sektörel ve süreklilik göstermeyen verilerden hareketle yorumlanabilmektedir.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından yayımlanan ücret ve işgücü maliyeti verileri, memurları ve yaklaşık 500-550 bin işçiyi kapsamaktadır. Diğer bir deyişle, yaklaşık 13 milyonluk ücretli kitlesinin sayıları 3 milyonun altında kalan küçük bir bölümüne ilişkin ücret, aylık ve işgücü maliyeti verilerini izlemek olanaklıdır (Tablo 3-1).

DPT verilerine göre, reel işgücü maliyeti endeksi (1994:100) kamu kesimindeki işçiler için 2007 yılında 111.9 iken, 2008 yılında 105.2'ye gerilemiştir. Bu, 2008 yılında % 6.0'lık bir azalma anlamına gelmektedir. Özel sektördeki işçiler için ise endeks 2007 yılında 118.3 iken, 2008 yılında çok küçük bir artışla (% 0.2) 118.5 olmuştur. 2007 yılında 148.4'e yükselmiş olan memurların reel işgücü maliyeti, 2008 yılında % 0.9'luk bir azalma ile 147.0'ye gerilemiştir. Asgari ücretlilerin reel işgücü maliyetinin ise 2007 yılında 183.6 iken, 2008 yılında % 3.6'lık bir azalma sonucu 177.1'e gerilediği gözlenmektedir.

DPT'nin reel net ücret endeksi (1994:100) ise kamu kesimi işçileri için 2007 yılında 91.1 iken 2008 yılında 89.3'e gerilemiştir. 2007 yılında 99.4 olan özel sektör işçilerinin net reel ücret endeksi, 2008 yılında 100.9'a yükselmiştir. Memurların net reel ücret endeksi 2007 yılında 127.7 iken, 2008 yılında % 6.5'lik bir artışla 136.0 olmuştur. Asgari ücretin reel net miktarına ilişkin

endeks ise 2007 yılında 162.8 iken, 2008 yılında 176.6'ya yükselmiştir (% 8.5'lik artış).

DPT'nin sınırlı kapsamlı ücret-aylık ve toplam işgücü maliyeti verileri, 2000'li yıllarda önemli bir mutlak yoksullaşma göstermemektedir. Ancak işsizliğin arttığı koşullarda, ücretlerdeki gelişme ile aile gelirlerindeki gelişme farklı seyir izleyebilir. Günümüzde işini koruyabilenlerin yaklaşık 3 milyonluk bir bölümünün gerçek ücretlerinde ve toplam işgücü maliyetlerinde önemli bir azalma söz konusu değilken, artan işsizlik nedeniyle aile gelirleri azalmaktadır. Ancak bu konuda ciddi ve güvenilir bir araştırma yapılmamıştır.

Ücretleri yukarıdaki verilere yansıtılmayan yaklaşık 10 milyon dolayındaki ücretlinin gerçek gelirlerinde gerileme ve çalışma sürelerinde uzama olduğu gözlenmektedir. Ancak bu kesimlerin örgütsüzlüğü, yaşanan mutlak yoksullaşmanın ve hak kayıplarının bir tepkiye dönüşmesini engellemektedir.

TÜİK kaynaklı verilere göre, 2001 krizi sonrasında Türkiye imalat sanayiinde önemli reel ücret kayıpları yaşanmıştır. 2003'den sonra reel ücretlerde sınırlı artışlar izlenmekle birlikte, bu artışlar daha önceki kayıpları karşılamaya yetmemiştir. 2007-08'de bu artış eğilimi sürmüş, ancak 2009 reel ücretlerde keskin bir düşüşün yaşandığı bir yıl olmuştur (Tablo 3-2).

Tablo 3-1: Reel İşgücü Maliyeti ve Reel Net Ele Geçen Ücret Endeksleri, 2001- 2008 (1994:100)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
A. REEL İŞGÜCÜ MALİYETİ[1]								
İşçi[3]								
Kamu	115.7	99.5	102.2	105.4	107.4	104.4	111.9	105.2
Özel	115.9	108.9	106.3	111.1	114.9	114.0	118.3	118.5
Memur	117.0	120.3	122.6	127.8	134.5	140.2	148.4	147.0
Asgari Ücret[4]	132.9	134.9	153.9	170.8	181.8	180.7	183.6	177.1
B. NET ELE GEÇEN ÜCRET[3,5]								
İşçi[3]								
Kamu	98.2	89.2	86.8	88.3	90.7	88.3	91.1	89.3
Özel	95.3	94.3	93.9	97.1	97.7	97.0	99.4	100.9
Memur	104.8	110.8	109.9	112.7	115.7	122.9	127.7	136.0
Asgari Ücret[4]	113.9	123 0	127.6	158.6	165.3	163.9	162.8	176.6

[1] / Reel maliyete indirgeme 2005'e kadar TEFE, daha sonra ÜFE ile yapılmıştır.

[2] /Reel ücrete indirgeme TÜFE ile yapılmıştır.

[3] / TİSK ve Kamu İşveren Sendikaları kaynaklı verilerden hesaplanmıştır.

[4] / 16 ve üstü yaş sanayi ve hizmetler kesimi yıllık ortalamaları esas alınmıştır.

[5] / 2008 ve sonrasında net ele geçen ücretlere bekar çalışan için asgari geçim indirimi dahil edilmiştir.

Kaynak: DPT (2010:182)

Tablo 3-2: İmalat Sanayiinde Reel Kazanç ve Ücretler, 2000-2009

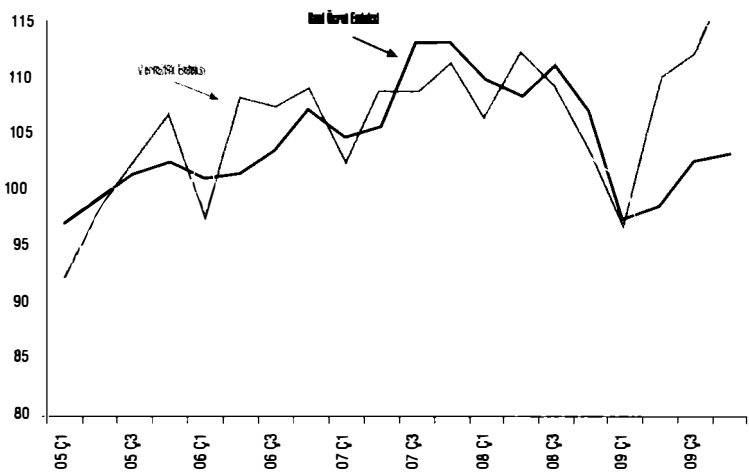
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Reel Brüt Ücret Endeksi, 1997:1001										
Toplam	106.1	87.4	80.3	85.8	85.7	89.2	91.3			
Kamu	128.3	112.1	95.3	95.2	97.5	104.3	104.7			
Özel	99.0	83.1	79.7	85.2	86.3	90.0	92.8			
Brüt Ücret/Maaş Endeksi, 2005:100						100.0	103.0	108.0	108.2	98.8

[1] / TÜİK verilerine dayanılarak hesaplanmıştır.

Kaynak: Erdoğdu (2009: 13-14)

Sendikalı işyerlerinde 2009 yılında bağıtlanan toplu iş sözleşmelerinde ücret zamları reel ücretleri korumaya yetmemiş, ayrıca işçiler, ücretsiz izin ve benzeri uygulamalarla istihdamın korunmasına karşılık, ücretlerindeki azalmayı kabul etmek zorunda kalmışlardır. Şekil 3-1 2009 yılında reel birim ücretlerdeki keskin düşüşü göstermektedir. On yıl önceki lokal krizlerde, yüksek enflasyon ve yüksek oranlı devalüasyonlar reel ücretlerde büyük düşüşleri kolaylaştırmışken, 2008-2009 küresel krizindeki görece sınırlı fiyat ve kur oynamalarının gerçek ücretlerdeki dramatik düşüşleri zorlaştıracağı öngörülmekteydi. Ancak Türkiye, reel ücretlerdeki azalma ve emeğin yoğunlaştırılması yoluyla, düşük enflasyon ortamında da reel birim ücretlerde dramatik düşüşler yaşanabileceğini gösteren bir örnek oluşturdu.

Şekil 3-1: Toplam Sanayi Sektöründe Çalışılan Saat Başına Verimlilik ve Ücretler (2005: 100)



Not: Üretim Endeksi/İstihdam Endeksi = Üretkenlik Endeksi

Nominal Ücret Endeksi/Üretkenlik Endeksi= Nominal Birim Ücret Endeksi

Nominal Birim Ücret Endeksi/TÜFE=Birim Ücret Endeksi

Kaynak: TÜİK ve Hazine Müsteşarlığı verilerinden türetilmiştir.

Türkiye'de ücretlilerin işgücü maliyetinin unsurlarına ilişkin veriler, yalnızca 170 bin dolayında işçiyi kapsayacak biçimde, TİSK tarafından yayımlanmaktadır. TİSK verilerine göre 2008 yılında işgücü maliyetinin unsurlarına göre dağılımı şöyledir: çıplak ücret (% 36.4), hafta tatili ve genel tatil ücretleri (% 8.3), izin ücretleri (% 3.5), ikramiye, prim, v.b. (% 16.0), sosyal ödemeler (% 34.5), diğer giderler (% 1.3).

"Sosyal ödemeler" başlığı altında kapsanan kalemler ve bunların % 34.5'lik grup içindeki ağırlıkları da şöyledir: SSK işveren primleri (% 42.6), kıdem tazminatı (% 14.6), yemek (% 12.3), ulaştırma (% 8.7), işsizlik sigortası işveren primleri (% 4.4), yakacak yardımı (% 4.3), iş elbisesi, korunma malzemesi, v.b. (% 4.0), izin ve bayram harçlıkları (% 3.1), ihbar tazminatı (% 2.1), aile, çocuk ve öğrenim yardımları (% 1.0), özel sigorta kuruluşlarına yapılan ödemeler (% 0.5), diğer yasal tazminatlar (% 0.5), sağlık hizmetleri, kreş, spor giderleri, spor tesisleri yapma yükümlülüğü (% 0.3), doğum, ölüm, evlenme yardımları (% 0.3), diğer (% 0.3).

SGK verilerine göre (2006), Türkiye'de ücret geliri, asgari ücret düzeyinde olan işçilerin, toplam sigortalı işçiler içindeki oranı özel sektör için % 52'dir. Bu oran, imalat sanayinin tekstil gibi alt sektörlerinde daha da yükselmektedir. Asgari ücretler, asgari ücret düzeyinden ücret alan işçiler açısından önem taşıdığı kadar, genel ücret düzeyini etkilemesi açısından da önem taşır. ÇSGB verilerine dayanılarak hesaplanan Tablo 3-3'deki sunum, 2005-2008 dönemi için Tablo 3-1'deki bulguları teyid eder niteliktedir. 2001-2005 döneminde (özellikle 2004'deki sıçrama sonucunda) brüt/net reel asgari ücretlerde kayda değer bir artış gerçekleşmişti.

Öte yandan, Tablo 3-3'de görüldüğü gibi, brüt asgari ücretlerde 2005-08 döneminde reel bir gerileme yaşanmış, asgari ge-

çim indiriminin artırılması nedeniyle 2008 yılında net ücretlerde bir artış olmuştur. 2009 yılında ise brüt ve net reel asgari ücretlerde % 2.7'lik bir artış gerçekleşmiştir.

Tablo 3-3: Reel Brüt ve Net Asgari Ücret Endeksleri, 2002-09

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Reel Brüt Asgari Ücret								
2002:100	100	103	132	135	134	132	130	
2005:100				100	98.9	97.5	96.6	99.3
Reel Net Asgari Ücret								
2002:100	100	104	129	132	129	128	139	
2005:100				100	98.7	97.2	108.1	111

Kaynak: ÇSGB verilerine dayanılarak Erdoğdu tarafından hesaplanmıştır (bkz. Erdoğdu, 2009:14-15)

3.1.2. İmalat Sanayiinde Ücretler ve Verimlilik

İmalat sanayii, küresel krizde en ağır yarayı alan sektördü. 2008'in son çeyreğinde krize giren imalat sanayii, 2009'un 3. çeyreğine gelindiğinde bile sektör hasılasında % 12.5 gerideydi. Sonraki aylarda toparlandı ve 2010'un 9 ayındaki hasılası, 2009'un 9 ayının yaklaşık % 15 üstüne çıktı. Ancak, kriz öncesinin, yani 2008'in 9 ayının sadece **burun farkıyla** üstüne çıkabildi. İmalat sanayii istihdamı ise, kriz döneminde % 6.5 küçüldükten sonra 2010'un 9 ayının sonunda eksileni bir ölçüde telafi edilse de kriz öncesine dönemedi. 2008 Eylül'ünde 4 milyon 300 bine yaklaşan imalat sanayii istihdamı, 2009 Eylül'ünde bile 4 milyon dolayındaydı. 2010 Eylül'ünde ise ancak 4 milyon 22 bin olmuştu. Yani kriz öncesinden **75 bin eksik işçi** ile kriz öncesi üretimi yakalamıştı. **Bu,** krizde çıkarılan işçinin 75 binini işe almayarak, ama onların işini diğer işçilere yükleyerek kriz öncesi hasılayı yakalamak anlamına gelmek-

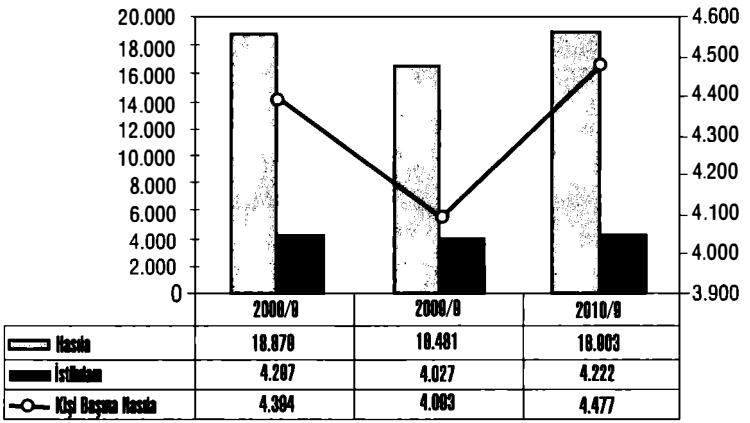
tedir. Bu sayede, işçi başına hasılanın da kriz sonrasında, kriz öncesine göre % 2 de olsa artmış olduğunu görüyoruz.

Tablo 3-4: Sektörlerde Hasıla, İstihdam ve Verimlilik: 2008-2010, 1998 Fiy. Milyon TL, Bin Kişi, TL

	Dönem	İmalat San.	İnşaat	Hizmetler	Tarım
KATMA DEĞER (Milyon)	2008/9	18.879	4.579	43.187	6.981
	2009/9	16.481	3.701	41.342	7.264
	2010/9	18.903	4.380	44.352	7.240
İSTİHDAM (Bin Kişi)	2008/9	4.297	1.326	10.507	5.452
	2009/9	4.027	1.353	10.691	5.754
	2010/9	4.222	1.520	10.966	5.999
Kişi Başına Katma Değer	2008/9	4,394	3,453	4,11	1,28
	2009/9	4,093	2,735	3,867	1,262
	2010/9	4,477	2,882	4,044	1,207

Kaynak: TÜİK verilerinden türetilmiştir.

Şekil 3-2: İmalat Sanayiinde Hasıla, İstihdam ve Verimlilik 1998 Fiy. Milyon Tl, TL, Bin Kişi, TL



Kaynak: TÜİK verilerinden türetilmiştir.

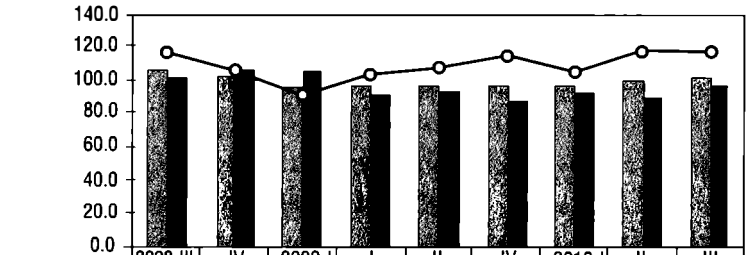
İmalat sanayiinde gerçekleştirilen % 2'lik işçi başına sömürüyü artırma oranı, diğer sektörlerde sözkonusu değildir. Sanayi işçisinin neredeyse dörtte biri olan **tarım** çalışanının yıllık üretiminin değeri, krizde daha da düşmüştür.

İnşaat sektöründe istihdamda istikrarlı bir artış olmasına karşın, sektör katma değerinin kriz öncesini henüz yakalayamadığı, dolayısıyla verimliliğin de düşük kaldığı görülüyor. GSYİH'nin en ağırlıklı kesimi **hizmetler**de ise 2008'den 2010'a istihdamın arttığı, 2010'daki katma değerin de 2008'deki düzeyini yakalayıp geçtiği görülüyor. Ama hizmetler sektöründeki kişi başına katma değerin 2008 düzeyini yakalayamadığı anlaşılıyor.

3.1.3. Sanayi Toparlanıyor, İşçiler Toparlanamıyor...

Ekonomi, 2009'da % 5'e yakın küçüldükten sonra, 2010'da tahminen % 8 dolayında büyüdü, yani bir V çizdi. Bu önerme, ekonominin omurgası sayılan sanayi için de geçerlidir. Krizde 2008'in üçüncü çeyreğinden sonra sanayi hızla küçülmüştü. Daralmanın nedenleri, krize giren dış pazarların daralması, iç talebin kısılması ve kısa süreli de olsa yaşanan kur şokuydu. 2008'in 3. çeyreğinden 2009'un ilk çeyreğine sanayi % 22 oranında dramatik bir daralma yaşadı. Kapasite kullanımı hızla düştü ve işçiler işlerinden çıkarıldı. Hükümetin, çeşitli vergi teşvikleri ve destekler sağlamasıyla, sanayinin 2009'un devamında toparlandığı görüldü. Bu toparlanmada, geri dönen **sıcak para** en önemli etkendi. Sanayi daha sonra, bankaların tüketici kredileri ve kredi kartları sayesinde iç talebin hareketeçirilmesiyle toparlandı. 2010'un 3. çeyreğine gelindiğinde, sanayi üretimi krize girilen 2008'in üçüncü çeyreğini , burun farkı ile olsa da geçti. Sanayi üretimi kriz öncesine dönerken sanayi istihdamı ve ücretler farklı bir grafik çizdi.

Şekil 3-3: Sanayide Üretim, İstihdam ve Reel Birim Ücret Endeksleri, 2005: 100

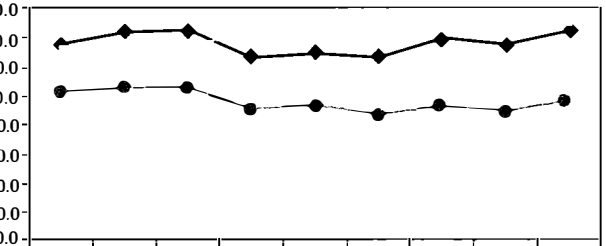


	2008-III	IV	2009-I	I	II	IV	2010-I	II	III
İstihdam	106.6	103.3	96.3	95.4	96.6	96.5	96.8	99.8	102.0
Birim Ücret	102.6	106.2	106.4	91.5	93.7	87.7	92.5	89.3	97.1
Üretim	115.5	104.9	89.7	102.9	105.7	113.6	104.9	117.1	116.2

Kaynak: TÜİK verilerinden türetilmiştir.

TÜİK'in 3 ayda bir yayımlanan sanayide işgücü ve ücret verilerine göre, 2010'un 3. çeyreğinde istihdamın düzeyi, 2008'in 3. çeyreğindekinin % 4 altına düştü. Yani, sanayi eski üretim düzeyini, işçi sayısını % 4 azaltarak yakaladı. Bu, aynı üretimin, 100 kişi ile yapılmak yerine 96 kişi ile yapılması, eksiltilen 4 kişinin iş yükünün de diğerlerine yıkılması demektir. Öte yandan, iş yükü artan işçilere, eski ücretlerinin de ödenmediği görülmektedir. Zira, TÜİK'in aynı veri tabanına göre, işten çıkarılmayan işçilerin satın alma güçlerinin de % 5 oranında azaldığı görülmektedir. Yani, **işçilerin hem iş yükü ağırlaştırılmış, hem de reel ücretleri azaltılmıştır.** Öte yandan 2010'da da **reel ücretler**, 2009'un ilk çeyreğine göre % **8**, 2008'in üçüncü çeyreğine göre % 5 dolayında **gerileme göstermiştir.**

Şekil 3-4: Sanayide Görünen ve Reel Ücret, 2008 / III -2010 / III (2005: 100)



	2008-III	IV	2009-I	II	III	IV	2010-I	II	III
Görünen Birim Ücret	135.6	143.7	144.5	122.2	130.6	125.7	138.7	135.3	146.7
TÜFE	132.3	136.6	137.1	133.7	139.3	144.4	149.9	151.5	161.0
Reel Birim Ücret	102.5	105.2	105.4	91.8	9.37	87.7	92.5	89.3	97.1

Kaynak: TÜİK verilerinden türetilmiştir.

3.2. Üretken / Üretken Olmayan Emek ve Sömürü

Türkiye'de imalat sanayiinde ücretler ve verimlilik arasındaki makasın açılması, emek-sermaye ilişkilerinde artan emek sömürüsüne işaret etmektedir. Bu alt bölümde, finansallaşan Türkiye kapitalizmi açısından sömürü oranlarının yükselişinin sermaye birikimi ve kâr oranlarında ne tür değişimlere neden olduğu, yakın dönem Türkiye tarihinde gözlemlenen kritik dönemeçlere de dikkat çekilerek Marksgil bir yaklaşımla çözümlenmeye çalışılacaktır.

3.2.1. Üretken / Üretken Olmayan Emek Ayrımının Anlamı ve Önemi

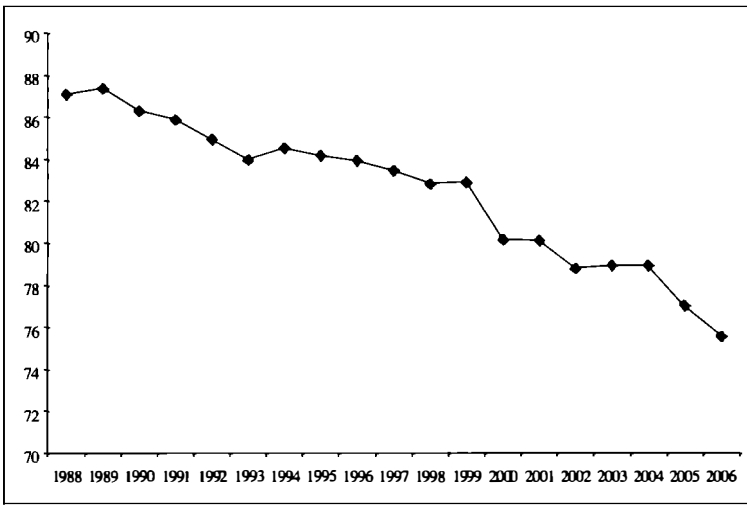
Marx'ın emek değer kuramında emeğin "üretken ve üretken olmayan" ayrımına bağlı analizi, kapitalist sermaye birikimi açısından önemli ipuçları verir; çünkü artı-değerin yeniden sermayeye dönüşmesinin koşullarından biri, sadece üretken emek ile yapılan mübadeledir. Sermayenin bir bütün olarak kendini genişletebilmesinin koşulu artı-değer üreten emek is-

tihdamıdır (Marx, 1993; 1998). "Sermaye, **artı-değer üretebilen** belirli tip bir emek ile sürekli mübadeleye girmek zorundadır" (Shaikh ve Tonak, 1994: 19). Sermayenin genişlemesi ancak ve ancak üretken emek istihdamı ile mümkünse, tersinden giderek, üretken emek alanının niceliksel büyüklüğünü ölçerek de sermayenin genişleme/daralma dinamiklerine ilişkin ampirik bilgi elde etmemiz mümkün olacaktır.

Üretken olmayan alanın (ticaret, finans, bürokrasi) üretken alana (tarım, imalat sanayii, inşaat, madencilik v.b) göre oransal olarak genişlemesinin, üretken ekonomik faaliyetlerce yaratılan artı-değerin bu iki alan tarafından paylaşımı anlamında bir bölüşüm gerilimi yaratması doğaldır. Ayrıca, bu gerilim, üretken sektörlerde kapitalist rekabete bağlı olarak düşen kârlılık koşulları nedeniyle bu sektörlere yatırımların cazibesinin azaldığı ve giderek daha da serpilen finans ve ticaret sektörlerinin artı değer ihtiyacının arttığı günümüzdeki gibi bir konjonktürde yaşandığı zaman çok daha ciddi sonuçlar yaratacaktır. Sonunda sermayenin değersizleşmek zorunda kalacağı bu süreç, kuşkusuz kapitalizmin krizinden başka birşey değildir.

Türkiye'de 2000 sonrası dönemde üretken emek istihdamı artmış olmakla birlikte, aynı dönemde üretken olmayan emek istihdamı daha hızlı arttığından, üretken olmayan alanın göreli büyüklüğü genişlemiştir. Türkiye kapitalizminin yapısal bir özelliği olarak "tarım, hayvancılık, ormancılık ve balıkçılık" faaliyet alanındaki egemen üretim formunun küçük meta üretimi olması ve tarımsal faaliyetlerin kapitalizme bu haliyle eklemlenmiş bir üretim alanı yaratması itibariyle, kendi hesabına çalışan ve ücretsiz aile işçilerini de üretken emek tanımına dâhil ederek "geniş tanımıyla üretken emeği" inceleyebiliriz. Ulaşılan sonuçlar aşağıdaki Şekil 3-5'de gösterilmektedir.

Şekil 3-5: Geniş Tanımıyla Üretken Emeğin Toplam İstihdama Oranı (%)



Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketleri verilerinden derlenmiştir.

Şekil 3-5'de, geniş tanımıyla üretken emek kategorisinin toplam emek istihdamındaki payının ele alınan dönemin tamamında eğilimsel olarak azalmakta olduğu, 2000 sonrasında ise bu azalışın hızlandığı açıkça gözükmektedir. 1999 yılında gündeme getirilen, **Fiyat İstikrar Programı** ve 2001-2002 krizleri ardından yürütülen **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı** ile planlı bir şekilde inşa edilen, finansal faaliyetleri giderek serpilen bir kapitalizmdir.

Bu bulgular, üretken olmayan alanın Türkiye ekonomisinde göreli genişlemesi nedeniyle 2000 sonrasında sermayenin değersizleşmesini sağlayacak yapısal bir kriz potansiyelinin ortaya çıktığına işaret etmektedir. Bu potansiyelin açığa çıkarak, bir çöküşe dönüşmesini hazırlayan bir faktör daha vardır. Üretken emek alanındaki sömürü oranı yeterince hızlı bir biçimde arttırılamazsa, artı-değer üretimindeki artış kârlardaki

artışın gerisinde kalacaktır. Kârlılık ve büyüme göreli olarak daha dar bir üretken alan üzerinde yükseleceği için bizzat bu durum tam zamanlaması öngörülemeyecek derin bir kriz ile sermayenin değersizleşmesini gerekli kılacaktır.

3.2.2. Değer Kategorileri, Sömürü ve Kâr Oranları

Marksgil değer kategorileri, ulusal hesaplar sisteminin üretken emek kavramı dolayımında yeniden düzenlenmesi ile hesaplanabilir. Marksgil değer kategorilerinin ampirik tahmini için üretken emek kavramına dayanan işlevsel bir yöntem Shaikh ve Tonak (1994) tarafından geliştirilmiştir. Yöntemin temel tasarımı, değer yaratmayan unsurların girdi/çıktı hesaplarında ayrıştırılmasına dayanmaktadır.

Ulusal hesaplar sistemine giren fiyatların bazıları artı-değer üretimiyle, bazıları ise sadece artı-değerin yeniden bölüşümü ile ilişkilidir. Shaikh ve Tonak'ın değer hesaplarında bu tanım ulusal ekonomideki tüm faaliyetlere uygulandığında, dört faaliyet alanı ortaya çıkar: **Üretim** sektörü, **ticaret** sektörü, **komisyoncu** sektör ve **bürokrasi** sektörü.

Burada ticaret, metanın satışı ile üretilen artı-değerin gerçekleşmesini, yani sermayenin çevrimini tamamlamasını sağlar. **Ticaretin** kâr elde edilebilir bir faaliyet oluşu, onun artı-değer üretmediği gerçeğini değiştirmez. Yukarıdaki tasnifin bir diğer faaliyet alanı ise mülkiyet hakkının kısmi devrinden kaynaklanan (kiralama) ve kendisi değer üretmemekle birlikte artı-değer üzerinde hak (rant ve faiz gibi) iddia eden **komisyoncu** faaliyetleridir. Birey için, sermayedar için ya da bir bütün olarak toplum için çeşitli açılardan fayda sağlayabilen, ancak sermaye için yeni artı-değer yaratmayan, sadece parasal büyüklükler oluşturan ve var olan artı-değerin yeniden bölüşümünü gerektiren bu tür faaliyetler ikincil bölüşüm alanını

tanımlarlar. Faaliyet alanlarında son olarak artı-değer üretmeyen, bir hizmet olmakla birlikte meta biçimini almayan ve ücretsiz olarak sunulan kamusal faaliyetler (**bürokrasi**) yer alır. Kısacası, **toplam değer**in üretildiği alan **üretim**, gerçekleştirildiği alan ise **ticaret** faaliyetleridir.

Girdi /çıktı tabloları, üretim faaliyetleri, ticaret faaliyetleri ve komisyoncu faaliyetleri şeklinde yeniden gruplandırılarak, artı-değer hesabının yapılabileceği bir araca dönüştürülebilir. Bu hesaplamada **değişen sermaye** sadece artı-değer üreten faaliyetlerde çalışanların ücretini kapsar. **Değişmeyen sermaye** ise üretim faaliyetlerinin kullandığı araç, gereç ve diğer girdilerden oluşmaktadır. **Artı-değer**, bu durumda, toplam değerden **değişmeyen ve değişen sermaye**nin çıkarılmasıyla elde edilir –bu büyüklük, üretim sektörünün kârıyla, ticaret sektörünün gayri safi çıktı değerinin toplamına eşittir.

Marksgil kategorilerin ampirik tahminlerine ulaşılabilmek için yıllık girdi-çıktı tablolarının bu kategorilere göre yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bu düzenleme aşağıda Tablo 3-5'de özetlenmiştir. Buna göre toplam değer (TV) üretim yapan sektörler ile ticaret yapan sektörlerdeki toplam çıktıya eşittir (GOp ve GOt'nin toplamı). Değişmeyen sermaye, üretim sektörlerindeki ara girdi kullanımıdır (C); değişen sermaye ise üretim sektörlerindeki ücret ödemeleridir (V). Toplam değerden değişen ve değişmeyen sermayeyi çıkardığımızda artı-değere ulaşılmaktadır (S).

Tablo 3-5: Girdi-Çıktı Tablosu ve Marksgil Kategoriler

		Üretim Sektörleri	Ticaret Sektörleri	Komisyoncu Sektörler	Devlet Hizmetleri	Nihai Tüketim: Özel Tüketim	Nihai Tüketim: Kamu Tüketimi	Nihai Tüketim: Yatırım	Nihai Tüketim: İhracat-İthalat	
	Üretim Sektörleri	C								Toplam Ürün
	Ticaret Sektörleri									
	Komisyoncu Sektörler									
	Devlet Hizmetleri									
Katma Değer	Ücret Ödemeleri	V								
Katma Değer	Dolaylı Vergiler									
Katma Değer	Kâr									
	Gayri Safi Çıktı	GOp	GOt							
		Toplam Değer (TV)								

Kaynak: Shaikh ve Tonak (1994: 74).

3.2.3. Türkiye'de 1988-2006 Dönemi için Marksgil Değer Kategorilerinin Tahmini

Girdi-çıktı tabloları ülkemizde TÜİK tarafından hazırlanmaktadır ve yakın döneme ilişkin tablolar sadece 1990, 1998 ve 2002 yılları için yayımlanmıştır. Buradaki hesaplamalar için ihtiyaç duyulan yıllık tablolar, ancak bir dizi varsayıma dayanarak tahminler yoluyla türetilebilmektedir. Temel olarak başvurulan yöntem, bu üç girdi-çıktı tablosunun birbirleriyle ve ulusal gelir rakamlarıyla uyumlu hale getirilmesi ve ardından bu referans tabloların yıllık GSYİH verilerine göre yıllık girdi-çıktı tablolarına dönüştürülmesidir.[5] Bu tabloların bir önceki başlıkta belirttiğimiz çerçevede yeniden düzenlenme-

5 Bu tahminlerde kullanılan varsayımlar için Karahanoğulları (2009)'na başvurulabilir.

siyle elde edilen değer kategorilerine ilişkin tahmin sonuçları Tablo 3-6'da sunulmaktadır.

Bu sonuçları Keynesgil hesaplara dayanan tahminlerle karşılaştırarak birlikte yorumlamak anlamlı olacaktır. Genellikle, ulusal hesaplardan hareketle, yani Keynesgil kategoriler üzerinden hesaplanan kârlılık [kâr/(ücret ödemeleri + ara girdi kullanımı)] Marksgil kâr oranının muadili, bölüşüm oranı (ücret/kâr) ise Marksgil artı-değer oranının muadili olarak kullanılmaktadır. Oysa bu iki tahmin yöntemi ampirik düzeyde oldukça farklı sonuçlar verebilmektedir. Nitekim Türkiye için de ulaşılan sonuçlar farklılaşmaktadır. Her iki hesaplama yönteminin dayandığı kuramsal çerçeveler ve sorunsallar birbirinden farklı olduğu için ampirik hesaplamaların da birbirinden farklı olması doğaldır.

Buradaki Keynesgil kategorilerin faktör gelirleri temelinde standart iktisadi bölüşüm sorunsalına dayandığı açıktır. Marksgil kategoriler ise kapitalist üretim biçiminin sermaye ve meta formunun dinamiklerini, değerin bölüşümünü ortaya çıkarma sorunsalına dayanmaktadır. Marksgil iktisat, kapitalist birikimin orta ve uzun vadeli seyrini emek değerler bağlamında anlamlandırma amacını taşımaktadır. Bu nedenle fiyat hareketlerinin ardındaki emek değer ilişkilerine yoğunlaşarak çözümlemelerini yapar.

Hem kârlılık, hem de bölüşüm oranı için Keynesgil perspektiften yapılan ölçümler, 1988'den 1994'e kadar eğilimsel olarak düşüş ve 1994 krizi ile birlikte önemli ölçüde bir artış ve 1994-1999 döneminde ise kısa bir dalgalanma göstermektedir. Bölüşüm oranı için 1999 sonrası, kârlılık için ise 2002 sonrası istikrarlı bir plato ortaya çıkmıştır. Bu durum Şekil 3-6 ve Şekil 3-7'de sergilenmektedir.

Marksgil kategorilerle baktığımızda, ortaya çıkan en çarpı-

cı bulgu, 2000-2001 krizlerinin ardından kâr oranının ve artı-değer oranının sabit kalmadığı, özellikle artı-değer oranının önemli ölçüde arttığıdır.

Keynesgil kategorilerle 2000 sonrası için istikrarlı bir bölüşüm tablosu yaratılmış gibi görünse de, Marksgil kategorilerle yapılan hesaplamalar sömürü oranının ve kâr oranının arttığını göstermektedir.

Şekil 3-6 bir bütün olarak değerlendirildiğinde ortaya 1988 sonrası dönemde yaşanan neo-liberal dönüşümün kırılmalarına dair başka bir ipucu daha çıkmaktadır. 1988 sonrası sürecinin, iki alt dönemi içerdiği söylenebilir. Bu iki dönem grafikte Keynesgil ve Marksgil sonuçların makas biçiminde, 1994 kriz yılında kesişmesiyle ortaya çıkmaktadır. 1994 kriziyle yapısal olarak bir dönemin sonlandığı, ama yeni bir düzenleme ve istikrar için 1999 sonrası sürecin beklenmesi gerektiği yorumu yapılabilir.

Tablo 3-6: Shaikh ve Tonak'ın Yöntemine Göre Hesaplanan Marksgil Değer Kategorileri, 1988 -2006 (Cari fiyatlarla, Milyon TL)

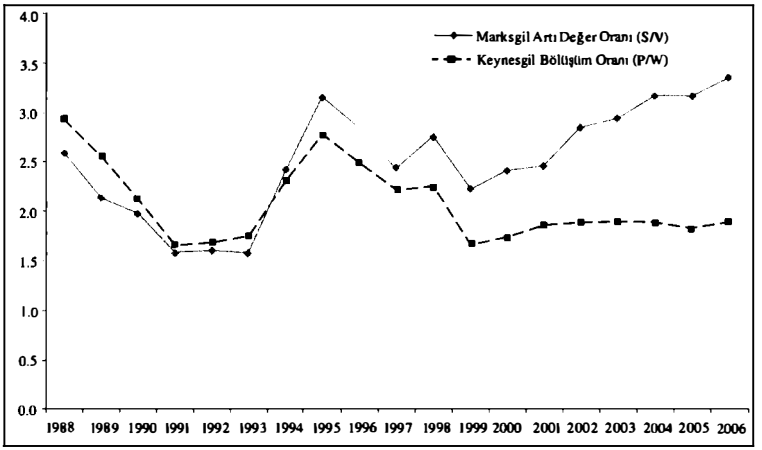
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
GOp	177.205	309.801	508.349	794.952	1353.48	2449.16	4972.02	9535.40	17357.0	33037.5
GOt	25.675	43.810	75.435	112.424	193.20	327.86	673.17	1481.4	2685.5	5303.8
TV = GOp+ GOt	202.881	353.612	583.784	907.376	1546.68	2777.03	5645.20	11016.8	20042.5	38341.3
C	98.837	171.502	275.912	434.859	731.165	1301.85	2649.36	4984.87	8749.10	16551.3
VA	104.044	182.111	307.872	472.516	815.517	1.475.177	2995.83	6031.97	11293.4	21790.1
V	28.938	58.006	103.483	182.381	312.682	570.234	873.802	1452.96	2934.32	6333.77
S	75.106	124.1041	204.390	290.135	502.834	904.939	2122.03	4579.01	8359.12	15456.3
S/V	2.60	2.14	1.98	1.59	1.61	1.59	2.43	3.15	2.85	2.44
S/(C+V)	0.59	0.54	0.54	0.47	0.48	0.48	0.60	0.71	0.72	0.68

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
GOp	57621.5	85761.2	143542	221037	337068	417974	497442	564326	676676	
GOt	9082.45	14063.7	24128.1	36354.6	63758.2	81593.5	100075	111063	133843	
TV = GOp+ GOt	66704.0	99824.9	167670	257391	400827	499568	597517	675389	810519	
C	28.064	44.786	79.109	128.599	201.304	244.273	290.236	328.631	397.877	
VA	38640.4	55039.0	88560.9	128792.1	199522.5	255294.4	307280.0	346758.8	412641.3	
V	10263.9	17068.7	25950.1	37173.1	51811.3	64640.6	73772.4	83187.1	94745.4	
S	28376.4	37970.2	62610.8	91619.0	147711.2	190653.8	233507.6	263571.7	317895.8	
S/V	2.76	2.22	2.41	2.46	2.85	2.95	3.17	3.17	3.36	
S/(C+V)	0.74	0.61	0.60	0.55	0.58	0.62	0.64	0.64	0.65	

Not: Toplamlar yuvarlama nedeniyle tam tutmayabilir.

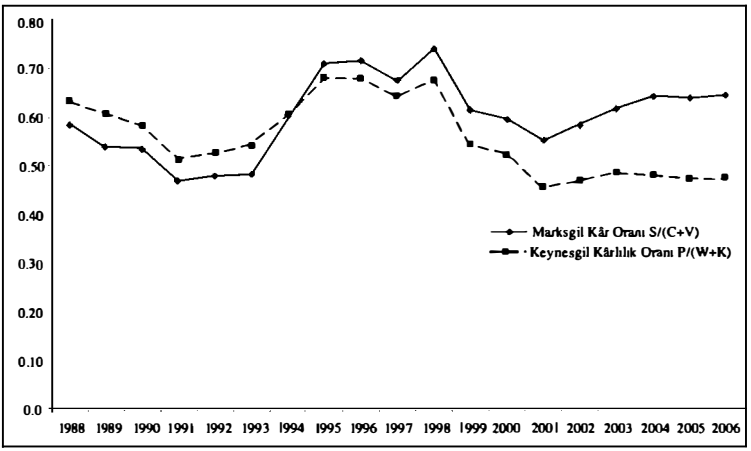
C: Değişmeyen Sermaye; V: Değişen Sermaye; S: Artı Değer; S/V: Artı Değer Oranı; S/(C+V): Kâr Oranı, GOt: Ticaret Alanındaki Toplam Değer; GOp: Üretim Alanındaki Toplam Değer; TV: Toplam Değer (GOp+GOt), VA: Üretilen Katma Değer (TV-C).

Şekil 3-6: Shaikh ve Tonak'ın Yöntemiyle Marksgil Artı-Değer Oranı ve Keynesgil Bölüşüm Oranı Tahminleri, 1988 -2006



Kaynak: Artı-değer oranı yıllık girdi-çıktı tablosu tahminlerimizden, Keynesgil bölüşüm oranı ise TÜİK Gelir Yöntemi ile Milli Gelir Serilerinde işletme fazlasının işgücü ödemelerine oranlanması ile hesaplanmıştır.

Şekil 3-7: Shaikh ve Tonak'ın Yöntemiyle Marksgil Kâr Oranı ve Keynesgil Kârlılık Oranı Tahminlerii, 1988 -2006



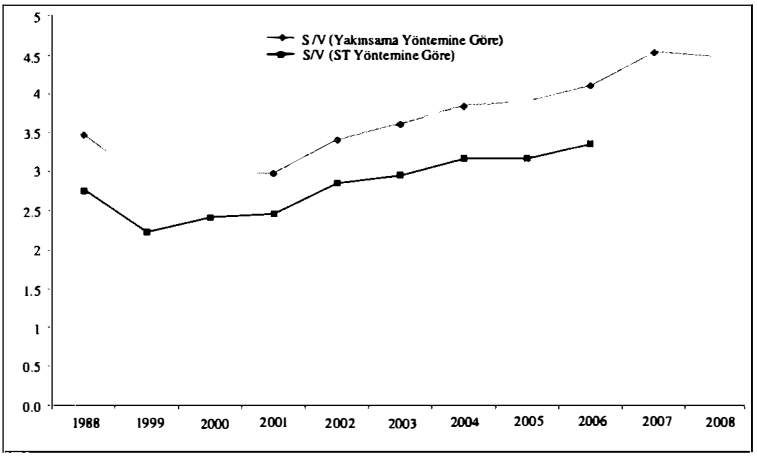
Kaynak: Marksgil kâr oranı, yıllık girdi- çıktı tablosu tahminlerimizden; Keynesgil kârlılık oranı ise TÜİK Gelir Yöntemi ile Milli Gelir Serilerindeki işletme fazlası ve işgücü ödemeleriyle birlikte yıllık girdi-çıktı tablolarımızdaki toplam ara girdi kullanımı rakamlarından hareketle hesaplanmıştır. Tablo 3-6'ya esas olan hesaplamalar, ciddi veri kısıtları nedeniyle 2006 yılına kadar uzatılabilmektedir. TÜİK gelir yöntemi ile GSYİH verilerini en son 2006 yılına kadar yayımlamıştır. Bu tarihten sonrası için serinin tanımı değiştirilmiş, ancak bu yeni veriler de henüz yayımlanmamıştır. Bu arada pek çok verinin de tanımı ile oynanmış ve düzenlenen yeni seriler henüz kullanıma açılmamıştır.

Bu husus, 2006 sonrası yıllar için Marksgil kategorilerin ölçümünü geliştirdiğimiz yöntemle yapmayı olanaksız kılmakla birlikte, elimizdeki hesaplanmış serinin seyrine ilişkin kaba tahminler yapmak mümkündür. Bu tahminler için Shaikh ve Tonak'ın (1994: 144) yakınsama tekniğine başvurularak 2007-2008 yıllarına ilişkin kimi ön sonuçlar elde edilmiştir. Shaikh ve Tonak'ın yıllık girdi-çıktı tablolarının düzenlenmesine dayanan ve yukarıda özetlenen yöntemden farklı olarak yakınsama yöntemi, bu detayda verilerin olmadığı durumlarda artı-değer oranlarının en azından eğilimsel seyrini ortaya koymak için işlevseldir. Yakınsama yöntemi aracılığıyla değ-

şen sermaye için, üretim sektörlerindeki üretken emekçilerin değil, toplam emekçilerin ücretleri ele alınmaktadır. Üretilen katma değer büyüklüğü için ise net milli gelire tahmini toplam komisyon ödemeleri eklenmektedir. Bu haliyle her iki değişken de orijinal Marksgil niceliklerinden daha büyük değerler almaktadır ve artı-değer oranı hesaplanırken bu iki sapmanın büyük oranda birbirini yok etmesi beklenmektedir.

Böylece ulaşılan Şekil 3-8'deki sonuçlara göre, 2001 sonrası dönemde gözlemlenen sömürü oranındaki artış eğilimi bu iki yıl için de sürmektedir. 2008 yılında bir önceki yıla göre bir miktar azalma görülse bile, bu yılın sömürü oranı hâlâ 2007 yılındakinin üzerindedir.

Şekil 3-8: Yakınsama Yöntemi ile 2007 ve 2008 Yılındaki Artı Değer Oranlarının Tahmini



Kaynak: TÜİK girdi/çıktı tabloları Milli Gelir istatistikleri.

3-2-4. Türkiye Kapitalizminin Yapısal Dönüşümü Üzerine Önermeler

Yukarıdaki çözümlemenin genel anlamda bulgularını özetlersek:

1988 sonrası dönem için değer kategorilerinin seyri, 1999 yılında açık bir kırılmaya işaret etmektedir. 2000 ve 2001 kriz yılları bu kırılmayı pekiştirmektedir. 1999 yılı ve sonrası dönem üretken olmayan sektörlerin iyice genişlediği ve neoliberalizmin derinleştiği bir dönemdir. Ekonomide eğilimsel olarak üretken olmayan alanın genişlemesi nedeniyle, yurtiçinde sermayeler arası değer transferi ve yeniden bölüşüm ilişkilerinin ağırlık kazandığı ve tüm ekonomi üzerinde bu gerilimin belirleyiciliğinin arttığı söylenebilir.

Yukarıdaki tablolardan hareketle elde edilen önemli bir bulgu, Türkiye'de neo-liberal derinleşmenin miladının ne 1994 krizi, ne de 2000-2001 krizleri olduğudur. Neo-liberal dönüşüm sürecinde bir kırılma tarihi olarak 1999 yılı tablolarda açıkça ortaya çıkmaktadır. Bu tarih, Fiyat İstikrar Programı ile başlayan ve kesintisiz olarak 2008 yılına kadar devam eden IMF düzenlemesi ve denetimi döneminin de başlangıç yılıdır.[6] Bu anlamda ortaya çıkan ekonomik tablo ile siyasal program arasında da bir örtüşme söz konusudur. Buradaki bulgular, *IMF Gözetiminde 10 Uzun Yıl* çözümlememizde yer alan Türkiye'de uygulanmakta olan neo-liberal modele ilişkin yapısal tespitler ile de örtüşmektedir (bkz. BSB, 2007).

Kriz sonrası dönemde kâr oranlarında yaşanan artış, üretken olmayan alandaki genişleme ile birlikte düşünüldüğünde ortaya, sömürü oranını arttırma ve artı-değer üretme ihtiyacının

6 Süreci başlatan politika metni 26 Haziran 1998 tarihli Yakın İzleme Anlaşması'dır. Ekonomi üzerindeki etkilerinin açık olarak ancak 1999'da görülmeye başlaması beklenir.

bir ölçüde sağlanmış olduğu sonucu çıkmaktadır. Bu bağlamda gündemde olan bir diğer politika ise TL'yi aşırı değerli kılan bir kur rejimi altında (dahilde işleme rejimi gibi mali politikalarla da desteklenerek) ithal girdi kullanımıdır. TL'nin değerli olduğu bir ortamda (ki bu, kriz sonrası dönem için Türkiye'de geçerli olan durumdur), ara girdiler içinde ithal girdinin payı arttırılarak değişmeyen sermayenin değerinin düşürülmesi yoluyla kâr oranının da arttırılması sağlanmıştır. Dahilde işleme rejimi yoluyla, kamu kaynakları bu tür bir üretim modelini benimseyen sermayeye kâr olarak transfer edilmektedir. Sömürü oranının arttırılmasının dışındaki diğer politikalar ancak geçici çözümler sunmaktadır. Zira finansal sermayenin TL'nin değersizleşmesine neden olacak şekilde ülkeden çıkması, ara girdilerin değerlenmesi nedeniyle kâr oranının tersine dönmesine ve düşmesine yol açacaktır.

Türkiye'de özellikle 2000 sonrası dönemde, üretken olmayan sektörlerin göreli genişlemesi, kapitalist birikim üzerinde ciddi bir kısıt yaratmaktadır. Bu kısıtın son kertede aşılacağı düzey, üretken sektörlerdeki sömürü oranında sağlanan/sağlanmak zorunda kalınan artış olacaktır. Esasında Türkiye'de ulusal ve uluslararası sermaye kesimlerinin kararlılıkla yürüttükleri neoliberal düzenlemelerin nihai hedefi de budur.

Son olarak, ulaştığımız bu noktada şu önemli vurguyu yapmamız gerekir: Kapitalist birikime ilişkin tanımladığımız bu gerilimi, sömürü oranının artışı ile aşmak teknik bir konu değildir; ciddi siyasal meşruiyet sorunları ile yüzleşmeyi gerektiren, sınıf çatışması alanına giren bir konudur. Burada, 2000 yılından bu yana ortaya çıkan sarsıcı bir gerçekten de söz etmek gerekiyor. Sermayenin sömürüyü arttırma yolundaki baskısı, bazı sektörler için artık meşruluk sınırının da ötesine geçip bir başka sınıra, insan metabolizmasının ve emeğinin fizyolojik

sınırına dayanmıştır. Uluslararası rekabet ve taşeronluk ilişkileriyle birlikte, gemi imalat sanayiinde ve madencilikte artan iş kazalarıyla gelen ölümlerin tüm toplumsal muhalefete rağmen bitmek bilmemesi, sermayenin artı-değer/sömürü oranını artırma "azminin" insan bedeninin fizyolojik sınırlarını zorladığının bir göstergesidir. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) İnsan Hakları Komisyonu'nun 2008 yılında hazırladığı Tuzla tersanelerine ilişkin inceleme raporu ile, 1985 yılından bu yana Tuzla Tersanelerinde toplam 85 işçinin hayatını kaybettiği, bu ölümlerin 50'sinin son 7 yılda gerçekleştiği ortaya çıkmıştır[7].

7 Ölümler devam ederken, gemi imalat sanayiinin büyümesiyle Tuzla'da ölen işçi sayısında yaşanan artış arasındaki dramatik ilişkiyi bozabilecek gerçekçi herhangi bir düzenleme ya da etkili bir siyasal müdahale gündeme gelmemiştir. En ciddi öneri yine sermaye kesimleri tarafından sömürü oranında artışı hedefleyecek şekilde işçilerin eğitilmesi olarak dile getirilmiştir.

4

Büyük Durgunluk ve Emeğin Sosyal Konumu



Bu bölümde, Türkiye'de üretim araçları mülkiyetinden kopmuş ve yaşamlarını sattıkları işgücü ile kazananlara ilişkin temel bazı verilere dikkat çekilecektir. Bu tanımlama, yaşamını işgücü satışından elde ettiği ücret-aylık-maaş geliriyle sürdürenleri kapsamakta olup, işgücünü satma olanağı bulamamış işsizler ile geçmişte işgücünü satarak yaşamlarını sürdüren ve günümüzde Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) veya Emekli Sandığı'ndan (ES) yaşlılık veya malullük aylığı alarak geçimlerini sağlayan emekliler buradaki çözümleme içinde yer almamaktadırlar.

4.1. Mülksüzleşme Süreci

Türkiye, günümüzde, tarihinin en hızlı mülksüzleşme sürecini yaşamaktadır. TÜİK'in 2009 yılı yıllık verileri, Devlet İstatistik Enstitüsü'nün 1988 Ekim hanehalkı işgücü anketi sonuçlarıyla karşılaştırıldığında, bu durum belirgin bir biçimde görülmektedir.

1988 yılı Ekim ayında Türkiye'de 7.2 milyon ücretli vardı; ücretlilerin toplam istihdam içindeki payı % 40.4 düzeyindey-

di. 21 yıl sonra bu oran % 60.0'a çıkmıştır. 1988 yılı Ekim ayında Türkiye'de kendi hesabına çalışanların sayısı 4.6 milyon, payı % 25.9 idi. 2009 yılı yıllık verilerinde kendi hesabına çalışanların sayısı 4.4 milyona inmişken, payı % 20.8'e gerilemiştir. 1988 yılı Ekim ayında Türkiye'de ücretsiz aile çalışanlarının sayısı 5.4 milyon ve payı % 30.2 idi. Bu miktarlar 2009 yılında 2.9 milyon ve % 13.5'tir. 2009 yılında kendi hesabına çalışan 4.4 milyon kişinin 2.3 milyonu tarım sektöründedir. Ücretsiz aile çalışanı 2.9 milyon kişinin 2.4 milyonu ise tarımdadır. Bu tabloya göre, küçük köylülüğün durumu ve tarıma yönelik politikalar dikkate alındığında, önümüzdeki yıllarda öncelikle tarımdaki 2.4 milyonluk ücretsiz aile çalışanının önemli bir bölümünün kentlerde iş aramaya başlayacağı söylenebilir.

Türkiye'de kır küçük burjuvazisinin hızlı tasfiye sürecinin en açık örneklerini, tütün ve şeker pancarı üreticilerinin sayılarındaki hızlı düşüş oluşturmaktadır. 1998 yılında Türkiye'de 622.0 bin tütün üreticisi varken, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu'nun verilerine göre, tütün üreticilerinin sayısı 2003 yılında 334.3 bine, 2009 yılında da 80.8 bine gerilemiştir. Tütün üretimi genellikle kıraç toprakta, yaklaşık 10 dönümlük bir arazide ve emek-yoğun çalışmayla gerçekleştirilmektedir. 1998-2009 döneminde tütün üretiminin dışına itilen 540 bin dolayında aile hızla mülksüzleşmiş, bu kişilerin önemli bir bölümü kentlere göç etmek zorunda kalmıştır.

Şeker Kurumu'nun verilerine göre, Türkiye'de şeker pancarı üreticilerinin sayısı 2002 yılında 492.2 bin iken, bu sayı 2008 yılında 209.1 bine gerilemiştir. 2002 yılındaki şeker pancarı üreticilerinin % 57'si altı yıl içinde üretimin dışına itilmiştir. Şeker pancarı ortalama olarak aile başına yaklaşık 15 dönümde yetiştirildiğinde bir ailenin geçimini sağlayabilmektedir. Bu faaliyetin dışına itilenlerin önemli bir bölümü mülksüzleşmiş ve kentlere göç etmiştir.

Hayvancılıkta ve tarımın diğer alanlarında yaşanan sorunlar ve süreç de yukarıdakilere benzerdir. Özellikle bazı yabancı sermayeli bankaların son yıllarda çiftçilere kolayca kredi kartı dağıtması ve tarımsal krediye ağırlık vermesi, köylüyü borçlandırma ve mülksüzleştirme sürecini hızlandırmıştır. Bazı bölgelerde yabancıların toprak alımları da köylünün toprağının bazı kişilerin elinde birikmesine yol açmaktadır.

Esnaf-sanatkâr kesimi de özellikle büyük sermayenin perakende ticarete girmesiyle ve büyük alışveriş merkezlerinin sayısının artmasıyla birlikte tasfiye olmaktadır.

Türkiye'de çalışan kesimin boyutları, mülksüzleşmeyle ve işgücünü satmaktan başka geçim kaynağı bulunmayan insanların sayısının artmasıyla birlikte hızla büyümektedir. Ayrıca, kırsal kesimde üretim araçları mülkiyetiyle ilişkisini tam olarak kesmemiş, yarı-mülksüzleşmiş işçiler de benzer bir süreç yaşamaktadır. Bu kesim, 1950'li, 1960'lı ve 1970'li yıllarda önemliyken, 2000'lerde sahip olduğu arazileri satma ve ücretlilik dışındaki ek gelir kaynaklarından hızla kopma eğilimindedir.

4.2. Türkiye'de Çalışan Kesime İlişkin Temel Bazı Tespitler

Türkiye'de çalışanlara ilişkin en önemli veriler TÜİK hanehalkı işgücü anketlerinden edinilmektedir. 2000 yılına kadar yapılan nüfus sayımlarında nüfusun iktisadi ve sosyal durumuna ilişkin sorular sorulmakta ve elde edilen yanıtlar ayrı bir kitap olarak basılmaktaydı. Ancak daha sonraki yıllarda bu uygulama kaldırılmış ve kullanılabilecek tek önemli kaynak olarak geriye hanehalkı işgücü anketi sonuçları kalmıştır.

Hanehalkı işgücü anketlerinin sonuçlarına göre, Türkiye hızlı bir işçileşme süreci yaşamaktadır. TÜİK tarafından 15

Şubat 2011 günü yayımlanan hanehalkı işgücü istatistiklerine göre, 2010 yılı Kasım ayında Türkiye'nin kurumsal olmayan nüfusu 71,6 milyon kişiydi. 15 ve daha yukarı yaşlardaki nüfus 52,9 milyondu (% 74). Bu oran, 2007 yılında Almanya, İtalya ve Japonya'da % 86, Rusya Federasyonu'nda % 85, Fransa ve İngiltere'de % 82, ABD'de % 80 idi. Türkiye, önemli bir genç nüfusa sahiptir.

2010 yılı Kasım ayı verilerine göre, 52,9 milyon yetişkin nüfusun 25,7 milyonu çalışma yetenek ve isteğine sahip kişilerden (işgücü) oluşuyordu. Diğer bir deyişle, işgücüne katılım oranı % 48,6 düzeyindeydi. Erkek yetişkinlerde işgücüne katılım oranı % 70,4 iken, kadın yetişkinler arasında bu oran % 27,5 düzeyine gerilemişti.

2010 yılı Kasım ayında 25,7 milyonluk işgücünün % 89'u (22,9 milyon kişi) gelir getirici bir işte çalışıyordu; % 11'i (2,8 milyon kişi) işsizdi. Gelir getirici bir işte çalışan 22,9 milyon kişinin, 5,7 milyonu (% 24,9) tarım sektöründe, 4,7 milyonu (% 20,4) sanayide, 1,5 milyonu (% 6,7) inşaat sektöründe, 11,0 milyonu (% 48,0) da hizmetler sektöründe istihdam ediliyordu. 2010 yılı Kasım ayı verilerine göre, gelir getirici bir işte çalışan 22,9 milyon kişinin 14,1 milyonu (% 61,8) ücretli, 1,2 milyonu (% 5,3) işveren, 4,5 milyonu (% 19,9) kendi hesabına çalışan, 3,0 milyonu (% 12,9) da ücretsiz aile çalışanıydı.

2009 yılı hanehalkı işgücü anketi sonuçlarına göre, Türkiye'de gelir getirici bir işte çalışanların işteki duruma ve bölgelere göre dağılımı (bin kişi) aşağıdaki Tablo 4-1'de sunulmaktadır.

Tablo 4-1: Çalışanların İş Durumlarına ve Bölgelere Göre Dağılımı, 2009 (bin kişi)

Bölgeler	Toplam	Ücretli	Kendi Hesabına Ve İşveren	Ücretsiz Aile Çalışanı
Toplam	21.277	12.770	5.638	2.870
İstanbul	3.726	3.032	667	27
Batı Marmara	1.120	592	333	194
-Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	559	325	157	77
-Balıkesir, Çanakkale	560	267	175	117
Ege	2.999	1.803	785	411
-İzmir	1.170	854	248	67
-Aydın, Denizli, Muğla	955	509	287	160
-Manisa, Afyonkarahisar, Kütahya, Uşak	874	440	250	183
Doğu Marmara	2.088	1.425	463	199
-Bursa, Eskişehir, Bilecik	1.110	799	228	82
-Kocaeli, Sakarya, Düzce,Bolu, Yalova	978	626	235	117
Batı Anadolu	2.088	1.474	459	155
-Ankara	1.342	1.107	214	21
-Konya, Karaman	746	366	246	134
Akdeniz	2.711	1.523	782	406
-Antalya, Isparta, Burdur	928	453	287	188
-Adana, Mersin	1.050	639	283	129
-Hatay, K.Maraş, Osmaniye	733	432	212	89
Orta Anadolu	985	531	305	149
-Kırıkkale, Aksaray, Niğde,Nevşehir, Kırşehir	405	199	142	64
-Kayseri, Sivas, Yozgat	580	332	1635	84
Batı Karadeniz	1.681	651	523	507
-Zonguldak, Karabük, Bartın	417	164	137	116
-Kastamonu, Çankırı, Sinop	259	113	79	67
-Samsun,Tokat,Çorum,Amasya	1.005	373	308	324
Doğu Karadeniz (Trabzon, Ordu, Giresun, Rize,Artvin, Gümüşhane)	1.075	343	452	281
Kuzeydoğu Anadolu	652	205	213	233
-Erzurum, Erzincan,Bayburt	348	125	102	120
-Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	304	80	111	113
Orta Doğu Anadolu	823	380	264	179
-Malatya, Elazığ,Bingöl,Tunceli	435	206	137	92
-Van,Muş,Bitlis,Hakkari	388	174	126	88
Güneydoğu Anadolu	1.329	809	392	128
-Gaziantep,Adıyaman,Kilis	531	327	143	61
-Şanlıurfa,Diyarbakır	505	303	156	45
-Mardin,Batman,Şırnak,Siirt	293	179	93	21

Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri.

Bu verilere göre, ücretli çalışanların % 23,7'si İstanbul'dadır. İstanbul'da gelir getirici bir işte çalışanların % 81,4'ü ücretli emek konumundadır. Ankara'da 1,1 milyon ücretli vardır. Ankara'da gelir getirici bir işte çalışanların % 82,5'i ücretlidir. Ankara'daki ücretliler, işçi sınıfının % 8,7'sini oluşturmaktadır. Batı Marmara'da ücretlilerin oranı % 53'tür. Bu bölgede kendi hesabına çalışanlar ve ücretsiz aile çalışanları hâlâ ortalamanın üstündedir. Ege bölgesinde ücretlilerin oranı % 60'tır. Bu bölgede ücretlilerin oranını Türkiye ortalamasının üzerine İzmir çıkarmaktadır. Doğu Marmara'da ücretlilerin oranı % 68'dir. Doğu Karadeniz ve Kuzeydoğu Anadolu'da ücretlilerin oranı % 30'lar düzeyindedir. Bu bölgelerde iş olanaklarının sınırlı olması nedeniyle, iş bulma umuduyla büyük kentlere göç verilmektedir.

Öte yandan, Türkiye'de çalışan kesim, yalnızca TÜİK verilerinde işgücüne dahil edilen nüfusun % 60'ı ile sınırlı değildir. TÜİK verilerine göre, 2009 yılında "ücretli" olarak sınıflandırılmayan 87 bin mevsimlik işçi vardır. Ayrıca, ev işleriyle uğraşan 12.1 milyon kişi arasında eve-iş-verme veya "evde çalışma" düzeni içinde çalışan çok sayıda insan bulunmaktadır. Bu kişiler, yasalarımıza göre "istisna akdi" ile çalışır gözüktüğünden ve önemli bir bölümü de kayıtdışı olduğundan, TÜİK'in ücretlilere ilişkin verilerine dahil edilmemektedir. Ülkemizde kısmi zamanlı çalışma giderek yaygınlaşmaktadır. 15 ve daha yukarı yaşlardaki 4.1 milyon öğrencinin bir bölümü işyerlerinde kayıtdışı olarak ücretli çalışmaktadır. Sayıları 3.6 milyonu bulan emekliler içinde de ücretli olarak çalışanlar vardır. 15 yaşın altındaki çocukların çalıştırılmaları, bazı istisnalar dışında, yasaktır. Ancak Türkiye'de yoksullaşma, göç, eğitimin maliyeti artarken getirisinin azalması ve yetişkin işsizliğinin artmasıyla birlikte, çocuk işçilik giderek büyüyen bir sorun

olmuştur. Sayıları tam olarak bilinmeyen bu kişiler da dahil edildiğinde, Türkiye'de ücretlilerin işgücüne oranının % 65-70 dolaylarında olduğu söylenebilir.

Türkiye'de ücretli çalışanların çeşitli özelliklerine ilişkin en son ayrıntılı veri kaynağı, hanehalkı işgücü anketi 2009 yılı ortalamalarıdır. 2009 yılında gelir getirici bir işte istihdam edilen 21,3 milyon kişinin % 60'lık bölümü ücretli olarak sınıflandırılanlardı (12,8 milyon kişi). Bu kişilerin eğitim durumlarına göre dağılımı aşağıda sunulmaktadır (000 kişi):

Okuma yazma bilmeyen	185
Okuma yazma bilen, fakat okul bitirmemiş	359
İlkokul mezunu	3.946
İlköğretim mezunu	887
Ortaokul veya dengi meslek okulu mezunu	1.227
Genel lise mezunu	1.636
Lise dengi meslek okulu mezunu	1.665
Yüksek öğretim mezunu	2.866

2009 yılında ücretlilerin sektörlere göre dağılımı da aşağıda sunulmaktadır (000 kişi):

Tarım-ormancılık	466
Madencilik ve taşocakçılığı	99
İmalat sanayi	3.343
Elektrik, gaz ve su	78
İnşaat ve bayındırlık işleri	979
Toptan ve perakende ticaret	1.881
Oteller ve lokantalar	762
Ulaştırma, haberleşme, depolama	740
Mali aracı kuruluşlar	250
Gayrimenkul, kiralama benzeri faaliyetler	859
Kamu yönetimi, savunma, zorunlu sosyal güvenlik	1.207
Eğitim	953
Sağlık işleri ve sosyal hizmetler	570
Diğer sosyal ve kişisel hizmet	583

2009 yılında 12,8 milyon ücretlinin 3,0 milyonu kadındı.

Türkiye'de işçilerin işyeri kıdemlerine ilişkin yayımlanmış veri, TİSK'e bağlı işveren örgütlerinin istihdamıyla sınırlıdır. 206 bin dolayında kişiyi kapsayan verilere göre, 2009 yılı sonu itibariyle çalışanların % 6,1'inin kıdemi 1 yılın altındaydı. Çalışanların % 38,5'inin kıdemi 1-5 yıl, % 21,0'inin kıdemi 6-10 yıl, % 17,5'inin kıdemi 11-15 yıl, % 9,2'sinin kıdemi 16-20 yıl, % 5,7'sinin kıdemi 21-25 yıl ve % 2,0'sinin kıdemi de 26 ve daha fazla yıldı.

Türkiye'de yasal haftalık çalışma süresi, işçi statüsünde istihdam edilenler için 45 saat, memur ve sözleşmeli personel statülerinde istihdam edilenler için 40 saattir. 2008 yılı hanehalkı işgücü anket sonuçlarına göre, 12,9 milyon ücretlinin 909 bini haftada 40 saatin altında bir süre çalışıyordu. Haftalık fiili çalışma süresi 60 saat ve daha uzun olanların sayısı ise 3,7 milyondu. Yürürlükteki çalışma mevzuatına göre, işçi statüsünde çalıştırılanlar haftalık çalışma süresinin üzerindeki süreler için en az % 50 oranında bir fazla çalışma zammından yararlanma hakkına sahiptir. Özellikle toptan ve perakende ticaret, oteller ve lokantalar ve inşaat sektörlerinde haftalık fiili çalışma süresi 45 saatin üzerindedir.

Türkiye'de ücretlilerin işyeri büyüklüğüne göre dağılımı konusunda TÜİK hanehalkı işgücü anketi 2009 yılı sonuçları aşağıda sunulmaktadır:

İşyeri Büyüklüğü	Ücretli Sayısı (000)
1 – 4 ücretli	2.664
5 – 9 ücretli	1.741
10 – 24 ücretli	1.565
25 – 49 ücretli	2.314
50 ve + ücretli	4.485

TÜİK hanehalkı işgücü anketi 2008 yılı sonuçlarına göre, 12,9 milyon ücretlinin 7,6 milyonu Sosyal Sigortalar Kurumu'na, 1,9 milyonu Emekli Sandığı'na prim ödüyordu. 3,4 milyon ücretli ise kayıtdışı çalıştırılıyordu.

Türkiye'de 13 milyon dolayındaki ücretlinin 3 milyonu kamu kesiminde istihdam edilmektedir. 2009 yılının üçüncü çeyreğinde kamu kesimindeki istihdamın, kişilerin hukuki statüsüne göre dağılımı aşağıda sunulmaktadır:

Kadrolu personel	(657/4/A)	2.091.748
Sözleşmeli personel	(657/4/B)	298.731
Sürekli işçi	(657/4/D)	415.434
Geçici işçi	(657/4/D)	37.349
Geçici personel	(657/4/C)	18.965
Diğer		114.287
Toplam		2.976.514

Türkiye'de işçi devri yüksektir. ÇSGB verilerine göre, Türkiye'de 2009 yılında 5,4 milyon işçi vardı. 2008 yılında her türlü nedenle işten ayrılanların sayısı ise 5,5 milyondu (bir işçinin birden fazla kez işten çıkarılması durumunda - işverenlerin iş akdini her yılın sonunda feshedip aynı kişiyi yeniden işe alması- her çıkış ayrıca dikkate alınmıştır). 1998-2008 döneminde işten ayrılmalarda düzenli bir artış gözlenmektedir. Bu artış, bir yanıyla yaşanan yapısal krize ve küresel krizin etkilerine, diğer yanıyla da işçi-işveren ilişkilerinde esneklik uygulamalarının artmasına bağlıdır. ÇSGB'ye göre, 1998-2008 döneminde işten ayrılmalara ilişkin veriler aşağıda sunulmaktadır:

1998	783.265
1999	1.417.235

2000	1.608.696
2001	1.479.907
2002	1.430.054
2003	1.576.593
2004	1.486.350
2005	1.967.872
2006	3.108.017
2007	5.011.182
2008	5.483.652

2008 yılında işten ayrılanların 414,6 bini kamu sektöründe, 5 milyon 69 bini ise özel sektördedir.

2009 yılında TİSK'e bağlı işveren örgütlerinde çalışan personel sayısı 206,1 bindi. Bu işyerlerinde 2009 yılında 38,0 bin kişi işten ayrılmış, 27,4 bin kişi işe alınmıştır. Büyük ve istikrarlı işyerlerinde işçi devri daha düşüktür. Giderek yükselen işçi devri, işçi mücadelesi açısından çeşitli sorunlar yaratmaktadır.

Türkiye'de ücretlilerin çocuk sayısına ilişkin kapsamlı veri yoktur. TİSK'in 2009 yılı sonu itibariyle 158 bin işçiyi kapsayan verilerine göre, işçilerin % 18,4'ü bekardır; % 12,0'si çocuksuz evlidir; % 24,3'ü 1 çocukludur; % 31,4'ü 2 çocukludur; % 10,4'ü 3 çocukludur; % 3,4'ü 4 ve daha fazla çocukludur.

5

Sendikal Yaşam ve Örgütlenme



5.1. Uluslararası Hukuk Açısından Emek: İmkanlar ve Kısıtlar

Uluslararası hukukun emek açısından çizdiği sınırların ve imkânların tartışılacağı bu bölümde önce, emeğin uluslararası hukukta kazanılmış haklarını tespit eden andlaşmalara kısaca değinilecek, daha sonra ise bu andlaşmaların neleri kapsamadığı ve bu kapsamamazlık halinin sonuçları tartışılacaktır.

5.1.1. Emeğin Uluslararası Sözleşmelere Konu Olan Hakları

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi herkese, çalışma, işini serbestçe seçme, adaletli ve elverişli koşullarda çalışma, işsizliğe karşı korunma, makul süreli çalışma, ücretli dinlenme, eşit iş için eşit ücret, insan onuruna yaraşır ve gerekirse her türlü sosyal koruma önlemleriyle desteklenmiş bir yaşam sağlayacak adil ve elverişli bir ücret, sendika kurma ve/veya sendikaya üye olma haklarını tanımaktadır. Beyanname tüm halklar ve ulus-

lar için ortak ideal ölçüleri belirleme amacını taşımakta olup, burada hak adı altında tanımlanan unsurlar imzacı devletleri doğrudan hukuki yükümlülükler altına sokmamaktadır.

Devlet sorumluluğunu arttıran, imzalanan taahhütleri hukuki yükümlülükler haline getiren ek uluslararası sözleşmeler Beyanname tarihi olan 1948 sonrasında gelişmiştir. Bu bağlamda devlet yükümlülükleri ek andlaşmalarla tesis edilmeye çalışılmaktadır. Bu ek andlaşmaların en önemlilerinden birisi 1966 tarihli Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'dir. Sözleşme Türkiye hükümeti tarafından 15 Ağustos 2000 tarihinde imzalanmıştır. Henüz TBMM ve Cumhurbaşkanı onayı bulunmamaktadır.

Diğer yandan, önemli ILO Sözleşmelerini ve AB müktesebatını tanıyan Türkiye'nin, 1966 tarihli sözleşmede belirtilen koruma yükümlülüklerinin çoğunu başka yollardan iktisab ettiği düşünülebilir. Ancak belirtilmelidir ki Türkiye, bir yandan ILO Sözleşmelerini iç hukuka aktarmamakta direnmek ve direnmediği durumlarda da sözleşmelerin içeriklerini dönüştürmek, diğer yandan Avrupa Şartı'nın çalışma yaşamını düzenleyen pek çok hükmüne itiraz etmek yolu ile uluslararası andlaşmalarda içerilmiş bulunan koruyucu hükümlerin etkilerini zayıflatmayı genel bir yasalaştırma stratejisi haline getirmiş ve uluslararası düzlemde gitgide zayıflayan işçi haklarını -bu haliyle bile- tanımakta yetersiz kalmıştır.

Vurgulanması gereken önemli bir nokta, 1980'lerden sonra uygulamaya konulan emek karşıtı neoliberal politikaların uluslararası örgütlerin emeğe ilişkin düzenleme faaliyetlerinin içeriğini de esaslı ölçüde değiştirmiş olduğudur. Bir örnek, ILO Sözleşmelerinde koruma getirilen süresiz iş akitleri kategorisinin akıbetidir. Ulusal ölçekte neo-liberal düsturla akdedilmiş iş yasaları, ILO Sözleşmelerinde getirilen korumaları içselleş-

tirirken bir yandan bu kategoriyi esas almakta, diğer yandan bu korumaları (liberal terminolojideki ifadesiyle "katılıkları") içermeyen süreli ve kısmi süreli iş akitlerini yaygınlaştırıp esas kategori haline getirerek, sermaye cephesinin "ihtiyaçlarına" uygun esnek düzenlemeler yapmaktadır. ILO'nun, iç hukuk düzenlemelerinde güdülen bu ve benzeri sınıf stratejileri karşısındaki tavrı dönemin ruhuna uygundur. Örgüt, uluslararası işbölümünde çevresel ve yarı-çevresel konumları işgal eden ülkelerdeki denetimsizliğin (aşırı esneklik halinin) giderilmesi için gerekli düzenlemeleri yapamamakta, bu düzenlemelerin pek çok çevrenin katılımını gerektirmesi ILO'nun bu süreçteki etkisizliğine uygun bir bahane oluşturmaktadır.

5.1.2. Uluslararası Sözleşmelerin Kapsamadıkları

Genelde uluslararası hukuk, özelde uluslararası andlaşma hükümlerinde mevcut korumanın neleri içermediğine gelince, içerilmeyeni bir tek sözcükte saptamak mümkündür: Sömürü. İnsanların artı-değer sömürüsünden azade bir hayat sürme hakları, kapitalist üretim ilişkileri içinde tanımlı haklar sistemi (hukuk) tarafından bilinmez, tanınmaz ve dolayısıyla korunmaz. Susan Marks'ın *International Law on the Left* adlı derlemede yer alan makalesinde yaptığı bir saptamayı paylaşalım: ILO'nun 4000'den fazla terimi içeren, emek ve istihdam politikalarını, insan kaynakları planlamasını, emek standartlarını, emek idaresini, eğitimleri, iktisadi ve sosyal gelişmeyi, sosyal güvenliği, çalışma koşullarını, ücretleri, işçi güvenliği ve sağlığını kapsayan eşanlamlılar sözlüğü,[8] sömürü kelimesini ihtiva etmemektedir. Sömürü teriminin uluslararası hu-

8 http://www.ilo.org//thesaurus/defaulten.asp, erişim tarihi: 22.02.2010. Bu çalışmanın aşağıdaki bölümlerinde ILO Sözleşmelerinin iç hukuka aktarılmasının önemine ayrıca değinilmektedir.

kuku oluşturan metinler külliyatı içerisinde kullanıldığı ender durumlarda da terimin anlamı, çoğunlukla "istismar", bazı durumlarda da "ıslah" veya yararlanma kavramlarına denk düşmekte, kısaca yer değiştirmektedir.

Öte yandan, üretim araçları üzerindeki özel mülkiyet, temel bir insan hakkı olarak hem yerel hukuklar, hem de uluslararası hukuk tarafından korunmaktadır. Örnek vermek gerekirse, 11. Protokol'le değiştirildiği ve yeniden düzenlendiği haliyle 1952 tarihli İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerinin Korunmasına İlişkin Sözleşme'ye Ek Protokol'ün 1. maddesi, her gerçek ve tüzel kişinin mal ve mülk dokunulmazlığını Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin bütün tarafları için doğrudan uygulanabilir bir hukuk kuralı haline getirmiştir. Kural bununla da sınırlı kalmayıp mülkiyet hakkının sınırlanmasını uluslararası hukukun genel ilkelerine bağlamış, bir başka deyişle hakkın sınırlanması durumunda piyasa koşulları üzerinden tazminatı önkoşul haline getirmiştir.

Üretim araçları üzerindeki özel mülkiyetin temel bir insan hakkı olarak ilgili sözleşmeler ve uluslararası hukukun temel prensiplerince korunmasının kaçınılmaz sonucu, başkalarının emeğinin mülk edinilmesiyle sonuçlanan faaliyetin de aynı normatif düzenek içerisinden korunmasıdır. Bunun nedeni, hâkim söylemler içerisinden artı-değer sömürüsünü anlamlandırma imkânı bulunmamasıdır. Bir iş sözleşmesi imzalandığında, üretim araçlarının sahibi olarak işveren, işçinin üretici kapasitesini kendi komutası altında kullanma hakkı karşılığında bir ücret ödeme yükümlülüğü altına girer. İşçi de üretici kapasitesini işverenin komutası altında kullandırma yükümlülüğü (tabiiyet/bağımlılık) karşısında sözleşmede belirtilen ücretin alacaklısı olur. Her iki tarafın (önce işçinin, sonra işverenin) yükümlülüklerini yerine getirmeleri durumunda hâkim

söylemler açısından bu ilişkide bir sorun görünmemektedir. Söz konusu ilişki (çalışma ilişkisi) her iki taraf için de olumlu sonuçlar doğurmuş, her iki taraf da ellerinde bulunanı değiştirmekle refahlarını arttırmışlardır. Mevcut durum bu bakış açısıyla değerlendirildiğinde, işçiyle işverenin çıkarları ortaktır.

İş sözleşmesindeki edim yükümlülüklerine yakından bakıldığında durum değişecektir. İşçinin edim yükümlülüğü üretim alanında (teknik işbölümü içerisinde) yerine getirilir. İşçi burada -kendi kontrolünde bulunmayan- enerji, hammadde ve makinelerden -ve makinelerin her kullanımında ürüne geçen kısımdan (eskimeden)- oluşan üretim unsurlarını (işverenin ya da onun adamlarının komutası altında) bir araya getirmekle, emek gücü dışındaki hiçbir üretim unsurunun başaramayacağı şeyi, değer üretimini gerçekleştirir. Öte yandan, bu süreç içinde işçinin ürettiği metada içerilen değerin piyasa karşılığı, işçiye ücret olarak ödenen miktarın her zaman üzerindedir. Bu şekilde ortaya çıkan artı-değere kapitalist üretim ilişkileri içinde "meşru" bir biçimde "el konulması" önce, emek sahibi ile emek-gücünün birbirinden ayrılıp emek gücünün alınıp satılabilir bir metaya dönüştürülmesi, daha sonra bu sayede bir "şey" olarak üretim araçları arasına sokulan emek gücünün kapitalistin özel mülkiyeti haline getirilmesiyle mümkün olur.

Genelde uluslararası hukuk, özelde uluslararası andlaşmaların oluşturulması süreci de sermaye karşısında emeğin mücadele yeteneğini baştan sakatlayan yapısal kısıtlamalar içermektedir. Uluslararası hukukun temel kaynaklarından olan uluslararası andlaşmaların, müzakere edilmelerinden kaleme alınmalarına ve (ilgili ülkelerin iç hukuklarınca belirlenen usuller doğrultusunda) onaylanmalarına kadar geçen sürece

dâhil işlemler dizisi, yapısal biçimler (kurumlar ve örgütler) dolayımıyla vücut bulurlar. Aynı şey ulusüstü yapılaşmaların, uluslararası örgütlerin, tahkim kuruluşlarının (ve mahkemelerin) kararları için de söz konusudur. Bu yapısal biçimler dizini içerisinde çalışan, iş arayan ya da emek gücü piyasalarına katılamayacak durumda olan insanların kolektif temsil düzeyi, iç politika süreçlerinin gerçekleştiği yapısal biçimlere oranla çok daha düşüktür. Bir başka deyişle, dışişleriyle ilgili makamlar, ulusüstü ve uluslararası örgütler ve bunların içerisinde yürütülen müzakere süreçleri, uluslararası mahkemeler ya da "uluslararası sivil toplum kuruluşları" daha en başından bir takım taleplere kapalıdırlar. Aynı şekilde yerel ve küresel ölçeklerde sermaye birikimiyle bağlantılı bir takım başka taleplere de fazlasıyla açıktırlar. Sonuç olarak, uluslararası andlaşma akdetme ya da ulusal kanunlaştırma faaliyetleri, sermaye hareketlerini kolaylaştıran hükümleri, insan hakları düzenlemelerini, ceza kanunlarını, terörizmi, (suyun metalaştırılması gibi) ilkel birikim süreçlerini düzenlerken, aynı anda emek gücünün yeniden üretimini, emeğin iletişimini, örgütlenmesini, kolektif eylem kapasitesini, üretim alanı içerisindeki bireysel ve kolektif taleplerini sermaye yanlısı bir çerçeve içinde dönüştürmektedirler.

5.2. Türkiye'de Çalışma Hayatı

5.2.1. Çalışma Hayatını Düzenleyen Mevzuat

Türkiye'de çalışanların hakları ve çalışma koşulları şu araçlarla düzenlenmektedir: Bireysel iş sözleşmeleri, takım sözleşmesi, umumi mukavele, toplu iş sözleşmesi, Bakanlar Kurulu'nun teşmil kararnameleri, Bakanlar Kurulu'nun

657/4/C kapsamında çalışanların çalışma koşullarını düzenleyen kararları, tüzükler, yönetmelikler, kanun hükmünde kararnameler (KHK), kanunlar, Anayasa, Anayasa'nın 90. maddesine göre doğrudan uygulanırlık kazanmış uluslararası sözleşmeler.

Türkiye'de çalışanlar farklı statülerde istihdam edilmektedir ve dönem dönem de statü değişikliklerine maruz kalmaktadırlar. 2010 yılında TEKEL'in kapatılan yaprak tütün işletmelerinde çalışan işçilerinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/C düzenlemesinde tanımlanan "geçici personel" statüsüne geçirilmeleri bu statü değişikliğinin örneklerinden biridir. Günümüzde, iş sözleşmesi (hizmet akdi) ile çalışanların büyük bölümü, 4857 sayılı İş Kanunu'na tabidir. Devlet memurlarının çalışma koşulları ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, sözleşmeli personelin çalışma koşulları 399 sayılı KHK, geçici personelin çalışma koşulları ise en sonuncusu 4 Şubat 2010 tarihli Resmi Gazete'de (RG) yayımlanan Bakanlar Kurulu kararlarıyla düzenlenmektedir. Bunlar dışında, kamu kesiminde istihdam edilen çeşitli kesimler için özel düzenlemeler de vardır.

5.2.2. Çalışanların Sendikal Hakları

Türkiye'de, uluslararası hukuk tarafından düzenlenen sendikal hakların ulusal düzeyde hayata geçirilmesinde önemli sorunlar yaşanmaktadır.

7 Mayıs 2004 tarihinde Anayasa'nın 90. maddesine şu hüküm eklenmiştir: **Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri**

esas alınır. Bu değişiklikle, temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası sözleşmeler doğrudan uygulanırlık kazanmıştır. Sendikal hak ve özgürlükler konusunda en geniş düzenlemeler olan 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmeleri Türkiye tarafından onaylanmış ve böylece doğrudan uygulanır olmuştur. Diğer bir deyişle, 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmelerinin hükümleri ile iç mevzuatımızın çelişmesi durumunda, yargıçların anayasal görevi ve sorumluluğu, ILO Sözleşmelerini uygulamak ve bu sözleşmelerle çelişen iç mevzuat hükümlerini "yok" (zımnen mülga) saymaktır.

Bu, sendikal hak ve özgürlükler konusunda 12 Eylül öncesinde ve sonrasında getirilmiş olan tüm kısıtlamaların ortadan kalktığı anlamına gelse de, pratikte işleyen hukuki süreç bu durumu yansıtmamaktadır. Örneğin, Türkiye'de işçiler için toplu pazarlık ve grev haklarını düzenleyen 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nda Türkiye'nin bağlı olduğu uluslararası sözleşmelerle çatışan çok önemli sendikal hak ihlalleri vardır. Kamu çalışanlarına toplu pazarlık değil, toplu görüşme hakkı tanınması, bu önemli hak ihlallerinden sadece biridir. Yine, 2009 yılında TBMM gündemine giren çeşitli yasa tasarıları, uluslararası sözleşmelerin doğrudan uygulanırlığını dikkate almadan hazırlanmıştır. Bu tasarılar daha sonra ayrıntılarıyla ele alınacaktır (bkz. 5.2.4).

5.2.3. Çalışanların Sendikalaşma Düzeyi

Türkiye'de çalışanların sendikalaşmasını düzenleyen temel metinler, 1982 Anayasası'nın 51. ve 53. maddeleri ile 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'dur. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nda 1983 yılında getirilen kısıtlamaların tümü kaldırılmıştır. Günümüzde

iş sözleşmesi (hizmet akdi) ile çalışanların sendikalaşmasının önünde hukuki bir engel yoktur.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'na göre ise çok sayıda kamu çalışanı sendikalaşma hakkından mahrum bırakılmıştır. Bu kanunun 2001 yılında kabul edilmesinden önce örgütlenebilen "ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri" ve askeri işyerlerinde çalışan sivil memurların sendikaları, yasanın çıkmasından sonra kapatılmıştır.

Sözleşmeli personelin hak ve özgürlüklerini düzenleyen 399 sayılı KHK'da sendikalaşma yasağı vardır. 399 sayılı KHK'nın 14. maddesi şöyledir: "Sözleşmeli personelin herhangi bir sendikaya üye olması, sendikal faaliyette bulunması, grev kararı vermesi, bu yolda propaganda yapması, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılması, desteklemesi veya teşvik etmesi yasaktır." Ancak bu yasak işlememektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'nın 4/C maddesinde tanımlanan "geçici personel", yargı kararıyla sendikalaşma hakkına kavuşmuştur.

Türkiye'de işçi sendikaları ile kamu görevlileri sendikalarının kayıtları, ÇSGB tarafından tutulmaktadır. İşçi sendikalarına üyelik ve üyelikten çekilme, noter aracılığıyla gerçekleşmektedir. Kamu görevlileri sendikalarında üyelikte ve üyelikten çekilmede noter koşulu yoktur. Her iki durumda da sendika üyeleri Bakanlık'a bildirilmektedir.

Ancak ÇSGB'nin işçi sendikalarının üye sayılarına ilişkin verilerinde önemli sorunlar bulunmaktadır. Bakanlık tarafından hazırlanan 2009 Temmuz istatistiklerine göre[9], Türkiye'de toplam 5.4 milyon işçi bulunmaktadır ve bu işçilerin % 60'ı (3.2 milyon kişi) sendika üyesidir. Türkiye'de iş sözleşmesi (hizmet akdi) ile çalışarak "işçi" sayılan kişilerin TÜİK verilerindeki

9 RG, 17.7.2009.

sayısı ise, Bakanlık tarafından bildirilen sayının iki katından fazladır. Sendikalı işçilerin gerçek sayısı da, Bakanlık verilerinde belirtilenin yaklaşık dörtte biri kadar olup, iyimser bir tahminle yaklaşık 750-800 bin kadardır. Bu konuda en güvenilir kaynak, ÇSGB'nin toplu iş sözleşmesinden yararlanan işçilere ilişkin verileridir.

6 Temmuz 2009 tarihi itibariyle yürürlükte olan veya hizmet akdine dönüşen toplu iş sözleşmelerinin işkollarına göre dağılımına ilişkin ÇSGB verilerine göre, sendikalı işyerlerinde çalışan toplam işçi sayısı 1 milyon 257 bindir. Bu işçilerin yalnızca 790 bini sendikalara üyedir. 142 bin kişi de sendikaya üye olmak yerine dayanışma aidatı ödeyerek yürürlükteki toplu iş sözleşmesinden yararlanmaktadır. Yaklaşık 325 bin kişi ise ya kapsam-dışı personeldir, ya da toplu iş sözleşmesinin üstünde haklar alan işçilerdir. En fazla sendika üyesi 125.9 bin ile genel işler işkolundadır. Onu, 116.5 bin kişiyle metal işkolu izlemektedir. Dokuma işkolunda ise 81.7 bin kişi toplu iş sözleşmelerinden yararlanmaktadır. 790 bin sendikalı işçinin 361 bini kamu kesiminde, 429 bini özel sektörde çalışmaktadır. ÇSGB'nin bu konudaki verileri aşağıda Tablo 5-1'de sunulmaktadır:[10]

10 ÇSGB, (2009, s.45).

Tablo 5-1: Toplu İş Sözleşmeleri ve Sendikalı İşçiler (6 Temmuz 2009 Kayıtları)

İşkolu	Toplu İş Sözleşmesi Sayısı	Kapsanan İşyeri Sayısı	Toplam İşçi Sayısı	Sendikaya Üye Aidatı Ödeyen İşçi Sayısı	Dayanışma Aidatı Ödeyen İşçi Sayısı
Tarım-orman	14	1,807	61,127	34,044	0
Madencilik	48	159	44,522	29,961	2,112
Petrol-kimya ve lastik	138	247	44,837	26,317	5,448
Gıda sanayii	396	2,212	89,082	57,247	10,840
Şeker	6	56	22,064	12,877	0
Dokuma	278	370	129,444	81,733	14,957
Deri	74	83	3,760	2,209	309
Ağaç	28	63	9,170	6,345	2,110
Kağıt	30	37	7,213	3,976	1,566
Basın ve yayın	21	25	1,997	1,287	351
Banka ve sigorta	22	4,359	101,234	56,872	14,006
Çimento, toprak, cam	122	184	36,856	22,229	2,540
Metal	512	800	177,548	116,485	19,196
Gemi	20	24	2,445	1,444	692
İnşaat	94	1,047	91,166	54,960	699
Enerji	130	1,848	65,615	37,066	3,144
Ticaret, büro, eğitim	368	5,690	52,077	32,849	8,053
Kara taşıma	363	462	3,439	2,515	110
Demiryolu taşıma	4	759	17,374	9,935	59
Deniz taşıma	23	144	5,788	3,728	207
Hava taşıma	3	61	9,101	6,958	0
Ardiye-antrepo	4	22	2,467	1,390	36
Haberleşme	2	450	28,494	15,322	12,760
Sağlık	45	595	13,877	8,035	1,512
Konaklama ve eğlence	98	332	18,050	11,184	3,304
Milli savunma	8	713	43,476	26,157	263
Gazetecilik	3	25	589	459	99
Genel işler	2,289	4,597	174,361	125,949	37,664
TOPLAM	5,143	27,171	1,250,173	789,533	142,037

Kaynak: ÇSGB (2009:45).

ÇSGB'nin memur ve sözleşmeli personelin örgütlenmesine ilişkin verileri güvenilirdir; Bakanlık tarafından 2002 yılından beri yayımlanan istatistiklere göre, 2009 yılında 1 milyon 17 bin sendika üyesi bulunmaktadır. Bu kişilerin 376.4 bini MEMUR-SEN'e, 376.0 bini KAMU-SEN'e ve 224.4 bini de KESK'e bağlı sendikalara üye olup; Birleşik Kamu İşgörenleri Sendikaları Konfederasyonu (Birleşik Kamu-İş) 20.7 bin kişiyi, Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu (BASK) 5 bin kişiyi, Kamu Çalışanları Hak Sendikaları Konfederasyonu (HAK-SEN) 3 bin kişiyi temsil etmektedir. Hürriyetçi Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu'nun (HÜR KAMU-SEN) ise kayda değer sayıda üyesi bulunmamaktadır.

2002-2010 döneminde Türkiye'de kamu çalışanları sendikalarının toplam üye sayıları ile KESK, KAMU-SEN ve MEMUR-SEN'e bağlı sendikaların toplam üye sayıları aşağıdaki Tablo 5-2'de sunulmaktadır:

Tablo 5-2: Kamu Çalışanlarının Sendika Üyelikleri (2002-2009)

Yıl	Sendikaların Toplam Üye Sayısı	KESK'e Bağlı Sendikalar	Türkiye KAMU-SEN'e Bağlı Sendikalar	MEMUR-SEN'e Bağlı Sendikalar
2002	650.770	262.348	329 065	41.871
2003	788.846	295.830	385.425	98.146
2004	787.882	297 114	343.921	137.937
2005	747.617	264 060	316.038	159.154
2006	779.399	234.336	327 329	203.851
2007	855.463	231.987	350.727	249.725
2008	930.397	223.460	357.841	314.701
2009	1.017.072	224.413	375.990	376.355
2010	1.023.362	219.195	369.600	392.171

Kaynak: ÇSGB.

Önümüzdeki dönemde sendikacılık hareketinde önemli bir yapı değişikliği yaşanmazsa, üye sayılarındaki azalma devam edecektir. Özelleştirmeler, taşeronlaşma, fason üretim, kamu kesiminde hizmet satın alınmasına ağırlık verilmesi, artan işsizlik, sendikacılık hareketine sürekli darbeler indirmektedir. Özellikle özel istihdam bürolarına işçi kiralama yetkisinin verilmesi, 4857 sayılı İş Kanunu ile getirilen esneklik uygulamalarının yaygınlaşması, yerli ve yabancı kaçak işçiliğin artmasıyla birlikte, sendikalar daha da zayıflayacaktır. Bu sürecin bir sonraki adımı ise, kıdem tazminatı hakkında kısıtlamaya gidilmesi olacaktır.

5.2.4. ÇSGB'nin Yeni Kanun Taslakları

2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu, kabul edildikleri 1983 yılından beri çeşitli tarihlerde değişikliğe uğradı. Son yıllarda hem değişiklik tasarıları, hem de tümüyle yeni tasarılar gündeme geldi. Nisan 2011'de sona eren yasama dönemi içinde kanunlaşmamalarına rağmen, bu tasarıların ayrıntılı bir incelemesi, AKP iktidarının çalışma hayatına ve sendikalara bakışının daha iyi kavranabilmesi için yararlıdır. Taktik siyasal nedenlerle görüşülmesi ertelenen bu tasarıların Haziran 2011 sonrasındaki olası bir AKP iktidarında yeniden gündeme taşınacağına kuşku duyulmamalıdır. Kaldı ki, emek karşıtı mevzuat düzenlemelerinin bir kısmı Eylül 2010 tarihli Anayasa değişiklikleri ve Şubat 2011 tarih ve 6111 sayılı ("torba") Kanun yoluyla gerçekleştirilmiştir (bkz. 5.2.5).

AKP'den Çorum Milletvekili Agah Kafkas ve 6 milletvekilinin değişiklik tasarısı TBMM Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu'nda kabul edildi ve TBMM Genel Kurulu'nda görüşmeyi bekleme aşamasına ulaştı. Bu tasarının Genel

Kurul'da ele almasının beklendiği günlerde, ÇSGB 21 Ekim 2009 tarihinde Üçlü Danışma Kurulu'nda iki yeni yasa tasarısını ilgililere verdi. Ancak bu tasarıların bazı maddelerine yönelik eleştiriler üzerine, 2 Kasım 2009 tarihinde tasarı metinlerinde bazı değişiklikler yapıldı.

Sendikalar Kanunu taslağı, mevcut işkolu sendikalarının yanı sıra, işyeri ve meslek sendikalarının kurulmasına olanak tanımaktadır. Türkiye'de 1983 yılına kadar işyeri sendikalarının kurulabilmesi olanaklıydı; ancak o yıllarda bu uygulama, ücretli çalışanların bölünmesine yol açıcı bir etki yaratmamıştı. Ancak etnik temelli çatışmaların arttığı günümüzde böyle bir tehlike söz konusu olabilir. Sendikalar günümüze kadar etnik köken ve dini inanç farklılıklarını aşmada, ortak sınıf çıkarlarının ve sınıf kardeşliğinin geliştirilmesinde önemli birer araçtı. Yeni düzenleme ile etnik kimliğe ve cemaat-tarikat ilişkilerine dayalı işyeri sendikaları kurulduğunda, sendikacılık hareketi kimlik ekseninde bölünme tehlikesi ile karşı karşıya kalabilecektir. Ayrıca, toplu pazarlık düzenindeki anti-demokratik düzenlemelerin devam ettirildiği koşullarda, işyeri sendikacılığı, işverenlerin tümüyle kontrolü altında bir sendikacılık hareketine de olanak sağlayacaktır.

1963 yılında kabul edilen eski 274 sayılı Sendikalar Kanunu, işkolları yönetmeliklerinin Çalışma Bakanlığı tarafından sendikalara müdahale aracı olarak kullanılmasına olanak tanıyordu. Böylece, hükümetlere muhalif bazı sendikalar cezalandırılabiliyor, hükümet yandaşı sendikaların işkolunun kapsamı değiştirilerek ödüllendirilmesi sağlanıyordu. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nda bu nitelikteki düzenlemelerin tüzüklerle yapılması öngörülmüştü. Yeni tasarıda bu yetki yeniden yönetmelikler aracılığıyla ÇSGB'ye verilmektedir. Böyle bir uygulama, sendikalar üzerindeki siyasal baskıyı artıracaktır.

Sendikalar Kanunu tasarısı, sendika üyeliğinde noter koşulunu ortadan kaldırmaktadır. Yalnızca bir sendikaya üyelik ve toplu iş sözleşmesi yapabilmek için ÇSGB'den yetki alma koşulu sürdürülürken üyelikte noter koşulunun kaldırılması, son derece büyük bir kargaşaya yol açacak, sendikaların yetki işlemleri yıllarca sürecektir. "Yetki almak" gibi bir uygulama kaldırılmadan veya yetkili sendikanın belirlenmesinde referanduma veya irade beyanına gidilmeden üyelikte noter koşulunun kaldırılması, 12 Eylül öncesinde olduğundan daha da karışık yetki uyuşmazlıklarına yol açacak, sendikalı işçilerin toplu pazarlık haklarını kullanmaları engellenecektir.

Üyelikte noter koşulunun kaldırılması, sendika-içi demokrasi açısından da sakıncalar yaratabilir. Bazı sendikacılar, yerlerini sağlamlaştırmak amacıyla, sahtecilik yoluyla üye sayılarını artırabilecek, delege seçimlerini bu şişirilmiş üyeler temelinde yapabilecektir. Türkiye'de 12 Eylül öncesinde bu alanda yaşanmış bazı sorunlar, daha karmaşık yöntemler kullanılarak yeniden gündeme gelecektir. Demokratikleşme gibi görünen bir uygulama, diğer alanlarda paralel bir süreç yaşanmadığında, sendika-içi demokrasiyi daha da kısıtlayan bir etki yaratacaktır. Sendika üyeliğinden ayrılmada noter koşulunun kaldırılması da aynı etkiyi yaratacaktır. Özellikle bu işlemlerin elektronik ortamda yapılması, sahtecilik olanaklarını daha da artıracaktır. Ayrıca, bir sendikadan ayrılmadan ikinci bir sendikaya üyelik durumunda ikinci üyeliğin iptali uygulaması da korunmaktadır.

Kanun tasarısında, işyeri sendika temsilcilerinin iş güvenceleri geliştirilmektedir. Temsilcilerin iş güvenceleri 2002 yılında 4772 Sayılı Kanun ile geriletilmişti. Yeni tasarı, bu konuda eski düzeni getirerek işyeri sendika temsilcilerini eski güvencelerine kavuşturmaktadır. Ayrıca, 135 sayılı ILO Sözleşmesi'nin

iki önemli unsuru daha yasaya eklenmektedir. Yeni tasarının, işyeri sendika temsilcilerinin güvencelerinin görevlerinin sona ermesinden sonraki 6 aylık sürede de geçerli olması ve amatör yöneticilerin de güvence kapsamına alınması, olumlu yeni düzenlemelerdir. Kanun tasarısının olumlu düzenlemelerinden bir diğeri ise sendikaların radyo ve televizyon kurabilmeleri veya bunlara ortak olabilmeleri konusundaki yasağın kaldırılmasıdır.

ÇSGB'nin hazırladığı "Toplu İş Sözleşmesi Kanunu" taslağı ise 2822 Sayılı Kanun'un yerine düşünülmektedir. Bu kanun taslağı, Türkiye'nin onaylamış olduğu 98 sayılı ILO Sözleşmesi ile temelden çelişen bir düzeni sürdürmektedir.

Kanun tasarısı, halen uygulanmakta olan grup toplu iş sözleşmelerini kanun düzenlemesi içine almaktadır. Dayanışma aidatı miktarı, normal aidatın üçte ikisinden, normal aidat miktarına çıkarılmaktadır. Bu olumlu, ancak yetersiz bir düzenlemedir. 12 Eylül öncesindeki düzenlemede, dayanışma aidatı ödeyerek toplu iş sözleşmesinden yararlanma talebinin ilgili sendika tarafından onaylanması gerekiyordu.

Kanun tasarısının olumlu bir düzenlemesi ise kapsam dışı personele ilişkindir: "Toplu iş sözleşmelerine işyerinde çalışan işçilerin bir kısmını kapsam dışı bırakan veya yararlanmayı engelleyen hükümler konulamaz" Bu düzenlemenin kabulü, giderek büyüyen "kapsam dışı personel" kategorisi yoluyla sendikasızlaştırma girişimlerine engel olacaktır.

Kanun tasarısında yetki düzeni ve yetki alabilmek için işkolu barajı ve işyeri barajı korunmaktadır. Bu düzenleme, 98 sayılı Sözleşmenin ihlalidir ve hukuken geçersizdir. Düzenleme korunmuş ancak, bazı noktalarda yumuşatılmıştır. % 10 olan işkolu barajı, % 1'e indirilmektedir. Ancak, 28 olan işkolu sayısı, Sendikalar Yasa tasarısında 17'ye indirildiğinden, işkolla-

rındaki işçi sayısı artmakta ve % 1 oranı bile bazı işkollarında sorun yaratmaktadır.

Kanun tasarısında grev hakkına ilişkin ILO ilkeleri ve doğrudan uygulanırlık kazanmış olan 87 sayılı ILO Sözleşmesinin gerekleri tümüyle göz ardı edilmektedir.

2822 sayılı Kanun'la karşılaştırıldığında olumlu bir düzenleme, 2822 sayılı Kanun'un 29 ve 30. maddelerinde düzenlenen grev yasağı bulunan işler ve grev yasağının bulunduğu yerlerde grev yasağının kaldırılmasıdır (su, elektrik, havagazı, termik santrallerini besleyen linyit üretimi, doğal gaz ve petrol sondajı, üretimi, tasfiyesi, dağıtımı, üretimi nafta veya tabii gazdan başlayan petrokimya işleri, banka ve noterlik hizmetleri; kamu kuruluşlarınca yürütülen şehiriçi deniz, kara ve demiryolu ve diğer raylı toplu yolcu ulaştırma hizmetleri, eğitim ve öğretim kurumları, Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığınca doğrudan işletilen işyerleri ve diğer bazı işler ile işyerleri). Ayrıca, Bakanlar Kurulu'nun grev erteleme yetkisi de kaldırılmaktadır.

Ancak, kararlaştırılmış veya uygulanmakta olan bir grevin, "ilgililerin veya Bakanlığın talebi üzerine" "kamu düzeni veya kamu sağlığı bakımından sakıncalı görülmesi halinde yetkili mahkeme kararıyla" tamamen veya kısmen, sürekli veya geçici olarak yasaklanabilmesi olanaklı kılınmaktadır. Mahkemelere, "tedbir olarak grev uygulamasının durdurulması" yetkisi de verilmektedir. Bu düzenlemeyle, grev ertelemesi durumunda Bakanlar Kurulu'na duyulan siyasal tepki ortadan kaldırılmaktadır. İş mahkemelerinin bu konuda verecekleri kararlarda ne kadar özgür oldukları ve siyasal baskılara karşı ne kadar direnebilecekleri de tartışmalıdır. Bu düzenleme, grev hakkının kullanılmasına büyük bir darbe indirecektir.

Bu taslakların gelecekte bu biçimleriyle kanunlaşması,

sendikal hak ve özgürlükler açısından ileriye dönük bir adım anlamına gelmeyecektir. Demokratikleşme olarak algılanabilecek bazı düzenlemeler, sistemin bütünü dikkate alındığında, kaosa yol açacak ve sendikal hakların kullanılabilmesi açısından önemli sorunlar yaratacak niteliktedir. Hükümetin niyetleri, Türkiye'de çalışanlara ve sendikacılık hareketine indirilen yeni bir darbe anlamını taşımaktaydı. Ancak ne yazık ki, işçi sendikalarının önemli bir bölümü, işkolları, aidat ve sendika yöneticilerinin aylıklarına ilişkin tavizler karşılığında, sendikacılık hareketine büyük zarar verecek bu tasarılar karşısında gerekli ve yeterli tepkiyi göstermemişlerdir.

5.2.5. 2010-2011'deki Düzenlemeler

2010-11'de Türkiye hukuk düzeninde yaşanan başkalaştırma, emekçiler yönünden ağır darbelerin vurulduğu mevzuata da konu olmuştur. Çalışma ve sözleşme özgürlüğü iş güvenceli çalışma hakkı, işsizlerin korunması ve işsizliğin önlenmesi, çalışma koşulları ve dinlenme hakkı, toplu iş sözleşmeli ve grevli sendika hakkı, ücrette adalet ve sosyal güvenlik hakkı gibi evrensel hak ve özgürlüklerle birlikte, emekçiler yönünden bütünlük içinde hukuksal güvence altına alınması gerekirken, tersine düzenlemelerle budanmıştır. Hukuktaki başkalaştırma, yargıdaki başkalaştırmayla desteklenmiştir. Siyasetin altyapıdaki şekillenmeye uygun denetlenmesi yoluyla "denetimsizliği" ile kriz sonrası sermaye lehine yapılacak kamu müdahalelerinin yargı engeline takılmaması amaçları öne çıkan yargıda başkalaştırmanın çalışma yaşamına olumsuz etkileri de, 6. Bölümde değinilecek olan Anayasa Mahkemesi'nin 20.3.2011 tarihli kararında somutlaşan biçimiyle ortaya çıkmaya başlamıştır.

Anayasal güvence altında olan bu hak ve özgürlüklerin çalışanlar aleyhine budanması, ilkin 12 Eylül 2010 tarihli[11] Anayasa değişiklikleri ile yapılmış, Anayasanın 51., 53. ve 54. maddeleriyle oynanarak, sendika kurma, toplu iş sözleşmesi ve grev hakları, sözde iyileştirme adı altında daraltılmıştır.

İkinci kapsamlı değişiklik, 6111 sayılı "Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"[12] ile yapılmıştır. 216 asıl 18 geçici maddeden oluşan bu Kanun'un ilk 20 maddesinde, kamu alacaklarının gecikme zammı faiz ve cezalarının affı ve ödemelerin yeniden yapılandırılması öngörülmüş iken, diğer maddelerinde 80 ayrı Kanun ve KHK'nin çeşitli hükümlerinde değişiklik yapılmıştır. En kapsamlı değişiklikler ise, başta İş Kanunu, İşsizlik Sigortası Kanunu, Devlet Memurları Kanunu ve Sosyal Güvenlik ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu olmak üzere çalışma yaşamına ilişkin yasalarda yapılmış, çalışma ve sosyal güvenlik hayatına, emekçiler lehine kazanılmış birçok ilkeye olumsuz yönde müdahale edilmiştir. Bu değişikliklerde, örgütlenme ve sendikal haklar ağır yara alırken, iş güvencesi ortadan kaldırılmış, geçici süreli, güvencesiz ve esnek çalışma teşvik edilmiş, düşük maliyetli işgücünün yaygınlaştırılmasının yolu açılmış, işsizlik fonuna el atılmış, çalışma güvencesi ve sosyal güvenlik piyasaya terk edilmiştir.

Anayasa'da öngörülen temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının ve birey ve toplumun yaşama egemen kılınmasının önkoşulu olan hukuk güvenliği ilkesine göre hukuk normlarının öngörülebilir olması, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesi, devletin de yasal

11 5982 sayılı Anayasanın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun.

12 25.2.2011 günlü mükerrer RG.

düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınması gerekirken, hukuk emek dünyası için güvencesizliğe dönüşmüştür. Taşeronlaştırma, düşük maliyetli ve esnek çalıştırma sendikasızlaştırma ve güvencesizlik, ulusal ve uluslararası sermayenin istekleri doğrultusunda hukuk kurallarıyla şekillendirilmiş, iş güvenliği ve sosyal güvenlik hukuk yoluyla ticarileştirilmiştir.

6

Türkiye'de Özelleştirme, Sendikalar ve Tekel İşçilerinin Direnişi (2009-10)



6.1. Türkiye'de Özelleştirme

Türkiye'de kamu kesimi 1970'li yılların sonlarında üretim, hizmet sunumu ve istihdam açısından önemli bir yerdeydi.[13] 1980'li yılların ortalarına doğru, ağırlıklı olarak dış yönlendirme ve baskılara bağlı olarak gündeme gelen özelleştirme programları ile kamu kesiminin ekonomik faaliyet ve istihdam içindeki payı hızla küçültüldü.

Özelleştirmeler 1990 yılından itibaren hızlandı. Bunun bir nedeni, 1989 ve 1991 yıllarında kamu kesiminde bağıtlanan toplu iş sözleşmeleri ile işgücü maliyetlerinde meydana gelen büyük artıştı. Bazı kuruluşlarda işçilik maliyeti, işyerinde yaratılan katma değeri aştı. Ayrıca, bu dönemden itibaren ABD'nin ve Avrupa ülkelerinin, doğrudan veya DB ile IMF aracılığıyla özelleştirme doğrultusundaki baskıları arttı.

Özelleştirme çeşitli biçimlerde gerçekleştirilebilir. Kamu

13 Bkz. Maliye Bakanlığı (1980) ve T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (1982).

kurum ve kuruluşlarının satılması, özelleştirmenin yalnızca bir biçimidir. Bunun dışında, kamu kurum ve kuruluşlarının kapatılarak piyasanın özel sektöre devredilmesi, kamu kurumlarının ticarileştirilmesi, kamu kurum ve kuruluşlarının yaptığı işlerin hizmet alımı, taşeronluk veya fason üretim biçimiyle özel sektöre yaptırılması da özelleştirmedir. Özelleştirme, özellikle AKP döneminde, tüm biçimleriyle yaygın olarak uygulandı.

AKP kurulduğunda yayımlanan programında "Partimiz, hızlı ve toplumsal faydayı sağlayacak bir özelleştirmeye imkân hazırlayacak hukuki ve idari düzenlemeleri yapacaktır" yazıyordu.[14] 58., 59. ve 60. Cumhuriyet Hükümetleri tek başına AKP tarafından kuruldu. Abdullah Gül'ün Başbakanlığında kurulan ve 18.11.2002 – 14.03.2003 tarihleri arasında görev yapan 58. Cumhuriyet Hükümeti'nin programında özelleştirme konusunda şu değerlendirmeler yer alıyordu:

> "Uygulanan yanlış politikalar yüzünden devletin ekonomideki rolü değişen koşullara ayak uyduramamış, servetin toplum kesimleri ve bölgeler arasındaki dağılımında adalet sağlanamamış ve sağlıklı bir özelleştirme gerçekleştirilememiştir. Ülkemiz kamu yönetiminde hantal ve aşırı merkeziyetçi yapıdan, yolsuzluk ve siyasal çürümeden kurtulamamıştır... Kamu borç stoku kabul edilebilir ve sürdürülebilir seviyelere indirilecektir. Bunu sağlamak için; faiz dışı dengede fazla verilmeye devam edilecek, özelleştirme hızlandırılacak, ilave gelir kaynakları bulunacak, ekonomide istikrarlı bir büyüme sağlanacak ve reel faiz oranlarının hızla makul düzeylere gerilemesi için gerekli güven ve istikrar ortamı oluşturulacaktır... Özelleştirmenin temel amacı, ekonomide serbest piyasanın daha iyi işlemesi için gerekli koşulların oluşumunu sağlamak, etkinlik ve verimliliği artırmaktır. Piyasa ekonomisinde kamunun iktisadi rolü, piyasa mekanizmasının iyi çalışması için gerekli düzenleyici ve denetleyici mekanizmaları oluşturmaktır... KİT'lerin özelleştirilmesinde kararlı olan Hükümetimiz, özelleştirme süreç

14 AKP (2001:22).

ve uygulamalarını hızlandırmaya yönelik politikalarını oluşturacak ve gerekli tedbirleri alacaktır."

Recep Tayyip Erdoğan'ın başbakanlığında kurulan ve 14.03.2003 – 29.08.2007 tarihleri arasında görev yapan 59. Cumhuriyet Hükümeti'nin programında özelleştirme konusunda aşağıdaki ifadeler yer alıyordu:

> "Geçmişte uygulanan yanlış politikalar yüzünden, devletin ekonomideki rolü değişen koşullara ayak uyduramamış, servetin toplum kesimleri ve bölgeler arasındaki dağılımında adalet sağlanamamış ve sağlıklı bir özelleştirme gerçekleştirilememiştir... Özelleştirme, ekonomik faaliyet icra eden kamu kurum ve kuruluşları(nın) piyasa koşullarında özel sektöre aktarılması olarak ele alınacaktır... Özelleştirmenin temel amacı, ekonomide serbest piyasanın daha iyi işlemesi için gerekli koşulların oluşumunu sağlamak, etkinlik ve verimliliği artırmaktır. Piyasa ekonomisinde kamunun iktisadî rolü piyasa mekanizmasının iyi çalışması için gerekli, düzenleyici ve denetleyici mekanizmaları oluşturmaktır... İletişim alanında serbestleştirme ve özelleştirme çalışmalarına ve sektörle ilgili mevzuat düzenlemelerine hız verilecektir."

Recep Tayyip Erdoğan'ın Başbakanlığında kurulan ve 29.08.2007 tarihinden beri görev yapan 60. Cumhuriyet Hükümeti'nin programında özelleştirme konusundaki kararlılık belirtiliyordu:

> "Bu çerçevede Hükümetimiz, özelleştirme uygulamalarını sadece kamu için bir gelir kaynağı olarak görmemekte, üretimdeki verimliliğin ve istihdamın artmasını sağlayacak önemli bir politika aracı olarak değerlendirmektedir... 1985-2002 arasında on sekiz yılda yapılan özelleştirme tutarı sadece 8 milyar dolar iken 2003 yılından bugüne kadar yapılan özelleştirme toplamı 33 milyar dolara ulaşmıştır. Böylece, kamunun ekonomideki ağırlığı azaltılırken özel sektörün rolü artırılmıştır. Önümüzdeki dönemde özelleştirme programımızı kararlılıkla devam ettireceğiz."

Yukarıda alıntılanan beyanlarda özelleştirmenin etkinliği

ve verimliliği artıracağı iddiası vurgulanırken, özelleştirmenin kamu açıklarının finansmanındaki rolü ön plana çıkarılmamaktaydı. Oysa 2002-8 döneminde özelleştirme hasılatı, kamu tasarruf açıklarının finansmanına çok önemli katkı sağlamış, böylece AKP hükümetleri ekonominin 2001 sonrası istikrarlandırılması sürecinde doğrudan vergilerin artırılması seçeneğinden uzak durabilmişti. Bu tercih siyasal iktidara sermayenin açık veya örtülü desteğini pekiştirdi. Kamu açıklarının finansmanında borçlanma baskısının azalması, borçlanma faiz oranlarını düşürerek, kamu açıklarının daralmasına da katkıda bulundu.

AKP hükümetleri özelleştirmeyi kararlı bir biçimde uyguladı. 1985-1997 döneminde toplam 4 milyar 622 milyon (ABD) dolarlık özelleştirme yapılmıştı.[15] 2000 yılında 2 milyar 717 milyon ABD dolarlık özelleştirme yapıldı. 2001 yılında yapılan özelleştirmeler 120 milyon ABD dolar ve 2002 yılındaki özelleştirmeler ise 536 milyon ABD doları düzeyinde kaldı. AKP iktidarının ilk yılı olan 2003 yılında 187 milyon ABD dolarlık, 2004 yılında 1 milyar 283 milyon ABD dolarlık özelleştirme oldu. Daha sonraki dört yılda yapılan özelleştirmeler ise rekor düzeydedir: 2005 yılında 8 milyar 222 milyon ABD dolarlık, 2006 yılında 8 milyar 96 milyon ABD dolarlık, 2007 yılında 4 milyar 259 milyon ABD dolarlık ve 2008 yılında da 6 milyar 297 milyon ABD dolarlık özelleştirme yapıldı. 2009 yılındaki özelleştirmeler ise dünya ekonomik krizinin de etkisiyle 2 milyar 274 milyon ABD doları düzeyinde kaldı. 2010 Bütçesi hasılat tahminleri AKP iktidarının özelleştirme uygulamalarına ısrarla devam etme niyetini açıkça sergiledi.

15 Bu dönemdeki özelleştirme miktarları da şöyledir (ABD Doları): 1986 (938 bin), 1987 (816 bin), 1988 (27 milyon), 1989 (131 milyon), 1990 (480 milyon), 1991 (244 milyon), 1992 (423 milyon), 1993 (566 milyon), 1994 (412 milyon), 1995 (515 milyon), 1996 (292 milyon), 1997 (466 milyon).

6.2. Özelleştirme ve Sendikalar

1980 ve onu izleyen birkaç yılın istikrar programlarında özelleştirme açık bir vurgudan ve taahhüttten çok imalar biçiminde yer alıyordu. Özelleştirmenin Türkiye ekonomik gündeminde açıkça telaffuz edildiği 1985 yılında Lazard Freres adlı bir ABD finans ve danışmanlık şirketi, özelleştirme konusunda THY üzerinde örnek bir çalışma yapıyordu. Bu danışmanlık şirketi, işçilerin işyerine % 10 oranında ortaklığını öneriyordu[16]:

> "THY personeli, özelleştirme süreci içinde kuruma yardımcı olabilir veya engel oluşturabilir. Bu nedenle çalışanların hissedar olmaları kuruluşun geleceğine ilişkin tutumlarını olumlu yönde etkiler. Çalışanların kuruluşlara ortaklığı üretkenliği, verimliliği ve kuruluşun kamuoyu nezdindeki itibarını yükseltir. Ortak konumundaki çalışanlarla işveren arasındaki sürtüşmeler en aza iner."

Bu öneri, emek ve emek örgütlerinin özelleştirmeye karşı gösterecekleri direnci kırmak üzere sermaye çevrelerinde bazı yöntemler geliştirilmesi için bir uyarı niteliğindeydi.

Sendikaların büyük bölümü özellikle 1990 yılına kadar özelleştirme uygulamalarına karşı duyarsız kaldı. Hatta bazı sendikalar özelleştirmeleri destekledi; özelleştirmelerden pay alarak gelir elde etmeye çalıştı. Bazı işyerlerinin işçileri ve işyerlerinde örgütlü olan sendikalar, işlerini koruyabilmek amacıyla, özelleştirmelere katılarak işletmeyi satın alma girişiminde bulundu. 1990-1994 döneminde işçilerin ve sendikaların özelleştirme sürecine alıcı olarak girmeleri bir taraftan hükümetin desteğiyle, diğer taraftan işçilerin ve sendikaların, işsizliğin böylesine arttığı koşullarda, işyerlerinin kapanması önleme çabasının sonucu olarak gündeme geldi.

DB tarafından 1992 yılında yayınlanan *Özelleştirme: Dene-*

16 *Cumhuriyet*, 14.11.1985.

yimden Çıkan Dersler isimli kitapta şöyle deniliyordu[17]: "Özelleştirme için destek sağlamak amacıyla, ücretlilerin mülkiyete katıldıkları programlar kullanılabilir.... Özelleştirmeden korkan veya özelleştirmeye karşı çıkan işçilere, yeni özelleştirilmiş şirketlerde parasız veya düşük bedelli hisse senedi biçiminde 'tatlandırıcılar' sağlanabilir."

Türkiye'de TBMM'de temsil edilen tüm siyasal partilerin özelleştirmeyi savundukları veya en azından kabullendikleri koşullarda, yalnızca bazı sendikalar, meslek örgütleri ve demokratik kuruluşlar özelleştirmeye karşı çıktı. Bu koşullarda, hükümet önce işçilerin ve sendikaların direnişini kırmak için hisse senedi satışı yoluna başvurdu. Ancak bu girişimler başarısızlıkla sonuçlanınca, bazı sendikalara yağmadan pay vererek, sendikacılık hareketini bölmeye ve sendikaların direnişini sona erdirmeye çalıştı.

İşçilerin ve sendikaların bir bölümü ise, özellikle kamu kesiminde 1989-1993 dönemi toplu iş sözleşmeleri sonucunda artan ücretlerin ardından, üyelerinin işsiz kalmasını önlemek için kolay gözüken bir yol olarak, özelleştirilecek kuruluşlara talip olmayı seçti. Hükümetin politikalarını değiştirmek için işçi sınıfının bütününün meşru ve demokratik mücadelesini örgütlemeye henüz hazır olmayanlar, ilk olarak çaresizlik içinde işletmeleri satın alma çabasına girdi. Bazı işyerlerinde işçiler ve sendikacılar, özelleştirme sürecine alıcı olarak müdahalede bulunarak, özelleştirmeyi geciktirmeyi amaçladı ve bunda da bir ölçüde başarılı oldular. Bir kısım işçi ve sendikacı ise, çok ucuza özel sektöre yağmalatılan işletmeleri satın alarak, hiç olmazsa arsasından yararlanmayı düşünmeye başladı. Örneğin, HAK-İŞ'in Et-Balık girişimi, tam anlamıyla yağmadan bir pay alma çabasıydı.

17 Kikeri vd. (1992:60;76).

Ancak işçilerin ve sendikacıların işletmeleri satın alma girişimlerinin ardındaki belirleyici etmen, yukarıda da değinildiği gibi, işletmelerin kapatılmasını önleme çabasıydı. DB'nin yukarıda sözü edilen raporunda, işletmelerin özelleştirilmemesinin alternatifinin işletmelerin kapatılması olduğunun işçilere ve sendikalara iyi anlatılması gerektiği belirtilmektedir[18]. İşçiler ve sendikalar özelleştirmeye karşı çıktılar; ama bu engelleme sonucunda gündeme kapatma gelince, bir kısmı özelleştirmeyi kabullenirken, bir kısmı da alıcı olma çabası içine girdi.

Özelleştirmelere karşı mücadeleler daha sonraki yıllarda da devam etti; ancak sendikaların özelleştirme karşıtı mücadelesi başarılı olamadı. Sendikalar, özelleştirmeler konusunda idari yargı tarafından verilen yürütmeyi durdurma ve iptal kararlarının uygulanması için bile ciddi bir girişimde bulunmadılar. Bu süreçte Kamu İşletmeciliğini Geliştirme Merkezi'nin (KİGEM) çok önemli bir rolü oldu. Mümtaz Soysal ve Korkut Boratav'ın yönlendiriciliğinde ve Türk Harb-İş ile Petrol-İş sendikalarının katkısıyla 1994 yılı Ocak ayında başlayan çalışmalar, diğer sendikal örgütlerin katkıları da sağlanarak, 15 Ocak 1996 tarihinde KİGEM'in kurulmasıyla sonuçlandı. Ancak KİGEM'in özelleştirmelere ilişkin yürütmeyi durdurma ve iptal kararlarının alınmasına sağladığı büyük katkıya karşın, KİGEM'e gereken destek verilmedi. Sendikacılar özelleştirmeleri, ağırlıklı olarak kendi işletmelerini doğrudan ilgilendirdiği sürece önemsediler. Birçok sendikacı, sağlık ve eğitimde yaşanan ve dayatılan özelleştirmenin önemini kavrayamadı; bu konuda bir politika ve tavır geliştirmedi.

Sosyal güvenlik sisteminin DB'nin'nın talepleri doğrultusunda yeniden düzenlenmesi söz konusu olduğunda, özelleştirme karşıtlığını da içeren yeni bir platform oluştu. TÜRK-İŞ,

18 Kikeri vd. (1992:59).

HAK-İŞ, DİSK, KESK, KAMU-SEN, MEMUR-SEN, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, Tüm İşçi Emeklileri Derneği, Tüm Bağ-Kur Emeklileri Derneği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB), Türk Diş Hekimleri Birliği, Türk Eczacılar Birliği, Türk Tabipleri Birliği (TTB), Türk Veteriner Hekimleri Birliği, TÜRMOB yöneticileri 14 Temmuz 1999 günü TÜRK-İŞ Genel Merkezi'nde toplandılar. Toplantıda yapılan ortak açıklamanın bir bölümü şöyleydi:

> "14 Temmuz 1999 günü yapılan toplantıya katılan tüm kuruluşlarımız, güç ve eylem birliği içindedir... 57. Hükümetin, memur ve emekli aylıkları, sosyal güvenlik reformu, uluslararası tahkim, özelleştirme ve tarım ve hayvancılık konularında IMF'nin talimatları doğrultusunda ve ülkemizin ve halkımızın çıkarları aleyhinde aldığı kararlar, halkımızın sorunlarını daha da artırmaktadır. Sosyal güvenlik reformu adı altında sunulan taslak, sosyal devleti ve sosyal güvenlik kuruluşlarını çökertecek, mezarda emekliliği getirecek, kaçak işçiliği yaygınlaştıracak, özel sigortacılığı güçlendirecektir...
>
> Kuruluşlarımız, memur ve emekli aylıklarına yapılan zam oranının artırılması ve insan onuruna yaraşır bir düzeye yükseltilmesi, sosyal güvenlik reformu tasarısının görüşülmesinin durdurularak sigortalıların ve emeklilerin çıkarları ve talepleri doğrultusunda düzeltilmesi, sosyal devletin korunması ve uluslararası tahkimin ve özelleştirmenin engellenmesi için verilecek meşru ve demokratik mücadelede tam bir işbirliği, güçbirliği ve bütünlük içinde hareket edeceklerdir. Kuruluşlarımızın ülkemizin her tarafındaki yerel örgütleri de aynı anlayış içinde davranacaklardır."

Ancak özelleştirme uygulamaları daha sonraki dönemde de devam etti. Emek Platformu'nun eylemleri bu süreci engelleyemedi. 2001 Şubat krizinden sonra gündeme getirilen istikrar programına karşı Emek Platformu 2001 yılı Mart ayında "Emek Platformu Programı"nı yayımladı. Bu programda özelleştirme konusunda şu talepler yer alıyordu:

"Özelleştirmeler ve işten çıkartmalar derhal durdurulmalıdır. "Kaynak yaratma" adı altında ülkemizin bağımsızlığı, gelişmesi ve geleceği için stratejik önemi haiz olan savunma, ulaştırma, iletişim, enerji dağıtımı, madencilik, kentsel hizmetler, tarım vb. sektörlerdeki KİT'leri bile satmayı öngören politikalar terk edilmelidir...

Ülkemizde "Stratejik Ulusal Enerji Planı" acilen hazırlanmalı ve kısa, orta ve uzun vadeli alt planlar hızla devreye sokulmalıdır. Sektördeki tüm özelleştirmeler geri alınmalı ve tüm imtiyazlar iptal edilmelidir. Enerjiyi ucuza üretebildiğimiz ölçüde sanayi ürünlerimizin rekabet şansı olabileceği unutulmamalıdır. Ucuza üretmenin birinci koşulu, ulusal kaynaklarımızın ulusal politikalar çerçevesinde hızla değerlendirilmesinden geçmektedir. Alternatif temiz enerji kaynaklarına yönelinmelidir."

İşletmeleri satın alma girişimlerinin ve özelleştirme karşıtı genel mücadelenin başarısızlıkla sonuçlanması üzerine, özelleştirilen işyerlerinde tepkiler gelişti. Bu tepkilerin TEKEL işçilerinin direnişinden önceki iki önemli örneği, SEKA İzmit Fabrikası ile Seydişehir Alüminyum Fabrikası işçilerinin direnişleriydi.

SEKA İzmit Fabrikası'nın özelleştirilmek amacıyla kapatılmak istenmesine, çalışan işçilerin örgütlü olduğu Selüloz-İş Sendikası ve işçiler, 19 Ocak 2005 günü, işyerini işgal ederek yanıt verdiler. İşgal eylemi 51 gün sürdü. SEKA eylemi geniş bir kamuoyu desteği sağladı. Siyasal partiler, sendikalar ve konfederasyonlar, demokratik kitle örgütleri, yöre esnafı, çeşitli dernekler bu eylemi desteklediler. TÜRK-İŞ Başkanlar Kurulu da 1 Mart 2005 günü İzmit'te yaptığı toplantısında bu eyleme destek verdi ve 4 Mart 2005 günü işyerlerini terk etmeme kararı aldı. Kararın bazı bölümleri aşağıda sunulmaktadır:

"TÜRK-İŞ Başkanlar Kurulu, Türk işçi hareketi tarihine şanlı bir sayfa açan SEKA işçisini, onlara büyük destek veren eşleri ile ço-

> cuklarını ve toplumumuzun tüm duyarlı kesimlerini kutlamakta ve onları saygı ile selamlamaktadır. Başkanlar Kurulumuz, ülkemiz sanayiinin temel kuruluşları olan TEKEL, Telekom, THY, Şeker Sanayi, Tüpraş, Petkim, Limanlar, Madenler ve enerjinin özelleştirilmesinin yanı sıra ülkemiz kağıt sanayiinin temel taşı SEKA İşletmesi'nin, sat-kapat-kurtul mantığıyla yapılan özelleştirme uygulamaları nedeniyle kapatılmasına karşı olduğunu bir kez daha açıklamaktadır. Başkanlar Kurulumuz, Hükümetin SEKA İzmit İşletmesi'nin üretiminin tamamen durdurulması yönündeki tasarrufuna karşı tüm milli değerlerimize ve kuruluşlarımıza olduğu gibi, SEKA'ya da sahip çıkmakta ve SEKA'nın üretime devam etmesi kararlılığını sürdürmektedir... TÜRK-İŞ topluluğu, SEKA işçisiyle dayanışma amacıyla 4 Mart 2005 Cuma günü bir günlük işyerlerini terk etmeme eylemini gerçekleştirecektir. Başkanlar Kurulumuz, SEKA İzmit İşletmesi'nde demokratik haklarını kullanarak haklı ve meşru bir direniş gösteren işçilerimize yönelik güvenlik güçlerinin müdahalesine karşı tüm çalışanları, Sendikalarımızı ve toplumumuzu duyarlı olmaya çağırmaktadır. Böyle bir müdahalenin olması halinde TÜRK-İŞ topluluğu, tüm çalışanları ile birlikte ülke genelinde en etkin eylemlerle cevap verecektir."

Ancak 4 Mart 2005 eylemi etkili olacak kadar başarılı değildi.

Etibank'ın tasfiyesinden sonra Seydişehir Alüminyum Tesisleri, Eti Alüminyum A.Ş. olarak yapılandırıldı. Eti Alüminyum'un özelleştirilmesi süreci, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 13 Ağustos 2003 günlü kararıyla başladı. Çok önemli bir hidroelektrik santral olan Oymapınar Barajı Hidroelektrik Üretim Tesisleri de, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 8 Eylül 2003 günlü kararıyla özelleştirme kapsamına alındı ve Eti Alüminyum A.Ş.'ye devredildi.

Seydişehir işçisi, işyerine sahip çıktı. 23 Mayıs 2005 günü Eti Alüminyum'u almayı planlayan 30 şirketin 45 yetkilisi fabrikayı gezmek için geldiklerinde, işçiler buna engel oldu. Po-

lisin ve jandarmanın müdahalesi sonrasında çıkan olaylarda 30'dan fazla işçi ve 20 dolayında polis yaralandı. İşçilere, aileleri ve Seydişehir halkı tam destek verdi.

6.3. TEKEL İşçilerinin Direnişi, 2009-10

6.3.1. TEKEL İşçilerinin Direnişine Önsöz: Tütünde Yeni Bağımlılık

TEKEL Tütün işçilerinin Aralık 2009'dan Mart 2010 başına kadar Kızılay (Ankara)'da gerçekleştirdikleri direniş, belki tütün-sigara ve içkideki özelleştirme sürecini geri çevirmedi; ama bu sürecin bir gayri-millileştirme ve talandan ibaret olduğunu tüm topluma gösterdi. Aynı zamanda, özelleştirmelerde bir istihdam hedefi gözetmeyerek Anayasa'nın sosyal devlet ilkesine sırt çeviren ve çalışanları bir de kısaca 4/C olarak anılan, ne iş ne de sosyal güvencesi olmayan bir eğreti statüye mahkum eden iktidarın emek karşıtı yüzünü de ele verdi. Bu bakımdan TEKEL Tütün işçilerinin direnişi hem kendileri, hem özelleştirme sırasını bekleyen KİT çalışanları, hem de tüm toplum için bir ders niteliğinde oldu.

Tütün/sigara konusunda Türkiye'nin gelişmiş ülke merkezli ulus-ötesi tütün tekellerinin çıkarına düzenlemeler yapması yeni değildir. Birinci Özal Hükümeti'nden itibaren bu alanda ülke ve toplum çıkarlarını tamamen gözardı eden tavizler dönemi açılmıştı. Süreci özetleyelim:

> 1984 yılında sigara ithalat yasağı kaldırıldı. Gerekçe yabancı sigara kaçağıyla mücadeleydi.
>
> 1989 yılında tütün ithalatı serbest bırakıldı. Sonuç: Tütün ithalatı hızla artarak 1999'da Türkiye tütün üretiminin beşte birine ulaştı. Bu ithalatın yaklaşık % 80'i TEKEL'ce gerçekleşti-

rildi. Sigara üretimi için kullanılan işlenmiş yerli yaprak tütün miktarı geriledi.

1989-92 sürecinde yabancı sigaraların yabancı ortaklı özel sektörce ülke içinde üretilmesine olanak sağlandı. Sonuç: Türkiye'de üretilen sigara içinde ithal tütünün payı, 1989 yılında % 6.7'den 1999 yılında % 40'a ulaştı. TEKEL de yabancı tütüne dayalı "TEKEL 2000", "2001" gibi sigara üretimine girişti.

Amerikan tipi tütünün daha fazla bağımlılık yaratıcı özelliği nedeniyle, iç tüketimde 1990'larda çok hızlı bir artış görüldü. Buna rağmen TEKEL'in yurtiçi sigara arzındaki payı azalarak 1999 yılında % 70'e geriledi. Ulus-ötesi tekellerin iştahı TEKEL'in % 70'lik pazar payındaydı. IMF'ye 9 Aralık 1999'de verilen Niyet Mektubu'nda tarımda tüm destekleme kurumlarının özelleştirilmesi veya tasfiyesi niyeti Türkiye'ye dikte ettirilmişti. 2000 ekonomik programının çöküşü üzerine acze düşen DSP-MHP-ANAP koalisyon hükümetine dayatmaları kabul ettirmek kolaylaştı. Türkiye'de tütüncülüğü bitiren, tütün/sigara ve alkollü içkilerde devlet tekeline son veren, TEKEL'in parçalanarak özelleştirilmesinin önündeki yasal engelleri kaldıran 4685 Sayılı Tütün Kanunu bu gelişmelerin bir sonucu olarak 20.06.2001 tarihinde TBMM'de kabul edildi.

Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer 6 Temmuz 2001'de bu kanunu onaylamayarak TBMM'ye geri gönderdi. Ancak Kanun Meclis'ten hiçbir değişikliğe uğramadan yeniden geçirildi.

TEKEL özelleştirmesinin son perdesinde sahneye liberal-muhafazakar AKP çıkacaktı. 2003'ten itibaren Türkiye'de tüm zamanların en özelleştirmeci ve teslimiyetçi dönemi yaşanmaya başlandı. AKP döneminde 2003 sonunda TEKEL İçki

İşletmeleri MEY İçki'ye talan koşullarında 292 milyon dolara satıldı. Oysa, aynı dönemde şirketin sadece içki stokları 126 milyon doları buluyordu. Bunun yanı sıra, işçilerinin kıdem tazminatı olan 32 milyon dolar da devlete yüklendi ve devirden sadece 9 gün önce, satılan şirketin TEKEL AŞ'ye olan 307 trilyonluk borcunun tasfiyesine karar verildi. Dahası, bir YDK raporuna göre, TEKEL İçki'nin genel müdürü devirden önce 100 trilyonluk hammadde alarak devleti zarara uğratmış ve Kamu Etik Yönetmeliği'ne aykırı olarak MEY İçki'ye genel müdür olmuştu. Alıcılar 2 yılı ödemesiz banka kredisiyle TEKEL İçki'yi devralmalarının üzerinden iki yıl geçmeden, yani ceplerinden tek kuruş dahi çıkmadan şirketin % 90 hissesini 810 milyon dolara (yani toplam değeri 900 milyona) Texas Pacific Group'a sattılar.

Bu arada TEKEL'in tütün ve sigara işletmelerine, ilk satış ihalesinde bir milyar 150 milyon dolarlık teklif verildi, ama bu fiyat ancak işletmelerin stoklarındaki ürün değerine denk geldiği için satış gerçekleşmedi.

2007 seçimlerinden güç alan AKP, TEKEL'in tütün ve sigara işletmelerini Haziran 2008'de 1,7 milyar dolara British American Tobacco'ya (BAT) sattı. Üstelik, ilk özelleştirme girişiminden farklı olarak, bu defa şirketin borçları ile çalışanların kıdem tazminatları yükü de devletçe üstlenildi.

6.3.2. 657 Sayılı Kanun, Madde 4, Fıkra C

TEKEL işçilerinin kamuoyuna öğrettiği 4/C diye anılan düzenleme nedir? 4/C hukuk açısından nasıl değerlendirilmelidir? Türkiye emekçileri açısından 4/C'nin anlamı nedir? Bu soruları cevaplamaya kamu sektöründeki çalışma statülerini inceleyerek başlamak gerekir.

Kamu sektöründe 2009 yılı sonlarında toplam 3 milyona yakın insan çalışıyordu:

(i) Bu kişilerin yaklaşık 2 milyon 100 bini memur statüsündeydi. Bunların durumu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/A maddesiyle tanımlanmıştır.

(ii) Bu kişilerin yaklaşık 300 bini sözleşmeli personeldir. Bunların bir bölümü, 657 sayılı Kanun'un 4/B maddesine, bir bölümü ise 399 sayılı KHK'ya bağlıdır.

(iii) Bu kişilerin yaklaşık 19 bini geçici personeldir. Bu kategoridekilerin durumu 657 sayılı Kanun'un 4/C maddesinde şöyle tanımlanmıştır: "Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimseler."

(iv) Bu kişilerin 415 bini sürekli işçi, 37 bini de geçici işçidir. Bu kategoridekiler ise 657 sayılı Kanun'un 4/D maddesinde tanımlanmıştır.

657 Sayılı Kanun'un 4/C'sine nasıl gelindiğini anlamak için, 1999 yılına dönmek uygun olacaktır. 1999'da Bülent Ecevit başkanlığında kurulan 57. (koalisyon) hükümeti, özelleştirilen işletmelerde işsiz kalan işçilerin, sendikalarının oluşturduğu bir listeye göre, diğer kamu kuruşlarında çalıştırılmasına olanak sağlayacak bir BKK çıkartır. Buradaki önemli ayırım, o tarihteki uygulamada ilgili personelin kamu kurumlarında "işçi" statüsünde istihdamının sürdürülmesi ve özlük haklarının korunmasıdır.

AKP hükümeti söz konusu karara, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun, 4. maddesine C bendini ekler ve "bir hizmet akdine bağlı çalışan, ancak işçi olmayan kişilerin işe alınma-

larına Bakanlar Kurulu karar verir" hükmüyle yeni bir uygulama getirir. Söz konusu ek, yasadaki ifadesiyle "özelleştirme mağdurlarının mağduriyetinin giderilmesi" amacını taşımaktadır ve bundan böyle 4/C adıyla anılacaktır. Bu uygulamadan yararlanabilmek için özelleştirme sonrası işini kaybeden işçilerin, Özelleştirme Dairesi Başkanlığı'ndan "mağduriyetlerini gösterir" bir belge almaları ve 1 ay içerisinde de 4/C statüsüne başvuruda bulunmaları gerekmektedir.

Ancak, 4/C maddesine tabi kişiler, artık "işçi" statüsünde değildir; "memur" da değildir. Dolayısıyla İş Kanunu'na bağlı değillerdir. Böylelikle yasada tanınan 45 saatlik çalışma hükümlerine de bağlı olmadıklarından, "fazla mesai", "yıllık izin" ve diğer benzeri sosyal haklardan yararlanmaları söz konusu değildir. "İşçi" ya da "memur" olmadan, "çalıştıklarından" dolayı, herhangi bir sendikaya da üye olmaları mümkün değildir. Dahası, Bakanlar Kurulu söz konusu "çalışanlar"ın **en fazla 10 ay** müddetçe ve meslekleriyle ilgili olsun, olmasın, **herhangi bir kamu kuruluşunda** çalışabileceklerine karar vermeye yetkilidir. 10. ayın sonrasında başka bir yerde çalıştırılmaları veya bütünüyle işsiz kalmaları mümkündür.

Özetle, 4/C "çalışanı" 10 ay boyunca meslekleriyle ilgisiz bir işyerinde, asgari ücret düzeyinde çalışmaya mecbur kılınmış; bağlı oldukları amirin tümüyle keyfi uygulamalarına ve iki dudağının arasındaki emirlere bağımlı bir konuma sürüklenmiştir. "4/C"nin bir "kölelik düzeni" olarak adlandırılması bu nedenledir.

AKP hükümetinin getirmiş olduğu 4-C maddesi, bir hizmet akdine bağlı olarak çalışan, ancak işçi ya da memur olmayan kişiler tanımıyla hukuk tekniğine aykırı ve 12 Eylül hukukunu canlandıran bir uygulamaya imza atmıştır. 4-C maddesi, İş Kanunu'nun özüne ve Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası

sözleşmelere aykırı bir hukuk ihlalidir. Kısaca, işçiyi 4/C uyarınca çalışmaya zorlamak, ölümü (işsizliği) gösterip, sıtmaya (4/C) razı etmek anlamı taşımaktadır.

6.3.3. Direniş Günlüğü

Türkiye Kasım 2009-Şubat 2010 döneminde işçi sınıfı hareketinin yeni bir yükselişini yaşadı. Bu yükselişte eylemin türü, süresi ve sağladığı destek açısından TEKEL işçilerinin Ankara direnişinin özel bir yeri vardır.

TEKEL işçileri Ankara'ya geldiler. AKP'yi protesto ettiler. Abdi İpekçi Parkı'nda basınçlı su ve biber gazıyla saldırıya uğradılar. Sonra da TÜRK-İŞ Genel Merkezi'nin önünde derme çatma çadırlar kurup, 78 gün beklediler. Ara sıra da çeşitli yerleri ziyaret ettiler. Ancak bulundukları bölge, başta sosyalist/komünist örgütlenmeler olmak üzere, toplumun tüm kesimlerinin ziyaret yerine döndü. Türkiye işçi sınıfı tarihinde örneği görülmemiş bir toplumsal destek ve dayanışma sağlandı.

TEKEL işçilerinin eylemi, bazı günler gündemi belirledi. Başbakan Erdoğan, "milletin emanet ettiği kasayı kusura bakmayın, soydurmayız" dedi; "yetim hakkını yedirmeyeceklerini" söyledi. Maliye Bakanı Mehmet Şimşek, "tek suçumuz, açıkta kalan işçilere merhametli olmak" dedi. Bir Bakan da işçileri PKK'lı olmakla suçladı. Hükümetin, haklarını kaybetmek istemedikleri için barışçıl tepkilerini gösteren TEKEL işçilerine yönelik hoşgörüsüz tavrı, hem geniş çevrelerin büyük tepkisini çekti, hem de işçilerin direnme ruhunu güçlendirdi. Televizyon kanallarının ve gazetelerin büyük bölümünün bu eyleme olumlu bakmasının en önemli nedeni, hükümetin Abdi İpekçi Parkı'ndaki haksız ve kanundışı tavrıydı. Polisin bu tavrı olmasaydı, TEKEL direnişi olmazdı. Bu haksız saldırının

mağdurlarına acımayla başlayan ilgi ve destek, eylemin sürmesiyle birlikte saygıya ve dayanışmaya dönüştü[19].

TEKEL işçilerinin eylemi, bir eylemlilik dalgasıyla birlikte gelişti. KAMU-SEN ve KESK, 25 Kasım 2009 günü birlikte grev yaptı. Birleşik Kamu-İş ve diğer bazı örgütler de bu eylemi destekledi. TEKEL işçileri 15 Aralık'ta Ankara'ya gelerek bir direniş başlattı. Aynı günlerde İstanbul'da İtfaiye işçileri onurlu bir mücadeleyi sürdürüyordu. Sağlık çalışanları 19 Ocak günü iş durdurdu. Eczacılar direniş yaptı. TÜRK-İŞ'in 17 Ocak 2010 Ankara Sıhhiye mitingi başarılıydı. TEKEL işçileri 19 Ocak günü açlık grevine başladı. 4 Şubat 2010 günü, pek de başarılı olmayan bir genel grev girişimi gerçekleştirildi. Bu arada, ataması yapılmayan öğretmenler de eyleme geçti.

Eylemin toplum desteğini ardına alarak sürmesi üzerine hükümet daha önceki katı tutumundan taviz vererek, 4/C kapsamında istihdam edilenlerin çalışma koşullarını iyileştiren 4 Şubat 2010 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı'nı çıkardı. Daha önce geçerli olan 10 Ocak 2009 tarihli düzenleme ile karşılaştırıldığında, çalışanların şu kazanımları elde ettikleri görülüyor:

(i) Bir mali yıl içindeki çalışma süresi üst sınırının on aydan onbir aya çıkarılması;

(ii) Brüt aylık ücretlere esas olacak gösterge rakamlarının tüm eğitim kademeleri için yükseltilmesi,

19 Sağlanan desteği ve dayanışmayı belki en iyi açıklayan olay ise, bir kadın Tekel direnişçisinin anlattıklarıdır: "Küçük bir çocuk elinde iki paket bisküvi ile geldi, baktık utandı, yanaşamıyor yanımıza. Sonra çekine çekine, 'açlık grevinde misiniz,' diye sordu. 'Yok,' dedik, 'içerdekiler açlık grevinde, biz değiliz.' Bisküvileri verdi, mendil satıyormuş sokakta, iki gündür kazandıklarıyla almışlar arkadaşları ile birlikte. Eli havada kaldı, hiçbirimiz uzanıp alamadık bir süre. Kalıverdik öyle. Sonra bir erkek arkadaşımız haykıra haykıra ağlamaya başladı, çok gördüm erkeklerin gözyaşı döktüğünü, ama ilk kez haykıra haykıra ağladığını gördüm. Zor günler yaşıyoruz, sinirlerimiz yıpranıyor, ama işte bu dayanışma ayakta tutuyor bizleri" (www.haber.sol.org.tr).

(iii) Geçici personelin kendilerine verilen görevleri çalışma saatlerine bağlı kalmaksızın ve bir ek ödeme yapılmaksızın yerine getirmelerini öngören angarya hükmünün kaldırılması ve çalıştıkları kurumda geçerli olan çalışma saat ve sürelerine uyulması;

(iv) Çalışılan her ay için azami ücretli izin süresinin her ay için bir günden iki güne çıkarılması;

(v) Doktor raporu ile kanıtlanan hastalıklar için ücretli hastalık izninin her dört ay için azami iki gün yerine, yılda azami otuz güne çıkarılması;

(vi) Geçici personele "iş sonu tazminatı" hakkının tanınması. TEKEL işçilerinin kararlı eylemi olmasaydı, bu kazanımların hiçbiri söz konusu olmayacaktı. Hükümet, aşağıdaki hususlarda iyileştirmeye yanaşmadı:

(i) Toplu iş sözleşmeleri veya başka yollarla geçici personelin ikramiye gibi ek gelir elde etme yasağı korundu;

(ii) Çalışılan kurum dışında ek çalışma yasağı sürdürüldü;

(iii) Geçici personelin emekliliğine hak kazandığında derhal işten çıkarılmasını öngören hükümler yerinde kaldı.

Bütün bu iyileştirmelere karşın, 4/C statüsünde istihdam edilen personelin hak ve özgürlükleri, memur ve işçi statüsünde istihdam edilenlerle kıyaslandığında yine çok geride kaldı ve TEKEL işçileri bu çağdışı düzenlemeye karşı mücadelelerini Bakanlar Kurulu'nun 4 Şubat 2010 tarihli kararından sonra da sürdürdüler.

TEKEL işçilerinin eyleminde yaşanan bir tehlike, 4857 Sayılı İş Kanunu'na göre, üst üste iki gün haklı bir nedene dayanmaksızın işe gitmeyen işçilerin iş sözleşmelerinin tazminatsız olarak sona erdirilebilmesiydi. Ancak eylemin kitleselliği ve sağladığı kamuoyu desteği, Hükümetin bu yetkisini kullanma-

sını engelledi. İşçilerin iş sözleşmeleri 31 Ocak 2010 itibariyle sona erdirilince, bu korku da sona erdi. 1 Şubat'tan itibaren mücadelede yeni bir aşamaya geçildi. AKP iktidarının 1 Şubat 2010 günü yapılan görüşmelerde de işçileri 4/C'ye zorlaması, daha fazla işçinin aileleriyle birlikte Ankara'ya gelerek eyleme katılmasına yol açtı.

Hükümet bu eylemin başarısının diğer işçilere örnek olacağının farkındaydı. Ancak sağlanmış olan kamuoyu desteği, Hükümetin yeniden sert önlemlere başvurmasını engelledi. Başbakan, TEKEL işçilerinin yarattığı fiili durumu 28 Şubat'a kadar kabullendiğini açıklamak zorunda kaldı. Yine de hükümet, TEKEL işçilerinin karşısında zayıf gözükmek istemedi; eylemlerin arkasının geleceği korkusu ile TEKEL işçilerinin direncini kırmaya çalıştı.

Eylem 2 Mart 2010'un ötesine geçseydi, TEKEL işçilerinin birçoğu çaresizlik içinde 4/C statüsünde çalışmayı kabullenmek zorunda kalacak, Ankara'daki çadırlarda kalan az sayıdaki işçi de polis zoruyla çadırlardan çıkarılacaktı. Danıştay 12. Dairesi'nin 1 Mart 2010 tarihli kararı, TEKEL işçilerini rahatlattı. Danıştay'ın kararında, işçilerin 4/C statüsüne geçmeleri için Bakanlar Kurulu kararlarıyla getirilmiş olan 30 günlük süre konusunda yürütmeyi durdurma kararı verildi. Sendika ve işçiler, bunu büyük bir başarı kabul ederek, eylemi kendiliklerinden bitirdiler. Böylece, yenilgi olasılığı giderek artan bir eylem, yenilmeden sonuçlandırılmış oldu. Tekgıda-İş Sendikası ve TEKEL işçileri, bir taraftan Danıştay'ın yeni kararlarını beklerken, diğer taraftan hükümeti sıkıştıracak yeni eylemler yapacaklarını açıkladılar. Bu eylemlerin ilki 1 Nisan 2010'da gerçekleştirildi ve güvenlik güçlerince zor kullanılarak engellendi.

Hukuki süreç, daha sonra emekçiler aleyhine gelişti. Ana-

yasa Mahkemesi, hem 5510 sayılı Sosyal Güvenlik Kanunu'nun 5754 sayılı Kanun'la değişik yirmi ayrı madde ya da hükmünü, hem de Devlet Memurları Kanunu'nun, memur ya da işçi statüsü dışında geçici personel istihdamı öngören, çalışma yaşamına ilişkin yasaların güvencesi dışında kalan ve çalışanı tasfiye'ye dönüştürülen 4/C maddesini inceledi ve 30.3.2011 günlü toplantısında, incelediği tüm maddeleri Anayasa'ya aykırı bulmadı. Böylece, güvencesiz ve esnek istihdam Anayasa Mahkemesi'nden de onay almış oldu.

6.3.4. Değerlendirme

Neoliberal politikaların çok boyutlu saldırıları altında yıllardır ezilmekte olan emekçi kesimlerin son yıllarda neden TEKEL kadar başarılı bir direniş ortaya koyamamış oldukları ya da daha önce çok sayıda işçi 4/C kapsamında istihdama kaydırılmışken, bunun TEKEL'in özelleştirilmesi sürecinde neden sessizce kabullenilmediği gibi sorulara farklı bakış açılarından farklı yanıtlar verilebilir. Ancak, TEKEL direnişinin pek çok kişi tarafından kolayca kabul edilebilecek önemli bir özelliği "kendiliğinden" gelişmiş olmasıdır. TEKEL işçilerinin Abdi İpekçi parkında maruz kaldığı orantısız polis şiddeti ve bu saldırının toplum vicdanında yarattığı tahribatın, kararlı bir direnişin gelişmesinde belirleyici olduğu söylenebilir.

Öte yandan, TEKEL direnişinin etkili olmasının bir nedeni de yeniliğiydi. Türkiye işçi sınıfı tarihinde yürüyüşler, mitingler, grevler, iş yavaşlatmalar, iş durdurmalar, işyeri işgalleri, sakal boykotları, yemek boykotları gibi birçok eylem türü vardır. Ancak yüzlerce kişinin Türkiye'nin dört bir tarafından Ankara'ya gelerek, Kızılay'da sokaklara yerleşmesi, derme çatma çadırlar kurması ve oturması, ara sıra da Meclis'e ve siyasal partilere gruplar göndermesi biçiminde bir eylem daha önce

yapılmamıştı. Eylem kitleseldi. Sermayenin denetimindeki televizyon kanalları ve gazeteler bile bu sakin ve kararlı işçileri görmezden gelemedi. Oturma eylemi, güç toplamada işyeri işgalinden daha etkili oldu. TEKEL işçileri, haklılıklarını geniş halk kitlelerine iletince güçlendiler. Güçlenmelerini sağlayan radikal ve militan eylemlilik değil, mağdurluk, kararlı sükûnet ve uyguladıkları yeni eylem türü oldu.

Oğuz'a göre, bu yeni eylem türü, kitlesel işsizlik, parçalanma ve istikrarsız istihdam koşulları ile karşı karşıya bulunan emekçilerin, bu yeni koşullara karşı koyma çabasının bir ürünüydü ve en büyük başarısı da, istikrarsız istihdam koşulları (*precarious working conditions*) nedeniyle toplumda ve hatta emekçiler arasında görünmez hale gelen emek sömürüsünü, gözler önüne sermesi, görünür kılmasıydı.[20] Bu yönüyle, TEKEL direnişi başından beri emekçilerin, aileleriyle birlikte ya da onlardan uzağa yerlerinden edilme tehdidi altında çalışma dayatmasına ve yaşam koşullarının kötüleşmesine karşı çıkışlarının bir ifadesiydi.

TEKEL işçilerinin eylemi, toplumda mevcut eşitsizliklere ve adaletsizliklere karşı duyulan tepkinin harekete geçirip, iktidara yönelmesine de imkân verdi. İktidara tepki duyup, bunu örgütlü ve kitlesel biçimde ifade edemeyen birçok kesim, TEKEL işçilerine büyük yakınlık duydu ve kendiliğinden destek kampanyaları örgütledi. Eylem, iktidarın gerçek yüzünü sadece eylemcilere değil, tüm topluma da gösteren bir dönüm noktası oldu. AKP iktidarının emek dostu olmayan yüzü, daha açık görülebildi; yolsuzlukların ve şaibeli özelleştirmelerin birer istisna değil, iktidar partisinin varlık nedeni olduğu anlaşılabildi. İktidar ilk kez toplumun geniş kesimlerine maskesiz

20 Oğuz (2010). Oğuz, 2004 yılında dünya nüfusunun %86'sını oluşturan 90 ülkede yapılan bir ILO çalışmasının, bu ülkelerdeki işçilerin %73'ünün istikrarsız çalışma koşullarına sahip olduğunu ortaya koyduğunu belirtmektedir.

haliyle görünebildi. Bunu sağlayan TEKEL işçisi bu nedenle hedeflediğinden çok daha büyük bir işi şimdiden başarmış durumdadır. Bu nedenle TEKEL işçisinin eylem kararlılığı, hızlı bilinçlenme süreci her türlü övgünün üzerindedir.

TEKEL işçileri, bu eylemleri ve kararlı tavırlarıyla, birçok sendikanın % 10 barajının altında kalmasına neden olacak ve işçi simsarlığının önünü açacak kanun taslağının Meclis'e verilmesini de engelledi; gündemdeki şeker ve enerji özelleştirmelerini erteletti. TEKEL işçilerinin eylemi sayesinde, 4/C kapsamında çalışanların haklarında ve çalışma koşullarında önemli gelişmeler sağlandı. Sendikacıların toplumsal itibarlarının büyük yolsuzluk tespit ve iddialarıyla iyice sarsıldığı bir dönemde, sendikalar görece itibar kazandı ve iktidar ciddi ölçüde yıprandı. Sendikalara duyulan güvenin artmasıyla, bazı işyerlerinde sendikalara üye olma eğilimi güçlendi.

Öte yandan, TEKEL direnişinin kuşkusuz en büyük önemi, Türkiye'nin dört bir tarafından gelmiş işçilerin, uzun bir süre aynı mekânı, aynı zorlukları, aynı coşkuyu yaşamasında gizlidir. Farklı bölgelerin, siyasal eğilimlerin insanları bugüne kadar mitinglerde, toplantılarda, çeşitli etkinliklerde bir araya gelmişti. Ancak ilk kez, güvenlik güçlerinin saldırısını ve ardından gelen zorlukları birlikte göğüslediler; birbirlerine güvenerek ve dayanarak, birbirlerine karşı önyargılarını aşarak ayakta kalabildiler. Emekçilerin etnik kökenlerine ve inançlarına göre birbirine düşman edilmeye çalışıldığı bir dönemde, TEKEL eylemi bu pratik içinde emekçileri birleştirdi. Sonuç olarak direniş, E.P.Thompson'ın deyişiyle "birbiriyle görünüşte ilgisiz ve ayrı olayları, deneyimde ve bilinçte birleştirerek" insan ilişkileri içinde "sınıfı"kuran bir tarihsel an oldu.[21]

21 Thompson (1963).

7

Tarım ve Tarım Emekçileri



21. yüzyılın ilk onyılında Türkiye tarımında neler oldu, neler yapılmak istendi ve hangi sonuçlara varıldı? Ayrıca, bugünkü kriz koşullarında tarımsal üretimi ve çiftçiyi desteklemek için ne yapılıyor ve ne yapılmalıydı? Bu bölümde bu konular ele alınacaktır.

7.1. 2000'lerin Tarım Politikalarına Fikri Altyapıyı Hazırlama Girişimleri

Türkiye tarımında geniş ölçekli altüst oluş ve tasfiye sürecini 9 Aralık 1999'da IMF'ye verilen kapsamlı niyet mektubuyla başlatmak mümkündür. Ama her şeyin bir anda başlamış olduğu gibi yanlış bir izlenime düşülmemesi için sürecin hazırlık dönemine de bakılmasında yarar vardır. Gerçekte 24 Ocak 1980 kararları Türkiye'nin bağımsız ekonomik politikalar oluşturma yeteneğini köreltme bakımından asıl başlangıç noktasıdır. İkinci dönüm noktası, 1980'li yıllarda bastırılmış sosyal ve siyasal tepkilerin 1989'dan sonra açığa çıkması sonucunda emekçi sınıflar lehine düzeltici bazı maliye politikalarının devreye sokulmak zorunda kalınmasıdır. Buradan üçün-

cü bir uğrak noktası olarak, yeniden emekçinin ve çiftçinin sırtından negatif gelir transferleri dönemini başlatan 5 Nisan 1994 Kararları'na gelinecektir. Kamu harcamalarını ve iç talebi bastırma ve vergi yükünü giderek daha fazla geniş toplum kesimlerine taşıtma biçimlerinde ortaya çıkacak olan bu yeni baskılama dönemi tarımsal destekleri tayınlamayı öncelikli bir hedefi olarak görecektir. Desteklenen ürün sayısı yeniden 9'a düşürülecek, girdi desteği azaltılacak, TSKB'ler destekleme dışına çıkarılarak bunlara sadece kredi desteği sürdürülecektir. IMF gözetiminde uygulamaya konulan bu programın bazı kısıtlamaları siyasal istikrarsızlıklar nedeniyle **bir yıldan daha kalıcı olamayacak** ve 1999 sonuna kadar tarımsal desteklemede daralma/genişleme dönemleri birbirini izleyecektir.

Ancak 1990'larda izleyen onyılı belirleyecek **iki gelişme** daha olacaktır. Bunlardan **birincisi**, Türkiye'de ilk kez tarımsal destekleme modelinde neo-liberal yönelişli bir dönüşüm gereğinin özellikle Hazine Müsteşarlığı ve giderek de DPT teknokratları çevrelerinde yerleşmeye başlamasıdır. IMF-DB ikizinin ve neoliberal ideoloji üretim merkezlerinin telkinleri doğrultusunda tarımsal desteklemede bir zihniyet değişimi gerekliliği aşılandıktan sonra bu yönde politika oluşturmaya ve devletin resmi belgelerine işlenmeye başlanmıştır. Özellikle Çiller (1993-96) ve kısmen Yılmaz (1997-99) Hükümetleri döneminde bu dönüşümün zihinsel altyapısı hazırlanmış, mevcut destekleme araçları yerine tarımsal fiyat oluşumunu etkilemeyen bir Doğrudan Gelir Desteği (DGD) modeline geçilmesi ilk kez Yedinci Plan (1996-2000) metnine işlenmiştir.

Bundan **sonraki adım**, yerli siyasetçilerin tarım politikalarındaki (ve diğer alanlardaki) sözde popülizmini altedecek biçimde bir dış otoritenin devreye sokulması yönünde çalışmak olacak ve zayıf koalisyon dönemlerinde ekonomi bürokrasisi,

IMF/DB bürokrasisini yardıma çağıracaktır. Temmuz 1998'de hiçbir zorunluluk yokken IMF ile Yakın İzleme Anlaşması'na varılacak ve böylelikle 2000 yılı başından itibaren geçilecek Stand-by düzenlemesinin ön alıştırması başlatılmış olacaktır. Türkiye'de siyasetçinin iplerinin ve ekonomide karar alma düzeneklerinin IMF/DB aracılığıyla dış hegemonik güçlerin denetimine geçmesi süreci böylece 1998'den itibaren yeniden çalışmaya başlayacak, 9 Aralık 1999'daki birinci niyet mektubuyla **ilk aşamanın** sonuna ve ikincisinin başlangıcına gelinecektir.

İkinci aşama 2000 sonrasındaki onyılın bütününü kapsamakla birlikte, başlangıçta bir alt hazırlık evresine daha ihtiyaç duyulacaktır. Türkiye bir ödemeler dengesi sorunu yaşamadığı, yani gerekli koşullar oluşmadığı halde IMF ile girişilen stand-by düzenlemesi, 2000 yılında döviz kuru çıpasına dayalı bir ekonomik stabilizasyonu öngörecek, ama beklenebileceği gibi bu programdan daha birinci uygulama yılı sonunda büyük bir cari işlemler açığı ve bunun sonucunda güçlü bir devalüasyon baskısı ve mali krizle çıkılacaktır. Programın başında Türkiye'de varolmayan dış açık sorunu IMF programının uygulamasıyla yaratılacak, ama çöküşün sorumluluğu (Anayasa kitapçığı masalıyla) yerli siyasetçilerin üzerine yıkılacaktır. 2001 Şubat çöküşünün Koalisyon Hükümeti üzerinde yarattığı korku ve panik, DB üzerinden ekonomi bakanı ithal edilmesi, daha hızlı yapısal düzenleme dayatmalarına gidilmesi ("15 günde 15 yasa") ve IMF çevreleriyle anlaşma tazelenmesiyle sonuçlanacaktır. Böylece ikinci aşamanın başlangıcındaki hazırlık evresi de tamamlanmış olacak, programın "kaçınılmazlığı" daha da vurgulanmış olacaktır.

7.2. Niyet Mektuplarıyla Çizilen Tarım Politikaları

2000 yılında başlayan stand-by programı çerçevesinde dördü IMF'ye ve biri DB'ye verilen beş niyet mektubu, onyıllık bir dönemin politikalarını belirlemiştir. Bu mektuplar sırasıyla şu tarihlerde verilmiştir:

9 Aralık 1999: Stand-by'ı başlatan ana belge (Metinde (NM1).

10 Mart 2000: DB'ye verilen Niyet Mektubu. (Metinde (NMDB).

(**10 Mart 2000**'de ayrıca IMF'ye **İlk Ek** Niyet Mektubu da verilmiştir; ancak bu birinci gözden geçirmede tarıma ilişkin değinmeler yoktur, çünkü aynı tarihte zaten DB'ye verilen Niyet Mektubu bir işbölümünü yerine getirmiştir).

22 Haziran 2000 :İkinci Gözden Geçirme kapsamında verilen **İkinci Ek** Niyet Mektubu: (NM2)

18 Aralık 2000 : **Üçüncü Ek** Niyet Mektubu: (NM3)

3 Mayıs 2001(IMF'ce kabul tarihi 15 Mayıs 2001): **Yeni** Niyet Mektubu: (NM4)

Niyet mektuplarında tarıma ilişkin yeniden yapılandırmanın özüne bakılırsa, önerilen model mevcut destekleme araçlarının tümüyle tasfiye edilerek tek bir destekleme aracının, DGD'nin yürürlüğe sokulması anlayışına dayalıdır. Uygulamaya geçmek için hiç zaman kaybedilmemiştir. Henüz 14 Mart 2000 tarihinde, DGD uygulamasına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı yayınlanmış ve 2000 yılı yazında pilot uygulamalara geçilmiştir. Program öngörülerinin uygulama vadeleri konusunda aslında kararlı bir katılık vardır: "Tarım politikalarının reformunda, tüm dolaylı destek politikalarından 2002 sonuna kadar kademeli olarak vazgeçilmesi ve doğrudan gelir desteği sisteminin uygulanmasına geçilmesi amaçlanmaktadır"

(NM3). 2001 krizinden sonra gelen (NM4) ile bu süre sadece bazı bakımlardan 2003 sonuna kadar uzatılmıştır.

10 Mart 2000'de pek adetten olmadığı halde DB'ye da bir niyet mektubunun verilmesi ve öngörülen "Tarım Reformu Uygulama Projesi"nin (TRUP veya İngilizcesiyle ARIP) tamamen DB gözetiminde uygulanması, bu dönemin altı çizilmesi gereken özelliklerindendir. DB'na verilen Niyet Mektubu (NMDB) da bir kararlılık örneğidir: "Tarım alanında, Hükümet, büyümenin desteklenmesi ve tarımsal destekleme politikalarının bütçe ve tüketiciler üzerindeki yükünün azaltılması için geçmişe kesin bir set çekme niyetindedir. Orta vadeli hedef, hükümetin sübvanse ettiği girdi, kredi ve temel mahsullerdeki fiyat desteklerine dayanan mevcut sistemin, zaman içerisinde küçük çiftçileri giderek daha fazla hedefleyecek doğrudan gelir desteği programı ile değiştirilmesidir" Aynı metinde, "tarımsal reform programı, devletin tarımsal üretim ile tarımsal sanayi üretiminde doğrudan bir rol almaktan çekilmesine yönelik orta vadeli hedef doğrultusunda, sektördeki devlet varlıklarının ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesini kapsamaktadır" ifadesine yer verilmektedir.

Satır aralarına sızan bir başka gerekçe, "TSKB'lerin bağımsız kurumlar haline dönüştürülmesi", "TSKB'lere tam özerklik sağlayacak yasanın çıkarılması" (...) ve "bu yasayla TSKB'lerin işletilmesinde bütün öncelik haklarının ve hükümetin rolünün ortadan kaldırılması"dır. Nitekim, TSKB'leri mali desteklerin dışına itecek olan yasal düzenleme DB uzmanlarının hazırladığı yasa taslağı metni üzerinden geliştirilecek ve henüz programın altıncı ayında, 16 Haziran 2000'de 4572 sayılı Kanun'la yürürlüğe sokulacaktır (bkz. 7.6).

İç desteklerin daraltılması ve/veya tasfiyesine yönelik uygulama araçlarının hangi ayrıntı düzeyiyle ele alındığını Çerçeve

7.1'den izlemek olanaklıdır. Bu çizelgede görülen kapsamdaki müdahaleler, alışıldık niyet mektuplarının uygulamalarını çok aşan metinlerle karşı karşıya olduğumuzu göstermektedir. Türkiye'de tarımın dönüştürülmesi değil, büyük ölçekli tasfiyesi anlamına gelen bütün bu dayatmaların, 57. Hükümetin DSP-MHP kanadının 'ulusalcı-milliyetçi' unsurlarına kolayca kabul ettirilmesinin de gösterdiği gibi, sistemin topyekun dayatmalarına karşı bağımsızlıktan yana, kararlı bir politikanın takipçisi olmayan ve yeterli bir iktisadi formasyona sahip bulunmayan siyasal kadrolar kolayca çaresizliğe ve teslimiyetçiliğe itilebilmektedirler.

Çerçeve 7-1: Temel Hedef: "Tüm Dolaylı Destek Politikalarından 2002 Sonuna Kadar Kademeli Olarak Vazgeçilmesi ve Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Uygulanmasına Geçilmesi" (NM1 ve 3, NMDB).

a) Fiyatlar:

- Alım fiyatlarının hedeflenen enflasyona endekslenmesi (NM1);
- Buğday fiyatlarının Şikago Borsası fiyatları referans alınarak oluşturulması;
- TMO satış fiyatlarının maliyetleri karşılayacak düzeyde tutulması (NM1 ve NM3);
- 2002'de destekleme fiyatı açıklamaya son verilmesi.

b) Destekleme alımlarında fiziki sınırlamalar:

- Şekerpancarı kotalarının belirlenmesi (2000 yılında başlatılıp giderek daraltılarak);
- Tütünde destekleme alımının 2001'de sona erdirilmesi (NM3);
- TMO stoklarının azaltılması.

c) Mali destek sınırlamaları:

- Şeker Fab.A.Ş'nin zararlarının karşılanmasının bütçeye konulan sabit ödeneği aşmaması;
- Yağlı tohum ve bitkilerde destek primlerinin sınırlandırılması (NMDB);
- Çay budama tazminat ödemelerinin azaltılması ve bütçe ödenekleriyle sınırlandırılması (NMDB);
- Girdi (gübre) desteğinin nominal olarak sabit tutularak tedricen tasfiyesi (NM1, NMDB, NM3);
- TSKB'lere devletçe "herhangi bir mali destek sağlanamayacağı"nın yasa hükmü yapılması (NM1, NMDB, NM3);

- TCZB'nın kredi sübvansiyonu toplam maliyetinin 1999'a göre yarı yarıya düşürülmesi. Bu amaçla ZB tarımsal kredi faizlerinin % 60-65 düzeyindeki oranlarının gösterge faiz hadlerine eşit oluncaya kadar düşürülmemesi (NMDB). (Böylece 2000'de tarım kredilerinin faizi, kamu borçlanma faizlerinin ortalama % 38 olan düzeyinin çok üzerinde tutulabilmiştir).

d) Özelleştirme:

Orta Vadeli Hedef: Devletin tarımsal üretim ile tarımsal sanayi üretiminde doğrudan bir rol almaktan çekilmesi (NM3). TCZB dışındaki özelleştirmelerin 2002'de tamamlanması.

- TŞFAŞ : 2001'de en az 6 şeker fabrikasının özelleştirilmesi; gerisinin 2002 sonuna kadar satılması (NM3) ;
- TEKEL:

  Tütün işleme birimlerinin ÖİB'na devredilmesi (ÖYK kararı Ocak 2001 sonundan önce çıkarılacak);

  Alkollü İçkiler Kanunu'nun Ocak 2001'de çıkarılarak sektörün özel girişime açılması;

  Tütünde destekleme alımına son verecek, tütün alımında ihale mekanizmasını oluşturacak Tütün Kanunu'nun Ocak 2001'de çıkarılması (NM3);
- TCZB: En geç 4,5 yıllık bir süre içinde özelleştirilmesi;
- ÇAYKUR: Çay işletmelerinin özelleştirilmesi (NMDB);
- TZDK, TİGEM, TÜGSAŞ, İGSAŞ Özelleştirme kapsamında kalmaya devam etmeleri ve hızla özelleştirilmeleri (NMDB) ;
- TSKB:2000'de yürürlüğe girecek bir yasayla tedricen özelleştirme/ küçülme programın başlatılması (16 Haziran 2000'de 4572 Sayılı Kanun çıkarıldı).

7.3. Doğrudan Gelir Desteği Oyalaması, 2001-2007

Önerilen DGD modelinin, Türkiye'de yıllarca denenmiş ve giderek olgunlaşmış destekleme kurumlarının ve politika araçlarının yerini alması isteniyordu. Karmaşık bir düzeneğin yerine önerilen bu tek parça politika aracı başlangıçta her türlü üretim ve verimlilik referanslarından yalıtılmış sor derece basit bir modeldi. Türkiye tarımı dönüştürülürken ayrıca bir deneme laboratuarı olarak da işlev görmesi isteniyordu. Bir başka açıdan da DGD modeliyle, tarımsal desteklerde köklü olduğu kadar hızlı bir gerilemenin yaratacağı toplumsal tepkileri yatıştıracak bir **geçiş dönemi** sosyal politika aracının devreye sokulması amaçlanıyordu. Bu sayede,

(i) Girdi ve ürün fiyatları oluşumunda piyasa egemenliği pekiştirilirken buna tarım üreticisinden gelebilecek toplumsal tepkiler yumuşatılacak;

(ii) Tarımsal ürünler dış ticaretinde ülke net ithalatçı konuma gelirken, sektör tepkilerinin kitleselleşmesi engellenecek;

(iii) Küçük çiftçi giderek üretimden koparılırken, kırsal göç ve işsizlik şiddetlenirken, zarar gören geniş kitlelerin şikayetçi olması önlenebilecek;

(vi) Nakit desteklerin cazibesiyle çiftçi oyalanırken, destekleme ödeneği giderek sembolik düzeye indirilip DGD de fark ettirmeden sistemden çıkarılacak;

(v) Bütçe dışında destekleme fonlarının oluşması engellenecek, böylece "saydamlık" gerekçesi ardında hem Türkiye'nin tarım politikaları daha kolay denetlenebilecek, hem de ülkenin dış borç yükümlülüklerini aksatmaması güvenceye alınabilecek;

(vi) DGD kapsamında çiftçi kayıt sistemi tamamlanarak bir tarım envanteri oluşturulacak ve böylece içeriden ve dışarıdan daha

kolay izlenebilir ve müdahale edilebilir bir yapı oluşturulabilecekti.

Gerek Yedinci Plan'da, gerekse Niyet Mektuplarında ortaya konulan gerekçelerden biri, 2000 öncesinin fiyat, girdi ve kredi desteklerinin daha çok zengin çiftçilere yaradığı ve tarım içindeki eşitsizlerin büyümesine katkıda bulunduğuydu. Yedi yıllık DGD uygulamasının gösterdiği ise, bu dönemde sadece dışa bağımlılığın artmadığı, aynı zamanda tarım ile tarım dışı sektörler arasındaki mesafenin tarım aleyhine açıldığı, ama özellikle de tarım içindeki eşitsizliklerin büyümüş olduğuydu.

DGD sistemi, mülkiyet esaslı ve dönüme göre sabit oranlı uygulandığından, iddianın aksine, en yoksul köylülere daha az ulaşmış veya daha az yarar sağlamıştır. DB'nin 2004 tarihli raporu olsun, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'nın saptamaları olsun, hemen her çalışmanın ortak bulgusu, DGD'nin eşitsizlikleri arttıran niteliği olmuştur.

DGD Programı 2001'de başlatılıp 2007 yılı sonu itibariyle tamamlanmıştır. 2001'deki küçük ödemeler 2000'deki pilot bölge uygulamalarına ilişkindir. DGD ödemelerinin 2008'de de gözükmesi, ödemelerdeki olağan sarkmalar nedeniyledir (Tablo 7-1). Bununla birlikte, gelir transferindeki bu hızlı reel ve nominal gerilemenin sosyal/siyasal tepkilere neden olmaması için sisteme eklemeler yapılmıştır. 2006'da başlatılan "organik tarım primi" ve "toprak analizi primi" çiftçinin küçük bir bölümünü ilgilendirdiğinden daha geniş çiftçi kesimine yönelik olarak da sembolik bir mazot ve gübre desteği başlatılmıştır. Ama bu eklemelerle bile, 2003'e kıyasla reel gelir aşınması telafi edilememiştir. DGD'nin destekleme sistemi içindeki payının azaltılması, diğer desteklerin arttırılması yoluyla değil, çiftçinin DGD hakkının eritilmesiyle sağlanmıştır. Üretici gözünde destekler çeşitlendirilerek bir yanılsama ya-

ratılmış, ancak toplam desteklerin bütçe ve milli gelir içindeki payı düşük düzeylerde tutulmuştur.

Tablo 7-1: Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri Seyri

Yıl	Dekar/TL	Ödenen yıl itibariyleDGD ödemeleri (milyon TL)	DGD/Toplam Destek içindeki % payı
2001	10	84	
2002	13.2*	1,877	79
2003	16*	1,942	83
2004	16	2,125	69
2005	16	1,673	45
2006	10**	2,653	56
2007	7***	1,640	29
2008		1,140****	32
Toplam		13,134	

Bir önceki yıla göre enflasyon kadar arttırılmıştır.

2006'da organik tarım yapanlara ayrıca 3 TL/dekar, toprak analizi yaptıranlara 1 TL/dekar ek DGD ödendi.

*** 2007'de organik tarım yapanlara 5 TL/dekar, toprak analizi yaptıranlara 1 TL/dekar ek DGD ödendi.

**** 2007 yılına ait ödeme.

Kaynak: Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı verilerinden hesaplanmıştır.

Sonuçta, 2000 öncesinin destekleme sistemini "adaletsiz" olduğu gerekçesiyle ortadan kaldıranların, uygulamaya koydukları destekleme sistemini de **aynı gerekçeyle** aşındırmaya ve giderek sistemden çıkarmanın gerekçelerini üretmeye çalışmaları çok öğreticidir.

Tablo 7-1'de gösterildiği gibi, yedi yıllık uygulama döneminin toplamı olarak üreticiye 13,1 milyar TL'lik DGD ödemesi yapılmıştır. Yedi yılın toplamı olan bu tutar, tek bir yılın, 2008 yılının GSMH'sinin % 1,4'ü oranındadır; oysa 2006 yılının Tarım Kanunu'na göre, tarıma desteklerin yıllık düzeyi GSMH'nın % 1'inden az olmamalıdır.

7.4. IMF ve DB İkizlerinin Başarabildikleri-Başaramadıkları

2000–2008 arasında uygulanan TRUP Projesi, bazı bakımlardan 2007 sonunda, bazı bakımlardan IMF programının sona erdiği Mayıs 2008'de, ama her bakımdan 31 Aralık 2008 tarihi itibariyle sona ermiş durumdadır. Ama bu programın yerine tutarlı bir model koyamayan siyasal yönetim, söz konusu politikaların bozulmuş mecralarında yolunu bulmaya çalışmaktan başka bir çözüm üretememiş, 2006 yılında çıkardığı Tarım Kanunu'nu bile uygulamaktan aciz kalmıştır.

2000 yılından itibaren uygulanan programın bazı sonuçlarının muhasebesini yaparsak, nereden bakıldığına bağlı olarak TRUP'un "başarı" veya "başarısızlık" hanesine şunlar yazılabilir:

(i) Tarımsal KİT'ler başta olmak üzere özelleştirme/ tasfiye/ aşındırma/ işlevsizleştirme mekanizmaları önemli ölçüde sonuca ulaştırılmıştır;

(ii) Tarıma yönelik destekler 2003-2008 döneminin yıllık ortalaması olarak GSMH'nın % 0.6'sına geriletilmiştir;

(iii) Tarımsal örgütlenme, özellikle de TSKB'ler zayıflatılmıştır;

(iv) Üreticiler önce DGD'ye bağımlı duruma getirilmiş, yani "üreten çiftçi" konumundan "muhtaç çiftçi" konumuna geçirilmiş, ardından da yüzüstü bırakılarak yeni bir "yoksul çiftçi" kategorisi oluşturulmuştur;

(v) 2000-2009 arasındaki 10 yılın birikimli tarım dış ticareti bilançosunun net bakiyesi negatiftir;

(vi) Özellikle girdi üretimi/ girdi fiyatları ile tarımsal ürün fiyatlarının oluşumu tamamen piyasaya bırakıldığı, için dönem boyunca iç ticaret hadleri tarım aleyhine gelişmiştir (Boratav, 2009:11);

(vii) Tarım kredilerinin nominal faiz hadleri düşmekle birlikte düşüş enflasyondan daha yavaş olmuş ve tarımın reel faiz oran-

ları negatiften pozitife dönmüştür; böylece tarımsal kredilerin toplam kredi hacmindeki payı 1999-2000'deki ortalama % 9.5 düzeyinden 2002-2008 arasında ortalama % 4'e kadar gerilemiştir (Günaydın, 2009: 187-9). Gerçi bu payın 2005'te % 3.5'e kadar gerileyip 2008'de % 4.6'ya çıkması, önemli (iki katı aşkın) bir kredi hacmi genişlemesi anlamına da gelmiştir, bunun ardında hem yeni bir kredi genişlemesi konjonktürü, hem de geri dönmeyen kredilerin yeni faiz yükleriyle canlı tutulmaya çalışılması vardır. Tarımsal krediler salt Ziraat Bankası (TCZB) üzerinden değil (bu bankanın tarımsal kredilerde 2004'te % 98 olan payı, 2007'de % 47'ye gerilemiştir), birçok özel bankanın ödeme vadelerini hasat dönemine denk getiren tarımsal kredilerle sisteme girerek üreticileri çekebilmeleriyle de büyümüştür. Bu banka çeşitlenmesi, bir banka borcunu başka banka borcuyla kapatan üretici açısından da geçici bir sığınak oluşturmuştur; ancak çiftçilerin büyük bir kesimi 10 yıllık TRUP dönemi sonunda icralık durumdadır ve bu nedenle üretimi terk etme aşamasındadır;

(viii) Tarımsal istihdamda hızlı bir çözülme yaşanmış; Ağustos 2000'de 8.9 milyondan Ağustos 2008'de 6.3 milyona gerilemiş yani 2.6 milyon işgücü açığa çıkmıştır;

Kısacası 2000'lerdeki "yapısal dönüşüm", öngörüldüğü ve istendiği gibi tarımsal katma değerin GSYİH içindeki payını hızla geriletmiştir. TÜİK'e göre 1998 fiyatlarıyla 2002'de % 12.2 olan bu pay, 2007'de % 8.9'a, 2008'de % 9.2'ye gerilemiştir. Dolayısıyla, 2000'lerde uygulanan TRUP, tarım açısından son derece olumsuz etkileri ve geriye kalan tortularıyla anılacaktır.

IMF/DB ikizlerinin kendi adlarına herhalde en önemli başarıları, tüm desteklerin bütçede yer almasını ve bunların ulusal gelirin binde altısı civarında bir payı pek aşmamasını sağlamalarıdır. **Bu, en fazla değer verilen, en kritik çıpadır** ve faiz dışı fazla ve bütçe kontrolleri üzerinden sıkı denetime alınmıştır. Öyle ki, IMF programı sonlandıktan sonra dahi bu

yönde müdahalelerden geri durulmamıştır. Bu kısıtın yol açtığı tahribatın azımsanmaması gerekir. **Bu çıpanın sınırları içinde kalındığı sürece tarımsal politikalarla istenildiği gibi oynanılmasına, gerekirse DGD'den çıkılmasına, üretime dayalı destekler verilmesine, bu bağlamda "havza modelleri" oluşturulmasına göz yumulabilecektir.**

7.5. Kriz Sürecinde Tarımsal Destekleri Azaltma Politikası ve Yeni Stratejiler

Tarımdaki tasfiye sürecinin en kritik politika aracını, tarıma dönük desteklerin dönem boyunca sınırlandırılması ve bunun sıkı bir denetim altında tutulması oluşturmuştu. Kriz yılı olan 2009'da tarımsal desteklerin daha da düşürülerek GSMH'nın binde 5'ine geriletilmesi, Türkiye'nin ne ölçüde bağımlı kılındığının bir başka göstergesi olmuştur. Gelişmiş ülkeler genişletici maliye politikalarına yönelirken Türkiye gibi dış açık veren çevre ülkelerine dayatılan daraltıcı politikalar, 1998-2008 arasında 10 yıllık IMF güdümünden sonra Türkiye'nin kendi yolunu çizebilecek politika esnekliğini tümüyle yitirdiğini göstermekteydi. 2009 bütçesi 5.5 milyar TL'lik bir tarımsal destekleme ödeneğiyle sunulmuş, ancak son gün IMF telkinleriyle verilen iktidar grubu önergesiyle % 10 azaltılarak 4.95 milyar TL düzeyine çekilmişti. Gerçekleşme bunun dahi altında kalacaktı (bkz. Tablo 7.2; 7.3).

Bu ödenek azaltımı derhal arz açığı olan ürünlere yapılan prim desteklerine yansıtılmıştı (Tablo 7-4). 2008 yılına ait olmakla birlikte geç açıklama/geç ödeme nedeniyle 2009 bütçesinden ödenen primler aslında Eylül 2008'de önceki yıla kıyasla 1 kuruş civarında cüzi artışlarla ilan edilmişti (*RG*, 25 Ekim 2008); ancak IMF müdahalesi sonrasında resmi tebliğdeki miktarlardan % onluk kesintiler devreye girecek ve uygulanamayan "artıştan" genelde daha fazla azalış olacaktı.

Tablo 7-2: Tarım Destekleme Bütçelerinin Dağılımı, 2005-2010 (Cari fiyatlarla, milyon TL)

	2005	2006	2007	2008	2009*	2010**
1. Alan bazlı tarımsal destekler	**2 353**	**2 653**	**2 525**	**2 040**	**1 227**	**2 190**
- DGD	1 673	2 653	1 640	1 140	0	0
- Ek ödeme (org. tarım, top. analizi) (1)			10		32	106
- Mazot	410	0	480	492	469	555
- Gübre	270	0	345	352	596	704
- Sertifikalı tohum ve fidan			50	56	119	60
- Fındık						706
- Alternatif ürün ödemeleri (tütün,fındık)(2)					4	49
- Çevre tarım alanlarının korunması (3)					7	9
2. Fark ödemesi (prim) destekleri	**897**	**1 292**	**1 797**	**1 848**	**1 790**	**1 818**
- Arz açığı olan ürünlere ödemeler (4)	622	1 085	1 273	1 135	948	1 058
- Hububat	205	120	435	610	670	630
- Çay	70	87	89	103	113	115
- Bakliyat (Kuru fasulye, nohut, mercimek)					59	15
3. Hayvancılık destek ödemeleri	**345**	**661**	**741**	**1 095**	**1 003**	**1 252**
4. Kırsal kalkınma amaçlı tarım desteği	**0**	**0**	**80**	**109**	**277**	**155**
5.Tarımsigortası desteği	**0**	**2**	**40**	**47**	**61**	**70**
6. Telafi edici ödemeler (patates sığılı, çay budama tazminatı)	**56**	**67**	**79**	**80**	**85**	**76**
7. Diğer tarımsal amaçlı destekler	**57**	**72**	**26**	**43**	**55**	**44**
8. GAP kırsal kalkınma ve hayvancılık					**85**	**108**
9. Kuraklık desteği			**266**	**547**		
TOPLAM	**3 708**	**4 747**	**5 555**	**5 809**	**4 582**	**5 713**

Kaynak: Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı: 2004-2008 için Bütçe Kesin Hesapları ve Dünya (2009 yılındaki çeşitli sayılar).

* Gerçekleşme tahmini.

**Program tahmini.

(1) 2005 ve 2006 yıllarında DGD ödemelerine dahildir. 2007 ve 2008 yılları dışında "iyi tarım" ödemelerini de içerir.

(2) 2010 bütçesinde fındığa alternatif ürün ödemesi olarak 41 milyon TL ödenek ayrılmıştır. Dolayısıyla 2010 bütçesinin fındık desteği toplamı 706+41=747 milyon TL olup, toplam desteklerin % 13.3'üne, alan bazlı desteklerin ise % 34'üne karşılık gelmektedir. Bu, ilerde 5.1 ayırımında ayrıntılandırılacak havza modeline bağlı yeni bir durumdur.

(3) Çevre amaçlı tarım alanlarının korunması (ÇATAK) TRUP kapsamında yürütülmüştür.

(4) Kütlü pamuk, zeytinyağı, ayçiçeği, soya fasulyesi, kanola, aspir ve dane mısıra ödenmektedir. (bkz. Tablo 7.4)

Tablo 7-2 ve 7-3, aslında 2008'e kıyasla tarımsal destekleme bütçesindeki toplu azalmanın % 10'dan daha şiddetli olduğunu gösteriyor. 2008'e göre 2009 tarım destekleme bütçesi tam olarak % **21** oranında azalmıştır. Karşılaştırma arızi etkenler ayıklanarak yani 2008'deki kuraklık desteği çıkarılarak yapılsa dahi, 2008'e kıyasla % **13'lük** bir destek azalışı ortaya çıkmaktadır.

Tablo 7-2'nin gösterdiği bir başka gerçek, 2010 yılı tarımsal destekleme öngörüsünün dahi 2007-2008 yıllarının ortalama düzeyini aşamadığıdır. Hatta 2010 bütçesine ilk kez konulan fındık alan desteği hariç tutulursa, 5 milyarın altında bir destek tutarı kalacaktır ki 2007-2008 düzeylerinin ve 2009 için teklif edilen ama uygulanamayan ödeneğin hayli altında kaldığı görülecektir.

Tablo 7-3: Tarım Destekleme Bütçelerinin Dağılımı, 2005-2010 (%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Alan bazlı tarımsal destekler	**63,5**	**55,9**	**45,5**	**35,1**	**26,8**	**38,3**
- DGD	45,1	55,9	29,5	19,6		
- Mazot	11,1		8,6	8,4	10,2	9,7
- Gübre	7,2		6,2	6,1	13,0	12,3
- Fındık						12,4
- Diğerleri			0,9	1,1	2,8	1,9
2. Fark ödemesi (prim) destekleri	**24,1**	**27,2**	**32,3**	**31,8**	**39,1**	**31,8**
- Arz açığı olan ürünlere ödemeler	16,7	22,8	22,9	19,5	20,6	18,5
- Hububat	5,5	2,5	7,8	10,5	14,6	11,0
- Çay	1,8	1,8	1,6	1,7	2,4	2,0
- Bakliyat					1,2	0,2
3. Hayvancılık destek ödemeleri	**9,3**	**13,9**	**13,3**	**18,8**	**21,8**	**21,9**
4. Diğer tarımsal amaçlı destekler	**3,0**	**2,9**	**4,1**	**4,8**	**12,2**	**7,9**
5.Kuraklık desteği			**4,7**	**9,4**		
TOPLAM	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Kaynak: Tablo 7-2.

Tablo 7-4: IMF Müdahalesiyle Prim Desteklerinde Kesintiler (krş/kg)

	2007/2008	2008/2009	
		Önce	Sonra
Kütlü pamuk (sertifikalı)	34.8	36.0	32.4
Kütlü pamuk (sertifikasız)	29.0	30.0	27.0
Yağlık ayçiçeği	20.0	21.0	18.9
Soya fasulyesi (sertifikalı)	26.4	27.5	24.8
Kanola	22.0	23.0	20.7
Aspir	22.0	23.0	20.7
Zeytinyağı	20.0	21.0	18.9
Buğday	4.5	5.0	4.5
Dane mısır	2.0	4.0	3.6
Arpa, yulaf, çavdar	3.5	4.0	3.6
Çeltik	9.0	10.0	9.0

Kaynak: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Tebliği, 25 Ekim 2008 tarihli Resmi Gazete; ve *Dünya*, 2009 Ocak ve 2009 Kasım tarihli çeşitli sayılar.

Açıklama: Birinci sütunda 2007 için olup 2008 bütçesiyle ödenen primler gösterilmektedir. İkinci sütunda, 2008 için olup 2009 için ödeme programına alındığı halde uygulama fırsatı bulamayan primler; üçüncü sütunda 2 ay sonra değiştirilerek 2009'da ödenen primler yer almaktadır.

2005-2010 döneminde desteklemenin bileşimine ve eğilim kaymalarına bakıldığında, **alan bazlı tarımsal desteklerin** ezici ağırlığının, 2007'den sonra DGD'nin sistemden çıkmasıyla azaldığı görülmektedir. 2010'daki yeni artış eğilimi fındık desteğine bağlı olmuştur; ama bunun aşağıda 7.5.2'de ayrıntıları verilen yeni fındık stratejisinin üç yıllık uygulama döneminden sonra ne kadar süreceği belirsizdir. Alan bazlı desteklerde gübrede son iki yılda önem artışı görülmektedir. **Fark ödemesi (prim) destekleri** toplam destekler içinde üçte birlik bir paya yükselmiştir. Bunlar içinde arz açığı olan ürünlere ödemeler daha belirleyicidir; ancak tahıl desteklerinde de önemli bir artış eğilimi vardır. Aşağıda 7.5.1 ayırımında özetlenen "havza modeli" bu desteklerin payını 2010 sonrasında biraz daha arttırabilecektir. **Hayvancılık desteklerinin** göreli önemi de 2005 sonrasında iki kattan fazla artmıştır. **Diğer desteklerde** de, istikrarsız olmakla birlikte, genel bir pay artışı eğilimi görülmektedir. **Kuraklık desteği**, tanım gereği arızi bir uygulamadır; ama tespit edilen hasarın çok altında ödeme yapıldığı kaydedilmelidir. Tarım sigortasına yapılan devlet desteğiyle görüntü kurtarılmakta, ama gerçekte doğal afetler karşısında üretici piyasaya terkedilerek çaresiz bırakılmaktadır.

7.5.1. Destekler Gerilerken "Havza Modeli"

Kriz yılı olan 2009 bütçesinde bir yandan tarımsal destek miktarları sınırlanırken, diğer yandan Temmuz 2009'da Tarım Bakanı Eker tarafından "tarımda bir devrim" olarak nitelenen bir "havza modeli" ortaya atılıyordu. Aslında, bu modelin bakandan önce *Dünya* Gazetesi'nin tarım yazarı Ali Ekber Yıldırım tarafından bir seri yazıyla (*Dünya*, 6-9 Temmuz 2009) duyurulmuş olması, belki de modelin kendisinden daha çok şey anlatıyordu: Milyonlarca çiftçiyi ilgilendiren bir "dönüşüm"

tasarısı, tarımın örgütlü temsilcilerinin görüşü alınmadan ve kamuoyuna açık bir tartışmaya konu olmadan son şekli verilerek ortaya atılabiliyordu! Gerçekte Niyet Mektupları süreci ile izlenen bu yöntem arasında bir farklılık yoktu; tarımın kaderi tepeden inme kararlarla belirleniyordu.

30 havzada 16 ürüne destek verilmesi üzerine kurgulanan bu modelle ilgili yasal dayanak 2 Mart 2010 tarihinde yayımlanacaktı (BKK, 2 Mart 2010). Bu BKK sonrasında, 2009 tarihli "devrim"den geriye çok daha sönük ve genelde çok sorunlu bir havza-ürün eşleştirmesi kalacaktı.

Modelin iddiası, mevcut destekleme politikasını havzaların ekosistemine göre belirlenmiş ürünlere öncelik vererek sürdürmekti. Ülkede önce 190 tarım havzası saptanmış ama yönetilebilir olması açısından birleştirmelerle tarım coğrafyası 30 havzaya ayrılmıştı. Destekleme kapsamında olan 16 ürün belirlenerek bu havzalara dağıtılmıştı. Söz konusu ürünler yukarıdaki Tablo 7-2 ve 7-3'de "fark ödemesi sistemi" içinde yer alan bitkisel ürünlerdi. Bu 16 ürün şunlardı: Kütlü pamuk, yağlık ayçiçeği, zeytinyağı, soya fasulyesi, aspir, kanola, dane mısır, buğday, arpa, çavdar, yulaf, çeltik, kuru fasulye, mercimek, nohut, tritikale (modelin hazırlık aşamasında **üretim deseni çıkarılan** 24 üründen 8 ürün (fındık, limon, portakal, üzüm, fiğ, yonca, soğan, susam) elendikten sonra Temmuz 2009'da duyurulan havza modelinde 16 ürün kapsamında **çay** da yer alırken yerine pek bilinmeyen tritikalenin getirilmesi, arz fazlası olduğu düşünülen ürünleri -bunlar geniş bir üretici kitlesini ilgilendirseler bile- giderek destekleme dışına çıkarma kararlılığının bir göstergesi sayılabilir).

Biraz daha ayrıntıya inilirse, **tahıllarda** buğdaya her havzada destek verilmesine rağmen ekim alanının ve destek miktarının biraz azaltılması; çavdar ve arpada desteğin ve dolayısıyla

üretimin artması; yulaf ve çeltikte üretimin mevcuda kıyasla daha az havzada yapılması ve üretim artışlarının sınırlı kalması öngörülmektedir. Mısırda destek tutarı 2008'in altında kalacak olmakla birlikte üretimin 5 milyon tona fırlaması beklenmektedir. **Baklagillerden** nohutta alanın, mercimekte üretimin düşmesi, kuru fasulyede her ikisinin de artması istenmektedir. **Arz açığı olan yağlı bitkilerden** soya ve ayçiçeğinde hem destek hem büyük üretim artışı beklentisi vardır; daha sınırlı ekimi olan kanola ve aspirde de benzer durum söz konusudur; yağlık zeytinde ise destek azalırken değer artışı yaşanacağı umulmaktadır (bu değer artışı birim fiyatta olmaktan ziyade, bugünkü yeni dikim zeytinliklerin üretimi katlaması ve böylece toplam ürün miktarının ve değerinin artması biçiminde olmalıdır); pamukta ise, ekim alanının azalması, ama üretim miktarında değişimin sınırlı kalması umulmaktadır. Pamuk gibi yıllık ithalatın bir milyon tonu bulduğu bir sanayi girdisinde havza modelinin bir değişiklik öngörmemesi çok ciddi bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır.

Ürün deseninin uygun ekolojilere göre yoğunlaştırılması ve bunun için desteklemenin havza temelinde örgütlenmesi ve denetlenmesi modeli ilk bakışta doğru bir başlangıç sayılabilir. Mart 2010'dan sonra sektörden modele yöneltilen eleştirilerin yoğunlaşması, bunun aksini söylemektedir.

Modelin içerdiği diğer sorunların altını çizmeye çalışalım:

(i) Kapsanan ürünlerin büyük bölümü esasen bu havzalarda önemli ölçüde üretildikleri için burada ürün desenini yeniden şekillendirecek bir yenilik yoktur. Ürünlerin çok büyük bölümü bütün havzalarda birden desteklenmektedir; örneğin üç ürün (buğday, arpa ve mısır) bütün havzalarda desteklenmektedir; beş havzada kapsanan ürün sayısı 15 - 16'dır; 19 havzada kapsanan ürün 10 14 arasındadır; dolayısıyla "havza-ürün yoğunlaşması modeli" anlamını yitirmektedir.

(ii) Bazı havzalar için önerilen ürünler, aslında o havzada desteklenmesi uygun olmayacak niteliktedir; örneğin Kıyı Ege Havzası veya Güney Marmara Havzası gibi sulak bölgelerde kurak arazi bölgelerinin ürünleri olan mercimek, nohut ve kuru fasulyenin desteklenmesinin anlamı nedir? Pamukta alan sınırlaması öngörmek, zaten işleyen bir süreci kabullenmekten başka ne anlama gelmektedir?

(iii) Havza modelinde bazı ürünlerin ekim alanı ve üretimlerinin daraltılması yoluyla da ürün deseninin yeniden yapılandırılması öngörüldüğüne göre, 2010'da alan bazlı destekleme ödenekleri içinde en büyük payları alacak olan fındık ve çayın bu modelde niçin yer alınadığını açıklamak zorlaşmaktadır. Aynı mantıkla, kuru incir ve çekirdeksiz kuru üzüm gibi önemli ihraç ürünlerinin, şekerpancarı gibi stratejik bir ürünün niçin destek kapsamına alınmadığını (IMF/DB kısıtları dışında) açıklamak mümkün değildir.

(iv) Modelin uygulanmasını tam olarak görmenin -gecikmeli destekleme primi açıklanması nedeniyle- herhalde 2011'de mümkün olmasına karşın, 2010 yılında kapsanan ürünler için ödenecek primlerin ürün bazında eskiye göre anlamlı bir farklılık içermediği, destek primlerinin ürünler arası nispi yapısının da değiştirilmediği görüldüğünde, değişime dönük ciddi bir müdahale aracının ortada olmadığı saptanmaktadır.

(v) Bu durumda belki destek bütçesinde anlamlı bir artışla ürün desenine müdahale edilebilirdi. Temmuz 2009 açıklamalarında, kapsanan 16 ürüne verilen desteğin 2010-2012 aralığında 2008 yılı düzeyi olan 2.9 milyar liradan 3.9 milyar liraya çıkarılacağı ileri sürülmüştü. Ancak o tarihte kapsamda olan çay sonradan hariç tutulduğundan, bu miktarın 2.7 milyar TL'den 3.5 milyar TL'ye çıkabileceği, yani beş yıllık bir süreçte 0.8 milyar TL kadar arttırabileceği öngörülmektedir. Bu kadar sınırlı

bir artışla tarımda yeni bir model yerleştirme olanaklı görülmemektedir.

Esasen toplam destek bütçesi milli gelirin belirli bir bindesinde sabit tutulurken desteklemenin etkinliğini arttırmak bir hayalden ibaret olacaktır. Sonuçta alan bazlı desteklerde görece bir artışın diğer destek türlerinde bir azalışa yol açması veya her durumda milli gelir artışlarını izleyememesi gibi kısıtlayıcı koşullar sürebilecektir. Özetle, IMF/DB'nın bütçe kısıtları anlayışının devam ettirildiği koşullarda yeni model denemeleri bir avutma-aldatmadan öteye gidemeyecek, tarımın ve çiftçinin büyüyen sorunlarına çözüm üretemeyecek, tarımda gerçekten gereksinim duyulan devrimci bir dönüşümün yollarını açamayacaktır.

7.5.2. Fındıkta Fiskobirlik Dışarı, Piyasa İçeri

Temmuz 2009'da Havza Modeli ortaya atılırken 15 Temmuz 2009 bir BKK ile "Fındık Üreticilerine Alan Bazlı Gelir Desteği ve Alternatif Ürüne Geçen Üreticilere Telafi Edici Ödeme Yapılmasına Dair Karar" yürürlüğe giriyor ve gene aynı *RG*'de bu kararın usul ve esasları hakkında yönetmelik de yayımlanıyordu.

2009'dan başlamak üzere üç yıl süreyle uygulanacak bu Kararla, fındık dikim alanlarının 642 bin hektardan 406 bin hektara indirilmesi, bunun özendirilebilmesi için de ruhsatlı alanlarda üretim yapanlara "alan bazlı destek" verilirken, ruhsatsız alanlardakilere ise "alternatif ürün desteği" verilmesi düzenleniyordu. Bunlardan birincisi, yani 406 bin hektarlık alanda üretim yapan 209 bin üretici için dekar başına yıllık 150 TL'den 3 yılda toplam 1.8 milyar TL destek verilirken, ikincisi için 176 bin hektar ruhsatsız alandaki 81 bin üreticiye de dekar başına birinci yıl 300, izleyen yıllarda 150'şer TL olmak üzere

en fazla 600 liralık (eğer son yıl, yani 2011-12'de başvurarak fındığını söküyorsa sadece 300 liralık) ve toplamda 753 milyon TL bir destek verilmesi planlanıyordu. Böylece üç yılda alan bazlı destek ve alternatif ürün desteği programlarının toplamı olarak 2 milyar 553 milyon TL'lik bir destek öngörülüyordu.

Dolayısıyla, 2010 bütçesine fındık için alan bazlı destek için 706 milyon TL, alternatif ürün desteği olarak 41 milyon TL ödenek konulmasının nedeni buydu. Temmuz 2009'da çıkarılan bir BKK ile birinci yıl uygulamasını hemen 2009'dan başlatmak gibi bir hazırlıksızlığı içinde barındırdığı için, 2010 yılı bütçesine konulan alternatif ürün desteği ödeneği sınırlı tutulmuştu (öte yandan ruhsatsız alanlarda üretime devam edenlere veya yeni dikim yapanlara caydırıcı cezalar da getiriliyordu; ancak 750 metre karenin üzerindeki arazilerde fındık bahçelerine ruhsat verilmemesi kararı, gösterilen tepkiler üzerine yumuşatılacaktı).

Fındıktaki politika değişikliği birçok yönden eleştirilebilir. **Temel yanlış**, fındık üretiminin rekor düzeye ulaştığı 2008 yılı baz alınarak aşırı bir alan sınırlamasına gidilmesidir. Ruhsatlı alandan elde edilecek üretim olağan yıllarda ihracatı ancak karşılayabilecek düzeyde tutulacaksa, iç piyasanın talebi nasıl karşılanacak ve rezerv stoku bulundurulmayacak mıdır? Yapılması gereken, sadece ovalara taşan fındık ekiminin yasaklanması ve **yeni** fındık bahçelerinin oluşmasının engellenmesiydi. Bu kadar sınırlama yeterliydi ve kolayca yapılabilirdi. Oysa 176 bin hektar alandan fındığın sökülmesinin yapılabilirliği son derece güçtür (DB'nın dekara 200 dolarlık fındık söküm taahhüdü daha önce işe yaramamıştı; *Dünya*, 29 Temmuz 2009). Daha önemlisi, bu karar ulusal gelir kaybı, uluslararası düzlemde rekabet avantajı yitirilmesi ve bütçeye gereksiz bir maliyet yüklenmesi anlamını taşır.

Yeni fındık stratejisinin **yapısal yanlışı** ise fındık fiyatı-

nın belirlenmesinin tamamen serbest piyasaya bırakılmasıdır. Bu nedenle TMO aracılığıyla ürün alımı veya aynı anlamda Fiskobirlik'in alım kredisiyle desteklenmesi yerine, piyasanın işini kolaylaştıracak bir alan bazlı desteğe geçilmektedir. Dekara verilen destekle devlet fındık maliyetinin kiloda 1-1.5 lirasını karşılamış olacağı için fındık fiyatlarını da bu civarda tüccar lehine aşağıya çekmiş olacaktır (*Dünya*, 29 Temmuz 2009). Böylece eğer Fiskobirlik devrede olsaydı kooperatif ortakları lehine fiyat oluşumuna yukarı yönde müdahale etme potansiyelinin tam tersi bir süreç çalıştırılmış olacaktır.

Fiskobirlik yönetimini ele geçiremediği için bu Birliğin kamu ve özel bankalardan kredi teminini ve sonuçta ürün alımını engelleyen siyasal iktidar, daha sonra TMO'yu fındık alımıyla görevlendirmeye mecbur kalmıştı. İktidarı süresince yanlış veya daha doğrusu tüccar yanlısı fındık politikalarıyla hem üreticiyi, hem Fiskobirlik'i, hem de Hazine'yi zarara sokan AKP Hükümeti bu defa da üreticiyi ve onun kooperatifler birliğini (Fiskobirlik'i) dikkate almadan hazırladığı politika değişikliğiyle yeni yanlışlara savrulmaktaydı. Fiskobirlik Başkanlığına iktidarın desteğiyle getirilen ve Başbakan'ın Fiskobirlik'e yönelik suçlamalarını yanıtlayan Lütfü Bayraktar şu anlamlı açıklamayı kamuoyuyla paylaşıyordu: **"406 bin hektar alanda fındık tarımı yapılmasını ve fındık fiyatının serbest piyasa şartlarında şekillenmesini öngören stratejinin hazırlanış metodu, içeriği ve varmak istediği hedef açısından doğru olmadığını, bu sebeple de uygulanabilirliğini zor görmekteyiz.(...) Maalesef serbest piyasa modeli adıyla üreticimiz, dünyada ve ülkemizde ancak bir elin parmakları kadar olan ihracatçıya, dolayısıyla dünyada bu işi yapan büyük sermaye gruplarına teslim edilmektedir. Söz konusu bu stratejiyle üretici kaybedecek, Türkiye'nin ihraç geliri ciddi oranda azalacak, Hazine kaybedecek, bu stratejiyi uygulamaya çalışan siyaset kaybede-**

cek ve maalesef Türk fındığı dünyadaki pazarının bir kısmını ve en önemlisi pazara hakim pozisyonunun kaybedecektir... Bu kadar kaybedenin olduğu bir strateji değişikliğinde kimlerin kazanacağı da tüm kamuoyunun malumudur." (Açıklamanın tamamı için bkz. *Dünya*, 4 Ağustos 2009).

7.6. Tarımda Tasfiyenin Diğer Adı: Birlikler

7.6.1. TSKB'lerin Çözülmesi

Yukarıda ele alınan fındık ve Fiskobirlik örneği, TSKB'lerin nasıl destekleme sistemi dışına itildiklerini ve buna koşut olarak üreticinin her alanda nasıl piyasanın acımasız rekabet koşullarına terk edildiğini açık bir biçimde göstermektedir. Şimdi TSKB'lerin bütünü ve özel olarak TARİŞ örneği üzerinden giderek resmin tamamını daha iyi görmeye ve olası bir iktidar değişiminde IMF/DB'den ve temsil ettikleri küresel çıkarlardan bağımsız olarak ortaya konulabilecek çözüm önerilerini tartışmaya çalışalım.

TARİŞ Pamuk Birliği İplik Fabrikası işçileri haklarını bile alamadan Mart 2010'da çalıştıkları işyerinin iflas-tasfiye işlemiyle karşı karşıya kalınca, TEKEL'den sonra Birlikler de Türkiye gündeminde yer buldular. TEKEL'den farklı olarak burada işveren devlet değil, çiftçi örgütü olan kooperatifler birliğiydi. Ama TEKEL ve TARİŞ'in kaderleri ortaktı: İkisi de bir zamanlar önemli tarımsal destekleme işlevi gören kurumlardı. İkisi de IMF/DB programlarının ve bu programları Hükümet farkı olmaksızın uygulayan iktidarların tasfiye listesinin başındaydılar. Bunlardan TEKEL bir KİT olduğu için işi daha hızlı bitirilmişti. TSKB'ler KİT olmadıkları için devletin özelleştirme programına alınamıyor, ama adım adım tasfiyeye zorlanıyorlardı. Şimdiye kadar 16 TSKB'den ikisi (Kayısı Birlik

ve Taskobirlik) fiilen kapanmış, bazıları faaliyetlerini durdurma noktasına gelmiş (Çukobirlik, Antbirlik gibi), diğerlerinin (Tariş Pamuk Birliği gibi) bir bölümünün faaliyetleri daralmış, üretim tesislerinin ve taşınmazlarının bir bölümü satılmış veya satılma aşamasına girmiş, ama henüz son nefeslerini vermemişlerdi.

TARİŞ Pamuk İpliği Fabrikası son bir yıldır zaten faal değildi; ancak 600 kadar çalışan iki kere 6 aylık KÇÖ'den yararlandığı için sosyal bir gerginlik yaşanmamış ve kamuoyu durumun önemini fark etmemişti. TARİŞ Pamuk Birliği'nin Pamukyağı Kombinasındaki yüzlerce işçi de halen KÇÖ'den yararlanıyor; süre bitince orada da işten çıkarmalar ve tasfiye süreçleri gündeme gelecek. Diğer TSKB'lerin A.Ş. haline getirilmiş olan tarımsal sanayi tesislerinin bir bölümünde de benzer sonuçlar ortaya çıkabilecektir.

Bu duruma şu aşamalardan geçilerek gelindi:

Birincisi, Birliklerin ve tarımın **ilk idam fermanı** 9 Aralık 1999'dan başlayarak IMF'ye ve DB'na verilen Niyet Mektuplarıyla yazıldı.

İkincisi, DB'ye taahhüt edildiği gibi, Haziran 2000 tarih ve 4572 sayılı TSKB Kanunu çıkarılarak, **"Kooperatif ve Birliklere (...) devlet veya diğer kamu tüzel kişilerinden herhangi bir mali destek sağlanamaz"** hükmü getirildi ve böylece TSKB'ler için **ikinci idam fermanı** da yazılmış oldu. Aynı Kanunla Birliklerin tepesinde kurulan Yeniden Yapılandırma Kurulu (YYK), bu **tasfiye sürecine nezaret etme birimi** olarak ortaya çıkarıldı. Yedi kişilik kurulun sadece bir üyesi Birlikler temsilcisiydi. Bir özendirme ("havuç") politikası olarak Birliklerin 2000 öncesinin borçları silindi ve böylece YYK kararlarına uymaları sağlandı.

Üçüncüsü, 2002 yılında IMF ilişkisini 2004 sonunda bi-

tirme sözüyle iktidar olan AKP, tam tersine, 2008 Mayıs'ına kadar IMF düzenlemesini uzatarak tarımın ve Birliklerin tepesindeki idam fermanlarının **infaz memuru** olarak çalıştı. DGD, 2001-2007 arasında uygulandıktan sonra terk edildi. TRUP'un ve YYK'nın ömrü 2008 sonunda doldu; ama sekizinci yılını tamamlayan siyasal iktidar yeni bir ulusal tarım politikası arayışına girişmeyi aklına bile getirmedi. Yeterli ve uygun koşullu kredi desteği sağlayamayan Birlikler 2000-2010 döneminde yeniden ağır bir borç yükü biriktirdiler. 2000 sonrasında 250 milyon TL'lik Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu (DFİF) kredisiyle Birliklere sağlanan kaynaklar (her yıl yapılan geri ödemelere rağmen) Şubat 2010 itibariyle 920 milyon TL'lik bir DFİF borcuna dönüştü. Buna, Birliklerin kamu ve özel bankalara olan borçları dahil değildi.

Dördüncüsü, TSKB yönetimlerinin **birçoğu** işleyen sürecin niteliğini zamanında kavrayamadılar; 4572 Sayılı Kanun'un kendilerine tanıdığı özerkliğin aslında bir tasfiye programının "havuç"unu oluşturduğunu göremediler; bunu ortaklarına zamanında anlatıp tepkilerini örgütleyemediler; tasfiye programına karşı ortak tepki vermek üzere TSKB'ler ile sendikaların güç birliği yapmalarını düşünmediler; zaman kazanmaya ve günü kurtarmaya çalıştılar.

Birlik yönetimlerinin daha önemli stratejik hatası, ürün alımında Birliğin yeterince kaynak sağlayamadığı dönemlerde yöneticilerin günü kurtarmak için banka kredilerine başvurmaları oldu. Oysa asıl yapılması gereken, DFİF kaynağı sağlanamayan yıllarda ürün alımını yapmayarak siyasal iktidarı tarımdaki tasfiyenin asıl sorumlusu olarak kamuoyuna teşhir etmekti. Böylece hem üretici ortaklar gerçek sorumluları daha iyi görebilir, hem de şimdi TARİŞ Pamuk Birliği'nde olduğu gibi ürün alımı için banka kredisi dahi bulamaz noktaya gel-

mezler, ipotekli taşınmazlarını değerinin altında pazarlayarak borç ödemek zorunda kalmazlardı. Kuşkusuz bunun için Birlik içi iktidar kavgaları yerine tam bir dayanışma gerekiyordu ki, bu hiçbir zaman sağlanamadı.

Gene de süreci kötü yönetmekten kaynaklanan bütün bu hataların Birliklerin bugünkü duruma düşmelerindeki payı ikincil önemdedir. Asıl sorumluluk, bir ulusal tarım politikası olmayan ve bu nedenle de TSKB'leri gözden çıkarabilen teslimiyetçi yönetim anlayışlarındadır.

7.6.2. TARİŞ ve Birlikler İçin Çıkış Yolu

TSKB'ler tarımda varolan en önemli örgütlenmiş kesimi temsil etmektedir. Dolayısıyla Birliklerin elindeki en önemli güç, 14 Birliğin 700 bini aşkın ortağının haklı taleplerinin -siyasal görüş farkı tanımadan- harekete geçirilebilmesidir. O zaman siyasal **iktidarın şimdi yapmaya çalıştığı gibi tüm sorumluğu Birlik yönetimlerine atarak sorumluluktan kurtulma çabası sonuçsuz olacak ve siyasal iktidar çözüm üretmek zorunda kalacaktır.**

Bu ortak talepler şunlar olmalıdır:

Birincisi, 4572 Sayılı Kanun'un yerine geçecek yeni bir düzenlemenin yapılmasıdır. Yeni düzenleme, 4572 Sayılı Kanun'dakinin tam tersine, TSKB'lere finansman desteği sağlamayı bir devlet görevi olarak benimsenmeli ve yasal zorunluluğa bağlamalıdır. Dolayısıyla Hükümetçe yıllardır hazırlığı yapıldığı halde Meclise sunulamayan ama gerçekte tasfiye sürecini devam ettirmekten başka bir önerisi de olmayan taslağın yaklaşımı tümden değiştirilmelidir[22].

22 CHP İzmir Milletvekili Oğuz Oyan'ın bu konuları düzenleyen bir kanun teklifi 2007'den beri TBMM'de görüşme sırası beklemiş ve 2007-2011 yasama dönemi içinde görüşülememiştir.

İkincisi, Birliklerin birikmiş DFİF borçlarının hemen tahkime tabi tutulmasıdır (250 milyon TL olarak başlatılan bu krediler eğer faizsiz verilmiş ve döndürülmüş olsaydı, Birliklerin bugün geri dönmemiş 920 milyon TL DFİF borcu olmayacaktı).

Üçüncüsü, Birliklerin banka borçlarının bir kerelik Hazine hibesiyle (bir doğrudan gelir desteği mantığıyla) temizlenmesidir.

İkinci ve üçüncü sıradaki desteklerin finansmanını sağlamak için 2006 tarihli Tarım Kanunu'nda yazılı hükmün, yani bütçeye konulan tarımsal destek ödeneklerinin milli gelirin % 1'inden az olamayacağı hükmünü harekete geçirmek fazlasıyla yeterli olacaktır. Tarıma % 1 destek sağlanıyor olsaydı, 2010'da bugünkü 5,7 milyar TL yerine 10 milyar TL'lik bir destek düzeyine ulaşılırdı. Bu yaklaşık 4,3 milyar TL'lik ek finansmanın sadece üçte biri bile Birliklerin birikmiş mali sorunlarını hemen çözmeye yeterli olacaktır.

Dördüncüsü, bundan böyle Birliklere fiyat enflasyonunun en fazla yarısı düzeyindeki faizlerle DFİF kaynaklı kredi kullandırılmasıdır (bu kredi kolaylığının istismar edilmesi riskine karşı geçmiş deneyimlerden edinilmiş denetim düzenekleri getirilebilir).

Beşincisi, arz açığı olan ürünlerde (yağlı tohumlar ve bitkiler...) **fark ödemesi sistemi** devreye sokulurken, arz fazlası olan ürünlerde (fındık, çekirdeksiz kuru üzüm gibi) ise, -alternatif ürün geliştirme etkin bir biçimde desteklenirken-, devlet adına destekleme alımı yapılmasıdır (fark ödemesi için 2006 tarihli Tarım Kanunu'nun ilgili hükmünün uygulamaya konulması yeterlidir).

Altıncı olarak, ülkenin tarım ve dış ticaret politikalarının ülke çıkarları ekseninde yeniden tanımlanmalıdır. Gümrük

Birliği'nin makul bir sürede tam üyeliğe götürmediği görüldüğüne göre, Türkiye'ye üçüncü ülkeler karşısında avantajdan ziyade yükümlülük getiren Gümrük Birliği düzenlemesi mutlaka değiştirilmeli ve hiç olmazsa Türkiye'nin üçüncü ülkelerle ayrı ayrı ikili anlaşma yapması şartına bağlanmalıdır. Unutulmamalıdır ki, düşük fiyatlı veya dampingli/düşük gümrüklü Çin-Hindistan-Pakistan-Bangladeş ipliği ithalatı nedeniyle Türkiye'deki 350 iplik fabrikasından yarısı kapalıdır; geri kalanın da büyük bölümü düşük kapasiteyle çalışmaktadır.

Son olarak, KÇÖ uygulaması genişletilmeli ve böylece Birliklerin sanayi tesislerinin de içinde olduğu geniş bir alanda işletmelere toparlanma zamanı kazandırılmalıdır. 2009 yılında KÇÖ'ye getirilen geçici düzenlemeyle bu ödenek % 50 zamlı uygulanmış ve süresi de 3 aydan 12 aya kadar uzatılmıştır; böylece KÇÖ işlerlik kazanmış ve 2005-2008 döneminde bu ödeneğe hak kazananların sayısı toplamda bin kişiyi bulmamışken, sadece 2009 yılında 508 bin kişi KÇÖ'den yararlanabilmiştir. Şimdi bu ödeneğin geçici koşullarının kalıcılaştırılması ve böylece kazandığı işlerliğin sürdürülmesi ve hatta yüksek işsizlik oranının öngörüldüğü 2012 sonuna kadar 12 ay üstüne geçici olarak bir ek 6 aylık sürenin daha getirilmesiyle desteklenmesi gerekir. Buna koşut bir düzenleme de işsizlik sigortası ödeneğine hak kazanma koşullarının yumuşatılması, ödeneğin % 80 zamlı uygulanması ve ödenekten yararlanma sürelerinin 6-8-10 ay yerine 10-15-18 aya çıkarılması olacaktır. Unutulmamalıdır ki, İSF'ye giren toplam 52 milyar TL'lik kaynağa oranla, 2010 Ocak sonuna kadar ödenen toplam işsizlik sigortası ödenekleri sadece % 5.8'den, toplam KÇÖ ise binde 3.3'ten, ikisinin toplamı % 6.1'den ibarettir (bkz. Çerçeve 7-2 ve Tablo 7-5).

Sonuç olarak iktidar, uyguladığı politikaların da bir sonu-

cu olan krizin yansımaları ile daha iyi mücadele edebilmek, tarımda yol açtığı sorunlara çözüm getirebilmek, kendi tarım yasasını tüm hükümleriyle uygulamak ve 4572 Sayılı Kanun'u doğru yönde değiştirmek üzere tarımın tüm örgütlü kesimlerince göreve çağrılmalıdır.

Çerçeve 7-2: KÇÖ'nün Kaynağı İSF'nin Toplam Giderlerinde KÇÖ'nün Yükü

2010 Ocak sonuna kadar KÇÖ'den toplam harcama 173 milyon TL olmuştur. Oysa İSF'ye 2000 Haziran-2010 Ocak dönemindeki girişler toplamı 52 Milyar 380 milyon TL'dir. Buna oranlanırsa, KÇÖ yükünün binde 3 düzeyinde kaldığı görülecektir.

Aslında işsizlik sigortası ödemeleri toplamı dahi 2002'den 2010 Ocak sonuna kadar sadece 3 milyar 22 milyon TL olmuştur; bunun da toplam girişlere oranı % 5.8'den ibarettir.

İkisinin toplamı ise sadece 3 milyar 197 milyon TL yani toplam girişlerin % 6.1'dir. Gerisi nereye gidiyor? Fona olan girişlerden 2008 ve 2009 yıllarında bütçe açıklarına ve sözde GAP yatırımlarına yapılan katkı 5 milyar 507 milyon TL olup toplam fon kaynağının % 10.5'ine ulaşmıştır. Yani son iki yılda devreye giren bu harcama kalemi bile Fonun gerçek amacı doğrultusundaki 8 yıllık harcama toplamının neredeyse iki katına çıkmıştır!

Fonun geri kalan % 80'i aşan bölümü ise uzun vadeli Hazine borçlanmasının finansmanında kullanılmaktadır. Hak sahiplerinin Fonun bu harcama politikasından ve plasman modelinden doğrudan bir yararları yoktur.

Tablo 7-5: İSF Giderleri (31 Ocak 2010 Tarihi İtibariyle)

	Milyon TL	%
FONA TOPLAM GİRİŞLER (2000-2010)	**52 385**	**100.00**
FONDAN ÇIKIŞLAR TOPLAMI (2000-2010)	**9 715**	**18.55**
İşsizlik Sigortası ödeneği	3 022	5.77
Kısa Çalışma Ödeneği	173	0.33
Ücret Garanti Fonu	1.5	
Bütçeye (+GAP) aktarmalar (2008+2009)	5 507	10.51
Fon cari giderleri ve diğerleri (eğitim vs)	1 005	1.91
Iade çıkış	.4.4	
BİRİKİMLİ TOPLAM VARLIK (31 Ocak 2010) (Bunun da % 83.4'ü DİBS*'lerde, kalanı mevduatta)	**42 665**	**81.45**

Kaynak: ÇSGB, İŞKUR, İSF *Aylık Basın Bülteni*, Şubat 2010 verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

DİBS: Devlet İç Borçlanma Senetleri. Tam olarak, % 59.3'ü devlet tahvillerinde, % 32.45'i Hazine bonolarında, % 1.65'i döviz cinsi tahvilde. . .

8

"Sağlıkta Dönüşüm"ün Bugünü



Sağlık sektöründe reform konusu uzun yıllardan bu yana sıcak bir gündem maddesi olmaya devam etmektedir. Neoliberalizmin hüküm sürdüğü bu dönemde iki ana reform ekolü gözlenmektedir. Birincisi 1970'li yıllardan bu yana uygulanan ve maliyetleri azaltmaya yönelik reform politikası, ikincisi ise 1990'lı yıllardan bu yana uygulanan ve piyasa tarzı mekanizmaları yaratmak, genişletmek ve yönetmek amacıyla sağlık hizmeti sistemlerini yeniden yapılandıran bir politikadır[23].

Birinci tip reform politikaları bütçe sınırlaması ve maliyetleri bireylere yüklemenin pervasız araçları olarak gündeme gelmiştir. İkinci tip reform politikaları ise Türkiye'de SDP ile uygulama alanı bulan ve hizmet satın alan ile hizmeti sunanın ayrılması, yerelleşme, rekabet, destek hizmetlerinin taşeronlaştırılması, hastanelerin şirketleştirilmesi, kullanıcı katkıları, özel sağlık sigortası ve kamu-özel ortaklığı uygulamaları ile gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. İkinci tip reformların en belirgin özelliği, sağlık veya sağlık sistemi gereksinimlerinden

23 Lister (2008).

değil, ekonomik ve ideolojik etkenlerden kaynaklanmalarıdır[24]. Bu nedenle sağlıkla ilgili sorunları çözemedikleri gibi, eşitsizlikleri artırma ve kamusal sağlık hizmetleri harcamalarını yanlış dağıtma riski taşımaktadırlar[25]. Bu bağlamda, gelişmekte olan ülkelerdeki sağlık politikası reformlarının çok azının bu ülkelerce başlatılmış veya sürdürülmüş olmasının özel bir önemi vardır[26].

Bu bölümde, Türkiye'deki SDP'nin eleştirel bir yaklaşımla değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Değerlendirme SDP'nin Türkiye'deki sağlık sorunlarına çözüm olup olamayacağı üzerine kurgulanmıştır. Bu sorunlar (i) ülkemizin sadece diğer OECD ülkelerinin değil, orta gelirli ülkelerin de çok gerisinde kalmış olan sağlık durumu; (ii) sağlık hizmetlerine erişimdeki hakkaniyetsizlikler; (iii) sağlık hizmetleri finansmanı ve sunumunda verimsizliğe yol açan ve mali sürdürülebilirliği zayıflatan parçalı yapı; (iv) düşük hizmet kalitesi ile hastalara sınırlı cevap verebilirlik olarak tanımlanmaktadır[27].

Değerlendirme çerçevesi, literatürde sağlık reformlarının başarısını ölçmek için kullanılan ve ülkemizdeki sağlık sorunları dikkate alındığında, bu sorunlara çözüm olabileceği öne sürülen SDP'nin başarısını değerlendirebilmeye de elverişli birtakım ölçütlere dayalı olacaktır. Bu ölçütler Roberts vd. tarafından geliştirilen ve sağlık reformlarının ara ve nihai amaçlarına yönelik değerlendirme ölçütleridir. Ara amaçlara yönelik değerlendirme ölçütleri kapsamında verimlilik, hizmete erişim ve hizmet kalitesi; nihai amaçlara yönelik değerlendirme ölçütleri kapsamında ise sağlık durumunun iyileştirilmesi,

24 Lister (2008: 21-7).

25 Ollila vd. (2002: 243-5).

26 Lee ve Goodman (2002: 97-119).

27 OECD - DB (2008).

hizmeti sunan ve kullananların memnuniyeti ve finansal risk koruma ölçütleri yer almaktadır[28].

Bu değerlendirme sırasında gerek ara, gerekse nihai amaçların aldatıcı ve muğlak terminolojileri de yer yer tartışmaya açılacak ve incelememiz bir anlamda, Sağlık Bakanlığı (SB)'nın SDP'nin erişmekte başarılı olduğunu iddia ettiği[29] bu amaçlara yönelik alternatif bir okuma niteliği taşıyacaktır. SDP'nin hizmet sunumu, finansman ve sağlık emek gücüne yönelik temel reform felsefesi ile 2003-2007 uygulamaları daha önceki bir çalışmamızda (bkz. BSB, 2008: 227-42) ele alındığından, bu bölümde esas itibariyle 2008 ve sonrasındaki gelişmeler üzerinde durulacaktır.

8.1. Sağlıkta Dönüşüm Programı

SDP, Türkiye'de 1980'li yılların başlarından bu yana gündeme gelen neoliberal sağlık politikalarının bir uzantısı niteliğindedir[30]. SDP, Sağlık Bakanı Recep Akdağ tarafından, 1980 sonrası politikaların uzantısı niteliğinin de ötesinde "icraatı" olarak tanımlanmaktadır[31]. SDP, ülkemizin yukarıda sıralanan sağlık sistemi sorunlarını çözebilmek amacıyla sağlık hizmetlerinin etkili, verimli ve hakkaniyete uygun bir şekilde organize edilmesi, finansmanının sağlanması ve sunulmasını hedeflemektedir[32].

Haziran 2003 tarihinde kamuoyuna duyurulan ve başlan-

28 Roberts vd. (2004: 110-25).

29 Akdağ (2008).

30 Bkz. BSB (2008), Yenimahalleli Yaşar (2010a; 2010b; 2008).

31 Akdağ (2008: 21).

32 SB (2003).

gıçta sekiz bileşenden oluşan[33], SDP'ye Temmuz 2007 seçimlerinden sonra üç bileşen daha eklenmiştir[34]. Bu bileşenler:

(1) Planlayıcı ve denetleyici bir SB,

(2) Herkesi tek çatı altında toplayan "Genel Sağlık Sigortası" (GSS) sistemi

(3) Yaygın, erişimi kolay ve güler yüzlü sağlık sistemi

a) Güçlendirilmiş temel sağlık hizmetleri: "Aile hekimliği modeli"

b) Etkili, kademeli sevk zinciri

c) İdari ve mali özerkliğe sahip sağlık işletmeleri: "Özerk hastaneler"

(4) Bilgi ve beceri ile donanmış, yüksek motivasyonla çalışan sağlık insan gücü

(5) Sistemi destekleyecek eğitim ve bilim kurumları

(6) Nitelikli ve etkili sağlık hizmetleri için kalite ve akreditasyon

(7) Ulusal İlaç ile Tıbbi Cihaz Kurumları

(8) Karar sürecinde etkili bilgiye erişim: "Sağlık Bilgi Sistemi"

(9) Daha iyi bir gelecek için sağlığın geliştirilmesi ve sağlıklı hayat programları

(10) Tarafların harekete geçirilmesi ve sektörler arası işbirliği için çok yönlü sağlık sorumluluğu

(11) Uluslararası alanda ülkenin gücünü arttıracak sınır ötesi sağlık hizmetleri'dir.

Bu bileşenler büyük oranda piyasa tarzı reformlara dayalıdır ve dünyada piyasa tarzı reformların maliyetleri düşürebileceği veya hizmetlerin verimliliği ve etkililiğini arttırabileceğine dair çok az kanıt bulunmaktadır. Olumlu yöndeki ka-

33 SB (2003: 26-37).

34 Akdağ (2008: 21).

nıtlar da toplam harcama ve kaynaklardaki gerçek artışlar ile teknik ve teknolojideki diğer gelişmelere bağlanmaktadır. Bu nedenle sağlık hizmetlerinde piyasa tarzı reformların sonuçlarının değerlendirilmesine yönelik bir direnç söz konusudur ve bu direncin en büyüğü İngiltere gibi reformların öncüleri tarafından gösterilmektedir. Buna rağmen yapılan birkaç değerlendirmenin de reform tedbirlerinin etkisini izole edecek ve piyasa tipi mekanizmaların girişinden önceki ve sonraki durumların doğru bir karşılaştırmasını verebilecek sağlam bir bilgi temelinin eksikliği nedeniyle çarpık kaldığı ileri sürülmektedir[35].

Öte yandan reformların "olumsuz ölçek ekonomisi" yarattığı, yönetim maliyetlerini arttırdığı, geniş seçmen kitleleri ve sağlık profesyonelleri tarafından politik olarak benimsenmediği, sağlık sistemlerinin nesnel sorunlarına çözüm olamadıklarına ilişkin kanıt çoktur. Buna rağmen bu politikalar neden tercih edilmektedir? Ülkemizde olduğu üzere tüm dünyada farklı siyasal görüşlere sahip hükümetler neden aynı politikaları benimsemektedirler? Bu politikalar doğru mudur ve işe yaramakta mıdır[36]?

Bu sorulara yanıt ararken, diğer birçok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi, SDP'nin DB görüş ve önerileri ile hazırlandığını[37] ve TÜSİAD tarafından alternatifsiz görüldüğünü hatırlatmakta fayda vardır[38].

Sağlık hizmetlerinin etkili, verimli ve hakkaniyete uygun bir şekilde organize edilmesi, finansmanının sağlanması ve sunulmasını hedefleyen SDP bileşenlerini, sağlık hizmetleri su-

35 Lister (2008: 23-4).

36 Lister (2008: 24).

37 DB (2003).

38 TÜSİAD (2004).

numu, sağlık hizmetleri finansmanı ve sağlık emek gücü politikaları alt başlıklarıyla ayrıntılı bir şekilde ele almanın yararlı olacağı düşünülmektedir.

8.1.1. Sağlık Hizmetleri Sunumu

Sağlık Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılması

Henüz tümüyle hayata geçirilememiş olan bu bileşen kapsamında bazı yasal girişimler yapılmıştır. Bu düzenlemeler kapsamında Bakanlık Teşkilat Kanun Taslağı hazırlanmış ve mevcut mevzuat içinde başka bazı adımlar atılarak yerinden yönetimi teşvik edici uygulamalar hayata geçirilmiştir. Bu uygulamalar, eczane açıp kapatma ve ruhsat işlemleri yetkisinin, kontrole tabi müstahzarların satış ve tüketim hareketleri takibinin, sağlık ocağı veya semt polikliniği açılması ile mesai sonrası çalışma uygulamalarının devamı veya kaldırılması kararlarının ve il içi personel atamalarının il yönetimlerine devredilmesi; döner sermaye işletmelerinin sağlık hizmeti satın almasının serbest bırakılması; sağlık çalışanlarının performansa göre ödüllendirilmesi; döner sermaye ita amiri harcama yetkilerinin yükseltilmesi uygulamalarıdır[39].

SB'nın bu şekilde yeniden yapılandırılması, sağlık politikasının neoliberal hedeflerine de uygundur. Bu hedefler, devletin rolünü azaltmak, devletin rolünü sunucudan satın alıcı ve düzenleyiciye doğru değiştirmek, refah hizmetlerinin sağlanmasında devlet tekelini kırmak ve tüketicileri kullandıkları hizmetler ile hizmet sunucuları seçme konusunda cesaretlendirmektir[40]. Böylece DB'ın önerdiği yerelleştirme uygulaması da hayata geçmiş olacaktır. Ayrıca yine DB önerileri doğrultusunda, koruyucu sağlık hizmetlerini içeren ulusal program-

39 Akdağ (2008: 107).

40 Lister (2008: 43-4).

ların (verem, bağışıklama, aile planlaması, vb.) SB tarafından yürütülmesi uygun bulunmuştur[41].

"Yeni Kamu Yönetimi" (YKY) olarak adlandırılan ve özel sektörün varsayımlarına, teorilerine ve pratiklerine dayanan politikaların sağlık sektörüne yansıması; kamu-özel ortaklıkları, sözleşmeli olarak iş verme, rekabet, kullanıcı tercihi ve kullanıcının güçlendirilmesi ile piyasalaştırma uygulamalarıdır. Bu politikaların sağlık sektörü alanındaki uygulamalarını destekleyenler olduğu kadar eleştirenler de bulunmaktadır. Ancak YKY'nin kamu sektörüne uygulanmasının ekonomiye ve verimliliğe olan pozitif katkısı konusundaki veriler kısıtlıdır. Buna rağmen, eşitlik ve yoksulların sağlık hizmetlerine en üst düzeyde erişiminin sağlanması kaygıları büyük boyutlardadır[42].

Birinci Basamakta Hizmet Sunumu: Aile Hekimliği Modeli

Aile hekimliği sistemine ilişkin yasal düzenlemeler 5258 Sayılı Aile Hekimliği Pilot Uygulaması Hakkında Kanun ile 2004 yılında başlatılmış olup, halen pilot kanun ile sürdürülmektedir[43]. Aile hekimliği uygulaması 13 Aralık 2010 tarihi itibariyle tüm ülkeye yayılmış durumdadır. Uygulama ile 6.330 aile sağlığı merkezinde (ASM) 20.183 aile hekimi görev yapmaktadır[44]. Ancak bazı bölgelerde yeterli hekim bulunmadığı için ASM'ler doldurulamamıştır. İstanbul'da İl Sağlık Müdür-

41 BSB (2008: 228-9), Halk Sağlığı Uzmanları Derneği (2007), Yenimahalleli Yaşar (2008: 166-7; 2010a: 274).

42 Lister (2008: 119).

43 09.12.2004 tarih ve 25665 sayılı RG.

44 SB, (http://www.ailehekimligi.gov.tr/images/stories/Resimler/Duyurular/guncel.jpg, erişim tarihi: 28 Ocak 2011).

lüğü tarafından belirlenen 3.645 ASM'nin 345'i uygulamanın başlangıcında doldurulamamıştır[45].

Uygulama, aile hekimi ve aile sağlığı elemanı olarak tanımlanan bir ekip öngörmektedir. Aile hekimi, aile hekimliği uzmanı, SB'nın öngördüğü eğitimleri alan uzman tabip veya tabiplerden seçilmektedir. Bu amaçla pratisyen hekimler iki aşamalı bir eğitimden geçirilmektedir. Birincisi 10 günlük kısa süreli bir eğitim iken ikincisinin uzun süreli olması planlanmıştır. Bu durumda üç farklı eğitim alt yapısına sahip hekim aynı ünvanla çalışmaktadır. Aile sağlığı elemanı ise hemşire, ebe, sağlık memuru gibi sağlık elemanlarından seçilmekte ve aile hekimlerine bağlı olarak çalışmaktadır. Aile sağlığı elemanı kavramı ile bir yandan hemşirelik, ebelik, sağlık memurluğu gibi sağlık meslek gruplarının mesleksel özellikleri yok sayılırken, öte yandan aile hekimine bağlı çalışma, bir patron/çalışan ilişkisi niteliği doğurmaktadır. Aile hekimleri, bireye yönelik koruyucu hizmetler ile birinci basamak tanı ve tedavi hizmetlerini, 1000-4000 kişiye, devamlı olarak belirli bir mekanda, gerektiği ölçüde gezici sağlık hizmeti vererek ve tam gün esasına göre sözleşmeli bir şekilde çalışarak sunmaktadır[46].

Sözü geçen yasada, bağımsız çalışan aile hekimlerine SB'na ait sağlık ocaklarını kira karşılığı kullanma izni verilerek kamu kaynakları özele açılmaktadır. Aile hekimine verilen bir bütçe ile hizmeti kendi kendine finanse etmesi öngörülerek hekime bir tür "işletmecilik" fonksiyonu yüklenmektedir. Uygulama ile aile hekimlerine çeşitli başlıklardan oluşan bir bütçe tahsis edilmekte ve bu bütçe ile hem çalışanların ücretlendirilmesi

45 TTB (2011a).

46 OECD-DB (2008: 42-3).

hem de hizmetin finansmanı sağlanmaktadır[47]. Uygulama ile ilk kez aile hekimlerinin kendilerine kayıtlı olan kişi başına aylık olarak ücretlendirilmesi uygulaması başlatılmış ve ücretin bir kısmı bazı performans ölçütlerine bağlanmıştır. Kişi başı ödemeler hem maaş hem de işin yürütülmesi için gereken temizlik, kırtasiye, elektrik, su, kira gibi sabit giderler ile tanı ekipmanlarının alımı gibi aile hekimine ait diğer tüm masrafları kapsamaktadır[48].

Aile hekimliği sisteminde bireylerin kentlerde aile hekimlerini seçmesi söz konusudur. Ancak aile hekimini seçme hakkı bireysel bir karar olacağı için ailenin farklı üyelerinin farklı hekimleri seçmesi mümkün olacağından, "aile sağlığı" hizmetinin tam olarak yerine getirilmesi mümkün olamayacaktır. Böylece olumlu bir özellik olarak öne sürülen aile hekimi seçme hakkı istenmeyen başka bazı sonuçlar doğurabilecektir. Yeterli sayıda aile hekiminin olmadığı kırsal alanlarda böyle bir hak zaten söz konusu değildir.

Aile hekimliği uygulaması ile aile hekimleri sadece bireylere yönelik tedavi edici ve sınırlı düzeydeki bireysel koruyucu hizmetlerden sorumlu tutulmaktadırlar. Aile hekimlerinin görev alanı dışında kalan topluma yönelik sağlık hizmetlerinin yürütülmesi için ise Toplum Sağlığı Merkezleri (TSM) kurulmuştur. TSM, ASM'lerin denetim ve desteklenmesi hizmetlerini de yürütmektedir. 13 Aralık 2010 tarihi itibariyle toplam 986 TSM bulunmaktadır[49]. TSM kurulması ve çalıştırılmasına dair yönergede yapılan değişiklik ile nüfusuna bakılmaksızın her ilçede yalnızca bir TSM kurulması, birden çok bulunması du-

47 TTB (2011a: 5).

48 OECD-DB (2008: 43).

49 SB (http://www.ailehekimligi.gov.tr/images/stories/Resimler/Duyurular/guncel.jpg, erişim tarihi: 28 Ocak 2011).

rumunda kapatılması tebliğ edilmiştir[50]. Bu değişiklik SB'nın sağlık hizmetlerinin sadece bireysel ve tedavi edici boyutu ile ilgilendiğini, toplumsal sağlık hizmetlerini öncelemediğini göstermektedir. Ayrıca temel amacı kamu sağlık personeli istihdamını azaltmak olan uygulama ile ASM'lerin denetim ve desteklenmesi hizmetlerinin aksaması da gündeme gelecektir. Ayrıca toplum sağlığını korumaya yönelik hizmetlerin bir bölümü Çevre ve Orman Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı ile yerel yönetimlere devredilmiştir. Bu uygulama ile sağlık ocağı modeli parçalanmaktadır. Parçalanma bir yandan sunulan hizmetin, öte yandan hizmeti sunan ekibin parçalanması yoluyla gerçekleştirilmektedir. Sağlık ocağı sisteminde bütüncül olarak sunulan hizmetler ASM ile TSM'lerinde yürütülen hizmetler olarak ikiye bölünmüştür. Ayrıca bu iki merkezin yapıları, personel statüleri vb de birbirinden farklıdır[51].

SDP, aile hekimliği modelinin gereksiz sevklerle ortaya çıkan israf ve yığılmaları ortadan kaldıracağını savunmaktadır. Ancak 15.6.2007 tarihli Sağlık Uygulama Tebliği ile sevk zinciri kaldırılmıştır. Oysa aile hekimliği gibi birinci basamak sağlık hizmeti sistemlerinin en önemli özelliği sevk sistemidir. SB sevk zincirinin kaldırılmasını aile hekimleri sayısının yetersizliği ile açıklamaktadır. Oysa SB'nın kendi kendisiyle çeliştiği bu durumun SDP'nın politik kabul edilirliğini güçlendirmek için atılmış adımlardan biri olma olasılığı yüksektir. Ayrıca SGK'nın açıkları dikkate alındığında, bu uygulamanın finansal açıdan sürdürülebilmesinin çok güç olduğu da ortadadır. 30 Aralık 2010 günü yayımlanan "Aile Hekimliği Ödemeler ve Sözleşmeler Yönetmeliği", aile hekimlerine bugüne

50 Aile Hekimliğinin Pilot Uygulandığı İllerde Toplum Sağlığı Merkezleri Kurulması ve Çalıştırılmasına Dair Yönerge.

51 TTB (2011a: 9-10).

kadar sunulan her türlü desteğin bu şekilde sunulmaya devam etmeyeceğinin açık göstergesidir. Yönetmelik, aile hekimleri birimlerini fizik koşulları ve donanım özelliklerine göre tıpkı Kamu Hastane Birlikleri Pilot Uygulaması Hakkında Kanun Tasarısı'nda olduğu üzere A, B, C ve D sınıflarına ayırarak, gerçekte hizmet kalitesini belirlemeyen bu özelliklere göre ödeme yapmayı planlamaktadır. Uygulama, hem görev alan hekimler, hem de hizmet alan vatandaş için pek çok olumsuz koşulu beraberinde getirmektedir. Örneğin Ankara ilinde A sınıfı kategorisinde yer alabilecek hiçbir aile hekimi belirlenememiş, B sınıfı kategorisinde yalnızca 6 aile hekimi belirlenebilmiş, 1.108 aile hekimi ise (tüm aile hekimlerinin % 89'u) hiçbir sınıf kategorisinde yer alamamıştır. Uygulama ile hekimlere yapılacak cari gider yardımı ödemelerinin kısılmasının amaçlandığı öne sürülmektedir. Ayrıca yönetmelik ile hekimlere hatalı, haksız ve keyfi uygulamalara kapı aralayabilecek bir ceza puanlaması sistemi de getirilmektedir[52]. TTB, söz konusu yönetmeliğin aile hekimlerinin izin haklarını hukuka aykırı düzenleyen ve dinlenme hakkını ortadan kaldıran, idareye sözleşmeyi hukuka ve hakkaniyete aykırı feshetme olanağı tanıyan, aile hekimine yapılacak ödemeler yönünden hak kaybı yaratan ve hizmetin niteliğini olumsuz etkileyecek olan düzenlemelerinin iptali ve yürütmesinin durdurulması için dava açmıştır[53].

İkinci Basamakta Hizmet Sunumu: Kamu Hastane Birlikleri

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda Mart 2010 tarihinde kabul edilen, ancak Nisan 2011'de sona eren yasama dönemin-

52 TTB (2011b).

53 TTB, (http://www.ttb.org.tr/index.php/Haberler/hukuk-2428.html, erişim tarihi: 18 Şubat 2011).

de kanunlaşamayan Kamu Hastane Birlikleri Pilot Uygulaması Hakkında Kanun Tasarısı, SB'na bağlı 800 kamu hastanesinin yönetimini, kurulacak Kamu Hastane Birlikleri'ne devredecekti. AKP'nin Haziran 2011 genel seçimleri sonrasında iktidarı elde etmesi durumunda SDP'nin mantığına uygun bu tasarı veya benzerlerini TBMM'nin gündemine taşıyacağına kuşku duyulmamaktadır; bu nedenle tasarının incelenmesi yararlı görülmüştür.

Kamu Hastane Birlikleri, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk kuruluşlar olarak planlanmaktadır. Birlikler, Bakanlığın "ilgili kuruluşu" statüsüne indirilmekte ve özel hukuk hükümlerine tabi tutulmaktadır. Birliklerin finansmanında Hazine katkısı "gerekli görülen durumlarda", "yardım" şeklinde öngörülmektedir.

Tasarıya göre 800 kamu hastanesi, bulundukları illerde ve birkaç ildeki hastanelerin birleştirilmesi ile kurulacak Kamu Hastane Birliklerine bağlı olarak çalışacaktır. Sözleşmeli çalışma esas alınacak ve ücretler işletme bütçesinden karşılanacaktır. İl Genel Meclisi, Vali, Bakanlık, İl Ticaret ve Sanayi Odası'nın belirleyeceği hukukçu, muhasebeci, tıp mezunu ve işletmeciden oluşacak yönetim kurulları hastaneleri yönetecektir. Ayrıca genel sekreterlik ve hastane yöneticilikleri diğer organları oluşturacaktır. Birlik yönetim kurulu; personel planlaması, personel hareketlerinin sağlanması, her türlü araç gereç, malzeme, taşınır ve taşınmazların alımı, kiralanması, işletilmesi, işlettirilmesi ve satılması gibi bünyesindeki hastanelerin tüm mali ve idari yetkilerini üstlenecektir. Birliğin gelirleri, birlik kârları, sağlık hizmetinin satılması, üretilen ürünlerin satılması, taşınmazların işletilmesi, kiraya verilmesi veya satılmasından elde edilecek gelirlerden oluşacaktır. Birlik giderleri ise, personele yapılacak her türlü ödeme, tıbbi uzmanlık hare-

ketleri ile avukatlık hizmeti satın alınması, tıbbi ve cerrahi alet, makine, cihaz satın alınması, laboratuar-görüntüleme hizmeti satın alınması, birlik bürokratlarına verilecek maaş ve taşerona verilecek ücretlerden oluşacaktır. Hastaneler, özel hastanelerde olduğu gibi hizmet alt yapısı, organizasyonu, kalite, verimlilik ve hasta memnuniyeti esaslarına göre A, B, C, D ve E sınıflarına ayrılıp puanlanacak ve puanı düşürülen hastane puanını yükseltemezse yöneticiler görevden alınabilecektir[54].

Kamu Hastane Birlikleri uygulamasının hayata geçirilmesi ile SB, kamu sağlık hizmeti sunmaktan arındırılmış ve politika belirleme, piyasayı kontrol edip düzenleme gibi asli görevlerine kavuşturulmuş olacaktır. Ancak hastaneleri performansa göre sınıflandıran bu uygulamanın hastalar arasında ayrımcılığa yol açması da kaçınılmazdır. Kâr amacı güden özel işletmelere dönüştürülecek olan hastaneler sağlık hizmetini de parası olana sunulacak bir meta haline dönüştürecektir.

8.1.2 Sağlık Hizmetleri Finansmanı: GSS

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası (SSGSS) Kanunu, "...nüfusun tümüne, hakkaniyete uygun, eşit, koruyucu ve tedavi edici kaliteli sağlık hizmeti sunumunu finanse etmek..."[55] amacını taşıyarak 5510 sayı ile 2006 yılında kabul edilmiştir[56]. Ancak yürürlüğe giriş tarihi 1 Ocak 2007 olarak belirlenen Kanun'un önemli maddeleri Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir[57]. İptalden sonra yürürlük tarihi 3 kez ertelenen Ka-

54 Ataay (2007).

55 T.C. Başbakanlık (2005).

56 31.5.2006 tarih ve 5510 sayılı Kanun (16.6.2006 tarih ve 26200 sayılı RG.). 5510 Sayılı Kanun ile ilgili ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. BSB (2008:242-54).

57 15.12.2006 tarih ve Esas Sayısı 2006/111, Karar Sayısı 2006/112, Gerekçeli Karar RG 30/12/2006, 26392 5.Mükerrer sayı.

nun[58], 5754 Sayılı Kanun ile değişikliğe uğrayarak 1 Ekim 2008 tarihinde tam olarak yürürlüğe girebilmiştir[59].

Bir finansman sistemi olarak GSS sisteminin 3 temel işlevinden söz etmek mümkündür. Bu işlevler gelir toplama, fon havuzlama ve ödeme yapma işlevleridir. Gelir toplama işlevi kimden ne kadar para toplanacağı ve sistemin kimleri ve neleri kapsayacağı sorularına yanıt vermektedir. GSS sistemi, mevcut sistemde sağlık güvencesi kapsamında bulunanların yanı sıra güvence kapsamı dışında kalan işsizlik sigortası dışındaki işsizler, isteğe bağlı sigortalılar, oturma izni almış yabancılar ile Kanun'un 60. maddesinde sayılmayan diğer kişileri de primleri kendilerince ödenmek kaydıyla kapsam altına almıştır. GSS primi, kısa ve uzun vadeli sigorta kollarına tabi olanlar için prime esas kazancın % 12,5'idir. Bu primin % 5'i sigortalı, % 7,5'i ise işveren katkısıdır. Yalnızca GSS'ye tabi olanların primi, prime esas kazancın % 12'sidir. Devlet prime esas kazancın % 3'ü oranında katkıda bulunmaktadır. Ayrıca kullanıcı katkıları da diğer gelir kaynakları arasındadır. 1980'li yılların başından itibaren ayakta tedavilerde ilaç için alınan katkı payını aynı oranlarda olmak üzere tıbbi malzeme katkı payları izlemiştir (satış fiyatı üzerinden % 20 aktif sigortalı ve bağımlıları, % 10 pasif sigortalılar ve bağımlıları). GSS ile birlikte ayakta tedavilerde doktor ve diş hekimi muayeneleri için kullanıcı katkıları da yürürlüğe girmiştir. 1 Ekim 2009 tarihinden itibaren, reçete yazımı ile sonuçlanması durumunda I. basamak sağlık hizmetleri için 2 TL (reçetesiz 0 TL), II. ve III. basamak sağlık hizmetleri için 8 TL (reçetesiz 5 TL), özel hastaneler için 15 TL (reçetesiz 12 TL) katılım payı alınmaktadır[60]. Katılım payı uygulaması ile

58 01/07/2007, 01/01/2008, 01/06/2008

59 Yenimahalleli Yaşar (2010a: 276-8).

60 Tedavi Katılım Payının Uygulanması Hakkında Tebliğ, Tarih: 18.9.2009, RG 27353; Yenimahalleli Yaşar (2009).

gereksiz hizmet talebinin önleneceği ve sağlık sistemi için ilave kaynak yaratılabileceği öne sürülmektedir.

Kullanıcı katkıları dışında diğer "cepten" ödemeler ise şöyle sıralanabilir: SGK tarafından eşdeğer ilaç ödemesi yapıldığından, etken maddesi aynı olan ilaçların en ucuzu ödenmektedir. Hekimin reçeteye yazdığı ilacın en düşük ücretli eşdeğer ilaç olmadığı durumda, ya hekimin reçeteye yazmadığı ilaç alınacak veya aradaki farkın ödenmesi gerekecektir. Bu uygulamada bir adım daha ileri gidilerek etken maddesi aynı olmayan, ancak aynı hastalıkta kullanılabilecek daha ucuz ilaç ödemesine başlanmıştır ki bu durum hasta açısından ciddi sakıncalar doğurabilecektir. İlaçta pozitif listeye geçilmesi ile liste dışındaki ilaçlar ödenmemeye başlanmıştır. Ayrıca özel sektörde muayene ve otelcilik hizmetleri için üst limit konmaması ve özel sektörün hizmet başına % 30 ilave faturalama yapmasına izin verilmesi, cepten ödemeleri arttıran diğer uygulamalardır[61].

Fon havuzlama, gelirin havuzlanma şekli ile kaynakların hizmet sunuculara nasıl tahsis edildiği sorularına yanıt vermektedir. GSS sisteminin tek bir fon havuzu oluşturması, riskin ve gelirin yeniden dağıtımına en üst düzeyde hizmet ederek sosyal dayanışmayı arttırma potansiyeli taşımaktadır. Ayrıca tek fonun ölçek ekonomisinin avantajlarını taşıma ve yönetim maliyetlerini azaltma potansiyeli de bulunmaktadır.

Sağlık hizmet sunuculara ödeme yapma işlevi, hizmetlerin kimden, hangi fiyatla alınacağı ve nasıl ödeneceği sorularına yanıt vermektedir. GSS hem kamu hem de özel sektörden hizmet satın almaktadır. Özel sektörün payı her geçen gün artmaktadır. SGK 2009 yılı istatistiklerine göre ikinci basamak sağlık hizmetleri (eğitim-araştırma yapmayan genel hastaneler) için yapılan harcamalar kamu hastaneleri için 5,3 milyar iken özel hastaneler için 4,5 milyar TL'dir. SGK'ya sunulan hizmetlerin

61 Yenimahalleli Yaşar (2009).

% 32-35'i özel sektör tarafından karşılanmaktadır[62]. SGK, SB hastaneleri dışındaki hizmet sunucular ile sözleşmeler yoluyla hizmet satın almaktadır. Özel sektör ve üniversite hastanelerine hizmet başına ödeme yapmaktadır. Hizmet başına ödeme yapılan hekimlerin ücretli olarak çalışanlara oranla % 22 daha fazla hasta kabul ettiği belirlenmiştir. Bu ödeme yöntemi yapay talep yaratmaya açık kapı bırakmaktadır ve gereksiz tetkik istenebilmektedir. Buna rağmen SB tarafından 2004 yılında başlatılan performansa dayalı ek ödeme sistemi yalnızca sunulan hizmet miktarını dikkate almaktadır. Bu kaygılar nedeniyle 2006 yılında SB hastaneleri global bütçe uygulamasına geçmiştir. Global bütçelemede hizmet sunucuya bir sonraki yılda gerçekleştireceği bütün faaliyetler göz önünde bulundurularak yapılan toplam bir ödeme yapılmaktadır ve açık durumlarında yalnızca bazı koşullarla ilave bütçeleme yoluna gidilmektedir[63].

2009 yılı başında SB ile SGK arasında da "götürü bedel üzerinden hizmet alım sözleşmesi" imzalanarak global bütçe uygulaması başlatılmıştır. Global bütçe uygulaması ile harcamaların kısıtlanması amaçlanmaktadır. SB yetkilileri ileride üniversite hastaneleri ile özel sektör için de farklı ödeme tekniklerinin, ilaç sektörü için ise global bütçe uygulamasının değerlendirileceğini belirtmektedir[64]. Harcamaları kısıtlayıcı bu kadar önleme rağmen, performans ödemesinin hâlâ hizmet başına dayalı olması, bu ödemedeki asıl amacın sağlık personelinin sağlıkta dönüşüme karşı direncini kırmak ve motivasyonlarını yükseltmek olduğu iddiasını doğrulamaktadır.

Sağlık sistemini vatandaşları korumak yerine hastalandık-

62 2010 yılı itibariyle 496 özel hastanede toplam 28 bin yatağa, 1.950 özel sağlık kurumuna sahip sektör, 21 bin doktor, 19 bin 500 uzman, 200 bine yakın sağlık çalışanı istihdam etmektedir.

63 Yenimahalleli Yaşar (2009).

64 Demir (2011), erişim tarihi: 28 Şubat 2011.

tan sonra tedavi etmeye yönelik olarak örgütleyen SB, artan sağlık harcamalarını kontrol altına alacak her türlü yöntemi denemektedir. Birkaç yıl önce kamuoyunda ve sağlık sektöründe büyük bir tepki ile karşılandığı için uygulanamayan vaka başına ödeme yöntemine benzer bir yöntem tekrar uygulamadadır. Hastanelerde yatan hastalar için Teşhisle İlişkili Gruplar (TİG), ayaktan kabul edilen hastalar için ise Branş Bazlı Ayaktan Gruplar sistemine dayalı ödeme yöntemi 1 Kasım 2010 tarihinde pilot uygulama olarak başlatılmış, 2011 yılında bütün hastanelere yaygınlaştırılması planlanmıştır (Haziran 2001 tarihine kadar % 10 hizmet başına ödeme % 90 TİG ödemesi sürdürülecek, Haziran ayında % 100 TİG ödemesi başlatılacaktır). Ülkemizde TİG çalışmaları 2005-2009 yıllarında Hacettepe Üniversitesi bünyesinde yürütülen 'Hacettepe Üniversitesi Sağlık Hizmetleri Finansman Yapısının Güçlendirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması İçin Altyapı Geliştirilmesi Projesi' ile başlatılmıştır ve Avustralya örneği model alınmıştır[65]. TİG yönteminin hastanelere akılcı bir finansman dağıtımı aracı olduğu ve kaynak kullanımında verimliliği arttırdığı öne sürülmektedir. Zira hastaneye ödenecek hizmet bedeli hastanede yatış süresi veya hasta sayısından ziyade, hastaların klinik durumlarına ve bakımları için harcanan kaynaklara bağlı olacaktır. Bu kapsamda her vaka türü için yapılacak toplam ödeme önceden belirlenen bir tutar üzerinden yapılacak, hastayı en çabuk taburcu eden ve gereksiz hizmet sunmaktan kaçınan hastane kazançlı olacaktır[66]. Böylece terk edilen hizmet başına ödeme yöntemi, kullanıcı katkıları ve diğer cepten ödemeler ile talep yönlü maliyetleri kısıtlayıcı politikalar uygulanırken,

65 http://www.tig.saglik.gov.tr/content/files/dokumanlar/butceleme/drg_rapor_rv2.pdf, erişim tarihi: 28 Şubat 2011.

66 Tükel (2010).

global bütçeleme ve TİG ödeme yöntemleri ile de maliyetler arz yönlü politikalar ile kontrol altında tutulmaya çalışılmaktadır. 2012 yılında özel sektörün ve üniversitelerin de TİG sistemine geçmesi planlanmaktadır.

8.1.3. Sağlık Emek Gücü

Kamuoyunca Tam Gün Yasası olarak bilinen Üniversite ve Sağlık Personelinin Tam Gün Çalıştırılmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 21 Ocak 2010 tarihinde 5947 sayı ile yasalaşmıştır[67]. Sağlık meslek örgütleri tarafından "kölelik yasası" olarak da nitelendirilen Kanun, yaptığı düzenlemeleri yürürlük tarihi, yürürlük tarihinden 6 ay ve 1 yıl sonra olmak üzere 3 aşamalı olarak hayata geçirmeyi planlamıştır. Yürürlük tarihinden itibaren geçerli olacak düzenlemelerin bazıları şunlardır: İyonlaştırıcı radyasyonla çalışan sağlık personelinin günlük çalışma süresinin 5 saatten 7 saate çıkarılması; SB'na bağlı sağlık kuruluşları ile üniversitelerin sağlık kuruluşlarının birlikte kullanılmaya başlanması; Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü'nün taşra teşkilatında çalışan tabiplere en yüksek devlet memuru aylığının % 400 oranında ek ödeme yapılması; SB'na devredilecek Kızılay'a ait sağlık kuruluşlarında çalışan hekimlerin yalnızca 180'inin ihtiyaç bulunması durumunda SB'na ait sağlık kuruluşlarına memur olarak atanmaları.

Yürürlükten 6 ay sonra yürürlüğe girecek bazı düzenlemeler ise şunlardır: Kamuda çalışanların kamu dışında herhangi bir yerde hekimlik mesleğini icra edemeyecekleri, hekimlerin iş akdi ile çalıştıkları işyeri hekimliği, vb. işlerden ayrıldıklarında kıdem tazminatı haklarından yoksun kalacakları; Vakıf üniversitelerinde çalışan hekimlerin üniversite dışında

67 30.01.2010 tarih ve 27478 sayılı RG.

çalışabileceği; Mahalli İdareler ile kurum tabipliklerinde çalışan ve döner sermaye ek ödemesi almayan tabiplerin kamu görevlerinin dışında yalnızca işyeri hekimliği yapabilecekleri, özel muayenehanesi olan hekimlerin SGK ile anlaşmalı bir sağlık kuruluşunda çalışamayacağı, GATA Komutanlığı, TSK ve tıp fakültelerinde öğretim üyesi ve hekim ihtiyacı olduğunda, hekimlerin isteği sorulmaksızın görevlendirme yapılabileceği; bütün hekimlerin zorunlu mesleki sorumluluk sigortası yaptıracakları, yaptırmayanların idari para cezası ödeyeceği, peşin döner sermaye ödemesi almaya başlayacak hekimlerden gelirlerinin % 20'si oranında emeklilik için ilave prim kesilmeye başlanacağı. 1 yıl sonra yürürlüğe girecek hükümler ise, öğretim üyelerinin kısmi statüde çalışmalarına son verip devamlı statüye geçmeleri ve döner sermayeye yatırılan ücret karşılığında saat 14.00'ten sonra yapılan öğretim üyesi hasta muayenesinin sonlandırılacağıdır.

Özetle, 5947 Sayılı Kanun, tam gün çalışma, hizmette etkinlik, kamu ve üniversite hastanelerinin aracı oldukları "muayenehane sömürüsü"ne makul ve saygın gerekçeler ardında, sağlık çalışanlarına yeni külfetler yüklemek ve bu külfetleri performansa dayalı ek ödemelerle dengelemeyi amaçlamaktadır.

Bu doğrultuda atılan son adım, Tam Gün Yasası'nın 11. maddesi[68] doğrultusunda çıkarılan SB ile üniversite hastanelerinin birlikte kullanım ve işbirliği yönetmelik taslağıdır[69].

68 Md.11: "Sağlık Bakanlığına bağlı sağlık kurum ve kuruluşları ile üniversitelerin ilgili birimleri, Bakanlık ve üniversitelerce karşılıklı olarak işbirliği çerçevesinde birlikte kullanılabilir. Birlikte kullanım ve işbirliğine ilişkin usul ve esaslar ile ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde döner sermaye gelirlerinden personele yapılacak ek ödemelere ilişkin esaslar Maliye Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulunun görüşü alınarak Sağlık Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir"

69 Sağlık Bakanlığı'na Bağlı Sağlık Tesisleri ve Üniversitelere Ait İlgili Birimlerin Birlikte Kullanımı ve İşbirliği Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Taslağı.

Yönetmelik taslağına göre SB, tıpkı SSK hastanelerinin devir sürecinin başlangıcında olduğu üzere, üniversitelerin sağlık uygulama ve araştırma merkezleri, diş hekimliği fakülteleri ve sağlıkla ilgili eğitim veren bütün kurum ve sağlık birimleri ile SB hastanelerini ortaklaşa kullanıma açmaktadır. Şimdilik nüfusu 850.000'in altındaki illerde kısa süre sonra da tüm illerde üniversite hastaneleri ile SB hastaneleri ortaklaşa kullanılacak, yalnızca birinde tıp ve tıpta uzmanlık eğitimi verilebilecektir. Üniversite hastanelerinin iyi işletilmediği gerekçesiyle gündeme gelen uygulamanın asıl amacı Kamu Hastane Birlikleri uygulaması hayata geçirilmeden önce üniversite hastanelerinin SB'na devredilmesi, akabinde de piyasaya açılmasıdır. Nitekim üniversite hastanelerini mali krize sokan bizzat SB ve SGK uygulamalarıdır. SB, maliyetleri kısıtlamak amacıyla, üretilen hizmete bakılmaksızın ödemelere belirli bir üst sınır koyan "global bütçe" uygulamasının SB hastanelerinden sonra üniversite hastanelerinde de uygulanmaya başlaması konusunda ısrar etmektedir. Ayrıca SGK tarifelerinde sağlık hizmetleri çok düşük fiyatlandırılmaktadır. Öte yandan YÖK Başkanı da öğretim üyelerinin sözleşmeli statüde ve daha çok çalışmalarını teşvik edecek performansa tabi çalışılacağını duyurmaktadır. Oysa performans sisteminin tıp eğitiminin niteliğini düşüreceği konusunda önemli kaygılar yaşanmaktadır. Uygulama ile öğretim üyelerinin sağlık hizmeti sunumu ile ilgili amirleri SB tarafından atanacak olan başhekimler olacaktır. Böylece öğretim üyeleri doğrudan SB emrine sunulmuş olacaklardır. Yasa'da belirtilen yönetmelik çıkarılmadan bazı hastaneler ortak kullanıma açılmıştır[70].

Sağlık emek gücü açısından kaygı verici olan diğer bir uygulama, 27 Kasım 2010 tarihli RG'de yayımlanan "İş Sağlığı ve

70 Marmara, Sakarya, Rize, Ordu, Muğla, Giresun, Atatürk Üniversiteleri. Bor (2011), erişim tarihi: 28 Şubat 2011.

Güvenliği Hizmetleri Yönetmeliği", "İşyeri Hekimlerinin Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik", "İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik" ile işyeri ortak sağlık güvenlik birimlerinin tasfiye edilerek, işçi sağlığı ve iş güvenliği hizmet sunumu ile eğitim faaliyetlerinin işyeri dışında faaliyet gösteren özel şirketlere, yani taşerona devredilmesidir[71].

8.2. SDP'nin Ara Amaçlar Çerçevesinde Değerlendirilmesi

SDP'nin ara amaçlara yönelik değerlendirmesi kapsamında verimlilik, hizmete erişim ve hizmet kalitesi ölçütleri yer almaktadır.

8.2.1. Verimlilik

Sağlık hizmetlerinde verimlilik, gereksinimleri karşılamak üzere kaynakların en etkin şekilde kullanılması olarak adlandırılmaktadır. Fiyattan ziyade tedaviyle ilgilenen hastanın bakış açısıyla verimlilik, en etkin, en hızlı ve en uygun şekilde tedavi görme olarak tanımlanabilir. Ancak kapitalist sistemlerin pek çoğunda verimlilik, ağırlıklı olarak maliyet verimliliği olarak algılanmaktadır. Verimlilik, pratik sonuçları açısından sorgulanmaya açıktır. Bazen performansla aynı anlamda kullanılan verimlilik, dar anlamda ele alındığında, sağlık sisteminin işleyişine odaklanırken, geniş anlamda ele alındığında toplumun sağlığına uzun dönemde yapılacak katkıları içeren ölçüt ve programları kapsar. Geniş anlamda verimlilik konusu kaynakların dengeli dağılımı (kaynak tahsisi verimliliği) ile yakından ilişkiliyken, dar anlamda verimlilik daha çok teknik verimlilikle sınırlıdır. Ne yazık ki dünyadaki sağlık

71 TTB (2011b): 3.

reform süreci, dağılımda verimlilik veya eşitlik yerine, teknik verimlilik konusunu ön plana çıkarmaktadır. "Kıt kaynakların kullanımında verimliliği" arttırmayı temel amaçlarından biri haline getirmiş ve bunun ancak özel sektörle başarılabileceğini savunan DB gibi neoliberal ve piyasa yanlısı küresel kuruluşlar, kendi raporlarıyla "sağlık hizmeti piyasasının hem arz hem de talep açısısından taşıdığı özelliklerden dolayı, piyasa mekanizmalarının bu sektörde eşitlik veya ekonomik verimliliği sağlayamayacağı"nı kabul etmektedirler[72].

Teknik verimlilik açısından bakıldığında, sağlık hizmetlerinde en maliyet-etkili hizmetler koruyucu sağlık hizmetleridir. Ancak ülkemizde koruyucu sağlık hizmetlerinin payı hem çok düşüktür, hem de düşüş eğilimindedir. Koruyucu sağlık hizmetlerinin bütçe sağlık harcamaları içerisindeki payı 2004 yılında % 5.05 iken 2007 yılında % 3.32'ye düşmüştür. Koruyucu sağlık hizmetlerinin kamu sağlık harcamaları içerisindeki payı da bu düşüşle paralellik göstermektedir. 2004 yılında % 1.16 olan pay 2007 yılında 1.09'a düşmüştür (Tablo 8-1)[73]. TÜİK verilerine göre 2008 yılında gerçekleşen toplam 57 milyar 740 milyonluk sağlık harcamasının yalnızca 395 milyonu (% 0,68'i) halk sağlığı programlarının sunumu ve yönetimi için harcanmıştır[74]. Koruyucu hizmetlere gereken kaynaklar ayrılmadığı için (ve sağlığı etkileyen sosyo-ekonomik koşullar bozulduğu için) bazı bulaşıcı hastalıklar artış eğilimine girmiştir[75].

72 Dunlop ve Martins (1996); Lister (2008: 169-70).

73 Yılmaz (2007).

74 TÜİK (2011).

75 Yenimahalleli Yaşar (2008: 185-6).

Tablo 8-1: Bütçe Halk Sağlığı Harcamaları, 2004-2007

		2005			2006			2007		
Milyon YTL	2004	Bütçe	Gerçek.	% Sapma	Bütçe	Gerçek.	% Sapma	Bütçe	Gerçek.	% Sapma
Bütçe Halk Sağlığı Harcamaları	251	386	287	-25,7	525	404	-23,1	566	374	-33,7
Sağlık Bakanlığı	240	327	254	-22,3	430	304	-29,5	463	308	-33,4
Bütçe Sağlık Harcamaları	4.962	5.988	7.334	22,5	8.135	9.274	14,0	7.393	11.261	52,3
Kamu Sağlık Harcamaları	21.563	22.000	24.445	11,1	25.707	29.661	15,4	30.000	34.384	14,6
Çeşitli Oranlar										
GSYİH'ya Oranı (%)	0,045	0,060	0,044	-25,7	0,069	0,053	-23,1	0,066	0,044	-33,9
Bütçe Sağlık Harcamaları İçindeki Pay (%)	5,05	6,45	3,92	-39.30	6,45	4,35	-32,5	7,66	3,32	-56,59
Kamu Sağlık Harcamaları İçindeki Pay (%)	1,16	1,76	1,17	-33.09	2,04	1,36	-33,4	1,89	1,09	-42.30

Kaynak: Yılmaz (2008).

Sağlık harcamalarının çok büyük bir kısmı (neredeyse tamamına yakını) tedavi harcamalarıyla ilaç harcamalarından oluşmaktadır. SGK verilerine göre, 2008 yılı itibariyle toplam 23,346 milyon TL olan SGK sağlık harcamalarının 13,953 milyonu tedavi, 10,717 milyonu ilaç için harcanmıştır. Diğer harcamalar yalnızca 676 milyon TL'dir[76]. 2007 verilerinin sunulduğu Tablo 8-2'de de durum aynıdır.

76 SGK (Eylül 2009), *Aylık İstatistik Bülteni*, s.54.
Not: SGK 2010 yılına ait Aylık İstatistik Bültenleri sadece yıllık toplam sağlık harcaması verilerini içermektedir. Bu nedenle tedavi, ilaç vb. karşılaştırmasına olanak tanımamaktadır.

Tablo 8-2: SGK Sağlık Harcamaları, bin TL

Yıllar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tedavi	1.799	2.831	4.362	5.906	5.626	8.489	10.267
Devlet Hastanesi	1.185	1.815	2.998	4.083	3.521	5.442	6.399
Üniversite Hastanesi	330	620	827	1 079	1.083	1.325	1.523
Özel Hastane	284	396	538	743	1.021	1.723	2.345
İlaç	2.434	4.300	5.615	6.399	7.001	8.372	8.858
Diğer	343	498	685	845	980	805	858
TOPLAM SAĞLIK	4.576	7.629	10.662	13.150	13.608	17.667	19.984
TOPLAM SGK GİDERLERİ	17.831	27.982	41.336	50.622	59.941	71.867	81.915
SAĞLIK/ Giderler,	25,7	27,3	25,8	26,0	22,7	24,6	24,4
SGK Sağlık Harc/ GSYİH	1,90	2,18	2,34	2,35	2,10	2,33	2,38
			%				
Tedavi	39,3	37,1	40,9	44,9	41,3	48,1	51,4
Devlet Hastanesi	25,9	23,8	28,1	31,0	25,9	30,8	32,0
Üniversite Hastanesi	7,2	8,1	7,8	8,2	8,0	7,5	7,6
Özel Hastane	6,2	5,2	5,0	5,7	7,5	9,8	11,7
İlaç	53,2	56,4	52,7	48,7	51,4	47,4	44,3
Diğer	7,5	6,5	6,4	6,4	7,2	4,6	4,3
SGK SAĞLIK HRC.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: SGK.

SGK kapsamında özel sağlık kuruluşlarına yapılan harcamalar her geçen gün artmaktadır. 2001-8 döneminde özel sağlık kurumlarına yapılan harcamalar 15.4 kat artmıştır. SGK verilerine göre, özel sağlık kurumlarına yapılan harcamalar 2001 yılında SGK toplam harcamalarının % 6,2'si iken 2008 yılında % 17,3'üne ulaşmıştır[77].

Aynı hizmeti veren kamu ikinci basamak sağlık kurumu ile özel ikinci basamak sağlık kurumuna müracaat başına orta-

77 SGK (2009: 41-2).

lama maliyetler karşılaştırıldığında özel kesimin daha pahalı hizmet verdiği görülmektedir. Özel kesim kişi başına maliyetler açısından ayaktan tedavide % 14,3, yatarak tedavide % 61,2, günübirlik tedavide % 552,8, toplamda ise % 60,7 daha pahalı hizmet sunmaktadır[78]. Tablo 8-3'te özel sektör sağlık harcamalarının artışı gözlenmektedir. Tablo 8-4'te aynı hizmeti veren ikinci basamak devlet hastanesinde hasta başına maliyet 42 TL iken özelde 69 TL olduğu görülmektedir.

78 SGK (2011), 2010 Yılı Aralık Ayı Sağlık İstatistikleri, Tablo GSS3.Tesis Ana Türlerine Göre Fatura Tutarı ve Ortalama Maliyet tablosundan hesaplanmıştır.

Tablo 8-3: Türkiye'de Sağlık Harcamaları, 1999-2007 (milyon TL)

	Toplam	Genel Devlet	Genel+Yerel	Sosyal Güvenlik	Özel Sektör	Hanehalkları	Diğer
1999	4.985	3.048	1.432	1.616	1.937	1.449	488
2000	8.248	5.190	2.304	2.886	3.058	2.280	778
2001	12.396	8.438	3.843	4.595	3.958	2.832	1.126
2002	18.774	13.270	5.639	7.631	5.504	3.725	1.779
2003	24.279	17.462	6.800	10.662	6.817	4.482	2.335
2004	30.021	21.389	8.159	13.231	8.632	5.775	2.856
2005	35.359	23.987	9.987	14.000	11.372	8.049	3.323
2006	44.069	30.116	12.449	17.667	13.953	9.684	4.269
2007	50.904	34.530	14.833	19.697	16.374	11.105	5.269
			Paylar,%				
1999	100	61,1	28,7	32,4	38,9	29,1	9,8
2000	100	62,9	27,9	35,0	37,1	27,6	9,4
2001	100	68,1	31,0	37,1	31,9	22,8	9,1
2002	100	70,7	30,0	40,6	29,3	19,8	9,5
2003	100	71,9	28,0	43,9	28,1	18,5	9,6
2004	100	71,2	27,2	4,1	28,8	19,2	9,5
2005	100	67,8	28,2	39,6	32,2	22,8	9,4
2006	100	68,3	28,2	40,1	31,7	22,0	9,7
2007	100	67,8	29,1	38,7	32,2	21,8	10,4

Kaynak: TÜİK.

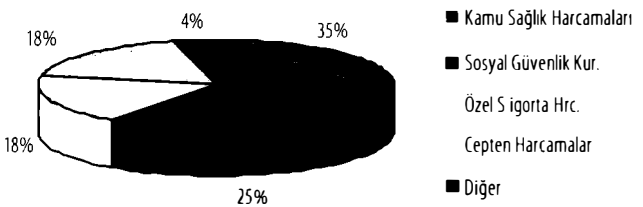
Tablo 8-4: SGK Tedavi Giderlerinin Dağılımı, 2009

TESİS TÜRÜ	FATURA VEREN TESİS	BAŞVURU SAYISI	TESİS BAŞINA	TEDAVİ GİDERİ, Milyon TL	HASTA BAŞINA,TL
DEVLET - 2. BASAMAK	894	128.796.379	144.041	5.357	42
DEVLET - 3. BASAMAK	61	36.187.681	592.431	2.829	78
ÖZEL - 2. BASAMAK	1.854	66.194.300	35.704	4.537	69
ÜNİVERSİTE	77	15.963.991	208.000	2.930	184
GENEL TOPLAM	2.886	247.142.351	85.635	15.653	63

Kaynak: SGK.

Bu durum dünyadaki genel eğilime uygundur. Dünya Sağlık Örgütü (WHO) verilerine göre, genel eğilim, sağlık hizmeti sunumunun kamudan, özel hastanelere yöneltilmesi biçimindedir. Şekil 8-1'de dünya sağlık harcamalarında kamu-özel payı görülmektedir. Sosyal güvenlik kurumları harcamaları da kamu harcaması sayıldığından, dünya sağlık harcamaları içerisinde kamunun payı %60'lar civarındadır. Sağlık harcamalarının % 60 dolayında gerçekleşmesi demek, tedavilerin kamu kurumlarınca yapılması anlamını taşımamaktadır. Başka bir ifadeyle, bir ülkede sağlık harcamalarının kamu eliyle artması, ille de sağlık hizmetinin kamuca, kâr ve sermaye birikimi saiki ile değil, sosyal bir hizmet olarak yerine getirilmesi anlamını taşımıyor; kamu, harcamaları finanse etmeyi üstlense de hizmetin tedarikçisi olarak özel kuruluşlar artan biçimde tercih ediliyor.

Şekil 8-1: Dünya Sağlık Harcamalarında Kamu-Özel Payı, 2007: Toplam 5.3 Trilyon Dolar



Kaynak: WHO Health for All Database

Öte yandan performans uygulamasının yatak kullanımında verimliliği arttırdığı gözlenmektedir. SB verilerine göre, 2002 yılında ortalama kalma (yatma) süresi 5.3 gün iken bu oran 2008 yılında 4.2 güne düşmüştür. Bu durum yatak devir hızını da arttırmıştır. 2002 yılında % 37,9 olan yatak devir hızı 2008 yılında % 56,2'ye çıkmıştır. Bu paralelde yatak doluluk

oranı da artmıştır. 2002 yılında % 57,1 olan yatak doluluk oranı 2008 yılında % 63,8'e çıkmıştır[79].

Yukarıda değinildiği gibi Haziran 2007 tarihinden itibaren sevk zinciri resmi olarak işletilmemektedir. SDP politikalarının toplumca kabul edilebilirliğini sağlamak amacıyla geçici bir süre uygulanması beklenen bu durumun sağlık harcamalarını önemli düzeyde arttırması, önemli bir verimsizlik kaynağına dönüşmesi kaçınılamaz.

8.2.2. Hizmete Erişim

Sağlık hizmetlerine erişimde fiziksel, ekonomik ve kültürel engeller söz konusu olabilmektedir. Fiziksel engelleri ortadan kaldırabilmek için yeterli sağlık hizmeti sunmak gerekmektedir. Yeterli sağlık hizmeti, sağlık hizmetlerinin hem nitel hem de nicel olarak tüm nüfus kesimlerine eşit olarak sunulmasını gerektirir. Sağlık hizmetlerine erişimde ekonomik engelleri ortadan kaldırabilmek için ise sağlık riskine karşı finansal koruma sağlamak gereklidir. Ancak bazı hizmetlerin finansal koruma kapsamı dışına çıkarılması veya bazı hizmetlerin kullanımı için kullanıcı katkısı gerekmesi durumunda gereken koruma düzeyine erişmek söz konusu olamamaktadır. Tüm nüfusa sağlık güvencesi sağlanamayan ve cepten ödemelerin yüksek olduğu ülkeler genellikle gelişmekte olan ülkelerdir. Bu konuda en büyük istisna, yaklaşık 50 milyon vatandaşına sağlık güvencesi sağlayamayan ve çok daha fazla insanın eksik sigortalı olduğu ABD'dir[80].

79 SB (2010), *Sağlık İstatistikleri Yıllığı* (2008)

80 ABD Nüfus Sayımı Bürosu'na göre 2009 yılında yaklaşık 47 milyon Amerikalının sağlık sigortası bulunmamaktadır. Mart 2010 tarihli sağlık reformu yasası 2019'a kadar yaklaşık 32 milyon Amerikalının sigorta kapsamına alınmasını öngörmektedir. Buna rağmen 23 milyon Amerikalı kapsam dışında kalmaya devam edecektir.

Türkiye'de sağlık riskine karşı finansal koruma sağlamak amacıyla GSS sistemi yürürlüğe konulmuştur. Ancak GSS tüm nüfusa güvence sağlayamamaktadır. Bu konu SDP'nin nihai amaçlarının değerlendirildiği alt bölümde (8.3) finansal riske karşı koruma başlığı altında tartışılmaktadır.

SDP ile sağlık güvencesi oranı artmamışken, sağlık hizmetleri kullanımında önemli bir artış gözlenmiştir. 2002 yılında 2.6 olan yıllık ortalama hekime başvuru sayısı 2008 yılında iki kattan fazla artarak 6.3 ile OECD ortalamasına erişmiştir[81]. Bu rakam OECD ülkeleri için ortalama 6-7 civarındadır. Benzer bir durum doktor başına muayene sayısı için de geçerlidir. 2002 yılında 1.886 olan doktor başına yıllık muayene sayısı 2006 yılında 3.179'ya çıkarak OECD ortalamasını (2.510) geçmiştir[82]. Bu verileri sağlık güvencesi ve performans uygulamasıyla birlikte değerlendirdiğimizde, güvenceye sahip olan nüfusun (toplam nüfusun yaklaşık yarısının) hizmet kullanımında önemli düzeyde bir artış gözlendiğini, bu artışın da en önemli nedeninin hizmet başına ödeme yapan performans uygulaması olduğunu görmek mümkün olacaktır.

TTB tarafından yapılan ve hekimlerin performans uygulamasının sonuçlarına ilişkin görüşlerini içeren bir araştırmaya göre, hekimlerin % 63.8'ü tetkik sayısının arttığını, % 49.5'i lokal anestezi sayısının arttığını, % 60.1'i yatırılan hasta sayısının arttığını, % 46.3'ü yoğun bakıma yatırılan hasta sayısının arttığını, % 45.2'si komplikasyon sayısının arttığını, % 44.7'si konsültasyon isteme sayısının arttığını, % 64.4'ü endikasyonsuz müdahalelerin arttığını, % 70.0'i etik olmayan uygulamaların arttığını, % 52.8'i uygulama hatalarının (tıp dünyasında-

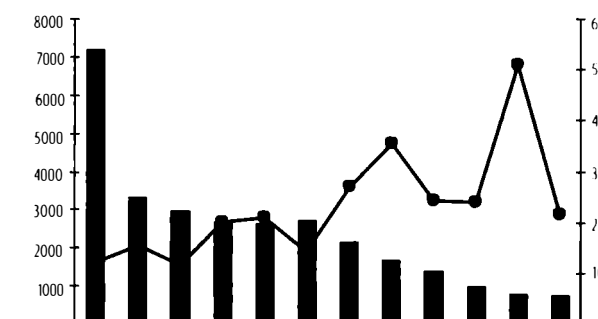
81 OECD Health Data 2010, Frequently Requested Data. http://www.oecd.org/topic/0,3699,en_2649_37407_1_1_1_1_37407,00.html, erişim tarihi: 18 Şubat 2011.

82 OECD Health Data 2008.

ki adı ile "malpraktis") arttığını düşünmektedir[83]. Bu durumda hizmete erişebilenler hizmeti şimdiye kadar görülmemiş oranlarda kullanırlarken, erişemeyenlerin ne yaptıkları, araştırılmayı bekleyen bir konu olarak karşımızda durmaktadır.

Cepten ödemelerdeki artışın hizmete erişimi engellediği vurgulanmıştı. Türkiye'de cepten sağlık harcamaları hem oran, hem miktar olarak artmaktadır. TÜİK verilerine göre 1999 yılında 3.77 milyar dolar civarında olan cepten sağlık harcaması 2007 yılında 8.53 milyar dolara ulaşmıştır. 2003 yılında % 18,5 olan toplam sağlık harcamaları içerisindeki cepten harcama oranı 2007 yılında % 21,8'e çıkmıştır. OECD ülkelerine bakıldığında en yüksek cepten sağlık harcaması yapan ülke %50,9 ile Meksika'dır. Meksika'yı %35,5 ile Güney Kore izlemektedir (Şekil 8-2).

Şekil 8-2: Kişi Başına Sağlık Harcaması ve Cepten Ödemeler, 2008 (dolar, %)



	ABD	İSVEÇ	İNGİLTERE	İTALYA	İSPANYA	JAPONYA	İSRAİL	G KORE	MACARİSTAN	POLONYA	MEKSİKA	TÜRKİYE
Kişi Baş Sağlık Hrc	7205	3349	2990	2701	2658	2729	2152	1685	1395	1019	824	767
Sağlık Hrc .Cepten çıkan %	12,3	15,8	11,7	20,1	21	14,6	27,2	35,5	24,3	24,2	50,9	21,8

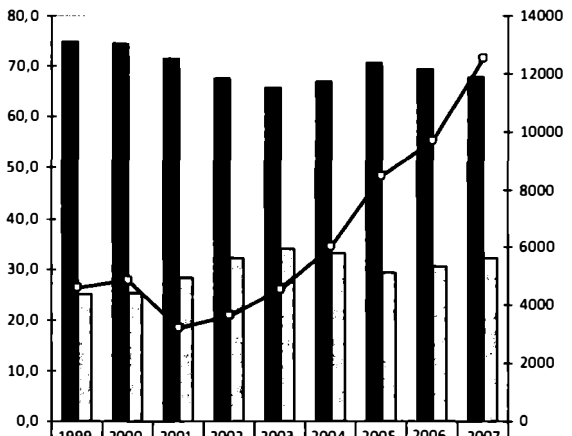
Kaynak: *OECD Factbook.*

83 TTB Etik Kurulu (2009).

Cepten sağlık harcamalarının bölgesel dağılımında büyük farklılıklar bulunmaktadır. 2007 yılında cepten sağlık harcamalarının % 0,8'i Kuzeydoğu Anadolu bölgesi tarafından yapılmış iken % 29,9'u İstanbul tarafından yapılmıştır.

TÜİK verilerine göre 2008 yılında 10 milyar 36 milyon olan özel sektör sağlık harcamalarının % 64,4'ü hane halkları tarafından gerçekleştirilmiştir[84]. Şekil 8-3'te 2007 yılında bu oranın % 67,8 olduğu görülmektedir. Geriye kalan %32,2 özel sigorta vd. harcamalardan oluşmaktadır.

Şekil 8-3: Özel Sağlık Harcamalarının Gelişimi, 1999-2007 (milyon dolar, %)



	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hanehalkı Harc.	74,8	74,6	71,6	67,7	65,7	66,9	70,8	69,4	67,8
Özel Sigorta vd. Harc.	25,2	25,4	28,4	32,3	34,3	33,1	29,2	30,6	32,2
Özel Sağlık Harcamaları	4579	4877	3210	3633	4539	6032	8430	9689	12509

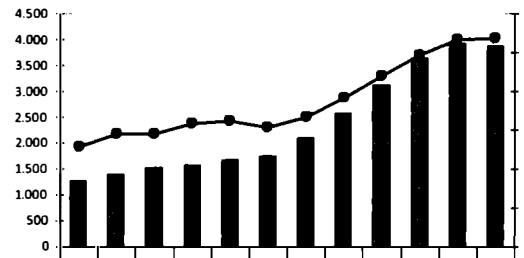
Kaynak: TÜİK.

TÜİK'in harcamalara göre milli gelir verileri, ailelerin, tüketim harcamaları içinde sağlığa yaptıkları harcamaların payının 1998 yılında % 2,6 iken sonraki yıllarda düzenli olarak

84 TÜİK (2011: 2).

arttığını ortaya koymaktadır. 2009 yılında cari fiyatlarla 28 milyar TL'ye, 1998 sabit fiyatlarıyla 3,8 milyar TL'ye ulaşmıştır. AKP iktidarının başında % 3 olan sağlık harcamalarının aile tüketim harcamaları içindeki payı, izleyen yıllarda düzenli olarak artmış ve 2006'da % 4,4'e, 2009'da ise % 5,4'e kadar çıkmıştır (Şekil 8-4).

Şekil 8-4: Hanehalkı Harcamaları İçinde Sağlığın Payı, 1998-2009
(1998 fiyatlarıyla, milyon TL)



	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Sağlık Harc (1998 Fiy. Milyon TL)	1.283	1.410	1.530	1.585	1.686	1.746	2.099	2.586	3.122	3.644	3.932	3.874
Sağlık/Toplam Tüketim Hrc.%	2,6	2,9	2,9	3,2	3,2	3,1	3,3	3,8	4,4	4,9	5,3	5,4

Kaynak: TÜİK

8.2.3. Hizmet Kalitesi

Sağlık hizmetlerinde hizmet kalitesi, sağlık hizmetleriyle ilişkilendirilebilir sağlık durumu iyileşmeleri ve hasta memnuniyeti ile ölçülmektedir. Hasta memnuniyeti bir sonraki alt bölümde (8.3) ele alınacaktır. Sağlık hizmetleriyle ilişkilendirilebilir sağlık durumu iyileşmeleri kapsamında Türkiye, OECD'nin belirlediği 29 göstergeden sadece 3 gösterge hakkında bildirimde bulunmuştur. Bunlar 2 yaşındaki çocuklarda boğmacaya karşı aşılama oranı, 2 yaşındaki çocuklarda kızamığa karşı aşılama oranı ve yetişkinlerde sigara içme oranıdır.

Türkiye'de 2006 yılında boğmaca ve kızamık için bildirilen 2 yaşındaki çocuklarda aşılama oranları sırasıyla % 90 ve % 98'dir. 1990'larda % 80'ler düzeyinde olan oranlar, OECD 2008 verilerinde sırasıyla % 97 ile % 96'dır[85].

Sigara kullanımı OECD ülkelerinde olduğu üzere Türkiye'de de düşüş göstermektedir. Bu düşüş kadınlarda erkeklere oranla daha hızlı gerçekleşmektedir. Türkiye 2005 yılında erkekler arasında % 51 ile OECD ülkeleri arasında en yüksek sigara içme oranına sahiptir. Erkekler arasında sigara içme oranı açısından OECD ortalaması % 29,8'dir. 2008 yılında erkekler arasında sigara içme oranı % 43,8'e gerilemiştir. OECD ortalamasının (% 19,3) altında olan kadınlar arasında sigara içme oranı ise aynı yıl için % 17,8 olarak gerçekleşmiştir. 2008 yılında kadınlar arasında sigara içme oranı ise % 11,6'ya gerilemiştir[86]

8.3. SDP'nin Nihai Amaçlar Çerçevesinde Değerlendirilmesi

SDP'nin nihai amaçlara yönelik değerlendirmesi kapsamında sağlık durumunun iyileştirilmesi, hizmeti sunan ve kullananların memnuniyeti ve finansal risk koruma ölçütleri ele alınmaktadır.

8.3.1. Sağlık Durumunun İyileştirilmesi

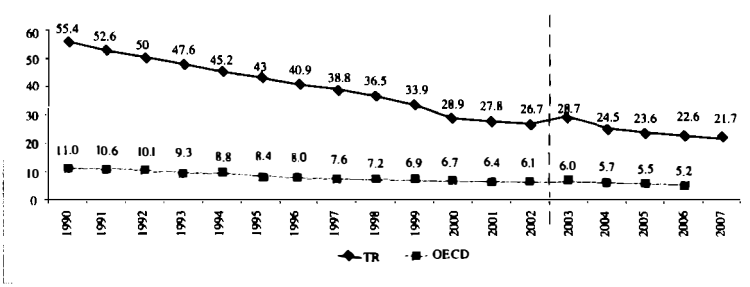
Sağlık durumunu değerlendirebilecek ölçütler genellikle temel sağlık göstergeleri olmaktadır. Temel sağlık göstergelerinin başlıcaları, bebek ölüm oranı, anne ölüm oranı ve ortalama yaşam beklentisidir.

85 OECD-DB (2008); *OECD Health Data 2010.*

86 OECD-DB (2008: 59); *OECD Health Data* 2010.

Türkiye'de bebek ölüm oranı 1970'lerden bu yana ciddi bir düşüş göstermiştir. 1970'lerde binde 190 olan oran, 2007 yılında 21,7'ye düşmüştür (Şekil 8-5). Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması'na ve OECD verilerine göre Türkiye'de bebek ölüm oranı 2008 yılında binde 17'ye gerilemiştir[87]. Buna rağmen hâlâ OECD ülkeleri arasında en yüksek hızı oluşturmakta ve binde 4,9 olan OECD ortalamasından yaklaşık 4 kat yüksek olmaya devam etmektedir. Türkiye'deki oranlar benzer gelir düzeyine ve sağlık harcaması oranına sahip ülkelerdeki oranlardan da yüksektir.

Şekil 8-5: Bebek Ölüm Oranı, 1990-2007



Kaynak: *OECD Health Data 2008.*

Türkiye'de anne ölüm oranında da 1970'lerden bu yana önemli düşüş görülmektedir. Buna rağmen Türkiye'de anne ölüm oranı 2005 yılında yüz binde 28,5 ile OECD bölgesinin en yüksek ikinci ülkesidir. Anne ölüm oranı OECD ortalamasının 3 katından fazladır ve gelir ve sağlık harcaması düzeyi benzer ülkelerin oranlardan daha yüksektir[88].

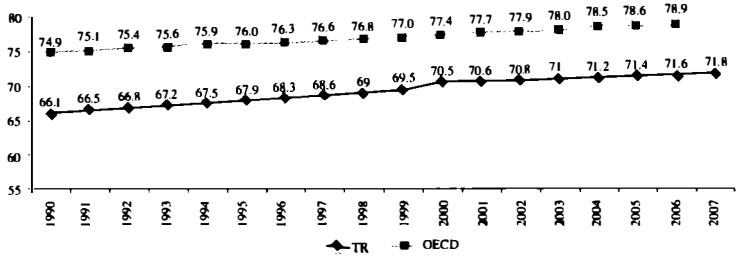
Türkiye'de doğumda yaşam beklentisi OECD ortalaması

87 Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etüdleri Enstitüsü (2010), *OECD Health Data 2010.*

88 *OECD Health Data 2008*; OECD-DB (2008: 51-2).

(78.9 yıl) ile karşılaştırıldığında 2006 yılında 71.6 yıl ile yaklaşık yedi yıl daha düşüktür (Şekil 8-6). Türkiye'de doğumda yaşam beklentisi ülkenin gelir düzeyine göre düşüktür. Türkiye'de doğumda yaşam beklentisi 2008 yılında 73.6 yıla yükselmiştir[89]. Ancak doğumda yaşam beklentisi ülkenin gelir düzeyine göre düşüktür ve Şekil 8-6'dan da görüleceği üzere OECD ile aradaki fark korunmaktadır.

Şekil 8-6: Doğumda Yaşam Beklentisi, 1990 – 2007



Kaynak: *OECD Health Data 2008.*

Sağlık durumundaki iyileşmeye rağmen sağlık göstergeleri kentsel/kırsal alana, bölgelere, gelir düzeylerine göre farklılıklar göstermektedir. Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması 2008 verilerine göre son 10 yıl için ortalama binde 26 olarak belirlenen bebek ölüm hızı kentlerde 22, kırsal bölgede 33, Batı'da 16, Doğu'da 39'dur. Bebek ölüm hızı birinci gelir dilimi için binde 41'e çıkarken, beşinci gelir dilimi için binde 12'ye düşmektedir. En düşük ve en yüksek gelir dilimi arasındaki fark 1998 yılında 2.3 iken 2008 yılında 3.4'e çıkmıştır.

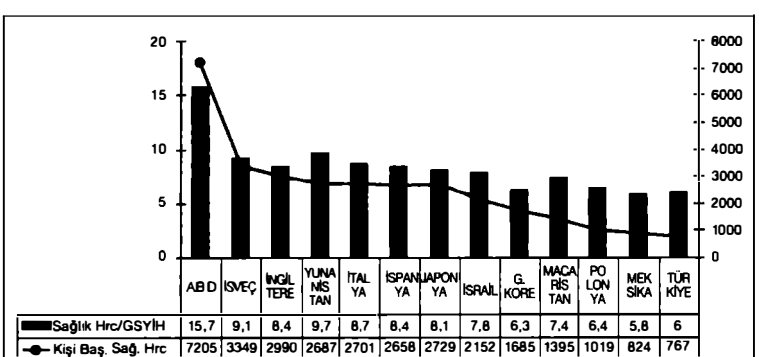
Türkiye'deki düşük yaşam beklentisi, düşük sağlık harcaması düzeyi, düşük eğitim düzeyi ve düşük kişi başı GSYİH'ya bağlanmaktadır. Türkiye'de 1985 yılında GSYİH'nın % 2,2'si

89 *OECD Health Data 2010.*

düzeyindeki toplam sağlık harcamaları, 2008 yılında % 6,1'e (OECD'ye göre % 6,2'ye) çıkmıştır[90]. Ancak bu oran yaklaşık % 9 olan OECD ortalamasının ancak üçte ikisi düzeyindedir. %15.7 olan ABD oranı ile kıyaslandığında ise neredeyse üçte bire gerilemektedir. Benzer bir şekilde, kişi başı sağlık harcaması 2007 yılında 767 dolar ile verilerin mevcut olduğu 13 OECD ülkesi ortalamasının yaklaşık dörtte biridir. Şekil 8-7'den de görüleceği üzere, gerek toplam sağlık harcamalarının GSYİH içerisindeki payı, gerekse kişi başı sağlık harcaması açısından Türkiye OECD bölgesinin en düşük rakamlarına sahiptir.

Sağlık sisteminden kaynaklanan sorunların yanı sıra artan yoksulluk, işsizlik, gelir dağılımı bozukluğu gibi sosyoekonomik sorunlar nedeniyle sağlık harcamalarındaki artış sağlık göstergelerine beklendiği düzeyde yansımamıştır[91].

Şekil 8-7: Sağlık Harcamasının Millli Gelirde Payı ve Kişi Başına Sağlık Harcaması, 2007 (%, dolar)



	ABD	İSVEÇ	İNGİLTERE	YUNANİSTAN	İTALYA	İSPANYA	JAPONYA	İSRAİL	G. KORE	MACARİSTAN	POLONYA	MEKSİKA	TÜRKİYE
Sağlık Hrc/GSYİH	15,7	9,1	8,4	9,7	8,7	8,4	8,1	7,8	6,3	7,4	6,4	5,8	6
Kişi Baş. Sağ. Hrc	7205	3349	2990	2687	2701	2658	2729	2152	1685	1395	1019	824	767

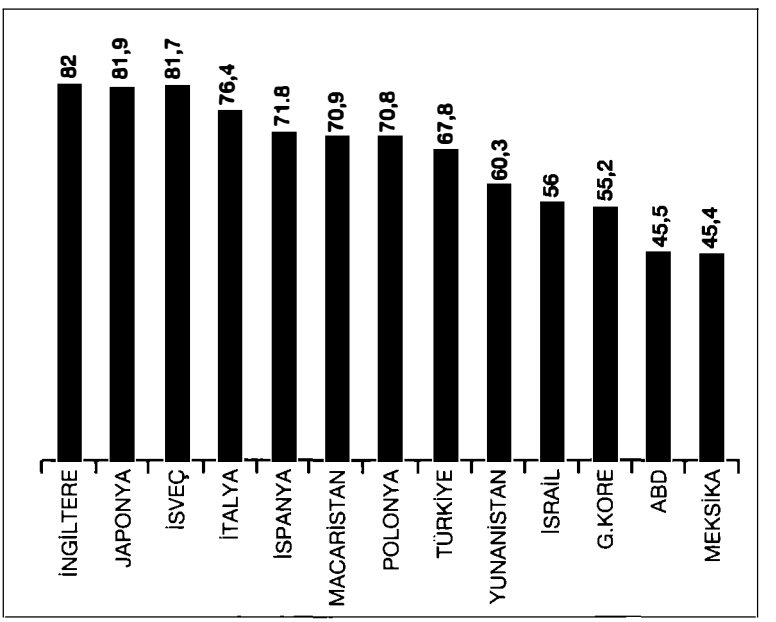
Kaynak: OECD Factbook.

90 TÜİK (2011: 2).

91 Yenimahalleli Yaşar (2010).

Toplam sağlık harcamaları içerisinde en büyük payı kamu sağlık harcamaları oluşturmaktadır. 2008 yılında toplam sağlık harcamaları içerisinde kamunun payı OECD ortalamasına benzerdir. Şekil 8-8'de bazı OECD ülkeleri için sağlık harcamalarında kamunun payı sunulmuştur. ABD ve Meksika'nın %45 ile en düşük paya sahip olduğu gözlenmektedir.

Şekil 8-8: Bazı OECD Ülkelerinde Sağlık Harcamalarında Kamu Payı (%), 2008



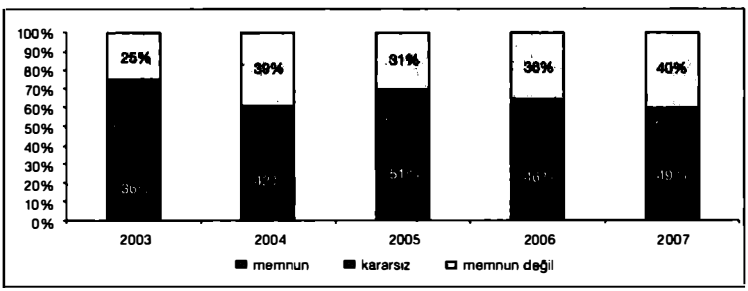
Kaynak: OECD Factbook.

Türkiye'de eğitim düzeyi ve kişi başı GSYİH düzeyi, çalışmanın başka bölümlerinde gündeme geldiği için tekrarlamamak amacıyla burada ele alınmamaktadır.

8.3.2. Hizmeti Sunan ve Kullananların Memnuniyeti

Türkiye'de hizmeti sunanların memnuniyetine ilişkin veriler kısıtlı olduğu için burada yapılacak değerlendirme hizmeti kullananların memnuniyeti ile sınırlı tutulmuştur. İhtiyatla yaklaşmak gerekmekle birlikte, sağlık hizmetlerinin niteliğine ilişkin önemli verilerden biri, TÜİK tarafından gerçekleştirilen yaşam memnuniyeti anketleridir. Bu anketlere göre SDP döneminde sağlık hizmetlerinden hem memnuniyet, hem de memnuniyetsizlik artmıştır (Şekil 8-9).

Şekil 8-9: Sağlık Hizmetlerinden Memnuniyet, 2003-2007 (%)



Kaynak: TÜİK Yaşam Memnuniyeti Araştırması (2003-2007).

2003 yılında nüfusun % 25'i sağlık hizmetlerinden memnun değil, % 38'i kararsız, % 36'sı ise memnundur. 2007 yılına gelindiğinde sağlık hizmetlerinden memnun olmayanların sayısındaki artış, memnun olanların sayısındaki artışı aşarak % 25'ten % 40'a çıkmıştır. Bu dönemde kararsızların oranı ciddi bir şekilde gerileyerek % 38'den % 11'e düşmüştür. Hizmetlerden memnun olanlardaki artış da memnun olmayanlardaki artışın 2 puan gerisinde kalıp % 36'dan % 49'a ulaşmıştır.

8.3.3. Finansal Riske Karşı Koruma

Sağlık hizmetleri finansmanı için para toplama yöntemi hem sigortaya hem de sağlık hizmetlerine erişimi etkilemektedir. Türkiye 1950 yılından bu yana zorunlu sosyal sağlık sigortası sistemini geliştirmeye çalışmaktadır. SDP'nın başladığı 2003 yılına kadar nüfusun % 68.2'si sağlık sigortası kapsamındadır. Bu oranın % 1'i özel sağlık sigortası kapsamıdır. Bir çalışma 2004 yılında yeşil kart dahil nüfusun % 86'sının sağlık güvencesi olduğunu ortaya koymaktadır[92].

2008 yılında uygulanmaya başlanan GSS sisteminin temel amacı nüfusun tümüne sosyal sigortacılık yoluyla sağlık güvencesi sağlamaktır. Ancak GSS sisteminin bu amaca ulaşamadığı görülmektedir. SGK verilerine göre Aralık 2010 itibariyle nüfusun % 83'ü (60 milyon 142 bin kişi) sosyal sigorta kapsamı altındadır. Bu rakama 9 milyon 395 bin yeşil kartlı sayısı eklendiğinde toplam 69 milyon 537 bin kişinin (nüfusun % 96'sı) teorik olarak kapsam altında, 3 milyon 24 bin kişinin ise kapsam dışında olduğu görülmektedir (Tablo 8-5). Ancak aynı dönemde kendi hesabına çalışanların (Bağkur'luların) % 63,1'i borç nedeniyle bu hizmete ulaşamamaktadır (2 milyon 170 bin aktif sigortalı, yaklaşık 3 katı tutarındaki bağımlıları da dikkate alındığında yaklaşık 8 milyon kişi). Bu durumda fiili olarak yaklaşık toplam 11 milyon kişi (nüfusun % 15'i) kapsam dışındadır. Öte yandan aynı tarihlerde yaklaşık 10 milyon kayıt dışı çalışan ve 3 milyon civarında işsiz bulunmaktadır. Ayrıca bunların bağımlılarını da dikkate almak gereklidir. En güvenilir kayıtlara sahip MEDULA sistemine göre sisteme kayıtlı kişi sayısı 35-40 milyon arasında seyretmektedir. Katılım paylarının da hizmete erişimi olumsuz yönde etkilediği dikka-

92 Yenimahalleli Yaşar (2007).

te alındığında nüfusun sadece yarısının hizmete erişebildiğini söylemek yanlış olmayacaktır[93].

Tablo 8-5: Sosyal Güvenlik Kapsamı, 2002-2010 (kişi)

	2002	2005	2010
AKTİF SİGORTALILAR	12.008.358	13.156.439	16.088.757
PASİF (Aylık Alanlar) SİGORTALILAR	6.550.184	7.504.453	9.498.444
BAĞIMLILAR	27.435.783	31.423.261	34.555.356
Aktif - Pasif Katsayısı	2,0	1,9	1,8
ÖZEL SANDIKLARDA SİGORTALILAR	324.302	307.161	341.012
TÜRKİYE NÜFUSU	66.439.596	69.000.225	72.561.312
SGK Kapsamındakiler	46.318.627	52.391.314	60.142.557
Kapsam Dışı Nüfus	20.120.969	16.608.911	12.418.755
SİGORTALI NÜFUS ORANI (%)	69,7	75,9	82,9
KAPSAM DIŞI NÜFUS ORANI (%)	30,3	24,1	17,1
Prim Ödemeden Hizmet Alan Nüfus			
65 Yaş Üstü+Özürlüler	1.008.846	1.266.268	1.363.670
Diğer Kanunlara Göre Aylık Alanlar	53.110	52.112	49.643
Yeşil Kartlı Yoksullar		7.256.000	9.395.185

Kaynak: SGK ve DPT.

GSS sisteminin kapsamı genişletme konusunda yetersiz kaldığı ortadadır. Bu nedenle güvence kapsamı dışında kalanlar için hizmete erişim hâlâ önemli bir sorundur. Öte yandan güvence kapsamında olanların kullanıcı katkıları ve diğer cepten ödemeler nedeniyle sağlık hizmetlerine erişim olumsuz yönde etkilenmektedir.

93 Yenimahalleli Yaşar (2009).

Sonuç olarak, SDP'nin gerek verimlilik, hizmete erişim ve nitelik gibi ara hedeflere gerekse sağlık durumunun iyileştirilmesi, hizmeti sunan ve kullananların memnuniyeti ve finansal riske karşı koruma gibi nihai hedeflere ulaşamadığı ortadadır. Diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu üzere ülkemize de DB tarafından empoze edilen bu sistem, bir yandan sağlık gereksinimlerine yanıt vermekten uzaktır; öte yandan var olan eşitsizlikleri daha da artırmaktadır. Bu nedenle, alternatifsiz olarak sunulan bu reformlar bir an önce terk edilip, sağlık ve sağlık sistemi gereksinimlerini karşılayacak eşitlikçi sistemlerin kurulması yoluna gidilmelidir.

9

2009-2011 Türkiye'sinde Makroekonomik Gelişmeler



2011'in ilk günleri ekonomi cephesinde "güzel" haberler ile başladı: TÜİK tahminlerine göre Aralık ayı tüketici enflasyonu *binde eksi 30* olarak gerçekleşti. Böylelikle 2010 yıl sonu enflasyonu % 6.4'e gerilemiş oldu. Bu rakam, TCMB'nin 2010 yılı sonu hedefi olan % 6.5'in altında idi.

Yılın ilk dokuz ayına ait milli gelir istatistiklerinden ekonominin % 8.9 büyümüş olduğunu biliyoruz. Dolayısıyla, 2010 yılının bir Türk mucizesi yarattığı şimdiden muştulanabilir mi acaba? Türkiye'nin milli gelirindeki değişmeleri bir kez daha irdelemeyi ve 2011'e ilişkin ipuçları elde etmeyi uygun görmekteyiz. Türkiye ekonomisinin 2011 başındaki konumunu değerlendirmeye sermaye hareketlerinin genel seyrine ilişkin gözlemler üzerinden başlamak uygun olacaktır.

9.1. Krizin ve Sonrasının Seyri: Sermaye Hareketleri

Uluslararası kriz Türkiye ekonomisine iki kanaldan, dış ticaret ve sermaye hareketleri aracılığıyla taşındı. Yıllık dış ticaret verileri, 2009'da mal ihracatının % 22.1, ithalatın % 30.6 oranında, dış ticaret açığının ise % 46.9 oranında gerilediğini

gösteriyor. Hizmet ticareti kapsandığında gerileme oranları fazla değişmemektedir. İthalatın, ihracata göre çok daha hızlı gerilemesi, harcamalara göre milli gelir hesaplamasında ekonomik daralmayı frenlemiştir.

Sermaye hareketlerinden gelen dışsal şok ise, hem daha büyük boyutludur; hem de dış ticaretteki gibi bir telafi mekanizması içermemiştir. Türkiye ekonomisini on iki aylık bir küçülme ivmesine sürükleyen dışsal etken, burada aranmalıdır.

Aylık verilere bakıldığında, dış kaynak hareketlerindeki bozulma Ekim 2008'de başlıyor; on üç ay sürdükten sonra Ekim 2009'da son buluyor. Bu hareket, hemen hemen eş-zamanlı olarak milli gelir verilerine de yansıyacak; GSYİH 2008'in üçüncü çeyreği ile 2009'un Ocak-Eylül ayları arasında, önceki dönemlere göre gerileyecektir. Böylece, krizle ilgili dış kaynak ve milli gelir verileri iki yıla (2008 ve 2009'a) dağılmış olarak gözleniyor.

Tablo 9-1: Krizde Dış Kaynak Hareketleri, Öncesi ve Sonrasıyla, Milyon dolar

	Kriz öncesi on üç ay	Krizin on üç ayı	2008	2009	2010
Yabancı sermaye (YAS)	75693	-10823	49992	2313	53143
Yerli sermaye	-19878	3754	-14755	6721	3885
Kayıt dışı sermaye (NHN)	-3209	14292	5653	5068	4328
Rezerv	-2579	5895	1057	-111	-12799
Cari denge	-50027	-13118	-41947	-13991	-48557
Toplam sermaye akımı	52606	7223	40890	14102	61356
Net kaynak aktarımı	43681	-1071	32731	5913	53540

Kaynak: TCMB verilerinden yapılan hesaplamalar.

Açıklayıcı Notlar: Rezervler: "Eksi" ("artı") artış (azalış) anlamındadır. Toplam sermaye: Yabancı, yerli, kayıt dışı sermaye kalemlerinin toplamı. Net kaynak aktarımı: Toplam sermaye + Ödemeler dengesinin gelirler kalemi (faiz, kâr transferlerinin net bilançosu). Krizin on üç ayı: Ekim 2008-Ekim 2009, Kriz öncesi on üç ay Eylül 2007 Eylül 2008.

Tablo 9-1 krizin arifesinde, içinde ve sonrasında gözlenen dış kaynak bulgularını içeriyor. Ödemeler dengesi istatistiklerinin beş ana kaleminden (Tablonun ilk beş satırını oluşturan **yabancı, yerli** ve **kayıt-dışı sermaye** hareketleri ile cari denge ve rezervlerden) sonraki iki satır, iki farklı dış kaynağı (ilk satırda verilen **yabancı sermaye girişleri** dışındaki **toplam sermaye** ve **net kaynak aktarımını**) sunmaktadır. İlk iki sütun, sermaye hareketlerinin (yukarıda belirtilen) krizli on üç ayı ile bu zaman aralığının hemen öncesindeki on üç ayı içeriyor. Sonraki üç sütun ise 2008, 2009 ve 2010 yıllarına aittir. Krizin iki takvim yılına yayılması nedeniyle, 2008 kriz öncesini, 2009 krizi eksik yansıtmaktadır. 2010 ise kesinlikle krizin sonrasını temsil etmektedir.

Krizin on üç ayı içinde en çarpıcı gerileme, yabancı kökenli sermaye hareketlerinin 76 milyar dolara yaklaşan net girişten 11 milyar dolarlık net çıkışa dönüşmüş olmasıdır. Daha ayrıntılı bir çalışma göstermektedir ki, en önemli "çıkış" öğesi, on üç ay boyunca 22.2 milyar dolara ulaşan dış borç anapara geri ödemeleri olmuştur[94]. 2008 Eylülünde 292 milyar dolarla zirveye ulaşan dış borç stoku, bu süreç içinde aşağı inmiştir.

Buna karşılık, yabancı sermaye hareketlerinin "net çıkış" a dönüşmesinin finansal sistem üzerindeki sarsıcı etkilerini hafifleten iki öğe önem taşımıştır: Birincisi, 14.3 milyar dolarlık kayıt-dışı sermaye girişidir. Bu kaynağın açıklanmasında çeşitli olasılıklar akla gelebilir: Türkiye, uluslararası kriz sonrasında ABD ve AB hükümetlerince sıkıştırılan, İsviçre dahil **offshore cennetlerinden kaçan kara/gri paranın** sığınmaya başladığı bir liman haline mi gelmiştir? İçten veya dıştan AKP hükümetine sağlanan (ve bedeli belirsiz) bir **destek ve dayanışma fonu** mu söz konusudur? Türkiye'deki sermaye çevreleri,

94 Boratav (2010).

1980'li yılların "hayali ihracat"ını andıran bir **hayali borç ödeme** olgusunu mu gerçekleştirmişlerdir? Hal böyle ise, Türkiye burjuvazisi kriz öncesinde kimden, niçin para kaçırmıştır? Bu sorular yanıtsız kalmıştır.

İkinci hafifletici etki, kriz arifesindeki on üç ay boyunca dış dünyaya 20 milyar dolar civarında fon çıkaran yerleşik banka, şirket ve rantiyelerin, "ülkeye dönme" kararıyla ilgilidir. Ekim 2008 Ekim 2009 arasında ekonomiye 4 milyar dolara yaklaşan kayıtlı sermaye girişi, bu kararla bağlantılıdır. 2001 krizinde ise, yerleşik aktörler zıt yönlü davranmış; dış dünyaya fon aktarımlarını artırarak sürdürmüşlerdi.

Böylece, yabancı sermayenin yüksek düzeyli net çıkışının döviz piyasaları üzerindeki baskısı, yerleşik sermayeden, kayıtdışı hareketlerden ve rezerv erimesinden kaynaklanan 24 milyar dolarlık ek döviz arzı ile hafiflemiştir. Bu destek, finansal sistemin çalkantıya sürüklenmesini önlemiş olabilir.

Ne var ki, dış kaynak girişlerinde "net çıkış" bir yana, sadece daralma, ekonomiye durgunlaşma-gerileme doğrultusunda bir şok taşıyacaktır. "Tersine dönme" etkisi olarak adlandırılan bu "şok"un büyüklüğü, dış kaynak akımlarında iki dönem (krizli ve kriz öncesi aylar) arasındaki fark ile belirlenecektir. Tablo 9-2, üç farklı biçimde tanımlanan dış kaynaklardaki "olumsuz şok"un toplamını ve 2008'in dolarlı milli gelirine oranlarını veriyor.

Tablo 9-2. Dış Kaynaklarda "Tersine Dönüş" Etkisi, Milyon dolar ve GSYİH'nin %si

	Milyon dolar	GSYİH'nın %si
Yabancı sermaye	-86516	-11.7
Toplam sermaye	-45383	-6.1
Net kaynak aktarımı	-44752	-6.0

Uluslararası kriz ortamına yüksek cari açık / dış borç konumunda giren Türkiye'nin sözü geçen "dışsal şok"un daraltıcı etkilerini iç talebi pompalayarak telafi etme imkânı sınırlıydı. Bu kırılganlık, Türkiye'yi uluslararası krizden en ağır etkilenen ülkeler grubu içine yerleştirdi. "Teğet geçme" savını ciddiye almamak gerekir; ama yine de açıklayalım:

Milli gelir hesapları üç ayda bir yapılır. Krizin **en ağır seyrettiği üç aylık dönem** Ocak-Mart 2009 aylarıdır. Bu dönemde milli gelir bir yıl öncesine göre % **14.6 oranında düşmüştü**. Bu boyutta bir ekonomik daralma, "teğet geçme" bir yana, bu dönemde çok ağır bir bunalımın yaşandığını gösterir.

Milli gelirin küçüldüğü 12 aya, yani Ekim 2008 ile Eylül 2009 aylarını kapsayan döneme bakalım. Bu dönemin milli gelirini, daha önceki 12 ayla (yani Ekim 2007 Eylül 2008 ile) karşılaştıralım. **Krizin yaşandığı on iki ay içinde ekonominin % 7.8 oranında küçüldüğü** belirlenecektir. 2008 sonlarında Türkiye'de patlak veren krizin ekonomi üzerindeki yıllık etkisinden söz edeceksek bu oranı kullanmamız gerekir. Bu küçülme hızını, 1994 ve 2001 krizleriyle karşılaştıralım. Her ikisinde de krizler, (2008-2009'dakinin aksine) hemen hemen tamamen takvim yıllarına denk gelen (1994 ve 2001'deki) on iki ayda yaşandı. Ekonomi 1994'te % 6.1; 2001'de ise % 5.7 oranlarında küçüldü. Bu gösteriyor ki, 2008-2009 krizi, **önceki iki krize göre çok daha ağır seyretmiştir.**

2008-2009 krizinin bu iki yılda ekonomiye yansıması, 2008'de büyüme hızının binde 7'ye inmesi; 2009'un tümünde ise milli gelirin % 4.7 oranında küçülmesi olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun sonunda Türkiye milli gelirinin 2009'da, 2007 düzeyinin % 4.1 oranında altına indiği belirlenecektir. Türkiye'nin krizden etkilenme derecesini diğer ekonomilerle karşılaştırmada bu nicel saptamadan hareket etmek gerekecek-

tir. Ancak, anlamlı bir karşılaştırma, uluslararası krizin patlak verdiği metropol ekonomilerle değil, sistemin (Türkiye gibi) çevresinde yer alan ülkelerle yapılmalıdır.

IMF verilerini kullanarak, minik/tropikal ekonomileri dışladığımızda, dünya ekonomisinin çevresinde (Doğu ve Orta Avrupa'da, Asya'da, Latin Amerika'da, Kuzey Afrika ve Orta Doğu'da yer alan) ve "gelişmekte olan", "yarı sanayileşmiş" veya "yükselen piyasa ekonomileri" gibi çeşitli adlar altında toplanan 84 ülkeyle ilgili milli gelir hareketlerine bakıyoruz. 2008 ve 2009'u birlikte ele adlığımızda, bunlardan 68'i büyümeyi sürdürmüş; sadece yavaşlamıştır. "Kriz teğet geçti" diye bir iddia söz konusu olacaksa bu iddiayı sürdürme hakkına sadece bu 68 ülkenin yöneticileri sahip çıkabilir. Buna karşılık, bu gruptaki ülkelerden 16'sının milli gelirleri 2009'da kriz öncesinin (2007'nin) altındadır. Bunların içinde de Türkiye'den daha kötü durumda olan sadece dokuz ülke vardır. Karşılaştırmayı "yükselen piyasa ekonomileri" kategorisine giren ülkelerle sınırlı tutarsak, en ağır etkilenenler sıralamasında Türkiye ilk beşe girmektedir.

Buna karşılık, Türkiye ekonomisinin krizden çıkışı da çok hızlı olmuştur. Dış kaynaklarda "can simidi" rolü oynayan katkıların finansal bir çöküntüyü devre dışı bıraktığı anlaşılınca hükümet IMF ile anlaşmadan vazgeçerek makul davranmıştır. Tablo 9-1, 2010'da yabancı, toplam sermaye girişlerinin ve net kaynak aktarımının kriz sonrasında çok yüksek bir tempoyla "düzeldiğini" ve 2008 düzeylerini fazlasıyla aştığını ortaya koyuyor. 2010'da iç talebin hızla genişlemesinin ve (muhtemelen) % 8-9 arasında bir büyüme patikasına ulaşılmasının ardındaki ana etken budur.

Ne var ki, 2010 ödemeler dengesi verilerinin (Tablo 9-1'de içerilmeyen) ayrıntılı bir dökümü göstermektedir ki, yabancı kökenli sermaye girişlerinin 42.4 milyar doları (% 80'i) sıcak

para hareketlerinden oluşmuştur. Bunların önemli bir bölümü borç yaratan sermaye türleridir. Kısa vadeli dış borçların, Haziran 2009-Kasım 2010 arasında % 50'yi aşan bir tırmanmayla 71 milyar dolara ulaşmış olmasına bu bağlamda işaret etmek gerekir.

Özellikle ABD'deki ucuz likidite genişlemesinden kaynaklanan (örneğin *carry trade* biçimindeki) akımların çevre ekonomilerinde tehlikeli balonlaşmalara yol açması, G20'ler grubunun "Güney" kanadında endişelere, "kur savaşları" terimiyle ifade edilen gerilimlere yol açmaktadır. Türkiye, bu gerilimleri yaşayan ülkeler içinde, özellikle cari açığının yeni baştan ulaştığı düzey dikkate alınırsa handikaplı konumdadır. Türkiye önceki küçülme ve kriz dönemlerinde daima cari işlem fazlaları vermişti. Sıfır büyümeye yaklaşan 2008'de 42 milyar, kriz yılında ise 14 milyar dolarlık; 2010'da ise tarihsel bir rekor kaydeden cari açıklar, bu sorunun denetim-dışı bir boyuta ulaşmakta olduğunu göstermektedir.

9.2. 2010 Boyunca Milli Gelir ve Bileşenleri

TÜİK'in 2010 yılına ait istatistiklerine göre Türkiye'nin milli geliri, enflasyondan arındırılmış (reel) olarak, sabit 1998 fiyatlarıyla ölçüldüğünde 106 milyar 680 milyon Türk lirası olarak tahmin edilmiş durumdadır. Bu büyüklük 2009 ile karşılaştırıldığında Türkiye ekonomisinin söz konusu dönemde % 8.9'luk bir büyüme hızına ulaşmış olduğu anlaşılmaktadır. Milli gelire yapılan harcamalara baktığımızda en hızlı artışın özel sektör yatırım harcamalarından geldiğini görüyoruz. 2009'a göre özel yatırım harcamaları % 33 artmıştır. Ancak bu yüksek oranın 2009 ve 2008 yıllarındaki çöküşün ardından kaynaklanan "baz etkisine" bağlı olduğunu vurgulamak gerekmektedir.

Milli gelirin bileşenleri arasında en düşük büyüme hızı kamunun tüketim harcamalarına ve ihracata ait olduğu görülmektedir (sırasıyla % 2 ve % 3.4). Kuşkusuz, yatırım harcamaları boyutunda gördüğümüz üzere, büyüme hızları baz alınan dönemin görece büyüklüğüne bağlı olarak şaşırtıcı nicel büyüklükler üretebilmektedir. Bu yüzden şöyle bir ayrıştırma daha sağlıklı gözlemler sağlayabilecek gibi duruyor: 2010'da 2009'a göre milli gelirdeki toplam artış miktarı 8 milyar 677 milyon TL. Bu rakamın nerelerden kaynaklandığını anlamak için Tablo 9-3'ü irdeleyeceğiz.

Tablo 9-3: GSYH (Sabit 1998 fiyatlarıyla, 1000 TL) Harcamalar Yönünden Dekompozisyon

	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla	Yerleşik Hanehalklarının Tüketimi	Devletin Nihai Tüketim Harcamaları	Gayri Safi Sabit Sermaye Oluşumu	Kamu Sektörü	Özel Sektör	Stok Değişmeleri	Mal ve Hizmet İhracatı	Mal ve Hizmet İthalatı
GSYH'ye Katkılar (1,000 TL, sabit 1998 fiyatlarıyla)									
2010	8,677,028	4,510,737	221,718	5,796,521	569,001	5,227,519	2,384,737	842,641	-5,079,322
GSYH Artışına Oran Olarak Katkılar (%)									
2010	100.0	51.98	2.56	66.80	6.56	60.25	27.48	9.71	-58.54
Büyüme Hızları (%)									
2010	8.95	6.58	2.00	29.94	15.15	33.51	111.41	3.42	20.67

Kaynak: TÜİK, *Milli Gelir İstatistikleri.*

Söz konusu 8.7 milyar TL milli gelir artışının 5.8 milyar TL'si **özel tüketim harcamalarındaki** artıştan kaynaklanmış. Bu rakam, toplamın % 52'sini oluşturuyor. Özel yatırımlardaki artış ise 5.3 milyar TL ve toplam milli gelir artışının % 60'ı. İlginç bir alt kalem ise **stok değişmeleri** olarak göze çarpıyor. Söz konusu dönemde üreticiler 2.384 milyar TL tutarında stoklanmış ürün artışı gerçekleştirmişler. Yani mallar üretilmesine

rağmen satılamamış ve stoklarda biriktirilmiş. Bu rakam, milli gelirdeki toplam artışın % 27.5'ini oluşturmakta.

İhracatımızdaki artış son derece cılız ve toplam milli gelir artışının ancak % 3.42'sini sağlıyor. Milli gelir hesaplarına eksi olarak kaydedilen ithalat ise milli gelir artışında % 58'lik (negatif) bir paya sahip.

Özetlersek, 2010'un büyüme ivmesinin ardında iki değişkenin durduğunu görüyoruz: özel tüketim ve (çoğunlukla düşük baz etkisinden kaynaklanan) özel yatırım talebi. Yani iç talep milli gelirdeki büyümenin neredeyse tamamını açıklıyor. Buna ek olarak üretilmiş, ama talebin gene de yetersiz olmasından dolayı satılamamış stok rakamları da eklenirse, milli gelirdeki "ivmelenmenin" nasıl bir saman alevinden ibaret kalmakta olduğu görülebilir.

Dolayısıyla 2010 Türkiye'si coşkulu bir iç talep harcamasının sonuçlarını yansıtıyor. Bu ivmenin sürdürülebilmesinin ön koşulu elbette ki içeride gelir artışlarıdır. Daha yüksek reel ücret ve maaşlar anlamına gelecek böylesi bir koşulun sağlanması ise krizin yıkıcı etkileriyle boğuşan işverenler ve "mali disiplin" önkoşuluna bağlanmış kamu sektörü için olası gözükmüyor. İhracat gelirlerimizde kısa dönemde beklenebilecek bir artışın çok gerçekçi olmadığını düşünürsek, 2011 Türkiye'sinin can yakıcı ikilemi karşımızda duruyor: ya yüksek maaş ve ücretlere dayalı yüksek iç talebin sürüklediği milli gelir; ya da kaçınılmaz daralma.

9.3. Kriz Döneminin Bütçeleri

Şimdi dikkatimizi kriz boyunca maliye politikasına odaklaştırıyoruz. Kriz dönemi bütçeleri olan 2009 ve 2010 yılı Merkezi Yönetim Bütçelerinin harcama ve gelir cephelerinde orta-

ya çıkmış olan sonuçlar, kriz karşısında AKP Hükümetlerinin, kamu maliyesi politikasının en önemli aracı olan "bütçe"yi nasıl kullandığı konusunda açıklayıcı göstergeler niteliğindedir.

Krizin Türk ekonomisi üzerindeki etkileri konusunda "rivayetler muhtelif" olmakla birlikte, krizin etkilerinin sürdüğü 2011 yılının ilk çeyreği içinde ekonomiden sorumlu Başbakan Yardımcısı tarafından açıklıkla söylenmektedir.[95]

Krizin öncülleri 2007 Eylül başından itibaren izlenmekle birlikte şiddetle yaşandığı dönem 2008 yılının son çeyreği olmuştur. Türkiye, 2008 yılının mayıs ayında sona eren 10 yıllık IMF yakın denetiminden (1998-2008 Yakın İzleme + Stand-By dönemi) henüz çıktığı bir ortamda krizi yaşamaya başlamıştır. Krizin en şiddetli yaşandığı dönemde de sürekli olarak uluslararası piyasalara ve yurt-içine IMF ile görüşmelerin sürdürüldüğü ve yeni bir anlaşmanın yapılacağı izlenimi özellikle verilmiştir. Hükümet tarafından sürekli olarak yeni bir anlaşmaya çok yakın olunduğu görünümü verilmeye çalışılmış, Mart 2010'da ise yeni bir anlaşma olmayacağı açıklanmıştır[96].

Bu açıklamanın yapılmasından sonra 4. Md. incelemesi için Mayıs 2010'da IMF heyetinin İstanbul'a ayak bastığı gün ekonomiden sorumlu Başbakan yardımcısı Türkiye'nin kendi kararı ile 2011 mali yılı bütçesinden başlamak üzere IMF tarafından da istenen "mali kural" uygulamasına geçeceğini açıkladı. Açıklama bir kez daha çok ilginç bir zamanlamaya

95 "Krizin Etkileri Bitmedi" A. Babacan, 5 Mart 2011, *Milliyet, Vatan, Sabah.*

96 Başbakan Yardımcısı, Şubat 2010 içinde de belirli aralıklarla ve özellikle ekonomi basınının temsilcileri ile bir araya gelerek IMF ile ilişkilerin sürdüğünü söylemeye devam etti. Şubat sonunda ise, "Türkiye'nin büyümeye geçiş öncelikli" bir program talebinde bulunduğu, bu gerçekleşmediği takdirde IMF ile ilişkilerin geleneksel 4. Md. görüşmeleri çerçevesinde devam edeceği açıklandı. Türkiye'nin bu açıklamasından sonra, IMF de Mart 2010'da Türkiye ile 4. Md. görüşmeleri yapılacağını açıkladı.

işaret ediyordu.[97] Mali Kural ile ilgili düzenlemeye ilişkin yasa tasarısı TBMM'ye Mayıs ayı içinde gönderildi. Ancak Meclis tatile girene kadar yasanın görüşülmesi ertelendi. Yaz sonunda bu kez Maliye Bakanı yaptığı açıklama ile "mali kural"a ilişkin yasanın gündemden çıkarıldığını açıkladı. Başbakan "mali kural" düzenlemesinden vaz geçilmesini, **"kendi ayağımıza kurşun sıkamazdık"** ifadesi ile açıkladı.

2011 yılında yürürlüğe girmek üzere TBMM'ye gönderilmiş olan yasa önerisinin sahibi sıfatıyla ekonomiden sorumlu Başbakan Yardımcısı, tam IMF'nin 4. Md. incelemesi için Türkiye'ye geldiği günlerde, TBMM'ye gönderilen "mali kural" düzenlemesinin yürürlüğe girmesi ile birlikte Türkiye'nin uluslararası piyasalarda önemli bir güvenilirliğe kavuşacağının altını çizmişti.

Başbakan Yardımcısı yasa tasarısı TBMM gündeminden geri çekildikten sonra mali kural düzenlemesinin akıbeti üzerine bir daha konuşmadı. Konu üzerinde Maliye Bakanı bir açıklama yaptı. Maliye Bakanı "mali kural düzenlemesi"nin yeni yasama yılı başladıktan sonra, Ekim ayında da TBMM gündemine gelmeyebileceğini söyledi. Bunun açık anlamı, "mali kural"ın 2011 yılı bütçesinde uygulanmayabileceği idi.

Ekim 2010 ortasında açıklanan 2011 yılı bütçe büyüklüklerinden görüldü ki, 2011 yılı bütçe açığının GSYİH'ya oranı % 2.8 olarak belirlenmişti. Mali Kural uygulamasının % 1 olarak öngördüğü açık hedefinin 2011 yılında uygulanması mümkün

97 Mali kural'ın "sihirli" formülü de bu arada açıklanmıştır. Yıllık %5 oranında büyüme, mali kural ile birlikte ulaşılması gereken esas hedef olarak belirleniyor. Toplam kamu açığının GSMH'nın %1'inin üzerine çıkması halinde, kamu kesimi finansmanındaki bu dengesizliği gidermek için "mali sıkılaştırma" yoluna gidilmesi kabul ediliyor.

değildi.[98] Dolayısıyla, 2009 ve 2010 yıllarında kamuoyu önünde ısrarla sürdürülen IMF ile stand-by ve daha sonrada mali kural "söylenceleri" 2011 bütçesinin gündeme gelmesi ve genel seçim yılına girilmesi ile birlikte bitiyordu.

9.3.1. 2009 ve 2010 Bütçeleri

Krizin bütün şiddeti ile yaşandığı ve somut sonuçlarının gözlemlendiği bir ortamda, Ekim 2008'de 2009 bütçesi TBMM'ye gönderildiğinde, Eylül 2008 tahminlerine göre hazırlanan 2009 yılı bütçe büyüklüklerinin, özellikle gelir tahminlerinin tutarsızlığı çok açıktı ve bu tutarsızlık BSB (2009)'de ortaya konulmuştu. O günlerde, krizin reel sektör üzerinde belirginleşen görünümüne ilişkin ilk sonuçlar, dış talebin dramatik biçimde etkileneceğini göstermekte idi. Bu daralmanın üretim-istihdam ve dış ticaretteki doğrudan etkilerinin başta dış ticaret üzerinden alınan vergiler olmak üzere 2009 vergi gelirlerini etkileyeceği vurgulanmıştı. Ancak Bütçe hedeflerinin vergi gelirleri cephesinde krizin hiçbir etkisinin olmayacağı tahmini yapılmıştı. Hatta daha da ilginci, vergi gelirlerinde 2009 yılı içinde yüksek oranlı reel artış hedefi konulmuştu. Genel Bütçe gelirlerinde % 19.7, vergi gelirlerinde ise % 20.4 oranlarında artış tahminlerine yer verilmişti. 2009 Mali Yılı Bütçesinin hazırlıklarında GSYİH'da % 4 oranında reel büyüme ve % 7.5 enflasyon tahmini hedefleri kabul edilmişti. Krizin etkileri karşısında yılın daha ilk aylarında geçerliliğini kaybeden bu hedefler Mayıs 2009'a kadar ısrarla aynen korundu.

2008 yılının son çeyreğinde makro-ekonomik hedeflerin ve

98 Orta Vadeli Plan'da yer alan 2012 ve 2013 kamu açığının/ GSYİH oranlarına ilişkin tahminler mali kural'ın bu yıllarda da uygulanamayacağına işaret etmektedir.

bütçe büyüklüklerinin saptanmasında yaşanmakta olan krizin görülebilen somut sonuçlarına karşın, **krizin etkisi olmayacağı** varsayımından hareket eden hükümet ve merkez bürokrasisi, 2009 ve 2010 yıllarında kamu maliyesi alanını **krizin yarattığı ağır baskının** sonuçlarına terk etmişlerdir. 2009 ve 2010 yıllarında Merkezi yönetim bütçesi toplam olarak 92.5 milyar TL açık vermiştir. Bu iki yıl için bütçelerde toplam 63 milyar TL açık tahmini yapılmıştı. Gerçekleşen açık, beklenenin % 50 üzerinde olmuştur. Bütçe finansmanında özelleştirme ve işsizlik fonundan kullanılan yaklaşık 13.5 milyar TL tutarındaki kaynağın dışında açığın finansmanı için, iç+dış (net) toplam 91.3 milyar TL borçlanmaya gidilmiştir. İSF'den kullanım konusunda bütçe yasasına yapılan ilave ile bir tür bütçe içi kullanım imkânı yaratılmıştır. Bu açıdan baktığımızda 2009 ve 2010 yılları açık finansmanı 105(=91.3+13.5) milyar TL olmaktadır. Bütçe dengesinin finansmanı için gidilen bu borçlanmanın 13.3 milyar TL'sı (yaklaşık toplam borçlanmanın % 15'i) dış borçlanmadan oluşmaktadır. 2000 Programı sonrasında bütçe finansmanı için dış borçlanmanın bu boyutlarda kullanılması ilk kez yaşanmaktadır.

Her iki yıl bütçesinde de bütçe açığının büyüklüğünü belirleyen bileşen "vergi gelirleri ve özellikle ithalde alınan vergiler"deki aşağı-yukarı yönlü büyük dalgalanmalardır.

Merkezi yönetim bütçe dengesinde, kriz sonuçlarına bağlı olarak görülen bu temel sapmalar, büyük ölçüde, kriz ortamında Türk ekonomisinin kısa vadeli sermaye hareketlerine ve dış talebe bağlı büyüme biçiminde izlenen gelişmeden kaynaklanmıştır. Kısaca, kriz ortamında merkezi yönetim bütçeleri "krizi yönetebilmenin bir aracı" olamamış, tersine, krizin yönlendirdiği bütçeler olmuştur.

9.3.2. İç Taleple Büyüme ve Vergi Gelirleri

Kriz öncesinde 2008 yılında Türkiye'nin toplam dış ticaret hacmi, ihracat 132, ithalat 201 milyar dolar olmak üzere 333 milyar dolar'a ulaşmıştı. 2009 yılında toplam dış ticaret hacmi 90 milyar dolarlık azalma ile 243 milyar dolara gerilerken ithalat 60 milyar dolar, ihracat ise 30 milyar dolarlık düşüş gösterdi. Dolaylı vergiler içinde en büyük ikinci kalem olan ithalde alınan KDV + gümrük vergisi, 2009 yılında % 12.6 oranında geriledi. 2010 yılında toplam dış ticaret hacmi, 2009 yılına göre 55 milyar dolar artarak 299 milyar dolara yükseldi (ihracatta 10 milyar, ithalatta 45 milyar dolarlık artış). 2010 yılı sonunda ithalat artmıştı; ancak hâlâ 2008 seviyesine ulaşabilmiş değildi. Yine de 2010 yılında ithalde alınan vergiler hasılatı 2008 seviyesinin üzerine çıktı. 2009 yılında % 12.6 oranında gerilemiş olan dış ticaretten alınan vergilerde 2010 yılında % 37 oranında artış oldu.

2009 yılı bütçesinde yıl başında 13.3 milyar TL olarak tahmin edilmiş olan bütçe açığı 52 milyar TL olarak gerçekleşirken, açığı belirleyen gelişme kamu harcamalarında beklenenin dışındaki artışlar değil, vergi gelirlerindeki gerileme oldu. 2009 yılı bütçesinde harcamalarda % 15.5 oranında artış öngörülmüştü. Yıl sonunda gerçekleşme % 17.6 olarak kesinleşti. Hedefin % 2 üzerine çıkılmış, bu artış cari transferlerin beklenenin üzerinde büyümesinden kaynaklanmıştı. Vergi gelirlerindeki gerilemenin temel kaynağı, "dış taleple büyüme"nin reel olarak gerilemesi idi. 1980 sonrasının özellikle 2000 IMF+DB Programının dayattığı "dış taleple büyüme", kriz sonrasında 2009 yılında ihracatın % 23 oranında gerilemesine bağlı olarak, zincirleme bir biçimde ithalatta % 30 oranında daralmaya, imalat sanayinde % 7 ve GSYİH'da % 4.7 reel gerilemeye yol açtı.

Tablo 9-4: Bütçe Gelirlerinin Dağılımı, 2008-10 (milyar TL)

	2008(1)	2009(2)	2010(3)	(2)/(1),%	(3)/(2),%
Bütçe Gelirleri	208.9	215.1	254.0	2.9	18.0
1.Genel Bütçe Gelirleri	202.8	209.5	246.1	3.3	17.4
- Vergi Gelirleri	168.1	172.4	210.5	2.5	22.0
.Doğrudan Vergiler	59.0	61.1	66.6	3.6	9.0
*Gelir V.	38.0	38.4	40.4	1.0	5.2
**Kurumlar V.	16.9	18.0	20.8	6.5	15.5
***Mülkiyet V.	4.1	4.7	5.4	14.6	14.9
.Dolaylı Vergiler	109.1	111.3	143.9	2.0	29.2
*Dahilde Alınan Vergiler(kdv+ötv)	67.2	73.1	91.4	8.8	25.0
**Dış Ticaretten Alınan Vergiler.	32.7	28.6	39.2	(-) 12.6	37.0
.Diğer Vergi Gelirleri(damga+harç)	9.0	9.1	13.3	1.0	46.1
- Vergi Dışı Gelirler	34.8	37.0	35.6	6.3	(-) 4.0
2.Özel Bütçe+Üst Kurullar Gelirleri	6.1	5.7	7.9	(-) 7.0	38.6

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, *Kamu Hesapları Bülteni*, Ocak 2011.

2010 yılı bütçesinde GSMH'nın % 3.5 oranında artış göstereceği, enflasyonun da % 5.3 olarak gerçekleşeceğine dayalı bir bütçe tahmini yapılırken, 2010 yılı bütçesinde 2009 yılı yıl sonu gerçekleşme tahminlerine göre toplam harcamaların % 7.5, bütçe gelirlerinin de % 16.2 oranında artış göstermesi hedefleniyordu. 2010 yılında harcamalarda da, gelirlerde de bu tahminler aşıldı. Gerçekleşen büyüme hedefin belirgin bir şekilde üzerine çıktı. Harcamalarda artış % 9.6'a ulaşırken bütçe gelirlerindeki artış %18 olarak gerçekleşti. 2009 yılında olduğu gibi 2010 yılında da bütçe açığının belirleyicisi gelirler olmuştur. 2010 bütçesinin vergi gelirleri açısından tahminleri daha

da iddialıydı. GSYİH'nın % 5 oranında gerileme göstermesi beklenen 2009 yılını takiben 2010 yılı vergi gelirlerinde Maliye Bakanlığı % 18 oranında artış bekliyordu.

2010 yılında vergi gelirlerinde, beklenenin de üzerinde, % 22 artış oldu. Yukarıda bu artışın ana kaynağı olan ithalde alınan vergilerin etkisini vurguladık. Ancak doğrudan alınan vergilerde gelir ve kurumlar vergisinde, özellikle de kurumlar vergisinde 2010 yılında görülen tahsilat dikkat çekici oldu. 2010 yılı bütçesi tahminlerinde,vergi gelirleri içinde gelir vergisinde % 8 oranında artış, kurumlar vergisinde ise % 0.6 gerileme beklentisi vardı. Yapısı itibariyle bir önceki yılın faaliyetlerine dayalı olarak oluşan gelir ve kurumlar vergisi 2009 yılında ekonomi % 5 düzeyine yakın bir gerileme gösterdiği, sanayi % 7 düzeyinde daraldığı halde, gelir vergisinde % 5, kurumlar vergisinde ise % 15.5 oranında tahsilat artışı olduğu görüldü. Bu iki vergi türünde krize karşın tahsilat artışı önemli bir çelişkiye işaret eder gibi görünüyor. Ancak açıklaması var.

2010 yılında izlediğimiz bütçe dengeleri bize büyümenin bir başka yönünü daha göstermektedir: 2009 İSO 500 Büyük İmalat Sanayi İşletmeleri verilerine[99] göre, **imalat sanayinde 2009 yılında satış hasılatları düşmüş, buna karşılık şirket karlılıkları artmıştı**. İSO 500 değerlendirmesinde, ilk yirmi sırada yer alan firmalar, enerji-otomotiv ve demir-çelik sektörlerindeki firmalar olarak ortaya çıktı.

Açıklanan 2009 yılı sonuçlarında en çarpıcı nokta, kriz yılı içinde **ilk 500 büyük firmanın toplam satış hasılatı % 12.3 oranında düşerken, dönem kârlarının % 11 artış göstermesiydi. Bu firmaların istihdam hacminde ise % 5.1 oranında daralma yaşandı**. Çarpıcı bir başka gösterge ise, bu firmaların ihracatındaki % 31 oranında daralma idi. Türkiye'nin ihraca-

99 İSO (2010).

tında 2009 yılında % 22.5 oranında bir daralma yaşanırken, ilk 500 firma ihracatındaki daralma, genel ortalamanın yaklaşık 10 puan üstünde gerçekleşti.

İSO 2009 yılında imalat sanayinde yaşanan durumu daha önceki kriz dönemleri ile karşılaştırırken, satışlardaki düşüşe karşın kârlılık ve katma değer oranlarında artış yaşandığını belirtmektedir. İstihdamda yaşanmış olan % 5.1 oranındaki toplam daralmanın, 500 firmanın genelinde 2001 krizine göre daha düşük oranda olduğu, ancak özel sektör firmalarına bakıldığında ise 2001 krizinden daha yüksek olduğu tespiti yapılmaktadır.

Kurumlar vergisinin en büyük mükellefleri olan imalat sanayindeki mükellefler, 2009 yılını düşen satış hasılatlarına karşın yüksek kârlılıkla kapatmış ve 2010 yılı kurumlar vergisi tahsilatındaki % 15.5 oranındaki artışın kaynağı olmuştur.

Sonuç olarak, kısa vadeli sermaye girişleri ile finanse edilen iç taleple büyüme, kriz koşullarında, sermaye girişlerinde ve ihracattaki dalgalanma sonuçlarına bağlı olarak bütçe dengesini yönlendirmiş ve belirlemiştir.

9.3.3. Kriz Döneminde Harcamaların Kullanımı

Krizin şiddetle yaşandığı 2009 yılı bütçesinin harcama kalemleri beklenenin sadece % 2 üzerinde gerçekleşti. Faiz dışı harcamalardaki artış % 16 olarak hedeflenmişti; gerçekleşme % 20 oranında bir artış olduğunu gösteriyor. Buna karşılık faiz harcamaları hedeflenen artışın gerisinde kaldı. Faiz dışı harcamalardaki artışın kaynağında cari transferlerdeki artış ile mal ve hizmet alımlarındaki artışın etkili olduğu görülmektedir. Personel harcamaları artışı, beklenenin aksine, hedeflenen % 17.2 oranının altında (% 14.5 düzeyinde) gerçekleşti.

2010 yılı harcama bütçesindeki en dramatik gelişme, sermaye giderleri harcaması kaleminde yaşanan % 30.8 oranındaki büyüme oldu. Bu harcama kaleminde 2010 yılı bütçesi artış değil, **daralma** olacağının tahmin etmişti. Bütçenin bu harcama kalemi esas itibariyle iki gruptan oluşmaktadır. Ağırlıklı grup "Gayri Menkul Sermaye Üretim Giderleri" ve "Mamul mal alımları"dır. Esas ağırlık gayri menkul sermaye üretimi harcamalarındaki artıştadır. Bütçe başlangıcında herhangi bir artışın öngörülmediği, aksine harcama azalmasının beklendiği bu kalemdeki önemli artış, kamu kesiminin 2010 yılı içinde hizmet binası ve benzeri alt-yapı yatırımlarına, kısaca inşaat sektörüne, hızla kaynak aktarmakta olduğunu göstermektedir.

2010 bütçesinde faiz harcamaları dışarıda tutulduğunda faiz dışı harcamalar büyüklüğünün % 45'i cari transferlere ayrılmış durumdadır. Faiz dışı harcamalar yıl içinde % 14 oranında artarken, alt gruplardan cari transferlerdeki artış % 11, sermaye giderlerindeki artış ise % 30.8 olmuştur.

2011 yılı bütçesi, seçim yılı olmasına karşılık, düşük oranlı harcama genişlemesi öngörüyor. Toplam harcamada % 6.5, faiz hariç harcamalarda ise % 8 oranında bir artış hedeflenmektedir. Harcama grubunda en yüksek harcama, personel harcamaları için öngörülen % 16.4 oranındaki artış olmuştur. 2010 yılında içinde en yüksek harcama artışının görüldüğü sermaye giderlerinde 2011 yılında artış öngörülmemektedir.

2009 yılında GSYİH'nın % 5.5'i, 2010 yılında % 3.3'ü düzeyinde açık veren bütçenin 2011 yılında ise % 2.8 açık vermesi bekleniyor. 2003-2008 arasında bu büyüklükte açıklar yaşanmamıştı. Bu açıklar nedeniyle, 2009'da GSYİH'nın payı olarak % 5.1 ve 2010 yılında % 3.4 düzeyine yükselmiş olan "borçlanma gereği" sürmektedir.

2009-2010 yıllarında bütçe dengesinde ortaya çıkan yüksek borçlanma gereği karşısında özellikle 2009 yılında Hazine bu yoğun borçlanma talebini karşılayabilmek için Bankaların kaynaklarını zorlamıştır. Bu zorlama karşısında TCMB bankaların kısa vadeli fonlanmasında elindeki bütün imkânları kullanmıştır. Nitekim TCMB 2009 yılının son aylarında nezdinde tutulan Mevduat Munzam Karşılığı oranlarında indirime giderek bankalara yaklaşık 4.3 milyar TL kaynak aktarmıştır. 2009 yılı içinde iç borçlanmaya kaynak aktarmak istemeyen/ya da çok gönüllü olmayan bankaların TCMB kaynaklarını kullanarak ve % 1-2 seviyesindeki arbitraj oranları ile Hazineyi finanse ettiklerini görüyoruz. Daha açık anlatımla, Hazine ve TCMB piyasaya ek faiz ödeyerek TCMB'nin kaynakları ile Hazine dengesini finanse etmektedir.

Bu açığın tamamı hızla büyütülen iç borçlanma ile karşılandı. Bu nedenle 2009 yılında iç borç stoku 55 milyar TL düzeyinde artış gösterdi ve iç borç stoku 2009 yılı sonunda 330 milyar TL, 2010 yılı sonunda ise 352 milyar TL düzeylerine ulaştı.

Tablo 9-5: 2007-11 Merkezi Yönetim Bütçesi (Kanun-Gerçekleşme) (milyar TL)

	2007(1)	2008(2)	2009 (3)	2009(4)	2010(5)	2010(6)	2011(7)
Bütçe Harcamaları	203.5	227.0	262.1	267.3	286.9	293,6	312.5
.Faiz Dışı Harcamalar	154.8	176.3	204.6	214.0	230.2	245.3	265.1
.Personel	43.5	48.8	57.2	55.9	60.4	62.3	72.3
.Sosyal Güvenilik Prim	5.8	6.4	7.2	7.2	11.1	11.0	12.7
.Mal ve Hizmet Al.	22.2	24.4	26.1	29.5	25.1	28.8	30.0
.Cari Transferler	63.2	70.3	88.7	91.8	102.1	101.9	115.8
.Sermaye Giderleri	13.0	18.5		19.8	18.9	25.9	21.7
.Sermaye Transferleri	3.5	3.2		4.3	3.4	6.7	4.3
.Borç Verme	3.6	4.6		6.4	6.9	8.6	6.4
.Faiz Harcamaları	48.7	50.7	57.5	53.2	56.7	48.3	47.5
Bütçe Gelirleri	189.6	208.9	248.8	215.1	236.9	254.0	279.0
.Genel Bütçe Gelirleri	184.2	202.8	243.0	209.5	229.9	246.1	271.6
.Vergi Gelirleri	152.8	168.1	202.9	172.4	193.3	210.5	232.2
.Dolaysız Vergiler	53.4	59.0	70.7	61.1	67.7	66.6	
.Dolaylı Vergiler	99.4	109.1	131.3	111.3	125.6	143.9	
.Vergi Dışı Gelirler	31.4	34.8	41.0	37.0	36.6	35.6	39.4
.Diğer Gelirler*	5.4	6.1	6.1	5.6	5.8	7.9	5.5
Bütçe Dengesi	-13.9	-17.0	-13.3	-52.2	-50.1	-39.6	- 33.5

*(Özel Bütçeli İdareler + Düzenleme ve Denetleme Kurumları Gelirleri).

Açıklayıcı Notlar:

(1), (2), (4), (6): Gerçekleşme.

(3), (5): Bütçe Kanunu.

(7): Hedef.

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

Tablo 9-6: Merkezi Yönetim Bütçesi Nakit Dengesi; 2007-10 (milyar TL)

	2007	2008	2009	2010
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi	13.7	17.1	-52.5	39.6
.Bütçe Emanetleri	0.1	2.0	1.3	-1.5
.Diğer Emanetler	1.2	1.5	1.8	11.3
-Avanslar	-0.8	- 2.0	- 0.9	1.2
Merkezi Yönetim Nakit Dengesi	13.4	18.6	- 56.3	28.0
.Finansman				
Borçlanma(net)	6.4	17.3	60.3	31.0
.Dış (net)	-2.5	3.4	5.6	7.7
-İç (net)	8.9	13.9	54.7	23.3

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, *Kamu Borç Yönetimi Raporları*, Ocak 2010 ve Ocak 2011.

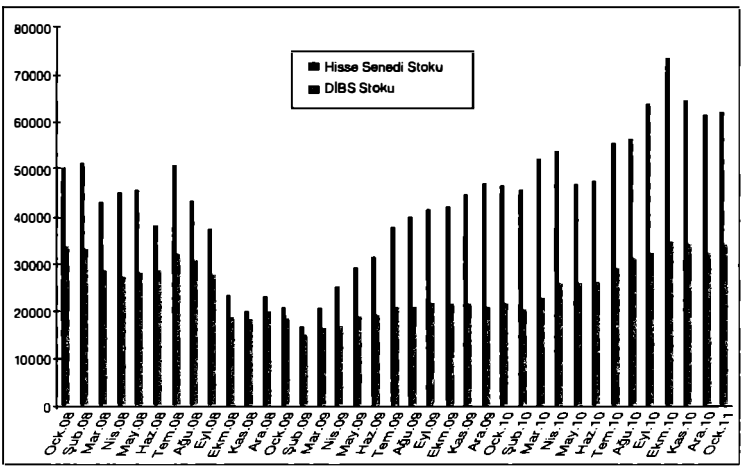
9.4. Dış Açık Sorunu

TCMB verilerine göre Türkiye'nin 2010 yılındaki cari işlemler açığı yeni bir rekor kırarak, 48.5 milyar dolara (2010 yılı milli gelirinin % 6.5'ine) ulaşmıştır. Cari işlemler açığının yarattığı sorunların salt açığın sayısal büyüklüğünden değil, açığın **karşılanış biçiminden** de kaynaklandığı BSB'nin daha önceki çalışmalarında dile getirilmekteydi: **Türkiye'nin dış açıkları giderek daha yoğun biçimde spekülatif nitelikli ve kısa dönemli finansman kalemleriyle karşılanmaktadır. Cari açığın karşılanış biçiminin "kalitesizliği" ulusal ekonomide önemli bir istikrarsızlık tehdidi oluşturmaktadır.**

Cari açığın çoğunlukla **sıcak para** diye tanımladığımız portföy yatırımları girişleri ile karşılanmakta olduğunu görüyoruz. 2010 boyunca cari açığın % 46'sı portföy yatırımları ile karşılanmış durumdaydı. Öyle ki, 2009'un başında 35 milyar dolara kadar gerilemiş olan sıcak para stoku, 2009 sonunda 68 milyar dolara, Kasım 2010 sonunda ise 90 milyar dolara ulaş-

mış idi. Şekil 9-1, hisse senedi ve iç borçlanma senetleri (DİBS) üzerine olan yabancı yatırımcı varlıklarını (sıcak para stoku) vermektedir. 2009'un ikinci yarısından başlayarak Türkiye'nin uluslararası pazarlarda nasıl bir spekülasyon cenneti olarak değerlendirilmekte olduğu son derece açık olarak görülmektedir.

Şekil 9-1: Yurtdışında Yerleşik Kişilerin Mülkiyetindeki Hisse Senedi ve Devlet İç Borçlanma Senedi (DİBS) (Aylık, Piyasa Değeri, Milyon ABD Doları)



Kaynak: TCMB veri dağıtım sistemi.

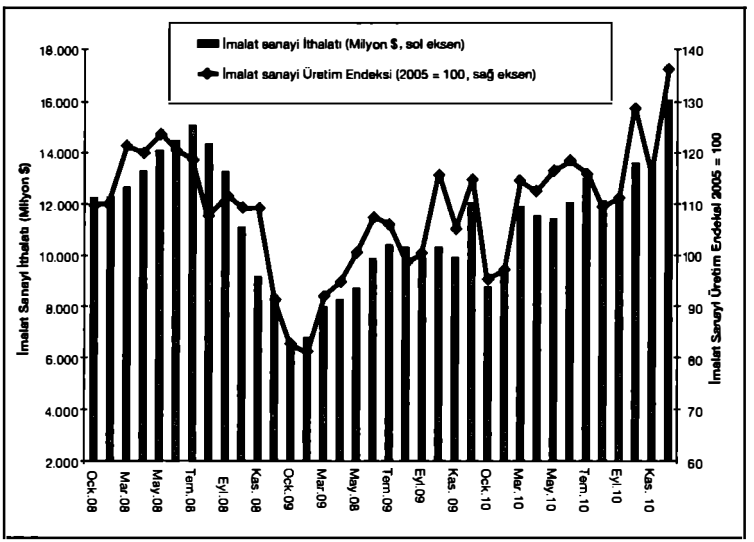
Türk finans piyasalarının sıcak para akımlarının spekülatif saldırısına uğraması kuşkusuz yeni değildir. 1990-93, 2000, 2004-2007 ara dönemlerinde de Türkiye'ye yoğun olarak sıcak para girişi yaşanmış idi. Sıcak para akımları büyük boyutlarda ulusal ekonomiye akarken, bir yandan ithalatı ucuzlatmakta ve tüketim ve yatırım talebini canlı tutarak milli gelirin büyüme hızını kamçılamaktadır. Diğer yandan da döviz girişlerinin yarattığı bolluk sayesinde döviz kuru ucuzlamakta, ucuzlayan

ara malı ithalatı sayesinde de maliyetler gerilemektedir. Böylece dövizin ucuzluğu enflasyonda düşüşe katkı sağlamaktadır.

Dolayısıyla, enflasyondaki gerilemenin ve milli gelirdeki hızlı artışın ardında en büyük paya sahip olan olgu, sıcak para akımlarının finanse etmekte olduğu cari işlem açıklarıdır. Türkiye bu tür **spekülatif büyüme** sürecine ilk defa sürüklenmiyor. Sorun, her bu tür **spekülatif büyüme** yolağının ardında yatan olgunun, uluslararası finans sermayesinin kaprislerine bağımlılık ve her defasında bu sürecin yeni bir reel kriz ile tökezlemesi tehlikesidir.

Ancak, cari işlemler dengesinde yaşanan bu istikrarsızlık olgusu sadece **ileriye dönük** bir tehdit unsuru ile sınırlı değildir. Cari açığın boyutları, ulusal ekonominin içine sürüklendiği dışa bağımlılık tehdidini derinleştirmekte ve Türk sanayisini yurt dışından ara malı ithalatının tahribatına karşı savunmasız kılmaktadır. Ulusal sanayi, artık yurt dışından ithalat yapabildiği ölçüde üretim yapabilen, ithalat olanakları kısıtlandığında ise daralan, bağımlı bir yapı görünümündedir. TÜİK'in imalat sanayi üretim ve ithalatına ilişkin verileri bu saptamayı net bir şekilde dile getirmektedir. Şekil 9-2'de krizin baş gösterdiği 2008'den başlayarak imalat sanayiinde üretim endeksi ve ithalat miktarları çizilmiştir. Sanayi üretimindeki dalgalanmaların ithalat hacmine olan duyarlılığı açık olarak izlenebilmektedir. İthalatta finansman sorunlarının yaşandığı Temmuz 2008 – Ocak 2009 arasında imalat sanayi üretimi % 50'ye varan bir çöküşe sürüklenmiş; ithalatın genişlediği bu yılın Ağustos ayından itibaren de sanayi üretimi ivmelenmiştir.

Şekil 9-2: İmalat Sanayinde Üretim ve İthalat, 2008-10



Kaynak: TÜİK.

Sanayinin dışa bağımlı yapısının yaratmakta olduğu en şiddetli tahribat, ulusal sanayide dikey ve yatay ara malı – girdi/çıktı teknolojik bağlantılarının kopması ve sanayinin ekonominin diğer kesimleriyle olan ekonomik etkileşiminin engellenmesidir. Dolayısıyla, cari açığa neden olan ithalat bağımlılığı sadece **ileriye dönük bir istikrar** konusundan ibaret değildir; doğrudan doğruya **güncel bir sanayileşme stratejisi** sorunu olarak karşımızda durmaktadır.

Son yirmi yılın kriz yazınının en önemli dersini unutmayalım: yeni bir krize ve makro ekonomik dengesizliklere en açık olan ülke, uluslararası sermayenin en gözde konumunda olan ekonomidir.

10

BİTİRİRKEN



Böylesine kırılgan bir ekonomide, 12 Eylül askeri rejiminden miras kalan 2821 ve 2822 sayılı yasalarla sendikal hak ve özgürlükleri kısıtlanmış, 12 Eylül 2010 Anayasa değişiklikleri ile de bu hak ve özgürlükleri üzerindeki kısıtlamalar sürdürülmüş olan emekçi kesimler, güvencesiz ve sendikasız koşullarda çalışma ile işsiz kalma arasında tercih yapmaya zorlanmaktadırlar. Üstelik kriz dönemlerinde, kriz öncesinde yapılan toplu iş sözleşmelerinin işverenlerce geçersiz sayıldığı, sözleşmelerle kazanılan hakların yok sayıldığı bir süreçte, çalışanların gerçek güvencesinin verimli çalışmalarına bağlı olarak, çalıştıkları firmanın rekabet gücünü artırmalarında olduğuna yönelik neoliberal söylemin etkin olduğuna kuşku yoktur. Bu bağlamda, bireysel iş hukuku öne çıkmakta, kolektif haklar ve özgürlüklerin savunulması giderek olanaksızlaşmaktadır.

Emekçilerin kolektif hakları için mücadele etmelerinin önündeki tek engelin yasal çerçeveler olmadığını da vurgulamak gerekir. 1980 sonrası yaşanan dönüşümün bugün de hâlâ başat konumunu koruyan özelliklerinden birinin sınıf temelli siyasete son vermek olduğu anımsanacak olursa, demokrasi, özgürlük, eşitlik gibi, sol siyasetler açısından, çalışanların haklarının savunulması bağlamında yaşamsal önemi olan kavramların kimlik temelli siyasetlerin hegemonya araçları olarak işlevsellik kazandığı bir süreçten geçilmektedir.

Bu koşullarda, 2001 krizinden sonraki dönemde Türkiye'de olduğu gibi, 2008 sonrasında dünya kapitalist sisteminde yaşanmaya başlanan finansal krizde de, beklentilerin aksine, neoliberal hegemonyanın sarsılmasını değil, tam aksine daha da güçlenmesine yönelik, emek karşıtı politikaların gündeme getirildiğini görmekteyiz. İngiltere'den Yunanistan'a kriz döneminde çalışanların refah düzeyini olumsuz etkileyecek neoliberal mantığa uygun kemer sıkma politikalarına karşı gösterilen kitlesel tepkilerin neoliberalizme karşı hegemonya stratejilerinin oluşumuna katkı yapıp yapmayacağını zaman gösterecektir. Türkiye de ise, TEKEL direnişinde olduğu gibi, bıçağın kemiğe dayandığı noktada çeşitli direniş ve eylemler gündeme gelse de, son "Torba" Kanun örneğinde ve Anayasa Mahkemesinin 4-C'yi meşrulaştıran son kararında olduğu gibi, emeğin yaşam koşullarını daha da zorlaştıracak sermaye lehine düzenlemelerin hayata geçirilmesi söz konusudur.

Emeğin ve emekçi kesimlerin AKP iktidarı sürecinde uğradığı ağır saldırıyı irdelemeye çalıştığımız bu çalışmayı AKP'nin devlet-toplum ilişkilerine ilişkin yaklaşımının kısa bir değerlendirmesi ile bitirmek istiyoruz.

İlk iktidar döneminde izlediği politikalar bağlamında, toplumsal ilişkilerden soyutlanmış bir devlet/toplum ilişkisini betimleyen merkez-çevre terimleriyle söylendiği biçimiyle, "merkez"de yer edinme gayreti içinde gözüken AKP hükümetlerinin hedefinin, 22 Temmuz 2007 seçimleri sonrasında "merkez"i, yani devleti dönüştürmek olduğu açıkça ortaya çıkmıştır. İslam ile demokrasinin birlikte var olabileceğini göstereceği iddiasıyla beslenen bu girişim, kuşkusuz, Batının bölgeye yönelik çıkarları açısından da artan bir önem arz etmektedir. Asıl önemlisi, başarısız olduğu ölçüde Batı açısından da olumsuz sonuçları olacağından endişe edilen bu modelin başarısı-

nın büyük ölçüde iç faktörlere, diğer bir deyişle, Liberal-İslam tarihsel bloğunun kalıcı olmasını sağlayacak biçimde devletin dönüştürülmesine bağlanmasıdır.

Seçimlerden hemen sonra bir grup akademisyene hazırlatılan, ama sonradan rafa kaldırılan "Anayasa Önerisi" ile başlayan bu süreçte dört yıl sonra gelinen nokta, 1982 Anayasasının değiştirilemez maddelerinin değiştirilmesi önerileri dahil, "yeni" Anayasa taslaklarının, deyim yerindeyse havada uçuştuğu ve başkanlık sistemine geçiş gibi rejim değişikliği tartışmalarının, seçim sonuçlarına bağlı olarak gündemi belirleyeceği bir kritik dönemeci ifade etmektedir. Gelinen bu noktada, Anayasa Mahkemesi'nin 2008 yılında aldığı iki kararın önemli olduğuna kuşku yoktur. Anayasa Mahkemesi'nin AKP iktidarının üniversitelerde türban yasağını kaldırmaya yönelik Anayasa değişikliği kararını, Anayasaya aykırı bularak iptal etmesi ile siyasal ortam gerilmiş, ancak Mahkeme'nin AKP'nin laik rejime yönelik bir tehdit oluşturduğunu saptamakla beraber, kapatılması yönünde bir karar vermemesi, 2008 yılı boyunca yaşanan siyasal bunalımın atlatılmasını sağlamıştır. Bu kritik dönemeci kazasız belasız atlatan AKP iktidarı açısından bu kararlar devletin dönüştürülmesinin ne denli yakıcı bir mesele olduğunun kanıtları olarak görülmüştür.

12 Eylül 2010 referandumu ile gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleri ile birlikte, kendilerini liberal olarak tanımlayan çevrelerin yaygınlaştırdığı ve AKP iktidarının da benimsediği söylemle, "siyasal yaşamın bürokratik vesayetten kurtarılması" yolunda önemli adımlar atılmıştır. Anayasa Mahkemesi, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu gibi kurumların "güçlü devlet geleneğinin vesayet kurumları" olarak tanımlanarak, "devleti topluma karşı güçlü ve bağımsız kıldıkları için reforma tabi tutulmaları" gerekçesiyle, iktidara bağımlı hale getiril-

mesi meşrulaştırılmaya çalışılmıştır. Burada paradoksal olan, bürokratik vesayetin sona erdirilmesi söyleminin, aslında neoliberal dönüşüm sürecinin karakteristik bir özelliği olarak beliren, yürütme erkinin, yasama ve yargı karşısında güçlendirilmesi eğilimine destek sağlamasıdır. Çarpıcı olan, demokratik rejimlerin tanımlayıcı ögelerinden biri olan kuvvetler ayrılığı ilkesinin açıkça çiğnenmesine yol açan bu değişikliklerin "seçilmişlerin seçilmemiş devlet organlarının denetimi altında bulunması"na son verilmesi için atılan adımlar olarak gerekçelendirilmeye çalışılmasıdır. Böylelikle, 1950'li yıllardan itibaren Türkiye'de rejimin demokratikleşmesi ve seçilmiş çoğunluğun diktasına yol açmaması için olmazsa olmaz görülerek 1961 Anayasası ile anayasal güvence altına alınan kurumların itibarsızlaştırılması ve iktidarın boyunduruğu altına alınmasının yolu açılmış olmaktadır.

Kimi zaman Cumhuriyetin kuruluşundan beri temel özelliği olarak vurgulanan, kimi zaman 1961 Anayasası ile getirildiği ileri sürülen "vesayet rejimi" söylemi ile gözden kaçırılmak istenen, 12 Eylül askeri rejimi ve 1982 Anayasası ile gerçekleştirilen devlet biçimi değişikliğinin özüne dokunulmadan sürdürülmesidir. Emek lehine 1961 Anayasası ile getirilen düzenlemelerin büyük ölçüde budanması ile belirginleşen 12 Eylül 1980 sonrası otoriter devlet biçimini sona erdirmeye yönelik önerilerin Anayasa tartışmaları çerçevesinde gündeme getirilmesinden özenle sakınılmakta oluşu bir tesadüf olmasa gerek. AKP iktidarının ikinci döneminde, rejimin giderek otoriterleşmesi, aslında devlet biçiminde "bir kopuşa yol açmadan, hatta bir kopuşu gerektirmeden", devletin dönüştürülmesi olarak okunması gereken bir süreci simgelemektedir.

Kaynaklar

Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) (2001), *Kalkınma ve Demokratikleşme Programı*. www.akparti.org.tr

Akdağ, R. (2008), *Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı İlerleme Raporu*, Ankara: Sağlık Bakanlığı.

Ataay, F. (2007), *Kamu Hastane Birlikleri Tasarısı Üzerine Değerlendirme*, Ankara: TTB.

Bor, S. (2011), "Afiliyasyon: Kavram, Dünya Modelleri, Ülkemizdeki Durum" http://www.uhbd.org/PDF/kocaeli/SUNUMLAR/Serhat_BOR.pdf,

Boratav K. (2010), "Üç Krizde Sermaye Hareketleri", *Tülay Arın'a Armağan: İktisat Yazıları*, İstanbul: Belge Yayınları.

– (2009), *Bir Krizin Kısa Hikayesi*, Ankara: Arkadaş.

Bağımsız Sosyal Bilimciler (BSB) (2009), *Türkiye'de ve Dünyada Ekonomik Bunalım*, 2008-2009, İstanbul: Yordam Kitap.

– (2008), *2008 Kavşağında Türkiye: Siyaset, İktisat ve Toplum*, İstanbul: Yordam Kitap.

– (2007), *IMF Gözetiminde On Uzun Yıl 1998-2008: Farklı Hükümetler Tek Siyaset*, İstanbul: Yordam Kitap.

Cumhuriyet, 14 Kasım 1985.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) (2009), *Çalışma Hayatı İstatistikleri-2008* (Temmuz 2009) Ankara.

– *Çalışma Hayatı İstatistikleri-2009* (Ağustos 2010) Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2010), *2010 Yılı Programı*, Ankara.

– (2009), *Katılım Öncesi Program*, www.dpt.gov.tr.

Dünya, Ocak-Kasım 2009 sayıları.

Dünya Bankası (DB) (2003), *Türkiye: Daha İyi Erişim ve Etkinlik İçin Sağlık*

Sektörü Reformu, Rapor No.: 24358-TU, Beşeri Kalkınma Sektörü Birimi, Avrupa ve Orta Asya Bölgesi.

Dunlop D. ve J. Martins (1996), *An International Assessment of Health Care Financing: Lessons for Developing Countries,* Washington, D.C.: The World Bank.

Erdoğdu, S. (2009) "Küresel Mali ve Ekonomik Krizin Türkiye Ekonomisi ve Türkiye Çalışma Yaşamına Etkileri", ILO için hazırlanmış çalışma.

Günaydın, G. (2009) "Türkiye Tarım Politikalarında 'Yapısal Uyum': 2000'li Yıllar" *Mülkiye,* Sayı 262.

Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etüdleri Enstitüsü (2010), *Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması 2008.*

Halk Sağlığı Uzmanları Derneği (2007), *Türkiye'de Sağlık Hizmetlerinin Sunumuna İlişkin Görüş ve Öneriler Raporu.*

ILO (2011), *Global Employment Trends, 2011: The Challenge of a Jobs Recovery,* Geneva: ILO.

– (2010a), *World of Work Report 2010: From one Crisis to the Next?*, Geneva: ILO.

– (2010b), *World of Work Report 2009: The Global Jobs Crisis,* Geneva: ILO.

IMF (2011), *World Economic Outlook* (January), Washington, D.C.: IMF.

– (2010), *World Economic Outlook and Financial Stability Report* (April), Press Release.

İŞKUR (2009), *V. Genel Kurulu Raporu*, Ankara.

– *İŞKUR İstatistik Bültenleri*, çeşitli sayılar.

Karahanoğulları, Y. (2009), *Marx'ın Değeri Ölçülebilir mi?,* İstanbul: Yordam Kitap.

Kikeri, S., Nellis, J. ve Shirley, M. (1992) *Privatization: The Lessons of Experience,* Washington, D.C.: The World Bank.

Ollila, E., Koivusalo, M. ve Baru, R (2002) "Globalization and National Health Policies: Guest Editors' Introduction", *Global Social Policy,* 2(3), 243-5.

Lee K. ve Goodman H. (2002) "Global Policy Networks: The Propagation of the Health Care Financing Reform since the 1980s", Lee, K., Buse, K., ve Fustukian S. (der.), *Health Policy in a Globalising World* içinde, Cambridge: Cambridge University Press, 97-119.

Lister, J. (2008), *Sağlık Politikası Reformu: Yanlış Yolda mı Gidiyoruz?* İstanbul: İNSEV Yayınları.

Maliye Bakanlığı HAZMİİT Genel Sekreterliği (1980), *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve İştirakleri Yıllığı 1979*, Ankara.

Marx, K. (1993) [1857-8], *Grundrisse*, Harmondsworth: Penguin Books.

– (1998) [1862-3], *Artı-Değer Teorileri-Birinci Kitap*, Ankara: Sol Yayınları.

Milliyet, 5 Mart 2011.

OECD – DB (2008), *OECD Sağlık Sistemi İncelemeleri: Türkiye*, No.: 36.

OECD *Health Data 2010* (Electronic Version, CD-ROM).

OECD *Health Data 2008* (Electronic Version, CD-ROM).

OECD *Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics*, Paris: OECD Publishing.

Oğuz, Ş. (2010) "Neoliberalism, Crisis, and the Labour Movement in Turkey: The Case of TEKEL Workers' Resistance", "The Mediteranean in the World System: Structures and Processes" başlıklı 9. ODTÜ Uluslararası İlişkiler Konferansı'nda sunulan tebliğ, 20-22 Mayıs, Güzelyurt, Kıbrıs.

Resmi Gazete (RG), çeşitli sayılar.

Roberts, M., Hsiao, W., Berman, P. ve Reich, M. (2004), *Getting Health Reform Right: A Guide to Improving Performance and Equity*, New York: Oxford University Press.

Sabah, 5 Mart 2011.

SB (2010), *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2008*, Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı Hıfzıssıhha Mektebi Müdürlüğü, Ankara.

– (2003), *Sağlıkta Dönüşüm*, 24, Ankara.

SGK (2011), *2010 Yılı Aralık Ayı Sağlık İstatistikleri* (Şubat).

– (2009), *Aylık İstatistik Bülteni* (Eylül).

Shaikh, A. M. ve Tonak, E. A. (1994), *Measuring the Wealth of Nations: The Political Economy of National Accounts*, Cambridge: Cambridge University Press.

T.C. Başbakanlık (2005), *Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm*

Önerileri, Ankara.

T. C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (1982), *Yüksek Denetleme Kurulu'nun Denetimine Giren Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1980 Yılı Genel Raporu*, Ankara.

Thompson, E.P. (1963), *The Making of the English Working Class*, New York: Vintage Books.

TİSK (2010a), *2009 Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti* (Aralık 2010), Yay. No. 309, Ankara.

– (2010b), *2008 Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti* (Ocak 2010), Yay. No. 303, Ankara.

TTB (2011a), *Sağlık Hizmetlerinde Piyasalaştırma Değil Kamucu, Eşitlikçi Sosyalleştirme*, Rapor, (Ocak), Ankara.

– (2011b), *Tıp Dünyası* (Ocak), s.177.

TTB Etik Kurulu (2009), *Hekimlerin Değerlendirmesi ile Performansa Dayalı Ödeme*, Ankara: TTB Yayınları.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2011). *Sağlık Harcama İstatistikleri 2008*. Sayı 34.

– (2010), *Hanehalkı İşgücü İstatistikleri 2009* (Ağustos), Yay. No. 3454, Ankara.

– (2009), *Hanehalkı İşgücü İstatistikleri 2008* (Kasım), Yay. No. 3348, Ankara.

– *Milli Gelir İstatistikleri*, çeşitli bültenler.

Tükel, R. (2010), "Sağlıkta Dönüşümde Son Aşamaya Doğru: Hastanelerin Yeniden Yapılandırılması ve Yeni Finansman Modeli", *Toplum ve Hekim*, (25), 230-6.

TÜSİAD (2004), *Sağlıklı Bir Gelecek: Sağlık Reformu Yolunda Uygulanabilir Çözüm Önerileri*, Yayın No. TÜSİAD-T/2004-09/380, İstanbul.

Vatan, 5 Mart 2011.

Yeldan, F. (2010), "Küresel Kriz ve Türkiye: Mali Canlandırma Önlemlerinin İstihdam ve İşgücü Piyasaları Üzerindeki Etkilerinin Makroekonomik Değerlendirilmesi", tek., Ankara: ILO.

Yenimahalleli Yaşar, G. (2010a), "Türk Sağlık Politikasında Neoliberal Dönüşüm: Eleştirel Bir Değerlendirme", İ. Özkal Sayan (yay. haz.), *Prof.*

Dr. Kurthan Fişek İçin: Yönetim Üzerine içinde, Ankara: SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.

- (2010b), "Health Transformation Programme in Turkey: An Assesment", *Int J Health Plann Mgmt*, published online in Wiley Online Library (wileyonlinelibrary.com) DOI: 10.1002/hpm.1065.
- (2009), "Dünya Deneyimleri Işığında Türkiye'de Sağlıkta Dönüşümün Değerlendirilmesi", *II. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi* (9-11 Aralık), ODTÜ.
- (2008), "Türkiye'de 1980 Sonrası Sağlık Politikalarında Gözlenen Neoliberal Dönüşüm ve Sonuçları Üzerine Değerlendirmeler", *Mülkiye*, Sayı 260, 157-92.
- (2007), *Sağlığın Finansmanı ve Türkiye İçin Sağlık Finansman Modeli Önerisi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Yılmaz, H.H. (2008), "Sağlıkta Harcama Politikaları: Yeni Ulusal Gelir Çerçevesinde Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme" (Sunum, İstanbul, 17 Nisan).

- (2007), *İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu: 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi*, TEPAV Yayını, No.: 20, Ankara.

Bağımsız Sosyal Bilimciler'in 17 yazar ve araştırmacının katkılarıyla hazırladığı bu kollektif ürün, 2000'li yıllardaki son ekonomik bunalıma gidiş sürecinde ve bunalım yıllarında "Türkiye'de emeğin durumu"na odaklanmaktadır. Ekonomik ve siyasal olgular, bu durum değerlendirmesinin arka planında yer almıştır. On bölümden kurulu olan incelemenin birinci bölümü, 2000'li yılların "büyük durgunluk"unu karakteristik çizgileriyle betimliyor. İkinci bölümde "küresel kriz"in giderek "küresel istihdam krizi"ne dönüştüğü gözleminden yola çıkılarak, "istihdam yaratmayan büyüme" ile güvencesiz/enformal/kayıtdışı çalışmanın Türkiye'ye özgü süreçler olmadığına dikkat çekiliyor. Üçüncü bölüm, bunalım yıllarında Türkiye'de verimlilik ve bölüşüm ilişkilerine ayrılmış, bu bölümde artık değer ve kâr oranlarının 1988 sonrasındaki seyri irdelenmiştir. Dördüncü bölüm, Türkiye'nin çalışan kesimlerine ilişkin bir durum saptamasıdır. Beşinci bölümde, Türkiye'de çalışma hayatını düzenleyen mevzuat, çalışanların sendikal hakları ve sendikalaşma düzeyine ilişkin gözlem ve değerlendirmeler sunulmaktadır. Altıncı bölümde yer alan anlatı, TEKEL işçilerinin (Türkiye'de işçi sınıfı hareketinin yeni bir yükselişini simgeleyen) 2009-10 direnişi üzerine kurulmuştur. 2000'li yılların giderek tarımda küçük üreticiliğin tasfiyesine ve tarım emekçilerinin yoksullaşmasına varacağı anlaşılan siyasal ve kurumsal düzenlemeleri yedinci bölümde ele alınmaktadır. Sekizinci bölümde, 2000'li yıllarda uygulanmasına geçilen Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın eleştirel bir değerlendirmesi yapılmaktadır. Dokuzuncu bölümde 2009-11 Türkiye'sindeki makroekonomik gelişmeler, ödemeler dengesi ve kamu maliyesi bağlamında gözden geçirilmiş, 2008-9'daki hasıla ve istihdam kayıplarının büyüklüğü ile 2010 "toparlanma"sının kırılganlığı ve sürdürülemezliği vurgulanmıştır. İncelemeyi sonuçlandırıcı paragraflar, onuncu bölümü oluşturmaktadır.

15 TL. KDV DAHİL

ISBN 978-605-5541-38-5

Yordam Kitap