YAPISAL REFORMLAR ve TÜRKİYE

DR. MAHFİ EĞİLMEZ



Remzi Kitabevi

2. BASIM

YAPISAL REFORMLAR VE TÜRKİYE



MAHFİ EĞİLMEZ İstanbul'da doğdu. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat ve Maliye Bölümü'nü bitirdi. Gazi Üniversitesi'nde kamu maliyesi alanında doktora yaptı. Maliye müfettiş muavini olarak başladığı kamu kesiminden, Hazine müsteşarıyken istifa ederek ayrıldı. Özel sektörde finans kuruluşlarında üst düzey yönetici olarak görev yaptı. İstanbul Bilgi Üniversitesi ve Kadir Has Üniversitesi'nde öğretim görevlisi olarak ders verdi. *Yeni Yüzyıl* ve *Radikal* gazetelerinde köşe yazıları yazdı. CNBCe ve NTV televizyonlarında program yaptı. Altınbaş Üniversitesi'nde öğretim üyesi olarak görev yapıyor, www.mahfiegilmez.com blogunda 'Kendime Yazılar' adıyla yazılar yayınlıyor ve Hitit tarihi üzerine çalışmalarını sürdürüyor.

Mahfi Eğilmez'in ayrıca yayınlanmış 23 kitabı var.

DR. MAHFİ EĞİLMEZ

YAPISAL REFORMLAR VE TÜRKİYE

Remzi Kitabevi

YAPISAL REFORMLAR VE TÜRKİYE / Mahfi Eğilmez

© Remzi Kitabevi, 2022

Her hakkı saklıdır.
Bu yapıtın aynen ya da özet olarak
hiçbir bölümü, telif hakkı sahibinin
yazılı izni alınmadan kullanılamaz.

Yayına hazırlayan: Özlem İşbilir
Kapak tasarımı: Ömer Erduran

ISBN 978-975-14-2088-6

BİRİNCİ BASIM: Nisan 2022
İKİNCİ BASIM: Nisan 2022

Kitabın her basımı 5000 adet yapılmıştır.

Remzi Kitabevi A.Ş., Akmerkez E3-14, 34337 Etiler-İstanbul
Sertifika no: 10705
Tel (212) 282 2080 Faks (212) 282 2090
www.remzi.com.tr post@remzi.com.tr

Baskı ve cilt: Seçil Ofset, 100. Yıl Mah., Matbaacılar Sitesi
4. Cad. No: 77 Bağcılar-İstanbul
Sertifika no: 44903 / Tel (212) 629 0615

İçindekiler

Toplumsal ve Ekonomik Yapı, 13
Tanımlar ve Çerçeve 13
İdeal Devlet Yapısı 15

Yapısal Değişim, 18
Yapısal Değişimin Anlamı 18
Sanayi Devrimi'nin Getirdiği Yapısal Değişim 21
Türkiye'de Yapısal Değişim 23

Yapısal Reform, 25
Tanımlar ve Açıklamalar 25
Genişletilmiş Yapısal Reform Tanımı
ve Yapısal Reform Paketi 26
Neoliberal Yaklaşım ve Washington Uzlaşısı 27
Yapısal Reformlar Ülkeden Ülkeye Farklılık Gösterir 29
Yapısal Reform ve Paradigma Değişimi 31

İdeal Ekonomik Yapının
Yer Alacağı Ortamın Koşulları, 33
Demokrasi 33
Hukukun Üstünlüğü 37
Güçler Ayrılığı 39
Burjuvazi ve İşçi Sınıfı Dengesi 40
Düşünce ve Anlatım Özgürlüğü 41
Basın Özgürlüğü 43

Ekonomik Yapının Ayrıntıları, 45
Ekonomik Sistem Meselesi 45
Piyasa Ekonomisi Sisteminin İşletilmesi 46
İmkânsız Üçlü 47
Büyük Sıfırlama Yaklaşımı 48

Yapısal Reformlarda Kullanılacak Ekonomi Politikası Araçları, 52
Ekonomi Politikasının Özü 52
Ortodoks ve Heterodoks Ekonomi Politikası Ayrımı 54
Ortodoks Ekonomi Politikasının Araçları 55
Heterodoks Ekonomi Politikasının Araçları 57

Türkiye'de Yapısal Reform Denemeleri, 59
Tanzimat Fermanı 59
Atatürk Devrimleri 60
Demokrat Parti ve Tarımsal Üretimde Değişim 60
Planlı Ekonomi 64
Liberalleşme Çabaları 65
Konvertibilite ve Küreselleşmeye Giriş 66
Ekonomide Disiplin 68
Yapısal Deformasyon 70

Türkiye Niçin Yapısal Reform İhtiyacı İçinde Bulunuyor?, 76
Avrupa Birliği 2020 Yılı Ülke Raporundaki Tespitler 76
Beklentilerin Değiştirilmesi Zorunluluğu 78
Türkiye'nin İçinde Bulunduğu Ekonomik Durum 83
Türkiye'nin İçinde Bulunduğu Sosyal ve Siyasal Durum 85
Türkiye'nin Değiştirmesi Gereken Ekonomik Model 86

Türkiye'nin Yapısal Sorunları ve Çözüm Önerileri, 88
Sosyal Sorunlar ve Reform Önerileri 88
Siyasal Sorunlar ve Çözümü 95
Dış PolitikaYLA İlgili Sorunlar ve Çözümü 98
Kamu Hizmeti ve Liyakat Sorunları ve Çözüm Önerileri 99
Ekonomik ve Mali Sorunlar ve Çözüm Önerileri 100
Sektörel Reformlar 118
Kurumsal Reformlar 121

Yapısal Reform Paketi İçin Ekonomi Politikası Uygulama Rehberi, 128
Maliye Politikası Nasıl Uygulanmalı? 128
Dış ticaret Politikasında Yapılacak İşler 129
Para Politikası Nasıl Uygulanmalı? 129

Döviz Kuru Politikası ya da Politikasızlığı 130
Dış Borçlanmanın Yerine Yabancı Sermayeyi Çekmek 131
Makro ve Mikro İhtiyati Politikaların Yeri 131

İzlenmesi Gereken Ekonomi Politikasının Seçimi, 133

Yanlış Politikalara Karşın Türkiye'de Niçin Kriz Çıkmıyor?, 136
Kriz tanımı 136
Yastık Altı ve Kayıt Dışı Varlıklar 137
İrrasyonel Kararların Rasyonelleştirilmesi 138
Piyasa Aldırmazlığı Olgusu 139

Yapısal Reformların Olası Sonuçları, 141
Şematik Gösterim 141
Ülke Risklerinde Düşüş 142
Beklentilerin İyileşmesi 143
Kurlarda İstikrar ve Enflasyon Düşüşü 143
Faizlerde Düşüş 144

Yapısal Reformlar Niçin Kolay Yapılamaz?, 146
Genel Zorluklar 146
Algı Yanlışlarının Yarattığı Zorluklar 148
Yanlış Uygulamaların Yapısal Reformları Zorlaştırması Olgusu 152

Değerlendirme, 156

Ekler, 162
Yapısal Reform Paketi: Toplu ve Özet Gösterim 162
Yapısal Reform Paketi: Acil İşler Sıralaması 165

Kaynakça, 166

TABLOLAR

Tablo 1: İngiltere'de Nüfusun Kesimler Arası Dağılımı (%), 21
Tablo 2: Kesimlerin GSYH İçindeki Payı (%, 2017), 23
Tablo 3: Türkiye'de Yapısal Değişim: GSYH'de Kesim Paylarının Durumu (%), 23
Tablo 4: Türkiye'de Yapısal Değişim: İstihdamdaki Paylar (%), 24
Tablo 5: Ülkelerin Sınıflandırılması, 36
Tablo 6: Ekonomi Politikasında Amaçlar ve Çelişkiler, 53
Tablo 7: Atatürk Dönemindeki Yapısal Reformlar Çerçevesinde Yapılan Düzenlemeler, 61
Tablo 8: Atatürk Döneminde Kurulan veya Temeli Atılan Üretim Tesisleri, 62
Tablo 9: Demokrat Parti Döneminde Tarımsal Üretimde Gelişim, 63
Tablo 10: Demokrasi Endeksi ve Hukukun Üstünlüğü Sıralaması (2020), 72
Tablo 11: 2021-23 Arasında KÖİ Garantileri ve Bütçeden Yapılacak Ödemeler, 74
Tablo 12: Ekonominin Geleceğini Nasıl Görüyorsunuz Sorusuna Verilen Yanıtlar, 82
Tablo 13: Türkiye'nin Dünya Ekonomisindeki Yeri 2020 (Cari Fiyatlarla), 83
Tablo 14: Türkiye'nin GSYH Büyüklüğü Açısından Dünya Sıralamasındaki Yeri (Cari Fiyatlarla, Milyar USD), 84
Tablo 15: Türkiye'nin Küresel Sistemdeki Yeri, 85
Tablo 16: Türkiye'nin Dış Borç Stoku ve Dış Borç Yükü (Milyar USD), 107
Tablo 17: Kamu ve Özel İş Ortaklığı Projelerinin Yükü, 109
Tablo 18: Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları (Milyar USD), 113
Tablo 19: Ekonomik Kriz Çeşitleri, 137
Tablo 20: Türkiye'yi Anlama Rehberi, 149
Tablo 21: Türkiye'nin Dış Borçları (Milyar USD), 151
Tablo 22: Dış Borçların TL Karşılıkları, 151
Tablo 23: Atatürk Devrimlerinin Bugünkü Durumu, 160

ŞEMALAR

Şema 1: Ekonomik Yapıyı Etkileyen Çerçeve, 14
Şema 2: İdeal Devlet Yapısı, 16
Şema 3: Ekonomide Yapısal Değişim, 18
Şema 4: Risklerle Faizler Arasındaki İlişkiyi Gösteren Akım Şeması, 134
Şema 5: Doğru Ekonomi Politikasının Yaratacağı Sorun Çözücü Döngü, 141

GRAFİKLER

Grafik 1: İngiltere'de Yapısal Değişim (Kesimlerin GSYH İçindeki Payları, %), 22
Grafik 2: Dünya GSYH'sinin 1980-2020 Arasındaki Gelişimi (Milyar USD), 51
Grafik 3: Uluslararası Doğrudan Yabancı Sermaye Girişleri (Milyon USD), 69
Grafik 4: Kişi Başına Gelir (USD) 2000-2020, 71
Grafik 5: Enflasyon Oranı (%) 2000-2020, 71
Grafik 6: İşsizlik Oranı (%) 2000-2020, 72
Grafik 7: Büyüme ve Enflasyon (%), 86
Grafik 8: TCMB'nin Faiz İndirimi Sonrası USD/TL Kuru ve Enflasyon, 104
Grafik 9: Türkiye'de Dolarizasyon (%), 112
Grafik 10: Doğrudan Yabancı Sermaye Girişi ve Yabancıların Konut Alımları (Milyar USD), 114
Grafik 11: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programıyla Büyümedeki Yükselişin Yanında Enflasyon ve Faizlerde Yaşanan Düşüş (%), 144
Grafik 12: Merkez Bankası Faizi, USD/TL Kuru ve Enflasyon (TÜFE), 150

"Hukukun bittiği yerde diktatörlük başlar."

– John Locke

Toplumsal ve Ekonomik Yapı

TANIMLAR VE ÇERÇEVE

Yapı denildiğinde, burada ele aldığımız çerçeve içinde karşımıza şu alt tanımlar çıkar: (1) Bütünün bir araya getirilişinde uyulan düzen. (2) Parçalarıyla somut bağımlılığı olan bütün. (3) Parçaları arasında, kurallara uygunluk çerçevesinde karşılıklı ilişkiler bulunan düzen. Daha basit ve açık bir tanım yapmamız gerekirse şöyle diyebiliriz: Bir bütünün içindeki parçaların kendi aralarında ve bütünle olan ilişkilerini ifade eden oluşuma yapı denir.

Dağlar, denizler, göller gibi insan eli değmeden kendiliğinden oluşmuş yapılara doğal yapı; binalar, makineler, arabalar gibi insanlar tarafından tasarlanıp yapılmış yapılara da insan yapıları deniyor. Toplumsal yapı, toplumda örgütlenmiş ilişkiler bütününe verilen addır. Kültürel etkilerle oluşmuş olan bu yapı gelenek, dinsel inançlar, sosyal yapı, hukuksal yapı, eğitim, siyasal yapı gibi unsurların etkisi altında gelişir. Bu açıdan bakıldığında toplumsal yapı, geçmişin mirasını, günümüzün anlayışlarını, geleceğe bakış açılarını ve kısmen de modayı içerir.

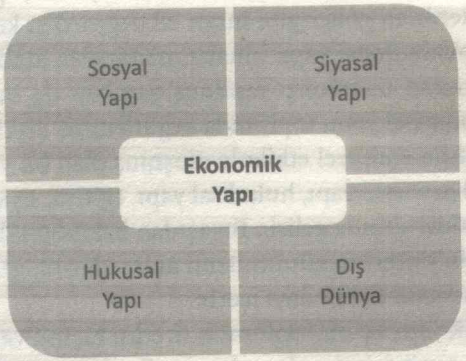
Ekonomik yapı ise bir toplumun üretim biçimi ve üretim ilişkileri, başka toplumlarla olan ekonomik alışverişi, üretim kaynakları, üretimi bölüşme biçimi, tüketim ve tasarruf alışkanlıkları, yatırım ilişkileri gibi ilişkiler bütününden oluşur. Arz ve talep dengesi, istihdam meseleleri gibi ekonomik ilişkiler, borsa, pazar yeri, emek piyasası, döviz piyasası gibi oluşumlar ekonomik yapıyı meydana getirir.

Ekonomik yapının tipik bir yansıması olan piyasa denilen ortamda, alışverişe konu olan mal ve/veya hizmetler yer alır. Piyasada ayrıca bu mal ve hizmetleri satan ve alan insanlar, firmalar, bu

ortamı denetleyen kurumlar, aracılık eden banka ve/veya sermaye piyasası gibi kuruluşlarla bu işlemlerden vergi alan devlet bir arada bulunur ve davranışlarıyla hem piyasanın konusunu hem de piyasanın taraflarını etkilerler.

Ekonomik yapı bu şekliyle toplumsal yapıdan fazlasıyla etkilenir. Çünkü sonuçta ekonomik yapı, insan ilişkilerine, geleneklere, dinsel örgütlenişe, sosyal ve hukuksal yapıya, kısacası toplumsal yapıya bağlıdır. Faizin haram olarak kabul edildiği bir kültüre ilişkin ekonomik yapıyla faizin serbest bırakıldığı bir ekonomik yapıda ekonomik ilişkiler farklı olur. Ya da sosyalist sistemin piyasa ekonomisini iyice kısıtladığı bir kumanda sistemiyle, kapitalizmin piyasa ekonomisini iyice genişlettiği bir piyasa düzeni aynı işleyiş biçimine sahip olmaz.

Şema 1: Ekonomik Yapıyı Etkileyen Çerçeve



Şemadan görüldüğü gibi ekonomik yapı, sosyal, siyasal ve hukuksal yapıdan ve dış dünyadan etkilenerek oluşur. Dolayısıyla bu alanlarda istikrar sağlanamazsa ekonomik yapıda da kalıcı istikrar sağlanamaz. Dış dünyada olup bitenle ilgili olarak yapılabilecekler sınırlı olduğundan ekonomik yapının sağlam tutulabilmesi için asıl olarak ülke içindeki sosyal, siyasal ve hukuksal yapıyı düzgün biçimde oluşturmaya çalışmak gerekir.

Bizim burada ele alacağımız mesele, ekonomik yapının nasıl değiştirileceği meselesidir. Buna karşın diğer alanlarda istikrar sağlanmaksızın ekonomide istikrar sağlanamayacağına göre, şemada yer verdiğimiz ekonomik yapıyı etkileyen diğer bölümleri de ele almamız ve yapısal reform içinde değerlendirmemiz kaçınılmaz bir durumdur. Bu konuda yol alabilmemiz için öncelikle ekonominin içinde bulunması gereken ideal devlet yapısının çerçevesini çizmemiz gerekiyor. Çünkü sonuçta ekonomiyle ilgili bütün yapısal değişikler devlet yapısının etkisi altında kalacaktır. Devlet yapısı idealden ne kadar uzaksa ekonomik gelişmişlik de o kadar zayıf kalacaktır.

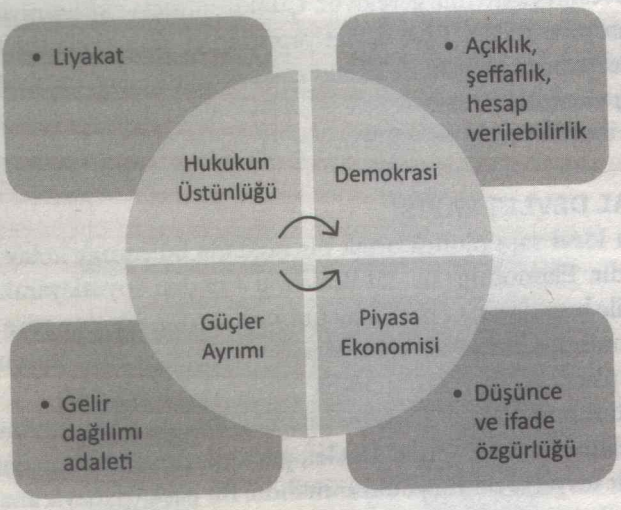
İDEAL DEVLET YAPISI

Konu ideal yapı olunca ortak bir noktada buluşmak kolay bir iş değildir. Ekonomiyi siyasal ve sosyal yapıdan soyutlayarak baksak bile burada ortak bir nokta bulmak zordur. Kimine göre piyasa ekonomisi olmazsa olmaz (sine qua non) koşuldur, kimine göreyse planlama en iyi yöntemdir.

Günümüzde ideal devletin niteliklerinin en önemlilerini şöyle sıralamak mümkündür: Devlet, yurttaşlarının genel onayını almış bir sosyal sözleşmeye dayanmalıdır. Bir başka ifadeyle anayasa, yurttaşların onayını taşıyan bir sosyal sözleşme niteliğinde olmalıdır. Öte yandan anayasa, bireyleri devlete karşı korumalıdır. Mülkiyet hakkı, düşünce ve ifade özgürlüğü yasalarla korunmalıdır. Bu haklara bireyler kadar devlet de mutlaka uymalıdır. Güçler ayrımı geçerli olmalıdır. Güçler ayrımı yalnızca yasama, yürütme ve yargı açısından değil aynı zamanda merkezi yönetim ve yerel yönetimler açısından da geçerli olmalı; merkezi yönetim, yerel yönetimlere karışmamalıdır. Devletin vergi koyma ve kamu harcaması yetkileri mutlaka yasalara bağlı olarak sınırlanmalıdır. Açıklık, şeffaflık, hesap verilebilirlik temel ilkeler olarak yaşama geçirilmelidir. Laiklik, yönetimin temel ilkeleri arasında bulunmalıdır. Düşünce, ifade ve basın özgürlüğü korunmalıdır. Kamu kesiminde yapılacak görevlendirmelerde liyakat sistemine uygun davranılmalıdır.

Buna göre günümüz dünyası için ideal yapıyı, hukukun üstünlüğü - laiklik - liyakat - demokrasi - piyasa ekonomisi - gelir dağılımı adaleti gibi yaklaşımlar çerçevesinde tanımlarsak, bu çerçeveye uyulması için yapılması gerekenleri de yapısal reformlar olarak belirleyebiliriz.

Şema 2: İdeal Devlet Yapısı



İdeal yapıya ulaşmak açısından hangi yöntemin daha iyi sonuç verdiğini anlayabilmek için, bu yöntemlerin uygulandığı ülkelerin ulaştığı sonuçlara bakmak gerekir. Kişi başına gelir ve gelir dağılımıyla birlikte insani gelişmişlik endeksi, hukukun üstünlüğü endeksi, şeffaflık endeksi gibi kültürel yapının işleyişini gösteren endekslere baktığımızda, Kuzey Avrupa ülkelerinin (İsveç, Norveç, Finlandiya, Danimarka, Estonya, Litvanya, Letonya, İrlanda, İzlanda) ideal yapıya en yakın ülkeler olduğu görülmektedir.

Ekonomik gelişme için burada değindiğimiz yapıya gerek olmadığını, hatta demokratik bir yapının bile gerekmediğini Çin

örneğini vererek ileri sürenler var. Çin, gerçekten de batılı anlamda demokrasiye, insan haklarına, düşünce ve ifade özgürlüğüne, yargı bağımsızlığına sahip olmadığı halde, son çeyrek yüzyılda çok hızlı bir ekonomik büyüme düzeyi yakalamış bulunuyor. Buna karşılık bir ülkenin hızlı büyümesi ve GSYH büyüklüğü açısından dünyanın en büyük ekonomisi konumuna gelmesi, o ülkenin gelişmiş olduğunu göstermiyor. Ekonomik anlamda büyüme, bir ekonominin bir yıldan ötekine daha fazla üretmesi demektir. Çin, emek ve diğer girdileri ucuza mal ettiği ve yabancı sermayeye kolaylıklar sağladığı için batı sermayesini kolayca çekmiş ve bu sermayeyi kullanarak hızlı büyümeyi yakalamıştır. Kalkınma, ülkenin temiz su, elektrik, ısınma, yol vb. gibi daha iyi bir fiziksel ortamda yaşamaya başlaması anlamına geliyor. Çin, zenginleşmeye başladıkça bu alanda da oldukça yol almış olsa da ülkenin önemli bir bölümü henüz bu hizmetlere tam olarak ulaşabilmiş durumda bulunmuyor. Gelişme, bir ülkede hukukun üstünlüğünün sağlanması, demokrasinin tüm kurum ve kurallarıyla yerleşmesi, yolsuzlukların azalması, eğitimin ve eğitim kalitesinin yükselmesi, ifade özgürlüğünün var olması demektir. Çin'de bunlar olmadığı için gelişmiş ekonomi olmaktan henüz uzak durumdadır.

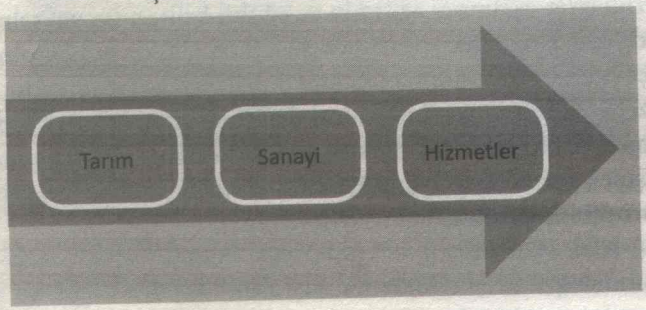
Özetle söylemek gerekirse ideal devlet konumuna ulaşmadan büyümek ve kalkınmak mümkün olsa da gelişmiş ülke konumuna erişmek pek kolay görünmüyor. En azından şimdiye kadar bunun örneğinin görülmediğini söyleyebiliriz.

Yapısal Değişim

YAPISAL DEĞİŞİMİN ANLAMI

Ekonomide üretim üç temel kesimde yapılır: Tarım, sanayi ve hizmetler. Bu üç temel kesimin birçok alt kesimi vardır. Yapısal değişim, ekonomik faaliyetlerin ağırlığının tarım, sanayi ve hizmet kesimleri arasında yer değiştirmesini ifade eden bir tanımlamadır. Bu yer değişikliği, genellikle tarım kesiminden sanayi kesimine, oradan da hizmetler kesimine geçiş şeklinde olur.

Şema 3: Ekonomide Yapısal Değişim



Ekonomik kalkınma başlayıp da toplumlar geliştikçe tarım kesiminin üretimi ekonomideki ağırlığını yitirmeye başlar ve üretimin ağırlığı, sanayi ve hizmetler kesimine kayar. Üretim yapısındaki bu değişimle birlikte istihdam edilen nüfus da aynı şekilde tarımdan sanayiye ve hizmetlere doğru geçiş sergiler. Bu değişim olgusu, ekonominin piyasa ekonomisi çerçevesinde örgütlenmesinin hızlanmasıyla birlikte kendiliğinden ortaya çıkmaya başlar,

sonrasında talebin yönlendirmesiyle daha da belirgin hale gelir. Bu dönüşüm, doğal kaynaklara sahip olduğu için ya da ticarette güçlü olduğu için zenginleşen ekonomilerde daha çabuk gerçekleşirken, geçimini güçlükle sağlayan ekonomilerde daha ağır yürür. Bununla birlikte doğal kaynak sahibi olup da ideal devlet düzeninden uzak kalmış ekonomilerde de bu dönüşüm yeterince hızlı olmayabilir. Bu durumu petrol zengini körfez ülkelerinde açık bir biçimde gözlemleyebiliyoruz.

Yapısal değişim, bir yandan üretimin ağırlığının üretim kesimleri arasındaki yer değiştirmesini bir yandan da ekonominin çalışma sisteminde ortaya çıkan değişimi kapsar. Bu tür değişimler iki şekilde ortaya çıkabilir: (1) Teknolojik değişim, (2) Kalkınma. Örneğin, tarım kesiminin nüfusunda fazlaca değişim olmadığı halde, bu kesimde makine ve gübre kullanımının yaygınlaşması sonucu üretim artışı ortaya çıkıyorsa, tarım kesiminin kendi içinde teknoloji yükselmesi sonucu ortaya çıkan bir yapısal değişimden söz etmek mümkündür. Ya da sanayi kesiminde otomasyona geçilmiş ve istihdam artırılmaksızın bilgisayar kullanımının yaygınlaşmasıyla üretimde miktar ve kalite artırılabilmişse o zaman sanayi kesiminde teknolojiye dayalı bir yapısal değişim ortaya çıkmış denilebilir. Benzer gelişmeler ekonominin tümüne yayılmışsa, o zaman bütün ekonomide bir yapısal değişim yaşandığını söyleyebiliriz.

Yapısal değişimler bazen devrimlerin de öncülüğünü yapar. Kabaca on beş bin yıl önce insanların birtakım bitkileri ehlileştirmesi, hayvanları evcilleştirmesi ve toprağa yerleşmesiyle tüketicilikten aynı zamanda üreticiliğe geçişi büyük bir değişimi ifade ettiği için bu durum devrim olarak tanımlanıyor. Neolitik devrim ya da tarım devrimi denilen bu devrimden önce insanoğlu, yaşamını toplayıcılık ve avcılıkla geçirdiği için bütün zamanını ilkel ihtiyaçlarının karşılanmasına harcıyordu. Bu dönemde avlanma, yemek pişirme ve yemek yeme gibi işlerde kullanmak için ilkel araç yapımı dışında, sanayi ya da hizmetler kesimi açısından ortaya çıkmış bir gelişme yoktu. Bu ilkel araçların ortaya çıkışını, sanayiye öncelik etmiş olan zanaatın başlangıcı olarak kabul

edebiliriz. Hizmetlerin ilk örneği, avlanmaya çıkan kabile üyeleri ve onlara başarı duası yapan büyücülerin ortaya çıkışıyla görüldü. İlk şamanlar olarak kabul edebileceğimiz büyücülerin ortaya çıkmasının günübirlik yaşamayı sağlayan toplayıcılık ve avcılığın bir sonraki aşamada daha büyük hayvanlar avlanarak boş zaman yaratılmasını sağlayan gelişmelerle olduğu tahmin ediliyor. Üretime geçiş bir ekonomik değişim olmakla birlikte bir süre sonra birlikte yaşamanın, kültürel alışverişin önünü açarak toplumsal değişime de yol açtı. Tarım devriminin devrim olarak nitelendirilmesinin nedeni yalnızca üretimin ortaya çıkması gibi ekonomik bir değişime değil aynı zamanda toplumsal değişime de yol açmış olmasıdır. Tarım devrimi, yapısal değişimlerin bir devrime yol açmasının ilk örneğidir.

19'uncu yüzyılın ortalarına doğru buhar makinesinin devreye girmesiyle üretimde yeni bir yapı ortaya çıkmış, kitlesel sanayi üretimi başlamış, bu gelişme tarımdan ve zanaattan sanayiye ciddi bir istihdam kaymasına yol açarak Sanayi Devrimi olarak adlandırılan genel bir yapısal değişime kapı açmıştır. Bu büyük değişimin en önemli özelliği, sanayi üretimiyle sınırlı kalmayıp bütün üretim yapısını ve kültürel yapıyı köklü bir biçimde değiştirmiş olmasından kaynaklanıyor. Bir başka ifadeyle Sanayi Devrimi hem toplumsal hem de ekonomik yapı değişikliğinin bir arada yaşandığı bir gelişmeye yol açtığı için, tarım devrimi gibi o da devrim olarak adlandırılmaktadır. Sanayi Devrimi feodalitenin son kalıntılarını tasfiye ederek, burjuvazi ile işçi sınıfı gibi iki temel sınıfı ve emek ile sermaye gibi iki temel üretim faktörünü ortaya çıkarmıştır. Bu büyük değişim hukuki yapıdan ekonomik yapıya, siyasal yaklaşımlardan sosyal anlayışlara kadar hemen hemen bütün toplumsal altyapıyı değiştirdiği için şimdiye dek yaşanmış devrimlerin en etkilisi olarak sınıflandırılabilir.

Bugün içinde bulunduğumuz Sanayi 4.0 Devrimi 19. yüzyıldaki Sanayi Devrimi kadar etkileyici bir devrime yol açacak mı, bunu zaman gösterecek.

* * *

SANAYİ DEVRİMİ'NİN GETİRDİĞİ YAPISAL DEĞİŞİM

Sanayi Devrimi'ne gelinceye kadar tarım kesimi, üretimde en büyük yeri tutuyordu. Sanayi Devrimi'yle birlikte bu görünüm değişmeye ve sanayi üretimi hızla artarak tarımsal üretime yetişmeye başladı. Yıllar geçtikçe sanayi kesimi üretiminin ağırlığı arttı ve yanı sıra ticaret, finans gibi alt kesimlerin büyümesiyle hizmetler kesimi de ağırlık kazanmaya başladı.

Üretim içinde kesimlerin ağırlığı tarımdan diğer kesimlere doğru kayarken doğal olarak benzer bir gelişme de yukarıda değindiğimiz gibi istihdamın kesimler arası ağırlığının değişmesinde ortaya çıktı.

Bir örnek olarak, dünyanın ilk sanayileşmiş ülkesi olan İngiltere'de nüfusun tarım ve diğer kesimler arasındaki dağılımını bir tablo yardımıyla gösterelim.

Tablo 1: İngiltere'de Nüfusun Kesimler Arası Dağılımı (%)

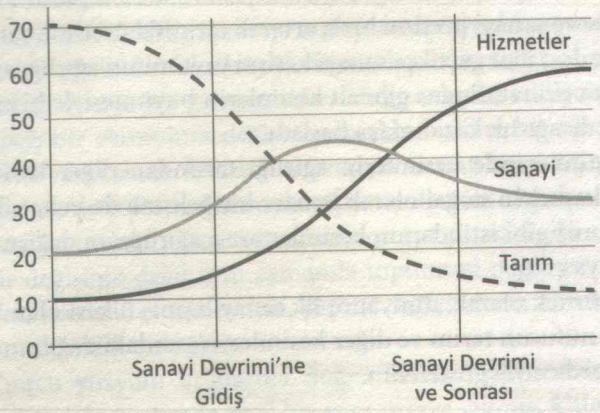
Yıllar	Tarım	Sanayi ve Ticaret	Diğer
1811	35	45	20
1841	20	43	37
1871	14	55	31
2019	1	45	54

(Kaynak: Michel Beaud, Kapitalizmin Tarihi, *Dost Kitabevi 2003, sayfa 111, tablo 6)*

Görüleceği gibi İngiltere'de Sanayi Devrimi'ne giden yolda ve devrim sonrasında tarım kesiminde çalışan nüfus azalırken sanayi ve ticaret kesimlerinde artış ortaya çıkmış bulunuyor.

Yine İngiltere'de Sanayi Devrimi'yle birlikte ortaya çıkan kesimlerin üretimdeki ağırlığının yıllar içindeki değişimini bir grafik yardımıyla ortaya koyalım.

Grafik 1: İngiltere'de Yapısal Değişim
(Kesimlerin GSYH İçindeki Payları, %)



Yukarıdaki grafik, tarım kesiminin ağırlığı azalırken sanayi ve hizmetlerin arttığını, zaman içinde hizmetlerin iyice ağırlık kazandığını gösteriyor.

Dünyanın sanayileşen ilk ekonomisi olan İngiltere'de 1800'lerden bu yana yapısal değişimi çok açık biçimde gösteren bu tablo ve grafik, Sanayi Devrimi'ne giderken, devrim gerçekleşirken ve devrim sonrasında üç temel üretim kesiminin GSYH içindeki ağırlıklarındaki değişimi sergiliyor.

Günümüzde bu üç üretim kesiminin GSYH içindeki paylarına bakarsak, ülkelerin yapısal değişim açısından hangi aşamada olduklarını görebiliriz.

Tablo 2'de görüleceği gibi ABD, Japonya, Almanya ve İngiltere gibi gelişmiş ekonomilerde GSYH içinde tarım kesiminin payı yüzde bir ve altına gerilemiş, üretimin asıl ağırlığı hizmetler kesimine geçmiş bulunuyor. Çin, Rusya ve Brezilya gibi yükselen piyasa ekonomilerinde tarımın ağırlığı yüzde 5 ile 10 arasındayken hizmetler sektörünün ağırlığı da gelişmiş ekonomilere yakın görünüyor. Sudan ve Gine-Bissau gibi gelişme yolundaki ekonomilerde ise tarım kesiminin üretimdeki ağırlığı hâlâ yüzde 40-

Tablo 2: Kesimlerin GSYH İçindeki Payı (%, 2017)

	Tarım	Sanayi	Hizmetler
Dünya	**6,4**	**30,0**	**63,0**
ABD	0,9	19,1	80,0
Japonya	1,1	30,1	68,7
Almanya	0,7	30,7	68,6
İngiltere	0,7	20,2	79,2
Çin	7,9	40,5	51,6
Rusya	4,7	32,4	62,3
Brezilya	6,6	20,7	72,7
Türkiye	6,8	32,3	60,7
Sudan	39,6	2,6	57,8
Gine-Bissau	50,0	13,1	36,9

50 gibi çok yüksek oranlarda bulunuyor. Sudan'da sanayi üretimi çok geride, buna karşılık hizmet kesimi yüksek ağırlığa sahipken, Gine-Bissau'da sanayi kesiminde bir atılım görülüyor.

TÜRKİYE'DE YAPISAL DEĞİŞİM

Küresel bir olgu olan yapısal değişim Türkiye'de de yaşanıyor. Tablo 3, bu değişimi üretim kesimlerinin GSYH içindeki ağırlığının değişimi açısından sergiliyor.

Tablo 3: Türkiye'de Yapısal Değişim:
GSYH'de Kesim Paylarının Durumu (%)

GSYH'deki Paylar	1924	1950	1970	2000	2020
Tarım Kesimi	47	42	37	10	7
Sanayi Kesimi (İnşaat dahil)	10	14	16	25	28
Hizmetler Kesimi	43	44	47	65	65

(Kaynak: TÜİK: Türkiye İstatistik Göstergeleri 1923-2013, 2000 ve 2020 için TÜİK Haber Bültenleri)

Tablo 3'te görüleceği gibi Türkiye'nin cari fiyatlarla GSYH'si 1924'te ağırlıklı olarak tarım kesimine dayalı iken, özellikle 1970'lerden başlayarak hizmetler kesimine dayalı bir ekonomi konumuna dönüşmüş bulunuyor. Burada dikkati çeken konu Türkiye'de bu dönüşümün tarımdan sanayiye ve oradan hizmetler kesimine doğru değil, tarımdan hizmetler kesimine doğru gerçekleşmiş olmasıdır. Bu süre içinde sanayi kesiminin GSYH içinde ağırlığı artmış olsa da asıl olarak hizmetler kesimine hızlı bir kayma gerçekleşmiş olduğu görülüyor. Benzer bir durumu istihdam tablosunda da görmek mümkün.

Tablo 4: Türkiye'de Yapısal Değişim: İstihdamdaki Paylar (%)

	1927	1955	1970	2000	2020
Tarım	81	77	66	48	17
Sanayi	7	9	14	28	28
Hizmetler	12	14	20	34	54

(Kaynak: TÜİK: Türkiye İstatistik Göstergeleri 1923-2013, 2000 ve 2020 için TÜİK Haber Bültenleri)

Tablo, GSYH'dekine benzer bir değişimin istihdam açısından da ortaya çıktığını gösteriyor. Türkiye'de yıllar geçtikçe ve ekonomik büyümeye bağlı olarak tarım kesiminin ağırlığı yerini sanayi ve hizmetler kesimlerine bırakmaya devam ettikçe çalışan nüfus da tarımdan bu iki kesime kaymaya devam ediyor. Bununla birlikte sanayi kesiminin yeterli ağırlığa ulaşamaması sonucu istihdamın da sanayiden çok hizmetler kesimine kaydığına dikkat edilmeli.

Yapısal Reform

TANIMLAR VE AÇIKLAMALAR

Yapısal reform son dönemde en çok kullanılan ifadelerden birisi oldu. Ekonomiyle ilgili ya da ilgisiz herkes yapısal reformlardan söz ediyor. Ne var ki herkes bu ifadeyi aynı anlamda kullanmıyor. Bazılarına göre bir yasada yapılacak değişiklikler yapısal reform anlamına geliyor, bazılarına göreyse yasalardaki değişiklikler yetmiyor sistem değişikliği olması gerekiyor, bazıları yapısal reformu sadece ekonomiyle sınırlı tutuyor, bazılarıysa siyasal ve sosyal alanları da kapsaması gerektiğini ileri sürüyor. İlk kez nasıl ve hangi çerçevede kullanıldı tam olarak açık değil ama bu ifadeyi yaygınlaştıran kurumların IMF ve Dünya Bankası olduğunu söyleyebiliriz. Bu iki kurum bu ifadeyi ekonomik çerçeveyle sınırlı olarak ve yapısal uyum adı altında kullandılar. Bu iki kurum yapısal uyumu piyasa sistemine geçiş, dalgalı kur uygulaması, vergiler ve harcamalar açısından kamu mali disiplininin sağlanması, sağlıklı ve denetlenebilir bir bankacılık sistemi kurulması, ödemeler dengesinin imkânlara göre yürütülmesi gibi konulara bağlayarak açıkladılar. O nedenle şimdi yapısal reform denildiği zaman, konuyu bu iki kurumun açıkladığı yapısal uyum çerçevesinde öğrenenler sadece ekonomik reformları düşünüyorlar.

IMF ve Dünya Bankası yapısal uyum programı tanımı, ekonomik kriz yaşayan ekonomilerde ödemeler dengesini düzeltmek, ekonominin yapısındaki parçaları uyumlu hale getirmek ve kamu mali yönetiminde disiplini sağlamak şeklinde özetlenebilir. Reformun geniş çerçevedeki amaçları ekonominin mali dengesizliklerini azaltmak, uzun dönemde büyümeye geri dönüşü sağlamak, enflasyonu denetim altına almak, tasarrufları ve yatırımla-

rı artırmak olarak sıralanabilir. 1990'lardan itibaren Dünya Bankası yapısal uyumun amacını kendi ilgi alanıyla bağlayarak yoksulluğun giderilmesi olarak tanımladı ve buna göre hareket etmeye yöneldi. Bu iki kurum açısından yapısal uyum programlarının çerçevesini Washington Uzlaşısı denilen amaçlar topluluğu çiziyordu.

OECD'nin yapısal reform tanımı, ekonominin yapısını değiştirecek önlemler topluluğu olarak belirleniyor. OECD, bu önlemlere büyümeyi potansiyel büyüme oranıyla daha uyumlu hale getirecek olan yasal değişiklikleri de katıyor.

Avrupa Komisyonu'ysa yapısal reformu, emek, mal ve hizmet piyasalarının serbestleştirilmesi yoluyla istihdamın ve yatırımların teşvik edilmesiyle verimliliğin artırılması çabaları olarak tanımlıyor. Komisyonun çizdiği çerçeveye göre yapısal reformlar ekonomi politikasının üç temel parçasından birisidir (diğer ikisi yatırımlar ve mali sorumluluktur.)

GENİŞLETİLMİŞ YAPISAL REFORM TANIMI VE YAPISAL REFORM PAKETİ

Yukarıda gösterdiğimiz gibi uluslararası kuruluş ve kurumların yapısal reform ya da o anlamda kullandıkları yapısal uyum tanımları, daha çok ekonomiyle sınırlı tanımlardır. Bu tanımların eksik hatta yetersiz, bazılarının da gereksiz olduğu söylenebilir. Meseleyi bütün boyutlarıyla kapsayan doğru tanım şöyle olmalı: Yapısal reform, bir sistemin daha verimli çalışabilmesi ve şoklara karşı daha dayanıklı hale getirilebilmesi için o sistemin yeniden yapılandırılmasıdır. Bu yeniden yapılandırma, gerek maddi gerekse genel yaşam çerçevesi anlamında refahı artırıcı bir sonuca gidişi sağlamalıdır. İnsanların madden daha iyi bir konuma geçmesine karşılık demokrasinin kaybedildiği ya da özgür düşünceye sınırlar konulduğu bir ortam ortaya çıkmışsa yapılanların yapısal reform değil ekonomide yapısal dönüşüm olarak tanımlanması daha doğru olur. Çünkü reform kavramının arkasında, yanlış, yozlaşmış, tatmin edici olmayan şeylerin iyileştirilmesi veya

kökten değiştirilmesi, yani bir iyiye gidiş olması gerekir. Yapısal reformlar denildiğinde benim öne sürdüğüm geniş çerçeve, özgün bir çerçevedir. O nedenle burada daha geniş kapsamlı bir çerçeve içine oturtulmuş olan yapısal reform ifadesinin IMF, Dünya Bankası, OECD ya da Avrupa Komisyonu'nun kullandığı ve genel olarak kamu kesiminin mali disiplini sağlamaya, ücretleri denetlemeye ve ekonominin alacaklılar tarafından güçlü görünmesini mümkün kılmaya yönelik yapısal reform tanımlarıyla karıştırılmaması, aynı sepete konulmaması gerekir.

Yapısal reform ifadesi, bir ülkenin yapısını mevcut durumdan farklı bir yapıya doğru değiştirmeyi amaçladığı için birçok parçadan oluşan bir bütünü, bir paketi kapsar. Dolayısıyla yapısal reform bütün bir yapının değiştirilmesini içerir. Bir başka ifadeyle, örneğin düşünce özgürlüğüyle ilgili bir düzenleme yapılıp bunun eğitim alanına yansıtılmaması halinde yapısal reform tamamlanmış sayılmaz. Bununla birlikte birçok ülkede hukuk alanından eğitime, ekonomiden sanata kadar pek çok alanda reform gereksinimi olduğu ve bunların hepsinin aynı anda gerçekleşmesi kolay olmadığı için parça parça yapılması ve bunların zaman alması normal kabul edilmelidir.

Türkiye gibi ekonomi dışında sosyal ve siyasal alanlarda da sorunların yaşandığı bir ülkede yapısal reformlar ekonomiyle sınırlı kalamaz, sistemin tümünü kapsayacak bir paket halinde düzenlenmesi zorunludur. O nedenle ekonomik, sosyal ve siyasal alanlarda ideal devlet-toplum ilişkileri yapısına geçmeye yönelecek bir reformlar paketi yerine, bu alanlardan birinde yapılacak değişikliklerle yapısal reform yapılmış olmaz.

NEOLİBERAL YAKLAŞIM VE WASHINGTON UZLAŞISI

Bugünün dünya ekonomik düzenine biçim veren neoliberal yaklaşımlar 1970'lerde ortaya çıkmaya başladı ve 1980'lerden itibaren yaygınlık kazandı. Neoliberalizm terimi, ilk kez 1950'lerde ortaya atılmışsa da karşılık asıl olarak 1980'lerde yaygın biçimde kul-

lanılmaya başlandı. Liberalizm, yalnızca ekonomik içerikli olmayan, siyasal ve sosyal bir çerçeveyi de içeren bir kavram olmasına karşılık neoliberalizm, daha çok 'bırakınız yapsınlar' yaklaşımına dayalı ekonomik felsefeye geri dönüşü temsil etmek üzere kullanıldı. Neoliberalizm taraftarları, ekonomik ve finansal serbestleştirme, özelleştirme, deregülasyon, serbest ticaret, kamu harcamalarının düşürülmesi ve dolayısıyla ekonomide kamu kesimi ağırlığının azaltılması, özel kesimin önünün açılması, çevreci koruma önlemlerinin hafifletilmesi, sermaye hareketlerinin serbest bırakılması gibi görüşleri savunuyor ve bu çerçevenin oluşturulması halinde, ekonomik sistemin hiçbir aksamaya meydan bırakmadan çalışacağını ileri sürüyorlardı. Bu görüşler, ABD'de Başkan Ronald Reagan zamanında (Reaganomics), İngiltere'de Başbakan Margaret Thatcher zamanında (Thatcherism) uygulamaya geçirildi. Türkiye'de de benzer yaklaşımlar ve uygulamalar egemen oldu. Turgut Özal'ın başbakanlığı döneminde bu kurallar yaygın biçimde uygulandı. IMF, neoliberalizmin bir anlamda yön göstericiliğini üstlenmişti. Neoliberalizmin doruk noktası, 1990'lardan başlayarak küreselleşmeyle birlikte paraların dalgalanmaya bırakılması ve sermaye hareketlerinin dünya çapında serbest kalması oldu. 20'inci yüzyılın son çeyreğinden itibaren bunların hepsi küreselleşmeyle birlikte yaşama geçirildi ve neoliberalizmin bütün önerileri sisteme egemen kılındı.

Sovyet sisteminin dağılmaya başlamasıyla birlikte bu yaklaşım, iktisatçı John Williamson tarafından, 1989 yılında Washington Uzlaşısı (Washington Consensus) adı altında on ilke altında toplandı ve bu ilkeler o tarihten sonra neoliberal yaklaşımın On Emri haline geldi. Giderek bağımsızlıklarını yitiren ve ABD Hazine Bakanlığı'nın güdümü altına giren IMF ve Dünya Bankası, gelişmekte olan ülkelerle program kredisi ilişkisi kurduklarında bu çerçevenin uygulanmasını istediler. Washington Uzlaşısının on temel ilkesini şöylece sıralayabiliriz: (1) GSYH'ye oranla büyük sayılacak mali açıkları önleyecek bir maliye politikası izlenmeli. (2) Kamu harcamaları, sübvansiyonlardan, temel eğitim ve sağlık sisteminin ve altyapı yatırımlarının desteklenmesi gibi büyüme odaklı ve fa-

kirleri koruma amaçlı alanlara kaydırılmalı. (3) Vergi tabanının yaygınlaştırılmasını ve ılımlı marjinal vergi oranlarını sağlayacak bir vergi reformu yapılmalı. (4) Faiz oranları piyasada belirlenmeli ve reel faiz çok yüksek olmasa da pozitif bir değer taşımalı. (5) Döviz kurları rekabetçi olmalı. (6) Kota gibi niceliksel kısıtlamaların kaldırılmasını öngörecek biçimde ithalat serbestleştirilmeli, ticareti korumaya dönük kararlar düşük ve tekdüze tarifelere dayandırılmalı. (7) Ülkeye yönelik doğrudan yabancı sermaye yatırımları serbestleştirilmeli. (8) Kamu iktisadi teşebbüsleri özelleştirilmeli. (9) Güvenlik, çevre koruma, tüketiciyi koruma ve finansal kuruluşların ihtiyat amacıyla gözetimini hedefleyen kurallar dışında kalan, piyasaya girişi ve rekabeti engelleyen kurallar kaldırılmalı. (10) Mülkiyet hakları için yasal güvenlik sağlanmalı.

Washington Uzlaşısı adı altında toplanan bu on ilke, özellikle gelişmekte olan ülkelerin iktisatçıları tarafından ağır biçimde eleştiriliyor. Oysa bu ilkelerin çoğu, son derecede doğru ilkeler. Bu on ilke arasında yalnızca özelleştirme yapılması ve sübvansiyonların (özellikle tarıma yönelik olanlarının) kaldırılması gibi öneriler tartışılabilir. Burada tartışılması gereken konu, bu ilkelerin doğruluğu ya da yanlışlığı değildir. Tartışılması gereken konu, bu ilkelerin bir toplumda gerçek anlamda demokrasi, yargı bağımsızlığı, hukukun üstünlüğü, rekabet eşitliği, liyakatin öne çıkması, doğru, bilimsel ve kaliteli bir eğitim gibi temel alt yapıdan önce gelmesi gereken ilkeler olup olmadığıdır.

YAPISAL REFORMLAR ÜLKEDEN ÜLKEYE FARKLILIK GÖSTERİR

Yapısal reformların niteliği ve kapsamı ülkelerin durumuna göre farklılık gösterir. Mesela demokrasi sorunu olmayan, yasama, yürütme ve yargı güçlerini ayırmayı, yargıyı bağımsız kılmayı başarmış, eğitimde ileri gitmiş ama ekonomide bazı sorunlar yaşamaya başlamış ülkeler için yapısal reformlar ekonomiyle sınırlı olabilir. Ya da ekonomik sorunu pek olmayan ama gelişme yarışında diğer ülkelerin gerisinde kalmış bulunan bir ülkede sorun,

eğitimin iyileştirilmesine yönelik yapısal reformlarla sınırlı olabilir. Bu alanların hepsinde sorunları olan ülkelerde, yapısal reformlar bu alanların tamamını kapsamak zorundadır. Bu çerçeve IMF ve Dünya Bankası gibi kurumların çizdiği çerçeveyi çok aşar. Bu kurumlar hiçbir zaman destek sağlayacakları bir ekonomide demokrasinin geliştirilmesi, yargının bağımsız hale getirilmesi, eğitimin iyileştirilmesi gibi konularla ilgilenmez, bu konulardaki ilerlemeyi koşul olarak ileri sürmezler. Yalnızca IMF'nin yapacağı stand by düzenlemelerinde Merkez Bankası'nın ve diğer bazı düzenleyici kurumların bağımsızlık sorununa değinilir. Onlar da zaten ekonomi yönetimiyle ilgili sorunlardır.

Bütçenin sürekli açık verdiğini ve bunun da kamu borçlanmasını artırdığını, dolayısıyla enflasyonun ve faizlerin yükselmesine yol açtığını düşünelim. Bu kısır döngüyü durdurmak için atılması gereken ilk adım bütçe açığını düşürmektir. Bütçe açığı düşürülebilirse, bir yandan harcamalar azalacağı için enflasyon denetim altına alınacak, bir yandan da kamu kesiminin borçlanma gereği düşeceği için faizler de düşüşe geçecektir. Bu dönüşü sağlayabilmek için iki yoldan birisine ya da her ikisine birden başvurulur: Vergiler artırılır ve/veya kamu harcamaları kısılır. Bu düzenlemelerin bir sonucu olarak da bu kez kısır döngü olumlu bir döngüye dönüşerek bütçe açığının azalmasının yolunu açar. Burada bir yapı değişikliği gerçekleştirildiği için bu düzenlemeler yapısal reformun örneği olarak gösterilebilir.

Yapısal reform ile reformu ya da yeni düzenlemeyi karıştırmamak gerekir. Yapısal reform bir çerçeveyi, bir yaklaşımı, bir zihniyeti değiştirme hamlesidir. Mesela demokrasiyi iyileştirmek, güçler ayrımına ve hukukun üstünlüğüne dayalı bir çerçeveyi temel sistem olarak kabul etmek için Anayasa'da yapılacak düzenlemeler yapısal reform örneğidir. Buna karşılık ceza yasasının aksayan bir maddesini değiştirmek ve aksayan bir uygulamayı düzeltmek yapısal reform değil bir düzeltmedir. Bununla birlikte bazen öyle önemli bir yasa maddesi söz konusu olur ki o maddede bir değişiklik yaparak birçok alanda düzeltme sağlanabilir. O zaman bu düzenleme de yapısal reform sayılabilir.

YAPISAL REFORM VE PARADİGMA DEĞİŞİMİ

Paradigma, bir alandaki yazılı ve yazılı olmayan kuralların tümünü ifade ediyor. Daha basit biçimde anlatılacak olursa paradigmayı, bir alandaki geçerli model olarak tanımlamak mümkün. Mevcut ve geçerli modeli paradigma olarak tanımladığımızda bu modeli değiştiren gelişmeleri paradigma değişikliği ya da paradigma kayması olarak tanımlamak gerekiyor. Paradigma değişikliği için en tipik örneği, fizik biliminde artık yeni şeyler bulunmasının sonuna gelindiği biçiminde 1900'lerin başında oluşmuş bulunan düşünceden yola çıkarak verebiliriz. O tarihlerde Newton fiziğine dayalı paradigma, fizik biliminde başka bir gelişime yer bırakmayan bir durum olarak kabul ediliyordu. Bunu en açık biçimde Lord Kelvin şu sözlerle ifade etmişti: "Artık fizikte yapılacak hiçbir şey kalmamıştır. Bundan sonra olacaklar yalnızca ince ayar yapmaktan ibarettir." Bu ifadeden yalnızca beş yıl sonra Albert Einstein, görelilik kuramını açıklayarak o zamana kadar geçerli olan fizik kuramını alt üst edince geçerli paradigma tümüyle değişmiş ve Lord Kelvin'in sözleri boşa çıkmış oldu.

Geçerli modele fazlasıyla bağlılık yeni bir modeli kabul edip ona geçmeye engel oluşturabilir. Yani bir anlamda düşünce katılığına tutulmak, yeni bir durumu düşünememe ya da reddetme sonucunu yaratabilir. Buna da paradigma felci deniyor. Bunun tipik örneklerinden birisi evrenin merkezi üzerine yapılan tartışmalardır. Nicolaus Copernicus'a (Kopernik) gelinceye kadar evrenin merkezinin dünya olduğunu öne süren Aristoteles-Ptolemaios (Batlamyus) evren kuramı geçerliydi. Bütün fizik ve uzay anlayışı bu kurama dayanıyor ve dolayısıyla geçerli paradigma bu kabule göre şekillenmiş bulunuyordu. Üstelik bu kabul, bilimsel çerçeveden öteye uzanmış, dinsel bir geçerlilik de kazanmıştı. Kopernik, evrenin merkezinin güneş olduğunu öne süren Heliosentrik Teoriyi (güneş merkezli teori) ortaya attığında eski paradigmayı savunanlar ve din çevreleri bu teze şiddetle karşı çıktılar. Zaman içinde eskiyi savunanların etkisi ve sayısı azalarak paradigma değişikliğiyle Kopernik düşüncesi yeni paradigmanın temeline oturdu. Sonra bu görüşün de doğru olmadığı ve evrenin

merkezi diye bir kavramın tartışmalı olduğu yaklaşımı geçerlilik kazandı. Buna karşın bugün hâlâ çeşitli nedenlerle dünyanın evrenin merkezi olduğuna inananlar var. Bu kişiler paradigma değişimine ayak uyduramadıkları için düşünce sistemini ileri götüremiyorlar. Bu saplantı da yukarıda değindiğimiz paradigma felcini oluşturuyor.

Buraya kadar anlatılanları özetleyelim. Paradigma, mevcut durumda bir alan için geçerli olan kural ve yaklaşımların tamamını ifade eden model. Eğer bu kural ve yaklaşımlarda temelli bir değişiklik ortaya çıkmışsa buna paradigma değişikliği ya da paradigma kayması adı veriliyor. Böyle bir değişimin ortaya çıkmasına karşın eski modeli korumaya yönelik tavır gösterenlerin de paradigma felcinin etkisinde kaldığı kabul ediliyor. O halde gerçek anlamda kapsamlı bir yapısal reformun paradigma değişimine yol açması gerekiyor.

İdeal Ekonomik Yapının Yer Alacağı Ortamın Koşulları

DEMOKRASİ

Aristokrasi soyluların; meritokrasi en liyakatli olanların, plütokrasi varlıklıların; demokrasi halkın, etnokrasi bir etnik grubun; stratokrasi askerlerin; teokrasi din önderlerinin; teknokrasi uzmanların; timokrasi zengin ve güçlü olanların; kleptokrasi hırsızların yönetimi elinde bulundurduğu sistemlerin adıdır. Bu yönetim biçimleri duruma göre cumhuriyet, monarşi, oligarşi, diktatörlük gibi çerçevelerden herhangi birisinin içinde görülebilir.

Bunlar arasında en ilginci ve aynı zamanda en kötüsü kuşkusuz kleptokrasidir. Yunancadan gelen demos (halk) ve kratos (güç) sözcüklerinin birleştirilmesiyle elde edilen ve halk yönetimi anlamına gelen demokrasi sözcüğünde olduğu gibi, kleptokrasi de Yunanca klept (hırsız) ve kratos (güç) sözcüklerinin birleşimiyle oluşmuştur ve hırsızlar yönetimi anlamına gelir. Kleptokrasi bir ülkenin siyasal yönetim biçimini tanımlıyor olsa da demokrasiden farklı olarak ekonomik bir tanımlamayı da bünyesinde taşıyor. Bu, ahbap çavuş kapitalizminden de ahbap çavuş demokrasisinden de daha geniş bir kavram.

Kleptokrasinin yaşanmış birçok örneği arasında en bilinenleri Malezya Başbakanı Mahathir Muhammed, Endonezya Başkanı Suharto ve Filipinler Başkanı Ferdinand Marcos'un kurduğu rejimlerdi. Bu üç yöneticinin, iktidarda kaldıkları sürelerde milyarlarca dolarlık servet yaptıkları biliniyor.

Kleptokrasi, hırsızların iktidarı ele geçirmesiyle ortaya çıktığı gibi hırsız olmayanların ya da hırsız oldukları bilinmeyenlerin ik-

tidarı ele geçirip iktidar güçlerini kullanarak hırsızlığa başlaması ve kendilerine yakın olanları hırsızlığa ortak etmesiyle de gelişebiliyor. İktidarı ele geçiren hırsızlar, hırsızlığı ne kadar yaygınlaştırabilirse destekçi sayıları da o kadar fazlalaşıyor ve iktidar süreleri uzuyor. Böylece toplumun bir bölümü de kleptokrasinin parçası oluyor ve iktidarla bütünleşiyor. Kleptokrasiyle işbirliği yapan ve ondan beslenen insanların çoğu, gelecekte yaşanabilecek bir iktidar değişikliğinde ortak oldukları hırsızlıkların hesabının sorulabileceği korkusunu hissettikleri için iktidarı desteklemeye, ona sahip çıkmaya başlıyor. Gün gelip iktidar tökezlediğinde bu insanlar hemen karşı tarafla işbirliğine geçiyor. Çünkü o aşamada artık para kazanmak değil kazanılmış servetleri korumak önem kazanıyor.

Demokrasiyle yönetilen bir toplumun geleceği, meritokrasi (en liyakatli olanların yönetimi) ve diğer yönetim biçimlerinden hangisine doğru evrileceğiyle yakından ilgili. En tehlikelisi teokrasiyle kleptoraksinin bir arada bulunması yani dinsel kleptokrasi halidir. Eğer bir toplumdaki yönetim biçimi dinsel kleptokrasiye evriliyosa o toplumun bu tuzakta yıllarca hapsolup kalması söz konusu olabilir.

Bu alandaki yapısal reform ülkeyi demokrasiye götürme ve demokratik güçleri egemen kılma hamlesi olarak karşımıza çıkıyor.

Demokrasi, tüm üye veya vatandaşların, organizasyon veya devlet politikasını şekillendirmede eşit hakka sahip olduğu bir yönetim biçimidir. Demokrasi, azınlık haklarının güvence altına alınması, sosyal eşitsizliğin yok edilmeye çalışılması, fırsat eşitliğinin sağlanmaya çalışılması gibi yaklaşımları içerir.

The Economist Intelligence Unit (EIU)[1] bir süredir demokrasi endeksi adı altında 167 ülkeye çeşitli ölçütlere göre notlar veriyor ve bu notlara göre de ülkeleri demokrasideki yerlerine göre sınıflandırıyor. Bu ölçütlerin esas alındığı değerlendirmeler şu kategoriler çerçevesinde yapılıyor: (1) Seçim süreci ve çoğulcu-

(1) The Economist Group'un araştırma ve analiz bölümüdür.

luk, (2) Sivil özgürlükler, (3) Devlet fonksiyonları, (4) Politik katılım, (5) Politik kültür.

Demokrasi endeksinde 2020 yılında 167 ülke aldıkları notlara göre şu kategorilere yerleştiriliyor:

(1) Tam demokrasiler: Sivil özgürlüklere ve temel siyasi özgürlüklere saygı duyan, demokratik ilkelerin gelişmesine elverişli bir siyasal kültürce desteklenen ülkeler bu kategoriye giriyor. Bu ülkelerde hükümetler üzerinde denetimi sağlayan bağımsız bir yargı sistemi ve bağımsız medya yer alıyor. Demokratik işleyişle ilgili olarak sınırlı sorunlar söz konusu olabilir.

(2) Kusurlu demokrasiler: Seçimlerin adil ve özgür olduğu, temel sivil özgürlüklere saygı duyulduğu, buna karşılık örneğin medya özgürlüğü ihlali ve siyasal muhalif ve eleştirmenlerin hafifçe baskılanması gibi sorunlarının var olabileceği ülkeler bu kategoriye giriyor.

(3) Karma rejimler: Düzenli seçim sahtekârlıkları yapılan, adil ve özgür demokrasi konumunda yer almaları engellenen unsurların bulunduğu ülkeler bu başlık altında toplanıyor. Bu ülkeler genellikle siyasal muhaliflerin baskıya tabi tutulduğu, yargının bağımsızlığının tartışmalı hale geldiği, yolsuzlukların yaygınlaştığı, medyaya taciz ve baskı uygulandığı, hukukun üstünlüğünün kaybolduğu, siyasal alanda kusurlu demokrasilere göre daha belirgin hataların görüldüğü ülkelerdir.

(4) Otoriter rejimler: Siyasal çoğulculuğun olmadığı ya da ileri derecede sınırlı olduğu ülkeler bu kategoriye giriyor. Bu ülkeler genellikle mutlak monarşi veya diktatörlükle yönetilen ülkelerdir. Bazı geleneksel demokrasi kurumlarına sahip olsalar bile sivil özgürlüklerin ihlali ve kötüye kullanımı yaygındır, seçimler yapılsa bile adil ve özgür değildir, medya genellikle iktidar rejimi ile ilişkili grupların denetimi altındadır, yargı bağımsız değildir ve hükümete karşı yapılan eleştirilerin bastırılması ya da sansürlenmesi söz konusudur.

Bu çerçevede ele alınan 167 ülkenin bu gruplara dağılımı şöyle bir tablo oluşturuyor

Tablo 5: Ülkelerin Sınıflandırılması

	Sayı	Toplamdaki Payı (%)
Tam Demokrasiler	21	12,6
Kusurlu Demokrasiler	53	31,7
Karma Rejimler	34	20,4
Otoriter Rejimler	59	35,3

(Kaynak: The Economist Intelligence Unit, Demokrasi Endeksi, 2021)

Buna göre 167 ülkenin üçte biri diktatörlükle yönetiliyor, tam demokrasi kategorisine ise ancak ülkelerin yüzde 14'ü girebiliyor demektir. Kusurlu demokrasileri de katarak bakarsak demokrasi liginde ülkelerin yüzde 45'i, diğer tarafta ise yüzde 55'i yer alıyor diyebiliriz. 1215 yılında İngiliz soylularının Kral Yurtsuz John'a imzalattıkları Magna Carta'yı[2] demokrasiye atılmış ilk adım olarak ele alırsak, aradan geçen 800 yılda geldiğimiz yer hiç de parlak görünmüyor.

Ne zaman, "Demokrasi gelişmenin temelidir," dense, "Çin, demokrasiyle mi gelişti?" sorusu karşımıza çıkıyor. Çin'in, piyasa ekonomisine saygılı bir diktatörlük olduğu doğrudur. Seçim var ama seçim, demokrasi olduğuna işaret etmiyor. Şimdiye kadarki yansımaları bu ülkedeki sistemin fazla yolsuzluk yaratmadan işleyebildiğini ve gelişme sağlamakta başarılı olduğunu gösteriyor. Uzun yıllardır durum böyle. Çin'de, batılı anlamda demokrasi hiçbir zaman var olmamış, sistem hep diktatörlük düzeninde ilerlemiş. İşin özü ve gözden kaçan kısmı da burada: Sistem yönetim biçimi açısından değişmemiş, piyasaya ve yabancı sermayeye saygılı olmuş. Çin'in demokrasiyle yönetilmediği bilinmekle birlikte, yıllardır aynı sistemle ve piyasaya saygılı bir biçimde yönetildiği de bir gerçek. Yani dünya onları bu sistemle ta-

(2) Mahfi Eğilmez, https://www.mahfiegilmez.com/2012/04/magna-carta-libertatum.html

nımış ve benimsemiş bulunuyor. Sistemin uzun süre sabit kalması ve piyasaya saygılı olması yabancı sermaye için demokrasiden daha önemli.

Türkiye'nin en fazla doğrudan yabancı sermaye çektiği dönem, Avrupa Birliğiyle tam üyelik müzakerelerini en ciddi biçimde yürüttüğü 2005-2009 arasındaki dönemdir. Bu müzakereler Türkiye'nin demokrasi ve piyasa standartlarını yükselteceği beklentisini yarattı ve o nedenle yüksek miktarda, doğrudan yabancı sermaye girişi yaşandı. Müzakerelerin ciddiyeti azalınca doğrudan yabancı sermaye girişi, yarı yarıya düştü, yerini borçlanmaya bıraktı.

Demokrasiyle ya da demokrasi dışı yollarla yabancı sermayeyi çekmenin örnekleri var. Ama sürekli sistemle oynayarak, demokrasiyle demokrasi dışılık arasında gidip gelerek, riskleri artırarak, piyasaya karışarak devamlı yüksek miktarda doğrudan yabancı sermaye çekmiş olmanın örneği pek yok.

HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ

Çoğunlukla aynı anlamda kullanılan hukukun üstünlüğü (rule of law) ile hukuk devleti (Rechtsstaat) kavramları aslında farklı anlamlar taşımaktadır. Anglo-Sakson ekolünün yaklaşımını yansıtan ve kökeni John Locke'a dayanan hukukun üstünlüğü kavramı, bireyin mülkiyet üzerindeki egemenliğine dayanır. Buna karşılık Alman ekolünün görüşlerini yansıtan ve temelde Immanuel Kant'ın düşüncelerine dayanan hukuk devleti kavramı, bireyin kişisel davranışı üzerindeki egemenliğini öne çıkarmaktadır.

Hukukun üstünlüğü, yurttaşlarla onları yönetenler ve toplumdaki gerçek veya tüzel bütün kişiler arasındaki ilişkileri düzenleyen kurallara uyulması konusunda hiçbir ayrım yapılmaması anlamına gelir. İlk kez Aristoteles tarafından, "Hükmeden hukuk olmalıdır" şeklinde ifade edilmiştir. Hukukun egemenliği anlamına gelen ve bugün gelişmiş ülkelerin çoğunda bu düşünceyi karşılamak için kullanılan 'rule of law' kavramı, tahtın egemenlik hakkını sınırlamak amacıyla ilk kez on üçüncü yüzyılda Hen-

ri de Bracton tarafından ortaya atılmıştır.[3] Bu kavram, bugün de yaygın bir biçimde hukukun üstünlüğünü ifade etmek için kullanılıyor.

Hukukun üstünlüğünün somut biçimde ifadesini, bugünkü anlamına yakın bir çerçevede, ilk kez Magna Carta'nın 39. maddesinde görüyoruz: "Özgür kişiler, ülke yasalarına göre yargılanıp hüküm giymeden tutuklanmayacak, hapsedilmeyecek, mal ve mülkünden mahrum bırakılmayacak, yasa dışı ilan edilmeyecek, sürgün edilmeyecek veya hangi biçimde olursa olsun zarara uğratılmayacaktır."

Ortaçağ Avrupa'sında cadı avı denilen uzun bir çılgınlık dönemi var. Sefaletin kol gezdiği taşra kentlerinde toplumun yaşadığı sıkıntıları ve eziyetleri bir takım günah keçilerine mal etme düşüncesiyle başlayan cadılık suçlamaları, sonu idamla biten uygulamalara sahne olmuş. Cadı olduğundan kuşkulanılan insanlar cadı avcısı olduğunu öne sürenlere muayene ettiriliyor, bu muayenelerde kişinin vücudunda cadılık belirtileri, yani benler, siğiller gibi şeytanın işareti olduğu düşünülen izler aranıyor, örneğin iğne batırıldığında kan çıkmaması şeytanla işbirliğinin belirtisi sayılıyordu. Cadılık suçlamasında suçunu itiraf etmeyenler günlerce sürekli koşturularak uykusuz bırakılıyor, bitkin düşürülüyordu. Uykusuzluk ve yorgunluk sonucu sanrılar görmeye başlayan sanık, aklını yitirme noktasına gelince biraz olsun uyuyabilmek için çaresizlikten cadılık yaptığını kabul ediyor ve ardından yakılarak idam ediliyordu.

Avrupa, yaşadığı bu inanılması güç dehşet olaylarından zaman içinde hukuk normlarını geliştirerek kurtuldu. Suç ve ceza ilişkisinin kurulması, modern mahkemelerin oluşturulması, günah keçilerine işkence uygulayarak suçlu yaratmanın yerini aldı. Ne var ki bu saçmalık şekil değiştirerek yaşamaya devam etti.

Hukuk devleti olmanın bazı koşulları vardır. Yasama, yargı ve yürütme organları hukuka bağlı olmalı, yürütmenin eylem ve işlemleri yargı denetimi dışında bırakılmamalıdır. Yargıçlar bağım-

(3) Yaşar Karayalçın, https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/36567

sız ve teminatlı olmalı, yürütmenin mali sorumluluğu bulunmalıdır. İlk koşulun içinde gizli bir koşul daha vardır: Güçler ayrımı koşulu; bir başka deyişle yasama, yargı ve yürütmenin ayrılması ilkesi.

Bu koşulların sağlanmadığı bir ülkede hukukun üstünlüğü geçerli olamaz.

GÜÇLER AYRILIĞI

Yukarıda değindiğimiz gibi hukukun üstünlüğü yürütme, yasama ve yargının birbirinden ayrılmasını gerekli kılmaktadır. Bu ayrılık, bu üç erkin farklı kurumlarca yürütüleceği anlamına gelir.

Fatih Sultan Mehmet'in kendi zamanına kadar yürürlükte olan kanunları bir araya toplayarak yazdırdığı ünlü Kanunname-i Ali Osman'ın (Kanunname-i Mehmedi ya da Fatih Kanunnamesi olarak da anılıyor) 37'nci maddesi, gücü hükümdarın elinde toplayabilmek için kardeş katline onay vermeye kadar gidiyordu. "Egemenliğin mutlak bir şekilde tek elde toplandığı devletlerde, hükümdarın kudretinin son sınırı, kendi takdir hakkını kullanarak ölüm cezası verebilmesidir. Bilhassa İslam ve Türk-İslam devletlerinde bu kurum gelişmiş ve İslam kamu hukukunun önemli bir parçası haline gelerek yaşamıştır. Türk-İslam devlet nazariyesi, hükümdarın bu yetkisine bağlı olarak gelişen kuruma, 'siyaseten katl' adını vermiştir."[4] Siyaseten katl, siyasal iktidarın mutlak sahibinin emriyle adam öldürülmesi ya da cinayet işlenmesi demektir. Başına siyaseten sözcüğü konulmasının nedeni bu eylemi, cezalandırılmayı gerektiren adi adam öldürme eyleminden ayırmak içindir.

Oysa Fatih Sultan Mehmet'ten 2700 yıl önce Hitit Kralı Telipinu'nun Fermanı, primogenitur kuralına (en büyük erkek çocuğun kral olması esasına) önderlik etmiş bulunuyordu. Batıda başlangıçta yaşanan taht kavgaları da aynı yöntemle çözümlenmiş

(4) Ahmet Mumcu, *Osmanlı Devletinde Siyaseten Katl*, Giriş kısmı, Phoenix Yayınları, 4. Baskı, 2017

ve en büyük erkek çocuğun kral olması ilkesi benimsenmişken Osmanlı'da bu yönteme ancak İmparatorluğun artık gücünü tümüyle kaybettiği son döneminde geçilebilmiştir.

Bütün bu örnekler bize güçler ayrımı ilkesinin önemini gösteriyor. Gücün tek elde toplanması halinde o gücü kullananın yargılanması mümkün olamayacağı için herhangi bir korkusu da kalmıyor ve dilediği gibi karar alıp uygulatabiliyor. Oysa güçler ayrılığı sisteminin geçerli olması halinde yargı bağımsız olacağı için iktidar sahipleri yasalara ve diğer kurallara uygun hareket etmek zorunda kalıyor. Bu zorunluluğun yolsuzlukları, yasa dışılıkları, liyakate dayanmayan atamaları engelleyeceği kesindir. Diyelim ki iktidarı elinde tutanlar, yasanın veya kuralların aradığı koşullara uygun olmayan bir kişiyi bir makama atamışlarsa o zaman o atama yargıya taşınır ve iptale konu olabilir. Yargı bağımsız değilse iktidarın bu uygulamaları yargıya götürülemeyebilir ya da götürülse bile sonuç alınamayabilir.

BURJUVAZİ VE İŞÇİ SINIFI DENGESİ

Burjuvazi, kentlerde yaşayan, köylü olmayan ama aristokrat sınıfına da dahil olmayan kişilerin, ailelerin oluşturduğu toplum kesiminin genel adıdır. Bu sınıf, sosyal statüsünü ve gücünü, eğitiminden, işveren konumundan ve zenginliğinden alır.

İşçi sınıfı, burjuva sınıfının sahip olduğu fabrikalarda, üretim birimlerinde çalışan emek sahipleridir. Bazı ülkelerde işçi sınıfı sendikalı olarak örgütlenmiş ve daha güçlü bir sınıf haline gelmiştir. Kapitalizmde her üretim faktörü üretimden pay alır. İşçi de üretime kattığı emeğinin karşılığında ücret adı altında bir pay alır. Sendikalar, ücretlerin ve işçi sınıfının haklarının artırılması için çalışırlar.

Burjuvazi bir ülkede sanayinin, ticaretin gelişmesine, kalitenin artmasına, gerekli yatırımların yapılmasına önderlik eder. Öte yandan burjuvazi üretim birimlerinin sahibi olarak ülkede söz sahibi olur ve ülkenin ekonomik, sosyal ve siyasal politikalarının yönlendirilmesinde etkin rol oynar.

İşçi sınıfı, eğer emeğinin karşılığında yeterli ücret alabiliyorsa üretime katkısını en üst düzeye çıkarır.

Kapitalizmin temel taşlarını oluşturan bu iki sınıf arasındaki denge, daha güçsüz olan işçi sınıfını koruyarak sağlanabilirse ekonomide üretim de verimlilik de çok daha üst düzeylere çıkar ve refah artışına katkı yapar.

DÜŞÜNCE VE ANLATIM ÖZGÜRLÜĞÜ

Düşünce ve anlatım özgürlüğü, düşüncesini açıklamaktan dolayı kimsenin cezalandırılmayacağını kural haline getiren bir düzenlemeyi ifade eder.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 19'uncu maddesine göre, "Herkesin düşünce ve anlatım özgürlüğüne hakkı vardır. Bu hak, düşüncelerinden dolayı rahatsız edilmemek, ülke sınırları söz konusu olmaksızın, bilgi ve düşünceleri her yoldan araştırmak, elde etmek ve yaymak hakkını gerekli kılar."

Türkiye'nin de imzaladığı Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin 19'uncu maddesi şu hükümleri taşıyor: (1) Herkes, kimsenin müdahalesi olmaksızın istediği düşünceye sahip olma hakkına sahiptir. (2) Herkes, düşüncelerini açıklama hakkına sahiptir; bu hak, herkesin, ülke sınırlarına bağlı olmaksızın her çeşit bilgiyi ve fikri, sözlü, yazılı ya da basılı biçimde, sanat eserleri biçiminde ya da kendi seçeceği herhangi bir başka biçimde araştırma, edinme ve iletme özgürlüğünü de içerir. (3) Bu maddenin 2'nci fıkrasında öngörülen hakların kullanılması, özel bazı görev ve sorumlulukları da beraberinde getirir. Dolayısıyla, bunlara bazı sınırlamalar da konulabilir; ancak bu sınırlamaların yasalarda öngörülmüş olması ve (a) başkalarının haklarına ve şöhretlerine saygı bakımından ve (b) Ulusal güvenliğin, kamu düzeninin ya da kamu sağlığı ve genel ahlakın korunması bakımından gerekliliği zorunlu olmalıdır.

Bu düzenlemelerin getirdiği istisnalarla ilgili olarak ülkeler, anayasalarına ya da yasalarına kendi durumlarına uygun bazı kısıtlamalar koyabilmektedir. Bu kısıtlamaların ahlak, şiddet, terör

gibi olaylarla sınırlı olması gerekir. Bunları aşan sınırlamalar sansür, düşünce ve anlatım özgürlüğünün kısıtlanması anlamlarına gelir. Ne var ki bu hükümlerin yer aldığı uluslararası düzenlemeleri onaylamış olan ülkelerde bile burada öngörülen kapsam dışında yasal düzenlemeler yapılabilmekte hatta bu tür düzenlemeler olmadan da bu çerçeveye uygun düşmeyen uygulamalara gidilebilmektedir.

1692 yılında, o tarihte İngiltere'nin egemenliği altında bulunan Amerika'nın bugünkü Massachusetts eyaletinin Salem kentinde birkaç küçük kızın bazı kadınları cadılıkla suçlaması üzerine bir insan avı başladı. Kentte yaşayanların bazıları cadılıkla suçlandı, yakalanıp hapse atıldı ve işkenceyle öldürüldü. Ortaçağda yaşanmış bulunan cadı avı adeta yeniden hortlamıştı. Bir süre sonra ortalık yatıştı, olay unutulmaya yüz tuttu. Aradan 2,5 asır zaman geçti; yine ABD'de 1950'lerde Senatör McCarthy önderliğinde örgütlenen gruplar, sistemi eleştiren herkesi düşüncelerinden dolayı komünistlikle suçlamaya başladılar. Bu grupların etkisinde kalan toplum, adeta cinnet geçirerek bir komünist avlama histerisine tutuldu. Bu dönem boyunca komünizmle ilgisi olsun olmasın sistemi eleştiren pek çok kişi işinden atıldı, tutuklandı, hapse girdi. Bu yaklaşım, sonradan McCarthy'cilik olarak siyasal tarihte yerini aldı.

Arthur Miller, Salem cadılığı olayını kendi döneminin McCarthy'ciliğine uyarlayarak ünlü *Cadı Kazanı* (The Crucible) adlı tiyatro oyununu yazdı.(5)

Hoşgörünün kaybolduğu ortamlarda eleştiri, düşmanlık gibi görülür ve eleştiri yapanlara karşı cadılık benzeri suçlamalar yöneltilir. Burada önemli olan yargının ne yapacağıdır. Yargı, eleştiri hakkının yok edilmesine izin verecek yönde karar alırsa işte o zaman cadı avı yeniden hortlamış olur.

Yönetim de başka güçler de, tarihte pek çok örneği görüldüğü gibi, zaman içinde bizden olanlar ve olmayanlar ayrımları yapabilir. Önemli olan yargının ne yapacağıdır. Yargı, eğer yönetimin

(5) Mahfi Eğilmez, https://www.mahfiegilmez.com/2012/01/cad-av.html

izinden giderek bizden olanlar ve olmayanlar ayrımına göre karar almaya başlarsa o zaman yalnızca düşünce ve anlatım özgürlüğü değil yargı bağımsızlığı da yok olmuş demektir.

Bu alandaki yapısal reform, anlatım özgürlüğüne getirilecek sınırlamaların, evrensel olarak kabul edilebilir sınırlara indirilmesi anlamına gelir.

BASIN ÖZGÜRLÜĞÜ

Basın özgürlüğü, haber, fikir ve düşünceleri, çoğaltıcı araçlarla, serbestçe açıklayabilmek demektir. Bilgi ve verileri kimsenin müdahalesi olmadan toplayıp, serbestçe yorumlayarak çoğaltmak ve bunları serbestçe yayımlamak ve dağıtabilmek hakkını veren bir özgürlük türüdür.

Yaptığı bu görev nedeniyle basına bazı haklar tanınmıştır. Bunlardan ilki 'haber verme hakkı ve görevi', diğeri ise 'denetim ve eleştirme hakkı ve görevidir.' Basın özgürce haber toplayabilmeli, bunları yorumlayabilmeli ve eleştirebilmeli; haber, eleştiri ve yorumları basabilmeli ve yayabilmelidir. Basın, toplumu ilgilendiren olaylar hakkında vatandaşları objektif ve gerçekleri yansıtacak biçimde aydınlatmakla yükümlü olup, bireyleri içinde yaşadıkları toplumun ve tüm insanlığın sorunları hakkında bilinçlendirmekle görevlidir. Basının bir başka görevi de yöneticileri eleştirmek ve uyarmak, kamuoyunu düşünceye sevk edecek şekilde tartışmalar açmaktır.[6]

Gerçeklerin geniş halk kitleleri tarafından öğrenilebilmesi çoğu zaman basın özgürlüğü olmadan mümkün olamaz. Düşünce ve anlatım özgürlüğünün en önemli parçalarından birisi, basın özgürlüğüdür. Bu özgürlükler olmadan yolsuzlukların, hukuk dışı davranışların, çelişkilerin anlaşılması, izlenmesi ve cezalandırılması mümkün olmayabilir. Basın özgürlüğünün kısıtlandığı, ortadan kaldırıldığı yerlerde basın, halkın çıkarlarını savunamaz.

---

(6) Mehmet Beşir Acabey, Basın Özgürlüğü ve Bu Özgürlüğün Bir Sınırı Olarak Kişilik Hakkı. https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/179428

Ray Bradbury'nin *Fahrenheit 451* adlı bilimkurgu romanı ilk kez 1951'de basıldı. Kitap adını, kâğıdın tutuşma ısısını gösteren Fahrenheit 451 derecesinden alır. Bugünkü yaklaşımla distopya olarak sınıflandırılabilecek olan bu romanda; kitapların toplanıp yakıldığı, insanların sadece televizyonda beyin yıkayıcı programlar izlemek zorunda kaldığı, kitap bulundurup düşünenlerin yok edildiği baskıcı bir gelecek toplumu anlatılır.

Fahrenheit 451, distopya olarak sınıflandırılsa da aslında dünyada belirli dönemlerde geçerlilik kazanmış bir durumu anlatır.

Ekonomik Yapının Ayrıntıları

EKONOMİK SİSTEM MESELESİ

Ekonominin yönetilmesinde üç farklı sistem vardır. Kapitalizm, sosyalizm ve kapitalizmle sosyalist ekonominin bazı özelliklerini bünyesinde barındıran karma ekonomik sistem. Kapitalist sistem seçilmişse günümüzdeki uygulama şekline göre piyasa sistemi geçerli olacak demektir. Bu sistemde fiyatların, kurların, faizlerin piyasada arz ve talebe göre belirlenmesi esastır. Sosyalist sistem seçilmişse ağırlık, merkezi planlama sistemi üzerine kurulacak demektir. Bu sistemde fiyatlar, kurlar ve faizler merkezi planlama örgütü tarafından belirlenir ve dikte edilir. Karma ekonomik sistem seçilmişse, kapitalist ve sosyalist sistemlerin karma olarak uygulandığı bir sistem egemen olacak demektir. Bu durumda piyasa sistemiyle merkezi planlama sistemi bir arada bulunabilir.

Günümüzde kapitalist sistem de sosyalist sistem de saf haliyle uygulanmamakta, bütün ekonomilerde farklı derecelerde karma ekonomik sistem bulunmakta, fiyatların çoğu piyasada belirlenmekte, döviz kurları dalgalı kur rejimi altında piyasada oluşmakta ve faizler de merkez bankalarının enflasyona bakarak yaptığı yönlendirmeler çerçevesinde yine piyasada oluşmaktadır. Bu şekilde uygulanan karma ekonomik sisteme, piyasanın ağırlığına göre piyasa ekonomisi (serbest piyasa ekonomisi) denilmektedir. Bu durumda gerek kapitalizmi benimseyen ülkeler gerekse sosyalizmi benimseyen ülkeler ekonomik sistem dereceleri farklı olsa da piyasa ekonomisi denilen sistemde birleşebilmektedir. Bir zamanların sosyalist ekonomileri olan Rusya ve Çin gibi ülkelerde de günümüzde piyasa ekonomisine dayalı modele geçmişlerdir.

Zaten küreselleşme denilen olgu da büyük ölçüde bu anlama geliyor. Bu durumda, ekonomide yapısal reformlar denilince, bundan böyle karma ekonomik sisteme göre yürüyen bir ekonomide yapılması gereken yapısal reformları ele alacağız.

Bu açıklamalara karşılık bir ekonominin uyguladığı sistemi değiştirmesi de yapısal reform anlamına gelir. Örneğin Sovyetler Birliği dağıldıktan sonra Rusya'nın merkezi planlamaya dayalı sosyalist sistemden piyasaya dayalı karma ekonomik sisteme geçmesi ciddi bir yapısal reform örneği oluşturmuştur.

PİYASA EKONOMİSİ SİSTEMİNİN İŞLETİLMESİ

Bir kez karma ekonomik model seçilmişse o zaman piyasa sisteminin işletilmesi ekonomik yapısal reformların en önemli adımlarından birisi olur. Piyasa ekonomisi sisteminde yatırım, üretim ve dağıtımla ilgili kararların arz ve talebe dayalı olarak piyasada alınması, mal ve hizmet fiyatlarının serbest fiyat sistemi içinde belirlenmesi asıldır. Bazı ülkelerde piyasa ekonomisi, piyasa sisteminin yanında kamu kesimi üretimi, ekonomik planlama veya devletin ekonomik aktiviteleri yönlendirmesini de içerir. Bunlar bir dereceye kadar sistemin özünü zedelemez. Ama eğer kamu kesimi üretiminin, kararlarının ve yönlendirmelerinin sistem içinde ağırlığı artmaya başlarsa o zaman piyasa ekonomisinden uzaklaşılmaya başlanıyor demektir.

Bu alanda yapılacak yapısal reformlar, piyasa ekonomisi sisteminin düzgün çalışmasını sağlamaya yönelik olmak durumundadır. Bunu sağlamak için kamu kesimi müdahalelerinin dalgalanmaları giderici ve denge sağlayıcı olarak sınırlı tutulması gerekir. Yatırım, üretim kararlarına, fiyatların, kurların oluşumuna ve faizlere sürekli ve etkin biçimde karışılması halinde piyasa ekonomisi düzgün çalışamaz. Bu alanda en tipik örneklerden birisi merkez bankasının faiz ya da diğer para politikası araçlarının uygulanması konusunda alacağı kararlara etki edilmesi şeklinde karşımıza çıkar. Merkez bankalarının para politikası kararlarını bağımsız olarak yürütmesinin gerekçesi, karşılıksız olarak basılan

kâğıt paraların ekonominin ihtiyacına göre değil siyasal iktidarın isteğine göre basılmasının önüne geçmektir. Merkez bankasının uygulayacağı para politikasına müdahale edilmesi, siyasal ihtiyaca göre para basılmasının önünü açar. Siyasal iktidarlar, genellikle oy kaybettireceği düşüncesiyle merkez bankasının faiz artırmasını istemez. Buna karşılık merkez bankaları enflasyonla mücadele için faiz politikasını kullanmayı isterler. Merkez bankasının kararlarına karışılması, piyasa ekonomisinin işleyişini siyasallaştırır ve gerekli uygulamaların yapılmasını engeller. O nedenle merkez bankalarının siyasal müdahalelerden bağımsız kılınması, yapısal reformların önemli parçalarından birisidir.

Konu, para politikasında araç bağımsızlığıyla sınırlı değildir. Kuşkusuz siyasal iktidarın mali sisteme yön verme hakkı vardır. Vergileri ve kamu harcamalarını belirleyemeyen bir siyasal yönetim, gerçek anlamda iktidar olamaz. Ne var ki bu düzenlemelerin de bir sınırı olmalıdır. Oy uğruna girişilen vergi azaltıcı veya kamu harcamalarını artırıcı düzenlemeler bir süre sonra toplum refahının aleyhine sonuçlar verebilir: Bütçe açıkları yükselir, borçlanma artar, enflasyon yükselebilir. Sonuçta siyasal iktidar seçimi kaybedebilir ama ülke ekonomisine verdiği zarar kolay kolay giderilemez. Siyasal iktidarı, kendi çıkarlarını toplumun çıkarları önünde tutmaktan alıkoyacak bir model henüz geliştirilememiştir. Bu yoldaki düzenlemelerin şimdilik en etkilileri sermaye piyasası kurulu, enerji politikaları düzenleme kurulu, bankacılık düzenleme ve denetleme kurumu gibi bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşturulmasıdır.

İMKÂNSIZ ÜÇLÜ

Küreselleşme öncesinde dünyada, sermaye hareketlerinin serbest olmadığı yani isteyenin istediği gibi döviz alamadığı, döviz hesabı açamadığı, çoğunlukla ya sabit kur ya da müdahaleli değişken kur rejiminin geçerli olduğu bir sistem egemendi. Küreselleşmeyle birlikte serbest kalan sermaye hareketleri dünyaya yön verir oldu. Bu sistem, döviz kurlarının piyasadaki arz ve talebe göre

belirlendiği dalgalı kur rejimiyle destekleniyordu. Konvertibilite, artık eskiden olduğu gibi paranın altına dönüşümü anlamına gelmiyor, isteyenin o gün piyasa kuruyla parasını istediği dövize çevirebileceği bir şekle bürünmüş oluyordu.

Bu yeni sistemde, dalgalı kur rejimi altında ve serbest sermaye hareketleri düzeninde piyasa her sorunu çözecek, hafif aksamalar ortaya çıktığında da devletin kalıcı olmayan müdahalesiyle bu aksaklıklar giderilebilecekti. Bu sistemin düzgün işleyebilmesi imkânsız üçlü adı verilen ve "sermaye hareketlerinin serbestliği, sabit döviz kuru ve bağımsız bir para politikası uygulamasının aynı anda var olamayacağını" vurgulayan bir kurala uygun politikalar izlenmesine bağlanmış bulunuyordu.

Bu kuralı biraz açalım: Eğer sermaye hareketleri serbestse yani insanlar yerel paralarını diledikleri gibi o anda geçerli kurdan yabancı paraya çevirebiliyor, bankalarda yabancı para üzerinden mevduat açabiliyorlarsa faiz ve kur birlikte kontrol edilemez. Eğer ikisi birden denetlenmek isteniyorsa o zaman sermaye hareketlerini serbest bırakmaktan vazgeçilmesi gerekir. Sermaye hareketlerinin serbest kalması isteniyorsa o zaman da iki seçenekten birisi geçerli olur: Ya faiz ve kur denetlenmeyip ikisinin de arz ve talep tarafından belirlemesine imkân verilecek ya da bunlardan birisi denetim altında tutulmak isteniyorsa ötekinin serbest hareket etmesine izin verilecek. İkisi birden denetlenmeye çalışılırsa döviz talebinin önüne geçilemez, rezervler tükenmeye başlar, bunun sonucu olarak riskler yükselir (CDS primi artar), ülkeye doğrudan yabancı sermaye girişi düşmeye başlar, borç verenler artan risklerle paralel olarak talep ettikleri faizleri yükseltirler. Bir süre sonra mekanizma tıkanır ve sisteme zarar verir.

BÜYÜK SIFIRLAMA YAKLAŞIMI

2020 yılı başlarında Çin'den bütün dünyaya yayılan Covid-19 virüsünün yarattığı ölümcül salgın pek çok anlamda insanların yaşamını değiştirdi. Salgın, seyahat özgürlüğünü, dışarıda yemek kültürünü, alışverişin biçimini, çalışma yaşamını baştan aşağıya

etkiledi. Salgının yarattığı tahribat, insanların çok daha yakın işbirliği içinde olması gerekliliğini ortaya çıkardı Bu işbirliğini vurgulayarak öne çıkarılan yaklaşımlardan birisi Büyük Sıfırlama adını taşıyor.

Bu yaklaşımı ortaya atanlara göre, küreselleşme sonrasında kapitalizm artık eski haliyle sürdürülemez bir noktaya gelmiş bulunuyor. Sermaye hareketlerinin serbest kaldığı, bir başka deyişle sermaye sahiplerinin dilediği yere dilediği zamanda parasını yollaması ve çekmesiyle başlayan serbestleşmeyle ulus devletlerin kendilerine özgü para ve maliye politikaları birbiriyle çelişir duruma girmiş görünüyor. O nedenle bu politikaları tek elden standart biçimde yürütecek bir otoriteye ihtiyaç olduğu düşünülüyor. Bu otorite, Bretton Woods Antlaşması'yla kurulan Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi bir otorite de olabilir, ABD gibi bir hegemon devlet de. Bu otoritenin küresel sistemin tümünde geçerli kuralları belirleyip uygulamayı denetlemesi düşüncesine Büyük Sıfırlama (Great Reset) deniyor. Büyük Sıfırlama yaklaşımı zaman içinde Sanayi 4,0 yaklaşımını da içine alarak genişleyen bir kapsama bürünmüş görünüyor. Büyük Sıfırlama görüşü taraftar bulduğu kadar tepki de çekiyor. Bu tepkiler, insanlığın, dijital dünyanın giderek kök salmasıyla biçimlenen yaşamların, davranışların, eylemlerin denetlenip yönlendirilebileceği bir yapıya doğru sürüklendiği iddialarına kadar gidiyor. Büyük Sıfırlama adı altında sunulan bu yaklaşımın George Orwell'in ünlü *1984* romanındaki gibi bir dünyanın altyapısını kurma çabaları olduğu öne sürülüyor.

Salgını öne çıkararak son derecede masum gerekçelerle öne sürülen bu yaklaşımın altında, aslında dünyanın gelişmiş ülkelerin egemenliği altında toparlanması; elitlerle halk, zenginlerle fakirler, yönetenlerle yönetilenler arasında ayrımlar yapılması görüşü yattığı da iddialar arasında yer alıyor. Bu düşünce esasında çok önceleri yayımlanan çeşitli bilim-kurgu film ve romanlarında ortaya atılmıştı. Bunlar arasında, 2154 yılında, harabeye dönmüş dünyada sefil bir biçimde yaşayan insanlarla, insan yapımı bir uzay istasyonunda son derecede lüks bir yaşam süren zengin-

lerin anlatıldığı, *Elysium: Yeni Cennet* adlı film oldukça dikkat çekici bir eleştiri getiriyor.

Dünya, zenginlerin daha iyi bir dünya diye yola çıktıkları, bir süre sonra fakirlere daha büyük mutsuzluk getirdiklerine 1980'lerde ortaya atılan Washington Uzlaşısı altında dünyaya yayılan neo-liberal politikalarla tanık oldu. Küreselleşmenin temelini oluşturan bu politikalar, sosyalizmin çöküşünü de fırsat bilerek, seçeneksiz kalmış bir dünyada, etik değerleri bir yana bırakıp yalnızca sermaye hareketlerinin serbestliği üzerine inşa edilmiş bir finansal dünya yaratarak zengini daha da zengin kılmaya yöneldi. Bu politikalar, gelir dağılımını düzeltmek, eğitimde fırsat eşitliğini sağlamak, çevreyi korumak yerine tam tersine daha fazla büyümek uğruna bütün değerleri ve çevreyi alt üst etmeye öncülük etti. Benzer yöntemleri farklı araçlarla kullanan Çin öne çıkmaya başlayınca, bu kez ABD onu durdurabilmek için o güne kadar şampiyonluğunu yaptığı serbest ticareti bir kenara atarak ticaret savaşlarına başladı.

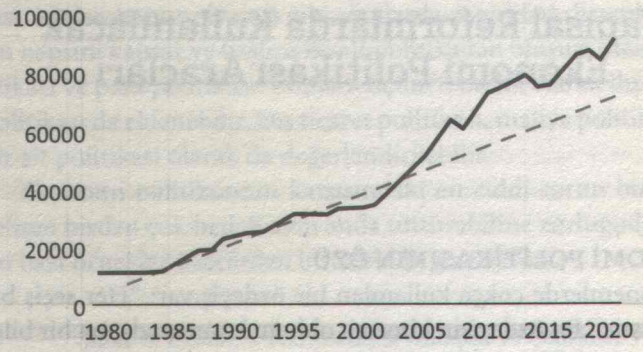
Günümüz dünyası ekonomilerin her geçen gün daha fazla büyümeye çalıştığı ve bu amaçla çevreyi yok etmeyi bile göze aldığı bir hırs dünyasına dönüşmüş bulunuyor.

Grafik 2, dünya GSYH'sinin 1980'den bu yana gelişimini gösteriyor:

Grafiğin gösterdiği gerçek, özellikle 2000'lerden sonra büyümenin zorlanarak uzun yıllar eğiliminin üzerine itildiği bir dünya görünümüdür. Bu zorlamaların sonucu olarak önce 2008 krizi, sonra 2019 krizi ve ardından da 2020 Covid-19 krizinin ortaya çıktığı, grafikten anlaşılabiliyor. Olması gereken büyüme eğilimi kırıklı çizgi olarak gösteriliyor. Bu da bize kapitalist sistemin son yıllarda yarattığı hırs artışının büyümeyi zorladığını ve ortaya çıkan krizlerin altında bu hırs artışının yattığını gösteriyor. Krizlerden uzak durmanın yolu bu kadar hızlı büyümek yerine çevreye saygılı bir büyüme yaratabilmekten geçiyor.

Bu nedenledir ki kapitalizmde eğer bir sıfırlama yapılacaksa bunun hırs sınırlaması olarak gündeme getirilmesi ve küresel büyümenin uzun yıllar ortalaması olarak kabul edilen yüzde 3 do-

Grafik 2: Dünya GSYH'sinin 1980-2020 Arasındaki Gelişimi (Milyar USD)



(Kaynak: IMF, World Economic Outlook Database, October 2021)

layında tutulması gereğidir. Ne var ki gelişme yolundaki ekonomilerin, gelişmiş ekonomilerle arasında oluşan büyük farkı giderebilmek için hızlı büyümesi gerektiği düşünüldüğünden, bu sınırlamayı uygulamak kolay değildir. Bunun tek yolu, gelişmiş ülkelerden gelişmekte olan ülkelere gelir ve servet aktarımı yaparak gelir dağılımında eşitsizliğin mümkün olduğunca giderilmeye çalışılması olabilir.

Bu tür yaklaşımları öngörmeyen sıfırlamaların dünya için yararlı sonuçlar getirmeyeceğini neoliberal yaklaşımların yarattığı sonuçlardan görmüş bulunuyoruz.

Yapısal Reformlarda Kullanılacak Ekonomi Politikası Araçları

EKONOMİ POLİTİKASININ ÖZÜ

Son dönemlerde çokça kullanılan bir özdeyiş var: "Her seçiş bir vazgeçiştir." Bu özdeyişin kime ait olduğu konusunda net bir bilgi yok. Aquinalı Thomas'dan Jean Paul Sartre'a, Italo Calvino'ya kadar birçok kişiye mal ediliyor. En fazla Sartre'a ve varoluşçu düşünceye yakıştırıldığı için olsa gerek daha çok onun adıyla anılıyor.

Bu özdeyiş ekonomi bilimini en iyi tanımlayan cümle, hatta ekonomi biliminin ta kendisidir.

Günümüzde kullanılan neoklasik ekonomi teorisi isteklerin sınırsızlığı, buna karşılık imkânların sınırlı oluşu üzerine kurulu. İstekler yerine ihtiyaçları alsak onlar belki sınırsız değil ama yine de sayıları imkânlara göre daha fazla. Bu durumda ihtiyaçlarla imkânlar arasında rasyonel bir bağlantı kurmak gerekiyor. Ekonomi biliminin tanımı da bu temele dayanıyor: Sınırlı imkânlarla çok sayıdaki ihtiyaçları karşılama çabası. Eldeki imkânları (araçlar) öyle rasyonel kullanmak gerekiyor ki sonuçta o imkânlarla en önemli ihtiyaçlarımızı en yüksek tatmini elde edecek şekilde karşılamak mümkün olabilsin. Araçlarla amaçlar arasındaki rasyonel ilişkiyi kurma sorununa tahsis (allocation) sorunu deniyor.

Her seçiş bir vazgeçiştir özdeyişi ekonomi biliminin temel taşlarından birisi olarak kabul edilen 'alternatif maliyet' (fırsat maliyeti ya da vazgeçme maliyeti) denilen kavramın da tam olarak karşılığı. İmkânlarımız sonsuz olmadığına göre, bir şeyler satın aldığımızda başka bir şeyleri almaktan (aldığımız şeyin alternatiflerinden) vazgeçiyoruz demektir.

Ekonomi politikası, eldeki imkânlarla hangi ihtiyaçlarımızı

öncelikle karşılayacağımızı gösteren bir politika setidir. Ekonomi politikası, hükümetlerin vergi, bütçe, para arzı, faiz, emek piyasası, kurlar, konut piyasası gibi alanlarda yaptıkları düzenlemelerin hepsini kapsar ve başlıca iki alt politikadan oluşur: Maliye politikası ve para politikası. Bunlara üçüncü başlık olarak dış ticaret politikası da eklenebilir. Dış ticaret politikası, maliye politikasının bir alt politikası olarak da değerlendirilebilir.

Ekonomi politikasının karşısındaki en ciddi sorun birbiriyle çelişen birden çok hedefi aynı anda tutturabilme zorluğudur. Bunu bazı örnekler üzerinden bir tabloda gösterelim:

Tablo 6: Ekonomi Politikasında Amaçlar ve Çelişkiler

Amaç	Olası Sonuçlar
Yüksek GSYH büyümesi	Enflasyonda yükselme, istihdam artışı
Enflasyonun düşürülmesi	GSYH gerilemesi, yüksek oranlı işsizlik
İşsizliğin azaltılması	GSYH büyümesi, enflasyonda yükselme
Dış ticaret açığının düşürülmesi	İç tüketimde, yatırımda (GSYH'de) düşme

Bu sonuçların her zaman bu şekilde ortaya çıkması şart değildir. Buna karşılık tablonun bize gösterdiği gerçek, makroekonomik amaçlar arasında çok önemli çelişkiler bulunduğudur. Bu nedenle, bu hedeflerin hepsini aynı anda gerçekleştirmek mümkün değildir. Mümkün olan, ekonominin birincil öncelikli sorununu belirleyip bunu önlemeye yönelik istikrar önlemlerini alabilmektir. Makroekonomik amaçlar arasındaki bu çelişkiler, genellikle kısa dönemde çok daha açık bir şekilde ortaya çıkar. Zaman geçtikçe, bir başka deyişle kısa dönemden uzun döneme geçilmeye başlandıkça çelişkiler yumuşamaya başlar.

Birbiriyle çelişkili bu amaçlara eş-anlı olarak ulaşılabilmesinin tek bir koşulu vardır: Beklentileri iyileştirmek... İnsanlar geleceğe ilişkin olumlu beklentiler içine girdiklerinde bu amaçlar çok daha uyumlu ve birbirini destekler hale gelebilir.

Bu durumda uygulanacak ekonomi politikasından birden fazla alanda, birbiriyle çelişkiler yaratmayacak şekilde etkili sonuçlar alınabilmesi için beklentileri iyileştirmek gerekir. Bunun da yolu güven duygusunun oluşturulmasından geçer. O nedenle uygulanacak ekonomi politikasından sonuç alınabilmesi için ekonomiden önce sosyal ve siyasal alanda reformlara başlayarak güveni yok eden riskleri ortadan kaldırmaya çalışmak gerekir.

ORTODOKS VE HETERODOKS EKONOMİ POLİTİKASI AYRIMI

Bir ülkenin izleyebileceği ekonomi politikası araçlarını başlıca iki kategoride toplamak mümkündür: Ortodoks ve heterodoks ekonomi politikası. Dinsel anlayışlar arasındaki farkları göstermek için kullanılan bu iki terim ekonomi alanında da tıpkı dinsel alanda olduğu gibi genel kabul görmüş, gelenekselleşmiş yaklaşımlarla (ortodoks) bunların dışında kalan yaklaşımlar (heterodoks) arasındaki farkı belirtmek için kullanılır. Bir başka deyişle genel kabul görmüş uygulamalara dayanılarak yürütülen ekonomi politikasına ortodoks ekonomi politikası, genel kabul görmüş yaklaşımların dışındaki uygulamalara dayanılarak yürütülen ekonomi politikasına da heterodoks ekonomi politikası denir.

Bugünkü anlayış çerçevesinde neoklasik ekonomi ve Keynesyen ekonominin bir bütünlük oluşturan çerçevesiyle bu çerçeveye dahil edilen yaklaşımlar ortodoks ekonomi ve bu çerçevede uygulanan politikalar da ortodoks ekonomi politikası olarak adlandırılır. Bu çerçevenin dışında kalan Marksist ekonomi, feminist ekonomi, Avusturya okulu gibi yaklaşımlar heterodoks ekonomi ve bu çerçeveye dahil politika uygulamaları da heterodoks ekonomi politikası olarak kabul edilir.

ORTODOKS EKONOMİ POLİTİKASININ ARAÇLARI

Ortodoks ekonomi politikasının araçlarını maliye politikası, para politikası dış ticaret politikası ve kur politikası olarak sıralayabiliriz (Dış ticaret politikasını maliye, kur politikasını da para politikası altında sınıflandırmak da mümkündür.).

Maliye politikası araçları

Maliye politikasının alt politika araçları şunlardır: (1) Vergi politikası: Bu politika, vergi oranlarını veya vergi kapsamlarını değiştirmek ya da istisna ve muafiyetlerle ilgili değişiklikler yapmak suretiyle ekonomiyi canlandırmak veya soğutmak amacıyla kullanılır. (2) Harcamalar politikası: Bu politika, kamu harcamalarını artırmak veya azaltmak suretiyle talep yaratmayı ya da mevcut yüksek talebi daraltmayı ve bu yolla ekonomik aktiviteyi canlandırmayı ya da soğutmayı hedefler. (3) Borçlanma politikası: Kamu borçlanması veya borç ödemesi yoluyla ekonomideki likiditeyi artırmayı veya azaltmayı amaçlar. (4) Diğer alt politikalar: Bunlar da teşvikler ve sübvansiyonlar gibi uygulamalarla yatırımları ve üretimi yönlendirmeyi, talebi etkilemek suretiyle ekonomiyi canlandırmayı hedefler.

Dış ticaret politikası araçları

Dış ticaret politikasının alt politika araçları şunlardır: (1) İhracat politikası: Bu politikayla ihracat yapanlara vergi iadesi uygulanması, prim ödenmesi, ucuz girdi desteği sağlanması gibi yollarla destek sağlanarak ihracatın artırılması amaçlanır. (2) İthalat politikası: Bu politika çerçevesinde gümrük vergilerinin artırılması ya da indirilmesi, ithal edilecek mallara miktar kotaları ya da fiyat tavanları konulması gibi uygulamalara başvurularak ithalatın denetlenmesi hedeflenir.

Bunlara ek olarak bazı başka önlemler de dış ticaret politikasının parçası olarak kabul edilir. Pazarı ele geçirmek amacıyla ülkeye ucuz mal sokmaya çalışanların mallarına dengeleyici vergi uygulanması ve aynı amaçla anti-damping soruşturması yapılması bu gibi ek önlemlere örnek olarak gösterilebilir.

Para politikası araçları

Para politikasının alt politika araçları şunlardır: (1) Açık piyasa işlemleri: Merkez bankasının senet alarak ya da satarak piyasaya likidite vermesi ya da piyasadan likidite çekmesi eylemlerine denir. (2) Faiz politikası: Merkez bankasının bankaları fonlamakta uyguladığı faiz oranlarını değiştirmek suretiyle piyasadaki faizleri etkilemeyi hedeflemesine denir. Merkez bankası, bu yolla talep ve enflasyon üzerinde etkili olur. Dolarizasyona açık ekonomilerde faiz politikası ayrıca kurlar üzerinde de etki yaratır. (3) Karşılıklar politikası: Merkez bankasının banka kaynaklarının bir bölümünü zorunlu karşılık adı altında ihtiyat amacıyla almasına zorunlu karşılık uygulaması denir. Bu karşılıkların oranının artırılıp azaltılması yoluyla bankaların açabilecekleri kredilerin miktarı da dolaylı olarak azaltılıp çoğaltılabilir.

Kur politikası araçları

Merkez bankaları, paranın dış değerinin belirlenmesinin piyasada arz ve talep kurallarına bırakıldığı dalgalı kur rejiminde genellikle kur politikası uygulamazlar. Buna karşılık eğer kurda ciddi dalgalanmalar ortaya çıkarsa döviz alım satımı yaparak kura müdahale ederler. Bu müdahalelerin sıklaşması halinde ortaya çıkan uygulama 'müdahaleli esnek kur uygulaması' adını alır.

Günümüzde parası rezerv para konumunda olan ya da istikrarlı bir görünüm içinde olan ekonomilerde kur politikası diye bir politika uygulanmamaktadır. Bu politika, daha çok dolarizasyon etkisinde olan ve parası sürekli değer kaybı yaşayan ekonomilerde faiz artırımına alternatif olarak uygulanmaya çalışılır.

HETERODOKS EKONOMİ POLİTİKASININ ARAÇLARI

Heterodoks ekonomi politikası: genel kabul görmüş, çoğunluk tarafından kabul edilmiş yaklaşımlara aykırı ekonomi politikası uygulamalarını ifade eder. Bugünkü uygulamayı ele alırsak neoklasik ekonomi politikasına uymayan her uygulama bu çerçeveye

girer: Marksist okulun, Avusturya okulunun, Kurumsalcı okulun önerileri heterodoks ekonomi yaklaşımları için örnek olarak verilebilir. Bununla birlikte ekonomide uygulanacak istikrar politikaları denildiğinde, heterodoks ekonomi politikası daha çok gelirler, fiyatlar ve kiralar üzerine konulacak denetlemeler, dış ticarette tarife dışı engeller gibi genel kabullerin dışındaki uygulamaların devreye sokulması ve ortodoks politikalarda pek yer bulamayan kredi tavanı konulması gibi doğrudan müdahaleler şeklinde karşımıza çıkar.

Gelirler politikasının araçları

İngilizce yazında gelirler politikası (incomes policy) diye adlandırılmış olması dolayısıyla sabitleme uygulamaları vergi politikasıyla karıştırılır. Oysa buradaki gelirler politikasından kastedilen şey gelirlerin sabitlenmesidir. Ekonomideki enflasyonist baskıları önlemek amacıyla ücretler belirli bir süre için ya da süre verilmeksizin dondurulur. Buradan güdülen amaç gelir-fiyat çekişmesini kırmak ve enflasyonu denetim altına almaktır.

Gelirlerin sabitlenmesine çoğu kez fiyatların, faizlerin, kiraların dondurulması da eşlik eder. Böylece toplumda belirli bir süre hiçbir fiyat ve ücret artmadığı için enflasyonist baskının kırılacağı düşünülür.

Dış ticarette heterodoks uygulama araçları

Dış ticarette bazı ülkeler, rakip ülkelerdeki pazarları ele geçirmek için maliyetin altında fiyatlarla mal ihracatına girişirler (damping). Bu, normal yolların dışında bir yaklaşımdır. Bu açıdan bir çeşit heterodoks politika uygulaması olarak kabul edilebilir. Karşı tarafın buna yanıtı da genellikle anti-damping vergisi uygulamak ya da ithalatı kısıtlamak biçiminde olur ki bu da bir çeşit heterodoks uygulamadır. Bu durumda ilginç bir biçimde heterodoks politika uygulamasına heterodoks bir uygulamayla karşılık verilmiş olur. Bir başka heterodoks uygulama, tarife dışı engeller uygulaması yapmaktır. Bunlar, gümrük vergisi, kota sınırlaması gibi önlemler dışındaki uygulamalarla ithalatın zorlaştırılması yolları-

dır. Örneğin bir ülke otomobil ithalatını zorlaştırmak için tek bir gümrük kapısından muayene yapılarak ithale izin vermeye yönelirse bu, tarife dışı engellerin bir uygulama biçimi olarak karşımıza çıkmış olur. Bu durumda ithalat zorlaşacağı için miktarda azalma ortaya çıkar.

Doğrudan müdahale araçları

Ortodoks politikalar dolaylı müdahalelere yönelir. Buna karşılık heterodoks politikalar doğrudan müdahaleleri gündeme getirebilir. Örneğin kredi plafonu (tavanı) uygulamasına gidilmiş ve bankaların açacağı kredilere miktar sınırlaması getirilmişse bu doğrudan müdahaleye girer. Benzer şekilde piyasada uygulanacak faizler için kamu otoritesince oran belirleme yoluna gidilmesi de doğrudan müdahaleye girer. Bunların hepsi alışıldık politika uygulamalarına ters düştüğü için heterodoks politika araçları kapsamında düşünülebilir.

Heterodoks ekonomi politikası, özellikle de sabitleme uygulamaları, dünyada en çok Brezilya ve Arjantin'de olmak üzere Güney Amerika ülkelerinde uygulanmış ve başarıya ulaşamamıştır. Kısa süreli başarılar söz konusu olsa da işin temeline inilerek getirilecek çözümlerin yerini bu uygulamalar alamamıştır. Bunun temel nedeni süre uzadıkça karaborsanın, el altından yapılan ödemelerin ortaya çıkmasıdır. Bu uygulamalar geçmişte Türkiye'de de kısmi olarak uygulanmış ancak geçici bir takım düzeltmeler dışında kalıcı sonuçlar verememiş, hatta piyasanın bozulmasına ve sonraki dönemlerde daha fazla sorunlar yaratmasına yol açmıştır.

Türkiye'de Yapısal Reform Denemeleri

TANZİMAT FERMANI

3 Kasım 1839'da Sultan Abdülmecid'in padişahlığı sırasında dönemin Dışişleri Bakanı Koca Mustafa Reşid Paşa tarafından devlette birçok yenilik yapılmasını öngören Tanzimat Fermanı (Gülhane Hattı Hümayunu) açıklandı. Tanzimat Fermanı, Fransız Devrimi'nin temel ilkelerini benimsemekle birlikte milliyetçilik akımlarından devleti korumak, Mısır Valisi Mehmet Ali Paşa'ya karşı Avrupa'dan destek sağlamak ve Londra Boğazlar Sözleşmesi'nde Avrupa'yı Osmanlı İmparatorluğu'nun yanına çekmek gibi amaçlar da taşıyordu. Avrupa'nın askeri, teknik ve ekonomik alanlardaki gelişimi karşısında iyiden iyiye geriye düşen Osmanlı Devleti, Mısır'da Kavalalı Mehmet Ali Paşa tarafından başlatılan reform hamlesini de örnek alarak Avrupa'ya yetişmek amacıyla reformlara girişme kararı almıştı.

Bunun yanı sıra gayrimüslim tebaanın Balkanlar'da Sırp ve Yunan ayaklanmalarına yol açan hoşnutsuzluğuna karşı, Osmanlı toplum dokusunun yeni bir adalet ve eşitlik anlayışıyla onarılması, 'Osmanlı vatandaşlığı'nın ön plana çıkarılması hedeflenmiştir. Osmanlıcılık fikri, bu bakımdan Tanzimat'ın yönlendirici düşüncesi olarak kabul edilebilir.

Fermanda yer alan genel konular arasında tüm vatandaşların can, mal ve namus güvenliğinin sağlanması, yargılamada açıklık, vergide adaletin gerçekleştirilmesi, rüşvetin ortadan kaldırılması, herkesin mal ve mülküne sahip olması ve bunu miras olarak bırakabilmesi gibi önemli konular vardır.

Tanzimat Fermanı, 1215 tarihli Magna Carta'nın yaklaşık altı yüz yıl sonra Osmanlı'daki yansıması olarak kabul edilebilir ve birçok benzerinde olduğu gibi devleti yönetenlerin isteyerek değil zorunlu kaldıkları için yaşama geçirdiği önemli bir yapısal reform girişimi olarak değerlendirilebilir.

Tanzimat Fermanı, amaçlanan hedeflerin çoğuna varamamasına karşın dini yönetimden uzaklaşmaya, çağdaşlaşmaya ve cumhuriyet fikrine önayak olması nedeniyle önemlidir. Gerçekten de ferman, Cumhuriyet'in ilanından sonra yaşama geçirilen Atatürk devrimleri için temel oluşturmuştur.

ATATÜRK DEVRİMLERİ

Türkiye'de bugüne kadar yapılan yapısal reformların en somut örnekleri Cumhuriyet'in ilk on beş yılında, Atatürk'ün Cumhurbaşkanlığı döneminde yapılan düzenlemelerdir. Tablo 7, Atatürk Devrimlerinin getirdiği başlıca düzenlemeleri gösteriyor:

Bunlara o dönemde kurulmuş çok sayıda fabrika ve üretim birimini ve altyapı yatırımlarını da eklersek (Tablo 8), ekonomide yapılan atılımların büyüklüğünü ve bu yapısal reform programını nasıl tamamladığını da görmüş oluruz.

Burada sayılan sosyal, siyasal ve ekonomik düzenleme ve girişimleri bu şekilde alt alta sıraladığımızda, bunların ileri ve uygar bir toplum yaratma yolunda gerçekleştirilmiş devasa bir yapısal reform programı olduğunu görüyoruz. Bir toplumu bu şekilde dönüştürmeye dönük bu yapısal reform programını devrim olarak nitelendirmek doğrudur. O nedenle, bunlara Atatürk Devrimleri deniyor.

DEMOKRAT PARTİ VE TARIMSAL ÜRETİMDE DEĞİŞİM

Türkiye Cumhuriyeti'nde ilk çok partili genel seçim 1946 yılında tek dereceli seçim esasına göre, adli denetim uygulanmaksızın, 'açık oy, gizli sayım' ve çoğunluk sistemi çerçevesinde yapıl-

Tablo 7: Atatürk Dönemindeki Yapısal Reformlar Çerçevesinde Yapılan Düzenlemeler

Düzenleme	Tarihi
Saltanatın kaldırılması	1922
Cumhuriyetin ilanı	1923
Halifeliğin kaldırılması, öğretimin birleştirilmesi (Tevhîd-i Tedrîsât Kanunu), medreselerin kapatılması, Şer'iyye Mahkemelerinin kapatılması, Anayasa'nın kabulü (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu), Türkiye Cumhuriyeti'nin kendi bastığı ilk madeni paranın tedavüle çıkışı	1924
Aşar (Öşür) Vergisi'nin kaldırılması, örnek çiftliklerin kurulması, Tarım Kredi Kooperatiflerinin kurulması, tekke, zaviye ve türbelerin kapatılması, uluslararası takvim ve saatin, yeni rakamların kabulü ve ölçülerde değişiklik	1925
Maarif Teşkilatı Hakkında Kanun, Mecellenin kaldırılması ve Medeni Kanunun kabulü, kadın-erkek eşitliğinin yasallaştırılması, Kabotaj Kanunu'nun çıkarılması, Ceza Kanunu'nun kabulü	1926
Sanayi Teşvik Kanunu	1927
Harf Devrimine İlişkin Kanun'un kabulü, Türk halkına okuma yazma öğretmek için millet mekteplerinin açılması	1928
Kadınlara seçimlerde seçme ve seçilme hakkının tanınması	1930
Anadolu Demiryolu Şirketi ve Haydarpaşa Limanı'nın yabancılardan satın alınarak millileştirilmesi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın kurulması, Kayseri Uçak ve Motor Fabrikası'nın açılması	1931
Dil Devrimi'nin başlaması, Halkevlerinin açılması	1932
Üniversite Reformu	1933
Lakap ve unvanların kaldırılması	1934
Ticaret ve Sanayi Odalarının kurulması	1935
Laikliğin Anayasaya girmesi	1937

Tablo 8: Atatürk Döneminde Kurulan veya Temeli Atılan Üretim Tesisleri

Tesis ve Altyapı Adı	Tarihi
Ankara Fişek Fabrikası, Gölcük Tersanesi	1924
Şakir Zümre Fabrikası, Eskişehir Hava Tamirhanesi	1925
Alpullu Şeker Fabrikası, Uşak Şeker Fabrikası, Kırıkkale Mühimmat Fabrikası	1926
Bünyan Dokuma Fabrikası, Eskişehir Kiremit Fabrikası	1927
Kırıkkale Elektrik Santrali ve Çelik Fabrikası, Ankara Çimento Fabrikası	1928
Ankara Havagazı Fabrikası, İstanbul Otomobil Montaj Fabrikası	1929
Kayaş Kapsül Fabrikası, Nuri Killigil Tabanca-Havan ve Mühimmat Fabrikası	1930
Kırıkkale Elektrik Santrali ve Çelik Fabrikasının genişletilmesi	1931
Eskişehir Şeker Fabrikası, Turhal Şeker Fabrikaları, Konya Ereğli Bez Fabrikası, Bakırköy Bez Fabrikası, Bursa Süt Fabrikası, İzmit Paşabahçe Şişe-Cam Fabrikası, Zonguldak Kömür Yıkama Fabrikası, Keçiborlu Kükürt Fabrikası, Isparta Gülyağı Fabrikası, Ankara-Konya-Eskişehir ve Sivas Buğday Siloları, Kayseri Bez Fabrikası, İzmit Kâğıt ve Karton Fabrikası	1934
Nazilli Basma Fabrikası, Bursa Merinos Fabrikası, Gemlik Suni İpek Fabrikası, Keçiborlu Kükürt Fabrikası, Zonguldak Taş Kömür Fabrikası	1935
Ankara Çubuk Barajı, Barut, Tüfek ve Top Fabrikası, Nuri Demirağ Uçak Fabrikası, Malatya Sigara Fabrikası, Bitlis Sigara Fabrikası	1936
Malatya Bez Fabrikası, Karabük Demir-Çelik Fabrikası	1937
Divriği Demir Ocakları, İzmir Klor Fabrikası, Sivas Çimento Fabrikası	1938

Tablo 9: Demokrat Parti Döneminde Tarımsal Üretimde Gelişim

GÖSTERGE	Birim	1950	1960	Değişim (%)
Tarım alanları				
Tahıllar ve Diğer Bitkisel Ürünler	hektar	14.542.000	23.264.000	59,97
Diğer Meyveler, İçeçek ve Baharat Bitk.	hektar	608.000	730.000	20,06
Bağ Alan	hektar	561.000	782.000	39,39
Zeytin Ağaçlarının Kapladığı Alan	hektar	297.000	548.000	84,51
Tarım Ürünlerinin Ekim Alan				
Buğday	hektar	4.477.000	7,700.000	71,99
Arpa	hektar	1.902.000	2,836.000	49,10
Mısır	hektar	593.000	695.000	17,20
Kuru Fasulye	hektar	84.000	115.000	36,90
Mercimek	hektar	51.000	104.000	103,92
Nohut	hektar	77.000	87.000	12,98
Pamuk	hektar	448.000	621.000	38,61
Şeker Pancarı	hektar	51.000	203.000	298,03
Tütün	hektar	123.000	190.000	54,47
Patates	hektar	75.000	160.000	113,33
Tarım Ürünlerinin Üretim Miktarı				
Buğday	ton	3.871.926	8.450.000	118,23
Arpa	ton	2.047.018	3.700.000	80,75
Mısır	ton	327.987	1.090.000	73,57
Kuru Fasulye	ton	86.956	150.000	72,50
Mercimek	ton	42.765	98.000	129,15
Nohut	ton	85.477	97.000	13,48
Pamuk	ton	118.377	175.500	48,25
Şeker Pancarı	ton	855.066	4.384.647	412,78
Tütün	ton	93.328	139.343	49,30
Patates	ton	605.221	1.400.000	131,32

(Kaynak: Zahide Sungur, Demokrat Parti Döneminde Tarım Politikaları ve Etkileri https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/181882)

dı.[7] Cumhuriyet Halk Partisi'nin kazandığı bu seçim, adli denetim dışında bırakılarak, açık oy ve gizli sayım esasına göre yapıldığı için 'şaibeli' olarak nitelendirildi.

14 Mayıs 1950 tarihinde yapılan genel seçim, bu kez 'gizli oy ve açık sayım' yöntemiyle gerçekleştirildiği için Türkiye tarihinin ilk demokratik seçimi olarak kabul edilir. Mesela bu girişim, siyasal alanda bir yapısal reform olarak kabul edilebilir. Seçimi Demokrat Parti açık ara farkla kazandı ve böylece o tarihe kadar iktidarda olan Cumhuriyet Halk Partisi muhalefete düştü.

Dönemin ekonomi alanında yapısal reform sayılabilecek en önemli adımı, tarım alet ve makinelerinin ve gübre kullanımının yaygın olarak tarımsal üretimin emrine sokulmuş olmasıdır. Bu faktörlerin üretime girmesiyle birlikte tarımsal üretim katlanarak arttı. Tablo 9, Demokrat Parti döneminde tarımsal üretimde yaşanan değişimi gösteriyor.

Görüleceği gibi tarıma gübre, alet ve makinelerin yoğun biçimde girişiyle birlikte tarımsal üretime açılan alanlar genişlemiş ve bunun sonucu olarak da ülkenin tarımsal üretiminde ciddi artışlar yaşanmış bulunuyor.

Ne var ki bu dönemde tarım kesiminde yaşanan gelişmeler sanayi kesiminde yaygınlaştırılamadığı için ekonomideki büyüme ve dolayısıyla refah artışı büyük ölçüde iklim koşullarına bağlı kaldı, sürdürülebilir hale gelemedi.

PLANLI EKONOMİ

Türkiye, Demokrat Parti, iktidarının son döneminde aldığı dış borçları ödeyemez duruma düşünce, cumhuriyet tarihinde ilk kez moratoryum ilan etmek zorunda kaldı. Ardından 1958 yılında IMF ile ilk kez ortak düzenlemeye gidildi ve yüksek oranlı bir devalüasyon yapıldı. Böylece başlayan IMF destekleri, sonraki yıllarda da devam etti. Bu dönemin en belirgin özelliği, o zamana kadar plansız olarak yürütülen ekonomi politikasının, Beş Yıllık

(7) Emre Kongar, *21. Yüzyılda Türkiye*, Remzi Kitabevi, İstanbul, s. 145

Kalkınma Planı çerçevesinde belirli bir program içine oturtulması oldu. Plan uygulaması aracılığıyla üretimin artırılması, sanayileşmenin geliştirilmesi ve ekonominin belirli bir büyüme hedefi çerçevesinde kalkınması amaçlanıyordu.

Bu dönemde imalat sanayii kalkınmanın itici gücü olarak öne çıkarılırken ithal ikamesine dayalı sanayileşme yöntemi benimsendi. İthal kısıtlamaları ve yüksek gümrük vergileri yoluyla yerli sanayinin geliştirilmesi hedef alındı. Böylece ünlü 'Bebek Endüstriler Tezi (Baby Industries)' Türkiye'de yaşama geçirilmiş oluyordu. Sanayisini yeni kuran bir ekonomi için ithal ikamesi uygulaması yanlış bir yol değildir. Ne var ki, kapsamın genişliği, sürenin uzaması, yanlış teşvik politikaları ve yerli içeriğin düzeyinin düşüklüğü bu politikayı sonunda bir 'montaj sanayi' uygulamasına dönüştürdü. Dönem boyunca tarım kesiminde hedeflenen büyüme oranlarına ulaşılamamış olsa da sanayi ve hizmetler kesimlerinde büyüme hedefleri gerçekleştirildi.

Bütün eksiklerine karşın bu dönemde Türkiye birçok sanayi ürününü üretmeyi başardı. Dönemin yapısal reform kapsamında gösterilebilecek girişimi, sanayileşme konusunda atılan adımlardır. Ne var ki bu adımlar tamamlanamadığı için tam olarak yapısal bir reform yapıldığını öne sürmek mümkün değildir.

LİBERALLEŞME ÇABALARI

1980'lere büyük bir ekonomik krizle başlayan Türkiye, 24 Ocak 1980'de IMF destekli '24 Ocak Kararları' adıyla anılan bir program yürürlüğe konuldu. 24 Ocak kararları esas olarak ekonomide kamu kesimi ağırlıklı karma ekonomiden, özel kesim ağırlıklı karma ekonomiye geçişi amaçlayan kararlardır. 'Serbest piyasa ekonomisi' adı verilen neoliberal uygulamaların altyapısı hazırlandı ve kısa bir süre sonra bunlar yaşama geçirildi. Uygulamalar, IMF'nin bütün dünyada uygulanmasını hedeflediği önerilere dayanmaktaydı: (1) Kamu kesiminin üretimden çıkmak da dahil olmak üzere ekonomideki ağırlığını azaltmak. (2) Tarım ürünlerine uygulanan destekleme alımlarının sınırlandırılmasını sağlamak.

(3) Sübvansiyonların kaldırılmasını gerçekleştirmek. (4) Dış ticaretin serbestleştirilmesi ve kâr transferinin kolaylaştırılmasının yolunu açmak. (5) İthalatın kademeli olarak liberalize edilmesi yoluna gitmek. (6) Yurtdışı müteahhitlik hizmetlerini desteklemek.

24 Ocak kararları yüksek oranlı bir devalüasyonla başladı ve bu yolla ihracat artırılırken ithalat da düşürüldü. Dönemin özelliği, sermaye hareketlerinin serbest olmaması ve sabit kur rejiminin geçerli olmasıydı. Bir başka ifadeyle, Türkiye devalüasyon yaparken diğer ülkeler paralarının kurlarını değiştirmediler. Bunun sonucu olarak da devalüasyon olumlu sonuç verdi.

Bu dönemde yapısal reform olarak kabul edilebilecek en önemli adım ihracata dayalı sanayileşmenin devreye sokulmasıdır. Bu dönemde neoliberal politikalar çerçevesinde atılan adımlarsa, dünyada olduğu gibi Türkiye'de de birçok soruna yol açtığı için, yapısal reform olarak değerlendirilemez. Öte yandan bu dönemde yeniden büyük ölçüde dış borç kullanan bir ekonomik yapıya geri dönüldü, dış borç stoku hızla büyüdü ve hazine birliği ilkesi alt üst edilip çok sayıda bütçe dışı fon kurularak kamu harcamalarının bütçe denetimi dışına çıkarılması, kamu maliyesinde ciddi bir yozlaşmaya yol açtı.

KONVERTİBİLİTE VE KÜRESELLEŞMEYE GİRİŞ

Küreselleşme öncesinde, gümrük vergilerini ödemek kaydıyla uluslararasında mal ve hizmet ticareti serbestti. Gelişmiş ülkelerin birbiriyle olan sermaye ilişkileri de büyük ölçüde serbest sayılırdı. Gelişmekte olan ülkelerin sermaye hareketlerini kısıtlamış olması küreselleşmenin önünde engel oluşturuyordu. Washington Uzlaşısı denilen ve küreselleşmenin çerçevesini çizen yeni düzenin kapsamı içinde sermaye hareketlerinin serbest bırakılması, özelleştirme, deregülasyon, finansal serbestleşme ve dalgalı kur rejiminden oluşan bir dizi ilke yer alıyor ve bu ilkelerin bütün dünyada yaygınlaştırılması hedefleniyordu. Böylece bir paradigma değişimine gidiliyor, yeni dünyanın temelini neoliberalizm

yaklaşımı oluşturuyordu. IMF başta olmak üzere uluslararası finans kuruluşları bu yeni düzenin yerleştirilmesinde görevliydiler. Gelişmekte olan ülkeler de IMF'nin yol göstericiliğinde yavaş yavaş sermaye hareketlerini serbest bırakarak bu sistemin bir parçası haline gelmeye başlamışlardı. Türkiye, bu sisteme 1980'lerde başlayan bir uyum dönemiyle girdi ve sisteme tam olarak entegre olması sermaye hareketlerini serbest bırakan 32 Sayılı Karar sonrası IMF'nin, TL'yi 4 Nisan 1990'da konvertibl para olarak ilan etmesiyle gerçekleşti.

Türkiye, 1980'ler öncesinde, sermaye hareketlerini serbest bırakmadan önce ortalama olarak GSYH'nin yüzde 1-2'si oranında cari açık veren bir ekonomiydi. Türkiye'yi yöneten kadrolar, Osmanlı'nın çöküşünün nedenlerinden birisi olan aşırı dış borçlanmaya yol açan yüksek cari açıklardan korkarlardı. Çünkü Türkiye'nin geçmiş krizlerinin çoğu döviz yetersizliği nedeniyle ortaya çıkmıştı. Türkiye'nin büyüme politikası 1980'lerden 2001 krizine kadar yüksek bütçe açığı, bunu karşılayacak şekilde yürütülen yüksek kamu borçlanmasına dayalı kamu yatırımlarına dayanıyordu. Böyle bir politika sonucu enflasyon ve faizler son derecede yüksekti. 2002 yılı sonunda iktidar değişimi olduktan sonra bu politika değişti. Bu kez özel kesim ağırlıklı bir büyüme modeline geçildi. Bu modelin temeli bütçe açıklarının düşürülmesi, kamu kesimi borçlanmasının azaltılması, kamu kesimi görev zararlarının kapatılması, buna karşılık özel kesimin borçlanmasına dayanıyordu. Bu yeni yaklaşım kısa sürede özel kesimin dış borçlarının hızla artmasına, bütçe açığının gerilemesine ve buna karşılık cari açığın büyümesine yol açtı.

Üzerinde uzun uzun tartışılan bir soru var: Türkiye'nin bu yeni düzene girmesi ve sermaye hareketlerini serbest bırakması yanlış bir karar mıydı? İki yönde de görüşler var. Ben bu kararın yanlış olmadığını düşünüyorum. Çünkü değişen bir dünya düzeni söz konusuydu ve Türkiye o güne kadar yaptığı seçimler çerçevesinde bu değişimin dışında kalamazdı. Yanıtı böyle verdiğimizde karşımıza ikinci bir soru daha çıkıyor: Bu kararın zamanlaması doğru muydu? Bu soruya benim yanıtım doğru olduğu yönündedir. Çünkü

Türkiye bu küreselleşme düzeninde yer almak için yaklaşık on yıllık hazırlık döneminden geçti (1980-1990). Bu süre yeni paradigmaya hazırlanabilmek için yeterli bir süredir. Buradaki asıl soru Türkiye'nin bu hazırlık döneminde küreselleşme düzenine geçmek için gerekli yapısal reformları yaparak siyasal, sosyal ve ekonomik altyapısını bu düzene hazır hale getirip getiremediği sorusudur. Bu soruya olumlu yanıt vermemiz ise mümkün değildir.

Özetle söylemek gerekirse sermaye hareketlerini serbest bırakmak yanlış bir karar değildi. Türkiye'nin değişen dünya düzeninde yerini alması gerekiyordu. Burada yanlışlık, o değişikliğin gerektirdiği altyapıyı yaşama geçirememekten kaynaklanıyor.

EKONOMİDE DİSİPLİN

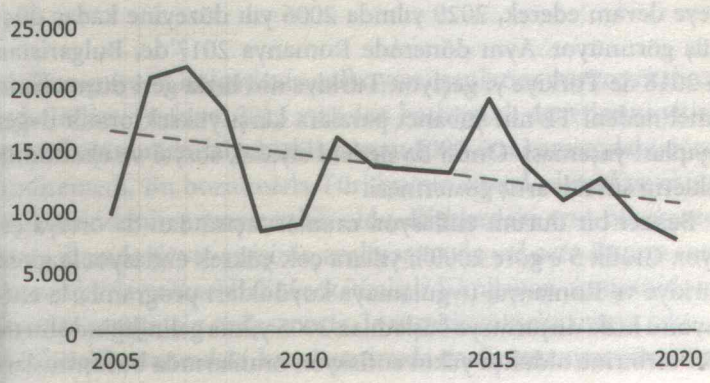
Türkiye, 2001 ekonomik krizine girdikten sonra, ekonomi alanında bazı yapısal reformları yaşama geçirmeyi başardı. Bunların ilki 2001 yılının Kasım ayında Hazine'nin Merkez Bankası'ndan kullandığı kısa vadeli avansın tamamen kaldırılmasına ilişkin yasa değişikliğiydi. Bu yasal düzenleme Merkez Bankası'nın bağımsızlığı için ilk adımdı. 2001 ekonomik krizinin ardından dört konuda daha yapısal reform yapıldı: (1) Bankalar, sermaye yapılarından denetlenme biçimlerine kadar yayılan geniş bir alanı kapsayan düzenlemelerle yeniden yapılandırılarak bu alandaki sorunlar giderildi. (2) Bütçe üzerinde yük oluşturan görev zararları ve benzeri sorunlar çözülerek kamu mali disiplini sağlandı ve bu yolla kamu açıkları düşürülürken kamu borçlanması da azaltıldı. Bu adımlar faizlerin de düşmesine yol açtı. (3) Avrupa Birliği ile tam üyelik müzakerelerine başlandı. Bu adım ekonomik reformlara sosyal ve siyasal reformların ekleneceği beklentisini yarattı ve ekonomideki toparlanmayı hem güçlendirdi hem de hızlandırdı. (4) Türk lirasının değer kazanmaya başlamasıyla ortaya çıkan ters para ikamesi (dedolarizasyon) olgusunu güçlendirmek üzere paradan altı sıfır atıldı (Bunu yapısal reform olarak kabul etmesek bile reforma yakın güçte bir hamle olarak almamız gerekir.).

Türkiye'ye 1923-2004 arasındaki 81 yılda toplam 15,4 milyon dolar tutarında doğrudan yabancı sermaye yatırımı girmiştir. Doğrudan yabancı sermaye girişinin zirveye çıktığı dönem ise 2005 yılında Avrupa Birliğiyle tam üyelik müzakeresine başlama kararından sonradır. 2005 ile 2008 yılları arasında, Avrupa Birliği ile tam üyelik müzakerelerinin ciddiyetle yürüdüğü dönemde Türkiye'ye gelen doğrudan yabancı sermaye yatırımları tutarı 71,5 milyar dolardır.

Bütün bu adımlar bir yandan Türk lirasına değer ve istikrar kazandırırken bir yandan da risklerin hızla düşmesine yol açtı. Türkiye'ye, AB ile müzakereleri ciddi biçimde yürüttüğü dört yılda tarihi süresince gelmiş olandan, çok daha fazla doğrudan yabancı sermaye yatırımı geldi. Ne var ki Türkiye bu reformları tamamlayacak diğer ekonomik ve en önemlisi sosyal ve siyasal düzenlemeleri yapamadı. Onun için de ekonomi bir süre sonra yeniden sıkıntılı bir konuma geldi ve doğrudan yabancı sermaye girişleri hızla geriledi. Bu gelişmeyi Grafik 3 yardımıyla ortaya koyabiliriz.

Grafikte, AB ile tam üyelik müzakerelerine girildiği dönemdeki sıçrama ve sonrasındaki düşüş açık biçimde görülebiliyor. 2015 ve 2016 yıllarında ekonomide yaşanan yeni toparlanma eğilimiyle

Grafik 3: Uluslararası Doğrudan Yabancı Sermaye Girişleri (Milyon USD)



yabancı sermaye girişinin arttığı gözlemlenebiliyor. Sonrasında, özellikle başkanlık sistemine geçişle birlikte yeniden ivme kaybı başladığı görülebiliyor.

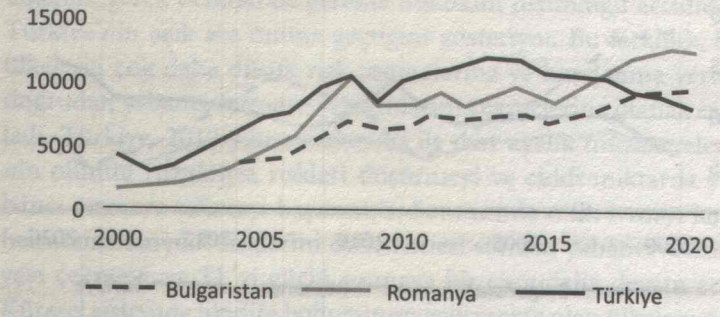
YAPISAL DEFORMASYON

Türkiye ekonomisi, 2001 ekonomik krizi sonrasında yakaladığı olumlu ivmeyi önce Avrupa Birliği ile üyelik müzakerelerinde başlayan aksamalar sonucu 2009 yılından itibaren kaybetmeye başladı. 2013 yılında, ABD Merkez Bankası'nın (Fed) parasal sıkılaştırmaya gideceği yolundaki açıklamaları sonrasında ivme kaybı hızlanmaya yöneldi. Bu süreçte yabancı sermaye girişleri azaldığı gibi çıkışlar da yaşandı. Türkiye'nin yaşadığı ivme kaybı son üç yılda belirgin bir durum aldı. Bu yaşanan ivme kaybını, komşumuz iki ülkeyle (Bulgaristan ve Romanya) karşılaştırarak değerlendireceğiz (Grafik 4). Bunu yaparken ekonominin refah ve sağlık durumunu en net biçimde özetleyen üç göstergeyi (kişi başına gelir, enflasyon ve işsizlik) grafiklerle ele alıp analiz edecek ve bu ivme kaybının nedenlerini değerlendirmeye çalışacağız.

2001 kriziyle bir çöküş yaşayan Türkiye ekonomisi kısa bir süre sonra çıkışa geçiyor ve 2009 yılına kadar ciddi bir çıkış yaşadıktan sonra küresel krizin etkisiyle bir düşüşle karşılaşıyor ve tekrar çıkışa geçerek 2013 yılına kadar kişi başına gelirini artırıyor. 2013 yılı sonrasında inişe geçen Türkiye'nin kişi başına geliri gerilemeye devam ederek, 2020 yılında 2006 yılı düzeyine kadar düşmüş görünüyor. Aynı dönemde Romanya 2017'de, Bulgaristan da 2018'de Türkiye'yi geçiyor. Türkiye'nin hızla geri düşmesinin temel nedeni TL'nin yabancı paralara karşı yüksek oranlı değer kayıpları yaşaması. Onun da nedeni siyasal, sosyal ve ekonomik risklerin sürekli artış göstermesi.

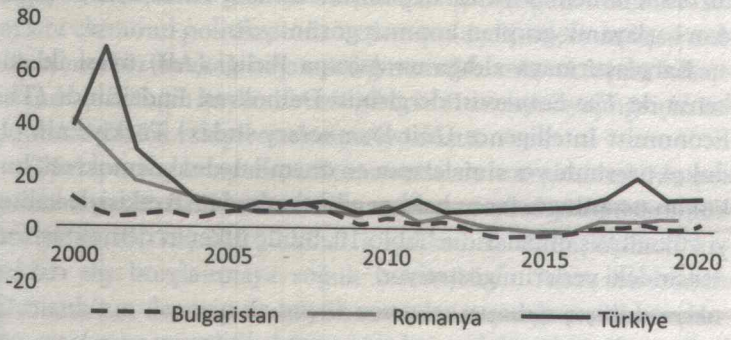
Benzer bir durum enflasyon oranları açısından da ortaya çıkıyor. Grafik 5'e göre 2000'li yıllara çok yüksek enflasyonla giren Türkiye ve Romanya, uygulamaya koydukları programlarla enflasyonu hızla düşürmeye başladılar. 2005 yılına gelindiğinde bu üç ülke birbirine oldukça yakın enflasyon oranlarında buluşmuşlar-

Grafik 4: Kişi Başına Gelir (USD) 2000-2020



(Kaynak: IMF, World Economic Outlook Database, October 2020)

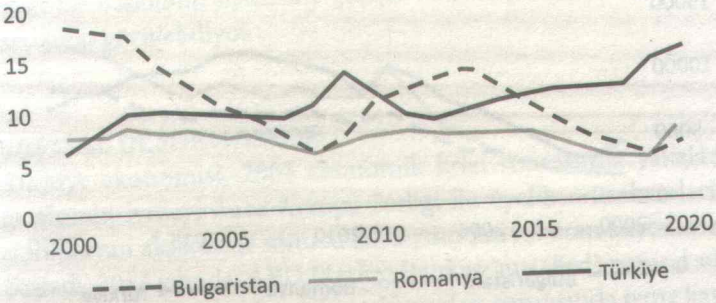
Grafik 5: Enflasyon Oranı (%) 2000-2020



dı. Romanya ve Bulgaristan enflasyon oranlarını düşürerek devam ederlerken Türkiye, 2013 yılından başlayarak denetimini yitirdiği enflasyonu bir daha hiçbir zaman 2005-2013 arasındaki düzeye indiremedi. Bu bozulmada Türkiye'nin sosyal, siyasal ve ekonomik risklerinin artması etkili oldu. Risklerdeki artış ülkeye sıcak para dışında döviz girişinin azalmasına da yol açtı. Bunun sonucunda kurlar yükseldi. Yüksek ithal girdi kullanan ekonomide maliyetler arttığı için enflasyonda da sürekli yükseliş ortaya çıktı.

İşsizlik oranındaki karşılaştırmada da durum aynı görünüyor.

Grafik 6: İşsizlik Oranı (%) 2000-2020



Bu 20 yıllık dönem boyunca işsizlik oranları açısından en büyük başarıyı Bulgaristan yakalamış bulunuyor. Romanya'da işsizlik oranı dönem boyunca hep düşük kalırken Türkiye, 2015 yılından başlayarak gruptan kopmuş görünüyor.

Karşılaştırmaya aldığımız Avrupa Birliği (AB) üyesi iki ülkenin de *The Economist* dergisinin Demokrasi Endeksinde (The Economist Intelligence Unit Democracy Index) Türkiye'nin oldukça üzerinde yer almalarının en önemli nedeni demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları gibi alanlarda AB etkisiyle kaliteyi yükseltmiş olmalarıdır. Tablo 10, bu üç ülkenin demokrasi endeksindeki yerlerini gösteriyor.

Tablo 10: Demokrasi Endeksi ve Hukukun Üstünlüğü Sıralaması (2020)

Ülkeler	Demokrasi Endeksi 167 Ülke	Hukukun Üstünlüğü Endeksi 128 Ülke
Bulgaristan	52	53
Romanya	62	32
Türkiye	104	107

(Demokrasi Endeksi için kaynak: The Economist Intelligence Unit / Democracy Index 2020) ve Hukukun Üstünlüğü Endeksi için kaynak: World Justice Project/ Rule of Law Index 2020)

Tablo bize, Türkiye'den çok sonra demokrasiyle tanışan bu iki ülkenin, gerek demokrasi gerekse hukukun üstünlüğü açısından Türkiye'nin açık ara önüne geçtiğini gösteriyor. Bu farklılık, bu ülkelerin çok daha düşük risk taşımalarına ve borçlanma yerine doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını çekmelerine olanak sağladı. Türkiye, 2010 yılına kadar AB ile tam üyelik müzakerelerinin olumlu rüzgârıyla riskleri düşürmeyi ve ciddi miktarda yabancı sermaye çekmeyi başarmıştı. Sonrasında o ilk ivmeyi kaybetmesine karşılık risklerini denetlemesi sonucu yabancı sermayeyi çekmeye ve TL'yi güçlü tutmaya bir süre daha devam etti. Küresel sistemde likidite bolluğunun gelişmekte olan ülkelere daha yüksek getiri elde etmek üzere yönelmesi, Türkiye ekonomisinde başlayan bozulmayı bir süre gizledi. Türkiye, AB ile müzakerelerden kopmasının da etkisiyle demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları gibi alanlarda hızla geriye gitti. Bunların yanı sıra ekonomi politikasında neden-sonuç ilişkilerinin karıştırılması, merkez bankası bağımsızlığının zedelenmesi, kamu hesaplarında şeffaflığın kaybedilmesi gibi ciddi yanlışlar yaptığı için kaçınılmaz olarak rakiplerinden geriye düştü.

Türkiye, dış borçlanma konusunda da son dönemlerde pek çok hataya düştü. Düyun-u Umumiye deneyimi nedeniyle Cumhuriyetin ilk kuşakları, ikinci kuşakları ve hatta üçüncü kuşakları dış borçlanmaya soğuk bakmışlardı. Sonra birdenbire Osmanlı'nın deneyip de büyük sorunlar yaşadığı çeşitli borçlanma araçlarına ve politikalarına yeniden geri dönüldü. Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) projeleri ve Yap İşlet Devret Projeleri ne yazık ki bunların son örneğidir.

Tablo 11'in bize anlattığı şey, bütçeden bu projelere verilen garantiler çerçevesinde yapılacak ödemelerin devasa boyuta ulaşmış olmasıdır. Oysa bunun benzerini Osmanlı maliyesi defalarca yapmış ve hepsinde inanılmaz yükler ortaya çıkmıştır. Osmanlı'nın verdiği sayısız tramvay işletim imtiyazı ve maden çıkarma imtiyazı vardır. Bunlar hep kendi yapabileceği işi başkasına yaptırmanın sonucunda verilmiş gereksiz imtiyazlardır. 1854 dış borçlanmasıyla başlayan mali yapı bozulmasının üzerine bu tür maliyet-

Tablo 11: 2021-23 Arasında KÖİ Garantileri ve Bütçeden Yapılacak Ödemeler

2021-23 arasında KÖİ Garanti Ödemeleri	Bütçeden Ödenecek Tutar (Milyar TL)
T.C. Karayolları trafik garanti ve katkı ödemeleri	48,4
SB Şehir Hastaneleri kira bedelleri	33,0
SB Hizmet alım bedelleri	25,0
TOPLAM ÖDEMELER	**106,4**

(Kaynak: Hakan Özyıldız, 21. Yüzyıl İçin Planlama Konferansları 2020 / 2)

ler eklene eklene Düyun-u Umumiye'ye ve oradan da Osmanlı maliyesinin ve sonunda Osmanlı Devleti'nin batmasına kadar gitmiştir. Bugün, benzer işleri KÖİ projeleri çerçevesinde yaptığımızı görünce Türkiye'nin, tarihinden ders çıkaramamış olduğu sonucuna varıyoruz.

Sermaye hareketleri serbest bırakıldığında bizim gibi ekonomisi güçlü olmayan ülkelerde ortaya çıkan dual para durumunun (yabancı paraların yerel parayla birlikte kullanımda olması hali) yönetimi kolay değildir. Dual para meselesi, sonunda dolarizasyon denilen bir başka duruma (yerel para yerine yabancı paraların tercih edilmesi hali) yol açar. Özellikle üretim girdilerinin çoğunu ithal eden ekonomilerde dual para ve dolarizasyon kurun belirleyicisi olur ve enflasyon üzerinde olumsuz etkiler yaratır. Sermaye hareketlerinin serbest olduğu bir sistemin temel kurumu merkez bankasıdır. Böyle bir sistemde merkez bankası siyasetten tümüyle bağımsız olmalıdır ki faiz-kur-emisyon-enflasyon ilişkileri siyasal tercihlere değil ekonomik gereklere göre kurulsun. Aksi takdirde bu değişkenler arasında sağlam bir denge oluşturulamaz.

Türkiye, sermaye hareketlerini serbest bıraktıktan sonra hem kuru hem de faizi dolaylı olarak denetim altında tutma uygulamasına devam etti. Türkiye, dalgalı kur politikası uygulaması

içinde olduğu halde kura, en yanlış yoldan giderek döviz satışı yoluyla müdahale etmeye çalışıyor. Hatta zaman zaman döviz alım satımına vergi koyarak sermaye hareketlerine de dolaylı kısıtlamalar getiriyor. Bu müdahaleleri düşük dozlarda ve dolaylı yollardan yaptığı için, imkânsız üçleme kuralına aykırı davranmamış oluyor ve sistem çökmüyor.

Türkiye Niçin Yapısal Reform İhtiyacı İçinde Bulunuyor?

AVRUPA BİRLİĞİ 2020 YILI ÜLKE RAPORUNDAKİ TESPİTLER

Avrupa Komisyonu 1998 yılından itibaren aday ülkelerin Kopenhag kriterlerine uyum konusunda kaydettiği gelişmeleri yıllık olarak değerlendiren raporlar yayımlıyor. Son yıllardaki raporlar, Türkiye'de hemen her alanda geriye gidişi vurgulayan tespitlerle dolu bulunuyor. Örneğin 2020 Türkiye Raporu'nda, Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin önemli ortaklarından biri olmaya devam ettiği ancak başta gerekli reformlar, demokrasi, temel haklar, hukukun üstünlüğü, yargı bağımsızlığı, ifade ve basın özgürlüğü olmak üzere Türkiye'nin üyelik sürecinde bir ilerleme kaydedilmemiş olduğu, aksine pek çok alanda gerileme bulunduğu belirtiliyor.

Raporda özetle şu konular üzerinde duruluyor:

1. Türkiye'nin Suriye, Libya, Doğu Akdeniz'deki faaliyetleri AB-Türkiye ilişkilerini giderek bozmaktadır.
2. Türkiye'de demokrasi ve temel haklar olağanüstü hâl sonrasında geçen sürede iyiye gitmediği gibi daha da kötüye gitmiştir.
3. Güçler ayrılığı ortadan kalkmıştır.
4. Yargı bağımsızlığına olan inanç ve güven ciddi anlamda sarsılmıştır.

5. Denetim ve denge mekanizmaları etkinliğini yitirmiş ve bunun sonucu olarak yürütme, kendisini sadece seçimlerde hesap vermekle sorumlu olarak görmeye başlamıştır.

6. Siyasal kutuplaşma devam ettiği için parlamentoda diyalog imkânsız hale gelmiştir.

7. Yasamanın yürütme üzerindeki denetimi zayıflamıştır.

8. Merkez Bankası, doğrudan doğruya Cumhurbaşkanlığına bağlanmış bir görünüm almış ve bu gelişim kurumların özerkliği imajını ortadan kaldırmıştır.

9. 2019 yılındaki yerel seçimler adil bir atmosfer içinde yapılmamıştır.

10. Güneydoğu bölgesindeki durum endişe kaynağı olmaya devam etmektedir. Yerel belediyelerin seçilmiş başkanlarının kayyum ile değiştirilmesi 2019 yerel seçimlerine ilişkin tüm süreci sorgulamaya açmaktadır.

11. Sivil toplum kuruluşları baskıya maruz kalmış ve özgürce hareket etme alanı daralmıştır. Gezi davası ve AİHM kararına rağmen Osman Kavala'nın tutukluluğu bu alandaki gidişatı görmek açısından belirleyici olmaktadır. Sivil toplum kuruluşları yasama sürecinden uzak tutulmaya ve bürokratik engellerle karşılaşmaya devam etmektedir.

12. Memuriyet sistemi üzerinde yapılan değişiklikler ile devlet kurumlarının siyasallaşması sürecinin artarak devam ettiği görülmektedir.

13. Yargı bağımsızlığındaki sorun sistematik bir hale gelmiş olup, hakim ve savcıların belirlenmesinde ve atanmasında liyakat, objektivite ve önceden belirlenmiş diğer somut kriterlerin yokluğu devam etmektedir.

14. Türkiye, yolsuzlukla mücadele alanında herhangi bir ilerleme kaydetmemiştir. Yolsuzluğu önlemeye yönelik gerekli adımlar

atılmazken, yasalardaki boşluklar ile yolsuzluk soruşturmalarının yönlendirilmesine olanak veren kurumsal yapılar da değişmemiştir.

15. Genel olarak ülkede yolsuzlukla mücadele anlamında gerekli siyasal irade bulunmamakta, yolsuzluk geniş çapta sürerek ciddi bir endişe kaynağı olmaya devam etmektedir.

16. İfade ve basın özgürlüğü alanındaki gerileme devam etmiştir. Gazetecilere, insan hakları savunucularına, avukatlara, yazarlara ve sosyal medyaya yönelik adli yargılamalar ve tutuklamalar sürmektedir.

17. Wikipedia yasağı kalkmış olsa da mahkeme kararı olmaksızın internet sitelerindeki içeriklerin sansürlenmesi ve kaldırılması uygulamaları geniş çaplı devam edilmektedir.

18. Toplanma ve gösteri haklarına ilişkin uygulama sürekli daha kötüye gitmektedir. 'Terörle bağlantılı faaliyet' kapsamında orantısız müdahaleler ve soruşturmalar yapılarak, cezalar verilmektedir.

19. Ekonomi kriterleri açısından Türk ekonomisi geçmişten bu yana pek çok yol kat etmiş olsa da raporun kapsadığı süre için de herhangi bir ilerleme kaydedilmediği görünmektedir. Aksine Türk ekonomisinin işleyişi konusunda ciddi endişeler mevcuttur.

Aslında Avrupa Birliği'nin Türkiye Raporu, Türkiye'nin sorunlarını ve yapısal reform yapması gereken alanları özetleyen bir belge niteliği taşıyor.

BEKLENTİLERİN DEĞİŞTİRİLMESİ ZORUNLULUĞU

Bir olayla ilgili bitmiş, tamamlanmış bir sonuç söz konusuysa buna gerçekleşme diyoruz. Örneğin yılsonunda enflasyon yüzde 10 olarak çıkmışsa bu gerçekleşmiş enflasyondur. Eğer bir olayla il-

gili henüz gerçekleşmemiş bir bekleyişimiz varsa buna da beklenti diyoruz. Örneğin yılın ortasında eldeki verilere bakarak yılsonunda enflasyonun yüzde 12 olarak gerçekleşmesini tahmin ediyorsak ortaya çıkan bu oran bizim beklentimizi gösterir. Ekonomik değişkenlerdeki ileriye dönük beklentiler geçmiş deneyimler ve ekonomik yapıdan (tüketim ve yatırım eğilimleri gibi) önemli ölçüde etkilenir.

Önde gelen yüz üretici firmanın karar alıcısı konumundaki yöneticileriyle bir anket yaparak yılsonu enflasyon beklentisi hakkındaki görüşlerini aldığımızda, buradan çıkan ortalama oran bize, karar alıcıların ortalama enflasyon beklentisini gösterir. Diyelim ki Merkez Bankası'nın enflasyon hedefi yüzde 5 olarak açıklandığı halde böyle bir anketten çıkan sonuç yüzde 7 enflasyon beklentisi şeklinde olsun. Bu durumda enflasyon gerçekleşmesi, eğer fiyat artırımı için koşullar uygunsa (yani talep yeterliyse ve diğer koşular da engel oluşturmuyorsa), yüzde 7'ye yakın olacaktır. Çünkü karar alıcılar, beklentileri olan yüzde 7 oranındaki enflasyonun maliyetlerini bu oranda artıracağını düşündüklerinden fiyatlarını yükseltirler ve sonuçta enflasyon beklentilerini fiyatlarına yansıtmış olurlar. Böylece gerçekleşme de beklentilere yakın bir yerde oluşur. Rasyonel beklentiler teorisi bunu şöyle açıklıyor: "Beklentiler hangi yöndeyse, gerçekleşme de o yönde olur." İşte bu nedenle ekonomik dengenin oluşmasında ekonomik bireylerin çeşitli değişkenler üzerinde ileriye dönük beklentileri çok önemli rol oynar.

Karar alma sürecinde edinilen bilgiler de beklentilerin oluşturulması açısından önemli rol oynar. Örneğin, merkez bankalarının rezervlerini artırmak için daha fazla altın alacaklarına yönelik bir haber, piyasada o tarihe kadar oluşmuş altın dengesini bozar. Altın talebinin artacağı yönündeki haber, insanları altın fiyatlarının artacağını düşünmeye iter. Çünkü arz ve talep yasaları gereği arzda artış yokken talep artıyorsa fiyat da artacak demektir. Bu durumda insanlar fiyat artışı olmadan önce altın almak isteyecektir. Böylece altın fiyatları, artan talebe paralel olarak yükselmeye başlayacaktır. Haberin temelini merkez bankalarının alımı

artırması olduğu halde henüz merkez bankaları alıma geçmeden altın fiyatları artmaya başlamış olur.

Beklentileri ekonomik yapı kadar, elde edilen bilgiler de yönlendirmektedir. Elde edilen her bilgi doğru olmayabilir. Mesela bir haber piyasaları bir yönde hareketlendirirken, bir süre sonra bu haberin yanlış çıkması, piyasaları bu kez ters yönde de hareketlendirecektir. Altın ile ilgili haber örneğimizde, merkez bankalarının altın alımına gideceği haberi altın fiyatlarını artırmıştı. Dünya Altın Konseyi'nin bir açıklama yaparak, "Dünyanın önde gelen bütün merkez bankalarıyla görüştüklerini ve hiçbirinin altın alımı konusunda bir eğilimi olmadığının saptadığını," açıkladığını varsayalım. Haberin doğru olmadığının ortaya çıkmasıyla birlikte fiyat artışlarından kurtulmak için altın alanlar taleplerini eskisinden de aşağı düzeye düşüreceklerdir. Çünkü ellerinde yanlış habere dayanarak aldıkları fazla altın bulunmaktadır. Bu şekilde altın fiyatları, haberin yanlış çıkmasıyla eski fiyatından da daha düşük bir düzeye inebilecektir.

Ekonomide mal piyasalarının dengeye gelmesi zaman alan bir süreçtir. Üretim kararı alıp üretimi gerçekleştirmek kısa sürede olmaz. Buna karşılık mali piyasalarda arz ve talep dengesi ödeme teknolojisinin gelişmesiyle birlikte anlık bir olgu haline gelmiş durumdadır. Dolayısıyla haber yoluyla beklentilerin etkilenmesi ve mali piyasaların yeni dengelere gelmesi çok çabuk gerçekleşmektedir.

Diyelim ki siyasal iktidar yüksek enflasyon sıkıntısını çözmek amacıyla mali disiplini sağlamaya yönelmiş ve merkez bankasına para politikası uygulamasında bağımsızlık veren yasal düzenlemeyi hayata geçirmiş, böylece merkez bankası da enflasyon hedefine ulaşmak için para politikası araçlarını bağımsız olarak kullanmaya başlamış olsun. Bu durumda rasyonel beklentiler teorisine göre, beklentiler, enflasyonun düşmesi yolunda gelişecek demektir. Ekonomide yatırım, üretim, satın almalar, ücret pazarlıkları ya da fiyatlamalar için karar verme durumunda olanlar enflasyonun düşeceği beklentisine göre davranacaklar ve bu davranışlar da enflasyonun düşmesine yol açacaktır.

Türkiye'de, 2001 ekonomik krizi sonrasında burada anlattıklarıma benzer gelişmeler yaşandı. Bir yandan Merkez Bankası'na para politikası uygulamasında bağımsızlık tanınırken bir yandan da bütçe disiplini sağlandı ve beklentilerin kökten değişmesi gerçekleştirildi. Sonuç olarak enflasyon düşmeye başladı ve faizler de peşi sıra inişe geçti.

Diyelim ki günün birinde çeşitli nedenlerle risklerde artış başlamış ve bunun kurlara yansımasının da etkisiyle enflasyon yeniden yükselişe geçmiş, bu durum devam ederken siyasal iktidar, kendi getirdiği yasal düzenlemeye karşın merkez bankasına baskı yaparak faizin yarı yarıya düşürülmesini istemiş olsun. Piyasalar bu talebi irrasyonel bir davranış olarak kabul eder. Eğer merkez bankası siyasal baskıya boyun eğerek faizi yarı yarıya indirirse piyasa bunu, irrasyonel davranışların rasyonel davranışların yerini alacağı biçiminde algılar. Bu durumda enflasyonun artacağı beklentisi yaygınlaşır ve karar alıcıların alacağı kararlar da bu yönde değişirse enflasyon yükselir.

ABD yönetimi, Fed'in faizi nasıl yönlendireceğine karışmaz. Fed'in yasasındaki ifade 'hükümet içinde bağımsızlık' şeklinde bizdeki kadar açık olmayan bir ifade olduğu halde böyle bir müdahale söz konusu olmaz. Çünkü bu tür bir müdahale toplumda ciddi tepki görür, toplum Fed'e sahip çıkar. Bu saptama Almanya, İngiltere, Fransa gibi ülkeler için de geçerlidir. Aynı durumun Türkiye'de geçerli olmadığını hükümetin, Merkez Bankası'na baskı yaparak beklentinin tam tersi karar almasına neden olabildiğini biliyoruz. Bu tür irrasyonel yaklaşımlar arttıkça, beklentiler de uygulamanın irrasyonel biçimde olacağı yönünde gelişiyor. Bu durumda rasyonel beklentilerin yerini irrasyonel beklentiler alıyor. Bir başka ifadeyle irrasyonel yaklaşımlar öyle yaygınlaşıyor ki piyasadaki karar vericiler ve uygulayıcılar siyasal iktidardan gelecek kararın irrasyonel bir karar olduğunu tahmin edebiliyor ve buna göre davranmaya yöneliyorlar. Örneğin Merkez Bankası faizi indirse bile bankalar bu kararın enflasyonu indirmek bir yana riskleri ve dolayısıyla enflasyonu arttıracağını tahmin ettikleri için faizlerini indirmiyorlar.

Normal koşullarda bu tür irrasyonel bir yaklaşım şok etkisi yaratır ve piyasalarda bozulmalara yol açar. Ne var ki bu yaklaşım yalnızca bu alanda değil birçok alanda tekrarlanan bir rutin halini almış, yani irrasyonel yaklaşımlar beklenir duruma gelmişse şok etkisi fazla büyük olmuyor, piyasalarda bir dalgalanma olsa da bu etki uzun sürmüyor. Bir anlamda insanlar ve piyasalar sürekli irrasyonel yaklaşımlar olacağını bekledikleri için irrasyonelliği rasyonalize etmiş oluyorlar.

Buradaki kritik nokta yabancı kaynakları yönlendirenlerin bu tür bir irrasyonelliği rasyonelleştirmiş olup olmamalarıdır. Eğer rasyonelleştirmemişlerse risk artışı beklenenden daha büyük olabilir.

İstanbul Ekonomi Araştırma Grubu'nun Kasım 2020 ve 2021'de yaptığı anket çalışmasının sonuçları, insanların geleceğe ilişkin ekonomik beklentilerinin olumsuz olduğunu ortaya koyuyor. Sorulan soru şu: "Önümüzdeki bir yıl içinde ekonominin nasıl olacağını düşünüyorsunuz?" Yanıtların dağılımı şöyle:

Tablo 12: Ekonominin Geleceğini Nasıl Görüyorsunuz Sorusuna Verilen Yanıtlar

Yanıtlar (%)	2020 Kasım	2021 Kasım
Çok daha kötü olacak	56	61
Değişmez	14	21
Çok daha iyi olacak	30	18

(Kaynak: https://www.turkiyeraporu.com/sureklitakip)

Tabloya göre ekonominin daha kötü olması beklentisinde olanlarda artış olduğu görülüyor. Geleceğe ilişkin beklentilerin böyle olumsuz olduğu bir ortamda uygulanacak ekonomi politikasının başarılı olması kolay değildir. Türkiye'nin bozulan beklentileri düzeltebilmesinin yollarından birisi de irrasyonel beklenti yaratmaktan vazgeçip rasyonel beklenti oluşturmaya yönelik bir ekonomi politikası uygulamasını ortaya koyabilmesinden geçiyor.

TÜRKİYE'NİN İÇİNDE BULUNDUĞU EKONOMİK DURUM

Türkiye, GSYH büyüklüğüne göre, 789 milyar dolarlık GSYH'siyle, dünyanın en büyük 20 ekonomisinden birisi konumundadır.

Tablo 13: Türkiye'nin Dünya Ekonomisindeki Yeri 2020
(Cari Fiyatlarla)

2021 (GSYH Payı SAGP'ye Göre Hesaplanmıştır)	Sayı	GSYH Payı (%)	Nüfus Payı (%)
Toplam Ekonomi	**196**	**100,0**	**100,0**
Gelişmiş Ekonomiler	**40**	**42,4**	**14,0**
ABD		15,8	4,3
Euro Bölgesi	19	12,1	4,4
Japonya		4,0	1,6
Yükselen Ekonomiler ve Gelişen Ekonomiler	**156**	**57,5**	**85,9**
Çin		18,3	18,5
Hindistan		6,8	18,0
Rusya		3,1	1,9
Brezilya		2,4	2,8
Türkiye		1,9	1,1

(Kaynak: IMF, World Economic Outlook, October, 2021)

Türkiye bu büyüklükleriyle dünya nüfusunun yüzde 1,07'sine ve dünya GSYH'sinin de yüzde 1,06'sına sahip bulunmaktadır. Buna karşılık Türkiye ekonomisi son yıllarda yaşadığı ivme kaybı nedeniyle GSYH sıralamasında geriye düşmeye başlamıştır.

Tablo 14'e göre Türkiye 2015 yılında dünya sıralamasında 16'ncı sıradayken 2020 yılında 19'uncu sıraya gerilemiştir. Bu gerilemede son yıllarda TL'de yaşanan iç ve dış değer kayıpları etkili olmuştur.

Tablo 14: Türkiye'nin GSYH Büyüklüğü Açısından Dünya Sıralamasındaki Yeri (Cari Fiyatlarla, Milyar USD)

	2015		2020		
Sıra	ÜLKE	GSYH	ÜLKE	GSYH	2015-2020
1	ABD	18.206,0	ABD	20.936,6	-
2	Çin	11.113,5	Çin	14.866,7	-
3	Japonya	4.444,9	Japonya	5.045,1	-
4	Almanya	3.357,9	Almanya	3.806,0	-
5	B. Krallık	2.933,4	B. Krallık	2.707,7	-
6	Fransa	2.438,2	Hindistan	2.660,2	+1
7	Hindistan	2.103,6	Fransa	2.603,0	-1
8	İtalya	1.836,8	İtalya	1.886,5	-
9	Brezilya	1.800,1	Kanada	1.643,4	+1
10	Kanada	1.556,5	Güney Kore	1.638,3	+1
11	Güney Kore	1.466,0	Rusya	1.478,6	+1
12	Rusya	1.356,7	Brezilya	1.444,7	-3
13	Avustralya	1.234,8	Avustralya	1.359,4	-
14	İspanya	1.195,1	İspanya	1.281,2	-
15	Meksika	1.171,9	Meksika	1.073,9	-
16	Türkiye	864,1	Endonezya	1.059,6	+1
17	Endonezya	860,7	Hollanda	913,1	+1
18	Hollanda	765,7	İsviçre	751,9	+1
19	İsviçre	702,2	Türkiye	720,0	-3
20	S. Arabistan	654,3	S. Arabistan	700,1	-

(Kaynak: IMF, World Economic Outlook, October, 2021)

TÜRKİYE'NİN İÇİNDE BULUNDUĞU SOSYAL VE SİYASAL DURUM

Dünyada ülkelerin çeşitli alanlardaki konumlarını ölçmek için uluslararası örgütler tarafından çeşitli endeksler düzenlenmekte ve yayınlanmaktadır. Bunlar yatırımcılara, borç verecek olanlara ya da o ülkeyle iş yapmak isteyenlere o ülkenin dünyadaki yeri konusunda yol gösteren birtakım anketler ve endekslerdir.

Tablo 15'te yer alan sayılardan "/" işaretinin sağındaki sayı o konuda kaç ülkeye endeks uygulandığını, solunda kalan sayı ise Türkiye'nin kaçıncı sırada olduğunu gösteriyor. Tablo bi-

Tablo 15: Türkiye'nin Küresel Sistemdeki Yeri

Endeks	2018-20	Yayınlayan Kuruluş
İnsani Gelişme Endeksi	64/189	BM Kalkınma Programı (UNDP)
Daha İyi Yaşam Endeksi	35/38	OECD
Demokrasi Endeksi	104/167	The Economist EIU
Hukukun Üstünlüğü	107/128	Dünya Adalet Projesi (JWP)
Yargı Bağımsızlığı	111/140	Dünya Ekonomik Forumu (WEF)
Yolsuzluk Algı Endeksi	78/100	Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International)
Küresel Cinsiyet Uçurumu Endeksi	130/144	Dünya Ekonomik Forumu
Ekonomik Kırılganlık Endeksi	1/145	BM Kalkınma ve Analiz Bölümü (UNDESA)
Dünya Rekabet Sıralaması	61/140	Dünya Ekonomik Forumu
İş Yapma Kolaylığı Endeksi	43/190	Dünya Bankası (World Bank)
Açık Pazar Endeksi	53/75	Uluslararası Ticaret Odası (ICC)
Bilgi ve İletişim Teknolojileri Gelişmişlik Endeksi	70/167	BM Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU)
Bütçe Şeffaflığı Endeksi	58/102	Bütçe ve Politika Öncelikleri Merkezi (IBF)

ze, Türkiye'nin bütün alanlarda dünyanın en büyük 20 ekonomisinden biri olmasına uymayacak kadar kötü sıralarda yer aldığını anlatıyor.

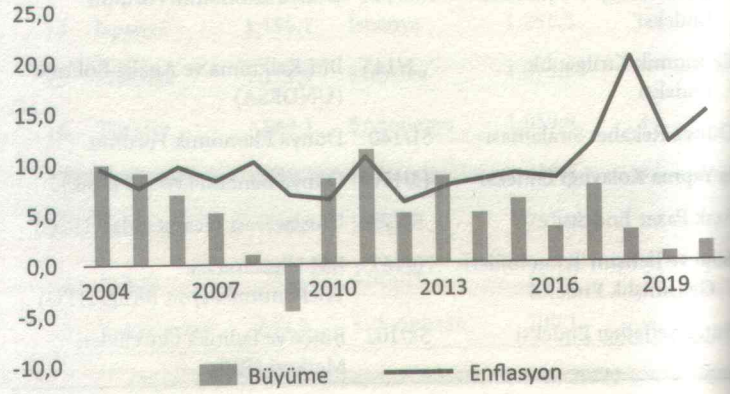
TÜRKİYE'NİN DEĞİŞTİRMESİ GEREKEN EKONOMİK MODEL

Türkiye, uzun yıllardan bu yana yüksek enflasyonlu büyüme diyebileceğimiz bir modelle devam ediyor. Grafik 7, 2004-2020 arasında Türkiye'de enflasyon ve büyümeyi yıllar itibarıyla gösteriyor.

Grafiğe bakıldığında Türkiye'nin yüksek enflasyon sorununu bu on yedi yıllık sürede hiçbir zaman çözemediği, küçülme yaşanan yıllarda bile enflasyonun yüksek kaldığı açıkça görülüyor.

Türkiye'nin 2000'ler öncesinde uyguladığı ekonomik model, bütçe açığı, kamu borçlanması ve bu yolla büyümeye dayalıydı. Bu model enflasyon oluşumuna yol açmıştı. 2001 krizi sonrasında yapılan değişiklikle bu kez, dış kaynak ithaline bağlı cari açığa dayalı büyüme ön plana geldi. Bu yeni model, başlangıçta enflasyonla mücadele etkili oldu ve gerek enflasyonda gerekse faizlerde

Grafik 7: Büyüme ve Enflasyon (%)



hızlı bir düşüş yaşandı. Ne var ki bu da 2013'ten sonra farklı bir yön alınca enflasyon yeniden yükselişe geçti.

Türkiye'nin enflasyonla mücadele yöntemi yanlıştır ve her geçen gün daha da yanlış bir yöne gitmiştir. Son olarak gelinen aşamada 'faizin, enflasyonun nedeni olduğu' şeklinde bir tez benimsenmiş ve bu tez yaşama geçirilince enflasyon daha da yükselmiştir.

Türkiye'nin Yapısal Sorunları ve Çözüm Önerileri

SOSYAL SORUNLAR VE REFORM ÖNERİLERİ

Hukukun üstünlüğü ve yargı bağımsızlığı

Türkiye'de hukuk devletinin gereklerinin yerine getirilemeyişinin nedenleri yasal düzenlemelerin eksikliğinden çok yasaların tam ve objektif olarak uygulanmamasıyla ilgilidir. Türkiye'de yasalar güçlülere ve güçsüzlere farklı olarak uygulandığı için hukukun üstünlüğü ilkesi geçerliliğini yitirmiş görünmektedir. Bunun en tipik örneğini sıradan insanların karıştığı yolsuzlukların kovuşturulup cezalandırılmasına karşılık devleti yönetenlerin karıştığı yolsuzlukların soruşturulmasının sürekli önlenmesinde görebiliriz. Siyasal iktidarın görüşleri aleyhine verilmiş, AİHM kararları dahil, yargı kararlarının uygulanmaması hukukun üstünlüğü ilkesine uyulmamasının en önemli göstergelerinden birisi olarak karşımızda durmaktadır.

Yasaların ve diğer hukuksal düzenlemelerin, bunları yapanlara ve uygulayanlara farklı uygulanması da ayrı bir sorundur. 2021 yılında Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılan kamu kurum ve kuruluşlarında tasarruf genelgesi bunun en tipik örneğidir.[8] Bu genelgede kamu kurum ve kuruluşlarının uyması gereken tasarruf önlemleri belirlenmiş ve Cumhurbaşkanlığı ile TBMM bu önlemlerden hariç tutulmuştur. Bu gibi istisnalar bu tür önlemlerin ciddiye alınmasının önünde en büyük engeli oluşturmaktadır. Burada tam tersine Cumhurbaşkanlığı ve TBMM'nin, uygu-

(8) https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/06/20210630-15.pdf

lamaya örnek olmak için tasarrufa kendilerinden başlamaları gerekirdi.

Yargının, muhalefete dönük caydırma ve sindirme için bir araç olarak kullanılması, hukuksal bozulmada son dönemde ortaya çıkmış bir başka gelişmedir. Siyasal iktidar, birçok konuda kendilerini eleştiren muhalefet partilerinin üyelerini ya da basın çalışanlarını hatta akademisyenleri dava ederek mahkûm ettirmekte, buna karşılık benzer konularda iktidar partisi üyeleri dava edildiğinde aynı sonuç çıkmamaktadır. Bu, yargının siyasallaşması yoluyla hukukun üstünlüğünün yitirilmesinin tipik bir örneğidir.

Yargıdaki atamalarda siyasetin başrolde olması, yargının siyasal iktidarın emrine girmesine ve dolayısıyla hukukun üstünlüğünün yitirilmesine yol açan en önemli nedenlerden birisidir. Güçler ayrımının egemen olduğu bir hukuk devletinde yargının, yasama ve yürütmeden tamamen bağımsız olması gerekir. Buna karşılık Türkiye'de geçerli olan sistemde hakim ve savcıların atanması, yer değiştirmesi ve terfileriyle görevli ve yetkili olan en üst organ konumundaki Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun (HSK) başkanı Adalet Bakanı'dır. Ayrıca Adalet Bakan Yardımcısı da kurulun bir üyesidir. Geriye kalan 11 üyenin 4'ü Cumhurbaşkanı, 7'si de TBMM Genel Kurulu tarafından seçilip atanmaktadır. TBMM tarafından atanacak üyelerin çoğunun parlamentoda çoğunluğu bulunan siyasal iktidarın istediği kişiler olacağı açık olduğuna göre, bu kurulun bu yapısıyla siyasal iktidarın etkisi dışında kalabileceğini iddia etmek mümkün değildir.

Türkiye, ilk sırada en iyilerin bulunduğu Hukukun Üstünlüğü Endeksinde (2021) toplam 139 ülke arasında 117'nci sırada yer alıyor.[9]

Hukukun üstünlüğü ile yargı bağımsızlığı arasında neredeyse birebir ilişki vardır. Hukukun üstünlüğü için yargı bağımsızlığı olmazsa olmaz (sine qua non) koşuldur. O nedenle bu alanda atılacak ilk adım, hakim ve savcıların atanması, terfi ve yer de-

(9) https://worldjusticeproject.org/news/wjp-rule-law-index-2021-launch

ğiştirmesiyle sorumlu olacak Hakim ve Savcılar Kurulu'nun tümüyle siyasal iktidar dışında, kendi mesleki sınırları çerçevesinde oluşturulmasıdır. Atanmaları, terfileri ve yer değiştirmeleri siyasal iktidara bağlı olan yargı üyelerinin, yürütmeden bağımsız karar almaları ve uygulamaları mümkün değildir. Türkiye'nin son dönemde yargı alanında yaşadığı deneyim, bunu açık bir biçimde göstermiştir.

Öte yandan hukukun üstünlüğünün yerleştirilebilmesi için yürütmenin eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi hale getirilmesi de şarttır. Bunun da yolu, güçler ayrımından geçer. Yürütmenin aldığı kararları ve yaptığı uygulamaları denetleyen iki yüksek yargı organından biri olan Danıştay'ın kararlarının uygulanmamasının ve Sayıştay'ın raporlarının Türkiye Büyük Millet Meclisinde ele alınıp sonuçlandırılmamasının ağır yaptırımları olmalıdır. Aksi takdirde yürütmenin eylem ve işlemleri yargı denetimine tabi görünse de bu denetim işlevsiz kalmaktadır.

Siyasal baskıya açık ve ağır çalıştığından şikâyet edilen adalet sistemini kaliteyi de artıracak biçimde hızlandırmak için hakim, savcı ve mahkeme sayısını atırmak gerekir. Böylece daha hızlı sonuç alınacak ve siyasal etkilerden bağımsız kılınacak bir adalet sistemi kurarak yapısal reformların hukuk alanına yansıması sağlanabilir.

Düşünce ve ifade özgürlüğü

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 25 ve 26'ncı maddeleri düşünce ve ifade özgürlüğünü düzenliyor:

Madde 25 - Herkes, düşünce ve kanaat hürriyetine sahiptir.

Her ne sebep ve amaçla olursa olsun kimse, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz; düşünce ve kanaatleri sebebiyle kınanamaz ve suçlanamaz.

Madde 26 - Herkes, düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. Bu hürriyet resmi makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar.

Buraya kadar düzenlemeler kusursuz görünüyor. Ne var ki 2001 yılında yapılan değişiklikle 26'ncı maddeye şu hükümler eklenmiş:

"Bu hürriyetlerin kullanılması, millî güvenlik, kamu düzeni, kamu güvenliği, Cumhuriyetin temel nitelikleri ve Devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünün korunması, suçların önlenmesi, suçluların cezalandırılması, Devlet sırrı olarak usulünce belirtilmiş bilgilerin açıklanmaması, başkalarının şöhret veya haklarının, özel ve aile hayatlarının yahut kanunun öngördüğü meslek sırlarının korunması veya yargılama görevinin gereğine uygun olarak yerine getirilmesi amaçlarıyla sınırlanabilir."

"Haber ve düşünceleri yayma araçlarının kullanılmasına ilişkin düzenleyici hükümler, bunların yayımını engellememek kaydıyla, düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetinin sınırlanması sayılmaz."

"Düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunla düzenlenir."

Görüleceği gibi sonradan yapılan değişiklik Anayasa'daki düşünce ve ifade özgürlüğü açısından ileri sayılabilecek düzenlemeyi tümüyle bozmuş, bununla da kalmayıp bu düzenlemelerin kanunla da yapılacağını belirterek Anayasayı da aşağı kategoriye düşürmüştür.

Yapısal reform paketine bu alandan yapılması gereken katkı 2001 yılında 26'ncı maddeye eklenen hükümleri kaldırmaktan ibarettir.

Laiklik

Laiklik veya laisizm devlet yönetiminde dinin veya dinsizliğin referans olarak alınmamasını ve devletin bu konularda tarafsız ve tepkisiz olmasını savunan ilkedir. Fransızca kökenli bu terimin İngilizcedeki karşılığı din ve devlet işlerinin ayrı tutulmasını öngören sekülerlik veya sekülarizmdir.

Teokratik devlet yapısından demokratik yapıya geçişte dini otorite dinsel yaşamla ilgili kararlarla sınırlandırılmış, genel yaşama ilişkin kuralların konulması ve kararların alınıp uygulanma-

sı sivil otoriteye terk edilmiştir. Zaman içinde gelişen laiklik anlayışı çağdaş demokrasinin olmazsa olmaz koşullarından birisi olarak öne çıkmıştır.

10 Nisan 1928 tarihinde yapılan değişiklik ile Anayasa'dan "Devletin dini, islam dinidir" maddesi kaldırılmış ve laiklik ilkesi ise 1937 yılında Anayasa'ya girmiştir. Böylece Osmanlı'da egemen olan devlet yönetiminde dini fetva alma ve ona göre hareket etme kuralı bu tarihten sonra tamamen tarihe karışmıştır. Buna karşılık geçen zaman içinde laiklik ilkesi birçok kez zedelenmiş hatta kaldırılması yönünde girişimler de olmuştur. Son yıllarda laiklik ilkesinden ciddi sapmalar söz konusudur.

Yapısal reform paketinin bu alandaki uygulaması Türkiye'nin bir an önce laiklik ilkesini tartışmasız hale getirmesi olmalıdır.

Eğitim

Türkiye'nin en önemli sorunlarından birisi eğitim alanıdır. Bu alandaki sorun, araştırıcı ve analitik bir yönteme dayanmak yerine ezbere dayalı yöntemlerin tercih edilmesinden doğmaktadır. Ayrıca her düzeydeki okulda bilimsel bir bakış açısıyla biçimlendirilmesi gereken eğitimin, dinsel inanç süzgecinden geçirilerek biçimlendirilmesi ve kitaplara giren konuların daha çok dinsel inanca göre belirlenmesi bilimsel eğitimin oluşmasında engel olmaktadır.

YÖK, bugünkü görünümüyle demokratik ve özgür üniversite yapısını önleyici bir tutum içinde bulunmaktadır. Ne var ki sorun YÖK'le sınırlı değildir. Atamaların Cumhurbaşkanı kararıyla yapılması bir başka deyişle üniversitelerin kendi rektörlerini, fakültelerin kendi dekanlarını seçme ya da en azından önerme hakkından yoksun bırakılması üniversitelerin, düşünce özgürlüğünün savunulduğu alanlar olmaktan uzaklaştırmaktadır.

Gereksiz üniversite ve bölümlerin varlığı ve bazı bölümlere ihtiyaçtan çok fazla öğrenci alınması da ayrı bir sorun olarak karşımızda duruyor.

Bunların sonucu olarak Türkiye, ilk sıralarda en iyilerin yer aldığı OECD ülkeleri öğrencilerine uygulanan PISA testi 2018 yı

sonuçlarına göre, 37 OECD ülkesi arasında 31'inci sıradır. OECD ortalama puanları ve Türkiye puanları (ikinci sayılar) şöyledir: Okuma: 487 / 466, Matematik: 489 / 454, bilim: 498 / 468.[10]

Yapısal reform paketinin eğitim alanındaki uygulamasının en önemli parçası bugünkü eğitim sisteminin bilim çerçevesinde yeniden yapılandırılması, bilimin egemen kılınması, özgür düşüncenin, sorgulamanın, araştırma yapmanın teşvik edilip ödüllendirilmesi olarak karşımıza çıkıyor. Türkiye ne yazık ki bu alanda geçmişe göre çok daha geriye gitmiş bulunuyor. Eğitim sisteminde 1930'larda egemen olan sisteme geri dönüp ve o sistemi günümüz koşullarına göre revize etsek bile ciddi bir reform yapmış oluruz.

Eğitimde yapılacak reformun önemli bir parçası da yoksul kesim öğrencilerinin gidebileceği parasız yatılı okullar açılmasıdır. Bu konuda geçmişte son derecede akılcı uygulamalar yapılmıştı. Örneğin son 20 yıl içinde kapatılan Maliye Meslek Okulu ve benzeri yatılı meslek okullarının yeniden açılması ortaya çıkan eksiklerin giderilmesi açısından yararlı olacaktır. Öte yandan devletin, ailesinin yanında olmayan öğrencilere yurt sağlaması şarttır. Öğrenci yurtlarının devlet dışında hiçbir kurumun, cemaatin veya vakfın elinde olmasına izin verilmemelidir.

Medya

Medya patronlarının medya dışında işlerle uğraşmaları ve bunun sonucu olarak siyasal iktidarın etkisi ve yönlendirmesi altında bulunmaları, basın özgürlüğünün en düşük düzeyde olması, siyasal iktidara eleştiri yönetenlerin çeşitli yollarla sindirilmesi veya gözdağı verilmesi gibi yaygın uygulamalar medyanın baskı altında kalmasına, hatta belli oranda sansür uygulanmasına yol açıyor.

Bunların sonucu olarak Türkiye, en iyilerin ilk sırada yer aldığı Dünya Basın Özgürlüğü Endeksinde (2021) 180 ülke arasında 153'üncü sırada bulunuyor.[11]

(10) https://www.oecd.org/pisa/Combined_Executive_Summaries_PISA_2018.pdf
(11) https://rsf.org/en/ranking/2021

Basın özgürlüğünün ülkelerin iç hukuk kurallarınca kabul edilmesinin yeterince güvence sağlayamadığı düşüncesiyle bu özgürlükler uluslararası antlaşmalara konu olmuştur.

Yapısal reform paketinin medya ile ilişkili bölümü, medya patronlarının başka işlerle uğraşmalarının yasaklanması, medyayla ilgili olarak getirilmiş yayın ve ifade özgürlüğü kısıtlamalarının kaldırılması ve uluslararası düzenlemelere uygun bir yapının kurulmasıyla gerçekleştirilmelidir.

Çevre

Rant uğruna ormanları yok eden, denizleri, gölleri, nehirleri kirleten projelerin yaşama geçirilmesi, tarım alanlarının giderek küçülmesi, bitki örtüsüne (flora) ve hayvan varlığına (fauna) sürekli zarar verilmesi, Paris İklim Antlaşması'nın onaylanmış olmasına karşın uygulama konusunda net bir yaklaşım sergilenmemesi gibi konular çevre konusunda Türkiye'nin zaaflarını ortaya koyan konuların başında geliyor.

Özellikle son yıllarda büyük kentlerde giderek yaygınlaşan yapılaşma ağaçlık alanların yok edilmesinde ciddi bir rol oynamış ve bu durum insanların ulaşabileceği uzaklıktaki park alanlarının azalmasına yol açmıştır. Bunlara ek olarak özellikle dere yataklarındaki yapılaşmalar devam ettiği için, sel ve deprem gibi doğal afetlerin yaşandığı dönemlerde can ve mal kaybı yüksek sayılara ulaşmaktadır.

Çevreye olan duyarlılık eksikliğinin sonucu olarak Türkiye, en iyilerin ilk sıralarda yer aldığı Çevresel Performans Endeksinde (2020) 180 ülke arasında 99'uncu sırada bulunuyor.[12]

Türkiye'nin çevre sorunlarını çözmesinin tek yolunun, yasalarda ve uluslararası sözleşmelerde öngörülen kurallara uyulmaması halinde, sorumlulara çok ağır yaptırımlar uygulanmasından ve cezalar verilmesinden geçtiğini söyleyebiliriz.

(12) https://epi.yale.edu/epi-results/2020/country/tur

SİYASAL SORUNLAR VE ÇÖZÜMÜ

Demokrasi sorunu ve güçler ayrımı

İngiliz klasik liberal düşüncesinin öncüsü sayılan John Locke'a göre, "Devlet yönetiminde üç büyük tehlike vardır: Yasamanın yürütme gücünü eline geçirmesi ya da tam tersi, yasa koyucuların kendi koydukları kurallara uymaması, yasa koyucuların kuralları kendi durumlarına göre yapması." Ne yazık ki Türkiye'de Locke'un değindiği bu üç büyük tehlike, gerçek yaşamın bir parçası durumunda bulunuyor.

Türkiye'de var olan ciddi sorunlardan birisi demokrasi eksikliğidir. Demokrasi bu topraklarda hiçbir zaman, örneğin Avrupa'da olduğu şekliyle uygulanamamıştır. Güçler ayrımının var olduğu dönemde bile özellikle yasama ve yürütme arasında ayrım tam olarak sağlanamamıştır. Buna karşın o dönemde en azından yargı bağımsızlığı en üst düzeyde olmasa da iyi sayılabilecek bir konumdaydı. Başkanlık sistemine geçiş sonrası yargının bağımsızlığı da tartışma konusu olmuş durumda. Böylece Türkiye, zaten eksik olan güçler ayrımı ilkesinden tümüyle uzaklaşmış bir görünüm sergiler olmuştur.

Güçler ayrımı olmayınca yargı bağımsızlığı yitiriliyor ve yasama da yürütmenin güdümüne giriyor. Bu durumun yürütmenin denetlenmesini olanaksız kılıyor. Oysa çağdaş anayasalarda yer alan en önemli düzenlemelerden birisi, "Yürütmenin hiçbir eylem ve işleminin yargı denetimi dışında bırakılamayacağı" ilkesidir. Bu ilke bizim Anayasamızda da yer almasına karşın işlememekte, yürütmenin eylem ve işlemleri, yapılan düzenlemeler ve yargı üzerinde kurulan baskılarla yargı denetimi dışında kalmaktadır.

Türkiye bu haliyle tam bir ahbap çavuş demokrasisi görünümü sergiliyor. 2021 yılı Demokrasi Endeksi de bunu doğruluyor. Türkiye hibrid rejimler (yarı demokrat yarı otokratik rejimler) arasından yer alıyor ve dünya demokrasi sıralamasında (en iyi durumdaki ülkenin birinci, en kötü durumdakinin 167'nci sırada yer aldığı) 167 ülke arasında 103'üncü sırada yer alıyor.

Türkiye'nin endeksteki puanı 2012 yılında 5,76 / 10 iken 2021'de 4,35 / 10'a gerilemiş bulunuyor. Raporda bu durum, yönetimde otokratik eğilimlerin artmasının yanı sıra ekonomide yaşanan olumsuzluklar ve buna halkın artan tepkisinin bir sonucu olduğu şeklinde yorumlanıyor.[13]

Türkiye'nin demokrasiyi üstün kılmak için yapması gereken şey, partili cumhurbaşkanlığı sistemini terk edip güçler ayrımına dayalı parlamenter sisteme dönmesidir. 2018 yılında partili cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesinden itibaren Türkiye'de demokrasi, hukukun üstünlüğü, yargı bağımsızlığı, ekonomik sistem gibi neredeyse sistemin bütün parçaları geriye gitmiştir. Bugün birçok yerde, "20 yıl geriye gitsek elli yıl ileri gitmiş olacağız" şeklinde esprili biçimde ifade edilen görüş aslında gerçeği yansıtıyor.

Anayasa, kuvvetler ayrımını tam olarak vurgulamalı; yasama, yürütme ve yargı erklerinden birinin ötekine üstünlüğünü önleyecek bir yapıda olmalıdır.

Genel sorunlar ve çözümü

Siyasal partiler yasasının lider hegemonyasını özendirici yapıda olması, bir başka demokrasi eksikliği olarak karşımıza çıkıyor. Lider hegemonyası, siyasal partilerin içinde özgür eleştiri yapılmasını engelliyor. Kendi partileri içinde özgür eleştiri ve tartışma ortamını önleyen liderlerin, ülkede düşünce ve ifade özgürlüğünü desteklemeleri beklenemez.

Yargının bağımsız olmaması Yüksek Seçim Kurulunun tümüyle bağımsız olmasının da önünde engel oluşturuyor. Yüksek Seçim Kurulunun dolaylı olarak da olsa siyasal iktidarın etkisi altında kalması, Türkiye'de demokrasinin tam olarak oturamamasının nedenlerinden birisidir. Her ne kadar üyeleri Yargıtay ve Danıştay tarafından seçiliyor ve yasasında bağımsız olduğuna vurgu yapılıyor olsa da kurulun son dönemde aldığı kararlar son derecede tartışmalı kararlar olarak karşımızda duruyor.

(13) Democracy Index 2021: The China Challenge, Economist Intelligence Unit, 2022. https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin siyasal içeriğe dayalı olarak kurulması bir başka önemli sorundur. Bu durumda siyasal iktidarla yerel yönetimin farklı siyasal partiler elinde olması o yerel yönetime gerekli desteğin verilmemesine, hatta tam tersine köstek olunmasına yol açıyor.

Bütün bunların bir sonucu olarak Türkiye, en iyilerin ilk sıralardada bulunduğu Siyasal İstikrar Endeksinde (2020),[14] 194 ülke arasında 170'inci sırada yer alıyor.

Türkiye'nin siyasal alanda yapması gereken yapısal reformlar, Anayasa değişikliğiyle başlamak durumundadır. Bu değişiklikler yapılırken sistemi, batı ülkeleri düzeyine çıkarabilmek için demokrasiyi, özgürlüğü, düşünce özgürlüğünü, hoşgörüyü, kişi haklarının korunmasını en üst düzeye çıkaracak ve kısıtlamaları savaş hali gibi çok zorunlu hallerle sınırlı tutacak düzenlemeler yapılması gerekiyor.

Anayasa değişikliğini izlemesi gereken reform, seçim sisteminin ve siyasal partiler sisteminin düzenlenmesi olarak karşımıza çıkıyor. Seçim sisteminde baraj uygulamasının kaldırılması şart görünüyor. Siyasal partiler kanununda paralel değişiklikler yapılması, milletvekilliğinin (en fazla iki kez seçilmek gibi) süre sınırlandırılmasına tabi tutulması, lider egemenliğini ve milletvekili dokunulmazlıklarını kaldıracak düzenlemelerin yapılması gibi birçok konu bu çerçevede sayılabilir.

Kürt meselesi ve çözümü[15]

Kürt meselesi Osmanlı'dan bu yana bu toprakların önemi meselelerinden birisidir. Osmanlı İmparatorluğu'nun son yüzyılında birçok Kürt isyanı yaşanmıştır. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan hemen sonra yaşanan Nasturi İsyanı'yla devam eden isyanlar, 1935'teki Dersim İsyanıyla doruk noktasına çıkmış, sonra biraz durulmuştur. Pek çok Kürt örgütü kurulmuş, bir bölümü dağılmış, bir bölümü günümüze kadar gelmiştir. Bunlar arasında

(14) https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_political_stability/
(15) Mahfi Eğilmez, *Değişim Sürecinde Türkiye*, Remzi Kitabevi, 21. Basım, sayfa 173

bazıları öğrenci örgütleri, bazıları Marksist Leninist kimlikli örgütler, bazıları da terör örgütleridir. 1980'lerden başlayarak olay boyut değiştirmiş ve terörle iç içe geçmiştir. Türkiye Cumhuriyeti yaklaşık kırk yıldır PKK ile uğraşmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu'nun da Türkiye Cumhuriyeti'nin de Kürt meselesini çözememesinin altında yatan mesele, Türklerin çok uzun bir süre Kürtleri ayrı bir halk olarak kabul etmemesinden her iki halkın da ağırlıklı olarak İslam dinine ait olmasının böyle bir ayrım yapmaya gerek olmadığı yorumu yapmasından kaynaklanmış olsa gerek. Oysa Kürt halkı öteden beri kendisini dinsel kimlik çerçevesinde değil, ulusal kimlik çerçevesinde tanımlamaya çalışıyor. Türkiye Cumhuriyeti son dönemde Kürt meselesini çözmek için yeni bir yaklaşımı denediyse de bu yaklaşım fiyaskoyla sonuçlandı.

Bugün geldiğimiz noktanın bundan elli yıl önceki siyasal durumdan farkı yoktur. Belki tek fark Kürtlerin halen bir bölüm milletvekili tutuklanmış olsa da bir siyasal parti tarafından temsil ediliyor olmasıdır.

Kürt meselesinin çözülememiş olması Türkiye için milyarlarca lira tutarında harcamaya ve insan kaybına yol açmakta ayrıca moral olarak toplumun yıpranmasına neden olmaktadır. Türkiye eğer en baştan bu kadar parayı ve emeği Kürtlerin yoğun yerleşim bölgelerine harcayıp oradaki halkın iş ve aş sahibi olmasıyla uğraşabilseydi bugün büyük olasılıkla böyle bir sorunu olmayacaktı. Bugün de çözüm aynı yerde yatıyor: O bölgeye ve Kürt halkına özel bir programla yaklaşmak.

DIŞ POLİTİKAYLA İLGİLİ SORUNLAR VE ÇÖZÜMÜ

Son dönemlerde Türkiye'nin dış politika konusunda sorunları hızla artmıştır. Bugün için Türkiye'nin bütün komşularıyla olan ilişkileri sorunludur. Bu sorunlar çözümlenemediği sürece gerek Türkiye gerekse komşu ülkeler kaybetmektedir. Benzer bir durum üç büyük güçle, ABD, AB ve Rusya ile olan ilişkilerimiz için de geçerlidir.

Türkiye'nin, tam üyelik müzakereleri içinde bulunduğu bir dönemde, AB ile olan ilişkilerinin, yakın zamanların en bozuk ilişkisi halini almış olması çok ilginçtir. Giderek artan sorunlar Avrupa Birliği'yle üyelik görüşmelerinin belirli bir uyum içine girmesini engellemektedir. Öte yandan hukukun üstünlüğü ve yargı bağımsızlığı konusunda yaşanan sorunlar AB'nin çeşitli organlarından Türkiye'nin dışlanmasına yol açabilecek gelişmeleri tetiklemektedir.

Dış politika açısından da Türkiye'nin Atatürk döneminin altın kuralı olan "Yurtta sulh cihanda sulh" ilkesine geri dönmesi ve komşularıyla ilişkilerini düzeltmesi, gerek koşul olarak karşımızda duruyor. Komşularla ilgili sorunların tamamı bizden kaynaklanmıyor kuşkusuz ama Türkiye, kendinden kaynaklı sorunları çözmeye başlayarak komşularla ilişkilerin düzelmesine önderlik edebilir. Burada örneğin, Suriye yönetimiyle ilişkileri düzelterek Türkiye'ye gelmiş bulunan Suriyelilerin ülkelerine dönüşleri için altyapı oluşturulması önemli bir adım olur.

AB ile ilişkileri düzeltmek Türkiye'nin yalnızca üyelik meselesini yeniden canlandırmasının değil aynı zamanda demokrasi ve insan hakları yolunda da doğru adımlar atmasının altyapısını sağlayacaktır.

Türkiye, demokrasi ve hukukun üstünlüğü gibi meselelerini çözdükten sonra ABD ile ilişkilerini de düzeltebilir.

KAMU HİZMETİ VE LİYAKAT SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Son yıllarda kamu hizmetinde görev alanların atanma ve yükselmelerinde liyakatin değil taraftarlığın esas alınması en ciddi sorunların başında geliyor. Bu durum, Türkiye'de her zaman sorun olarak vardı, ne var ki 2000'ler sonrasında zirveye çıktı. Özellikle tarikatlar ve cemaatler, kamu görevlerine yapılan atamalarda oldukça etkili oluyor ve sonuçta işe layık olan değil bu örgütlere ya da siyasal iktidara yakın olanlar atanıyor; bu da kamu hizmeti kalitesinde düşüklük yaratıyor.

Özellikle Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemine geçişten sonra bütün yetkiler Cumhurbaşkanın elinde toplanmaya başlayınca kamu görevlilerinin yaptıkları işte yetki kullanmamaları olgusu ortaya çıktı. Böyle olunca da bütün sorunların çözümü yukarıya taşınıp, çözüm için talimat beklenmesi söz konusu oldu. Bu gelişmenin sonucu olarak, başkanlık sisteminin en önemli yararı olarak sunulan hızlı karar alma meselesi, alınan yanlış kararlarla bütün avantajlarını yitirerek dezavantaja dönüştü. Birçok konuda yapılan düzenlemelerin defalarca düzeltilmesi, hızlı karar almanın değil, doğru karar almanın daha rasyonel bir tercih olduğunu kanıtlamış oldu.

Bunların sonucu olarak Türkiye, en iyilerin ilk sıralarda yer aldığı Kamu Görevi Etkinliği Endeksinde (2019),[16] 38 ülke arasında 32'nci sırada yer alıyor.

Türkiye, kamu kesimine yapılacak bütün atamalarda, liyakate dayalı sisteme geçmek zorundadır. Bu, yetki devriyle birleşince sorunların alt kademelerde çözümlenmesi ve yukarılara daha az sorunun götürülmesi, ayrıca çeşitli önerilerin aşağıdan olgunlaştırılarak yukarıya getirilmesi sağlanacak, böylece sistem hem daha hızlı hem de daha doğru çalışacaktır.

EKONOMİK VE MALİ SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Büyümenin ithalata bağımlı yapıdan kurtarılması ve cari açığın düşürülmesi

Türkiye, 2000'lere kadar bütçe açığını, 2000'ler sonrasında ise cari açığı itici güç olarak kullanmış ve bu itici güçle büyüdüğü için açık vermeden büyüyemeyen bir ekonomi görünümündedir. Bu görünümden kurtulmak, yani açık vermeden büyüyebilmek için iki yol var: İç tasarrufları artırmak ve üretimi ithalata dayalı yapı-

(16) www.instituteforgovernment.org.uk/blog/uk-comes-top-2019-international-civil-service-effectiveness-index

dan çıkarıp yerli girdilere yöneltmek. Her ikisi de zaman alıcı ve biraz can acıtıcı önlemleri gerektirse de tıpkı deprem önlemi gibi mutlaka yapılması gereken şeylerdir. Eğer bu iki önlem alınıp da yapısal reform yapılamıyorsa, o zaman tek çare büyüme hızını potansiyel büyüme düzeyi olan yüzde 5'lere düşürmektir. Özetle söylemek gerekirse, yapısal reform yapamamanın maliyeti daha yavaş büyümek olarak karşımıza çıkıyor. Bunun maliyeti ise işsizliğin düşürülememesinden başlayarak birçok başka sorun şeklinde gündeme geliyor.

Bu alanda, 'kısmi ve geçici ithal ikamesi' yaklaşımına uygun düzenlemeler yapılması çözüm yollarından birisi olarak gündeme getirilebilir. Bu yaklaşımı ithal mallarından ülke içinde de aynı fiyata üretilebilecek olanları geçici süreyle teşvik ederek maliyetini düşürmek şeklinde özetlemek mümkündür. Bunu yapabilmek için öncelikle sanayi ürünlerinin envanterini çıkararak maliyet, vergi, satış fiyatını sıralamak, sonra bunları dünya fiyatlarıyla kıyaslamak ve hangilerinde teşvik yapılacağını belirlemek gerekir.

Türkiye'nin teşvik sistemini baştan aşağıya yeniden kurması, cari açığı düşürmeye yönelik bir teşvik sistemine geçmesi şarttır. Buradaki kritik nokta fiyat olarak rekabet edemeyeceğimiz ürünleri içeride üretmeye kalkışarak kaynak tahsisinin bozulmasına yol açmamaktır.

Vergi reformu ve bütçe gelirlerinin konjonktürel etkilerden mümkün olduğunca arındırılması

Vergi, ekonomideki birimlerden (kişiler, kurumlar, kuruluşlar) rıza aranmaksızın yasa zoruyla ve karşılıksız olarak devlete kaynak aktarılmasıdır. Devletlerin vergi gelirleri dışında da gelirleri vardır. Bunların en önemlileri, kamu kesimi elindeki mülklerin kiralanması, satılması, özelleştirilmesi, kamu iktisadi teşebbüslerinden kâr payı alınması, trafik cezaları, idari cezalar gibi gelirlerdir. Gelişmiş ekonomilerde devlet gelirlerinin neredeyse tamamı vergilerden oluşuyor. Buna karşılık gelişme yolundaki ekonomilerde toplam kamu gelirleri içinde vergi gelirlerinin yanı sıra diğer gelirlerin de yüksek düzeyde ağırlığı bulunuyor. Vergi geliri,

devletin diğer gelirlerinden çok daha farklı amaçlarla kullanılabilen bir politika aracı işlevi gördüğü için ağırlığın onda olması ekonomi politikasının yönetimi açısından önemlidir. Örneğin gelir vergisi oranlarını yükseltip buradan elde edilen gelirleri toplumun daha fakir kesimlerine aktararak gelir dağılımının düzeltilmesi sağlanabilir. Ya da enflasyonun yükseldiği dönemlerde vergi oranlarını yükselterek harcamaların ve dolayısıyla talebin kısılması şeklinde bir politika uygulanabilir Ekonominin canlılığını yitirdiği, büyümenin düştüğü dönemlerde ise tam tersine vergi oranlarının düşürülmesi yoluyla talebin canlandırılması ve ekonomik büyümeye katkı yapması sağlanabilir.

Vergilerle ilgili yapısal mesele, toplam vergi gelirleri içinde dolaylı ve dolaysız vergilerin dağılımıyla ilgilidir. Gelir vergisi ve kurumlar vergisi gibi dolaysız vergiler, genellikle artan oranlı yani gelir miktarı arttıkça ödenen verginin de arttığı vergilerdir. Oysa katma değer vergisi (KDV), özel tüketim vergisi (ÖTV) gibi dolaylı vergiler herkese, gelirine, servetine bakılmaksızın aynı oranda uygulanan vergilerdir. Buna göre dolaysız vergiler, dolaylı vergilere göre çok daha adil vergilerdir. Gelişmiş ekonomilerde dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı, ortalama olarak yüzde 60 (bunun sonucu olarak dolaylı vergilerin payı yüzde 40) dolayındadır. Bu durum, gelir dağılımında adaletin gerçekleştirilmesine alt yapı hazırlar. Buna karşılık gelişme yolundaki ekonomilerde oranlar tam tersidir, yani ağırlık dolaylı vergilerdedir.

Türkiye'de dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı yüzde 70'lerdedir. Bu da gelir dağılımında, adaletin sağlanmasını güçleştiren bir unsurdur. Bu dönüşüm ayrıca ithalat artışına bağımlı vergi geliri artışlarından uzaklaşmamızı sağlayacağı için de önemlidir. Bugünkü durumda ithalat (dolayısıyla cari açık) arttıkça vergi gelirleri de artmakta, dolayısıyla bütçe açığı azalmaktadır. Bu ikili arasındaki ters ilişkiyi mümkün olabildiğince kırmak gerekir. Bu reformun bir başka yararı da kayıt dışılığı önlemesinde ve GSYH hesaplarının gerçeği göstermesinde görülecektir.

Buraya kadar anlatılardan yapısal reformlar konusunda iki sonuç çıkar: (1) Vergi gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki

ağırlığının artırılması. (2) Vergi gelirleri içinde dolaysız vergilerin payının yükseltilmesi.

Enerji faturasının azaltılması için gerekli tasarruf önlemlerinin alınması

Türkiye, dışarıdan enerji ithal eden bir ülke olduğu için bu durum cari açığa olumsuz katkı yapmaktadır. Bunu önlemenin bir yolu enerji ithalatını düşürecek önlemlerin alınmasından geçiyor. Bu konuda yapılabilecek işler ötekilere göre daha sınırlı görünüyor.

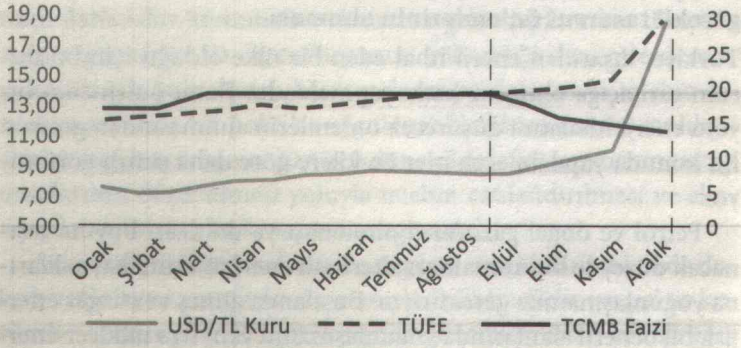
Petrol ve doğal gazımızın olmaması ya da ticari boyuta taşınacak düzeyde bulunmaması alternatif enerji üretimi kaynaklarına yoğunlaşmamızı gerektiriyor. Bu alanda güneş ve rüzgâr enerjisi, biyoenerji alanlarında yoğunlaşmanın yanı sıra nükleer enerjiyi de planlarımızın içinde tutmamız ve bu yolda adımlar atmamız gerekli görünüyor.

Alternatif enerji kaynaklarına yönelerek cari açığın sıfırlanması mümkün olmasa da açığın önemli bir bölümünü enerji faturası oluşturduğu için bu alanda yapılabilecek küçük düzeltmelerin bile katkısı olacağı açıktır.

Faizin bir ekonomi politikası aracı olarak kabulünün sağlanması

Türkiye'de faiz meselesinde yaşanan kafa karışıklığı, sorunun temelini oluşturmaktadır. Bu karışıklık Kuran'da faizin haram kazanç olarak tanımlanmasıyla ortaya çıkmaktadır. Faiz, ekonomi biliminde üretime katılan üretim faktörlerinden birisi olan sermaye sahibinin üretimden aldığı paydır. (Diğerleri: Emek sahibi-ücret, doğal kaynakların sahibi-rant, girişimci-kâr.) Bu çerçeveden bakıldığında faiz, en önemli ekonomik kavramlardan birisidir. Esasen İslami kurallara göre ekonomiyi düzenlemeye çalışanlar da faizi dışlamak yerine onun yerini alacak bir araç sunmaktadırlar. Bugün katılım bankalarının sunduğu kâr payı, faizin yerine önerilen bir getiri imkânıdır. Faizin dışlanması, ekonomi politikasını ciddi biçimde sakatlayan bir harekettir. Türkiye 2021 yılında bu hamle-

Grafik 8: TCMB'nin Faiz İndirimi Sonrası USD/TL Kuru ve Enflasyon
(Sol eksende USD/TL kuru, sağ eksende Merkez Bankası (TCMB) faizi ve enflasyon (TÜFE))



(Veriler için kaynaklar: TCMB her ayın ortalama döviz kuru, TCMB haftalık repo faizi oranları, TÜİK ay sonları TÜFE verileri)

yi bir kez daha denedi ve öncekilerde olduğu gibi hayal kırıklığına uğradı.

Grafik 8, 2021 yılının Eylül ayında, "faiz neden, enflasyon sonuçtur," görüşüyle yola çıkan Türkiye'nin USD/TL kurunu ve enflasyonu nasıl yükselttiğini göstermektedir. Bu ilişki bize devlet ve din işlerinin ayrılması gerektiğini, yani laikliğin ne kadar önemli bir ilke olduğunu net bir biçimde göstermektedir. Birbiriyle hiçbir ilgisi yokmuş gibi görünen laiklik ile ekonominin nasıl ilişkili olduğunu, sosyal ve siyasal çerçevenin ekonomi politikasını nasıl etkilediğini burada görmek mümkündür.

Türkiye'nin ekonomisini toparlamasının belki de ilk koşulu faiz takıntısından kurtulmasıdır. Bu alandaki reform herhangi bir düzenlemeye dayanmamakta yalnızca laikliğin yeniden kazanılmasına bağlı bulunmaktadır.

Veri güvenilirliği ve hesap verilebilirlik

Türkiye'nin bugün en ciddi sorunlarından birisi, başta TÜİK olmak üzere kamu kurumlarının derleyip yayınladığı istatistik ve-

rilere güven duyulmamasıdır. En başta enflasyon verileri, işsizlik verileri ve ardından da büyüme verilerine duyulan güvensizlik en üst noktalardadır.

Hesap verilebilirlik bir ekonomide kamu yönetimi için güven ortamını sağlamanın en önemli anahtarıdır. Aldığı kararlar ve yaptığı uygulamalardan hesap sorulamayan bir iktidarın hatasını, yanlışını düzeltmesinin imkânı yoktur. Hesap sorulabilirlik ortamını oluşturmanın da ilk adımı yine güçler ayrımı ilkesinden geçiyor. Yürütme hem yasamaya hem de yargıya hesap vermelidir. Ancak bu gerek sağlanabilirse hesap verilebilirlik yaşama geçirilebilir ve ancak bu adımdan sonra insanlar açıklanan verilere güven duyabilir.

Siyasal iktidara yakın kişilerin yaptığı öne sürülen yolsuzlukların soruşturulmaması, kamu harcamalarında şeffaflık, hesap verilebilirlik ve denetim eksikliği, yürütmenin eylem ve işlemleri hakkında yargı denetiminin işletilememesi yolsuzlukların giderek artmasına ve yaygınlaşmasına yol açıyor.

Bunların sonucu olarak Türkiye, en iyilerin ilk sıralarda yer aldığı Yolsuzluk Algı Endeksinde (2020), 180 ülke arasında 86'ncı sırada yer alıyor.[17]

Veri güvenilirliğinin sağlanması, yapısal reformların önemli bir parçasını oluşturuyor.

Rekabet eşitliği

Rekabet eşitliği, serbest piyasa düzeninin temel taşlarından birisidir. Bunu gerçekleştirebilmek için Türkiye'de de bağımsız düzenleyici ve denetleyici bir kurum olarak Rekabet Kurumu kurulmuştur. Ne var ki kamu kesimi kurumlarının aldıkları kararların bu kurumun denetimi dışında bırakılması, rekabeti bozmaktan da öte bu kurumun işlevselliğini kaldırmaktadır.

Bunun yanı sıra kurum son yıllarda siyasal baskının ciddi anlamda etkisi altında kalmakta ve aldığı kararlar toplumda rahatsızlık yaratmaktadır.

(17) https://www.seffaflik.org/cpi2020/

Bağımsız olması için kurulan ama bu bağımsızlığı yaşama geçiremeyen kurumlardan birisi de Rekabet Kurumu olmuştur. Bu kurumun, kamu kesimi kurumlarının faaliyetlerini de denetleyecek biçimde yeniden yapılanması ve siyasetten bağımsız tutulabilmesi reformun temel taşı olacaktır.

Kayıt dışılığın önlenmesi

Kayıt dışılık, kamu otoritesinden gizlenen, kayda geçirilmeyen, kayda geçirilmediği için denetlenip doğruluğu saptanamayan faaliyetler olarak tanımlanıyor. Kayıt dışı gelir de, bu tür faaliyetlerde bulunmaktan dolayı elde edilen gelir olarak karşımıza çıkıyor. Kayıt dışılık GSYH'yi etkileyen bir gelişmedir. Bir başka deyişle yıl içinde yapılan üretim, elde edilen kazanç ya da yapılan harcama kayıt dışında kalmışsa, o yılın GSYH'si kayıt dışı bırakılan bu değerler kadar düşük görünür.

Kayıt dışılığa ek olarak bir de sistem dışında tutulan varlıklar vardır. Sistem dışı varlıklar, kayıt içinde üretilmiş bir malın alınıp stoklanmasından kaynaklanan varlıklardır. Bunlara sokak dilinde 'yastık altı varlıklar' deniyor. Örneğin altın ya da gümüşün çeşitli formlar halinde üretilip satılması kayıt içi olarak yapılmış ama bunları satın alanlar yastık altında saklamaya yönelmişse bunlar kayıt içi gelirden sistem dışı varlığa dönüşmüş değerler halini alır.

Türkiye'de kayıt dışı gelir ve servetlerin yanı sıra, sistem dışı servetlerin de oldukça yüksek olduğu tahmin ediliyor. Bu kayıt ve/veya sistem dışı varlıkların önemli bir bölümü Türkiye'de bir bölümü de yurt dışında saklanıyor. Birkaç yıl önce Dünya Altın Konseyi, Türkiye'de yastık altındaki altın miktarını 3.500 ton olarak açıklamıştı. İstanbul Altın Rafinerisi, bu tutarın 5.000 ton olduğu görüşündedir. 5.000 tonu doğru olarak kabul eder ve bugünkü değerlerle hesaplarsak yastık altındaki altınların değerinin 300 milyar dolar arasında olduğunu görürüz. 200 milyar dolar dolayında da yurt içinde ve dışında döviz varlığı olduğu tahminleri bulunuyor. Bu durumda yastık altındaki altın ve döviz varlığının, kabaca 500 milyar dolar dolayında olduğunu söyleyebili-

riz. Bunların sadece tahmin olması, üstelik verilere de dayanmıyor olmasına karşılık böyle bir stokun var olduğunu ekonominin krizlere gösterdiği dirençten anlayabiliyoruz.

Yastık altı varlıkların ekonomiye kazandırılabilmesi için bir tek yol vardır: Risklerin düşürülmesi ve uzunca bir süre o şekilde kalmaya devam edilmesi. Türkiye, risklerini düşürebilse ve bu varlıkların önemli bir bölümünü ekonomiye sokabilse daha sağlam bir ekonomik yapıya sahip olacağı için daha fazla yabancı sermaye yatırımı çekebilecek durumdadır. Daha fazla yabancı sermaye yatırımı çekilmesi daha az dış borçlanmaya gidilmesini sağlayacaktır. Riskler düşmediği, hatta tam tersine arttığından söz konusu altın ve dövizler, sisteme girmesi için gösterilen çabalara karşın bir çeşit sigorta fonu olarak kayıt ve/veya sistem dışı tutulmaya devam ediyor.

Dış borçlar sorununun çözümü

Aşağıdaki tablo, 2020 sonu itibarıyla Türkiye'nin toplam dış borç stokunu gösteriyor.[18]

Tablo 16: Türkiye'nin Dış Borç Stoku ve Dış Borç Yükü (Milyar USD)

	2018	2019	2020
Türkiye Brüt Borç Stoku	442,8	434,5	450,1
Kamu Kesimi	139,9	157,1	173,1
TCMB	5,9	8,4	21,4
Özel Kesim	297,0	269	255,6
Kamu Kesimi DB/GSYH	17,6	20,6	24,1
Özel Kesim DB/GSYH	37,3	35,3	35,6
Toplam Brüt Dış Borç Stoku / GSYH	**55,6**	**57,1**	**62,8**
Türkiye Net Dış Borç Stoku	**273,4**	**244,5**	**368,9**
Toplam Net Dış Borç Stoku / GSYH	**34,3**	**32,1**	**37,5**

(18) Aksi belirtilmedikçe bu bölümdeki bütün veriler için kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı / Aylık Kamu Borç Yönetimi Raporu, Mart 2021

Görüleceği gibi toplam brüt dış borç stokumuz 2020 yıl sonu itibarıyla 450,1 milyar dolar ve buna göre brüt dış borç yükümüz (Brüt Dış Borç Stoku / GSYH) yüzde 62,8'dir. Türkiye'nin brüt dış borç stokundan bazı alacaklar ve hesapların indirilmesiyle bulunan 2020 sonu net dış borç stoku 268,9 milyar dolardır ve buna göre net dış borç yükü (Net Dış Borç Stoku / GSYH) yüzde 37,5'tir.

Dış borç yükümüzün 2020'de artmasının iki nedeni vardır: (1) Dış borç stokunda artış olmuştur. (2) Dolar cinsinden GSYH'mizde düşüş olmuştur (2019'da 767 milyar dolar olan GSYH 2020'de 717 milyar dolara gerilemiştir.)

Yapısal reform paketi içinde dış borçlar için en kestirme çözüm yeni borçlanmalardan kaçınarak GSYH artışı çerçevesinde dış borç / GSYH oranını düşürmeye çalışmak, bu arada yabancı sermayeyi çekerek borçları sermayeyle değiştirmeye çalışmaktır.

Borç üstlenimli projelerdeki Hazine garantileri sorunu ve çözüm seçenekleri

Tablo 17, 2020 yıl sonu itibarıyla Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) Projelerinin sözleşme tutarlarını gösteriyor. (Bu sözleşmelerin dış kredileri de Hazine garantisi altında bulunuyor.)

2020 sonu itibarıyla mevcut toplam 450,1 milyar dolarlık brüt dış borç toplamı burada değinilen dört farklı hazine garantisi altında yapılmış dış borçlanmaları da kapsıyor. Hazine garantisi altında özel kesim kuruluşları tarafından alınmış bulunan borçlar ve krediler bir sorun çıkmadığı sürece (vadesi gelmediği veya vadesinde ödendiği sürece) özel kesim brüt dış borç stoku olarak görünen 255,6 milyar dolarlık toplamın içinde yer almaya devam edecek. Bunların vadesi geldiğinde ödenememesi halindeyse Hazine garantisi devreye girecek ve bu dış borçlar özel kesim dış borcu olmaktan çıkarak kamu kesimi borcu haline gelecek. Türkiye'nin risk primini (CDS) yükselten nedenlerden birisi budur.

Son dönemlerde özellikle yap işlet devret ve KÖİ projelerinin topluma yüklediği borçlar için 'gayrimeşru borç' iddiasında bu-

Tablo 17: Kamu ve Özel İş Ortaklığı Projelerinin Yükü

KÖİ Projeleri Sözleşmeleri	Milyar USD
Toplam	155,9
Karayolu	24,1
Havaalanı	73,3
Yat Limanı ve Turizm Tesisi	2,2
Demiryolu	0,3
Kültür ve Turizm Tesisi	0,3
Gümrük Tesisi	0,6
Endüstriyel Tesis	1,5
Sağlık Tesisi	10,8
Enerji	37,6
Liman	4,8
Madencilik	0,3
Katı Atık	0,1

(Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Kamu-Özel İşbirliğiyle Yürütülen Projeler)

lunulabileceği öne sürülmektedir. Bu iddiayı değerlendirmekte yarar var. Uluslararası hukukta, gayrimeşru borç, meşruluğu tartışmalı olan, örneğin despotik bir yönetimin, halkının yararına değil kendi yararına, gücünü artırmak ya da iktidarını sağlamlaştırmak için aldığı borç tipine verilen addır. Bu tür borçlara, normal borçlara uygulanan rejimin uygulanmaması gerektiğini öne süren hukukçular var. Bu görüşte olanlara göre bu tür borçlar, devletin borçları olarak değil, devleti yönetenlerin kişisel borçları olarak kabul edilebilir.

Gayrimeşru borçların çeşitleri arasında en bilinenlerini üç başlıkta toplamak mümkün: (1) Kamu yararına kullanılmayan borçlar. (2) Suçla ilişkili borçlar. Bunlar da ikiye ayrılıyor: (a) Konusu suç oluşturan borçlar, (b) Bir suç işlenmesine yol açan borçlar. (3) Yasa dışı borçlar. Bunlar da ikiye ayrılıyor: (a) Yasalara aykırı olarak alınan borçlar, (b) Yasalara uygun olarak alındıktan sonra yasalara aykırı olarak kullanılan borçlar.

Güney Afrika'daki ırk ayrımı rejimi zamanında, Filipinler'de Ferdinand Marcos döneminde, Zaire'de Mabutu yönetimi sırasında alınan borçlar gayrimeşru borçlar için tipik örneklerdir. Ne var ki bu iddia, tutturulması zor bir iddiadır.

Bu durumda bu yatırımların kamulaştırılması en doğru çözüm olarak karşımıza çıkıyor.

İç borçlar sorunu

İç borçlanmadaki en temel sorunların başında yabancı parayla yapılan borçlanmalar geliyor. Bir devletin kendi vatandaşından kendi parasıyla değil de yabancı parayla borçlanmasına, borçlanma yazınında 'ilk günah' deniyor.[19] İç borçlanmanın bu şekilde dövizle yapılmasının birkaç sakıncası var: (1) Devlet, iç borçlanmayı yabancı parayla yaptığında kendi bastığı paraya güvenmediğini göstermiş olur. Devletin kendi parasına güvenmediği bir yerde yurttaş da o paraya güvenmez. (2) Devlet, yabancı parayla borçlandığında dolarizasyonu teşvik etmiş olur. Yabancı parayla yapılan borçlanmaya verilen faiz düşük olduğu için başlarda hazinenin borçlanma maliyeti düşer gibi olur ancak ilerleyen dönemlerde, eğer yerli para değer kaybederse bu borçlar yerli para cinsinden katlanarak artar. TL'nin son dönemdeki hızlı değer kayıpları sonucunda, yabancı parayla yapılan iç borçlanmanın toplam iç borç stoku içindeki payı 2021 yıl sonu itibarıyla yüzde 30'a yükselmiş durumdadır.

Yapısal reform paketinin bu alandaki düzenlemesi, iç borçlanmanın kesinlikle Türk lirasıyla yapılması yönünde olmalıdır.

(19) Ahmet Haşim Köse, *Ayrıntı Dergisi*, 15.01.2022

Dolarizasyon sorunu

Dolarizasyon (teknik ifadesiyle para ikamesi), bir ekonomideki kişi ve kurumların yerel parayla birlikte döviz kullanmaları ve tasarruflarının bir kısmını döviz hesaplarında tutmaları olgusuna verilen isimdir. Bu olgunun tersine dönmesine yani döviz kullananların veya döviz mevduatında paralarını tutanların dövizlerini bozdurup yerel parayı tercih etmeye başlamalarına da ters dolarizasyon (teknik ifadesiyle ters para ikamesi) adı veriliyor.

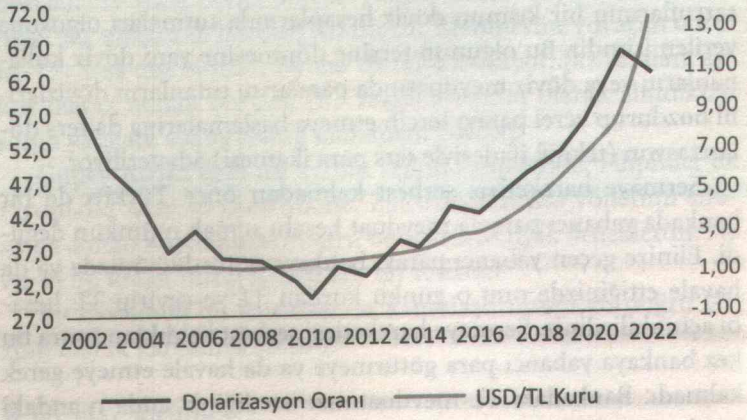
Sermaye hareketleri serbest kalmadan önce Türkiye'de bir bankada yabancı parayla mevduat hesabı açmak mümkün değildi. Elinize geçen yabancı parayı bankaya götürdüğünüzde ya da havale ettiğinizde onu o günkü kurdan TL'ye çevirip TL hesabı açtırabilirdiniz. Sermaye hareketleri serbest kaldıktan sonra bu kez bankaya yabancı para götürmeye ya da havale etmeye gerek kalmadı. Bankadaki TL mevduatınızı istediğiniz anda o andaki kurdan istediğiniz yabancı paraya çevirip hesap açtırabiliyorsunuz. Buna konvertibilite deniyor. Hiç kuşkusuz serbest piyasa sistemine uygun ileri bir aşama.

Yalnız bir sorunu var: Eğer ülke yeterince döviz geliri elde edemiyorsa, o zaman bu sistem tehlike yaratmaya başlıyor. Böylece TL'den dönüp dolara çevrilmiş olan paralar çekilmek istendiğinde bunu karşılayacak dövizi bulmakta sıkıntı çıkabiliyor. O nedenle dolarizasyon denilen olgunun belirli oranların üstüne çıkmaması gerekiyor.

Türkiye'de dolarizasyon 2002 ekonomik krizinde yüzde 60'lara yakındı. Kriz sonrası uygulamaya konulan IMF destekli Güçlü Ekonomiye Geçiş Programıyla birlikte dolarizasyonda gerileme yaşandı ve 2010'da oran yüzde 30'un altına düştü. Sonrasında Türkiye ekonomisi ivme kaybettiği için bir yandan dolar kuru yükselirken bir yandan da insanların TL'ye olan güveni azaldı ve dolarizasyon yükselişe geçti.

Grafik 9 Türkiye'de dolarizasyon olgusunun gelişimini gösteriyor. Grafikten, 2010 yılı sonrası hem kurda hem de dolarizasyonda artış ortaya çıktığı görülebiliyor. 2022 yılının başında dolarizasyon oranı yüzde 60'ın üzerine çıkmış durumdaydı.

Grafik 9: Türkiye'de Dolarizasyon (%)
(TCMB ve BDDK verilerinden çıkarılarak
tarafımızca oluşturulmuştur.)



Türkiye'nin 2022 yılında uygulamaya koyduğu kur korumalı mevduat (KKM) hesabı, dolarizasyonu düşürmeye değil artırmaya yarayacak bir düzenlemedir. O nedenle de dolarizasyonun yüzde 60'ın üzerinde olduğu bir ekonomide yanlış bir uygulamadır.

Dolarizasyonu önlemenin tek yolu TL'ye güveni sağlamaktan bunun da yolu pek çok konuda olduğu gibi riskleri düşürmekten ve TL mevduata verilen reel faizi pozitif tutmaktan geçiyor.

Yabancı sermayeyi doğru kullanmak

Yabancı kaynak, yurtdışında yerleşik kişi veya kurumlardan alınan kaynaklardır. Doğrudan yabancı sermaye yatırımı, yatırımcının yerleşik olduğu ekonomi dışındaki bir ekonomide, bir işletmenin yönetimini denetlediği ya da yönetiminde söz sahibi olduğu uzun vadeli bir yatırım şeklidir.

Cumhuriyet'in ilk birkaç kuşağı 1954 yılına kadar Osmanlı dış borçlarını ödemekle uğraştığı için, dış borçlanmaya da yabancı sermayeye de mümkün olduğunca uzak durmaya çabalamıştı. Bu uzak duruş nedeniyle Türkiye'ye 1923-2004 arasındaki 81 yıl-

da yalnızca 15,4 milyar dolar tutarında doğrudan yabancı sermaye yatırımı girmiştir. Türkiye'ye doğrudan yabancı sermaye girişinin zirveye çıktığı dönem, 2005 yılında Avrupa Birliği'yle tam üyelik müzakeresine başlama kararından sonradır. Bunu aşağıdaki tablodan izlemek mümkün. (Diğer başlığı altında, uluslararası sermayeli firmaların yabancı ortaklarından aldıkları krediler yer alıyor.)[20]

Tablo 18: Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları (Milyar USD)

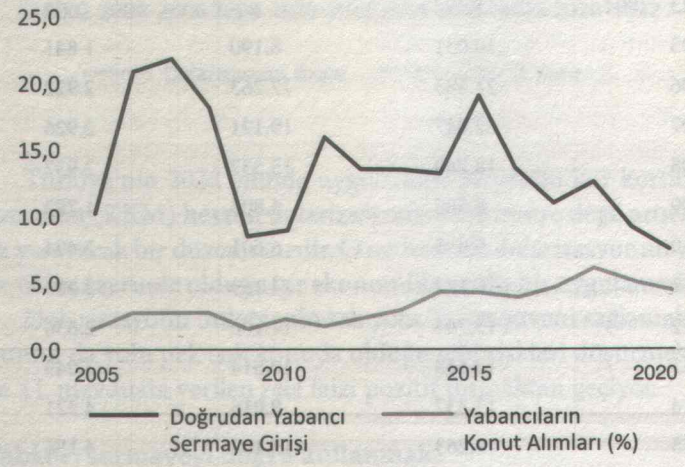
Yıllar	DYS Yatırımları (Net)	DYS ve Diğer	Gayrimenkul
1923 - 2004	15.392	-	-
2005	10.031	8.190	1.841
2006	21.185	17.263	2.922
2007	22.047	19.121	2.926
2008	18.269	15.332	2.937
2009	8.585	6.803	1.782
2010	9.095	6.601	2.494
2011	16.182	14.169	2.013
2012	13.744	11.108	2.636
2013	13.563	10.514	3.049
2014	13.337	9.016	4.321
2015	19.263	15.107	4.156
2016	13.835	10.566	3.890
2017	11.042	6.399	4.643
2018	12.822	6.907	5.915
2019	9.266	4.287	4.979
2020	7.733	3.330	4.403

(20) (1923-2002 ve 2003-2004 yılları için kaynak: Hazine Müsteşarlığı Yabancı Sermaye Raporları, diğer yıllar için kaynak: Ticaret Bakanlığı, Uluslararası Yatırım İstatistikleri)

Türkiye'nin 2004 yılı sonrası çektiği doğrudan yabancı sermaye yatırımı, toplam 220 milyar dolardır. Bu kadar büyük kaynak girişi eğer verimli alanlarda kullanılabilmiş olsaydı, bugün Türkiye'nin dış borçlanma gereksinimi de cari açığı da çok daha düşük olacaktı.

Aşağıdaki grafik, 2005 yılından bu yana Türkiye'ye gelen yabancı sermayeyi ve bunun ne kadarının, yabancı sermaye yatırımı olarak değerlendirilmesi tartışmalı olan gayrimenkul alımına yöneldiğini gösteriyor.

Grafik 10: Doğrudan Yabancı Sermaye Girişi ve Yabancıların Konut Alımları (Milyar USD)



Grafikten açıkça görüleceği üzere son iki yıla gelinceye kadar doğrudan yabancı sermaye girişleri düşerken gayrimenkul alımı için gelen yabancı sermaye yatırımları yükseliş göstermiş. Son iki yılda gayrimenkul alımı için gelen yabancı sermayede de düşüş başlamış bulunuyor.

Tasarrufları yetersiz olan Türkiye'nin büyümesinin temelini oluşturan yatırımlarını yapabilmesi için yabancı kaynaklara ihtiyacı vardır. Bu kaynakları doğrudan yabancı sermaye olarak çe-

kemediğimiz sürece, dış borçlanmayı onun yerine ikame etmek zorunda kalıyoruz. Risklerin arttığı ve bunun sonucu olarak kurların yükseldiği bir ortamda bu gidişin enflasyona yansımasını hafifletmek için ister istemez faiz artışına gidilmek zorunda kalınıyor. Faizlerin arttığı dönemde de yabancı sermayenin yerini büyük ölçüde sıcak para formunda gelen dış borçlar alıyor.

Grafikte görülen 2005 ile 2008 yılları arasındaki dönem, Türkiye ile Avrupa Birliği'nin tam üyelik müzakerelerini ciddiyetle yürüttüğü dönemdir. Bu dönemde, Türkiye'ye gelen doğrudan yabancı sermaye yatırımları rekor kırmıştır. Bu kadar yüksek yabancı sermaye girişinin temel nedeni, Türkiye'nin bankacılık ve kamu maliyesi alanında Güçlü Ekonomiye Geçiş programıyla yaptığı reformlar ve AB ile tam üyelik müzakerelerine başlamış olmasıdır. Yabancı yatırımcılar bu müzakereler sonucunda Türkiye'nin AB üyeliğiyle demokrasi, hukuk gibi alanlarda Avrupa müktesebatına ulaşacağını düşündükleri, bir başka deyişle risklerin düşeceğini tahmin ettikleri için Türkiye'ye doğrudan yatırımlara hız vermişlerdir.

Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarıyla elde edilecek kaynaklar ileride gelir getirecek alanlarda kullanıldığı takdirde ülke kalkınmasına önemli katkıda bulunur. Bunu Kore, Çin gibi Uzakdoğu ülkelerinin; Çek Cumhuriyeti, Polonya gibi Avrupa ülkelerinin ve Bulgaristan, Romanya gibi komşumuz olan Balkan ülkelerinin deneyimlerinden gözlemleyebiliyoruz. Eğer bu kaynaklar verimli alanlarda kullanılmazsa, ülkenin varlıklarını yabancılara kaptırmaktan başka bir işe yaramaz. Bunun da örneklerini Latin Amerika ülkelerinde görebiliyoruz.

Türkiye'nin 2005-2008 arasındaki 4 yıllık dönemde elde ettiği yabancı sermaye girişini yeniden sağlayabilmesinin tek yolu, risklerini düşürmektir. Bu da hukukun üstünlüğü ve güçler ayrımına dayalı gerçek bir demokrasiyle başlayacak bir yola girilmesini gerekli kılıyor. Bu yola girilmesi için herhangi bir düzenleme yapmaya ya da Anayasa değişikliğine gerek bulunmuyor. Mevcut yasa ve düzenlemeleri yaşama geçirip uygulanmasını sağlamak yeterli.

Bir gün bunları yapıp yeniden yüksek miktarlı yabancı sermaye çekmek mümkün olabilirse o zaman bu kaynakları inşaat gibi alanlarda kullanmak yerine sanayi, teknoloji, AR-GE, eğitim gibi verimli alanlarda kullanmanın şart olduğunu da akıldan çıkarmamak gerekir.

Teşvikleri ve sübvansiyonları doğru kullanmak

Ekonomide amaçlanan hedeflere ulaşabilmesi için teşvikler, devletin alması gereken bir vergi, prim vb. gibi gelirden vazgeçmesi ya da yapması gerekmeyen bir harcamayı yapması biçiminde uygulanabilir. Bu yolla belirli alanlardaki girişimler desteklenerek o alanlarda ilerleme sağlanmaya çalışılır. Teşvik politikası üç biçimde uygulanabilir: Bölgesel teşvik, sektörel teşvik, ürün teşviki.

Türkiye, ağırlıklı olarak bölgesel ve sektörel teşvik üzerine yoğunlaşmıştır. Oysa yapılması gereken ürün teşvikidir. Mesela Güney Kore ürün teşviki yoluyla dünya çapında markalar yaratmayı başarmış, buna karşılık Türkiye uyguladığı bölgesel ve sektörel teşvikler aracılığıyla dünya çapında marka yaratmayı başaramamıştır. Başka bir örnek olarak tekstil sektörünü verebiliriz. Türkiye, 200 yıldır tekstil üretiminde önemli bir yere sahip olduğu halde dünya çapında marka yaratamamış bir ülkedir. Böyle bir durumun benzeri pek yoktur.

Bir ülkenin sorunu yüksek cari açıksa ve bu sorun ithal girdi kullanımının yoğunluğundan kaynaklanıyorsa o zaman, bu ithalatın yerine yerli üretim yapılmasını teşvik etmek gerekir. Bu durumda yapılması gereken şey "geçici ve kısmi ithal ikamesi" uygulamaktır. Yani ithal edilen malların birkaç yıllık bir sürede yurt içinde dış dünya fiyatıyla rekabet edebilecek biçimde üretilebilmesinin teşvik edilmesinin sağlanması. Burada kritik olan iki konu var:

(1) Bu teşvikin geçici olması, yani en fazla 4-5 yılda hedefe ulaşılmasının esas alınması ve örneğin 5 yıl sonra kendiliğinden ortadan kalkması gerek. Süre uzadıkça teşvik kalıcı hale gelmeye başlar ve rekabeti engelleyerek pahalı üretime yol açar.

(2) Bu teşviklerin kısmi olması, yani gerçekten dış dünyadaki fiyatlarla rekabet etme olasılığı olan ürünlerin teşvik edilmesine yönelmesi gerek.

Sübvansiyonlar, genellikle devletin belirli alanlarda daha çok üretimi desteklemek amacıyla yaptığı parasal ödemelerden oluşur. Bunun en tipik örneği, tüccarlar tarafından ucuza alınarak çiftçinin emeğinin sömürülmesini önlemek amacıyla, tarımsal ürünlerin bir devlet kuruluşu tarafından taban fiyat verilerek alım yapılacağının açıklanmasıdır. Bu durumda o ürünü çiftçiden satın almak isteyen tüccarlar en az, söz konusu devlet kuruluşunun önerdiği taban fiyatı vererek satın alabilecektir. Bu, yalnızca tarım ürünlerinde değil, örneğin kamu bankalarınca açılacak kredilerde de geçerli olabilir. Bir kamu bankası devlet tarafından esnafa, piyasa faizinin altında bir faizle kredi vermekle görevlendirilebilir. Bu durumda uyguladığı faizle piyasa faizi arasındaki fark devletçe o bankaya ödenir. Bu farka Türk iktisat literatüründe 'görev zararı' adı veriliyor.

Tarımsal üretim için bir örnek oluşturan buğday üretimine bakacak olursak Türkiye, uzun yıllardır buğday üretiminde yıllık 20 milyon ton üretimi aşamamıştır. Oysa son yirmi yılda Rusya, uyguladığı akılcı sübvansiyonlarla 20 milyon ton olan yıllık üretimini, 80 milyon tonun üzerine çıkarmayı başarmıştır. Bu gerçekten acı bir durumdur çünkü buğdayın anavatanı Anadolu'dur. İlk kez bu topraklarda ıslah edilmiş, buradan başka ülkelere taşınmıştır. Son yıllarda ürettiği buğday, tüketimine yetmeyen Türkiye, dışarıdan ithalat yapıyor.

Teşvikler ve sübvansiyonlar bir ekonomide uygulamaya konulacak yapısal reformlar için sağlam bir altyapı oluşturmakta kullanılabilir.

Yapısal reform paketinin önemli bir parçası, tıpkı teşvik sisteminde olduğu gibi, tarımsal üretim alanında da sübvansiyonlardan tarımın planlanıp yönlendirilmesine kadar olan geniş bir alanda politika üretilip yaşama geçirilmesiyle mümkün olacaktır.

* * *

SEKTÖREL REFORMLAR

Bankacılık ve finans kesimi reformu

Türkiye, 2001 ekonomik krizinden sonra bankacılık alanında reform yaptı. Son 40 yılda yapısal reform olarak adlandırılabilecek en önemli düzenleme budur. O da isteyerek değil, kriz sonucunda IMF'nin zorlamasıyla yapıldı.

Bankacılık sektörü reformu, bir yandan bankaların sermaye yapısının güçlendirilmesine bir yandan da bağımsız bir düzenleme ve denetim kurumu (BDDK) ve durumu bozulan bankaların sistemden mümkün olan en az zararla çıkarılmasını sağlamak için tasarruf mevduatı sigorta fonu (TMSF) kurulmasına yol açtı. Bu önlemler, Türk bankacılık sistemini kısa sürede toparladı.

İlerleyen yıllarda bu iki kurum (BDDK ve TMSF) bağımsız düzenleme ve denetim kurumu olma niteliğini kaybederek siyasal iktidarın etkisi altına girdi ve bankalar üzerinde olması gerekenin tam tersi uygulamaları gerçekleştirdi. Bu ters yaklaşımlara verilebilecek tipik örnek, bir dönem uygulanmış olan 'aktif rasyosudur.' Bu uygulamayla BDDK, iktidarın istediğini yaparak bankaların daha fazla kredi vermesine yönelik bir mekanizmayı devreye soktu. Oysa risklerin büyüdüğü bir ortamda BDDK'nin tam tersini yapması, kredileri azaltacak düzenlemelere gitmesi gerekirdi.

Bankacılık ve finans sektörü konusunda yapılacak reform için bir düzenlemeye ihtiyaç yoktur. Yapılması gereken tek şey, BDDK ve TMSF'nin gerçekten siyasetten bağımsız davranacakları ortamı oluşturmaktadır.

Reel kesim reformu

Reel kesimin de ciddi anlamda bir yapısal dönüşüme sokulması gerekiyor. Özel sektör kuruluşlarının çoğunun ticari defterleri, belgeleri, mali tabloları gerçeği yansıtmaktan uzak görünmektedir.

Bu alanda bankacılıkta yapılana benzer düzenlemelerin hayata geçirilmesi zorunlu görünüyor. Bununla birlikte yapılacak düzenlemelerin bankacılık kesimi gibi hem sayıca az hem de devle-

tin öteden beri gözetimi altında bulunan bir kesime göre çok daha zor olacağını, düzenlemenin dozu kaçırıldığında da serbest rekabeti bozacağını dikkate almakta yarar vardır.

Tarım ve hayvancılık alanında reform

Tarım ve hayvancılık kesimi son dönemde ciddi ivme kaybı içinde. Bu ivme kaybı yalnızca tarımsal ve hayvansal üretimdeki düşüşe yol açmakla kalmıyor, köyden kente göçü de neredeyse sürekli hale getiriyor. O nedenle tarım ve hayvancılığı baştan aşağı ele alacak yeni düzenlemelere ihtiyaç var.

Tarım ve hayvancılık kesimini ele alacak bir reform programının, sektörü entegre bir yapıya kavuşturacak kurumsal ve yasal değişikliklerle başlaması gerekli. Bu düzenlemeler sırasında, bu sektörde uygulanan başta KDV olmak üzere vergilerin de gözden geçirilmesi ve yeniden ele alınması önemlidir. Sektördeki düzenlemeler arasında şeker ve sigara üretimi gibi bazı özel alanlarda gerekli altyapının yeniden ele alınması gerekiyor.

Tarım satış kooperatiflerinin tamamen bağımsız bir yapıya kavuşturularak siyasetin etkisinden çıkarılması da bu alanda atılacak adımlar arasında yer alıyor. Çiftçinin ve hayvancılıkla uğraşanların karşı karşıya kaldığı ve fiyatlara yansıtmakta zorlandıkları maliyet artışlarının denetim altına alınması, gerekirse bu maliyetlerin devlet katkılarıyla desteklenmesi kaçınılmaz bir gereklilik olarak karşımıza çıkıyor.

Bunlar yapılması gereken düzenlemeler içinde ilk ele alınması gerekenler: Tarım ve hayvancılık konusunda bir uzmanlar komisyonu kurularak gerekli politikalar ve reform alanlarının belirlenmesi ve ona göre sektörü ayağa kaldıracak bir eylem planı hazırlanması zorunludur.

Sosyal güvenlik ve sağlık reformu

Bu konu yalnızca Türkiye'nin değil, gelişmiş olanlar da dahil, birçok ülkenin sorunudur. Türkiye, geçmişte birkaç kez iflas aşamasına gelmiş olan sosyal güvenlik sistemini genellikle primleri artırarak ve emeklilik yaşlarını yükselterek yeniden düzenlemiş ve

sistemi yaşatmaya devam etmiştir. Bugün de bu alanda alınması gereken önlemler bulunuyor. Önümüzdeki dönemde sosyal güvenliğin sorun yaratmaması için bu alanda sürekli olarak maliyet dengelerini izlemek gerekiyor.

Sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider dengesini ölçmekte kullanılan en önemli ölçü, bir çalışan başına düşen emekli sayısı oranıdır. Düzgün bir sosyal güvenlik gelir-gider dengesinde bu oran, dört çalışana bir emekli düşmesi şeklindedir. Bu oran üçün altına düştüğünde sıkıntıların başladığı kabul edilir. Türkiye'de bu oran 1,9'dur. Bir başka deyişle Türkiye'de her iki çalışan bir emekliyi finanse etmektedir. Bu durumda, sistemin ciddi bir sıkıntı içinde olduğunu ve bu alanda bir takım düzenlemeler yapılmasının gerektiğini gösteriyor.

Sorunların giderek arttığı ve yeniden düzenlemeler yapılmasının zorunlu olduğu bir başka alan da sağlık sektörüdür. Buradaki sorunlar sosyal güvenlik sistemiyle de bağlantılıdır. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun sağlık alanına yönelik giderleri, bu kurumun taşıyacağı yükün oldukça üzerine çıkmış durumdadır. Son yıllarda ülkemizde bu alanda önemli gelişmeler sağlanmış ve vatandaşların sağlık hizmetlerine ulaşması kolaylaşmıştır. Ne var ki her düzenleme gibi burada da sınırlar iyi belirlenemediği zaman maliyetler yüksek olmaktadır. Bunun en tipik örneği, yakın sayılacak bir geçmişte Birleşik Krallık'ta yaşanmıştır. Birleşik Krallık'ta, 1980'lere girilirken bol keseden para harcanan ve gelir-gider dengesi düzgün kurulamayan genel sağlık sigortası (National Health Service) batmanın eşiğine gelmişti. Sorunlar öylesine büyümüştü ki sistem yalnızca kendisini değil, ülke ekonomisinin tümünü tehdit etmeye başlamıştı. Sonuçta Margaret Thatcher'in başbakanlığı döneminde son derecede sancılı bir programla sistem yeni düzenlemelere tabi tutularak batmaktan kurtarıldı.

Türkiye'de bu konuda tıpkı tarım ve hayvancılık alanında olduğu gibi uzmanlardan kurulu bir komite oluşturularak sosyal güvenlik ve sağlık sektörü alanında giderek büyüyen sorunların çözümü için bir program geliştirilmesi gerekiyor. Bu programın en önemli taşlarından birisi de Sosyal Güvenlik Kurumu olacaktır.

KURUMSAL REFORMLAR

Merkez Bankasının bağımsızlığı

Merkez bankalarının bağımsızlığı, ilk kez David Ricardo'nun 1824'te para arzını sağlayacak olan kurumun harcama yapan hükümetten farklı bir kurum olması gerektiğini ifade etmesiyle gündeme gelmiştir. Merkez bankası bağımsızlığının özü budur.

Zaman içinde madeni paranın yerini almaya başlayan kâğıt para, parasal genişleme işini iyiden iyiye kolaylaştırdı: Ne kâğıdın ne de mürekkebin sınırı vardı. Birkaç liralık masrafla binlerce liralık kâğıt para basılabiliyordu. Bu imkân, eskiden altın, gümüş gibi madenlerin miktarıyla sınırlı kalan para basma işini tümüyle serbest kılıyor ve hükümetlere diledikleri kadar para basma olanağı vermiş oluyordu. Özellikle Birinci Dünya Savaşı sonrasında birkaç ülke dışındaki bütün ülkeler altın karşılığı kâğıt para basma zorunluluğunu da terk edince, karşılıksız kalan kâğıt paranın çoğaltılmasının önünde engel kalmadı. İşte Merkez Bankası'nın bağımsızlığı burada devreye girdi. Merkez bankaları birçok ülkede hükümetlerin istediği kadar para basmayacak, ekonomik gereklere uygun para basacak şekilde yasal bağımsızlığa kavuşturuldu. Bu yeni düzenlemede para basma kararı Merkez bankasına ait olacak ve siyasal iktidarca bu karara müdahale edilmeyecekti.

Merkez bankaları uzun süre bu bağımsızlığı para arzını kontrol için kullandılar. Para arzı üzerine kısıtlamalar koydular ve enflasyonu yükseltmemek için para arzını genişletmemeye çaba gösterdiler. Ne var ki özellikle sermaye hareketlerinin serbest kalmasından sonra merkez bankasının para arzını denetleme olanağı giderek azaldı. Merkez bankası dolanıma yeni para sokmayarak (para basmayarak), dar para arzını denetleyebiliyordu. Buna karşılık çok daha büyük bir miktarı ifade eden geniş para arzı üzerindeki denetim etkisi ancak dolaylı yollardan olabiliyordu. Bu durumda merkez bankaları dar para arzını, para basmayı reel büyüme ve enflasyonla ilişkilendirip sınırlı tutmaya çalışırken geniş para arzını da faiz politikasıyla denetlemeye yöneldiler. Bu aşa-

mada merkez bankası bağımsızlığı çok daha fazla önem kazandı. Siyasal iktidarların popülist yaklaşımlarla faiz politikasına karışmaları önlenemediği zaman, merkez bankaları etkin bir para politikası izleyememeye ve dolayısıyla fiyat istikrarını sağlayamamaya başladılar.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) yasasındaki hüküm gereği araç bağımsızlığına sahiptir. Amacı yasasında 'fiyat istikrarını sağlamak' olarak belirlenmiş ve bu amaca ulaşmak için hangi araçları kullanacağı konusunun seçimi ve uygulaması bankaya bırakılmıştır. Yasada böyle net bir hüküm olmasına karşılık TCMB bu bağımsızlığını kullanamamakta, siyasal iktidarın faizler konusundaki baskısı altında, koşullara uygun olmayan kararlar almaktadır.

Bu alanda var olan düzenleme yeterlidir. Bütün mesele bu düzenlemeye uyulup uyulmamasıdır. Bir başka deyişle siyasal iktidarın bu yasa maddesine uygun davranmasını ve Merkez Bankası'na karışmamasını sağlayabilmektir. Diğer birçok konuda olduğu gibi bu konuda da sorun kuralların eksikliği değil kurallara uyma disiplininin yokluğudur.

Müsteşarlık makamının yeniden oluşturulması

Türk bürokrasisinde müsteşarlık makamı en önemli görevlerden birisiydi. Müsteşar, bürokrasiden yetişmiş, belli süre kamu görevi yapmış kişiler arasından seçilir ve atanırdı. Bu makama atanacak kişiler özellikle Maliye, Hazine, Dışişleri, İçişleri gibi geleneklerine bağlı bakanlıklarda o bakanlığın içinden yetişmiş kişiler arasından seçilip atanırdı. Müsteşar, bürokratlarla siyasetçi (bakan) arasındaki ilişkiyi kuran ve yöneten kişi konumundaydı. Yukarıdan gelen siyasal talepleri bürokrasiye, onların yapabileceği tarzda aktarır, aşağıdan gelen hazırlıkları da siyasetçiye yasaya uygun hale getirerek naklederdi. Özetle söylemek gerekirse müsteşar biraz siyasetçi ama daha çok teknisyen gibi çalışır, bakanlıklarda dengeyi sağlardı. Bakanlık bürokrasisi müsteşara saygı duyar, siyasetçiler de teknik ve yasal hata yapmamak için müsteşarı dinlerlerdi.

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemine geçilmesiyle birlikte müsteşarlık makamı kaldırıldı, yerine siyasi bakan yardımcıları getirildi. Bakan yardımcıları siyasi kişiler olduğu için müsteşarın yukarıda değindiğimiz işlevlerini yerine getiremedi. Sonuçta siyasetçiyle bürokrasinin ilişkisi koptu, işler talimatla yürümeye başladı. Pek çok yerde bürokrasiye talimat da verilemez hale gelince bu kez danışmanlar devreye girdi. Siyasetçiden gelen talimatlar danışmanlar eliyle çözüme bağlanıp uygulamaya sokulmaya başlandı. Bu danışmanlar, uygulamayı yürüten bürokrasiden kopuk oldukları için, getirilen çözümler de hiçbir zaman doğru çözümler olmadı.

Türkiye'nin bir an önce bakanlıklarda bakan yardımcılıklarını kaldırarak müsteşarlık makamını yeniden oluşturması ve bu makamlara içeriden yetişmiş liyakatli insanları getirmesi gerekiyor.

Devlet Planlama Teşkilatının yeniden kurulması

Türkiye, 1961 Anayasası'nın kabulünden sonra bir önceki dönemde yaşanan plansız kalkınma modelini terk ederek planlı kalkınma modelini uygulamaya geçti. Bu yeni dönemin en önemli kurumu, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) idi. DPT, kamu kesimi için zorunlu, özel kesim için yol gösterici olacak beş yıllık kalkınma planlarının hazırlanması ve uygulanmasının izlenmesinden sorumluydu. Bu çerçevede bütçelerin hazırlanması sırasında kamu kurumlarının yapacağı yatırımların iznini de DPT veriyor, böylece her kurumun kendi başına plansız, programsız, birbiriyle çakışan yatırım harcamaları yapması önlenerek koordinasyon sağlanıyordu.

1980'lerde Özal'ın başbakanlığı döneminde, zamanın neo-liberal akım modasına da uyularak DPT'nin işlevleri tartışılmaya başlandı. Tartışmanın vardığı son aşama, planlamanın asıl olarak sosyalist sistemin dayandığı bir yöntem olması nedeniyle, piyasa ekonomisinde bir planlama teşkilatına gerek olup olmadığı meselesiydi. Oysa sosyalist sistemde özel kesimin faaliyetleri ihmal edilebilecek kadar küçük olduğu için planlama tam anla-

mıyla zorunlu bir merkezi planlama biçimindeydi ve dolayısıyla Türkiye'de uygulanan özel kesim için yol gösterici plan anlayışından farklıydı. Buna karşın planlama gözden düştü ama DPT kaldırılmadan 2011'e kadar geldi. 2011 yılında DPT kaldırılarak yerine Kalkınma Bakanlığı kuruldu, 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemiyle birlikte Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ile birleştirilerek Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na dönüştürüldü. Bu gelişim DPT'nin eski yapısından uzaklaşmasına ve görevlerini yerine getirememesine yol açtı.

Bugün Türkiye ekonomisi, planları yalnızca Anayasa'nın bir emri olduğu için yapan ve aslında plansız yürüyen bir ekonomi görünümündedir. Bunun en tipik örneği 2021 yılı sonlarında yaşanmıştır. Eylül 2021'de 2022-2024 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Program yürürlüğe girmişken Aralık 2021'de hükümetçe, Türkiye'nin, o programda yer almayan, faizlerin düşürülmesiyle kurların yükselmesi ve bu yolla cari açığın düşürülmesine dayalı, yeni bir modele geçtiği açıklandı. Bu açıklamadan kısa bir süre sonra, bu kez Türkiye'nin Çin modelini uygulayacağı açıklaması geldi. Ardından programda olmayan, 'kur korumalı mevduat hesabı' yürürlüğe konuldu. Bütün bunlar bize Türkiye'nin açıkladığı plan ve programları, yalnızca süs olsun diye açıkladığını gösteriyor.

Bu karmaşayı ve plansızlığı önlemek için DPT'nin yeniden kurulması, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün Maliye Bakanlığı'na geri götürülmesi gerekiyor. Dolayısıyla yapısal reform paketi bu alanda bazı yasal düzenlemeleri gerektiriyor.

TÜİK'in bağımsızlığı

Daha önce değindiğimiz gibi Türkiye'de veri sağlama konusundaki en önemli kurum olan TÜİK'in açıkladığı veriler, tartışma konusu oluşturacak şekilde güvenilirliğini kaybetmiş görünüyor. Veri güvenilirliği sorununun çözümü için yapılması gereken şey, TÜİK'in tümüyle bağımsız hale getirilmesidir. Bu amaçla TÜİK'in kamu kuruluşu olmaktan çıkarılarak özel kesim şirketle-

rinin ortak olduğu bir anonim şirkete dönüştürülmesi, atama ve yükselme koşullarının yasayla belirlenmesi ve kamu kesiminin bu şirketle ilgili kararlara hiç karışmaması sağlanmalıdır.

Bu alanda yapılacak reformda TÜİK çalışanlarının ücretlerinin, özel kesim şirketlerinin kârlarından alınarak belirli bir yüzde ile oluşturulacak bir havuzdan ödenmesi ve devletle maddi ilişkisinin de kesilmesi yer almalıdır. Bu şekilde yapılacak bir düzenleme, TÜİK'in bağımsızlığını ve dolayısıyla veri güvenilirliğini sağlamak konusunda önemli bir adım olacaktır.

Yargı denetiminin sağlanması

1961 Anayasası'nın 114'üncü maddesinde, "İdarenin hiçbir eylem ve işlemi, hiçbir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz" hükmü yer almaktadır. Bu hüküm zaman içinde iki kez değişikliğe uğramıştır. 1971 Anayasa değişikliğiyle gelen hüküm (Madde 114), "İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır. Yargı yetkisi, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini sınırlayacak tarzda kullanılamaz." 1982 Anayasasıyla yapılan düzenleme (Madde 125), "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır...Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez."

Bu üç düzenleme arasında ve özellikle 1961 Anayasası'yla sonraki düzenlemeler arasında derin farklar vardır. 1961 Anayasası'nda "Yürütmenin hiçbir eylem ve işlemi yargı denetimi dışında bırakılamaz" denirken sonraki düzenlemelerde "İdarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" denmiş ve yargı denetimi isteğe bırakılmıştır. 1961 Anayasası'nda bu sert hükmün yer almasının nedenlerinden birisi, önceki dönemlerde bazı kamu kurumlarının yasalarına Sayıştay denetiminden muaf olduğunun yazılmasıdır. Ortaya çıkan bu mali disiplinsizliği giderebil-

mek için Anayasa'da düzenleme yapılmış ve böylece Sayıştay denetimini önleme yolunda yapılan önceki bütün yasal düzenlemeler elimine edilmiştir. 1961 Anayasası'nda sonradan yapılan değişiklikler ve 1982 Anayasası mali konularda Sayıştay denetiminden kurtulmanın önünü açan düzenlemelere yeniden imkân vermeyi amaçlamıştır. Bu değişiklikler sonrasında, Özal döneminde, Türkiye'de bütçe dışı fonlar yaratılmış ve bu fonlar Sayıştay denetiminin dışında bırakılmıştır. Sonuçta çoklu hazine sistemine geçilerek mali disiplin tümüyle yitirilmiştir.

Benzer bir mali disiplin kaybını, Osmanlı İmparatorluğu 18'inci yüzyılda hazinelerin sayısını arttırarak yaşamıştır. 1793 yılında İrad-ı Cedid Hazinesi (Yeni Gelirler Hazinesi) kurulmuş ve böylece Osmanlı İmparatorluğu'nda tek ve merkezi hazine düşüncesinden ilk sapma ortaya çıkmıştır. Hazinenin gelirlerinin peşin para alınarak satılması yöntemlerinin yarattığı gelir yetersizlikleri sonucunda, bu yöntemlere dahil olmayan gelirleri kapsamak amacıyla kurulan İrad-ı Cedid Hazinesi'ni diğer hazinelerin kuruluşu izlemiştir. Bu mali disiplin kaybı, imparatorluğun çökmesinde en önemli nedenlerden birisi olmuştur.

Osmanlı İmparatorluğu'nda yaşanmış çoklu hazine deneyimine çok daha yakın geçmişte 1980 ve 90'larda yaşanmış olan bütçe dışı fonlar deneyiminin de eklenmiş olmasına karşın aynı hatalarda ısrar ederek Varlık Fonu'nun ikinci bir hazine olarak ve üstelik Sayıştay denetimi dışında kurulmuş olmasını anlamak mümkün değildir.

Bu disiplin bozulmasını giderebilmenin yolu ve yapısal reformlar paketinin en önemli parçalarından birisi, Anayasa hükmünün yeniden 1961 Anayasası'nda düzenlendiği şekle döndürülmesidir.

Vergi denetiminin bağımsız konuma getirilmesi

Türkiye'de vergi denetimi özellikle son yıllarda objektif niteliğini yitirmiş bir görünüm içinde bulunuyor. Denetim, siyasal iktidarın bir çeşit rakipleri cezalandırma aracı haline dönmüş durumdadır. Oysa vergi denetimi her türlü siyasal karışımdan arındırıl-

mış olarak ve tümüyle objektif biçimde yürütülmesi gereken bir görevdir.

Vergi denetiminin siyasal iktidarın etkisinden kurtarılıp objektif esaslara bağlanması sağlanamadığına göre, geriye çıkar yol olarak vergi denetiminin yönetimden ayrılarak bağımsız bir yapıya kavuşturulmasından başka bir yol kalmamaktadır. Bunu sağlayabilmek için, Vergi Müfettişlerine bağımsız bir statü verilmesi gereklidir. Böyle bir düzenleme yapılması, vergi incelemelerinin ve bunlara dayanılarak salınan ek vergi ve cezaların objektif olduğuna halkın inandırılması çok önemlidir. Böyle bir düzenleme yapılıp da halkın vergi denetimi konusunun objektif yapıldığına inandırılamaması toplumsal barışın bozulmasına da yol açar.

Yapısal Reform Paketi İçin Ekonomi Politikası Uygulama Rehberi

MALİYE POLİTİKASI NASIL UYGULANMALI?

Maliye politikasında yapısal reformların kamu harcamalarının sınırlandırılmasına, aşırı harcamaların kısılmasıyla başlaması gerekir. Bu aşama tamamlanmadan yapılacak vergi artırımları ekonomik sistemi bozmaktan öte bir işe yaramaz. Vergi vererek kamu harcamalarına katkı yapan insanların, kendilerinden toplanan paraların doğru yerlere harcandığına ikna olması, yapısal reformların inandırıcılığı açısından çok önemlidir. Verdiği vergilerin çarçur edildiğini gören insanların ekonomi yönetimine inancı kalmaz ve bunun sonucu olarak uygulanacak yapısal reformlar, beklentileri olumlu yöne çeviremeyeceği için beklenen olumlu sonuçları veremez.

Vergiler açısından yapılacak yapısal düzenlemelerin iki hedefi olmalıdır: (1) Kayıt dışılığın önlenmesi. Kayıt dışılık, ekonomide rekabeti bozucu etkiler yaratan bir durumdur. Aynı zamanda vergi veren kişi ve kurumların, vergi vermeyenleri örnek almaya başlamasına yol açabilecek tehlikeli bir gelişmedir. Eğer önlemezse bir süre sonra kayıt dışılık artmaya başlar. (2) Dolaysız ve dolaylı vergiler arasındaki dağılımın en azından yüzde elli yüzde elli oranını hedeflemesi. Dolaylı vergiler, herkesten aynı oranda alındığı ve genellikle harcamaya dayandığı için gelir dağılımı eşitliğini bozucu etkiler yaratır. Oysa dolaysız vergiler, daha çok kazanandan daha fazla alındığı için, gelir dağılımını dü-

zeltici etki yaratır. Bu nedenle ikisi arasındaki dengenin tutturulması önemlidir.

Teşvik politikası açısından yapısal reform yapılması düşünülüyorsa bu reform adımı, ülkeye üretim gücü, verimlilik ve yeni teknoloji sağlamayı; teşvik edilecek ürünlerde dünya çapında markalar yaratmayı hedef alacak şekilde atılmalıdır.

DIŞ TİCARET POLİTİKASINDA YAPILACAK İŞLER

Dış ticaret politikası, bir ülkenin, başka ülkelerle yaptığı ticaretin sınırlandırılması, engellenmesi, yapılış, uygulanış biçimlerinin belirlenmesine yönelik sistematik olarak almış olduğu yöntem ve kararları oluşturur.

Günümüzde Dünya Ticaret Örgütü'nün düzenlemeleri ve kısıtlamaları çerçevesinde gümrük vergileri dışındaki uygulamalar yaygın olarak kullanılmadığından, bu alanda yapılabilecek tek şey içeride üretilip de dünyayla rekabet edebilecek olan ürünlerin üretimini bir süre (süre beş yılı aşmamalı) korumak için gümrük vergilerini ayarlamaktan ibarettir.

PARA POLİTİKASI NASIL UYGULANMALI?

Ekonomide para arzının fazlalığı talep artışına yol açar. Talepteki bu artışa arz yanıt veremeyecek durumdaysa, enflasyonist baskılar oluşur. Uzun dönemde arz cephesinde ortaya çıkacak artışlar talepteki bu artışı dengeleyecek olsa da kısa ve orta dönemde enflasyon oluşması ücret, kira gibi sabit getirilerde artış talepleri yaratarak enflasyonun yerleşmesine yol açabilir. O nedenle ekonomide istikrarı gerçekleştirmenin ilk adımı fiyat istikrarından, onun da ilk adımı talebin denetiminin sağlanmasından geçer.

Para politikası başlıca iki şekilde uygulanır: (1) Doğrudan denetimler. Bunlar daha çok heterodoks politikalar kapsamında değinilen kredilere tavan koymak, döviz satarak kura müdahale etmek, faizlere müdahale ederek baskılamak gibi yöntemlere dayanır. Bunlar daha çok polisiye önlemlerdir. Kısa vadede sonuç

verir gibi görünse de uzun vadede karaborsa gibi olumsuz gelişmelere yol açar. O nedenle, günümüzde gelişmiş ülkelerde uygulanmamaktadır. Buna karşılık gelişmekte olan ülkelerde, her defasında olumsuz sonuçlara yol açtığı gözlenmiş olsa da, sıklıkla uygulamada denenmektedir. (2) Dolaylı denetimler. Bunlar daha çok ortodoks politika önlemlerinde değinilen açık piyasa işlemleri (merkez bankasının bankalara tahvil, hisse senedi alıp satması), zorunlu karşılıklar (bankaların mevduatın bir bölümünü merkez bankasına yatırması ve dolayısıyla daha az kredi verebilmesi), merkez bankasının bankalara borç verirken uyguladığı faiz oranları yoluyla yürütülür. Bu dolaylı denetim mekanizmaları piyasayı bozmadan işletilebildiği ve piyasanın yerine geçmekten çok ona yön vermeye yöneldiği için gelişmiş ülkelerde tercih edilen denetim şekilleridir.

Buraya kadar anlatılanlardan para politikasında reformun, iki aşamalı olduğu sonucu çıkıyor: (1) Merkez Bankası'nın bağımsızlığının sağlanması. (2) Doğrudan denetimlerin tümüyle terk edilerek dolaylı denetimlerin esas alınması.

DÖVİZ KURU POLİTİKASI YA DA POLİTİKASIZLIĞI

Bir ülke parasının yabancı paralar karşısındaki değerini belirlemek için kullanılan başlıca iki tür döviz kuru rejimi vardır. İlki sabit kur rejimidir. Bu rejimde ülkenin merkez bankası yerli paranın yabancı paralar karşısındaki değerini belirler ve bunu bir süre sabit tutar. İkincisi dalgalı kur rejimidir. Bu rejimde ülke parasının yabancı paralar karşısındaki değeri anlık olarak piyasada arz ve talep kurallarına göre kendiliğinden belirlenir. Bugün dünyada uygulanan döviz kuru rejimi, birkaç ülkeyi istisna olarak kabul edersek dalgalı döviz kuru rejimidir. Dalgalı döviz kuru rejiminde aslında bir döviz kuru politikası olmaması gerekir. Çünkü burada fiyat (kuru), tıpkı diğer mallarda olduğu gibi piyasada belirlenir. Buna karşılık benzer şekilde belirlenen faizleri yönlendirmek için belirlenen bir faiz politikası olduğu gibi burada da bir kur politikası söz konusu olabilir. Bu politika daha çok merkez bankası

tarafından döviz satışı yapılarak kurun yönlendirilmesi şeklinde karşımıza çıkar. Buna karşılık bazı özel haller dışında pek işe yaramış bir politika değildir.

Bu çerçeveden ele alındığında bu alanda yapılacak yapısal reformun kurlara müdahale etme anlayışını bırakmak şekliyle yapılacağını söylemek doğru olur.

DIŞ BORÇLANMANIN YERİNE YABANCI SERMAYEYİ ÇEKMEK

Dış borçlanma, fon açığı bulunan bir ülkenin fon fazlası bulunan ekonomilerden kendi parası dışındaki para birimleri üzerinden yaptığı borçlanmadır. Fon açığı olan bir ekonomi açısından ideal olan yol, bu açığı doğrudan yabancı sermaye yatırımlarıyla finanse etmektir. İkinci iyi yol hisse senedi alımları veya tahvil, bono alımları gibi portföy yatırımlarını çekebilmekten geçer. Bu ikisi yeterli değilse dış borçlanmaya gidilir. Dış borçlanma bir çeşit sıcak paradır. Yani en küçük bir risk artışında dışarıya çıkmaya yönelir.

Bu alanda uygulanacak politika, ülke risklerini mümkün olduğunca azaltıp doğrudan yabancı sermayeyi ülkeye çekebilmekten geçer.

MAKRO VE MİKRO İHTİYATİ POLİTİKALARIN YERİ

Makro ihtiyati politikalar deyimi bugün, finansal sistemde (bankalar, sigorta şirketleri, finansal kiralama şirketleri, faktoring şirketleri ve diğerleri) ortaya çıkabilecek riskleri denetlemek ve düşürmek amacını güden önlemler bütününü tanımlamak için kullanılıyor. Bu politikaları uygulamaktan güdülen amaç ise finansal sorunlar nedeniyle ortaya çıkabilecek sistemik riskin, finansal sistem ve reel ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerini sınırlamaktır.

Makro ihtiyati politikanın bu temel amaç doğrultusunda üç hedefi olduğunu söyleyebiliriz: (1) Sistemik şokların etkisini

azaltmaya çalışmak. (2) Kredi ve varlık fiyatları arasındaki ilişkinin doğru kurulmasını sağlamak, finansal kaldıraç kullanımının makul sınırlar içinde tutulmasını kollamak ve sürdürülebilir olmayan kaynaklardan fonlamayı engellemek. (3) Bir kurumdan diğerine sıçrayabilecek finansal sorunları ve bunların yaratabileceği kırılganlıkları denetlemek ve engellemek.

Makro ihtiyati önlemler, finansal sistemin istikrarını sağlamayı amaçlarken, mikro ihtiyati önlemler de bireylerin ve şirketlerin tek tek finansal sağlığını korumayı amaçlıyor. Makro ihtiyati politika, finansal sorunların sistemik riske dönüşmesini ve sonuçta GSYH'nin küçülmesini önlemeye çalışırken, mikro ihtiyati önlemlerle tüketicilerin korunması amaçlanıyor. Sonuçta bireylerin ve şirketlerin finansal sağlığının kaybolduğu bir ortamda, finansal sistemin bütün olarak sağlıklı ve istikrarlı kalabilmesini sağlamak mümkün görünmüyor. Bu önlemler arasında yer alan, bir kişinin ya da bir şirketin kullanabileceği krediyi gelir ya da cirosuyla sınırlamak için çıkarılan bir kural, bu kişi ya da şirketin kredi kullanımını düşürerek, hem kendisine veya şirketine hem de finansal sisteme zarar vermesini önlemek amacını güdüyor. Bu çerçeveden bakılınca bu önlem makro olduğu kadar mikro ihtiyati önlem niteliği de kazanıyor.

Makro ve mikro ihtiyati politikaların çeşitli önlemlere dayalı olarak yürürlüğe konması yeterli değildir. Tıpkı, maliye politikalarının uygulanmasını maliye ve hazinenin, para politikalarının uygulanmasını merkez bankasının, finansal kesimdeki uygulamaları bağımsız denetim kurumlarının (bizdeki BDDK gibi) gözlemleyip denetlemesi gibi, makro ve mikro ihtiyati politika uygulamalarını ve bu üç politikanın birbiriyle olan uyumunu da gözlemleyip denetleyecek ve sonuca göre yönlendirecek kurumlara ihtiyaç var. Aksi takdirde uygulamaya konulmuş politikaların bir sonuç verip vermediğini, uygulamacıların bunlara uyup uymadığını izleme şansı olmaz.

İzlenmesi Gereken Ekonomi Politikasının Seçimi

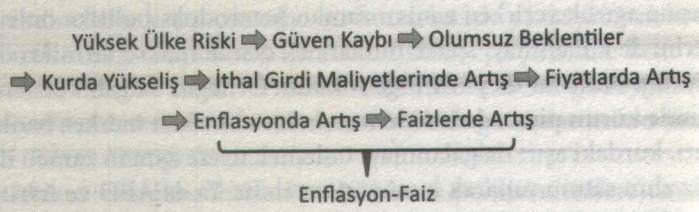
Daha önce değindiğimiz gibi ekonomi politikasının iki şekilde uygulanması söz konusudur: Ortodoks ekonomi politikası ve/veya heterodoks ekonomi politikası. Bu ikisinin bir karması olarak karma ekonomi politikasından da söz etmek mümkündür. Karma ekonomi politikası uygulaması ortodoks politika uygulamalarına ağırlık verirken zaman zaman heterodoks politika önlemlerini de kullanmayı içerir. Bunlara ek olarak makro ve mikro ihtiyati politikalar da yürürlüğe sokulur. Örneğin dalgalı kur tercihinde kurun piyasada belirlenmesi esas alınırken merkez bankaları, kurdaki aşırı dalgalanmayı önlemek üzere zaman zaman döviz alım satımı yaparak kura yön verebilir. Ya da ABD ve Avrupa merkez bankalarının yaptığı gibi hazinenin piyasaya sattığı tahvilleri satın alarak piyasaya para verip ekonominin canlanmasına katkıda bulunabilir (parasal gevşeme). Hatta biraz daha ileri gidilerek ücret, fiyat, faiz sabitlemeleri de geçici süreler için yürürlüğe konulabilir. Ne var ki bu tür heterodoks uygulamaların gelip çarpacağı bazı duvarlar vardır. Kura müdahale merkez bankasının rezervlerinde erimeye yol açar ve bunun sonucu olarak ülke riski büyür. Yine merkez bankasının hazinenin sattığı tahvilleri satın alması ve piyasaya para vermesi önünde sonunda enflasyonist baskılar yaratır. Heterodoks politika çerçevesinde yapılacak sabitlemeler ise, süre uzarsa, karaborsaya yol açar. O nedenle heterodoks politikaların uygulanmasında çok dikkatli davranmak ve süreyi uzatmamak çok önemlidir.

Bu sorunların pek çoğu ekonomiyle doğrudan ilişkili gibi görünmeyen sosyal ve siyasal eksikler, yanlış uygulamalar, işlemeyen kurallar dolayısıyla oluşur. O nedenle bunları değiştirip düzeltmeden heterodoks uygulamalara girişmek, mevcut ekonomik dengelerin daha da bozulmasına yol açar.

Türkiye'de yapılması gereken şey ortodoks ekonomi politikası uygulamalarına sadık kalarak sosyal ve siyasal alanlardaki riskleri çözmeye çalışmaktır. Buna karşılık Türkiye, bu yola girmek yerine sürekli olarak heterodoks bile olmayan, yaşamın akışına aykırı bazı önlemleri tercih etmekte, faizleri düşürerek enflasyonun düşeceğini beklemek gibi bir yaklaşımı deneyebilmektedir.

Şöyle bir şema işin doğrusunun ne olduğunu anlamakta yardımcı olabilir:

Şema 4: Risklerle Faizler Arasındaki İlişkiyi Gösteren Akım Şeması



Şemada görülen son iki aşama bütün öncekilerin sonucudur. Yani bu aşamalar geçilirken enflasyon yükselmeye başlar, o yükselince de ister istemez faiz yükselir. Çözümler de çoğu kez bu aşamada düşünülür. Enflasyonla mücadele etmekten söz edilir ama tam olarak ne yapılacağı bilinmez. Genellikle faizler yükseltilerek enflasyon denetim altına alınmaya çalışılır. Bu, gerçekten de başlangıç için zorunludur. Özellikle enflasyon talep kökenliyse talebi sınırlandırmanın ve fiyat artışlarını denetlemenin yolu faizleri artırmaktan geçer. Bu aşamada merkez bankasının bankaları fonlamakta kullandığı faiz oranı artırılır ve böylece piyasadaki faizlerin de yükselmesinin önü açılır. Faizlerin yükselmesi insanların tüketim harcamalarını kısarak tasarrufa yönelmesine bu da talebin

düşmesine neden olur. Eğer yaşanan enflasyon, kurların yükselmesinden doğan maliyet kökenli enflasyon ise ilk adım yine faizlerin artırılmasıyla atılır. Bu yolla piyasadaki fazla para dövize yönelmek yerine yüksek faizli yerli para mevduatına yönelir ve sonuç olarak kurlar geriler. Kurların gerilemesi ithal girdi maliyetlerini düşürerek üretimi ucuzlatır ve enflasyonun düşmesinin yolunu açar. Ondan sonra zaman geçirmeden risklerin yükselmesine yol açan nedenlerin giderilmesinden başlayarak sonraki aşamalarda oluşan sorunların çözülmesine çalışılır. İşin aslı bu olmakla birlikte Türkiye uygulaması zaman zaman son iki aşamaya odaklanmakta ve üstelik o aşamada da faizleri yükselterek değil düşürerek enflasyonu denetlemek gibi yanlış bir tercihin içine girmektedir.

Bütün bunlara bakarak faizi artırmanın kesin çözüm olduğu sonucuna varılmamalıdır. Faiz artışı, yalnızca zaman kazanmaya yarayan bir adımdır. Hemen sonrasında şemada gösterilen zincirin en başına gidip risklerin çözümü ve sonraki adımlar konusunda daha önce anlattıklarımızın devreye sokulması gerekir.

Yanlış Politikalara Karşın Türkiye'de Niçin Kriz Çıkmıyor?

KRİZ TANIMI

Genellikle sokak dilinde kriz denildiğinde batış, iflas, çöküş anlaşılmakla birlikte ekonomik krizlerin mutlaka bir batışla, bir çöküşle sonuçlanması gerekmez. En genel tanımıyla ekonomik kriz, ekonomik göstergelerin kötüleşmesiyle başlayıp ekonominin işleyiş biçimini bozan ve geleceğini etkileyen, olumsuz bir durumu ifade eder. Ekonomik krizler birçok nedenle çıkar ve farklı yönleri ve dereceleri vardır.

Ekonomik krizler arasında en çok görülen durumlar Tablo 19'da özetlenmiştir.

Türkiye'de, geçmişte bu kriz hallerinin hepsi yaşanmıştır. En sık yaşanan durum yüksek enflasyon olduğundan insanlar, bu durumu kötü bir durum olarak niteleseler bile, kriz olarak algılamamaktadır. Türkiye bugün yüksek enflasyonlu büyüme içinde bulunuyor. Ekonomi büyümeye devam ettiği sürece yüksek enflasyon olgusu ikinci planda kalıyor. Ekonomi de küçülürse, bir başka ifadeyle slumpflasyon olgusu ortaya çıkarsa durum, o zaman kriz olarak algılanıyor.

Büyümenin yüksek enflasyona eşlik ettiği durumun kriz olarak algılanmaması Türkiye'de daha ciddi bir krizin çıkmasını önleyen nedenlerden birisini oluşturuyor. Çünkü böyle bir durumda insanlar normal yaşamlarına devam ediyor ve talepte düşüş olmuyor. Hatta fiyat artışlarının, mal ve hizmetleri ileride çok daha pahalı hale getireceğini düşünen insanlar taleplerini artırarak

Tablo 19: Ekonomik Kriz Çeşitleri

Ekonomik kriz	Tanı
Durgunluk	Ekonominin büyüyememesi veya çok yavaş büyümesi
Yüksek enflasyon	Fiyatlar genel düzeyinin yükselmesi
Deflasyon	Fiyatlar genel düzeyinin düşmesi, ekonomide canlılığın kaybedilmesi
Stagflasyon	Enflasyonla birlikte ekonomik büyümenin sıfır dolayında kalması
Slumpflasyon	Enflasyonla birlikte ekonomide küçülme görülmesi
Resesyon	Ekonomide iki çeyrek üst üste küçülme yaşanması
Depresyon	Ekonomide küçülmeyle birlikte, enflasyon, işsizlik artışı, bütçe açığı, cari açık gibi bozulmaların birlikte ve uzun süreli olarak yaşanması

ekonominin canlı kalmasına katkıda bulunuyorlar. Bu durum, her ülkede aynı şekilde ortaya çıkmıyor. Çoğu ülkede enflasyon yükseldiğinde talepte kısılma ortaya çıkıyor ve ekonomi canlılığını yitirdiği için büyümeden küçülmeye geçiş oluyor ve o zaman kriz daha ciddi bir boyuta dönüşebiliyor. Ülkeler arasında ortaya çıkan bu davranış farklılığı, geleneklere, geçmiş deneyimlere, algılama farklılıklarına dayanıyor.

YASTIK ALTI VE KAYIT DIŞI VARLIKLAR

Türkiye'de kayıt dışı varlıklarla sistem dışı varlıkların toplamının kabaca 500 milyar dolar olduğu tahmin ediliyor. Bu kayıt ve sistem dışı varlıkların bir bölümü kriz hallerinde sisteme giriyor ve sistemin batmadan yüzdürülmesini sağlıyor, işler düzeldikten sonra da yavaş yavaş aynı yöntemle sistem dışına çıkıyor. Örneğin İsviçre'de bir bankada kayıt dışı yollarla Türkiye'den çıkarıl-

mış bir miktar dövizi bulunan bir kişi, Türkiye'deki şirketi ya da işi sıkıntıya düşünce bu döviz mevduatını karşılık göstererek bankasından kredi alıyor, işleri düzelince krediyi geri ödüyor. Bu kişi kayıtlı dış borcunu kayıt dışı mevduat hesabından ödediğinde bu tutar ödemeler dengesindeki Net Hata ve Noksan kalemine, ekonomiden para çıkmadan borç azaldığı için, artı değer olarak yansıyor. Evindeki ya da bankasındaki kasasında altınları olan bir kişi işleri kötü gittiğinde bu altınlarını paraya çevirip işini toparlıyor ve işleri düzeldikten sonra elde ettiği gelirle yeniden altın alıp sistem dışı varlığına ekliyor.

İRRASYONEL KARARLARIN RASYONELLEŞTİRİLMESİ

Rasyonellik akla, anlaşılmaya, mantığa uygun, tutarlı davranış anlamına geliyor. Bunun tersi yani akla, anlaşılmaya, mantığa uygun olmayan, tutarsız davranışlar da irrasyonellik olarak tanımlanıyor. İstikrar, belli bir noktada, aynı kararda ve biçimde sürüp gitme, kararlılık, yerine oturma anlamına geliyor. İstikrarsızlık, istikrarın tam tersine istikrarsız olma durumu, dengesizlik hali, bir düzende durmayan, durup oturmamış olan, kararsız anlamı taşıyor.

Bir ülkede ekonomi politikasının yönetiminde sürekli irrasyonel kararlar alınıyorsa o zaman irrasyonellik istikrar kazanmış olur ve insanlar kendilerini bu duruma uyarlamaya çalışır. Buna, 'irrasyonelliği rasyonalize etme eylemi' diyebiliriz. İrrasyonel yaklaşımların süreklilik kazandığı bir yerde istikrarı daha da bozacak akıl dışı bir davranış insanların gözünde sürpriz oluşturmamaya başladığında insanlar, irrasyonel adımları normal kabul etmeye başlar ve kendilerini bu irrasyonel duruma uyarlamaya çalışır. Böylece toplum kriz yaşamaktan kurtulsa da 'akıl dışılık tuzağına' düşmüş olur. Bu aşamada artık irrasyonel eylemler değil rasyonel eylemler sürpriz oluşturmaya başlar.

Türkiye, bir süredir istikrarsızlığı istikrarlı hale getiren, irrasyonelliği rasyonelleştiren ve insanların da bunları esas alarak hareket ettiği bir yapı içinde görünüyor. Bu durum, tıpkı yastık al-

tı altın ve döviz varlığı gibi ülkeyi krizlerde esnek bir konuma getiriyor görünse de aslında ülkenin ileri gitmesinin önündeki en önemli engellerden birisini oluşturuyor.

PİYASA ALDIRMAZLIĞI OLGUSU

Türkiye'de borsa başta olmak üzere tahvil, bono ve türev ürünler vb. gibi sermaye ve para piyasasının alt piyasalarının oluşturduğu finansal piyasalara baktığımızda ilginç bir durumla karşılaşıyoruz.

Finansal piyasalarda gerek işlemleri yönetenler gerekse bu piyasalara para yatıranlar, doğal olarak, yaptıkları işin ve yatırdıkları paraların peşine düşüyorlar. Bu peşine düşüş, zamanla birçok başka konunun önüne geçiyor ve neredeyse yaşamın en önemli belirleyicisi haline geliyor. O arada ülkede birçok şey kötüye gitmiş, değerler kaybolmaya başlamış olsa da bunlar hep ikinci plana itiliyor.

İş insanı A'nın batı standartlarına göre yetişmiş, hukuka saygılı, ülkesini seven, laiklikten yana bir kişi olduğunu düşünelim. A, mevcut hükümete oy vermiyor, hükümetin yaptıklarını beğenmiyor ve desteklemiyor olsun. A, bir yandan yaptığı ticaret ve sanayi işlerinden para kazanırken bir yandan da yatırım danışmanı B'yi dinleyerek parasını finansal piyasalara yatırmış bulunuyor. Yatırım danışmanlığı yapan B, A ile benzer görüşlere, yakın yetişme tarzına sahip bir konumda bulunuyor ve A'nın varlıklarını yönetiyor, yönlendiriyor ve gelirini de bu işten kazanıyor olsun. Bu ortamda A ve B aşağı yukarı aynı amacın peşinde koşacaklar. A, yatırdığı para üzerinden para kazanmaya devam etmeyi isterken, B de, bu işlerden para kazanmaya devam edebilmek için, parasını yönettiği A ve benzeri durumdaki kişilerin daha çok kazanmasını isteyecektir. A ve B mevcut hükümetin yaptıklarından mutlu olmasalar bile bu hükümetin değişmemesini, beğenmeseler de mevcut siyasal ortamın devam etmesini isteyeceklerdir. Çünkü bu siyasal ortamın bozulması, hükümetin düşmesi, yeni hükümet arayışlarının ortaya çıkması gibi haller istikrarsız-

lık yaratacak ve finansal piyasalar borsadan kurlara, faizlerden diğer getirilere kadar kayıplarla karşılaşacaktır.

A ve B, aslında önemli bir çelişki içinde bulunmaktadır. Bir yandan beğenmedikleri, desteklemedikleri, içinde bulunulan sosyal, kültürel ve hukuki ortamı bozduğundan şikâyet ettikleri hükümetin gitmesini istemekte, bir yandan da hükümetin gitmesinin yaratacağı boşluğun oluşturacağı parasal kayıplarla karşılaşmak istememektedirler.

Daha önce yaşanan ekonomik krizlerde para ve iş kayıpları yaşayan A ve B, bunları bir daha yaşamak istememekte, buna karşılık hükümetin yaklaşımlarını da kesinlikle desteklememektedirler. A ve B, piyasada dalgalanma olmaması ya da bu dalgalanmaların para kayıplarına neden olmaması için, inanmadıkları, beğenmedikleri hükümeti istemeyerek de olsa desteklemekte ve hatta zaman zaman o hükümetin partisine oy bile vermektedirler. Bir yandan bu sistemden para kazanmaya devam ederken bir yandan da kazandıkları paralarla bir mülk alıp ya da yabancı bir bankada mevduat yapıp, yabancı bir ülkeye yerleşerek çocuklarını orada daha iyi bir ortamda yetiştirmenin hayallerini kuracak çelişkiler yaşamaktadırlar.

Yapısal Reformların Olası Sonuçları

ŞEMATİK GÖSTERİM

Önce doğru bir ekonomi politikası izlenmesi halinde neler olacağını aşamalar halinde gösterelim.

Şema 5'e göre risklerin azaltılmasıyla başlayan olumlu döngü eğer doğru yönde devam ettirilebilirse sonuçta enflasyonda dü-

Şema 5: Doğru Ekonomi Politikasının Yaratacağı Sorun Çözücü Döngü



şüş ve faizlerin indirilmesine kadar ulaşacaktır. Şimdi bu aşamaları tek tek ele alıp değerlendirmeye çalışalım.

ÜLKE RİSKLERİNDE DÜŞÜŞ

Ülkelerin risklerini ölçmekte kullanılan kriterlerin başında CDS primi ve reyting notları geliyor.

CDS, Credit Default Swap (kredi batma riskinin değiş tokuş edilmesi) deyiminin kısaltmasıdır. CDS, bir kişi ya da kuruluşun, kredi sahibinin karşılaşabileceği alacağın ödenmemesi riskini ,belirli bir miktar karşılığında üstlenmeyi kabul etmesinin bedelidir. Bu çerçevede bir anlamda kredi sigortası gibi çalışır. Bir ülkenin ya da şirketin CDS primi ne kadar yüksekse borçlanma maliyeti de o kadar yüksek demektir. Çünkü bu prim ister istemez faize yansımaktadır. CDS primi, piyasada tıpkı döviz kurları gibi anlık arz ve talebe göre ortaya çıkar. O nedenle risk ölçmekteki en objektif ölçü olarak kabul edilir. 5 yıllık CDS primi, 5 yıllık ABD Hazine Tahvili verimine bağlı olarak geçmiş ve mevcut verilere dayanılarak belirlenir. CDS primi 300'ün üzerinde olan ekonomiler aşırı kırılgan ekonomiler olarak kabul ediliyor.

Her ülkenin, her şirketin, hatta borçlanmak isteyen her kişinin bir kredi değerliliği vardır. Kredi değerliliği genel olarak kredi açılacak devlet, şirket veya kişinin, alacağı bu borcu zamanında ve tam olarak geri ödeyip ödeyemeyeceğinin belirlenmesi amacıyla ölçülür. Uluslararası piyasalarda tahvil ihraç etmek isteyen ülke ve kuruluşların kredi derecelendirmesi notu almaları ve bu derecelendirmeden aldıkları reyting notlarına dayanarak bu ihracı yapmaları gerekiyor. Alınabilecek en yüksek kredi notu AAA (ya da Aaa), en düşük not ise D'dir. Uluslararası borçlanma piyasalarına ihraç edilen tahvillerin yeterince talep bulabilmesi ve faizinin düşük olabilmesi için alınan kredi notlarının en az BBB düzeyinde olması gerekiyor. Bu eşiğe yatırım derecesi, bunun altındaki derecelere de spekülatif derece deniliyor ve borçlanma maliyetleri ona göre belirleniyor.

Ülke CDS priminin yükselmesi ve reyting notunun düşmesi iki nedenle olur: (1) Dış nedenler. Dış nedenlere, korona virüsünün bütün dünyada yarattığı risklerin, ülke ekonomilerinin de riskini artırması örnek olarak verilebilir. (2) İç nedenler. İç nedenlere örnek olarak büyümenin düşmesi, enflasyonun yükselmesi, dış borçların artması, ülkede sosyal çalkantılar olması, savaş hali, afetler gibi örnekler verilebilir.

Reyting notları BBB'nin altında, CDS primi de 300'ün üzerinde olduğu için Türkiye'nin ihraç edeceği tahvillerin maliyeti yüksek oluyor. CDS primi ve reyting notları yalnızca borçlanmayı değil yabancı yatırımları da etkiliyor. Dolayısıyla bunların iyileşmesi, yabancı yatırımcıların da ülkeye daha fazla yatırım yapmasının yolunu açacaktır.

Dış nedenler konusunda yapabileceğimiz şeyler sınırlıdır. Buna karşılık iç nedenleri yönetmek bizim elimizdedir. İç nedenleri riskleri düşürecek biçimde yönetebilirsek, dış etkenlerin etkisi de daha az olacaktır.

BEKLENTİLERİN İYİLEŞMESİ

Ülke risklerinde düşüş başlaması yabancı yatırımcılar ve yerli yatırımcılar açısından ekonomiye duyulan güvenin artmasına yol açar. Ekonomiye duyulan güven artışıyla geleceğe ilişkin beklentilerde düzelmeler ortaya çıkar. Önceleri geleceğe ilişkin beklentileri olumsuz olan insanlar ve işyerleri geleceğe daha olumlu bakmaya başlarlar. Bu beklenti değişikliği yatırım yaklaşımlarını da değiştirir. O zaman kadar olumsuz beklentiler nedeniyle ertelenmiş bulunan yatırımlar yeniden devreye girmeye başlar. Olumlu beklentiler devam ettikçe güçlenir ve güçlendikçe bu kez yeni yatırımlar devreye girer.

Doğru yönde yapılmaya başlanan yapısal reformlar bir yandan ülke risklerini düşürürken bir yandan da ona paralel olarak toplumun beklentilerini değiştirip olumlu beklentilere dönüştürerek yeni yatırımların önünü açar.

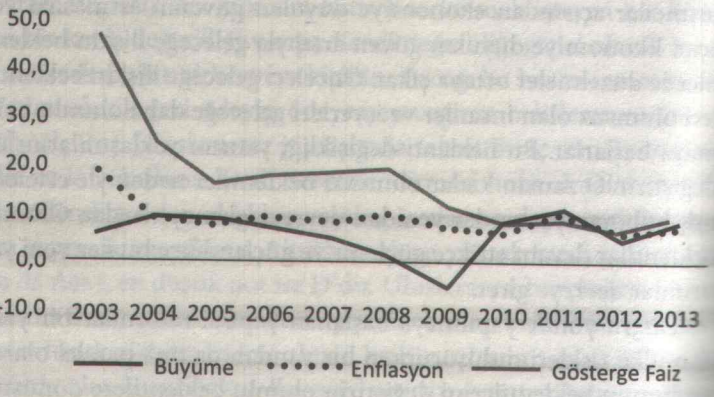
KURLARDA İSTİKRAR VE ENFLASYON DÜŞÜŞÜ

Hukukun üstünlüğü, demokrasinin iyileştirilmesi, insan ve hayvan haklarının geliştirilmesi, çevrenin korunması gibi ekonomi dışı ve merkez bankasını bağımsızlığı, istatistik kurumunun siyasetten soyutlanması gibi ekonomi alanındaki kurumsal reformların başlaması ilk aşamada yabancı sermayenin güvenini artıracağı için ülkeye yönelik yabancı sermaye yatırımlarının miktarını, dolayısıyla da döviz girişini artırır. Ülkeye döviz girişinin artması, kurların düşmesine ve yerli paranın güçlenmesine yol açar. Eğer ülkenin üretimi ithal girdilere dayanıyorsa kurlardaki düşüş enflasyonda da düşüşü getirir.

FAİZLERDE DÜŞÜŞ

Kurlarda başlayan düşüşün, ithal girdi maliyetlerini düşürmesinin bir sonucu olarak üretim maliyetlerini düşürmesi beklenir. Bu gelişme ortaya çıktığında, enflasyon artışında önce duraklama

Grafik 11: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programıyla Büyümedeki Yükselişin Yanında Enflasyon ve Faizlerde Yaşanan Düşüş (%)



(Grafikte kullanılan veriler için kaynak: TÜİK, GSYH ve TÜFE istatistikleri, gösterge faiz için Bloomberg HT.)

sonra da düşüş başlar. Enflasyon artışında düşüş eğilimine girilmesi faizlerde düşüşü de peşinden sürükler ve bu gelişimin sonucunda faizler düşer. Türkiye, bu olguyu 2001 ekonomik krizi sonrasında uyguladığı IMF destekli Güçlü Ekonomiye Geçiş Programıyla yaşamıştır. Program 2001-2008 yılları arasında IMF destekli olarak uygulanmış, 2008 yılı Mayıs'ında IMF programının tamamlanması sonrasında da 2013 yılına kadar IMF desteği olmaksızın uygulanmıştır.

Grafik 11 bu uygulamanın yarattığı olumlu gelişimi büyüme, enflasyon ve faizler açısından ortaya koymaktadır. Görüleceği gibi enflasyondaki düşüşe ve sonra da yüzde 10'un altında devam etmesine faizlerin verdiği tepki son derecede olumlu olmuş ve faizler de düşmüştür. Bütün bu gelişmelerde ekonomideki iyiye gidişin yarattığı olumlu beklentilerin katkısı önemli olmuştur.

Yapısal Reformlar Niçin Kolay Yapılamaz?

GENEL ZORLUKLAR

Bir alandaki yapısal reformu yapabilmek için o alanda gerek görülen yapı bozukluğunun nereden kaynaklandığı ve nasıl düzeltilebileceği konusunda iyi kötü bir görüş birliği olması gerekir. Mesela toplumun eğitim alanında yapısal reform ihtiyacı konusunda aynı görüşte olduğunu düşünelim. Buradaki sorun, bu reformun nasıl yapılacağı konusunda ortaya çıkar. Bu konuda görüş birliği olmadığını söylememiz mümkündür. Kimine göre eğitimde tümüyle bilimsel, sorgulayıcı ve analitik eğitime geçilmesi şarttır ve bunun için orta öğretimde biyoloji, jeoloji, felsefe, mantık, sosyoloji, psikoloji gibi derslere yer verilmesi ve bu derslerin sorgulayıcı bir tarzda okutulması gerekir. Kimine göre ise bu tür derslerin yerine din derslerinin ağırlıklı olması gerekir. Bir üçüncü grup ise bunların bir arada okutulmasını savunur. Buradaki kritik soru, "Bu üç tercihten hangisine yönelirsek yapısal reform yapmış oluruz" sorusudur. Buna karar verebilmenin en kestirme yolu bilimde, sanatta, felsefede, kültürde ileri gitmiş ülkelerin hangi yolu seçtiğine bakmaktan geçer. Bu aşamadaki ikinci kritik soruysa, "Bu görüşü bugün kabul ettirmek mümkün mü?" Bu soruya olumlu yanıt vermek kolay değil. O halde biz, eğitimde yapısal reformu bu benim çizdiğim çerçevede kolay kolay yapamayız. Son dönemde yaptıklarımız da zaten geçmişten kalan yapısal reformların terse döndürülmesinden başka bir şey değil. Yapısal reformun diğer alt alanlarının çoğu için de benzer görüş ayrılıklarının ortaya çıkması kaçınılmaz görünüyor.

Acaba üzerinde genel bir uzlaşma sağlanamayan sosyal ve siyasal alandaki yapısal reformları bir yana bırakıp da ekonomik alandaki yapısal reformları yapmak mümkün olabilir mi? Belki bunların bir bölümünü yapmak mümkün olabilir bu kadarı bizi 'muasır medeniyetler seviyesine' çıkarmaya yetmez. Türkiye için yıllar önce ekonomiyi düzeltmenin ön koşulu AB üyeliğiydi. Artık AB üyeliği, Türkiye'nin sosyal ve siyasal yapısını düzeltebilmek, bu alanlardaki yapısal reformları yapabilmek için gerekli bir adım durumuna geldi.

Türkiye'nin durumu sınıflar açısından da ilginçtir. Aristokrasi, Osmanlı'da da Cumhuriyet döneminde de olmamıştır. Bunun temel nedeni Osmanlı'da, batıda görülen feodal yapının olmamasıydı. Her ne kadar kendisine tımar adı altında toprak verilmiş insanlar olsa da bunlar hiçbir zaman kendi başlarına buyruk, sultan karşısında güçlü yerel güçler olamadılar. O nedenle bizde yerel yönetimler de güçlenemedi ve hep merkeze bağımlı kaldı. Dolayısıyla feodal beylikten aristokrasiye geçiş olmadı. Yerel yönetimlerin güçlenememesi Türkiye'de gerçek demokrasinin oluşmasının da önünde engel oldu.

Osmanlı'da da Türkiye'de de burjuvazi, hiçbir zaman gerçek anlamda bir sanayi ve ticaret burjuvazisi düzeyine çıkamadı. Daha çok, bir bölüm esnafın biraz daha üst düzey gelir elde etmesiyle sermaye sahibi olmasına dayalı bir esnaf burjuvazisi düzeyinde kaldı. Esnaf burjuvazisi ya küçük çapta işlerle uğraşan imalatçı ya da tüccar olarak küçük esnaf olarak kaldı ya da devletten aldığı işlerle zenginleşmeye yönelerek büyük esnaf konumuna geldi. Büyük esnaf, çoğunluk olarak devletten aldığı işlere dayandı ve dolayısıyla devletin dediklerinin dışına çıkmamaya özen gösterdi. O nedenle burjuvazi, az sayıdaki istisnası dışında, bizde daha ileri bir demokrasi, eğitimde bilime dayalı bir yapı kurulması ve yargının bağımsız olabilmesi için mücadele verecek bir bütünsel yaklaşıma ulaşamadı.

1960'lardan başlayarak güçlenir gibi görünen işçi sınıfı ise güç anlamında, son 30 yılda iyice geriye gitti. Bir dönem güçlenen sendikalar, askeri darbelerin de etkisiyle güçlerini yitirdiler ve bir

daha eski güçlerine kavuşamadılar. SGK kayıtlarına göre bugün Türkiye'de sendikalı işçi sayısı toplam işçi sayısının sadece yüzde 14'ünü oluşturuyor.

Özetle söylemek gerekirse gerçek anlamda burjuvazinin olmadığı bir yerde gerçek anlamda bir işçi sınıfı da olamıyor. Bu ikisi olmayınca demokrasi de ahbap çavuş demokrasisinden öteye gidemiyor ve yapısal reformlara açık olamıyor.

ALGI YANLIŞLARININ YARATTIĞI ZORLUKLAR

Türkiye, birçok alanda var olan zorlukların anlaşılması kolay olmayan ilginç bir ülkedir. Yabancılar bir yana, içinde yaşayanlar bile tam olarak neler olup bittiğini anlayamamaktadır. Bu anlaşılmazlığın temel nedenlerinden birisi okullarda okutulanlarla yaşamdaki olayların ters olmasındandır. Hatta çoğu insan bunu 'Burası Türkiye, burada teori sökmez' diye yorumlar.

Örneğin enflasyonun yüksek olduğu ve kur baskısı nedeniyle daha da yükselmesinin beklendiği bir ortamda, normal politika reaksiyonu merkez bankasının faiz artırmasıdır. Bizde sık sık bunun tersi yapılır: Enflasyon yüksek olduğu ve kur baskısıyla daha da yükselmesi beklendiği halde merkez bankası faiz indirimine gidebilir. Ya da Merkez Bankası faizi yükselterek sıkı para politikasına geçerken Maliye, vergileri düşürüp harcamaları artırarak gevşek maliye politikasına giriş yapabilir.

Türkiye'yi anlamanın belki de en kolay yolu birçok şeyi tersten okumak, sözcüklerin yerini değiştirmek ya da bazı sözcüklerde küçük değişiklikler yapmaktan geçer. O zaman kafanızı karıştıran bazı şeyler yerli yerine oturur. Tablo 20'de bu söylediğimize örnekler veriyoruz. Bu örnekler çoğaltılabilir. Türkiye'deki meselelere bir de böyle bakmayı öneririm. O zaman anlaşılmaz görünen birçok şeyi anladığınızı görebileceksiniz.

Türk toplumu, yanlış yönlendirmelerden çabuk etkilenen bir toplumdur. Bunların en tipi örneği faizin neden, enflasyonun sonuç olduğu yönündeki yanlış söylemin kabul edilmesi olarak karşımıza çıkıyor. 2021 yılının son dört ayında bu söylem bir kez da-

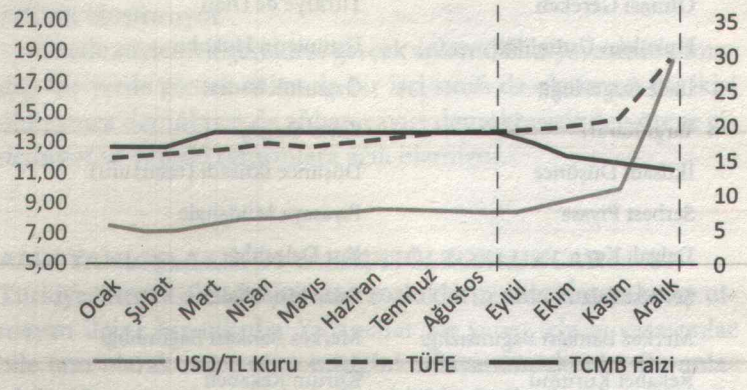
Tablo 20: Türkiye'yi Anlama Rehberi

Olması Gereken	Türkiye'de Olan
Hukukun Üstünlüğü	Üstünlerin Hukuku
İfade Özgürlüğü	Özgürlük İfadesi
Yargı Kararı	Karar Yargısı
İktisadi Düşünce	Düşünce İktisadı (tasarrufu)
Serbest Piyasa	Piyasaya Müdahale
Dalgalı Kur	Kur Dalgalılığı
Serbest Faiz	Faize Müdahale
Merkez Bankası Bağımsızlığı	Merkez Bankası Bağımlılığı
Rekabet Kurumu	Kurum Rekabeti
Para Politikası	Politika Parası
Maliye Politikası	Politika Maliyesi
Faiz Politikası	Politika Faizi
Cari Açık	Açık Cari (geçerli anlamında)
Bütçe Açığı	Açık Bütçesi
Görev Zararı	Zarar Görevi
Geniş İşsizlik	İşsizlik Genişliği
Enflasyonla Mücadele	Mücadele Enflasyonu
Gevşek Maliye Politikası	Maliye Politikası Gevşekliği

ha dile getirilince, merkez bankası politika faizini dört ay içinde yüzde 19'dan başlayarak yüzde 14'e kadar düşürdü. İddiaya göre bu indirimler sonucunda enflasyon düşecekti. Ne var ki, bu düzenin böyle işleyebilmesi için ekonomide risklerin yüksek olmaması gerekir. Eğer riskler yüksekse bu adımlar beklenen sonuçları vermez.

Grafik 12, sol eksende USD/TL kuru, sağ eksende Merkez Bankası (TCMB) faizi ve enflasyon (TÜFE) arasında 2021 yılı boyunca yaşanan ilişkileri gösteriyor.

Grafik 12: Merkez Bankası Faizi, USD/TL Kuru ve Enflasyon (TÜFE)



(Veriler için kaynaklar: TCMB her ayın ortalama döviz kuru, TCMB haftalık repo faizi oranları, TÜİK ay sonları TÜFE verileri)

Grafikten görüleceği gibi TCMB politika faizi yüzde 19 düzeyinde iken USD/TL kuru da enflasyon da hafif bir yükseliş içinde görünüyor. Bu dönemde, mesela TCMB faizi yüzde 20'ye çıkartsa, her ikisinde de ciddi düşüşler yaşanabilirdi. Eylül ayı içinde TCMB, 'faiz, enflasyonun nedenidir' yaklaşımı çerçevesinde enflasyonu düşürmek amacıyla politika faizini yüzde 19'dan 18'e düşürünce USD/TL kuru buna tepki vererek yükseldiyse de, bu yükseliş o arada enflasyona pek etki etmedi. Bunun nedeni kur etkisinin önce üretici fiyatlarında, sonra tüketici fiyatlarında görülmesidir. TCMB, Ekim ayında faizi yüzde 18'den 16'ya indirip bu yaklaşımda ısrarlı olduğunu ortaya koyunca kur yeniden yükseldi ve bu kez geriden gelen enflasyon artışı da benzer bir tepki verdi. Kasım ve Aralık aylarında faiz indirimi devam ederken hem kur hem de enflasyon yükseldi. Kırıklı çizginin sağ tarafı bize, "faiz, enflasyonun nedenidir" tezinin ne kadar yanlış bir tez olduğunu açıkça gösteriyor.

Tablo 21 bize Türkiye'nin dış borçlarını gösteriyor.

Tablo 21: Türkiye'nin Dış Borçları (Milyar USD)

	2020	2021 / II. Ç.	2021 / III. Ç.
Türkiye Dış Borç Stoku	**450,1**	**446,5**	**453,5**
Kamu Kesimi	173,1	179,8	188,2
TCMB	21,4	27,1	25,9
Özel Kesim	255,6	239,6	239,4

(Veriler için kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Borç Yönetimi Raporları)

Şimdi bu tablodaki verileri dönem sonu kurlarıyla TL'ye çevirelim ve bu dış borçların TL karşılıklarını hesaplayalım:

Tablo 22: Dış Borçların TL Karşılıkları

	2020	2021 / 6. Ay	Fark	2021 / III. Ç.	Fark
USD/TL	**7,44**	**8,55**		**13,30**	
Türkiye Dış Borç Stoku	3.349	3.818	469	6.032	2.683
Kamu Kesimi	1.288	1.537	249	2.503	1.215
TCMB	159	232	72	344	185
Özel Kesim	1.902	2.049	147	3.184	1.282

Eldeki son dış borç stoku verileri, 2021 yılının üçüncü çeyreğine ait. Buna göre Türkiye'nin toplam dış borç stoku 453,5 milyar dolar. 2020 yılı sonunda Türkiye'nin toplam dış borcu 450,1 milyar dolar, USD/TL kuru da 7,44 idi. Türkiye o tarihte bütün dış borcunu ödemek isteseydi (450,1 × 7,44 =) 3.349 milyar TL'ye ihtiyacı vardı. 2021 yılının ortasında toplam dış borcumuz 446,5 milyar Dolar, USD/TL kuru 8,55 idi. O tarihte ve o kurla toplam dış borcumuzun karşılığı 3.818 milyar TL idi. Aradaki fark 469 milyar TL tutuyordu. 2021 yıl sonunda USD/TL kuru 13,30 olarak gerçekleşti. Buna göre dış borçlarımızın TL karşılığı 6.032

milyar TL oldu. Bu, 2020 yılı sonuna göre dış borç stokumuzun TL karşılığının 2.683 milyar TL arttığını gösteriyor. Aslında dış borçlarımız dolar olarak sadece 3,4 milyar dolar arttığı halde, TL karşılığı 2.683 milyar TL (2 trilyon 683 milyar TL) artmış bulunuyor.

Oysa 2021 yıl sonu için USD/TL kur tahmini 9,16 idi. Eğer tahminlere uygun sonuçlansaydı dış borç yükünün TL karşılığı (453,5 × 9,16 =) 4.154 milyar TL ve 2020 sonuna göre fark (4.154 – 3.349 =) 805 milyar TL olacaktı. (2.683 – 805 =) 1.878 milyar (1 trilyon 878 milyar) TL'lik fark faiz indiriminin ülke ekonomisine maliyetidir.

Bu olumsuz gelişmelere karşın toplumun önemli bir kesimi bu gerçekleri görmezden gelmeye devam etmektedir.

Bütün bunlar yaratılan yanlış algıların sonucu olarak karşımızda duruyor ve yapısal reformlar için ciddi bir engel oluşturuyor.

YANLIŞ UYGULAMALARIN YAPISAL REFORMLARI ZORLAŞTIRMASI OLGUSU

Özelleştirme yanlışları

Yapısal reform paketinde yer alması gereken konuların en önemlilerine değindik. Bunlara eklenebilecek başka konular da var kuşkusuz. Örneğin, özelleştirme programı bunlardan birisidir. Özelleştirme, doğru yapıldığında kamu kesiminin sağlayamadığı maliyet düşüşünü ve verimlilik artışını getirebilecek bir eylemdir. Buna karşılık doğru yapılmadığı takdirde tamamen ters sonuçlar verebilir.

Türkiye'de yapılan özelleştirmelerin bazıları ne yazık ki üretimin artırılmasına, verimliliğin yükseltilmesine hizmet edecek yerde kurumun sahip olduğu değerli arsalara inşaat yapılarak para kazanılmasına hizmet etmekten öteye gidemedi.

Özelleştirme, gelir sağlayıcı bir reform olduğu için başlangıçta gelir kaybettirici olan yapısal reformlar için destek sağlayabile-

cek bir adımdır. Bu gelirleri, geçici ve kısmi ithal ikamesi gibi öteki yapısal reformların yaratacağı gelir kayıplarının telafisinde kullanmak mümkündür. O nedenle özelleştirme gibi geçici gelir artışı sağlayacak reformları yaparak elde edilecek geliri diğer reformlar için kullanmak önemlidir. Türkiye son yıllarda özelleştirmelerden 60 milyar doların üzerinde gelir sağladığı halde özelleştirme gelirlerini doğru alanlarda kullanmadı ve bu sayılan yapısal reformların hiçbirini yapmadı.

Özetle söylemek gerekirse yapısal reform paketinin önemli bir parçası olması gereken özelleştirme programı Türkiye'de yanlış uygulandığından kötü sonuçlar vererek toplumda yapısal reformlara karşı tepki doğmasının nedenlerinden birisi oldu.

Merkez Bankası rezervlerinin yanlış kullanılması

2019 yılı sonunda TCMB'nin swaplar hariç net rezervleri artı 20 milyar dolara yakındı. 2020 yılında eksiye dönen rezervler, 2021 yılı sonunda eksi 57 milyar dolar dolayına ulaştı. Bu gelişmeye bakıldığında TCMB'nin, enflasyondan düşük faiz politikası izlemek uğruna kurları belirli bir düzeyde tutabilmek için, kendi sahip olduğu rezervlerin yanı sıra zorunlu karşılıklar ve swap işlemleri yoluyla ödünç aldığı rezervleri ve bankaların kendisinde tuttuğu döviz ve altın mevduatını da kullanmış olduğu anlaşılıyor.

Rezervlerin kullanılmasıyla amaçlanan sonuçların alınıp alınmadığı, yanıtlanması gereken bir başka sorudur: (1) Rezervlerin kullanılması döviz kurlarının sabit kalmasını sağlayamadı. USD/TL kuru yükselmeye devam etti. (2) Faizi artırmamak için başvurulan rezerv kullanımı, faizlerin düşük tutulmasını da sağlayamadı. Tam tersine TCMB, piyasaya döviz sattıkça ve politika faizini düşürdükçe, piyasada hem kurlar hem de faizler yükselişini sürdürdü. (3) Türkiye'ye borç veren yabancılar TCMB'nin rezervlerini kaybettiğini görünce borç faizlerini arttırdılar, bunun sonucu olarak dış borçlanmanın maliyeti yükseldi.

Özetle söylemek gerekirse rezervlerin yanlış şekilde kullanılması yapısal reformlara başlamak için gereken rezervleri eksiye

düşürerek başlangıç için çok daha dezavantajlı bir durumun ortaya çıkmasına yol açmış oldu.

İmkânsız üçlü karşısında Türkiye'nin tutumu

Sermaye hareketlerinin serbest olduğu Türkiye'de iktidarın, bir yandan faizleri bir yandan da kurları denetleme çabasına girdiği görülüyor. Bu çerçevede üç temel sorunun yanıtını vermeye çalışacağız: (1) Türkiye'de sermaye hareketleri serbest mi? Mevcut uygulama çerçevesinde isteyen herkes parasıyla istediği dövizi satın alabildiğine, bankada döviz tevdiat hesabı açtırabildiğine göre sermaye hareketleri serbestliği geçerli demektir. (2) Faizler serbestçe belirlenebiliyor mu? Yakın zamanlara kadar faizler serbestçe belirlenebiliyordu. Merkez Bankası, bankalara açtığı kredinin faiziyle oynayarak kısa vadeli faizlere yön verse de bu uygulama sistemin özünü bozmuyordu. Zaten bütün dünyadaki uygulama da bu yöndeydi. Ne var ki son dönemde Merkez Bankası politika faizini enflasyonun altında belirlemeye (negatif reel faiz) başlayınca, bankalar da mevduata verilen faizi düşürmeye başladılar. Öte yandan bankalara bazı telkinler yapılarak faizlere dolaylı yollardan müdahale edildiği de bilinen bir gerçek. Kur korumalı mevduat sistemi olarak adlandırılan son düzenlemeyle bankaların mevduat faizlerine alt ve üst limitler konması, faizlere müdahale edildiğini açıkça ortaya koyuyor. (3) Kurlar serbestçe belirleniyor mu? Birkaç yıldır TL'nin yabancı paralara karşı hızla değer kaybetmesi nedeniyle kura müdahale ediliyor. Bu müdahale son dönemlerde iyice arttı. Müdahale, piyasaya hem Merkez Bankası hem de kamu bankaları aracılıyla döviz satılarak yapılıyor.

Durum tespiti bize, Türkiye'nin imkânsız üçlü kuralını görünürde ihlal ettiğini gösteriyor. Bu durumun gerçekten böyle olup olmadığını daha açık bir biçimde anlayabilmek için kur ve faize bir kez daha yakından bakalım. Kura müdahale edildiğini Merkez Bankası açıklamalarından ve hangi miktarlarda müdahale edildiğini de rezervlerdeki erimeden görebiliyoruz. Bu müdahale başarılı olabiliyor mu? Kısa süreli düşüşler gerçekleştirilse de bir başarı elde edilmiş görünmüyor. Müdahale bırakıldığında kur yeni-

den yükselişe geçiyor. Kura müdahale olsa bile görünürde TL, yabancı paralara karşı içerideki değer kaybından (enflasyon) daha fazla değer kaybediyor. Bu durumda kura müdahalenin, imkânsız üçlü kuralını bozacak kadar güçlü olmadığını söyleyebiliriz. Faiz meselesi biraz daha karışık görünse de, kurun durumundan pek de farklı değil. Merkez Bankası bankalara verdiği borcun faizini düşürse de bankaların kredi faizlerinde bir değişme olmadı.

Gerek kura gerekse faize yapılan müdahaleler imkânsız üçlü kuralının çizdiği çerçeveyi bozacak kadar güçlü ya da sonuç alıcı olmadığı için sistem, aksasa da çalışmaya devam edebiliyor. Buna karşılık bu tür müdahalelerin dışarıya verdiği görünüm Türkiye'nin ekonomik sisteme sürekli müdahale ettiği şeklinde oluyor ve sonuçta ülkenin risk primi yükseliyor.

Değerlendirme

Kuruluş aşamasında Atatürk Devrimleriyle sosyal, siyasal ve ekonomik alanlarda geniş kapsamlı bir yapısal reform paketini yaşama geçirerek kalkınma yolunda hızlı adımlar atan Türkiye, zaman içinde bu ivmeyi kaybetti. Son elli yılda bu gelişme yavaş yavaş karşı devrimlere kapıyı açtı ve Türkiye, yaptığı devrimlerin önemli bir bölümünü tersine çevirerek bugün içinde bulunduğumuz 'geriye giden ülke' görünümüne ulaştı. Türkiye'nin zaman içinde kısmen ya da tamamen kaybettiği niteliklerin en önemlilerini şöylece sıralayabiliriz: Hukukun üstünlüğü, yargı bağımsızlığı, yürütmenin yargı denetimine tabi olması, kamu kesimi atamalarında liyakatin tercih edilmesi, eğitimde kalite, laiklik, veri güvenirliği, ekonomide istikrar.

Türkiye bugün, sosyal, siyasal ve ekonomik alanlarda pek çok sıkıntının içinde bulunuyor. Bu sıkıntıları buraya kadar sıraladık, çözüm yollarını da göstermeye çalıştık. Değinmediğimiz nokta olarak geriye Türkiye'nin bu yapısal reformları yapmaya niyeti olup olmadığı meselesi kaldı. Bunun da ipuçlarını şimdiye kadar yazdıklarımızdan çıkarılabilir. Bu meselenin nasıl gelişeceğini anlamak için iki soruya yanıt vermemiz gerekiyor: (1) Siyasetçiler olası oy kayıplarına yol açabilecek şekilde bu yapısal reformlara girişebilirler mi? (2) Toplum bu şekilde yapılacak yapısal reformların ortaya çıkaracağı faturayı ödemeye hazır mı?

Yeni klasik iktisatçıların ortaya koyduğu çok önemli bir gerçek vardır: Eflasyon sorunu, para ve maliye politikaları aracılığıyla geçici ayarlamalar yapmakla çözümlenemez. Siyasal iktidarın, devlet giderlerini karşılama şekli, kamuoyunun siyasal iktidara güven duyacağı tarzda değiştirilmek zorundadır. Bir başka deyiş-

le ekonomik istikrar politikasının başarısı, siyasal iktidarın kredibilitesiyle yakından ilgilidir. Her şeyden önce kamuoyu, kamu kesimi finansman açıklarının para basılarak karşılanmadığını, Merkez Bankası'nın siyasal iktidardan bağımsız olduğunu görmelidir. İkinci önemli konu, alınan önlemlerin devamlılığının sağlanmasıyla, ya da daha açık bir ifadeyle bu tür sorunların ileride yeniden ortaya çıkmayacağına olan inancın yerleştirilmesiyle ilgilidir. Bunun da yolu, bütçe açıklarının düşürülmesindeki devamlılıktan geçmektedir.

Türkiye'nin 1980'ler boyunca gerçekleştirdiği yapısal değişimlere karşın 1994 yılı başında tekrar aynı noktaya gelmesinin ve 2001 krizi sonrası giriştiği güçlü ekonomiye geçiş programıyla başarıyı yakalayıp enflasyonu düşürmeye başlamışken 2021 yılında yeniden başa dönmesinin nedenleri ekonomik olmaktan çok siyasal nedenlerdir. Bunun en tipik örneği 'faizin neden, enflasyonun sonuç olduğu' tezidir. Enflasyona risk artışlarının yol açtığı bir ekonomide, faizi düşürerek riskleri daha da artırmak yoluyla çözüm aramanın bilim dışı bir yaklaşım olduğu görülemediği sürece çözüm o kolay değildir.

Yaptığımız bütün açıklama ve değerlendirmeler, Türkiye'de gerek kurumsal düzenlemelerin gerekse ekonomi politikasının siyasal kararlılık olmaksızın yürütülemeyeceğini ortaya koyuyor. Vardığımız en acı sonuç budur. Genelde, bu konulardan bazıları tümüyle teknik çalışmalarla ve son noktaya kadar siyasal iktidarın bilgisine gerek göstermeksizin çözülebilecek konulardır. Buna rağmen, başlangıçtan itibaren siyasal karara gereksinim gösterir bir şekle dönüşmüş teknik konuların çoğu siyaset malzemesi haline getirilip uzlaşma zeminleri yok edilmiştir. O nedenle, Türkiye'nin siyasal kadrolarının işi, gelişmiş ülkelerin siyasal kadrolarından çok daha zordur. Çünkü o siyasal kadrolar, kendi siyaset yetkilerini kısıtlayacak önlemleri kendileri almak; yasama organını, hükümete hesap vermekten çıkarıp tam tersine hesap soran bir organ konumuna getirmek zorundadır.

Öte yandan toplum da aynı özveriye hazır olmak durumundadır. Bu aşamada topluma öncülük etmesi gereken ve belki de

en yüksek özveriyi göstermesi gereken sınıf burjuva sınıfıdır. Daha önce değindiğimiz gibi Türkiye'de gerçek bir burjuva sınıfı olmadığı ve bizdeki görünümüyle bir esnaf burjuvazisinden öte geçemeyen bir sınıf olduğu için, bu dediğimiz hiç de kolay değildir. Çünkü esnaf tutucudur ve daha önce değindiğimiz sosyal ve siyasal reformlara aldırmaz, ekonomi önceliğidir, aç kalmadığı, işini kaybetmediği sürece diğer konularla ilgilenmez. Onun için laiklik, demokrasi, hukukun üstünlüğü gibi kavramlar bu sınıfa uzaktır.

Geriye bu kavramları savunabilecek tek sınıf olarak işçi sınıfı kalıyor. Ancak o da sendika gücünü büyük ölçüde yitirdiği için, sesini yeterince güçlü olarak çıkaramaz durumdadır.

Sonuçta bir bütün olarak daha iyiyi, daha uygar olanı talep etmek yerine her kesim kendisiyle ilgili taleplerde bulunmaya yöneliyor. Bunlar da toplu bir talebe dönüşmediği için karşılık bulamıyor. Bunun en tipik örneği Boğaziçi Üniversitesi öğretim üyeleri ve öğrencilerinin, kabul edilmiş yöntemler dışında atanmış olan rektöre karşı gösterdiği direnistir. Bu direniş, Boğaziçi Üniversitesi öğrencileri, öğretim üyeleri ve dışarıdan birkaç destekçi dışında toplumsal bir destek elde edememiş görünüyor.

Ekonomi, hangi sistem içinde ele alınıyorsa o sistemin ideolojisine göre biçimlenir. Bu çerçeveden bakarsak kapitalist, sosyalist sistemlerin ve karma ekonomik sistemin ayrı bir ekonomisi olduğunu ve dolayısıyla ekonominin, ideolojiden soyutlanmasının mümkün olmadığını söylememiz mümkündür. Ne kadar matematiksel modellemelere geçilse ne kadar objektif olunsa da ekonomi, içinde çalıştığı sistemin ideolojisinden soyutlanamaz.

Ekonomi, ideolojiden soyutlanamaz ama acaba siyasetten soyutlanabilir mi? Tam olarak olmasa da ekonominin kısmen siyasetten soyutlanması yolunda atılmış pek çok adım var. Bunların en başında birçok ülkede merkez bankalarına tanınan bağımsızlık geliyor. Merkez bankalarının bağımsızlığı demek ekonomi politikasının en temel araçlarından olan para politikasının (yani faiz politikası, açık piyasa işlemleri, zorunlu karşılıklar) siyaset dışında yönetilmesi demektir. Benzer biçimde doğal tekellerin yönetiminin bağımsız kuruluşlara devredilmesi, bütçeyi disipline etmek

için mali kural konulması da aynı mantıktan yola çıkıyor. Belki bunlardan daha ileri bir adım, anayasal ekonomi ya da kurallara bağlanmış ekonomi yaklaşımıdır. Bütün bu adımlar, ekonomiyi günlük siyasetten soyutlama çabasının parçalarıdır. Bunlardan belirli ölçülerde yarar sağlanmıştır. Örneğin, gelişmiş ekonomilerde siyasal iktidar, merkez bankasının belirleyeceği faize ya da enflasyonla mücadele politikasına karışmıyor, bu yönde bir mesaj bile vermiyor. Bağımsız kurullara yapılan atamalar gerçekten de liyakat esası gözetilerek yapılıyor. Böyle olunca da ekonomi politikası çok daha bilime dayalı esaslar içinde yürütülebiliyor.

Bizdeki kuralların, içinde yaşadığımız gelişmiş kapitalist ülke kurallarından görünüşte pek farkı yok. Merkez Bankası'nın bağımsızlığı yasal teminat altında görünüyor, bankacılık veya doğal tekeller konusunda düzenleme ve denetleme yapan kurumların mevzuatı gelişmiş ülkelerdekinden pek farklı görünmüyor. Ne var ki siyasal iktidar, merkez bankasının faiz artırımına, indirimine ya da bu konuda hareketsiz kalmasına sürekli tepki veriyor, süreleri dolmadan bağımsız kurulların yönetimlerini değiştiriyor. Merkez Bankası'nın bağımsızlığına ilişkin yasayı çıkaran da o bağımsızlığa katlanamayan da aynı siyasal iktidar.

Bizdeki en ciddi sorun yasalara yazdığımız şeyleri inanarak değil mecbur kaldığımız için yazmış olmamızdan kaynaklanıyor. Öyle olunca da uygulamada kurallar yasada yazıldığı şekliyle kalıyor.

Godot'yu Beklerken, İrlandalı yazar Samuel Beckett'in en ünlü eseridir. Absürd tiyatronun önde gelen örnekleri arasında sayılan oyunun iki ana karakteri, Wladimir ve Estragon (Didi ve Gogo), bir türlü gelmeyen Godot'yu beklerler. Bu bekleme süresince Wladimir ve Estragon, konuşmaya bile değmeyecek, sıradan konuları konuşur dururlar. Beckett, bu anlamsız bekleme ve o sıradaki değersiz konuşmalar aracılığıyla bir yandan yaşamın yani varoluşun saçmalığını, bir yandan da insanların sürekli bir kurtarıcı beklemeye olan bağımlılığını vurgular. Wladimir ve Estragon, Godot'yu beklemekle saçma bir iş yaptıklarının farkında olsalar bile bu saçmalıktan bir türlü vazgeçemezler.

Bu oyunda anlatıldığı gibi geleceği biçimlendirme yönünde bir eyleme girişme umutları kalmamış olan insanların, bilinmez birisinin gelip bir şeyler yapmasını, kendilerini içinde bulundukları durumdan kurtarmasını beklemelerine 'Godot Kompleksi' adı verilebilir. Bu kompleks bizim toplumumuzda oldukça yaygındır. Şirkette ya da ülkede işlerin kötüye gittiğini düşünen insanlar hep bir kurtarıcının gelmesini bekler durur ve aslında bu gibi sıkıntılı durumlarda kurtarıcının kendilerinden başkası olmadığını göremezler.

Atatürk Devrimlerini yapısal reformların en önemli adımları olarak tanımlamıştık. Acaba bugün o devrimlerin durumu nasıl? (Tablo 23)

Tablo 23: Atatürk Devrimlerinin Bugünkü Durumu

Atatürk Devrimleri	Bugünkü Durumu
Laiklik	Etkinliğini yitirmiş durumda
Tekke, zaviye ve türbelerin kapatılması	Tekrar açıldılar
Lakap ve unvanların kaldırılması	Tekrar ortaya çıktılar
Öğretimin birleştirilmesi	Öğretim birliği kaybedildi
Dil devrimi	Karşı devrimlerle iyice yıpratıldı
Üniversite reformu	Deforma dönüştü
Örnek çiftliklerin kurulması	Özelleştirildiler ve niteliklerini kaybettiler
Sanayi Teşvik Kanunu	Yerini inşaat teşviki aldı
Medeni Kanun'un kabulü	Pek çok zorlama söz konusu

Yapısal reformlara başlamak için en doğru hamle bu kayıpları yeniden kazanmaya çalışmak olabilir.

Yunan mitolojisinin en önemli figürlerinden olan Zeus, tanrılara ait olan ve yeryüzüne götürülmesi yasak olan ateşi, tanrılar katından çalarak insanlara götürdüğü için Prometheus'u ceza-

landırır. Zeus, demirci tanrı Hephaistos'a Prometheus'u çırılçıplak olarak Kafkas Dağları'nda bir kayaya zincirleyip bırakmasını emreder. Hephaistos bu emri yerine getirir ve Prometheus'u Kafkas Dağları'nda zincire vurur. Zeus'un görevlendirdiği bir kartal her gün gelip Prometheus'un karaciğerini yer. Geceleri yenilenen karaciğer gündüz yeniden kartal tarafından yenilmeye hazırlanır. Bu böyle devam edip gider. Zeus, Prometheus'u sonsuz bir cezaya çarptırsa da hırsını alamaz ve ateşten yararlanan insanoğlunu da cezalandırmak ister. Balçıktan yarattığı tanrısal güzellikte ve zeki Pandora'yı, Prometheus'un kardeşi Epimetheus'a eş olarak gönderir. Gönderirken de yanına topraktan yapılmış kapalı bir küp verir. Bu küpün kapağı asla açılmamalıdır. Epimetheus ağabeyi Prometheus'un, "Zeus'dan gelecek hiçbir şeyi kabul etme!" uyarısına karşın Pandora'nın güzelliğine dayanamaz ve onunla evlenir. Pandora, bir zaman sonra merakına yenik düşer ve küpün kapağını açar. Açmasıyla birlikte küpün içine doldurulmuş bulunan bütün kötülükler dışarı çıkar ve dünyaya yayılır. Pandora, son bir çabayla küpün kapağını kapatır. Biraz sonra kutunun içinden gelen bir ses duyar. Kutunun kapağını açmasını isteyen bu ses, kutuya gizlice bırakılmış olan umudun sesidir.

Küpün içinde kalan umut insanların içindeki umudu temsil eder. Umut her zaman vardır ama bütün mesele o içerideki umudu dışarı çıkarıp yararlı bir işe dönüştürebilmektir. Yoksa umut sonsuza dek umut olarak kalır.

EK-1

Yapısal Reform Paketi: Toplu ve Özet Gösterim

Sosyal Sorunlar	Çözüm Önerisi
Hukukun üstünlüğü ve yargı bağımsızlığı	Güçler ayrımına dönüş ve Hakimler ve Savcılar Kurulunda yargı dışında kimsenin olmaması yolunda yasa değişikliği
Düşünce ve ifade özgürlüğü	1961 Anayasası'ndaki hükme dönüş
Laiklik	Din ve devlet işlerinin kesin ayrımı
Eğitim	Öğretim birliği ilkesine dönüş, bilime dayalı eğitime geçiş, YÖK'ün kaldırılması, üniversite özerkliği
Medya	Medya patronlarının başka işle uğraşmasının yasaklanması
Çevre	Yasal cezaların caydırıcı hale getirilmesi
Siyasal Sorunlar	
Genel sorunlar	YSK'nin bağımsızlığı, lider hegemonyasının kaldırılması
Kürt meselesi	Bölgeye ve Kürtlere özel sosyal ve ekonomik program
Dış Politika Sorunları	
Komşularla sorunlar	Komşularla sorunları çözmek için diplomatik girişimler
AB ile ilişkiler	AB ile yeniden tam üyelik müzakerelerine başlamak
Kamu Hizmeti ve Liyakat	
	Liyakate dayalı atama sisteminin yerleştirilmesi

Ekonomik ve Mali Sorunlar	Çözüm Önerisi
Büyümeyi, ithalata bağımlılıktan kurtarmak	Geçici ve kısmi ithal ikamesi ve teşviklerin rekabet edebilir ürün teşvikine yönlendirilmesi
Vergi reformu	Dolaysız ve dolaylı vergi dengesizliğinin düzeltilmesi
Enerji faturasının azaltılması	Alternatif enerji kaynaklarına yönelişin desteklenmesi
Faiz politikası	Faiz takıntısının terk edilmesi
Veri güvenilirliği	Yasal değişiklikler
Rekabet eşitliği	Kamu kurumlarının da rekabet kapsamına dahil edilmesi
Kayıt dışılığın önlenmesi	Risklerin hızla düşürülmesi
Dış borçlar sorunu	Risk düşüşü sonucu borçlanma maliyetinin düşürülmesi
Borç üstlenimli projeler	Kamulaştırma
Dövizle iç borçlanma	Yasayla yasaklanması gerekir
Dolarizasyon sorunu	Risk düşüşü ve reel faize dönüşle TL'ye güvenin sağlanması
Yabancı sermayeyi	Yabancı sermayeyi inşaat yerine sanayi üretimine yönlendirmek
Teşvikler	Marka yaratmaya yönelik ürün destekleri
Sektörel Reformlar	**Çözüm Önerisi**
Bankacılık ve finans	BDDK ve TMSF üzerinden siyasal baskının kaldırılması
Reel kesim reformu	Bankacılık sektöründe yapılanlara benzer düzenlemelere gidilmesi
Tarım ve hayvancılık reformu	Üretimi artırıcı, göçü önlyici desteklerin sağlanması
Sosyal güvenlik ve sağlık	Bir sektör raporu çerçevesinde sorunların çözümlenmesi

Kurumsal Reformlar	Çözüm Önerisi
Merkez Bankası bağımsızlığı	İktidarın yasaya uymasını sağlayıcı düzenlemeler
Müsteşarlıkların yeniden ihdası	Yasal değişiklik yapılması
DPT'nin yeniden kurulması	Yasa çıkarılması
TÜİK'in bağımsızlığı	TÜİK çalışanlarının ücretlerinin bir havuzdan ödenmesi
Yargı denetiminin sağlanması	1961 Anayasası'ndaki hükmün yeniden kabulü
Vergi denetimi etkinliği	Vergi denetimi bağımsız bir yapıya kavuşturulmalı

EK-2

Yapısal Reform Paketi: Acil İşler Sıralaması

İlk Aşamada Yapılması Gereken Reformlar
Yargı bağımsızlığı ve hukukun üstünlüğünün derhal hayata geçirilmesi
Yüksek Seçim Kurulu'nun bağımsızlığının sağlanması
Merkez Bankası'nın bağımsızlığının sağlanması
Pozitif reel faize dönüş
Komşularla sorunların çözümü için diplomatik girişimler
Müsteşarlıkların yeniden ihdası
DPT'nin yeniden kurulması
Tarım sektörünün sorunlarının çözümü için çalışma grubu oluşturulması

Kaynakça

Atatürk, *Nutuk*, T. İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2017

Acabey, Mehmet Beşir, Basın Özgürlüğü ve Bu Özgürlüğün Bir Sınırı Olarak Kişilik Hakkı. https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/179428

Acemoğlu, Daron-Robinson, James A., *Ulusların Düşüşü*, (Çev.: Faruk R. Yedioğlu), Doğan Kitap, İstanbul, 2015.

——, *Dar Koridor*, (Çev.: Yüksel Taşkın), Doğan Kitap, İstanbul, 2020

Akıncı, Turan, *Demokrat Parti 1946-1960*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2021

Aktan, Coşkun Can, "İdeal Devlet ve İyi Yönetim: Temel İlkeler, Kurallar ve Kurumlar", *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, C. 7, S. 1, 2015

Alkin, Emre, *İktisattan Çıkış*, Destek Yayınları, İstanbul, 2019

Arzova, Burak-Atakişi, Ahmet-Ekmekçi, Utku, *Endekslerle Türkiye Ekonomisi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2020

Beckett, Samuel, *Godot'yu Beklerken* (Çev.: Pınar Aziz, Volga Serin), Kabalcı Yayınları, 2021.

Beaud, Michel, *Kapitalizmin Tarihi*, (Çev.: Fikret Başkaya), Dost Kitabevi, İstanbul, 2003.

Yaylalı, Mustafa, "Hukuk Devleti ve Hukukun Üstünlüğü Kavramları: Albert Venn Dicey ve Hans Kelsen", *Liberal Düşünce Dergisi*, S. 91-92, 2018

Bordon, Anna Rose-Ebeke, Christian-Shirono, Kazuko, When do Structural Reforms Work? On the Role of the Business Cycle and Macroeconomic Policies, IMF Working Papers, 16/62

Cem, İsmail, *Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi*, T. İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2016

Çolak, Ömer Faruk, Gökçe, Atilla, *Enflasyon Hedeflemesi*, Efil Yayınları, Ankara, 2021

Davis, Jeffrey M. (Editör), Macroeconomic Adjustment: Policy Instruments and Issues, IMF Institute, 1992

Eğilmez, Mahfi, *Tarihsel Süreç İçinde Dünya Ekonomisi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2018

—, *Türkiye Ekonomisi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2020

—, *Değişim Sürecinde Türkiye*, 21. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2021

—, Magna Carta Libertatum https://www.mahfiegilmez.com/2012/04/magna-carta-libertatum.html

Erdem, Kaya, *Neden Başaramıyoruz?*, Doğan Kitap, İstanbul, 2021

Freedom House, Freedom World, 2019

Heidhues, Franz-Obare, Gideon, Lessons From Structural Adjustment Programmes and Their Effects on Afrika, *Quarterly Journal of International Agriculture* 50 (2011), No. 1: 55-64

İlzkovitz, Fabienne-Dierx Adriaan, Structural Reforms: A European Perspective, *Reflects et Perspectives de la vie Economique*, 2011/3, Sayfa: 13-26

IMF, World Economic Outlook, April, 2021

Jafarey, V.A., 5 Structural Adjustment and the Role of the IMF, 1992, https://www.elibrary.imf.org/view/books/071/06528-9781557753021-en/ch05.xml

Karayalçın, Yaşar, Hukukun Üstünlüğü, https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/36567

Kongar, Emre, *21'inci Yüzyılda* Türkiye, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2012

Köse, Ahmet Haşim, (Söyleşi), *Ayrıntı Dergisi*, 15 Ocak 2022

Minsky, Hyman P., *İstikrarsız Bir Ekonominin İstikrarı*, (Çev.; Oğuz Esen), Efil Yayınları, Ankara, 2013

Ortiz-Opina, Esteban-Lippolis, Nicolas, Structural Transformation: how did today's rich countries become 'deindustrialized'? May 26, 2017, Our World in Data

Piketty, Thomas, *Yirmi Birinci Yüzyılda Kapital* (Çev.: Hande Koçak), T. İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2014

Raoul Wallenberg Institute, *Hukukun Üstünlüğü: Politikacılar İçin Kılavuz*, (Çev.: Musa Toprak), Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara

Reinhart, Carmen M.-S. Rogoff, Kenneth, *Bu Defa Farklı*, (Çev.: Levent Konyar), NTV Yayınları, İstanbul, 2010

Rodrik, Dani, *Daha Adil Daha Makul Bir Küresel Ekonomi Mümkün mü?* (Çevirenler: Akın Emre Pilgir, Mahmut Tekçe), Domingo Yayınları, İstanbul, 2019

Serraj, Rachid-Pingali, Prabhu (editörler), (Çevirenler: Ahmet Necdet Öğütçü, Deniz Kılınç), *Tarım ve Gıdada Yatırım Trendleri*, Scala Yayıncılık, İstanbul, 2021

Sungur, Zahide, Demokrat Parti Döneminde Tarım Politikaları ve Etkileri https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/181882

The Economist Intelligence Unit, Democracy Index, 2020

Toprak, Ece Güner, *Başarabiliriz, Demokratik Bir Anayasa Önerisi*, Doğan Kitap, İstanbul, 2021

Türkiye Ekonomisinde Kalkınma ve Dönüşüm, Taner Berksoy'a Armağan, (Derleyenler: Erhan Aslanoğlu, Nazım Engin, Oral Erdoğan, Burhan Can Karahasan, Kenan Tata), İmge Kitabevi, İstanbul, 2018

Uzunoğlu, Sadi, Gökhan Sönmezler, İsmail Orçun Gündüz (editörler), *Güncel Ekonomik Sorunlar: Borç Çıkmazı*, Literatür Yayınları, İstanbul, 2021

World Justice Project: Rule of Law Index, 2020

Yıldırım, Ali Ekber, *Üretme Tüket*, Sia Yayınları, İstanbul, 2020

Yapısal reformlar ülkeden ülkeye farklılık gösterir. Hukukun üstünlüğünü kabul etmiş ve uygulamasına da yansıtmış, demokratik düzeni işlerlik kazanmış, eğitimini bilimsel temellere dayandırmış, düşünce ve ifade özgürlüğünü içselleştirmiş toplumlarda yapısal reformlar daha çok ekonomik konuları kapsar.

Türkiye gibi bu konuları çözümleyememiş ülkelerde ise ekonomik alandaki reformlar yapısal reformlar için yeterli değildir. Bu ülkelerde hukukun üstünlüğü konusunun öncelikler arasında olması gerekmektedir.

Bu kitap Türkiye'de sosyal, siyasal ve ekonomik alanda yapılması gerekenleri ve sorunların kaynağını tartışıyor.

www.remzi.com.tr

ISBN 978-975-14-2088-6

9 789751 420886

₺40,00

KDV'den muaftır