

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler

Bağımsız Sosyal Bilimciler - İktisat Grubu (*)

Sunuş

Türkiye, IMF ve Dünya Bankası yönlendirmesinde, küresel sermayenin isteklerine uygun bir yeniden yapılanma süreci yaşıyor. Kuramsal kökenleri neoliberal dünya görüşüne dayanan bu yönelim, ekonomik ve toplumsal yapıda kuralsızlaştırmaya yol açan bir dizi yapısal dönüşümü hedeflemekte ve ülkenin geleceğini bütünüyle “piyasa güçlerinin” denetimsiz ve başı boş işleyişine terk etmektedir. Bu yönelim, Türkiye'nin dünya ekonomisiyle düşük vasıflı emek yoğun teknolojiler ile üretim yapan bir çevre ekonomisi biçiminde bütünleşmesinde yepyeni bir evreyi teşkil etmektedir. 15 Mayıs tarihinde açıklanan “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” olarak adlandırılan istikrar programı da bu sürecin son halkasıdır.

Program esas olarak kamu kesiminin olumsuz borç dinamiğinin kırılması ve bu amaca uygun olarak para ve mali piyasaların yeniden yapılandırılarak, bankacılık kesimine işlerlik kazandırılmasını amaçlamaktadır. Öte yandan programda ülkemizin kalkınma sorununa yönelik hiç bir çözüm önerilmemektedir. Hiç bir sanayileşme hedefi olmayan program, Türkiye’de 1980’li yıllardan bu yana sürdürülmekte olan ucuz-marjinalleşmiş emeğe ve taşeronlaşmaya dayalı ihracat yapısını dönüştürecek, ulusal sanayi rekabet gücünü geli-

(*) <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/iktisatg.htm>

tirecek bir strateji sunmak bir yana, bu yönde bir vizyona dahi sahip değildir. Bunun da ötesinde özelleştirmeler yoluyla stratejik sektörlerin terk edilmesi ve yer üstü ve yer altı kaynaklarımızın giderek yabancı tekelci sermayenin güdü-
müne bırakılması hedeflenmektedir.

Sunuş yazısında topluma “daha iyi eğitim, daha iyi sağlık ve daha iyi ada-
let” vaadinde bulunan program, bu alanlara ilişkin de hiç bir somut öneri içer-
memektedir. Toplumsal sonuçları bakımından geniş halk kitlelerinin geçim sı-
kıntısının derinleşmesi, gecekondulaşma ve kentsel varoşların artması, eğitim
ve sağlık kurumlarının daha da güç kaybetmesinin kaçınılmaz olduğu bu prog-
ram, adaletin değil adaletsizliğin arttığı bir dönüşüme yol açacaktır.

Bu çerçevede değerlendirildiğinde, mevcut program öncelikle *parasal ser-
mayenin krizden çıkış programı* niteliğindedir.

Bağımsız Sosyal Bilimciler – İktisat Grubu (**) olarak bir araya gelmiş
bulunan bizler, bu çalışmada, hiç bir alternatif seçeneğinin bulunmadığı savı-
yla topluma sunulan, “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”nın asıl amaçlarını ve
ülkemizde yol açacağı kaçınılmaz dönüşümleri kamuoyuna duyurmayı görev
bilmekteyiz. İktisat politikası arayışları açısından savunulabilecek en son sav,
seçeneklerin alternatifsizliğidir. Unutulmamalıdır ki farklı toplumsal kesimle-
rin gereksinim ve taleplerini karşılayacak farklı iktisat politikalarını tasarla-
mak her zaman mümkündür. Bir iktisat politikasını başarıyla uygulayabilmek
geniş toplumsal ve siyasi destek gerektirir. Toplumsal ve siyasi desteğin de-
mokratik koşullarda oluşturulması ise, kuşkusuz, halkın gerçek iradesini yan-
sıtan bir program ile gerçekleştirilebilir.

Kabul edilemeyecek olan, belirli bir toplumsal sınıf ya da kesimin çıkarları
doğrultusunda oluşturulan bir programın, demokratik hiç bir gelenek ile bağ-
daşmayacak biçimde, zorlama takvimlerle topluma dayatılmasıdır.

(**) Bu çalışma, Korkut Boratav, Nazif Ekzen, Yakup Kepenek, Aziz Konukman, Ahmet
Köse, Oğuz Oyan, Cem Somel, Sinan Sönmez, Fikret Şenses, Oktar Türel, İşaya Üşür,
Galip Yalman, Erinç Yeldan tarafından kaleme alınmıştır. Yazarlar, bu çalışma boyun-
ca gösterdikleri yakın destek ve değerli eleştiri ve yorumlarından dolayı Deniz Akagül,
Hacer Ansal, Ali Rıza Aydın, Pınar Bedirhanoğlu, Aydın Çeçen, Fatma Doğruel, Suut
Doğruel, Alper Güzel, Oya Köymen, Özlem Onaran, Ahmet Öncü, İzzettin Önder, Ler-
zan Özkale, Erdal Özmen, Arslan Sonat, Serdar Şahinkaya, Serap Aşık Türüt, Ebru
Voyvoda ve Nurhan Yentürk'e teşekkür borçludur.

I. Giriş

Türkiye, 2000 yılı boyunca uygulamış olduğu “kur çapasına dayalı enflasyon düşürme” programının ard arda yaşanan iki krizle çökmesini izleyerek, 14 Nisan ve 15 Mayıs tarihlerinde iki aşamada açıklanan yeni bir istikrar programını uygulamaya koymuş bulunuyor. Önceleri “ulusal program”, daha sonra da “güçlü ekonomiye geçiş programı” (GEGP) (1) olarak tanımlanan yeni istikrar arayışının temel amacı kamuoyuna “...güven bunalımını ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak ve ...bir daha geri dönülmecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmak” şeklinde duyuruldu.

GEGP’ye göre “eski düzene” dönmek artık mümkün değildir. Program, siyaset ve ekonomi alanlarının ayrıştırılması temelinde, devletin fonksiyonlarının esas itibariyle “denetim” ve “eğitim, sağlık ve adalet” gibi kamu hizmetleri ile sınırlanacağı bir düzeni hedeflediği iddiasındadır. İnsanca bir yaşam için eğitim, sağlık ve diğer kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi gerektiğine kuşku yoktur. Ancak önerilen program bu temel ihtiyaçların ‘daha iyi’ karşılanmasını gerçekleştirmek bir yana, toplumsal eşitsizlikleri daha da artırarak, mevcut toplumsal ve ekonomik sorunları derinleştirecektir. Öte yandan, son yirmi yıldır ekonomi yönetiminin bir rant yaratma faaliyetine dönüşmesine karşı ortaya çıkan tepkiler haklı olmakla beraber, bunu önlemenin yöntemi, neoliberal siyasal iktisat yaklaşımının önermeleri doğrultusunda siyaseti ekonomiden ayrıştırmak olamaz. Çünkü siyaset ile ekonomi alanlarını ayrıştırma iddiasının kapitalizmde kuramsal veya pratik hiçbir geçerliği yoktur.

Bu programın oluşturulması, Türkiye’nin dünya ile ilişkilerinden kopuk bir olgu değildir. GEGP, 24 Ocak 1980 tarihinde başlayan ve Türkiye’nin dünya ekonomisi ile düşük vasıflı emek ile üretilen metalar üreten bir çevre ekonomisi biçiminde bütünleşmesinde yepyeni bir evreyi teşkil eden sürecin son halkasıdır. Bu bütünleşme biçimi, Türkiye ile dış dünya arasında her türlü mal, hizmet ve sermaye hareketlerinin üzerindeki denetimleri kaldırmağa

(1) **Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı: Hedefler, Politikalar ve Uygulamalar**, Mayıs 2001, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Matbaası Ankara.

yöneliktir. Oysa Türkiye'nin ve diğer az gelişmiş ülkelerin tarihi göstermektedir ki, serbestleştirme lehindeki savların aksine, gelişmiş ülkelerle bizimki gibi az gelişmiş ülkeler arasında denetimsiz mal ve hizmet ticareti ve sermaye hareketleri az gelişmişliği derinleştirmekte ve az gelişmiş ülkeleri bunalımdan bunalıma sürüklemektedir. Nitekim, ülkemizde 1980'den bu yana sürdürülen neoliberal uygulamalar, beklenenin aksine, ulusal tasarrufları artırmamış, yatırım hacmini genişletmemiş ve istikrarlı bir büyüme ortamını bir türlü sağlayamamıştır.

Bu çerçeveden bakıldığında GEGP, son on yılda istikrarsızlık – kriz – yavaş büyüme – istikrarsızlık sarmalında bocalayan Türkiye ekonomisinin yapısal sorunlarına nasıl bir çözüm getirmektedir? Getirdiği iktisadî tedbirler ve hedefler açısından ne kadar “yeni” bir programdır ve başarısız olan “2000 Enflasyonu Düşürme” programından ne ölçüde farklılaşmaktadır? Her iki programın da hedeflediği yeniden yapılanma Türkiye toplumunun birikmiş sorunlarına çözümler mi getirecektir, yoksa bu sorunları derinleştirecek midir?

I. GEGP Neyi Hedefliyor?

Programın temel hedefi, “sürdürülemez boyutlara” varmış olan kamu borçlarına yol açan “borç dinamiğinin” ortadan kaldırılarak Türkiye ekonomisinin “bugünkü gibi olağanüstü bir dış yardıma muhtaç kalmayacak” bir yapıya kavuşturulmasıdır. Bu uzun vadeli temel hedefe ulaşmanın ana şartı ise makroekonomik dengelerin kurulmasıdır. Ancak söz konusu dengenin kurulması, ekonomide kısa vadede bir daralmayı gerektirmekte; bu ise toplumun değişik kesimlerinin fedakârlığını gerekli kılmaktadır. Nitekim, GEGP ilk yılı olan 2001 yılı için millî gelirden %3.0 düzeyinde bir daralma; ve ardından 2002'de %5, 2003'de ise %6 artış hızı öngörmektedir.

Bu süreçte tüketici fiyatları endeksi artış hızı 2001 yılında %52.5, 2002'de %20.0, 2003'de de %15.0 olarak tahmin edilmektedir. Konsolide bütçeden net faiz ödemelerinin millî gelire oranı ise 2001'de %20.1, 2002'de %19.1, 2003'de de %16.1 olacaktır. Kamu kesiminin net borç stokunun millî gelire oranının aynı yıllarda, sırasıyla, %78.5, %70.4, ve %64.9 olacağı öngörülmektedir. Bu oranlar içinde geçen net iç borçların milli gelir içindeki payının 2001'de %44.3, 2002'de %42.1, 2003'de %41.5 olacağı hesaplanmaktadır.

dır. Net iç borç stokunun millî gelire oranının enflasyonu düşürme programının uygulamaya konulduğu 1999 yılında %40.9 olduğu düşünülürse, Türkiye ekonomisinin mevcut “istikrar” programının sonunda gelinecek noktada, iç borç stoku IMF programının ilk uygulanmaya başlandığı yıldaki noktadan farklı değildir. Dolayısıyla, GEGP’nin net iç borç hedefi aslında 1999’dan bu yanaki uygulamanın yol açtığı bozulmayı düzeltme çabasından öte gitmemektedir.

Programın ana hedefi olan kamu kesimi borçlanma dinamiğinin kırılması için gerekli olan koşul ise bankacılık kesimine yeniden işlerlik kazandırılmasıdır. Bu amaçla GEGP malî piyasalar ve para piyasalarına ilişkin düzenlemeleri zorunlu görmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde mevcut program, öncelikle *parasal sermayenin* krizden çıkış programı niteliğindedir.

GEGP’nin reel ekonomiye yönelik politikaları ve beklentileri ise açıktır. Temel olarak bu politikalar, yurtiçi talebin daraltılması ve ihracat için bir fazla oluşturulmasını amaçlamaktadır. Bunu gerçekleştirmek için bir yandan kamu kesimi harcamalarını kısarak ve emek ve kırsal kesim gelirlerini bastırarak yurtiçi talebin azaltılması, öte yandan kur makası, ücret maliyetlerinden ve tarımsal ürün fiyatlarından sağlanacak tasarruflar aracılığı ile ihracatın teşvik edilmesi öngörülmektedir. Ayrıca Türkiye’deki dışa açılma sürecinin mevcut aşamasında, özelleştirme ve kuralsızlaştırma yoluyla yer üstü ve yer altı kaynaklarının giderek yabancı tekeli sermayenin güdümüne bırakılmasına hız verilmektedir. Sonuç itibarıyla, son yirmi yıldır son derece yetersiz ölçekte sabit sermaye yatırımı yapılan sanayi sektörünün sorunlarına gerçek hiçbir çözüm önerilmemektedir. Hiç bir sanayileşme hedefi olmayan GEGP, Türkiye’de 1980’li yıllardan bu yana sürdürülmekte olan ucuz-marjinalleşmiş emeğe ve taşeronlaşmaya dayalı ihracat yapısını dönüştürecek, ulusal sanayinin rekabet gücünü geliştirecek bir strateji sunmak bir yana, bu yönde bir “vizyona” bile sahip değildir.

II. Türkiye Ekonomisinin Yapısal Sorunları: GEGP’nin Göremedikleri

Aralık 1999 Niyet Mektubu ile somutlaşan 2000 Enflasyonu Düşürme Programının genelde üç ana başlık üzerine inşa edildiği bilinmektedir: (i) kamu kesimi (maliye) reformu; (ii) sosyal güvenlik, özelleştirme ve tarım kesimi

mine yönelik yapısal nitelikli dönüşümler, ve (iii) döviz kuru nominal çıpasına dayalı para programı. GEGP ise bunlardan ilk iki politika alanını muhafaza ederken, üçüncü uygulamayı Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerine yol açan temel nedenlerden biri olarak görüp terk etmiş ve dalgalı kur uygulamasını benimsemiştir.

GEGP'yi biçimlendiren 3 Mayıs 2000 tarihli Niyet Mektubu'ndaki "Structural Policies for a Stronger Economy" başlıklı bölümde (Bölüm B) "yapısal" politikalar üç alt başlıkta irdelenmektedir: (i) bankacılık sektörü reformu, (ii) mali saydamlık ve mali yönetim ve (iii) özel yerli ve yabancı sermayenin Türkiye ekonomisindeki rolünün artırılması. Bu alt başlıklar ile GEGP'nin 14 Nisan 2001'deki basın toplantısında açıklanan ilk versiyonu arasında büyük benzerlik vardır.

Dolayısıyla, gerek 2000 programı, gerekse GEGP, ana felsefesi açısından, ulusal ekonominin dünya ekonomisi ile bütünleşme biçiminde yeni bir aşamayı hedeflediği ölçüde, hem devlet ekonomi ilişkilerinde bir yeniden yapılanmayı, hem de devletin toplumsal sınıflar ile olan tarihsel ilişkilerinde kökten dönüşümleri hedeflemektedir. Aşağıda ayrıntılı olarak irdeleneceği gibi, GEGP bir yandan devletin tarım ve emek kesimi ile olan teşvik, destekleme ve emeklilik fonu gibi toplumsal yapının bütünlüğünü sağlamada işlevsel olmuş mekanizmalarını büyük ölçüde zedeleyen bir yeniden yapılandırma peşindedir. Öte yandan, özelleştirme, 'kurullaştırma' vb. yeni müdahale biçimleriyle, devletin ekonomiyi yönlendirme ve denetlemede üstlenegeldiği sorumluluklarını ve teknik işlevlerini sınırlama çabasıdadır.

Türkiye ekonomisinde 1990-sonrası döneme damgasını vuran temel iktisadî yapı, 1989'da 32 Sayılı Karar ile ödemeler dengesi sermaye hareketleri üzerindeki tüm kısıtlama ve denetimlerin kaldırılarak finans piyasalarının tamamıyla serbestleştirilmesi üzerine kurulmuştur. Böylece ulusal kaynakların reel üretken sektörlerde sabit sermaye yatırımlarına dönüştürülmesi engellenmiştir. Derinleştirilmesi amaçlanan finans piyasaları ise, doğrudan doğruya kısa vadeli, spekülatif nitelikli yabancı sermaye hareketlerinin parasal kazanç oyunları alanı (*casino capitalism*) haline gelmiştir.

Bu dönüşüm siyasî iktidarların kamu harcamalarını vergilendirme yerine borçlanarak karşılama tercihiyle doğrudan bağlantılıdır. Nitekim, kamu ke-

siminde sağlıklı bir dengenin sağlanamadığı 1990'lar boyunca devletin iç borçları hızla menkul kıymetlendirilmeye başlamış, hazine bonusu ve tahvil ihraçlarıyla finansal sektörde pazarlanmıştır. Bu tür spekülasyon sermaye birikimi bankacılık kesiminde çok hızlı ve sağlıksız bir şişkinlik yaratmış ve örneğin, bankaların toplam aktiflerinin ulusal gelire oranı 1990'da %35 iken, 1995'de %41'e, 2000'de de %65'e çıkmıştır. 1990-1999 arasında bankacılık kesiminin toplam aktiflerinin sabit fiyatlarla artış hızı yılda ortalama %13.4 iken, ulusal gelir yılda ortalama sadece %3.1 reel artış göstermiştir. Kuşkusuz bu türden bir "finansal derinleşme"nin temelindeki önemli bir etken, finans kesiminde gerçekleşen çok yüksek getiri oranları (yüksek reel faiz oranları) idi. Menkul-kıymetlendirilmiş iç borçlanma (tahvil ve bono ihraçlarıyla finanse edilen kamu açıkları) 1990'da ulusal gelirin %7'si iken, bu rakam 1999 sonunda %29.3'e ulaşmış durumdadır. Bu gelişmelere koşut olarak iç borç faiz harcamalarının, kamu yatırım harcamalarına oranı 1992'den itibaren %100'ün üzerine çıkmış ve 1999'da %638'e yükselmiştir. Kamu yatırımlarının iç borç servis yükü karşısında bu şekilde gerilemesi 1990'lı yılların en vahim gelişmelerden biri idi.

Aslında yukarıda özetlenen gelişmelere ivme kazandıran, 1989 yılında alınan 32 Sayılı Karar, IMF'nin benimsediği "ödemeler dengesine parasalcı yaklaşım"a göre yapılmış bir düzenlemeydi. IMF yönlendiriciliğindeki istikrar programlarının hemen tümüne kuramsal temel oluşturan bu yaklaşıma göre, dışa açık bir ekonomide döviz kuruna ve faiz haddine duyarlı olan uluslararası finansal sermaye hareketleri bir ülkenin dış ödemeler bilançosunu dengeye kavuşturan en temel öğeyi oluşturmaktadır. Ancak bu mekanizma 1990'lı yıllarda periyodik olarak krize sürüklenen Türkiye'de istenilen istikrar ortamını sağlamakta başarısız olmuştur. Tüm bu krizler görüntüdeki farklı nedenlerine rağmen bu "parasalcı" anlayışın ve yürürlükteki 32 Sayılı Kararın ortak sonuçları niteliğindedir.

2000-Enflasyonu Düşürme programında ise 1 dolar artı 0.77 Euro'dan oluşan bir sepet yaratılmış ve TL'nin bu sepete göre 2000 yılı sonuna dek %20 oranında değer yitirmesi planlanmıştı. Döviz kurunun her ay içerisinde sabit kalması öngörülmüştü. Böylelikle program boyunca para arzındaki genişleme doğrudan doğruya piyasa güçlerine terk edilecek ve enflasyonist baskılar hafifletilecekti. Ancak, spekülasyon sermayenin son derece akışkan oldu-

ğu günümüz finans dünyasında bir ekonominin tüm parasal tabanını dış dünyanın kısa dönemci, spekülâtif nitelikli sermaye giriş-çıkışlarının denetimine bırakmayı öngören bu adımın ne kadar tehlikeli bir girişim olduğu daha 2000 yılının Kasım ayında yaşanan uyarı kriziyle anlaşılmış olmalıydı.

Türkiye istikrar programının teknik gereklerine 2000 yılı genelinde sıkı sıkıya uymuştur. Programın “özelleştirme” hedefleri ve tarım, bankacılık gibi bazı alanlardaki “yapısal” nitelikli reformları daha tam anlamıyla gerçekleştirilememiş olmasına karşın, maliye ve para politikaları hedefleri tutturulmuştur. TL'nin döviz kuru sepetine göre yıllık aşınma hedefi tutturulmuş; Merkez Bankası bir “para kurulu” gibi çalışarak, net iç varlıklar hesabını denetim altında tutmuş; kamu bütçesinde de faiz dışı denge yıl sonu hedefini yakalamıştır. O halde şu sorunun yanıtlanması gerekmektedir: 22 Kasım ve 21 Şubat krizleri bu şartlar altında ne ölçüde uygulama hatasıdır? Ne kadar bu yaklaşımın kendi içsel tutarsızlıklarının sonucudur?

Türkiye’de sıklaşan ve ağırlaşan malî ve dış ödemeler bunalımlarının gerçek nedenleri, (i) paranın konvertibilitesi ve ekonominin kısa vadeli spekülâtif (“sıcak”) para hareketlerine açılmasının kurlarda ve faizlerde yol açtığı istikrarsızlık, (ii) sanayileşme politikasızlığı ve ithalat kontrolsuzluğu sebebiyle döviz gelirlerinin ülkenin döviz kazanma potansiyelini artıracak yatırımlarda kullanılmaması, (iii) ithalatın kontrol edilmemesi ve Türkiye’nin sanayileşmesinin harcıâlem teknoloji ve vasıfsız işgücüne dayanan mallarda tıkanmış olması nedeniyle dış ödemeler bunalımlarında cari işlemler dengesini düzeltmenin mutlaka iktisadi büyümeyi durdurmayı ve ücretleri düşürmeyi gerektirmesi, ve (iv) devletin dış ödeme bunalımında özel kreditorler ile özel kesimdeki borçluların biriken borçların tasfiyesi üzerinde anlaşmalarına veya icra-iflas hukukuna göre çözülmesine aracı olmak yerine millet adına IMF’ye başvurarak ağır siyasi tavizler karşılığında kredi temin edip borç servisinin aksamamasını amaçlamasıdır.

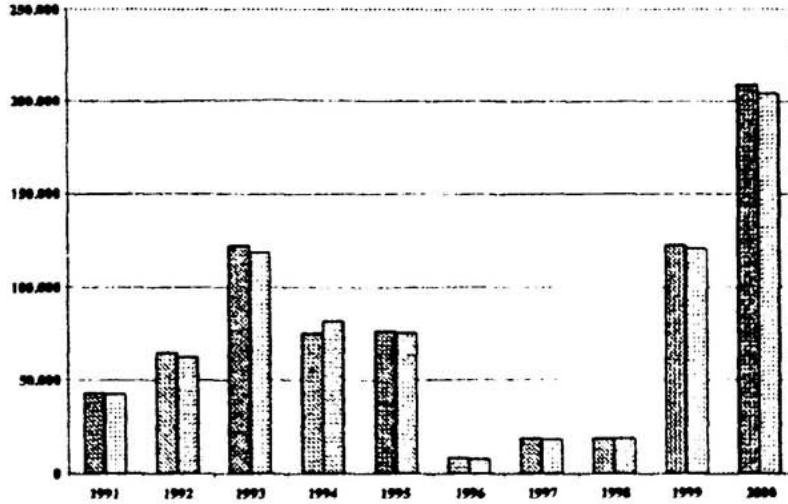
Sermaye hareketlerinin dinamikleri

Az gelişmiş ekonomilerde sık sık yaşanan bunalımlarda gelişmiş ülkelerdeki malî fon yöneticilerinin yönlendirdiği sıcak para hareketlerinin etkisi bilinmektedir. Türkiye örneğinde olayın temelinde enflasyon sebebiyle yüksek seviyelerde seyreden faiz hadlerinin yabancı fonları cezbetmesi, bu cazibenin

etkisiyle Türkiye'ye akan portföy sermayesi ve kredilerin ülkemizde döviz bollaştırarak TL'nin kurunu yapay olarak istikrara kavuşturması, yüksek faiz haddi ile istikrarlı kurun yabancı fon yöneticilerinin gözünde Türk malî aktiflerinin cazibesini daha da artırması şeklinde gerçekleşen, ve bu döngüyle kendi kendini besleyen bir süreç vardır. Ancak ülkeler arasında büyük miktarda sermaye hareketlerini yönlendiren, Türkiye gibi az gelişmiş ülkelerin döviz ve tasarruf ihtiyaçlarından çok, gelişmiş ülkelerin malî kurumların plasman ihtiyaçlarıdır.

Burada, söz konusu spekülâtif para hareketlerinin ülkemizdeki boyutuna bir örnek olarak bankacılık kesiminin kısa vadeli dış kredi giriş ve geri ödeme hacmine bakmamız öğretici olacaktır. Merkez Bankası kaynaklarından elde ettiğimiz verilere göre, spekülâtif olarak sürekli devinim içinde seyreden bu tür işlemlerin yıllık bazda hacminin 1990'lar boyunca sergilediği değerler 1 No'lu Şekil'den görülmektedir.

Şekil 1. Bankalar Kısa Vadeli Yurt Dışı Kredi Hacmi (Milyon US\$)



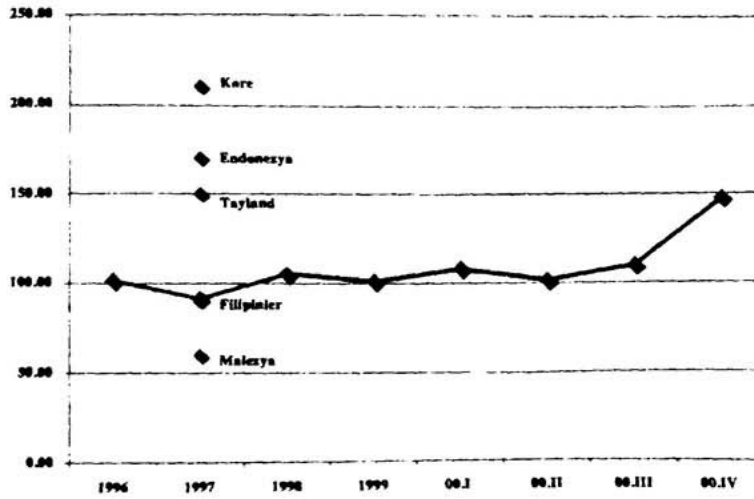
Kaynak: Erinç Yeldan *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: İletişim Yayınları.

2000 yılının ödemeler dengesi istatistiklerine ait sonuçlar bankacılık kesiminin yurt-dışından almış olduğu kredi hacminin çok yüksek bir boyutta olduğunu ve 209 milyar dolara ulaştığını göstermektedir. Aynı yıl içinde bankacılık kesiminin geri ödediği kredi hacmi 204 milyar dolardır. Diğer bir ifadeyle, ulusal piyasalarda reel faiz-kur aşınması arbitrajına dayanarak 2000 yılı içinde "döndürülen" sıcak para işlem hacmi, mal ve hizmet üretiminin

yıllık toplamına ulaşmaktadır. Böyle bir işlem hacminin TL'ye yönelik spekülasyon bir saldırı ve kur istikrarını bozucu bir tehdit oluşturduğu açıktır.

Bu kırılgan yapıyı berraklaştıracak ikinci bir gösterge vermek gerekirse “kısa vadeli dış borç stokunun Merkez Bankası uluslararası rezervlerine” oranına bakılabilir. Kısa vadeli dış borç / MB rezervleri oranı, uluslararası iktisat yazınında bir ekonominin güvenilirliğinin en temel göstergelerinden birisi olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca, söz konusu oranın büyüklüğü, uluslararası ülke deneyimlerinden yola çıkarak, bir finansal krizin en önemli öngöstergelerinden birisi olarak kabul edilmektedir.

Şekil 2. Kısa Vadeli Dış Borç / MB Rezervleri (%)



Kısa vadeli dış borç stoku / MB Rezervleri oranının Türk ekonomisindeki 1996 sonrası gelişimi Şekil 2’de gösterilmektedir. Şekilde ayrıca son beş yıl içinde finansal krize sürüklenmiş olan Doğu Asya ülkelerinde bu oranın kriz öncesinde aldığı değerler de yer almaktadır. Krizin bir ön habercisi olarak değerlendirilen bu oran Meksika krizi arefesinde (Kasım, 1994) %260; Asya krizi arefesinde de (Haziran, 1997) Endonezya’da %170; Tayland’da %150; Filipinler’de %90; Malezya’da ise %60 idi. Dolayısıyla söz konusu oranın asgari %60 sınırının, uluslararası finans çevrelerinde “kritik” bir eşik olarak algılandığı söylenebilir. Türkiye’de ise bu göstergenin, ekonominin uluslararası sermaye hareketlerine tamamen denetimsiz olarak açılmış olduğu 1989 sonrası dönemde %100’ün altına hiç inmemiş olduğu görülmektedir.

Dolayısıyla Türk malî sistemi son 12 yılı uluslararası kriz göstergeleri bakımından sürekli olarak “tehlike” çizgisinin üzerinde geçirmiştir. Dahası, uluslararası sermaye hareketlerinin serbestleştirildiği yıl olan 1989 öncesinde Türkiye'nin böylesi bir adıma ne kadar hazırlıksız yakalanmış olduğu çok rahat bir şekilde görülebilmektedir. 1988 yılında kısa vadeli dış borç stokunun MB rezervlerine oranı %280 idi. Başlangıç koşulları bakımından son derece zamansız ve denetimsiz olarak yapılan bu serbestleştirme, Türkiye ekonomisinin 1989-sonrasındaki dengesizliğini pekiştirecek ve istikrar sorunlarını daha da derinleştirecektir.

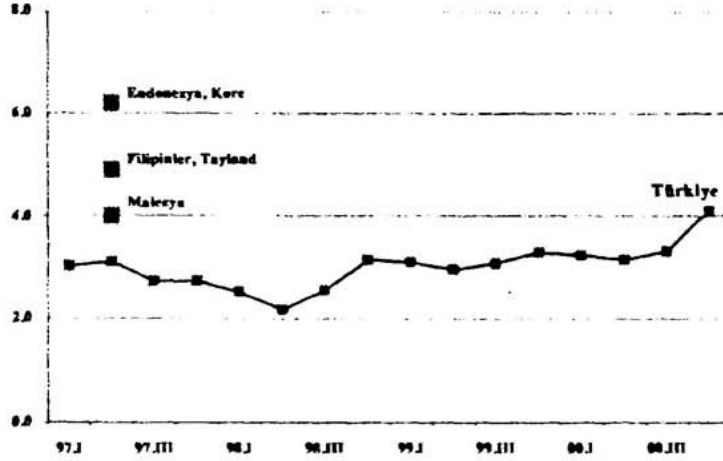
Şekil 2'de ayrıca 2000 yılı enflasyonu düşürme programı uygulaması altında gerekirse “kısa vadeli dış borç stokunun Merkez Bankası uluslararası rezervlerine” oranının %100'den başlayarak, Haziran 2000'de %112'ye, Aralık ayında da %145'e yükselmiş olduğu görülebilmektedir. Oysa, programın uygulayıcıları Niyet Mektubu'nda somutlanan hedefler açısından, kısa vadeli dış borç yükünün olası artışına koşut olarak Merkez Bankası rezervlerindeki genişlemeyle birlikte bu göstergenin herhangi bir bozulmaya itilmeyeceği savındaydı. Ancak, bankacılık kesimi 2000 yılı boyunca uluslararası döviz kredileri net girişlerini 4 milyar 696 milyon arttırarak, 11 milyar 140 milyon dolara değin yükseltmişlerdi. Bu süreçte Türk bankacılık kesiminin toplam kısa vadeli dış borç stoku 13.2 milyar dolardan hızla artarak 16.9 milyar dolara ulaşmıştı. Bu arada kısa vadeli borçlardaki söz konusu artışlar bir yandan da 10 milyar dolara yaklaşan cari işlemler açığının bir bölümünü finanse etmekte kullanılmış ve MB rezervlerinde herhangi bir artış sağlamamıştı. Dış ekonomik ilişkilerdeki bu olumsuz gelişmeler, IMF'den Kasım krizi sonrasında elde edilen ve MB rezervlerini desteklemek amacıyla yapılan 4 milyar dolarlık borçlanmaya rağmen gerçekleşmişti. Elimizdeki veriler 2001 Ocak başında gerçekleşen bu IMF rezerv-destek kredisi olanağı sayesinde kısa vadeli dış borç / MB rezervleri oranının sadece %112'ye geriletebildiğini göstermektedir. Ancak, bu tür dış kaynaklı yapay destekler ulusal ekonominin dengelerini ve güvenirliliğini sağlamaya yetmeyecek ve program Şubat ayında iflas edecektir.

Bütün bu hesaplamalar, kısa vadeli dış borç / MB rezervleri oranının 2000 yılı program uygulaması altında 1993 yılından bu yana en yüksek düzeyine yükselmiş olduğunu, yani Türk ekonomisinin dış dengelerinin daha da bozul-

maya itildiğini göstermektedir. Dolayısıyla Türkiye ekonomisinde 2001 Şubat ayında bir finansal krizin yapısal koşulları ve öncü göstergeleri zaten kendini açıkça belli ediyordu. Bankacılık kesiminde yeterli döviz fazlasının olmadığı ve faiz-kur makasına dayalı spekülasyon nitelikli sermaye girişleriyle sürdürülen bu yapının piyasalarda güvensizliğin yaygınlaştığı bir ortamda aniden bir panik havasına yol açması kaçınılmazdı. Bu olgunun bir diğer yansıması olarak para piyasalarındaki M2Y (dolaşımdaki para + vadesiz mevduat + vadeli mevduat + döviz mevduatı) stokunun, Merkez Bankası döviz rezervlerine oranını kullanmayı uygun görmekteyiz. Söz konusu oran, Merkez Bankası'nın parasal yükümlülükleri karşısındaki rezerv gücünü özetlemektedir. M2Y/MB rezervleri oranı, uluslararası sermaye akımlarını yönlendiren birçok "rating" kuruluşu açısından bir ülkenin likidite yükümlülüklerinin değerlendirilmesinde önemli bir gösterge olarak kullanılmaktadır. Oran, merkez bankasının likidite yükümlülüklerini karşılayabilmek için yeterli uluslararası rezerv birikimine sahip olup olmadığı konusunda bilgi vermektedir. M2Y/MB rezerv oranının yükselmesi merkez bankasının parasal yükümlülüklerinin görece artmış olduğunu ve bu artış karşısında finansal sistemin olası şoklara karşı daha savunmasız duruma düştüğünü ifade eder. Dolayısıyla ile bu göstergenin zaman içinde yükselmesi bir likidite krizinin ön habercilerinden birisi olarak yorumlanmaktadır (2). Söz konusu oranın Türkiye ekonomisinde yakın dönemdeki gelişimi çeşitli ülkeler ile karşılaştırmalı olarak 3 No'lu şekilde çizilmiştir.

(2) Bu konuda daha kapsamlı bilgi ve uluslararası kriz deneyimi açısından değerlendirmeler bizzat IMF çalışmalarında yer almaktadır. Bk. Kaminsky, Lizondo ve Reinhart (1998) "Leading Indicators of Currency Crises" *IMF Staff Papers*.

Şekil 3. M2Y / MB Rezervleri



M2Y/Rezevler oranı, 1997'in ikinci çeyreğindeki düzeyinden (3.1), 1998.I'e değin düşüş göstermekte; ancak bu tarihten sonra dalgalanarak bir yükselme eğilimi içinde gözükmemektedir. Program dönemi içinde, 2000 yılının ilk yarısından itibaren söz konusu oran 4'ün üstündedir. Bir uluslararası karşılaştırma yapmak gerekirse, aynı oranın 1995 krizinden önce Meksika'da 6.5; Malezya'da 3.9, G. Kore ve Endonezya'da ise 6.1 civarında olduğu hesaplanmaktadır. Dolayısıyla Türk malî piyasalarında sergilenen M2Y/Rezevler oranı, 2000 yılı enflasyonu düşürme programında yükselme eğilimine girmiş ve uluslararası kriz deneyimleri açısından tehlike sınırına yaklaşmıştır. Dolayısı ile program, 2000 yılı başında merkez bankasının görece daha sağlıklı olan likidite yükümlülük-rezerv dengesini giderek bozmuş ve yıl sonu itibariyle daha kırılgan bir konuma sürüklemiştir. Böylece, ekonominin para ve malî piyasalarında süregelen kırılganlığının bir ifadesi olarak sergilediğimiz bu oran, Türkiye ekonomisinin 2001'li yıllara girerken içinde bulunduğu belirsizlik ve güvensizlik ortamının da bir yansıması olmaktadır.

Yukarıda tartıştığımız bütün bu göstergeler ışığında 2000 yılı boyunca uygulanan enflasyonu düşürme programının aslında ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik bir program olmadığı açıkça görülmektedir. Bu anlamda altını açıkça çizmemiz gerekmektedir ki, *Kasım 2000 uyarı ve Şubat 2001 krizleri, söz konusu programdan sapmalar nedeniyle değil, bu programın doğrudan izlenilmesi neticesinde ortaya çıkan doğal bir sonuçtur.* Döviz kuru sepetinin bir takvim altında sabitlenmesi ve bağımsız para politikalarının uygulanma olanağının, Merkez Bankası'na getirilen kısıtlamalar ile ortadan kaldı-

rılması sonucunda ulusal ekonominin spekülâtif döviz giriş çıkışları karşısında hiç bir denetleme ve yönlendirme olanağı bulamayarak, başıboş bir ortamda dengesizliğe sürüklenmesi kaçınılmazdı. Bu anlamda 1999 Aralık tarihli Niyet Mektubu'nda somutlanan program aslında sadece bir enflasyonu düşürme programı olarak kalmakta, bir istikrar program olma niteliğini ise taşımamaktaydı. Bilakis, program ulusal ekonominin para piyasalarına ve dış dengelerine enjekte ettiği istikrarsızlık unsurları sayesinde zaten kırılğan olan makroekonomik yapının istikrarsızlığını daha da arttırmış olmaktadır.

Bunalıma giden süreçte kurların yapay olarak sabitlenmesi cari işlemler açığına yol açmaktadır. Enflasyon yerli üretim maliyetlerini artırırken kuru sabitlenmesi ihraç mallarımızın dış piyasalarda fiyatlarını artırarak rekabet gücünü azaltırken, ithal malların fiyatları TL olarak istikrarlı kalmakta ve (enflasyonun etkisiyle sürekli pahalanan) rakip yerli malları ikame edebilmektedir.

Süreç, yabancı fon yöneticilerinin devalüasyon kuşkusuna düşerek Türkiye'deki plasmanlarını tasfiye etmesi ve kredileri kesmesi ile neticelenmektedir. Bu toplu eylem olağanüstü bir döviz talebi yaratarak kuru ve ayrıca faiz hadlerini hızla artırmaktadır. GEGP de (18.-22. maddeler) Kasım ve Şubat bunalımlarında yabancı fon yöneticilerinin riziko artışı algılamalarının ve yabancı banka kredilerinin kesilmesinin ve "yabancı yatırımcıların ülkeyi terketme çabalarının" rolünü kabul etmektedir.

Yerleşik gerçek ve tüzel kişilerin konvertibileden yararlanarak tasarruflarını Türkiye'den dışarıya transfer etmesi malî piyasaları bunalıma götüren sürecin başka bir boyutudur. 1980-1989 yıllarında Türkiye'ye giren yabancı fonların yüzde 22'sine ulaşan tasarrufu yerleşikler ülkemiz dışına (kayıtlı olarak) transfer etmiştir. 1990-1999 yıllarında memleketimize giren yabancı fonların yüzde 34'ü kadar tasarrufu yerleşikler dışarıya transfer etmiştir (3). Yerleşiklerin bu eyleminin TL'nin aşırı değerlenmesini azaltarak olumlu bir etki yaptığı söylenebilir ise de, başka bir açıdan bakıldığında son on yılda Türkiye'ye giren yabancı sermayenin üçte biri dışarıya sermaye kaçırılmasına yaramıştır ve Türkiye'nin bugün ödemeğe çalıştığı dış borçların bir kısmı,

(3) Boratav "Finansal Kriz IMF'nin Eseridir", ANKA Ajansı.

sermaye kaçırınların faaliyetlerini fonlamış görünmektedir. Bunalım döneminde yerleşiklerin bu transferleri yabancı fon transferleri ile çakıştığında kur üzerindeki baskıyı ve döviz bunalımını daha da şiddetlendirmektedir.

Uluslararası finans düzeninde sermaye hareketlerinin istikrarsızlığı ve temel rezerv paralar arasındaki kurların dalgalanması sorununa, IMF'nin, çok uluslu şirketlerin ve gelişmiş ülke devletlerinin muhalefeti sebebiyle uluslararası bir çözüm getirilememektedir. Bu sebeple devletin gelecekte TL kurlarının istikrarını, faiz hadlerini ve malî kurumlarımızın bilanço yapısını korumak için spekülâtif para hareketlerini denetlemesi, yani yabancı portföy yatırımlarının ve uluslararası kısa vadeli kredilerin toplam hacminin denetlenmesi acil bir gereklilik olarak karşımızda durmaktadır.

Oysa GEGP bu sorunları görmezden gelmekte ve bir tedbir öngörmemektedir. Gelecekte benzer malî bunalımlara yol açabilecek şartlar ve zemin, muhafaza edilmektedir.

Cari açık dinamikleri

2000 yılı programında bir diğer dengesizlik ulusal ekonominin cari işlemler açığında yaşanmıştı. Cari işlemler açığının Merkez Bankası rezervlerine oranı 1999 sonunda %5.9 düzeyindeydi. Bu gösterge 2000 yılı boyunca hızla bozulmaya itilmiş ve Haziran'da %28'e, yıl sonunda da %49.7'ye çıkmıştır. Cari işlemler açığının ulusal gelire oranı ise 1999 sonunda %0.7 iken, 2000 sonunda %5'e yükselmiştir.

Sermaye hareket serbestisi ortamında sermaye girişlerinin yoğun olduğu dönemlerde TL değer kazanmakta ve bu ithal malları ucuzlatarak ve ihraç mallarını yabancı tüketiciler için pahalandırarak ticarete konu meta üreten sektörlerle zarar vermektedir. Sermayenin kaçtığı bunalım dönemlerinde kur düzelmekte, fakat ani kur değişmesinin banka ve firma bilançolarında ve hanehalkı bütçelerinde yaptığı tahribatı onarmak uzun sürmekte ve ekonomiye pahalıya mal olmaktadır. Kur istikrarsızlığının ihracata yönelik sektörlerde yatırımı teşvik etmediği, bilakis bu yatırımları caydırıcı etki yaptığı aşikârdır.

Ayrıca kısa vadeli sermaye girişlerinin yoğun olduğu dönemde ithalatta Türkiye'de üretilen ve/veya zarurî olmayan tüketim mallarının ithal edilmesi bir yandan (son yıllarda otomotiv sanayiinde olduğu gibi) yerli sanayiye

zarar vermekte, bir yandan da sabit sermaye yatırımı için (kısmen de olsa) kullanılabilir bir kaynağı israf etmektedir. İthalatın bileşimini kontrol etmeyince ve sübvansiyon ve teşviklerle yatırımları ticarete konu sektörler (ihracatçı veya ithalat ikame eden sektörler) yönlendirmeyince, kısa vadeli sermaye girişlerini Türkiye'nin döviz kazanma kapasitesini genişletmekte kullanma olanağı heba edilmiş olmaktadır.

Tablo 1. Türkiye İthalatının Mal Gruplarına Göre Yıllık Artış Oranı (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Sermaye malları	55.5	25.7	8.3	-3.5	-18.1	29.2
Ara malları	51.4	14.6	10.9	-7.2	-10.1	45.6
Tüketim malları	74.9	76.5	25	-0.1	-5	31.8
Diğerleri	-7.4	336.1	-27.7	23.6	-11.9	-19.7
Toplam	53.5	22.2	11.3	-5.4	-11.4	40.1

* Ocak-Ekim. Veriler milyon dolar cinsinden ithalat yıllık artış oranlarıdır.

Kaynak: DİE.

Yukarıda 1 No'lu Tablo son yıllarda Türkiye'ye yönelen yabancı sermaye akımlarının mümkün kıldığı ithalat olanaklarının ne şekilde kullanıldığını göstermektedir. İthalatın arttığı her yıl tüketim malları kalemi sermaye malları, ara mallar ve "diğer" ithalat miktarlarından daha fazla artmış ve ithalatın tüm olarak azaldığı yıllarda öbür ithalat kalemlerinden daha düşük oranda azalmıştır. 1998-1999'da ithal malı tüketme alışkanlığı direnmiş ve krize ve depreme rağmen toplam ithalattan daha az azalmıştır. 2000 yılının ilk altı ayında 1999 yılının mukabil dönemine göre otomobil ithalatı yüzde 93.6, benzin ithalatı yüzde 88.9, işlenmemiş gıda ve içki ithalatı yüzde 41.8 artmıştır. Kaçırılan yatırım malı ithal etme imkânları bir yana, otomobil, dayanıklı, yarı dayanıklı ve dayanıksız tüketim malları ve gıda ürünlerindeki ithalat patlamasının Türkiye'nin bu iş kollarında kapasite kullanımına, istihdama ve yatırıma yapacağı olumsuz etki bellidir.

Bu ithalat patlamasına yerli sanayicilerin itiraz etmemesi dikkat çekicidir. 1980-89 yıllarında pahalı döviz kuru, teşvikler ve ücretleri bastırmaya daya-

nan ihracat politikasının yerine 1990'larda kısa vadeli sermaye hareketlerinin artışına bağlı olarak değerlendirilen TL, genişleyen iç piyasa ve öncesine görece artış gösteren reel ücretler ortamı gelince, iç piyasa için üretim yapan sanayicilerin ithal girdi ihtiyaçlarını bu sermaye ve kur hareketleri besler hâle gelmişti.

GEGP'de (ve hiç bir resmî veya gayriresmî beyanda) bu ithalat denetimsizliği sorununa değinilmemektedir. Sanki böyle bir sorun yoktur. Şayet sermaye hareket serbestisini (sermaye işlemleri konvertibilitesini) korumakta ısrar ediliyor ise, bunun cari işlemler dengesi ve ithalat hacim ve bileşimini üzerindeki etkilerinin kontrol edilebilmesi, ve yabancı sermaye girişlerinin olabildiğince kalkınma ihtiyaçları doğrultusunda kullanılması gerekir.

Programın dış ödemeler dengesine ilişkin öngördüğü, cari işlemler açığının 2000'deki 9.8 milyar dolardan 2001 yılında 1 milyar dolara ve 2002 yılında 1.7 milyar dolara azalacağıdır. Bu beklenti, iç talep daralmasının ithalatı azaltıcı etkisine ve devalüasyonun ihracatı artırıcı etkisine dayanmaktadır.

GEGP metninin 79. ve 124. maddelerinde 2001 yılında iç talebin daralması ve büyüme hızındaki düşüşün ithalat talebini azaltacağına dair ümit ifade edilmektedir. İthalatın gümrük vergisi veya gümrük dışı engellerle kontrol edilemediği, kurun da sermaye hareketlerinin keyfine terk edildiği şartlarda ithalatı azaltmanın tek yolu, millî geliri azaltmak (başka bir deyişle ekonominin büyümesini durdurmak) olmaktadır. Ulusal geliri azaltmak bugünkü nesile işsizlik ve geçim sıkıntısı çektirmek ve bütün gelecek nesillerin refahını olumsuz etkileyecek biçimde iktisadi büyümeyi duraklatmak demektir.

GEGP, 2001 ihracat artış oranını yüzde 9.3, 2001 artış oranını yüzde 7.0 olarak öngörmektedir. Program hedeflerine göre 2000 yılında 31.2 milyar dolar olan mal ihracatı gelirleri, 2003 yılında 39 milyar dolara ulaşacaktır. 3 sene içinde ihracatımızın reel hiçbir özendirme olmadan %30 oranında artırılmasının hedeflenmesi gerçekçi bir öngörü değildir. Kaldı ki, günümüz koşullarında başta ABD ve Almanya olmak üzere OECD ülkelerinde büyüme hızı yavaşlamakta ve ciddi bir iktisadi daralma tehlikesi oluşturmaktadır. OECD ülkelerinde 2000'de reel yurtiçi talep artış oranı yüzde 4.2 artmıştır; OECD sekreteryası bu rakamın 2001'de yüzde 1.9 ve 2002'de yüzde 2.7 ola-

cağını tahmin edilmektedir. OECD ülkelerinin cari işlemler açığının gayri-safi yurt içi hâsılaya oranı 2000’de yüzde 1.3 idi. Bu rakamın da 2001’de aynı seviyede kalacağı ve 2002’de yüzde 1.2’ye düşeceği tahmin edilmektedir. OECD bu tahminleri yaparken, daha kötü gerçekleştirmelerin ihtimaline karşı da uyarılmaktadır.

OECD’de sözü edilen daralma gerçekleşirse bunun dünya ticaretini ve Türkiye’nin ihracatını etkilememesi mümkün değildir. OECD ülkelerinde son büyük daralmanın olduğu 1991 yılında Türkiye’nin OECD ülkelerine ihracatı yüzde 0.5 artmış, toplam ihracat artış oranı da sadece yüzde 4.9 olmuştur. Türkiye’nin ihracatında OECD ülkelerinin payı 1990’ların başlarından beri de azalmamıştır.

GEGP’de dünyadaki bu gelişmelere değinilmemekte, fakat 73., 79. maddelerde ihracat artma beklentisi “rekabet gücü”nün artmış olmasına dayandırılmaktadır. Kastedilen, artan kurun sağladığı fiyat rekabet gücüdür. Kısa vadede kurun artmasının ihracat üzerinde olumlu etkisi görülebilir. Fakat uzun vadede Türkiye’nin cari işlemlerinin sağlığa kavuşması, ihracatın yapısının değişmesini, ve bu da sabit sermaye yatırımlarını arttırmaya ve teknoloji üretmeye (dolayısı ile ihraç mal kalitesini yükseltmeye ve ürün çeşitlendirmeye) yönelik tedbirler gerektirir. Nitekim uluslararası iktisat yazını, günümüz koşullarında dünya mal ve hizmet ticaretinin artık kur farklılıkları ögesinden ziyade, stratejik pazarlama, teknolojik yatırımların dağılımı ve uluslararası sermaye akımlarının yönü gibi unsurlar tarafından yönlendirildiğini belgelemektedir. Örneğin, elimizdeki veriler günümüz mal ve hizmet ticaretinin yaklaşık üçte birinin 200 en büyük çok uluslu şirketin “şirket-içi” ticaretinden oluştuğunu, üçte birinin de bu şirketlerin kendi aralarındaki idari anlaşmalar aracılığıyla sürdürüldüğünü göstermektedir. Dünya ticaretinin ancak geri kalan üçte birlik bölümü ülkeler arasında, dünya pazarlarındaki “iktisadi ögelerce” belirlenerek sürdürülmektedir. Dolayısıyla, uluslararası dev ticaret tekelinin bu denli söz sahibi olduğu bir ticari yapıda dünya fiyatlarının ülkelerin göreceli üstünlüklerini (ihracat olanaklarını) ne derecede yansıttığı açık bir tartışma konusudur.

Programda dünya ticaretinin bu yeni yapısının gerçekleri hiç düşünülmeden, “rekabet gücüne” sadece kur düzeyi ile ilişkili olarak değinilmesi, Türkiye’nin dünya iş bölümünde düşük vasıflı emek-yoğun meta üreten ülke ko-

numunun kabullenildiği anlamına gelmektedir. Böylesi bir rekabet gücü anlayışı ve iş bölümünün kabulü, ihracat yapabilmek için ister istemez düşük ücret politikasını da kaçınılmaz kılmaktadır.

Bu program, yukarıda belirtilen, 1980-89 yıllarında uygulanan nispi fiyat ayarlamaları (reel döviz kuru, reel ücret ayarlaması) ile ihracatı zorlama politikasına kısmen bir geri dönüşü andırmaktadır. Ne var ki, GEGP 2002'de %3 ve 2003'te %6 oranında büyümenin gerektirdiği ithalatın nasıl karşılanacağı ve ilerde Türkiye ödemeler bilançosunun nasıl bir yapı arz edeceği konusunda sessiz kalmaktadır. 2003'te dış borç stokunun sıfırlanması öngörülmediğine göre bunu izleyen yıllardaki borç servisi için gerekli olan kaynak hakkında da bir tasarı sunmamaktadır. Dış borç ödemeleri ve ithalat artışı, yurt içi tasarruflarla ve ihracat artışı ile mi karşılanacak, yoksa 1990'larda olduğu gibi, esas itibariyle yeniden kısa vadeli sermaye girişleri ile mi finanse edilecektir? Bu iki stratejinin gerektirdiği kur politikası farklı olduğundan, borç dinamiğini kırmak açısından GEGP'nin bu konuya değinmemesi büyük bir boşluk teşkil etmektedir.

Ayrıca Türkiye'nin ihracat yapısını ve uluslararası işbölümündeki konumunu değiştirmeksizin salt bir ihracat artırma stratejisine yönelmesi ve bunun için reel döviz kurunu ve reel ücret maliyetlerini düşük tutan politikalar izlemesi, ihracat gelirlerini görünürde arttırsa dahi, bunun ülke dışına reel kaynak transferi aktarmak anlamına geldiği unutulmamalıdır. Herhangi bir sanayileşme perspektifi olmayan GEGP'nin bu hususları görmezden gelmesi olağandır.

“Güçlü ekonomiye geçiş” ibaresini taşıyan bir programda, yukarıda tasvir edilen sorunları çözüme yolunda tedbirler olması gerekirdi. Programda bu sorunların bahsi geçmediği gibi bu sorunların çözümüne ilişkin bir politika önermesi de yoktur. Zira program yirmi yıldır uygulanan Türkiye'yi dünya kapitalist sistemine tabi (bağımlı) bir ülke olarak ekleme siyasetini devam etmek niyetinin belgesidir.

III. GEGP'nin Kamu Maliyesi ve Bankacılık Kesimine İlişkin Politikalarının Değerlendirilmesi

GEGP, doksanlı yıllarda yaşanan krizlerin başlıca nedenleri olarak, sürdürülemez iç borç dinamiğini ve malî sistemdeki sağlıksız yapılanmayı vurgu-

lamaktadır. Program makroekonomik hedefleri arasında iç borç dinamiğine ilişkin olarak 2000 yılında %4.6 olan konsolide bütçe faiz dışı fazlasının ulusal gelire oranını 2001 yılında %5.1 düzeyine yükseltmeyi hedeflemektedir. Bunun için de faiz dışı harcamalardaki nominal artışın ulusal gelirin nominal artışının altında tutulmasına özen gösterileceğine (madde 87) işaret edilmektedir. Ancak bu hedeflere ulaşmak için servet vergisi veya net aktif vergisi türünden yeni hiçbir düzenlemeye gidilmeyerek, hedeflenen faiz dışı bütçe fazlalarının öncelikle kamu harcamalarındaki daralmayla karşılanması planlanmaktadır. Oysa, 2000 itibariyle kamu harcanabilir gelirin neredeyse tamamına ulaşan iç borç faiz ödemelerinin yükünün, faiz dışındaki harcamalardaki kısıntılarla azaltılamayacağı 2000 yılı bütçe uygulaması sonucunda çok yakın bir gerçek olarak gözlenmiş durumdadır.

Sürdürülemez iç borç dinamiği ve malî sistemdeki sağlıksız yapı aslında seksenli yıllarda izlenen IMF-DB patentli “arz yönlü iktisat” politikalarının bir sonucudur. Bu anlayışa göre vergi oranlarının düşürülerek vergi gelirlerinin arttırılacağı öngörülür. Bu politikalar Türkiye’de uygulandığı biçimiyle, vergi gelirlerini arttırmadığı gibi, kamu dengelerinin bozulmasının temel nedenlerinden birini oluşturmuştur. Vergi yerine borçlanma tercihinin dayalı bir kamu harcama modeli benimsenmiştir. Bu tercihin sonucunda, 1980’lerin sonundan itibaren yaşanan krizlerin temel nedeni olarak gösterilen sürdürülemez kamu açıkları ortaya çıkmıştır. Aslında, krizin ya da istikrarsızlığın nedeni görünürdeki kamu açıkları değil, bu açıklara neden olan ve sermaye kesimine kaynak aktaran kamu finansman politikalarıdır. Kamu açıklarının finansmanının önemli ölçüde bankacılık kesimince yapılması ise, 1980-sonrasında egemen olan parasalcı yaklaşımın sonucudur. Bu yaklaşımın sonucunda merkezî hükûmet, öncelikle kamusal hizmetleri planlayarak, bu planlara göre finansman kaynaklarını normal vergi gelirleri ile sağlamak yerine, harcama politikasını bankacılık kesiminin spekülâtif finansman kararlarına terketmiştir.

Bankacılık kesimince hiç bir denetim veya yönlendirmeye tabi olmadan yürütülen kısa vadeli dış borçlanma, bir yandan kamu harcamalarını iç borçlanma senetleri aracılığıyla finanse ederken, bir yandan da bankacılık kesimine spekülâtif bir arbitraj olanağı yaratmıştır. Bu süreçte bankaların açık pozisyon diye adlandırılan karşılıksız döviz yükümlülükleri hızla artmış, bu ise bankaların uluslararası finans piyasalarındaki kırılma eğilimini derinleştirmiştir.

Sonuçta bankacılık sistemi fonlanabilir kaynaklarını reel sektörden kamu iç borç senetlerine kaydırarak asli fonksiyonlarından giderek uzaklaşmıştır. Aynı zamanda, kamu maliyesi, giderek bankacılık sisteminin yurt dışından getirdiği sıcak para akımlarıyla finanse edilmiş ve Merkez Bankası para piyasaları üzerindeki denetimini yitirerek, edilgen bir konuma sürüklenmiştir. Diğer bir deyişle, maliye politikası para politikalarını ikame eder hale gelmiştir. Böylece, yukarıda daha ayrıntılı tartışıldığı üzere, bu mekanizma bankacılık sisteminin Hazine ve Merkez Bankası karşısındaki pazarlık gücünü arttırmıştır.

GEGP metninin 45.v maddesinde bankaların yurt dışından borçlanmaları neticesinde oluşan yükümlülüklerine yönelik olarak ilan edilen garanti uygulamalarına devam edileceği vurgulanmaktadır. Bu güvencenin varlığı bankacılık kesiminin sıcak para girişleri aracılığıyla denetimsiz dış borçlanmasının en önemli unsurlarından birini oluşturmakta ve finansal kırılganlığı arttırmaktadır. Böylece bankacılık kesiminde ahlaki tehlikeye (moral hazard) yol açan uygulamalar sürdürülmektedir.

GEGP kamu maliyesine ilişkin hedeflerine ulaşmak açısından en önemli unsurun dış kaynak girişleri olduğunu birçok kez yinelemektedir. IMF ve Dünya Bankası'ndan 2001 yılı Mayıs-Aralık dönemi boyunca elde edilecek dış kaynağın toplamı 15.7 milyar dolar olarak duyurulmuştur. Programa göre bu kaynağın 9.6 milyar dolarlık bölümü Hazine'nin iç borçlanmasını karşılamakta kullanılacaktır. Nitekim Merkez Bankası başkanı Süreyya Serdengeçti'nin açıklamalarına göre elde edilen dış kaynak, "kamu ve fon bankaları operasyonunun başarısı ve iç borç stokunun sürdürülebilirliğini devam ettirebilmek" amacıyla kullanılacaktır. Dolayısıyla, GEGP sağlanacak dış kaynağı, bir stratejik tercih olarak, doğrudan doğruya bankacılık sistemine aktarmayı amaçlamaktadır.

Yine bu bağlamda, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna devredilmiş özel bankalara 2001 içinde 8 milyar dolar artı 4.3 katrilyon TL düzeyinde devlet iç borçlanma senedi (DİBS) verilmesi planlanmaktadır. Görev zararları taşıyan kamu bankalarına ise açıklarını kapatmak amacıyla verilecek DİBS tutarı 25.8 katrilyon TL'dir. Dolayısıyla, programda kamu ve fon bankalarına toplam 40 katrilyon TL civarında bir kaynak aktarımının gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Bu rakamın Türkiye'nin toplam gayri safi milli hasılasının neredeyse dörtte birine ulaştığı görülmektedir.

Bütün bu değerlendirmeler, 2001 yılı boyunca kamunun borç geri ödeme takviminin son derece kırılmalı bir yapıda olduğuna işaret etmektedir. GEGP orijinal metnine göre Türk kamu kesimi, yıl boyunca 72.9 katrilyon TL iç borç, 13 milyar \$ dış borç olmak üzere toplam 85 milyar \$ (milli gelirin yarısı!) düzeyinde bir borç geri ödemesine hazırlanmaktadır. Öte yandan, yıl boyunca yapılacak olan yeni iç borçlanmanın 56.4 katrilyon TL olacağı planlanmaktadır. Söz konusu borçlanmanın 2001 yılı ortalama faiz oranının %81.1 olarak gerçekleşeceği varsayılmaktadır.

Takas Operasyonu Bankacılık Sistemine Kaynak Aktarımına Yol Açmıştır

Bizim hesaplamalarımıza göre, programın ilan tarihine kadar yapılmış olan iç borçlanma düşülürse, yıl sonuna değin yeni iç borçlanmanın 42.9 katrilyon TL olacağı; ve faiz oranı yıl ortalaması hedefini tutturabilmek için de bu borçlanmanın %66 sınırını aşmaması gerekmektedir. GEGP metninde sunulan bu borçlanma programı bilindiği gibi 15 Haziran'da gerçekleştirilen ve 17 Haziran'da sonuçlandırılan *takas işlemi* neticesinde revizyona uğramıştır. Yapılan işlem sonucunda kamu kesimi iç borç ödemelerinin Haziran – Aralık arasında proglamlanan toplam tutarı 45.9 katrilyon TL'den, 40.2 katrilyon TL'ye düşürülmüştür. Yani, takas işlemi sonucunda Hazine'nin yılın geri kalan dönemindeki borç ödeme yükümlülüklerinin 5.7 katrilyon TL kadar azaltılmış olduğu hesaplanmaktadır. Hazine Müsteşarlığı'ndan yapılan duyurulara göre, takasa söz konusu olan TL-endeekli mankul kıymetlerin ortalama vadesi 5.3 aydan, 37.2 aya çıkartılmış olduğu belirtilmektedir. Takas operasyonu neticesinde bankacılık kesimine net bazda dövize endeekli olarak ihraç edilen DİBS tutarının 4.8 milyar dolar, TL endeekli DİBS miktarının da 2.8 katrilyon TL olduğu görülmektedir. Takas sonucunda 3 yıllık dövize endeekli senetler iki grupta değerlendirilmiş ve getiri oranları %14.9 ve %14.5 olarak belirlenmiştir (4).

Söz konusu verilere dayanarak yaptığımız hesaplamalar, GEGP'nin ilan tarihine kadar yapılmış olan iç borçlanma ortalama faiz oranının %128 oldu-

(4) Burada hemen bir parantez açmak gerekirse, uluslararası piyasalarda LIBOR olarak geçen faiz oranının %3.8 olduğu düşünülduğünde, Hazine'nin bu operasyonda son derece pahalı bir işlem yapmış olduğu açıkça görülmektedir.

ğu varsayımı altında, 2001 yılı ortalama faiz oranı hedefinin en iyimser tahminler altında %81'den ancak %75 düzeyine indirilebileceğini göstermektedir. Bu da 2001 boyunca Türkiye'nin uluslararası finans piyasalarına oldukça yüksek düzeyde bir spekülasyon sunmaya devam edeceğine işaret etmektedir. (Programın bu türden hassas dengeleri gerçekleşse dahi, yıl boyunca oluşması beklenen *reel faiz oranı* %24 ile %30 arasında seyredecektir.)

Takas işleminin ne derece ve ne açıdan başarılı olduğu sorularının cevabı da kanımızca bu olguda yatmaktadır. Bu şartlar altında bankacılık kesimi bir yandan açık pozisyon yükümlülüklerini karşılarken, bir yandan da ileriki aylarda doğabilecek bütün kur riskini Hazine'nin üzerine yıkmış durumdadır. Örneğin *Deutsche Bank* tarafından yapılan yorumlara göre, özel bankaların mart 2001 sonunda 6.2 milyar dolar düzeyinde olduğu tahmin edilen açık pozisyonları, takas operasyonu neticesinde 5.3 milyar dolar tutarında azaltılmıştır (5). Öte yandan, takas operasyonu öncesinde döviz kuru 1,160,000 TL/US\$ olarak sabitlenmişken, takas operasyonunu izleyen hafta boyunca döviz kurunun 1,260,000 TL/US\$ düzeyine yükselmesi (yükseltilmesi-?) doğrudan doğruya Hazine'den bankacılık kesimine reel bir kaynak transferinin gerçekleştirilmiş olduğunu göstermektedir. Döviz endeksli kağıt ihracının net 4.8 milyar dolar tutarında olduğu göz önünde bulundurulursa, daha operasyonu izleyen birinci haftada, Hazine'den bankacılık kesimine kur farkından dolayı 480 trilyon TL'lik bir kaynak aktarımı gerçekleşmiş durumdadır.

Burada söz konusu olan kaynak transferinin boyutları Haziran ayı içerisinde çıkartılmış olan Ek Bütçe Yasa'sındaki rakamsal hedefler ile karşılaştırıldığında daha net olarak görülecektir. Ek Bütçe'nin revize ettiği hedeflere göre, Hazine 2001 yılı boyunca kamu yatırımlarına ek olarak 280 trilyon TL (ek bütçenin %0.9'u); KİT sistemine 153 trilyon TL (%0.5) ve tarımsal desteklemeye 75 trilyon TL (%0.2) ayırmış durumdadır. *Reel ekonomi* diye tanımladığımız bu alanlara ek bütçeden ayrılan toplam ödeneğin sadece 508 trilyon olduğu bir dönemde, bankacılık kesimine takas operasyonunu izleyen bir hafta içinde 480 trilyona ulaşan bir kaynağın gizil olarak aktarılmış olma-

(5) Deutsche Bank, 18 Haziran 2001 tarihli rapor.

sı, kanımızca GEGP-Türkiye'sinin stratejik tercihlerini çok net olarak gözler önüne sermektedir. Ek bütçe belgesinde somutlanan GEGP stratejisinin reel ekonomik faaliyetleri yönlendirmekten ve sosyal altyapı hizmetlerine ilişkin finansman gereklerinden ne derece uzak olduğu daha başka ne biçimde anlatılabildi?

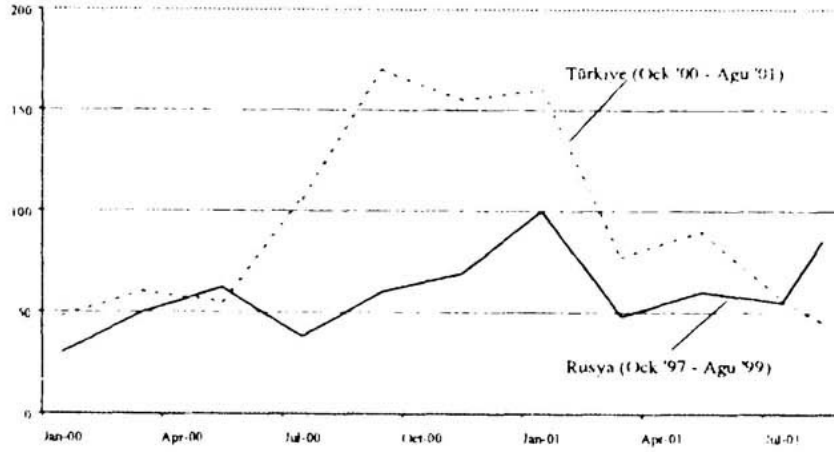
Bütün bu tespitlerin ötesinde bankalar DİBS üzerine reel faiz ile beslenmeye devam edeceklerdir. Kısacası bankalar takas işleminden çok yönlü olarak kazançlı çıkmıştır. Dolayısıyla, yukarıdaki satırlarda vurgulandığı üzere, GEGP'nin ana hedefinin öncelikle “parasal sermayenin krizden çıkışını” amaçlamakta olduğu gözönünde bulundurulursa, söz konusu takas operasyonunun –programın kendi mantığı açısından– “başarılı” sayılması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Hazine'nin Borç Yapısının Artan Kırılganlığı

Bu gelişmeler sürerken Hazine'nin iç borç servisinin var olan ağır yükünün devam etmekte olduğu net bir şekilde gözlenmektedir. Nitekim, Ek Bütçe Yasa'sında 30.6 katrilyon olarak belirlenen harcamalar tutarının 24.5 katrilyon TL'si (yani % 80'i) faiz ödemelerine ayrılmış durumdadır. Bu konuda başka bir açıdan değerlendirme yapmak gerekirse, 2001 yılının ek bütçe dahil toplam vergi gelirlerinin 37.1 katrilyon TL olacağı tahmin edilmektedir. 2001 yılına ait toplam faiz ödemesi tutarı 41 katrilyon TL olarak belirlenmiştir. Yani yıl boyunca –en iyimser varsayımlar altında öngörölmüş olan– faiz ödemelerinin toplam tutarı, kamu kesiminin beklenen harcanabilir gelirini aşmış durumdadır.

Türkiye kamu maliyesindeki bu kırılganlığın uluslararası düzeydeki yansımaları bir çok yönden ele alınabilir. Örneğin, Hazine Müsteşarlığı'ndan elde edilen verilere göre, merkezi hükümetin bütçe gelirleri ayda ortalama 3-5 milyar dolar arasında seyretmekte, bu da bütçeden yapılmakta olan ve ayda 4-8 milyar dolara ulaşmış bulunan borç servisini (ana para artı borç faiz ödemeleri) karşılamaya yetmemektedir. Türkiye'nin borç servisindeki kırılganlığın hızla arttığına ilişkin bu gözlem uluslararası kreditorler tarafından da yakından izlenmektedir. Nitekim bu doğrultuda sık sık yapılan bir değerlendirme, Türkiye'deki “bütçe gelirlerinin, borç servisini karşılayabilme oranı”nın, benzer finansal krizlere girmiş olan ülkeler ile karşılaştırılmasına dayanmaktadır. Böylesi bir karşılaştırma Şekil 4'de sunulmaktadır.

Şekil 4. Türkiye ve Rusya: Gelir / Borç Servisi



Kaynak ABN-Amro Bank NV, *Macroeconomics: Turkey*, Mayıs 2001 Raporu.

ABN-AMRO Bankası'nın Mayıs 2001 Raporu'ndaki değerlendirmelere göre, borç ödemelerini 1998 Ağustos ayında askıya alma kararı öncesinde Rusya'nın bütçe gelirleri, toplam gayri safi milli gelirinin ancak %9-11'i civarında seyretmekteydi. Rusya'nın toplam bütçe gelirlerinin borç servisi yükümlülüklerine oranı, 1994'deki %300 noktasından hızla gerilemiş ve 1997-98'de %60'ın altına düşmüştü. Aynı Rapor'a göre, gelirler/borç servisi oranının Türkiye'deki seyri ise Rusya ile büyük benzerlikler taşımaktadır. 1997'de %100 düzeyinde olan bu gösterge, Ekim 2000'de %150'inin üzerine çıkmasına rağmen, 2001 yılı içinde hızla gerilemiş ve Şubat krizinden sonra %40-60 düzeyine inmiştir. Bu rakamlar, ABN-AMRO Raporu'ndaki ifadelerle göre, "... yatırımcıların Ağustos 1998'deki moratoryumdan bir kaç ay öncesinde Rusya'da gözdikleri değerlere yakındır".

Bu koşullarda takas operasyonunu izleyen yaz aylarında kamu maliyesine ilişkin sorunların daha da derinleşeceği ve borç idaresinde istikrarın yakalanamayacağı çok açık olarak görülebilmektedir.

Sonuçta, giderek derinleşen krizin olağan iktisat/maliye politika araçları ile bir çözüme kavuşturulması olasılığının kalmadığı her geçen gün biraz daha kanıtlanmaktadır.

GEGP'nin Vergi Politikaları Üzerine

GEGP'nin 7. maddesinde vergi sistemiyle ilgili tespitler, kamu kesimi açığının kronikleşmesine neden olan vergi politikalarını değiştirme niyetinde

olmadığını göstermektedir. Türkiye’de vergi oranları iddia edildiği gibi yüksek olmayıp birçok gelişmiş dünya ülkesinde benzeri görülen düzeydedir. Vergi gelirlerinin düşük kalmasının nedeni, neoliberal anlayışa uygun biçimde 1980’lerden itibaren dolaysız vergilerden giderek vazgeçilmesine karşın, vergi mükelleflerinin Türkiye’de sistem dışına çıkma veya sisteme dahil olmama eğilimlerinde aranmalıdır. Ayrıca GEGP’deki vergi yükünün adaletsiz dağıldığı tespiti doğru olmakla birlikte, bu durumu seksenli yıllardan günümüze kadar uygulanan sermaye yanlısı vergi düzenlemelerinin yarattığını görmek gerekir. Örneğin sermaye gelirleri üzerinden alınan kurumlar vergisinin tahakkuk bazındaki düzeyi 1980’ler boyunca konsolide bütçe gelirlerinin ortalama olarak %10’unu oluşturmakta idi. Bunun yanısıra, oto kontrol aracı niteliği taşıyan ve gelişmiş kapitalist ülkelerde sistemin vazgeçilmez bir unsuru kabul edilen servet beyannamesi usulünün kaldırılması vergi kayıplarına yol açmıştır. Buna karşın söz konusu dönemde sadece imalat sanayi ihracatçısına vergi iadesi, teşviklendirilmiş kredi, vb gibi yöntemlerle sağlanan teşvikler bütçe gelirlerinin %17’sine ulaşmaktaydı. Dolayısıyla sermaye kesiminden alınmış olunan vergiler, teşvik sistemi aracılığıyla tekrardan geriye ödenmekteydi. Bu konuda bir başka örnek vermek gerekirse, 1999 yılı itibarıyla kurumlar vergisinin gayri safi milli hasılaya oranı %2 sınırını aşmadığı halde, bir sermaye gelir kalemi olan iç borç faiz geri ödemelerinin milli gelire oranı %15’e ulaşmıştır. Bu gözlem, devletin finansman politikasının nedenli çarpık bir gelir dağıtım mekanizması olarak işletildiğinin açık bir belgesidir.

Vergi yükünün adaletsiz bir biçimde dağılmasında önemli bir etken dolaylı vergilerin, toplam vergiler içindeki payının 1990’lar boyunca yükselmiş, 2000 yılı itibarıyla de %68’e ulaşmış olmasıdır. GEGP, bir yandan vergi yükünde gözlenen bu adaletsizliği ifade ederken, bu adaletsizliği gidermek bir yana daha da kötüleştirici bir vergi yapısı önermektedir. GEGP’nin “gelir artırıcı düzenlemeleri”nin yer aldığı 88.maddesinde sayılan önlemler vergi tabanının yaygınlaştırılacağı yolunda genel bir iyimserlikten öteye geçmemektedir. Söz konusu maddede yer alan ve gerçek anlamda vergi gelirini arttırmaya yönelik tek somut önlem ise varolan KDV ve ATV oranlarının 1 puan artırılmasıdır. Bu da zaten adaletsiz olan vergi düzeninin daha da adaletsizleşmesine hizmet edecektir.

Fon'lardan Kurul'lara

Bu açıdan önemli olan bir diğer gelişme ise, merkezi idarenin kontrolü dışında kalan bütçe dışı fonlar ve döner sermayelerin harcamalarındaki artış nedeniyle kamu maliyesindeki bütünlük ve disiplinin bozulmasıdır. Kamu maliyesindeki bütünlüğü ve disiplini bozan fon uygulamalarının bir amacı, dışa açılma sürecinde bir yandan iç piyasayı koruyan, diğer yandan da ihracatı teşvik eden yeni bir mekanizma ile sermaye kesimine kaynak aktarmaktır. Döner sermaye ve özellikle fonların yanında, mahallî idarelerin merkezi devletin denetimi dışında harcama ve borçlanma imkânlarının genişletilmesi de bu malî yapının parçalanmasına katkı yaptı. Bu durum, GEGP'nin 6. maddesinde sorumlularına değinilmeksizin itiraf edilmektedir.

GEGP'nin III. Bölümünde (A/29. madde, v. bent ve B/30. madde ii. bent) kamuda kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması, "iyi yönetişimin" ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi ve bütün bunları etkinlik, esneklik ve şeffaflıkla hayata geçirecek yapısal unsurların yasal alt yapısının oluşturulması önerilmektedir. Böylece devlette şeffaflığın artırılması ve kamu finansmanının güçlendirilmesi öngörülmektedir. Programın 48-50. maddelerinde, 29. ve 30. maddelerde önerilen politikalar ayrıntılandırılmaktadır. Bu doğrultudaki düzenlemeler aslında IMF tarafından Yakın İzleme Anlaşması (1998-99) ve (Aralık 1999) Niyet Mektubu'nda da öncelikle istenmekteydi. Ancak burada getirilmeye çalışılan düzenlemelere karşın, kamu maliyesi ve yönetimindeki parçalı ve dağınık yapının ortadan kaldırılması söz konusu olmayacaktır.

Aslında, GEGP'nin "yapısal reform" adı altındaki talepleri doğrudan doğruya kamu kesiminin ekonomiye müdahalesini tasfiye etmeyi amaçlamaktadır. "Kurul" sistemi aracılığıyla getirilmek istenen denetim, gerçekte, kamunun elindeki ekonomiye müdahale imkanı veren bütün "iktisat politikası araçlarını" tasfiye etmektedir. Bu bağlamda dikkat çekilmesi gereken bir nokta da, 'kurullar' aracılığıyla kurulacak 'denetimin', siyaseti ekonomiden ayırıştırma amacını sağlayacağı görüşüdür. Ne var ki, başta İngiltere olmak üzere birçok kapitalist ülke deneyimlerinin de gösterdiği gerçek, bu tür kurul-ların, siyasal iktidarların ekonomiye dolaylı ve denetimsiz müdahale araçları haline geldiğidir.

GEGP'de 1980'li yıllarda sayıları ve boyutları hızla artan fon ve döner sermaye sisteminin tasfiyesi ve bütçeleştirilmesi öngörülürken, yine aynı dönemde yaygınlaşmaya başlayan bağımsız (özellikli) idarelerden ve bütçelerden hiç söz edilmemektedir. Sayıları hızla artan bu kurum ve kuruluşlar, "sermaye hareketlerinin serbestleşmesi", "uluslararası ekonomi ile bütünleşme", "yeni bölüşüm dinamiklerine geçiş" gibi genel politikalara hizmet eden; kamu müdahalesini en aza indiriyor gibi gözükürken; ancak, müdahalenin yönünü -uluslararası ekonomik bütünleşme lehine- değiştirmeye hizmet eden birimler olarak idari ve malî sistem içinde yerlerini almışlardır.

Esasen, fonlar ve döner sermayelerle başlayan bütçe dışına kaçış süreci işlevini tamamlamış gözükürken, yeni süreç Anayasa değişikliğini de içeren bir adımla başlamıştır. KİT'lerin ya özelleştirme kapsamına alınarak ya da anonim şirketleştirilerek kapsam dışına çıkarılmalarıyla başlayan geçiş süreci (anonim şirketleştirme mal varlığının paylara ayrılarak satışının en kolay yoludur), uluslararası tahkimin Anayasa'ya girmesi ve sektörel politikaların parlamentonun da dışlanarak yeniden yapılanma adı altında bağımsız düzenleyici kurullar yoluyla belirlenmesi süreci ile tamamlanmaktadır.

Saydamlığı sağlamayı iddia eden bu düzenlemelerin hazırlanış ve Parlamento'ya sunulmuş, hatta yasalaşma süreçleri de saydamlıktan uzak kalmıştır. Örneğin bugüne kadar tasfiye edilen fonlar, hangi gerekçelerle tasfiye edildiği, tasfiyenin öne alınma ve geciktirilme nedenleri konusunda ne kamu oyu'na ne de parlamento'ya bilgi verilmemiştir. Aslında böyle olması da beklene mezdi. Çünkü tasfiye ve yeniden yapılanma süreci toplumun istekleri yönünde değil IMF ve Dünya Bankası'nın isteğiyle yapılmaktadır. Öyle ki, yasalaşma süreci için Meclis İç Tüzük değişikliği bile yapılmış, milletvekillerinin görüşme hakları sınırlandırılmıştır. Saydamlığın yeterince gerçekleşmemesi konusunda başka örneklerde verilebilir.

Benzer şekilde, 2001 Yılı Bütçe Yasası'nda 11.4.2001 günlü 4640 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikler de saydamlıktan uzak kalmıştır. Örneğin bu yasa ile yapılan değişikliklerle "*Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler Hesabı*", ödenek yetersizliği durumunda 2001 yılında daha sık başvurulabilecek bir hesap konumuna getirilmiştir. Bu hesap, özellikle yılın son ayında ödeneği yetmeyen dolayısıyla Meclis'ten ek ödenek çıkartmanın mümkün olmadığı durumlarda devlet yükümlülüklerinin avans olarak ödenmek suretiyle yerine

getirilmesine ve ödenek temin edildiğinde ise bu ödemelerin bütçeye gider kaydedilerek bütçeleştirilmesine dayalıdır. Keza yıl başında bütçe yürürlüğe girdikten sonra ancak ödenekler serbest bırakılmadan önce, yapılması gereken ödemeler için de bu hesap çalıştırılabilmektedir. Ancak bu uygulamanın özellikle 90'lı yıllardan itibaren amacından saptığı görülmektedir. Anılan dönemde hemen hemen her yıl bütçe kanununa eklenen maddelerle bu hesabın amaç dışı kullanımının yolu açılmış ve süreç içerisinde bu tür kullanım alanları daha da genişletilmiştir. Ve böylece bir çok bütçe kaleminde öngörülüş başlangıç ödenekleri yılı içerisinde –yıl başı ve yıl sonu koşullarına uyulmaksızın- “ödenek yetersizliği” gerekçesiyle bu hesaptan yapılan avans ödemeleriyle aşılabilmektedir. Üstelik bir çok kaleminde bu avanslar kapatılamamıştır. Yapılan son değişiklikle varolan amaç dışı kullanım alanları daha da genişletilmektedir. Bu tür amaç dışı kullanımlar bütçe kanunlarıyla meşrulaştırıldığı sürece, başlangıç ödeneklerini her zaman küçük gösterebilmek ve dolayısıyla öngörülen bütçe açığını olduğundan küçük gösterebilmek mümkün olabilecektir. Çünkü yılı içinde bu hesap yoluyla ödenek üstü harcamalar, usulüne uyulmaksızın, kolaylaştırılmakta ve yıl sonunda öngörülenin üstünde bütçe açıkları yaratmak mümkün olabilmektedir.

Kamu Bankaları Islah Edilmeli ve Korunmalıdır

Türk malî sistemi 1980 yılından başlayarak uygulamaya konulan neo-liberal politikalar sonucunda önemli ölçüde yapısal değişikliğe uğramıştır. Bunda, selektif kredi politikalarının kaldırılması, mevduat ve kredi faizlerine serbesti tanınması, liberal kambiyo düzenlemeleri gibi kuralsızlaştırmaya yönelik uygulamalar ağırlıklı ve belirleyicidir.

Klasik ya da başka bir ifade ile genel kabul görmüş bankacılık ilke ve temülleri dışında, ülkemize özgü iktisadi ve sosyal yapılanmalar nedeniyle kamu mevduat bankalarının görevleri zaten 1980' lere kadar oldukça yüklü idi. Zaten özel amaçlı ihtisas ya da sektör bankaları olarak kurulmuşlardı. Ayrıca yaygın şube ve örgüt ağlarıyla da ülkemizin her yerinde merkezi otoritenin her alanda malî ajanlığını ve saymanlığını gerçekleştiriyordu.

Değişim süreci içinde özel amaçlarını gerçekleştirme çizgisinden giderek uzaklaşan bir çalışma düzeni içinde bulunan kamu bankaları (TCMB dahil), *1980 sonrasında izlenen iktisat politikalarının tüm bedellerini finansal ola-*

rak ödemek zorunda bırakılarak, özel amaçlarından iyice uzaklaştırılmışlardır. Ülkemiz özelinde kamu mevduat bankalarının süreç içindeki faaliyetleri, kuruluşlarını düzenleyen yasalardaki özel amaçları dışında görevlendirmeler ile deformasyona uğratılmış bulunmaktadır.

Bilindiği üzere; Türkiye’de fon akımlarının önemli bir bölümü bankacılık kesimi üzerinden yapılmaktadır. Son yıllarda banka dışı malî kurumların sayısı ve büyüklüğü artma eğiliminde olmakla birlikte, bankacılık sektörü toplam malî sektör aktifleri içinde yüzde 75 civarında paya sahip bulunmaktadır. Banka dışı diğer malî kuruluşların önemli bir kısmının bankaların iştirakleri olduğu gözönüne alındığında malî sektörde bankaların ağırlığının daha da yüksek olduğu görülmektedir. Bu bağlamda özelleştirmeye çalışılan kamu bankaları (Ziraat, Halk ve Emlak Bankaları) günümüzde mevduat ve kredi piyasalarında toplam olarak yaklaşık % 40-45 civarında paya sahip özel ihtisas bankalarıdır.

TC Ziraat Bankası, 1863 yılından beri tarımsal kredi sorununu çözmeye çalışan, tarım sektörünü destekleyen bankadır. Tarım sektörü rizikolu görüldüğünden özel bankalar genellikle tarım sektörüne plasman yapmazlar. Tarım sektörünün finansman ihtiyaçları, genellikle özel amaçla kurulmuş kamu bankaları ya da kooperatif bankaları, tasarruf ve kredi sandıkları aracılığıyla karşılanır. Ziraat Bankası’nın özelleştirilerek tam bir piyasa esaslı banka şekline dönüştürülmesi durumunda; tarım sektörü günümüzde de yetersiz olan kredilerden tümüyle yoksun kalacaktır. Emlak Bankası, kuruluşunda saptanmış olan amacı doğrultusunda ve iyi bir organizasyon çerçevesinde ülkemizdeki çarpık kentleşmeyi bir ölçüde önleyebilir, düşük ve orta gelirli grupların konut edinmelerine yeniden katkıda bulunabilir. Türkiye’de gerçekten Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin geliştirilmesi hedeflenmekte ise, bahse konu işletmelerin finansman problemleri çözülmelidir. Türkiye Halk Bankası bu amaçla 1930’larda kurulmuştur. Bankanın temel faaliyet sahası küçük esnaf ve küçük sanayiciye ihtiyaç duydukları kredileri uygun faiz ve vadelerde sağlamaktır. KOBİ’lere verilen krediler günümüzde dahi yetersiz iken, bu amaçla kurulmuş bir kurumu işlevsiz hale getirme yönündeki ısrarlı çabaları anlamak mümkün değildir.

Bu koşullar altında kamu bankaları malî sektörden çekildiğinde, mali sistemin geri kalan kısmı reel sektöre finansman sağlamakta yetersiz olacaktır. Burada doğacak olan kaynak açığının yabancı bankalarca bağımsız olarak ve-

ya ortaklıklar biçimine karşılanması muhtemeldir. Böylece, devlet malî sistemi üzerindeki denetimini kaybedecek ve ekonomiyi yönlendirme için kullanılabileceği çok önemli bir aracı tümünden yitirecektir.

IV. GEGP'nin Gelir Dağılımı ve Bölüşüm Perspektifi Üzerine

GEGP'nin en sakıncalı ve stratejik olarak sürdürülemez yanı toplumsal bölüşüme yapacağı olumsuz etkilerdir. Öncelikle, işçi ücretlerinin ve maaşların genelde hedeflenen enflasyona göre ayarlanacağı ilkesi kaçınılmaz olarak reel ücretlerin gerilemesi sonucunu doğuracaktır. Ancak GEGP bunun da ötesine giderek, gelirler politikasını doğrudan doğruya “kamu çalışanları arasında gelir farklılıklarının giderilmesi” ilkesine dayandırmaktadır. (Madde 128.ii ve 130). Program metninin 130. Maddesinde de söz edilen gelir adaletsizliğinin boyutları konusunda gerçekleri çarpıtıcı veriler sunarak, kamu çalışanları aleyhine bir kamuoyu yaratmak amaçlanmaktadır. Program, 1991-2000 yılları arasında kamu kesiminde işçi ücretlerinin her yıl reel bazda yüzde 6 oranında artarken, memur maaşlarının sadece binde 6 oranında arttığını ileri sürerek kamu kesimi çalışanları arasında bir çıkar çatışması olduğu izlenimini yaratmaya çalışmaktadır. Böylece, programın başarısı için gerekli olan ücretleri bastırma politikasına ‘toplumsal ve siyasal destek’ sağlamağa çalışılırken, bir yandan da programa karşı oluşması olası toplumsal muhalefeti bölmek hedeflenmektedir.

Tablo 2. Reel Ücret Endeksleri (1994=100)

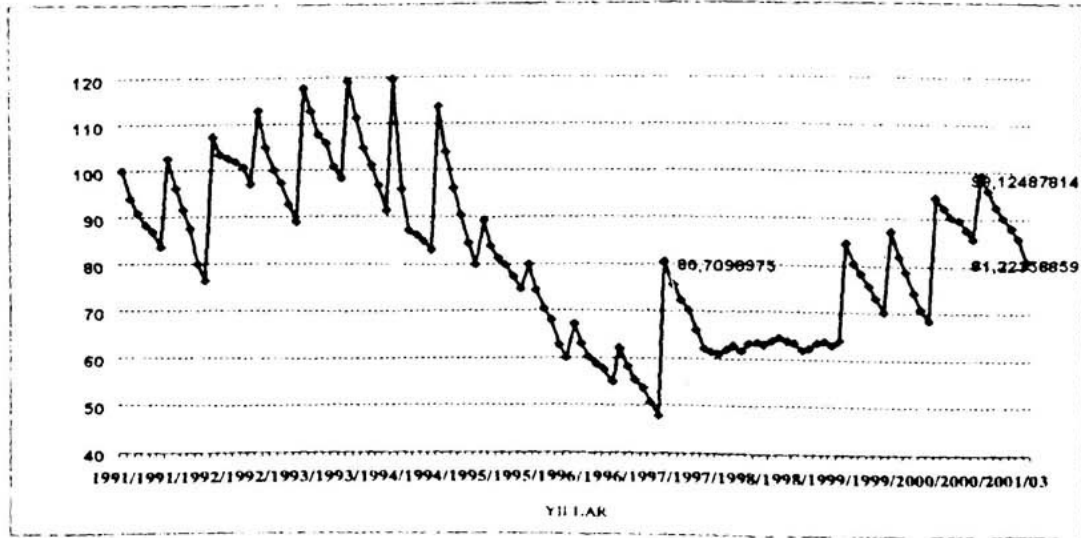
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Net İşçi Ücreti							
Kamu	100.0	82.9	62.2	74.1	73.1	103.8	111.0
Özel	100.0	91.7	93.4	90.6	105.9	118.2	
Memur net maaşı	100.0	95.3	102.5	119.3	117.7	123.1	108.9
Net asgari ücret	100.0	93.3	110.6	121.2	115.2	154.9	132.3
ortalaması Emekli aylıkları							
Emekli sandığı	100.0	89.0	109.9	117.6	109.9	115.4	100.0
SSK	100.0	96.2	115.4	130.8	120.5	124.4	107.7
Bağ-Kur	100.0	99.0	156.2	199.0	183.8	188.6	161.9

Kaynak: TCMB Yıllık Rapor, 2000. Veriler Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu ve Kamu İşveren Sendikaları Konfederasyonuna ait olup DPT tarafından derlenmiştir. Reelleştirmede 1994 bazlı TÜFe kullanılmıştır.

Oysa çalışan kesimin reel gelirlerine ait yukarıdaki oranlar gerçeklerle bağdaşmamaktadır. Türkiye’de 1990’lar boyunca hiçbir çalışan kesim her yıl düzenli bir reel gelir artışı görmemiştir. Kamu çalışanlarına ait GEGP’de öne sürülen gelir artış rakamları, bizzat devletin diğer resmî kuruluşlarınca açıklanan verilerle çürütülmektedir. Örneğin TC Merkez Bankası 2000 Yıllık Raporu, kamu kesimi net işçi ücretlerinin 1994’den başlayarak, 1998’e değin geçen sürede reel olarak daralma içinde olduğunu ve 2000 yılında kamu işçi ücretlerinin 1994’deki düzeyinin ancak %11 üzerinde gerçekleşmiş olduğunu belgelemektedir (6). Bilindiği gibi 1994 krizi emek gelirlerindeki ve istihdamdaki olağanüstü daralma ve esneklik sayesinde atlatılmıştır. Bu süreçte ücretli emeğin 1989-1993 arasındaki reel kazanımları eritildiği gibi, 1994’de %30’luk bir gerileme de yaşanmıştır.

Aynı kaynaktan derlediğimiz ve Tablo 2’de karşılaştırmalı olarak sunulan reel ücret ve maaş endeksleri, 1994 sonrasında da işçi ücretlerinde gerilemenin devam ettiğini göstermektedir. Harb-İş ve Liman-İş sendikaları tarafından hazırlanan ve kamu kesiminde sendikalı olarak çalışan işçilerin saat başına reel ücret ödemelerini içeren seriler de bunu doğrular niteliktedir. Şekil 5’de sunulan verilere göre, ücretleri çok yüksek olduğu iddia edilen kamu sendikalı çalışanlarının tüm yan ödemelerini de kapsayan saatlik reel ücretleri, 1991 yılı ile kıyaslandığında 2001 yılında önemli bir gerileme yaşanmıştır.

Şekil 5. Kamu Kesimi Sendikalı Çalışanların Saatlik Reel Ücretleri (1991 Mart = 100)

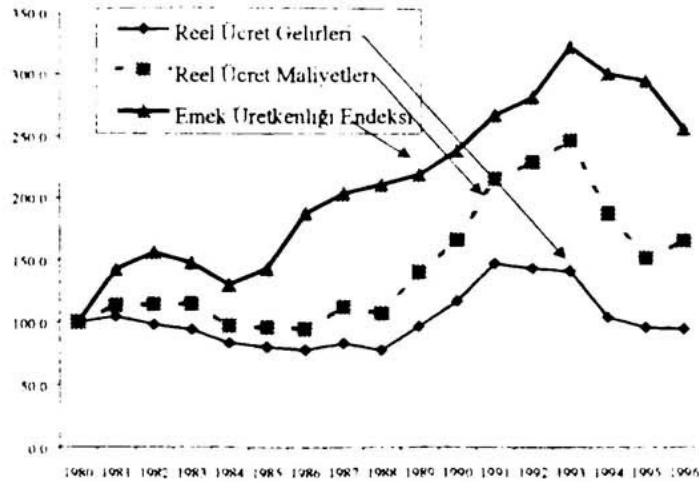


(6) TC Merkez Bankası 2000 Yıllık Raporu, sf. 33, Tablo 12.

GEGP, 131. Maddede programın başarısı için özel sektördeki ücret ve fiyat uygulamalarının “rasyonel” olmasının hayati önemde olduğunu, bu sebeple hükümetin enflasyon hedefiyle uyumlu ücret ve fiyat artışlarının sağlanması için sosyal kesimler arasındaki müzakerelerde aktif rol oynayacağını belirtmektedir. Gerçekte özel sektörün fiyat artış kararları sosyal kesimler arasında herhangi bir müzakere konusu olmadığından bu maddenin asıl maksadı, özel sektörde ücret artışlarını, enflasyonu düşürme gerekçesiyle kısıtlamaktır. Ne var ki, 1990’lı yıllardaki ücret-verimlilik ilişkisi, böyle bir kısıtlamanın rasyonel temelleri olduğunu göstermemektedir.

Devlet İstatistik Enstitüsü kaynaklarına dayanarak yaptığımız hesaplamalar, imalat sanayi emek üretkenliğinin 1980’den 1993’e değin reel olarak sürekli artış gösterdiğini ve 1997 itibariyle işçi başına reel katma değer üretiminin, 1980 düzeyinin 2.5 misline ulaştığını belgelemektedir. Ancak reel ücret gelirleri, 1980-88 arasında sürekli gerileme göstermiş ve 1989-91’deki ücret artışlarına karşın, sürekli olarak yarattığı üretkenlik kazanımlarının gerisinde kalmıştır. İmalat sanayiine ilişkin bu veriler Şekil 6’da gösterilmektedir.

Şekil 6. İmalat Sanayiinde Reel Ücretler ve Emek Üretkenliği

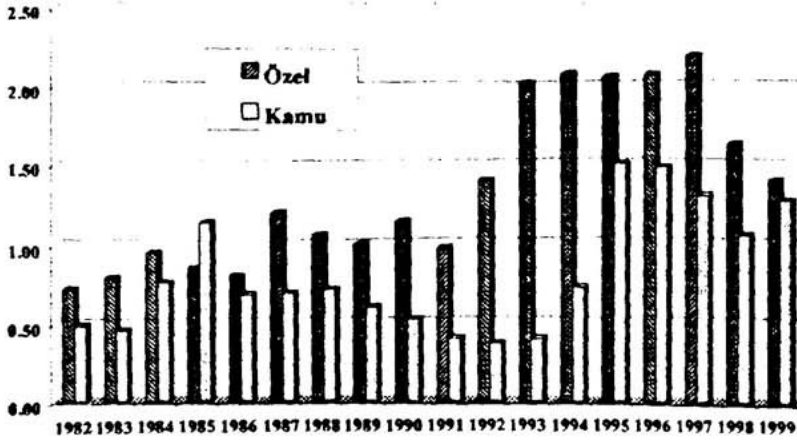


Şekil 6’da vurguladığımız üzere, ücret gelirleri 1997’de, 1980 ile hemen hemen aynı düzeydedir. Dolayısıyla ücret gelirleri ile emeğin üretkenliği arasında oluşan fark 1980-1997 arasında %150’ye ulaşmıştır. Bu büyüyen farkın çarpıcı yönü, neoliberal anlayışa göre ücret artışlarının temel kıstası olası gereken ücret verimlilik ilişkisinin Türkiye’de 1980 sonrasında ücret ar-

tışlarını belirlemede (bu veriler temel alınır) geçerli olmadığıdır. Daha açık bir ifadeyle, Türk işgücü piyasalarında ücretlerin üretkenlik kazanımlarıyla olan –kabaca da olsa– ilişkisi aslında daha 1980 dönüşümünde kopartılmıştır.

Rasyonel bir ücret politikası amaçlanıyor ise, asıl üzerinde durulması gereken, emek gelirleriyle sermaye gelirleri (ücret ile rant ve kâr) arasındaki ilişkidir. Nitekim, 1980 sonrasında reel kârların arttığı ve sermaye kesiminin ulusal gelirden aldığı payın yükseldiği gözlenmektedir. En büyük 500 firmaya ait kârlılık verileri bu sonucu net bir şekilde desteklemektedir. İstanbul Sanayi Odası tarafından her yıl yayımlanan söz konusu veriler 500 büyük sanayi işletmesinde 1990’larda işçi başına kârın reel olarak 1980’ler ortalamasının neredeyse iki misline değin yükselmiş olduğunu kanıtlamaktadır. Şekil 7’de, işçi başına reel kâr düzeylerinin, 1998 ve 1999’da yaşanan durgunluğa karşın, kârlılığın hâlâ 1980’ler düzeyinin üstünde olduğu açıkça belirmektedir.

Şekil 7. 500 Büyük Sanayi İşletmesinde Çalışan Başına Reel Kar (1997 Fiyatlarıyla, milyar TL)



GEGP 129. Maddesinde “Gerek kamu, gerekse özel sektör çalışanları olsun, bütün çalışanlar arasında verimliliği ve adaleti göz önünde tutan bir düzenleme” gereğinden söz edilmekte, bu sağlanamazsa programın başarısının tehlikeye gireceği iddia edilmektedir. GEGP’nin görmek istemediği, çalışanlar arasında verimlilik ve adalet sorununun sadece kayıtlı çalışanlar arasında çözümlenecek bir sorun olmadığıdır. Türkiye’de işgücü piyasaları-

nın esnekleştirilmesinin bir sonucu olarak kayıt dışı işgücü kullanımları özellikle 1980'li yılların ortalarından itibaren düzenli bir artış göstermiştir. Emelin sosyal maliyetlerinden kaçınmanın ve iktisadî krizlerin etkilerini doğrudan ücretli kesimlere yüklemenin en açık göstergesi olan bu olgu DİE'nin verilerine göre toplam istihdamın %30'u dolayındadır. Başka araştırmalar bu oranın çok daha yüksek olduğuna, örneğin özel imalat sanayinde %45'lere ulaştığına işaret etmektedir. Ekonominin önemli ölçüde daralacağı GEGP uygulama döneminde bu eğilimin daha da güç kazanacağı bir gerçektir.

V. GEGP Tarımda Neyi Hedeflemekte?

Türkiye'de mevcut destekleme politikalarına 1990 başlarından itibaren dışardan ve içerden yöneltilen eleştiriler ile tarımsal desteklemenin tedricî bir tasfiyesini takvime bağlayan 9 Aralık 1999 programı arasında benzerlik hatta çakışma vardır. Öncelikle kabul etmek gerekir ki, Türkiye'nin siyasetçisi ve ekonomi bürokrasisi, 1994 sonrasında uluslararası finans kuruluşlarının geliştirmekte olan ülkeler tarımı konusundaki yaklaşımlarını büyük ölçüde benimseyen bir çizgiye gelmişlerdir. Bunun örnekleri 5 Nisan 1994 Kararlarına ve 7. Kalkınma Planının genel stratejisine yansımıştır.

2000 Programı çerçevesinde IMF ve Dünya Bankası'na verilen ve kamuoyuna açıklanan 5 niyet mektubundan 4'ü tarıma ilişkin yeniden yapılanmaya önemli bir yer ayırmış ve tarımımızın geleceği konusunda yeterince açık bir dil kullanmışlardır. 9 Aralık 1999 tarihinde IMF'ye verilen Niyet Mektubunda şu ifadeler yer almaktadır: "Reform programımızın orta vadeli amacı var olan destekleme politikalarını safhalar halinde ortadan kaldırmak ve fakir çiftçileri hedef alan doğrudan gelir desteği sistemi ile değiştirmektir". Alışılmış bir uygulama olmadığı halde Dünya Bankası'na da verilen 10 Mart 2000 tarihli Niyet Mektubu da aynı kararlılığı vurgulamaktadır:

"Tarım alanında, Hükümet, büyümenin desteklenmesi ve tarımsal destekleme politikalarının bütçe ve tüketiciler üzerindeki yükünün azaltılması için geçmişe kesin bir set çekme niyetindedir. Orta vadeli hedef, hükümetin sübvansese ettiği girdi, kredi ve temel mahsullerdeki fiyat desteklerine dayanan mevcut sistemin, zaman içerisinde küçük çiftçileri giderek daha fazla hedefleyecek doğrudan gelir desteği programı ile değiştirilmesidir".

Aynı metinde,

“tarımsal reform programı, devletin tarımsal üretim ile tarımsal sanayi üretiminde doğrudan bir rol almaktan çekilmesine yönelik orta vadeli hedef doğrultusunda, sektördeki devlet varlıklarının ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesini kapsamaktadır”

ifadesiyle özelleştirmenin de temel hedeflerden biri olduğu vurgulanmaktadır.

Niyet mektuplarının tarımsal politikalara ilişkin bölümlerinin en kapsamlısı, iç desteklerin sona erdirilmesi konusundaki ayrıntılı düzenlemelerdir. İç desteklerin tümüyle sona erdirilmesi açık bir şekilde hedeflenmiştir. Bu bağlamda, fiyat garantisiyle destekleme alımlarının, girdi desteğinin, kredi desteğinin ve prim desteğinin 2 yıl içinde tamamen ortadan kaldırılması, buna ilişkin tüm kurumsal mekanizmanın özelleştirme-tasfiye yoluyla sistemden çıkarılması, tarımdaki kooperatif örgütlenmenin halen en önemli örneklerini oluşturan TSKB'lerin tedricen işlevsizleştirilmesi açık politika tercihleri olarak kayda geçirilmiştir. TSKB'lerin sınai tesislerin ellerinden çıkarılması veya tasfiyesi ise mektupların örtük hedefleri arasındadır. Bu arada ithaldeki koruma oranlarının da (2000'de tahıllarda yüzde 45'lik düzeyinden) 2002'den itibaren yüzde 5 düzeylerine çekilerek anlamsızlaştırılması, iç pazara giriş serbestisinin fazla gecikmeden yürürlüğe konulacağını göstermektedir.

Mektuplarda açıkça belirtilmemiş olmakla birlikte, var olan politikaların karşısında olanların bir gerekçesi de, bu politikaların esas yükünü tüketicilerin çektiği, bu bağlamda küçük çiftçilerin dahi tarımsal ürün tüketicisi oldukları ölçüde bu politikalardan olumsuz etkilendikleridir.

Burada örtük olarak belirtilen hedeflerden bir diğeri, programın “kamu sektörü temel fazlasını mümkün olduğunca yüksek tutmak”tır. Bir başka ifadeyle, tarımsal dönüşüm, kamunun üzerindeki maliyetleri azalttığı ölçüde amaç fonksiyonları içinde yer almaktadır.

Programın vadesi konusunda kararlı bir katılık görülmektedir. Programın uygulanmaya başlamasının birinci yılı sonunda, 18 Aralık 2000'de, IMF'ye verilen üçüncü ek niyet mektubu bunu bir kez daha teyit etmektedir: “Tarım

politikalarının reformunda, tüm dolaylı destek politikalarından 2002 sonuna kadar kademeli olarak vazgeçilmesi ve doğrudan gelir desteği (DGD) sisteminin uygulanmasına geçilmesi amaçlanmaktadır". (2001 Programı, hedeflerin sadece bazılarında 1 yıllık bir ertelemeye izin vermektedir). Üstelik, böylesine derin bir yapısal dönüşümün topu topu üç yıl içinde tamamlanacağını öngörülmesi de gerçek dışı bir acelecilik içermektedir. Bu anlamda, Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleriyle programın istikrar ayağının çökmesinin dahi, tarıma dönük acil yapısal uyarlama programına yönelik niyetleri duraksatmadığı görülmektedir.

Birinci Niyet Mektubunda öngörülen ve tarımdaki kooperatif örgütlenmeyi yakından ilgilendiren bir düzenleme ise 16 Haziran tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri (TSKB) Hakkında 4572 sayılı Kanunun, geçici maddeleri kalıcı maddelerinden daha ilginç özellikler taşımaktadır. Geçici Md. 1/D ile oluşturulan "Yeniden Yapılandırma Kurulu" (YYK), Kanunun yürürlük tarihinden itibaren 6 ay içinde oluşturulacak, 4 yıl süreyle görev yapacak, 4 üyesi Sanayi ve Ticaret Bakanı, 2 üyesi Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanı tarafından atanırken, sadece 1 üyesi birliklerin yönetim kurulu üyeleri arasından seçimle belirlenecektir. Bu düzenlemeler, YYK'nun siyasal otoriteye karşı bağımsızlığından söz edilmesi olanağını vermemektedir. Ancak bu kurulun Dünya Bankası'nın telkinleri üzerine kurulduğu dikkate alınırca, Birliklerin yeniden yapılandırılması sürecine Dünya Bankası'nın daha dolaysız müdahalelerde bulunmasının bir aracı olarak tasarlanmış olduğu da anlaşılabilir. Nitekim, son bir yıllık pratik, bunun tam da böyle olduğunu göstermektedir. TARİŞ yöneticilerinin kamuoyuna yansıyan tepkileri bunun açık kanıtlarından birini oluşturmaktadır.

Kuşkusuz TSKB'ler açısından en vahim sonuçları olabilecek düzenleme, "Kooperatif ve birliklere (...) Devlet veya diğer kamu tüzel kişilerinden herhangi bir malî destek sağlanamaz" (md. 1/E/3) kesin ifadesiyle karşımıza çıkmaktadır. Bu hüküm, tarımsal kooperatiflerin maddî dayanaklarını tasfiyeden başka bir anlama gelmemektedir. Satış kooperatiflerine malî destek sağlanmasını yasaklayan hükmün bir eşdeğerinin Tarım Kredi Kooperatifleri için de gündeme getirileceğinden kuşku duyulmalıdır. Hiçbir hükümler devlet, bir sektöre (özellikle de işgücünün yüzde 40'ına istihdam olanağı sağlayan

temel bir üretici sektöre) malî destek yapmayacağını yasa hükmü haline getirmemiştir. Tarım dışında başka hiçbir sektör için (örneğin malî sektör için) böyle bir hüküm konulamazken, bir tarımsal politika aracından yasa hükmüyle vazgeçilmesi, açıklanması güç bir politika tercihidir.

Türkiye’de tarımsal desteklemenin ulusal gelire oranla büyüklüğü, yükü kimin taşıdığı, destekleme ödemelerinin çiftçiye ulaşıp ulaşmadığı gibi konularda da oldukça çelişkili veriler ve pozisyon alışlar vardır. Buna resmî veri üreten çevreler dahi dahil olabilmektedir. Dünya Bankası uzmanları ise bu tartışmalı verileri kendi “yapısal dönüştürme” programlarının gerekçesi olarak kullanmaya fazlasıyla eğilimli gözükmektedirler. Bütçe açıklarının kendi üzerlerine bir ek vergi zorlaması olarak gelmesini istemeyen güçlü ekonomik çevreler de, tarımsal desteklemenin çok geniş olduğunu ve bunun köklü bir biçimde daraltılması gerektiğini talep etmeyi adeta bir ulusal görev kabul etmektedirler. Hazine Müsteşarlığı kaynaklı verilerin, yakın zamana kadar, tarıma verilen desteğin GSMH’ya oranının (1998’de) %10’u aşan boyuta vardığını ileri sürüyor olmasına karşın, aynı Müsteşarlığın hazırladığı Niyet Mektuplarının birincisinde bu oranın %3 olarak düzeltilmesi kuşkusuz olumlu bir adım olmuştur. Ancak, bize göre bu son oran dahi gerçeği tam yansıtmamaktadır. TÜSİAD’ın tarım raporunun toplam tarım sübvansiyonunun Hazine’ye olan yükünün 1998 için 2.4 milyar düzeyinde olduğuna dair tespiti kabul edersek ve doğru olarak ölçülebilir yükü bununla sınırlı tutarsak, bunun GSYİH’ya oranının yüzde 1.2 düzeyinde kaldığını görürüz. 1999 ve 2000 yılları için yaptığımız hesaplamalar bu düzeyin dahi altında kalan iç destek maliyetlerine işaret etmektedir. IMF/DB programının uygulanmaya başlandığı 2000 yılında gerçekleşen bütçe ve DFİF transferleri toplamı 933 trilyon TL düzeyinde olup bütçenin %2’si ve aynı dönemdeki GSYİH’nın % 0.8’i civarında bir büyüklüğe denk gelmektedir.

Ancak, gelişmiş OECD ülkelerinde de toplam tarımsal transferlerin GSYİH’ya oranının %1.5 dolaylarında kaldığına bakılarak Türkiye’deki desteğin önemsiz olmadığına hükmedilebilmektedir. Bu bir değerlendirme hatası olacaktır. Çünkü, gelişmiş ülkelerde tarımın GSYİH’ya katkısı genellikle %2-3 mertebesindedir. Dolayısıyla, bu ülkelerde tarıma dönük destekler neredeyse tarımsal katma değer toplamına veya yarısına eşittir. Bu bağlamda Türkiye açısından daha anlamlı bir karşılaştırma göstergesi, tarımsal destek-

lemenin tarımsal katma değere oranıdır. Bu oran, 2000 yılı için Türkiye’de sadece %5 dolaylarındadır. Desteklemenin daha kapsamlı olduğu önceki yıllarda da, bu oran genellikle %10’un altında kalmıştır.

Tarıma ilişkin ikinci bir çarpıtma görev zararları konusundadır. Ziraat Bankası’nın 1993/94 tarihinde pamuktaki destekleme primi dolayısıyla Hazine adına sağladığı 315 milyon dolarlık ana paranın, 1997’de Hazine’nin Banka’ya yaptığı 712 milyon dolarlık ödemeye rağmen, 2000 yılı sonunda 11 milyar dolara ulaşmış bulunması (!) bunun bir örneğidir. Dolar bazında yıllık ortalama yüzde 128 yükseltile Ziraat Bankası alacağıının (veya Hazine borcunun) aslında tarıma dönük bir destekleme olarak sunulmasındaki yanlışlığa dikkat çekilmişti (7). Ziraat Bankası’nın başka nedenlerle (8) bozulan dengelerine Hazine’nin yaptığı takviyenin tarımsal destekleme üzerinden gösterilmesi, kamu hesaplarında saydamlık arayışlarının önemini kanıtlamaktadır. Nitekim, gerek Sayıştay’ın “2000 yılı Malî Raporu” (Sayıştay, 2000: 130-1), gerek Ziraat Bankası’nın denetiminden sorumlu Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nun 1999 Yılı Ziraat Bankası Raporu (BYDK, 2001), bu abartılı faiz yürütümüne dikkati çekmektedir.

Şeker Yasası Üzerine

2000 Programından artakalan “yapısal” düzenlemeler, 2001 Programı tam olarak ortaya çıkmadan (bu Program tam olarak 15 Mayıs’ta IMF’nin kabulüyle resmileştirilmiştir) ortaya çıkarılmaya başlanmıştır. Bunlardan Şeker Kanunu 4 Nisan 2001’de TBMM’de kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. 15 madde ve 8 geçici maddeden oluşan bu yasanın önemli düzenlemeleri şöyle özetlenebilir:

- Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.’ye (TŞFAŞ) bağlı, 25’inin sermayesinin tamamı devlete ait olmak üzere 27 şeker fabrikasının (2000 Programındaki niyet mektuplarında da taahhüt edildiği üzere) özelleştirilmesine zemin hazırlanması;

(7) **Yükseler, Zafer** (1999), Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, özel rapor.

(8) Özellikle 1996-97 sürecinde Refahyol Hükümeti’nin kaynak paketlerini finanse etmek için Ziraat Bankası kaynaklarını zorlaması ve Banka’nın, Hazine’nin borçlanma ihalelerinde ortalama faizleri aşağıya çekme misyonunu üstlenmesi gibi nedenlerle...

- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile TŞFAŞ'nin yerine geçecek şekilde, kamu tüzel kişiliğine sahip bir Şeker Kurumu'nun oluşturulması; bu Kurum bünyesinde bir Şeker Kurulu ile hizmet birimlerinin oluşturulması;
- Kurumu yönetecek olan Şeker Kurulu'nun Bakanlar Kurulunca atanacak, ancak özel şeker fabrikalarını (sakkaroz ve nişasta bazlı şeker üreticilerini ayrı ayrı olmak üzere) içerecek şekilde 7 üyeden oluşması;
- Ülkede şeker pancarı üretimine, şeker üretimine ve iç pazara verilebilecek şeker miktarına Kurul'ca belirlenecek kotalar getirilmesi; nişasta bazlı şekerler (NBŞ) için bu kotaların en fazla %10'u oranında kota tahsis edilmesi;
- Toplam kotaların şirketlere dağıtımında Kurul'un yetkili olması;
- Şeker pancarı fiyatı 2001 yılında da (hedeflenen enflasyon oranında) Bakanlar kuruluna bırakıldıktan sonra, izleyen yıllarda bu fiyatın şeker fabrikası işleticileri ile şeker pancarı üreticileri arasında varılacak mutabakata bırakılması;
- Şeker satış fiyatlarının, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler tarafından serbestçe belirlenmesi...

Görüldüğü gibi, süper yetkilerle donatılan bu kamu-özel sektör karması kurulun, yabancıların sektöre girmesiyle daha fazla olmak üzere, bir tahkim kurulu gibi çalışması düşünülmüştür. Tıpkı oluşturulan diğer kurul örneklerinde (son olarak Telekomünikasyon Kurulu örneğinde) olduğu gibi. Yasanın geçici 8.maddesinin şu hükmü de ilginçtir: "Uluslararası kuruluşlarla yapılan anlaşmalar çerçevesinde, Bakanlar kurulu, Kurum ve organlarının görev, yetki ve görev süresini 31.12.2004 tarihinde yeniden belirler". Böylece, WTO çerçevesinde yürütülen yeni müzakerelerin doğuracağı yeni durumlara (yeni bağımlılık ilişkilerine) uygun yeni bir çerçeve hazırlanabilecektir.

Türkiye şeker pancarı ve şeker üretiminin bu derece cazip öğeler şunlardır.

- 130 milyon ton civarındaki dünya şeker üretiminin %70'i şeker kamışı temelindedir. Şeker kamışından şeker elde etmek daha düşük maliyetli olmasına karşın, gelişmiş ülkeler ve tropikal iklim dışındaki tüm ülkeler

kendi besin güvenliklerini koruyabilmek için şeker pancarı üretimini sürdürmektedirler.

- Dünyada kişi başına ortalama şeker tüketimi 19 kg.dır. Avrupa ortalaması 33 kg, AB ortalaması 36 kg iken, Türkiye’de de 31 kg.dır. Buradan anlaşılacağı üzere, Türkiye’de gelir düzeyine kıyasla şeker tüketimi çok yüksek düzeydedir. Türkiye dünya TOPLAM şeker tüketiminde 8. sırada bulunmaktadır. Şeker üretiminde Türkiye’nin sırası ise 11’inciliktir. Dolayısıyla, Türkiye’de şeker üretiminin geriletilmesi ve ithalata bağımlı kılınması önemsiz bir olgu değildir.
- Nitekim dünyada şeker arzı talebi aşmaktadır ve 1995’ten sonra bunun fiyatlar üzerindeki etkisi büyümüştür. Londra Beyaz Şeker Borsası’nda ortalama fiyatlar şöyle gelişmiştir:

1995... 396.64 (\$/ton)

1996...366.77

1997...315.83

1998...255.33

1999...200.53

Beş yılda şeker fiyatlarının yarı yarıya düşmüş bulunması, kısa dönemde talebi arttırmak pek mümkün olamayacağına göre, arzın kısılması ve üretimi kısılan ülkelere şeker ihraç edilmesi arayışlarını arttırmıştır. Türkiye’de şeker üretiminin yıldan yıla azalan kotalara bağlanmasını öngören Şeker Yasası’nın bu kadar ısrarla bize dayatılmasının anlamı açıktır.

Şeker Yasası ile sektörün varolan sorunları daha da derinleşecektir:

- TŞFAŞ’ye ait 27 adet şeker fabrikasını gözden çıkarırken, bunların muhtemelen Orta ve Batı Anadolu’da bulunan ve kârlı çalıştırılma imkanları olan 11 adedinin satışı mümkün olurken, 8 adedinin teknolojisinin yenilenmesi gerekecek, özellikle Doğu Anadolu’da bulunan 8 adedinin arsa fiyatına tasfiyesi söz konusu olabilecektir. Doğu Anadolu’da kamu yatırımcılığının oynadığı sosyal ve ekonomik amaçlar (bölgesel gelir dağılımının aşırı bozulmasının önlenmesi, istihdamın geliştirilmesi, kırsal göçün denetim altında tutulması) tümünden terkedilmiş olacaktır. Ayrıca, özelleştirme, TŞFAŞ’ye bağlı 4 alkol fabrikasının, 6 makine fabrikasının, 1 tohum

işleme fabrikasının, 2 tarımsal işletmenin, 1 araştırma enstitüsünün, yani entegre bir sistemin yok edilmesi anlamına gelecektir.

- Türkiye’de 350 bin şeker pancarı üreticisini ilgilendiren şeker pancarı üretiminin 14 milyon tona varan bir taşımacılık rakamıyla karayolu taşımacılığına önemli bir katkı sağladığı; üreticilere teslim ettikleri pancarın %25’i oranında bedelsiz pancar posası verilerek hayvancılığın teşvik edildiği, kotalarla pancar üretimdeki gerilemelerin ilgili sektörler ve ulusal ekonomi açısından telafisi olanaksız kayıplar yaratacağı dikkate alınmamaktadır.
- Türkiye’de şeker pancarı üreticilerinin yüzde 90’ı 20 dönümün altında toprak işlemektedirler. Ortalaması 10 dönümdür. Yani esas olarak mikro işletmeler söz konusudur. Bunlara yeni destekleme modeli olarak doğrudan gelir desteği vermeye kalkıldığında, dönüm başına 5 dolar hesabıyla ortalama 50 dolar yıllık destek vermiş olunacaktır. İki taksitte verilecek bu iane, çiftçi ailesi başına ortalama iki kere 30 milyon TL ödemek anlamına gelecektir! Bununla üreticiliğin sürdürülelemeyeceği açıktır. Kotalardan daha tehlikeli olan, 2002’den itibaren her türlü fiyat desteğinin ortadan kaldırılması olacaktır.
- Karşılaştırmalı üstünlükler savından hareket ederek Türkiye’nin ürettiğinden daha ucuz olan ithal şekeri ithal etmesi gerektiğini söyleyenler, şeker pancarı üreten gelişmiş ülkelerin de, besin güvenliği ve tarımsal koruma politikaları açısından, şekeri kendilerine maloluş fiyatından daha ucuza ihraç ettiklerini nasıl gözdardı edebilirler? Kaldı ki Türkiye’nin tarımda karşılaştırmalı üstünlüklere tam uyumu halinde, tarımsal ürün ithaline döviz birikimleri asla yetmeyecektir.

Tütün Yasası Üzerine

“Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü’nün (TEKEL) Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname-de Değişiklik Yapılmasına ve 4046 Sayılı Kanuna Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun Tasarısı” (kısaca Tütün yasası) Bütçe ve Plan Komisyonunda hızlı bir şekilde görüşülerek IMF’ye verilen taahhütler yerine getirilmeye çalışılmıştır.

Tütün yasa tasarısı, gerek tütün üreticilerini, gerek tütün mamulleri üreticisi TEKEL'i ve diğer ulus-ötesi tütün/sigara tekellerini ve yerli ortaklarını, gerek tütün piyasasının çeşitli unsurlarını, gerekse de tütün tüketicilerini yakından ilgilendiren önemli düzenlemeler getirmektedir.

Tütün/sigara konusunda Türkiye'nin ulus-aşırı tütün tekellerinin çıkarına düzenlemeler yapması yeni değildir. Birinci Özal Hükümeti'nden itibaren bu alanda ulusal çıkarları tamamen gözardı eden tavizler vermeye başlanmıştır. Bazı dönüm noktaları ve bazı sonuçlar şöyle özetlenebilir:

- 1984 yılında sigara ithalat yasağı kaldırıldı. Sonuç: Sigara ithalat miktarı 1990 yılında 16 bin tona kadar yükseldi. (Daha sonra yabancı sigaraların dahilinde üretilmesi nedeniyle sigara ithalatı azaldı).
- 1989 yılında tütün ithalatı serbest bırakıldı. Sonuç: Bu yıldan itibaren tütün ithalatı başlayıp hızla artarak 1999 yılında 50 bin tona (aynı yılın Türkiye tütün üretiminin beşte birine) ulaştı. Bu ithalatın yaklaşık %80'i TEKEL'ce gerçekleştirildi. Yurtiçi sigara tüketimi artmasına rağmen, 1980'de sigara üretimi için kullanılan işlenmiş yerli yaprak tütün 74 bin ton iken, 1999'da 54 bin tona geriledi.
- 1989-92 sürecinde yabancı sigaraların yabancı ortaklı özel sektörce dahilinde üretilmesine olanak sağlandı; bunlara yılda 2 bin tonluk üretimi aşmaları halinde fiyat, satış, dağıtım ve ithalat serbestisi getirildi. Sonuç: Türkiye'de üretilen sigara miktarı (ton) içinde ithal tütün miktarının (ton) payı, 1989 yılında %6.7'den 1999 yılında %40'a ulaştı. TEKEL de yabancı menşeli -Burley ve Virginia tipi- tütüne dayalı (Tekel 2000 gibi) yerli sigara üretimine giriştiği için bu oran çok hızlı yükseldi. TEKEL'in yurtiçi sigara arzındaki payı, buna rağmen, 1984'ten itibaren düzenli bir şekilde azalarak 1999 yılında %70'e kadar geriledi.

Amerikan tipi sigaraların daha fazla bağımlılık yaratıcı özelliği nedeniyle, iç tüketimde -özellikle 1990'larda- çok hızlı bir artış görüldü: 1980'de 59 bin ton olan sigara talebi, 1990'da 77 bin tona, 1999 yılında 115 bin tona yükseldi. Buna koşut olarak filtreli sigara alışkanlığı artarak, yurtiçi tüketimdeki payı 1980'de %63'ten 1999'da %99'a yükseldi. Böylece, gelişmiş ülkelerde sigara pazarı gerilerken en hızlı genişleyen pazarlardan biri de Türkiye oldu ve ulus-aşırı tekellerin iştahını daha da kabartmaya başladı.

- İşlenmiş yaprak tütün ihracatı 1979-83 dönemi ortalamasına göre yılda 96 bin ton iken, 1995-99 döneminde %34'lük artışla yıllık ortalama 129 bin tona yükseldi. Buna karşılık, Türkiye'nin 1995-99 döneminde yıllık ortalama sigara ihracatı 9.7 bin ton oldu. Yurtiçi tüketimi daralan işlenmiş yaprak tütünde iki dönem arasında 35 bin tonluk bir artış gerçekleşirken, Türkiye'nin sigara türü mamul ürünlerde beklendiği gibi bir ihracat çıkışı yapamadığı görülmektedir.

Son tütün yasası tüm bu gelişmelerin bir sonucu olarak gündeme getirildi. 2000 ekonomik programı ve bunun beklenen çöküşü üzerine dış kaynağa daha fazla sıkışan Türkiye'ye dayatmaları kabul ettirmek kolaylaştı. Tütün yasa tasarısının önemli düzenlemeleri şöyle özetlenebilir:

- i) TEKEL, 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ekinde Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) statüsünden İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) statüsüne geçirilerek özelleştirilmesi önündeki engel kaldırılmaktadır.
- ii) Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmakta, en önemli organı olarak da Tütün, Tütün mamulleri ve Alkollü İçkiler Düzenleme Kurulu oluşturulmaktadır. Kurulun yetkileri, tıpkı diğer üst kurullar gibi hatta belki daha da fazla olmak üzere, aşırı ölçülere varmaktadır. Özel sektör temsilcilerini de kapsayan ve TEKEL'in özelleştirilmesi sonrasında özel sektör ağırlığının daha da pekişeceği ve bir tahkim kurulu gibi çalışacağı anlaşılan bu Kurul, birçok düzenlemede Bakanlar Kurulu yetkilerini üstlenecek derecede öne çıkarılmaktadır. Hatta, bir geçici maddeyle, "1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibi Kanunu, 4250 sayılı İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu, 492 sayılı Harçlar Kanunu ve diğer kanunlarda Bakanlar Kurulu'na yapılan atıflar Kurul'a yapılmış sayılır" hükmü dahi getirilmektedir. Böylece çeşitli kamu karar birimlerine (başta TEKEL Gn. Md., ilgili bakanlık ve Bakanlar Kurulu'na) dağılmış bulunan yetkiler tek bir organda toplanarak, ulus-ötesi şirketlerin ve yerli ortaklarının çabuk sonuç almaları kolaylaştırılmaktadır.
- iii) Kurumun gelirlerinin tamamen bütçe dışı ama sektör içi kaynaklardan sağlanması öngörülmekte, bu bağlamda: a) kapsanan ürünlerin ilk teslimlerinde satış fiyatının %0.5'i; b) tütün ekim belgesi başına alınacak

tutar; c) üretim, satış ve uygunluk belgesi başına alınacak tutar; d) tescil, izin ve ruhsat harçları; e) kanunda yer alan para cezaları Kurumun gelirlerini oluşturmaktadır. Çok önemli miktarlara ulaşması beklenebilecek olan bu gelir kaynakları, sektör ve özellikle tütün üreticisi üzerine önemli yükler getirecektir. Ancak, bu gelirlerin sektörle ilgili geliştirme faaliyetlerine ne ölçüde aktarılacağı şimdilik bilinmemektedir. Kurumun gelir yapısına bakıldığında, SPK ve diğer kurum-kurullar gibi bir “sektör içi ve kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir fon” özelliği taşıdığı görülecektir. Böylece bir yandan fonlar tasfiye edilirken, öbür yandan fon niteliğinde yeni kamu tüzel kişilikleri kurulmuş olmaktadır. Kamu ekonomisinin saydamlığını talep eden IMF direktiflerinin istisnaları bizzat IMF telkinleriyle giderek büyümektedir.

- iv) “Tütün üretimi, ekli cetvelde gösterilen ilçelerde menşei ve tipi yönetmelikle belirlenmek suretiyle bu Kanun hükümleri çerçevesinde serbesttir” denilerek hem mekan hem tür sınırlandırmasına gidilirken, “ekim belgesi” gibi idari müdahalelerle ayrıca alan ve miktar sınırlamaları getirilmektedir. Bu ve benzeri sınırlamalara uymayanlara uygulanacak cezai hükümler Osmanlı’daki Reji İdaresini anımsatacak denli ağırdır. Bazı örnekler verilebilir: a) Tütün üretim alanları dışında kalan yerlerde ekilen tütün fideleri veya dikilen tütünlerin sökülüp yok edilmesiyle yetinilmemekte, faillerine 1 yıla kadar hapis cezası öngörülmekte ve ayrıca fideliklerin metrekaresi için 500 bin TL, tarlaların her 1 dekarı için 100 bin TL para cezası verilmekte, tütünler toplanmışsa el konulmakla yetinilmemekte, her 1 kilosu için 1 milyon TL para cezası kesilmektedir; b) Üretim bölgesi içinde olmakla birlikte ekim belgesindeki sınırlamalara uymayanlarda hapis cezası aynen korunurken para cezası kilo başına 5 milyon TL’ye çıkarılmaktadır; c) Ekim belgesinde tespit edilen miktarların %10’undan fazla veya az tütün teslim edenler için her eksik/fazla kilo başına 500 bin TL para cezası öngörülmekte, ürettikleri tütünün tamamını teslim etmeyenler hakkında bu cezanın iki katı uygulanmaktadır; d) Kontrol görevlerini yerine getirmeyen muhtar ve kolluk kuvvetleri hakkında 225 milyon TL’den 1 milyar 125 milyon TL’ye kadar para cezasına hükmolunmaktadır; vs,vs... 2001 yılında ortalama tütün alım fiyatının 1 milyon 650 bin TL olduğu dikkate alınırsa, bu miktarların dehşetli yüksekliği daha iyi anlaşılacaktır. Haşhaş ekim yasağı ve dene-

timi benzeri aşırı sıkı bir kontrol rejimi getirilmektedir. Oysa, 1993'te alan ve miktar sınırlamasından çok daha yumuşak önlemlerle etkin sonuçlar alınabilmişti.

- v) Tütünde devlet nam ve hesabına alım yapılması en son 2001 yılı ürünü tütünler de uygulandıktan, finansmanı da Bütçeden tahsis edilecek öde-
nekle sağlandıktan sonra (geçici madde 1), artık “üretici tütünleri yazılı sözleşme esaslı veya açık arttırma yöntemiyle alınır ve satılır” hükmü ge-
çerli olacaktır. Yazılı sözleşmede fiyatlar üretici-tüccar arasında varılan mutabakata göre belirlenecek, bunun dışında kalan ürünlerin fiyatları açık arttırma merkezlerinde oluşacaktır. Ege tütün baş fiyatının 1996'da-
ki 4.11 dolar/kg. düzeyinden yıldan yıla kararlı bir biçimde azalarak 2000 yılı üretimi (fiyatı Şubat 2001'de açıklanan) tütün için 1.88 dolar düzeyine indiği dikkate alınır, tütün üreticisini son derece sıkıntılı günler beklemektedir. Üretici açısından sistemde geçici olarak kalacak olan tek destekleme ögesi, “Bütçeden veya uluslararası kuruluşlardan sağlanacak kaynaklardan, doğrudan ve/veya dolaylı olarak yapılacak ödemeler” olacaktır. Bu düzenlemenin sembolik ve aldatmacı niteliği son derece açıktır.
- vi) Türkiye'de tütün mamulleri üretme şartlarını (tek vardiyada sigara için yıllık 2 milyar adet, diğer tütün mamulleri için ise 1 milyon adetten az olmayan üretim kapasitelerine sahip olmak, yeni teknolojiyle çalışmak) yerine getirenler, ürettikleri tütün mamullerini serbestçe satabilir, fiyatlandırabilir, dağıtabilir, ihraç edebilirler. Tütünlerin yurtdışına ihracı serbesttir. Tütün ithali ise, üretim ihtiyaçlarıyla sınırlı olarak, tütün ma-
mulleri üretenler tarafından yapılabilir. Sigara ithalinde ise, Türkiye'de üretim yapma koşullarına (her marka için yukarıdaki kapasiteler geçerlidir) sahip olanlar, aynı markadan olmak üzere serbestçe ithalat yapabi-
bilir, fiyatlandırabilir ve satabilirler. (Belirtilen miktarların altındaki tütün mamullerinin ithalatında usul ve esaslar Kurulun önerisi üzerine Bakan-
lar Kurulunca belirlenecektir).

Görüldüğü üzere, Türkiye'de tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkilerde devlet tekeline son veren düzenleme, özel tekeller oluşturulmasını adeta teş-
vik edici niteliktedir. Küçük üretici ve ithalatçıların piyasaya girişleri yasa hükmüyle yasaklanmış durumdadır. Tütün ve tütün mamulleri piyasasının

Philip Morris-Sabancı ortaklığı ile R.J. Reynolds (Japon Tobacco) egemenliğine girmesi için adeta özel bir düzenleme yapılmıştır. Bundan tütün üreticisinin, tütün sektörünün ve Türkiye'nin bir menfaatinin olmadığı, ancak dış ve iç kimi özel sermaye çevrelerinin özel menfaatlerinin kullandığı son derece açıktır.

Doğrudan Gelir Desteği Sistemi Üzerine

Mevcut destekleme modelinin çok kısa bir zaman dilimi içinde yerini bütünüyle doğrudan gelir desteği (DGD) modeline bırakmasını öngören 2000/267 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 14 Mart 2000 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Mevcut destekleme uygulamalarını bütünüyle (ama sadece bir geçiş dönemi süresince) ikame etmesi tasarlanan DGD sistemi tek başına hiçbir ülkede uygulanmamaktadır. OECD ülkelerinde 1998 itibariyle doğrudan ödemelerin toplam üretici destek eşdeğerine (ÜDE) oranı yüzde 17 olup, piyasa desteği yüzde 67, girdi ağırlıklı diğer desteklerin oranı yüzde 16'dır (9). AB ülkelerinde de DGD ödemelerine kısmen yer verilirken, bu ödemeler fiyat politikası, garanti eşikleri, üretim planlaması ve diğer iktisat/maliye politikası araçlarıyla birlikte uygulanmaktadır. AB'de toplam destekleme içinde DGD yüzde 30'luk bir paya sahip bulunmakta, pazar fiyat desteği yüzde 55'lik bir önem derecesinde bulunmakta, girdi desteği de yüzde 8 boyutunda olmaya devam etmektedir. Ayrıca, DGD ödemelerinin AB destekleme sistemi içinde payının artırılmasının, kısa/orta vadede daha fazla kaynak emeyeceği hesaplanmakta ve bunun önlemi aranmaktadır (10). ABD'de ise, DGD'nin toplam destekleme içindeki önemi yüzde 10 sınırlarında kalmakta, pazar fiyat desteği yüzde 50, girdi kullanımına dayalı destek ise yüzde 10 boyutlarında bulunmaktadır (age). DGD'nin uygulanması ise, üretim fazlası olan ürünlerde alan veya ürün kotalarının çiftçi gelirlerinde yaratacağı aşınmayı telafi amaçlı ol-

(9) **Çakmak, Erol, Haluk Kasnakoğlu ve Halis Akder** (1999), *Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye*, İstanbul, TÜSİAD Yayını.

(10) **Özkaya, Tayfun, Oğuz Oyan, Ferruh Işın ve Ayşe Uzmay** (2000), *Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikaları, Dünyü-Bugünü-Geleceği*, TÜSES için yapılmış yayınlanmamış çalışma.

maktadır. Türkiye'ye önerilen model ise her türlü üretim ve verimlilik referanslarından yalıtılmıştır.

Öte yandan DGD uygulamasının başlangıçta kamu maliyesi üzerine daha fazla yük getireceği salt AB örneğiyle sınırlı değildir. Daha kapsamlı bir DGD uygulamasına çok daha uzun hazırlık dönemleriyle geçildiği Meksika örneği de, DGD'ye geçişin Hazine üzerindeki destekleme yükünü artırdığına ilişkin sonuçlara işaret etmektedir (11).

Oysa Türkiye'de DGD sistemine geçişi tercih etme k isteyen iç ve dış karar alıcılar, bunun kamu maliyesi üzerindeki tarımsal destekleme yükünü hafifletmesini istemektedirler. Bu çelişkili konum bile uygulamanın göstermelik kalabileceğinin dolaylı bir kanıtı niteliğindedir (12).

Türkiye'de doğrudan gelir sisteminin bugünkü koşullarda tek başına tüm tarımsal destekleme uygulamalarını ikame etmesi mümkün olmadığı gibi, DGD'nin Türkiye gibi istihdamın yüzde 40'ının tarımda kümelendiği, kadaströ çalışmalarının tamamlanmadığı, ürün alım satımında, girdi ve emek kullanımında kayıt sisteminin büyük oranda geçerli olmadığı bir sektörde başarıyla uygulanma koşulları da bulunmamaktadır. Türkiye'de uygulanmak istenen DGD sistemi, 1 dekar ile 199 dekar arasında araziye sahip çiftçilere (fazlasına sahip olanlarda 199 dekara kadar olan bölümüne), tapulu birim arazi başına (dekar başına) geri dönüşsüz hibe biçiminde parasal yardım yapılmasını öngörmektedir. Bu yıl pilot uygulaması başlatılan bu sisteme 2002 yılı gibi çok yakın bir vadede tamamen uyum sağlanması istenmektedir. O kadar ki, 2003'te ortada başka bir destekleme düzeneği kalmamış olacaktır. Doğrudan gelir desteğinin de sürgit uygulanmayacağı açıklanmakta, ancak kamuoyuna açık bir takvim verilmekten kaçınılmaktadır.

(11) **Demirci, Sevinç** (2000). "Tarımda Doğrudan Gelir desteğinin İncelenmesi; Meksika Örneği", *İşletme ve Finans*, Nisan, ss.36-46.

(12) 2001 yılı bütçe görüşmeleri sürecinde Tarım ve Köy İşleri Bakanı'nın bakanlığının bütçesine yaygın bir DGD uygulaması için yeterli ödeneğin konulmamış olmasından sürekli yakınması, DB çevrelerinin de altyapı hazırlıklarının finansmanını aşan bir malî yükümlülük altına girebilecekleri konusunda hiçbir işaret vermiyor olmaları nedeniyle, projenin 2001 yılındaki akıbeti belirsiz görünmektedir. 22 Kasım-6 Aralık 2000 Mali Krizinin 2001 bütçe dengeleri üzerindeki ek olumsuz etkileri de hesaba katılırsa, 2001 yılında çiftçinin tam bir belirsizlik ortamına sürüklendiği anlaşılır.

Bu kadar kısa sürede ve Türkiye tarımının bugünkü koşullarında böyle bir uyum olanaksızdır. 4 küsur milyon aile işletmesinin üstelik çok parçalı bir yapıda tarım yaptığı bir ülkede DGD sistemi olsa olsa mevcut destekleme biçimlerine bir tamamlayıcı unsur olabilirdi. Bu sisteme geçiş, çok parçalı ve çok çocuklu tarımsal aile işletmelerinin her birinin ayrı ayrı DGD talep etmesine götürerek baş edilemez bir kırtasiye yükü çıkarabilecek; 200 dönümün üzerinde olan işletmelerin kapitalist gelişmenin rasyoneliyle dahi çelişerek bölünmesine götürebilecek, böylece aile işletmesi sayısını daha da arttırabilecek; tapusu olduğu halde tarım yapmayanları ve belki de kentte yerleşik olanları teşvik ederken, tapusu olmadığı halde tarımsal faaliyette bulunan ortakçı ve kiracıları sistem dışına itecek, hisseli arazilerde yeni hukukî ihtilaflara zemin hazırlayabilecektir.

Nitekim, pilot uygulama bölgelerinden olan Polatlı'da görüldüğü gibi, başvuruların beklenenin üç katına çıkmış olması, köylülükle ilgisi bulunmayan tapu sahiplerinin –arazi spekülâtorleri, yapı konut kooperatifleri, kuyumcu, avukat, doktor, tüccar, serbest meslek sahipleri, ticaret erbabı vb.'nin- gelir desteği talep etmeleri bu tehlikenin ciddiyetini göstermektedir. Tarım dışı amaçlarla tarımsal arazi edinenlerin veya miras yoluyla edindikleri arazileri kiracı /ortakçı aracılığıyla işleten veya boş bırakanların sistemden yararlanmasında mümkün olduğu gibi, yoksul çiftçi lehine getirildiği iddia edilen sistemde verimlilik farkları 10 katına kadar açılabilen Orta veya Doğu Anadolu köylüsü ile Ege-Çukurova çiftçisinin miktar bazında aynı destekten yararlanması söz konusu olmaktadır. Diğer yandan hiç arazi kullanmadan veya az kullanarak, meraya dayalı hayvancılık yapanlar bu uygulamadan hiç bir şekilde yararlanamamaktadırlar. Hayvancılık yapan üreticilerin bitkisel üretim yapanlardan birçok bölgede daha düşük gelirlerle yetindikleri bilindiğine göre, doğrudan gelir sisteminin küçük üreticiyi daha fazla koruyacağı savları boşlukta kalmaktadır. Üretim ve verimlilikle hiçbir bağı kurulmadan uygulanmak istenen DGD politikası, toplulaştırma çabalarının, yoğun girdi kullanımının, modern büyük işletmeler kurulmasının, tarımın rekabetçi düzeyinin yükseltilmesinin, kısaca köylülüğün çiftçiliğe geçişin de önünün iyice tıkanması anlamına gelebilecek bir akıl dışılık (irrasyonellik) çağrıştırmaktadır.

Doğrudan gelir desteğinin pilot uygulamalarından çıkarılan bir başka gerçek de sistemin uygulanışının önemli bir bürokrasi ve kırtasiyeye gereksinme göstermesidir. Yapılan gözlemlere göre, bazı çiftçilerin sahip olduğu parsel-

ler çok fazla sayıdadır. Aynı parselde ortak olarak sahip olan bir çok kişi vardır. Hangisinin toprağı işlediğine bakılmaksızın para ödenmektedir. Bütün bu karışık işleri büyük ölçüde Tarım İl ve İlçe Müdürlüklerinin yürüteceğı anlaşılmaktadır. Bilgisayarlar, ziraat mühendisleri, teknisyenler ve memurlar büyük ölçüde bu işlerle uğraşacaklardır. Tapunun esas alınmaması halinde yerinde anketler yapmak gerekecektir. AB ülkelerinden Yunanistan ve İtalya'da da görüldüğü gibi Tarım Bakanlığı bir süre sonra neredeyse bu işten başka hiçbir şey yapamaz hale gelecektir. Son yıllarda gübre ve pamuk prim uygulamalarında da görüldüğü gibi, yolsuzlukların/sahte beyanların denetimi önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Yayım ve kontrol hizmetlerinin askıya alınmasının ülkeye ne kadar zarar getireceğı hiç hesaplanmamaktadır.

AB ortak bütçesinin geçmiş yıllarda yüzde 75'inin, şimdilerde yüzde 51'inin tarım kesimine, bunun da yüzde 46'sının tarımsal desteklemeye ayrıldığı, ayrıca ortak bütçenin yüzde 25'ini temsil eden "bölgesel kalkınma fonu"nun geri bölgelerin yeni ekonomik faaliyetlere kaydırılması amaçlı olarak gene kısmen tarımsal nüfus lehine kullanılabildeğı bilinmektedir. OECD ülkelerinde çiftçiye verilen desteklerin dekar başına ortalama tutarı 36 dolar düzeyindedir. Türkiye'de bu desteğın mevcut uygulamada desteklenen ürünler için dekar başına 19 dolar düzeyinde olduğı yönünde hesaplamalar (Çakmak vd., a.g.e.) bulunmaktadır. DGD ile Türkiye'de öngörülen destek ise, dekar başına 5 dolar mertebesinde (Meksika'da dekar başına 7 dolar olarak uygulanmış ve 1000 dekara kadar ödeme yapılmıştır: Demirci, a.g.e). DGD'nin kapsamlı bir biçimde uygulanması durumunda bu tutarın dahi verilip verilemeyeceğı açık değildir. Çünkü mevcut destekleme sadece seçilmiş ürünlerde yapılırken, DGD sisteminin önerilen biçiminin gereğı olarak tüm tarımsal ürünler kapsamak durumundadır. Kaldı ki, bu destek miktarı verilse dahi, mevcut desteklemenin çok yönlü işlevini ikame edecek nitelikte olmayacaktır.

Öte yandan, mevcut uygulamada desteklenen ürünlerin tüm üreticileri de desteklemeden yararlanmamaktadır; desteklenen seçilmiş ürünlerde üretimin ve üreticilerin genellikle yüzde 50'den azı kapsamaktadır. Kapsanan ürünlerin dahi tüm alım ve kredilendirme maliyeti devletin üzerinde değildir. Özellikle TSKB'ler finansmanın yaklaşık dörtte birini kendi kaynaklarıyla

sağlamaktadırlar. Oysa DGD geri dönüşsüz ve tüm ürünler için uygulanmak durumundadır.

Türkiye’de tarımsal işletmelerin yüzde 68’i 50 dönümün altında bir büyüklüğe sahiptir. Bu durumda örneğin, 30 dönümlük bir işletmenin 150 dolarlık ve iki taksitte ödenen bir yıllık hibe desteğiyle yaşaması mümkün değildir. Karadeniz bölgesinde pilot uygulama kapsamında olan mikro fındık işletmelerinin 5-10 dönümlük arazi için alacakları 2575 dolar desteğin ilk taksidini almak için başvuruyu dahi gereksiz gördükleri, 2000 yılındaki pilot uygulamanın dersleri arasında bulunmaktadır. Kaldı ki, dekar başına DGD tutarının tedricen aşağıya çekilmesi, bazı ürün ve bölgelerin dışlanması ve birkaç yıl içinde DGD’nin de sıfırlanması gündeme getirilebilecektir.

Tarımda Yapısal Uyarlama Programının Olumsuz Sonuçları

1980’lerden ve özellikle 1990’lardan itibaren tarıma yönelik desteklemenin kapsamında önemli değişimler gündeme gelmiş, ancak desteklemenin uzun vadeli stratejik bir planlama temelinde bütünsel olarak yeniden düzenlenmesi öngörülmemiştir. Büyüyen bütçe açıklarını azaltmanın yolu devletin her türlü sosyal ve ekonomik işlevlerinden geri çekilmesi olarak görülmüş; bu anlamda, faiz ödemelerine yer açmak için, devletin altyapı yatırımlarına, tarımsal desteklemeye ve sosyal yönlü harcamalara ayırdığı kaynaklar giderek yük olarak görülmeye başlanmıştır.

Buna karşılık, istihdam içindeki payı hâlâ %40 düzeyinde bulunan tarımın millî gelir içindeki payı daha hızlı bir gerilemeyle 1990’ların sonunda yüzde 15 düzeyine düşürülmüş; böylece kırsal alanlar ve tarım sektörü, Türkiye’nin görece en düşük yaşam standardına sahip kesimlerini barındırır duruma gelmiştir. Türkiye açısından bu denli önemli bir sektörün, sadece uluslararası finans kuruluşlarının telkinleriyle geleceğe hazırlanmasının mümkün olmadığı açıktır. Tarımda zar zor tutunan kitlelerin iki-üç yıl gibi çok kısa bir zaman dilimi içinde hiçbir önlem alınmadan tarım dışına göçmeye zorlanmalarına yol açacak olan bu tasfiye süreci, yeni bir kırsal göç dalgası yaratabilecektir. Bunun salt ekonomik maliyetleri dahi mevcut destekleme maliyetlerinin üzerine çıkabilecektir. Kent varoşlarına yığılan yeni göçmen kuşağı, önceden olduğu gibi, imar planlarının uygulanmasına imkân tanımayacak, Türkiye bunun doğuracağı altyapı sorunlarıyla onyıllarca boğuşmak zorunda kalacaktır.

Kent varoşlarındaki kitlelerin kamusal hizmet talebinin köy yerleşkelerinden çok daha fazla olduğu dikkate alınır, kısa dönemde dahi daha yüksek ekonomik maliyetlerin ortaya çıkacağı açıktır. Toplumsal ve siyasal maliyetleri hesaplamak kuşkusuz daha güçtür; ancak Türkiye'nin giderek daha zor yönetilir bir toplumsal dokuya sahip olacağı öngörülebilir.

“Yapısal Önlemler” ve Özelleştirme

İncelememizin bu bölümünde, özel sermayenin Türkiye ekonomisindeki rolünün artırılması konusuna değineceğiz. 3 Mayıs 2001 tarihli Niyet Mektubu'nu kaleme alanlar, mektubun 20. paragrafına altını çizdikleri şu cümle ile başlamaktadırlar: “Türkiye ekonomisinin yönetiminde özel sermayenin rolünü, özelleştirme de dahil olmak üzere, artırmayı amaçlayan politikalar, baştan beri programımızın bir parçası olmuştur”. Paragraf şöyle devam etmektedir:

“İddialı 2000 özelleştirme gündemi ancak kısmen uygulanmış ise de, özelleştirme politikaları kamu borç stokunu azaltmak ve ekonominin etkinliğini artırmak için özellikle şimdi gereklidir. Ayrıca, oldukça önemli boyutlarda olan dış borç stokunu azaltmak ve ekonomiyi daha da modernleştirmek için daha çok doğrudan yabancı sermaye cezbetmek orta dönemde zorunludur.”

Kamu borç stokunu azaltmak ve ekonomik etkinliği arttırmak, neoliberal anlayışın Türkiye'de 1990'lar boyunca özelleştirmeden beklediği faydalar olarak sıkça tekrarlanmıştır. Ekonomik etkinliği artırma (ve sınaî mülkiyeti “tabana yayma”), iddiası dünya çapında neoliberal söylemin özelleştirmeyi halk kitlelerine benimsetmek için kullandığı temaların başında gelir. ‘Halka arz’ olarak tanımlanan uygulamanın, hisse senetlerini satın almak isteyen az sayıda varlıklıya satmak anlamına geldiği, küçük tasarruf sahiplerine satış anlamına gelmediği belirtilmelidir. Öte yandan Türkiye'de yaşandığı biçimi ile bugüne kadarki özelleştirme uygulamaları ise daha çok borç stokunu kontrol altına alma çabalarına yönelik olmuştur.

Aralık 1999 Niyet Mektubu'nun iddialı özelleştirme hedeflerinin (2000'de 7.6, 2001'de 6 milyar dolar) gerçekçilikten uzak olduğu anlaşıldık-

tan sonra, Mayıs 2001 niyet mektubu vurguyu özelleştirme hâsılatı üzerine değil, Türk Telekom, TÜPRAŞ, THY, ERDEMİR, TEKEL, ŞEKER, TEAŞ ve TEDAŞ gibi kilit önem taşıyan KİT'lerdeki çoğunluk hisselerinin özelleştirilmesindeki hazırlık çalışmalarının tamamlanması (parag.21) üzerine koymuştur. Bu vurgu diğer KİT'lerin unutulduğu anlamına gelmemektedir: "Özelleştirme İdaresi küçük ve orta büyüklükteki işletmeler portföyündeki mülkiyet devirlerini sürdürecektir" (aynı yerde). Gerçekçi olma kaygısı ile hareket eden GEGP, özelleştirmelerden 2000 yılında (2 milyar doları bir önceki yılda gerçekleşen operasyonlardan kaynaklanmak üzere) 3 milyar dolar, 2001 yılında ise 3.5 milyar dolar hâsılat beklemektedir.

GEGP'nin kilit önemde bularak ismen saydığı girişimler ya tekeli konumdadır, ya da pazar paylarının büyüklüğü dolayısıyla fiilen tekeli gibi hareket etme gücüne sahiptir. Bu işletmelerin özelleştirilmesi iki önemli sorunu gündeme getirecektir. Birçok başka ülke deneyimlerinin de gösterdiği gibi, bir kısım işletmelerin mülkiyetin el değiştirmesinden sonra da 'tekeli' konumlarını sürdürmektedir. Öte yandan, tekeli konumlarını sürdürseler de sürdürmeseler de bu işletmelerin sanayi politikası çerçevesinde denetlenmesi sorunu çözüm beklemektedir. GEGP tekeli sorunu karşısında sessiz kalmakta, bir sanayi politikasına dayanmadığı için de denetim meselesini kurullara devretmekten öteye gidememektedir.

Aralık 1999'dan bu yana IMF/DB destekli politikaların bu konuda benimsediği ve yasalaştırmaya çalıştığı model, önceki bölümlerde vurguladığımız gibi, regülasyon yetkisini kamu yetkili makamının elinden alarak, içinde özel çıkarların da temsil edildiği "kurul"lara, ilgili kamu kuruluşlarına ait olan harcama ve/veya tahsis yetkisini de (gerektiğinde anonim şirketleştirilmiş) "kurum"lara devretmektir. "Yapısal önlem" olarak niyet mektubuna dahil edilen ve Haziran 2001 itibarıyla büyük çoğunluğu yasalaşan önlemler, böyle bir modele geçerlik kazandırma çabasının yansımalarıdır. Böyle bir çabanın Türkiye'de 2000 ve 2001'de yaşanan ekonomik bunalımların aşılması ile ilgisi bulunmadığı gibi, ekonomik etkinliğe ne katkı sağlayacağı da tartışmalıdır.

Kilit önemdeki KİT'lerin sektör ve kuruluş özellikleri farklı olduğu için, Mayıs 2001 Niyet Mektubu özelleştirme süreçlerini kuruluşlar itibarıyla tek tek ve ayrıntılarıyla tanımlamıştır. Örneğin TÜPRAŞ'da özel sektör sahipli-

ğinin % 51'e yükseltilmesi "halka arz" yolu ile gerçekleştirilmek istenirken, ERDEMİR'in, İSDEMİR ile birleşme sonrasında İMKB'deki hisse senedi satışları ile özelleştirilmesi, elektrik sektöründe ise üretim, iletim, ticaret ve perakende satış işlevlerinin ayrıştırılması uygulamasının derinleştirilerek sürdürülmesi öngörülmektedir. 2002 sonuna kadar bitirileceği taahhüt edilen TEKEL ve ŞEKER özelleştirmesi ise "Dünya Bankası'nın bir kredisiyle destekleneceği umulan tarım reformu programının diğer bileşenleri ile koordine edilecektir".

GEGP, son aylarda kamuoyunu işgal eden Türk Telekom özelleştirmesine de diğer özelleştirmelere yaklaştığı gibi yaklaşmaktadır: önce kurumsal değişiklik ve yapılandırma, sonra pay satışı. Böyle bir süreç izlenmezse yabancı yatırımcıların KİT'lere talip olmayacakları çeşitli etkili kanallardan Türkiye'ye iletilmiş, anlaşıldığı kadarıyla hükümet ve hükümete yakın çevreler de buna razı olmuşlardır. GSM ve benzeri hizmetlerin kısmî imtiyaz sözleşmelerine konu olması, doğal olarak Türk Telekom'un kamusal tekel alanının ve haklarının dilim dilim yitirilmesi ile sonuçlanacaktır.

Türk Telekom'un özelleştirilmesinde değinilmesi gereken bir başka nokta da Türkiye'nin büyük bir fırsat kaçırdığı, önceden daha yüksek bedelle yabancılara satılabilecek olan Telekom'un şimdi daha düşük bedelle satılabileceği savıdır. Bu sav Telekom'u ucuza kapatmak isteyen yerli ve yabancı sermaye çevrelerince pazarlanmaktadır ve doğruluğu çok kuşkuludur. Türk Telekom benzeri bir kuruluşun özelleştirme bedeli ne sadece bilanço özvarlık değerleri ile, ne de bugüne indirgenmiş beklenen kâr akım değerleri ile hesaplanabilir. Çünkü teknolojik gelişme ve uluslararası rekabetin bugün geldiği nokta, telekom hizmetlerinin fiyatlandırılmasını (yoğun dışsallıklar nedeni ile) çok güçleştirmiştir.

Eğer Türk Telekom, 1990'lı yılların ortalarında telaffuz edilen bedellerin altında alıcı buluyorsa, bunun nedenleri başka yerlerde aranmalıdır. Telekom piyasasını rekabete açacağı konusunda uluslararası taahhütlere girmiş ve bunu Aralık 1999 destek anlaşmasındaki yapısal bir performans ölçütünün zorlaması ile Ocak 2000'de yasal hükme bağlamış olan Türkiye, kendi kamusal alanındaki imtiyaz gelirlerinden bir kısmını özel sermaye ile paylaşmayı kabul ederek Türk Telekom "piyasasının düşmesi" nin yolunu kendisi açmıştır.

Türk Telekom özelleştirilmesi ayrıca, önceki bölümlerde tartıştığımız şeker ve tütün özelleştirmelerinde olduğu gibi, Niyet Mektuplarındaki taahhütlerde verilen siyasî tavizlerin akıllara durgunluk veren ayrıntı düzeyi sebebiyle de önemlidir. Bir başka ifadeyle, IMF ile günümüzde yapılan anlaşmalar salt ekonomik istikrar tedbirleriyle ya da geçmişte Dünya Bankası ile yapılan “yapısal uyum” anlaşmalarının kapsadığı çerçeveye sınırlı kalmamakta, adeta AB’ye verilen “ulusal program”daki “siyasî kriter”leri andırır taahhütleri de içermeye gelmiştir. Örneğin, Türk Telekom’un ana sözleşmesi’ni değiştirme ve Türk Telekom Yönetim Kurulu ve “Kurum” yöneticileri atama yetkisinin Ulaştırma Bakanlığı’nın onayı olmadan sermaye sahipliği nedeniyle Hazine Müsteşarlığı’nın yetkisine bırakılması Mayıs 2001 Niyet Mektubunun taahhütleri arasındadır. Keza, Telekomünikasyon hizmetleri ve alt yapısı konusundaki lisans verme yetkisinin Türk Telekomünikasyon Kurumu (İngilizce deyimle, Telecommunication Regulatory Authority)’na ait olmasının kabul edilmesi 4673 Sayılı Kanun’la hükme bağlanmıştır.

Kamunun ekonomiyi yönlendirme araçlarını tasfiye etme stratejisinin bir parçasını oluşturan bu gibi değişikliklerin, telekom sektörünün stratejik önemi nedeniyle kamuoyunda yaratabileceği tepkileri hafifletebilmek kaygısı bir takım göz boyama niteliğindeki düzenlemeleri gündeme getirmiştir. Örneğin, Türk Telekom’un özelleştirilmesinin, güvenlik ve ulusal çıkar gerekçeleriyle engellenmesini önlemek için ‘altın hisse’ uygulamasına gidilmiş ve bu taahhüt 23 Mayıs 2001 tarihli ve 4673 Sayılı Kanun’la yerine getirilmiştir. Altın hissenin, Türkiye’nin stratejik çıkarlarını korumakta ne kadar etkin olacağı ya da altın hissenin uzun vadede kamu mülkiyetinde kalıp kalmayacağı çok kuşkuludur. Yakın geçmişin Teletaş örneğinde izlendiği gibi, Türkiye ciddi bir uluslararası ekonomik zorlama ile karşı karşıya kaldığında bu tür direnç noktalarını feda etmiştir. 4673 Sayılı Kanun’un ana sözleşme değişiklikleri, kurulu şirketlere iştirak, uluslararası telekom birliklerine katılma ve uluslararası anlaşmalara taraf olunması, yönetim kontrolünü etkileyecek oranlardaki nama yazılı hisselerin devri konularında altın hisseye tanındığı söz ve onay yetkisinin altın hisseyi temsil eden Hazine Müsteşarlığı temsilcisi tarafından nasıl kullanılacağı ileride görülecektir. Öte yandan altın hisse uygulamasının gelişmiş ülkelerdeki uygulaması da fazla etkili olmamış, örneğin British Telecom özelleştirilmesinde (1984-1993) altın hisse 1997’de elden çıkarılmıştır.

Yabancıların Türk Telekom'daki hisse oranlarının % 45'in altında tutulması da, kamuoyunda oluşan tepkileri yatıştırmak için getirilmiş bir önlemdir. Ne var ki, Niyet Mektubu, çoğunluk hisselerine sahip bir konsorsiyumda çoğunluğun yabancılar elinde olmasına açık kapı bırakmıştır. 4673 Sayılı Kanun'la yabancıların doğrudan ya da dolaylı olarak Türk Telekom'un çoğunluk hisselerine sahip olamayacaklarının hükmüne bağlanmış olması, bu açık kapıyı kapatmaya yetmez.

VI. Sonuç ve Genel Değerlendirme

GEGP 2001 yılının Nisan ve Mayıs aylarında Türkiye toplumuna yeni bir krizden çıkış programı olarak takdim edilmiştir. Program, Sunuş bölümünde sürdürülemez borç dinamiğine son verilmesinin, devlet ile toplum ve siyaset ile ekonomi arasındaki ilişkilerin düzeltilmesinin sonucunda "çok daha hızlı" büyüyeceğimizi ve "daha yüksek refah düzeyine hızla" ulaşacağımızı bildirmektedir. Programın "daha güçlü, uluslar arası ekonominin olanaklarından yararlanabilen ve ileride de bugünkü gibi olağanüstü bir dış yardıma muhtaç kalmayacak bir Türkiye için" hazırlandığı ifade edilmektedir.

Ancak ilginçtir ki GEGP'yi hazırlayanlar, programın sektirmeden uygulanmasını sağlamak için IMF'nin kredilerini şantaj aracı olarak kullanmaktadırlar. Toplumla, siyasî iktidara ve TBMM'ye bu programın bir bütün teşkil ettiğini ve harfiyen uygulanmaması hâlinde başarısız olacağını telkin etmektedirler.

Bu çalışmada, GEGP'nin sürdürülemez iç borç dinamiğinde dış etkenleri, yani kısa vadeli spekülasyon sermaye hareketlerinin olumsuz etkilerini görmezden geldiği ortaya kondu. Bu etkeni görmezden gelme ve sermaye hareketleri konusunda 32 sayılı karar doğrultusunda ısrar tavrı, 2000-2001'de yaşanan bunalımı yaratan şartları sürdürerek bunalımın tekrarlanması için zemini hazırlamaktadır. Gelecekte spekülasyon sermaye girişlerinin arttığı dönemlerde bollaşan dövizin tekrar tüketim malı ithalat patlamasını finanse etmesini ve dışarıya sermaye kaçırılmasını finanse etmesini önleme konularında program suskundur. GEGP'nin öngördüğü düzenlemeler, Türkiye'nin "ileride de bugünkü gibi olağanüstü bir dış yardıma muhtaç" kalmasının teminatı gibidir.

GEGP'nin Türkiye'nin makroekonomik denge sorunlarına sunduğu çözümler kısa vadeli ve günü kurtarma kabilindedir. İhracatı artırma yöntemi

kurun yükselmesini sağlamak ve iç talebi bastırmaktan ibarettir. GEGP’de ülkemizin uluslararası işbölümündeki konumunu değiştirmeye, vasıfsız işgücüne ve tabii kaynaklara dayanan mallar ihracatçısı konumunu değiştirmeye yönelik bir strateji yoktur.

GEGP Türkiye’de vergi tabanının yetersizliğine ve vergi adaletsizliğine değinmekte ama bunlara çare olacak ciddi ve kapsamlı bir vergi reformu önermemektedir. Kamu borcunun ödenmesi için benimsenen çare özelleştirme ve kamunun yaptığı cari ve yatırım harcamalarını kısıntılarla fon sağlamaktır.

Bütçeden faiz dışı fazla vermek amacıyla GEGP’de önerilen yöntemler halka sunulan kamu hizmetlerini kısmak ve kamu çalışanlarını fakirleştirmek anlamına gelmektedir. Nerede kullanıldığı belli olmayan harcamalarla ilişkili olan ve yanlış politikalar sonucu fahiş reel faiz hadleriyle şişirilen kamu borcunda bu politikalarda ve suistimallerde hiçbir dahli olmayan halkın sorumluluğu yoktur.

Programda birkaç kez istikrarlı ve sürdürülebilir büyümenin amaçlandığı belirtilmektedir. Ancak metinde bu büyümenin gerektirdiği tasarruf ve yatırım hedeflerinden bahis yoktur. “Uzun dönemli perspektif” başlıklı son bölümde tasarruf kavramı olarak dahi geçmemektedir. Bu bölümde yatırım kelimesi ise üç defa, sadece yabancı sermaye yatırımları bağlamında telaffuz edilmektedir. GEGP’ye göre istikrarlı büyümeyi sağlayacak olan tedbirler, kamu dengesinin sağlanması, “yapısal reformlar” (siyaset ve ekonominin ayrışması, özelleştirmenin ve iktisat politikasının kurullara terkedilerek etkinliğin artırılması) ve nihayet yabancı sermaye yatırımlarıdır. Kamu dengesini sağlamak büyümenin önündeki bir engeli kaldırır, ama yüksek oranlarda ve sürekli bir büyümeyi kendi başına sağlamaz. İktisat politikasını özerk kurullara ve kurumlara terketmenin ise kalkınmanın gerektirdiği eşgüdümü ve plânlamayı imkânsız kılacağı açıktır.

GEGP yatırımları artırmak için yabancı sermayeye bel bağlama eğilimindedir. Neoliberal anlayışa göre bir ekonominin doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını cezbetmesi ve uluslararası finansal piyasalardan borçlanabilmesi, o ekonominin gücünün ve yapısal dönüşümdeki başarısının basesidir. Başarıdan bakıldığında Türkiye 1980 öncesi otuz yıllık yabancı sermaye çekme

gayretinde başarısız olduğu gibi, son yirmi yıl içinde bu yönde yoğunlaştırdığı gayretinde de sonuç alamamıştır. GEGP Türkiye'nin yirmi yıldır süren ama netice vermeyen yabancı sermayeye güven verme ve avantaj sağlama çabalarına devam etmekten öte bir tedbir öngörmemektedir. Dolayısı ile programın 2002 yılı için tahmin ettiği 1.6 milyar dolarlık doğrudan yabancı yatırım beklentisinin neye dayandığı belli değildir.

Gerçek anlamda “güçlü” bir ekonomi, dünya ekonomisinden gelebilecek talep dalgalanmalarına, teknolojik değişimlerin etkilerine veya tabii kaynak tedarikindeki olası şoklara dayanma gücü olan bir ekonomidir. Oysa GEGP bu yalın gerçeği görmezden gelmektedir. Şoklara dayanma gücünü sağlayan, ekonominin giderek artan oranda yatırımlarını kendi tasarrufları ile karşılayabilmesi ve üretim yapısının kendi içinde bütünleşmesidir. GEGP sanayi yatırımlarının yabancı şirketler tarafından yapılmasını, bankacılık sistemimizde kamu bankalarının tasfiye edilerek bunların yerini yabancı bankaların almasını, tarımımızda üretim yapısının başka ülkelerdeki ürün fiyatları ve ürün fazlaları tarafından belirlenmesini öngörmektedir. Bu tasarılar kendi içinde bütünleşen bir ekonomi değil, gelişmiş ülke ekonomilerine marjinalleştirilerek ve taşeronlaştırılarak eklenilen ve dış şoklara karşı korunaksız ve savunmasız olan bir ekonomi yaratma projesidir.

GEGP, Kasım 2000 ve Şubat 2001'de kısa vadeli yabancı sermaye fonlarının çekilmesinin ardından devletin tek çaresinin derhal yabancı malî kurumlara yeniden güven vermek olduğu varsayımı üzerine hazırlanmıştır. Bu açıdan IMF'nin kredi şartı olarak koştuğu “yapısal” dönüşümleri gerçekleştirmek zorunlu bir hal almıştır. Oysa devlet, Kasım ve Şubat krizleri sırasında, kamunun kredi geri ödemeleri ile portföy transferlerini geçici olarak durdurma kararı alabilir ve borçların ödeme şartlarının borçlularla alacaklılar arasında yeniden tespiti için ağırlığını koyabilirdi. Bu tedbir kurun hızlı yükselişini önleyemese bile, yabancı özel malî kurumları oluşmasına sorumluluk taşıdıkları bunalımın çözümüne katılmağa mecbur eder ve risk primi adı altında aldıkları faiz farklarının gereğini yapmağa zorlardı. Böylece IMF ve onun ardındaki gelişmiş ülkelerin şirket menfaatleri doğrultusunda stratejik sektörleri özelleştirme ve yabancı sermayeye açma ve sair siyasî tavizleri vermekten kaçınılabilirdi. Devletin krizi bu tarzda idare etmesi, dış borç öde-

melerini ve portföy transferlerini zamana yayarak makul düzeylere getirmeyi başarır ve ekonominin sarsıntısını asgariye indirirdi.

GEGP zihniyetinin bu tedbire karşı itirazı, ilerde uluslararası piyasalarda borçlanmayı zorlaştıracığı olacaktır. Sürdürülemez hale gelen borç dinamiğini kırmak iddiasında olan bir programın uluslararası finans piyasalarının koşullarını belirleyeceği bir yeniden borçlanma sürecinden medet umması ne ölçüde tutarlı olabilir? Ayrıca, bu tür bir yaklaşım, Türkiye ekonomisinin sürekli olarak, son dönemde yaşadığı türden krizlere karşı korunaksız kalmasına da yol açmayacak mıdır?

Oysa Türkiye'nin yatırımları için tasarruf kaynağı olarak yabancı sermayeye muhtaç olup olmadığı tartışılabilir. Türkiye'nin tasarruf yaratma potansiyelinin ancak bir kısmı kullanılmaktadır. Ülkemizde millî gelir içinde tasarrufun oranı yüzde 20-22 civarında seyretmektedir. Zarurî olmayan tüketimi kısarak bu oranı artırmak mümkündür. Eger Türkiye yatırımlarını tasarruf potansiyelinin ötesinde artırmak için yabancı kaynak gereksiyor ise bu kaynak projeler çerçevesinde uluslararası kuruluşlardan orta ve uzun vadeli kredilerle sağlanabilir. Bütün mesele GEGP ve onun ardındaki zihniyet ve menfaat odaklarının istikrarsız dış finansman kaynaklarından kaçınmayı ve zarurî olmayan ve lüks tüketim ithalatını kısarak dışardan alınan borçları üretme ve döviz kazanma potansiyelini arttıran yatırımlarda kullanma disiplini kabul etmemesidir.

Bütün bu yanlış teşhisler ve eksiklikler, GEGP'nin belirli sınıfsal menfaatleri gözetmesinden kaynaklanmaktadır. Programın teşhisleri ve politikalarının sınırlarını, "ulus ötesi" veya "çok uluslu" gibi sıfatlarla anılan ama gerçekte kontrol ve mülkiyeti gelişmiş ülkelerde bulunan şirketlerin çıkarları ve giderek kendi kaderini bu şirketlerin menfaatine bağlayan yerli "küreselleşmeci" burjuva sınıfının ihtiyaçları çizmektedir. Bu çıkar ortaklarının Türkiye ideali, ithal mallarının rahatlıkla pazarlanabileceği, ülkenin insan kaynaklarının, sermaye kaynaklarının ve doğal kaynaklarının ucuzca kullanılabilmesi bir pazardan ibarettir. Çok uluslu şirketler ve yerli yandaşları mal ve hizmet ticaretini ve sermaye hareketlerini kısıtlayan her türlü uygulamanın kaldırılmasını istemektedir. GEGP bu talepleri yerine getirmektedir.

Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası gelişmiş ülkelerin ve o ülke ekonomilerinin lokomotifi olan şirketlerin menfaatlerini kollamakla yükümlüdür. Türkiye’de bürokrasinin bir kesiminin ve siyasetçilerin bu örgütlere teslimiyetçi tutumu, Türkiye ekonomisinin sorunlarında bu örgütlerin mi yoksa yerli kadroların mı sorumlu olduğu tartışmasını anlamsız kıldığı gibi, GEGP’yi kimin bilfiil kaleme aldığı sorusunu da abes kılmaktadır.

GEGP sürekli olarak başarılı olabilmesinin temel bir kıstası olarak “güçlü bir toplumsal ve siyasal destek” gerektiği temasını tekrarlamaktadır. Ne var ki programın demokrasi içinde uygulanamadığı, hükûmetin haberi olmadan IMF’ye verilen taahhütlerde, TBMM iradesine uygulanan dış kredi şantajlarında, kamu sendikaları yasa tasarısı gibi baskıcı yasama girişimlerinde ve nihayet programın ekmeği ile oynadığı kitleler itiraz ettiğinde onlara gösterilen copta ayan beyan görülmektedir.

GEGP’nin milletin ezici çoğunluğunun aleyhine ve küçük bir azınlıkla yabancı menfaatlere hizmet ettiğini sergilemek toplumsal bir görev hâline gelmiştir. Bu anlayışla ülkemizdeki işçi ve memur sendika konfederasyonlarının tamamı ve birçok meslek örgütü bir araya gelerek *Emek Platformu Programı*’nı hazırlamıştır. Emek Platformu Programı krizden çıkmak için gerçekçi ve halkın menfaatlerine uygun tedbirler ve Türkiye’nin yapısal sorunlarını çözüme yönelik kalkınma politikaları içermektedir. Emek Platformu Programı ile GEGP karşılaştırması, GEGP’de geçen metnin Türkiye halkının bağımsızlık ve sosyal adalet özleminden ve bütünsel kalkınma talebinden ne kadar kopuk bir dünya görüşü ile yazıldığını göstermektedir. Ancak Emek Platformunun Programı gibi toplumun büyük çoğunluğunun ihtiyaçlarını karşılamak ve özelemlerine gerçekleştirmeye yönelik bir program “güçlü bir toplumsal ve siyasal destek” ile uygulanabilir.