

YENİ KALKINMA PLANI'NIN ARKA BAHÇESİ: İSTİKRAR VE "REFORM"LAR

Prof. Dr. Sinan SÖNMEZ (*)

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı değerlendirilirken, öncelikle sorgulanması gereken Türkiye'de iktisat politikalarına yön veren güçlerin bir kalkınma sorunsalına sahip bulunup bulunmadıkları ve "plan" kavramının da Türkiye'nin oturtulduğu küreselci "serbest" piyasa ekonomisi eksenini ile uyumdur. İhtisas komisyonlarında oluşturulan görüşler Türkiye ekonomisinin piyasacı eksenini ile uyumlu olmadığı sürece geçerliliğini yitirmektedir. Bu durumda geriye kalan yalnızca piyasacı çözümlerin planlanması olabilir.

Bu açıdan 1999 Sonbahar'da YASED'in İstanbul'da düzenlediği "Türkiye'nin Yeniden Yapılandırılması ve Yabancı Yatırım Konferansı"nda Dünya Bankası Başkan Yardımcısı J.Linn'in değerlendirmesi Türkiye'ye gösterilen yolu çizmesi açısından önem taşıyor. Linn, "Yirmi yıl önce başladığınız yolculuğun ikinci aşamasına geldiniz. Bu ikinci aşamada Türkiye'nin gerçekleştirmesi gereken şunlar: Makro-ekonomik istikrar, siyasi istikrar, sosyal sistemin reformu. İkinci safhada işiniz zor, ancak hükümetin yapısal ve kurumsal değişiklikler yapma konusunda kararlı olduğunu görüyoruz ve buna inanıyoruz". Bu görüş dışarıda IMF, Dünya Bankası, uluslararası fon yöneticileri, çok uluslu şirketler, içeride ise hükümet, büyük sermaye çevreleri, yazılı ve görsel medyanın büyük bölümü, bazı akademisyenler tarafından paylaşılmaktadır. Yel pazeyi genişletmek olanaklı. Kısaca geçmişteki ve mevcut uygulamalardan şu ya da bu şekilde çıkar sağlayanlar. Meclis'teki muhalefeti de

(*) A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi

unutmamak gerekiyor. Gerek iktidarda buldukları dönemdeki uygulamaları, gerekse parti programları ve mevcut konjonktürdeki tavırları farklı bir tepki beklenemeyeceğini işaret ediyor. Bu durumda şu meşhur yirmi yıllık serüveni ve devamını sorgulayalım.

Yirmi Yıllık Serüven

Seksenlerin başında ve dönem boyunca alınan kararları "büyük reformlar" hatta "devrim"(!) olarak nitelendiren, Türkiye'nin 21. yüzyılın başlarında ileri sanayi toplumlarının arasında yer alacağını belirten zihniyetin, Nisan 1994 kararları bir tarafa, son armağanı yeni bir istikrar paketi olmuştur. Alınan önlemlerin Türkiye ekonomisi için son şans olduğu sürekli vurgulanırken, aynı zamanda Türkiye'nin "parlak geleceği" ve "önlenemez yükselişi"nin bu önlemler ve "reformlar"dan geçtiği, üstelik kısa sürede elde edilen olumlu sonuçların "mucize" olduğu söylemi de çelişkileriyle birlikte kara mizahın ötesine geçmemektedir. Neden mi kara mizah? Gerek IMF ile flört süreci, gerekse ekonomik göstergeler nedeni açıklıyor.

1994 krizini, stand-by anlaşmasını, REFAHYOL'un hayali iktisat politikalarını geçelim... Anımsayalım; Aralık 1999 tarihinde IMF'ye "sunulan"(!) Niyet Mektubu ve akabinde imzalanan stand-by anlaşmasının öncesinde, Haziran 1998'de, dönemin hükümetinin hazırlayıp, açıkladığı "Ekonomik Politikalar Bildirgesi"ne dayalı "Yakın İzleme Anlaşması" IMF ile imzalanmıştı. Bu anlaşmayla hükümet IMF'den mali destek talep etmeksizin bu kuruluş tarafından izlenip denetlenecek bir istikrar ve yapısal dönüşüm programını, bu bağlamda "reformları" yürürlüğe koymayı taahhüt etmiştir. Seksenli yıllarda uygulamaya konulan dışa açık, "serbest" piyasa ekonomisi eksenli "devrimci" modelin "başarısı" modelin mimarları ve uygulayıcılarını bu çözüme sürüklemiş, savunucular ise bu çözümün ne kadar gerekli olduğunu televizyon kanallarında, gazete-dergi köşelerinde hararetle savunmuşlardı. Ekonomik tabloya göz atalım: giderek büyüyen bütçe/kamu açıkları, giderek sınırları genişletilen vergiden kaçınma ve büyük boyutlara ulaşan vergi kaçağı, yüksek düzeyde seyreden enflasyon, inişli çıkışlı kof bir büyüme, ihracatta değil ithalatta patlama, dış ticaret ve cari işlemlerde açıklar, gelir bölüşümündeki eşitsizlikte uç noktalara ulaşılması, artan işsizlik, bilimde ve teknolojik gelişmede dünyada büyük atılımların yaşandığı bir dönemde tekno-ekonomik politikaların tasarlanması ve uygulanmasındaki ufuksuzluk, devlet borçlanmasına sırtlarını dayadıkları ölçüde yüksek kar elde eden ve gerçek bankacı-

lık işlemlerinden uzaklaşan, bir bölümü bataklık olan özel banka sayısında hızlı artış, imalat sanayiinde üretimden değil, karının % 87'sini kamuya verdiği borcun faizinden ve repodan sağlayan büyük şirketler, özelleştirme ile belirli gruplara aktarılan rantta patlama. Tabloyu tamamlamak için rantın, ekonomik-mali-hukuksal denetim eksikliğinin, bu bağlamda giderek palazlanan her tür yasadışı faaliyetlerden kaynaklanan kara paranın beslediği devasa boyutlara ulaşmış kayıtdışı ekonomiyi de dikkate almak gerekiyor. Tüm bu olguları rakamsal olarak kanıtlamak için yayımlanmış araştırmalara ve bizzat devletin resmi kurumlarının (DPT, DİE, Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası) verilerine göz atmak yeterlidir. Bir örnek verelim; bağımsız araştırmacıların farklı yöntemler ve değişik yıllara ilişkin hesaplamalarında kayıtdışı ekonominin üst sınırı GSMH'nin % 138'ine, DPT'ye göre de % 40'ına (1998) ulaşmakta, bunun yarısını da illegal faaliyetlerden elde edilen kara para oluşturmaktadır! İlginç olduğu kadar şaşırtıcı olmasına karşın tartışılmayan bir olgu da, Merkez Bankası'nın ihracat resmi istatistiklerine "farazi" bavul ticareti gelirlerini de katması ve saydamlık kavramının uluslararası ekonomik-mali gündemin ön sırlarına çekildiği bir ortamda resmi otoritelerin hiçbir sıkıntı duymamalarıdır! Hukuksal platformdan eğitsel, kamusal, mali-ekonomik, sosyal ve siyasal platforma uzanan yelpazede anormalin "normalleştirilmesi" yeni yüzyıl başında Türk toplumunun en belirgin özelliği haline getirilmiştir.

Serüvene Yeni Halka

Son istikrar programı serüvenin yeni halkasını oluşturmaktadır. Son halkadaki, Linn'in gerekl gördüğü "makroekonomik ve siyasal istikrar ile reformlar" sihirli sözcüklerdir. Daha geriye, örneğin 1958'e dönmeyelim, yirmi yıldır "açık bir laboratuvar" olarak "serbestçe" ekonomik istikrar provalarının yapıldığı Türkiye ekonomisi, nihayet kararlı bir biçimde istikrara ulaşmak üzeredir! Çok güzel de, nerede kaldı yirmi yıllık başarı? Başarı, göz açıp kapayıncaya kadar "creme de la creme" arasına katılanların sayısında ve kayıtdışılığın patlamasında yakalanmış olsa gerek! Doksanlı yılların başlarında bozulan, 12 Eylül darbesi ve tek parti yönetiminde yakalanan o güzelim siyasal istikrarın, nihayet yeni bir koalisyonla nihayet bir başka biçimde yakalanması ise büyük bir fırsat olsa gerek ki, istikrarın mutlaka sürdürülmesi yolunda içeriden ve dışarıdan telkin sağanağı yağmaktadır. Zaten şu meşhur "reformlar" da ancak siyasal istikrar sayesinde yapılmakta ve yapılacaktır.

Nedir o jet hızıyla yapılan anayasa değişikliği, henüz tamamlanmamış "sosyal güvenlik reformu" ...

Şimdi bu gelişmelerin biraz ayrıntısına girelim. Son istikrar programında öncelik, bilindiği üzere yüksek enflasyonun hızla düşürülmesine verilmiştir. Enflasyonun temel kaynakları olarak görülen başta konsolide bütçeninki olmak üzere geniş kamu açıklarının daraltılacağı ve yüksek faizden kaynaklanan ağır maliyetli iç borçlanmanın engelleneceği belirtilmektedir. Bu amaç doğrultusunda maliye politikası, para-kur politikaları ve gelirler politikasına yeni bir içerik kazandırılacağı ve yapısal dönüşümleri sağlayacak "reformlar"ın bir an önce yapılacağı belirtilmektedir

Anti-enflasyonist politikadaki kilit kavramların başında "kamu sektörü fazlası" gelmektedir. Bunun anlamı özellikle konsolide bütçede faiz ödemelerinin yer aldığı transfer kaleminin dışındaki reel harcamaların (cari harcamalar - maaş ve ücret ödemeleri ile diğer cariler – ve yatırımlar) azaltılması ve sağlanan fazlanın faiz ödemelerine aktarılmasıdır. Anımsanacağı üzere 2000 yılı bütçesinde personele % 21.2, yatırımlara % 5, iç borç faiz ödemelerine % 42.1 oranlarında pay ayrılmıştır. Öngörülen transfer harcamaları içinde faize % 68.7, KİT'lere % 2, sosyal güvenlik kuruluşları için toplam % 11.7 (Emekli Sandığı % 4.5; SSK % 2.6, Bağ-Kur % 4.6) dolayında pay ayrılması öngörülmüştür. Bütçede yer alan faiz ödemelerinin GSMH'ye oranı, iyimser bir öngörüyle % 17 olarak belirlenmiştir. Bu olgular daraltıcı maliye/bütçe politikasının öncelikle kamu kesiminin omuzlarına yüklendiğini göstermektedir; çalışanlar daha düşük reel ücret ve maaşa talim edecek, kamu hizmetleri gerek nicel gerekse nitel olarak erozyona uğrayacaktır. Gelirler politikası da bu uygulamayı desteklemektedir. Kamu çalışanlarının ücret ve maaşlarının öngörülen enflasyona göre artırılması ilkesinin benimsenmesi, faiz ödeme stratejisinin bir sonucudur. Aslında bu ilkenin tüm gelir ve kazançlara uygulanması gereklidir ancak "serbest piyasa" ekonomisini kabul eden yetkili otoriteler, kamu çalışanlarının önemli bir bölümüne ağır bir mali baskı uygularken piyasayı serbest bırakmıştır! Maliye ve gelirler politikalarının faturası çalışan kesimlere kesilirken, döviz kuru çipasına dayalı ve para kurulu öğelerini barındıran, bu bağlamda ekonomideki likiditeyi döviz rezervlerine bağlayan para-kur politikası da yabancı sermaye girişine dayanmakta ve TL'nin yapay olarak değerlendirilmesine açık kapı bıraktığı ölçüde sıcak para girişinin yarattığı "saadet zincirini" sağlamlaştırıcı öğeleri barındır

maktadır. Bu açıdan anlamlı bir gösterge de döviz üzerinden tatmin edici bir getiriye sahip olacağını anlayan finans kesiminin para-kur politikasının açıklanmasının ardından sesini yükseltmemiş olmasıdır.

Niyet Mektubu'nda "yapısal reformlara, mali ayarlamayı sürdürebilir kılmak, etkinliği artırmak ve artan özelleştirme gelirleri sayesinde kamu borcunun azaltılmasını kolaylaştırmak için ihtiyaç vardır" yargısında bulunmaktadır. Daha önce 55. Hükümetin IMF'ye sunduğu Taahhüt Mektubu'nda (Ekonomik Politikalar Bildirgesi) ve imzalanan Yakın İzleme Anlaşması'nın gereklerinin ne ölçüde yerine getirildiğini her üç ayda bir Türkiye'ye gelerek denetleyen İMF heyetinin sonuç bildirgelerinde yapısal reformlar veya politikalar yer almaktadır. Nedir bu politikalar veya reformlar? Enerji ve telekomünikasyon sektörlerine ilişkin yasal düzenlemenin Aralık 1998 sonu itibarıyla TBMM'ye sunulması, yani özelleştirmenin hızlandırılması; Emeklilik yaşının ve asgari prim ödeme süresinin yükseltilmesi, sağlık sisteminde kullanıcı katılım payı ve maliyet kontrol önlemlerinin getirilmesi, tarım kesiminde stokların ortadan kaldırılması üzerinde durulan önemli değişiklik eksenlerini oluşturmaktadır. Bu düzenlemelerin anlamı özelleştirme kapsamına sağlığı da kapsamak üzere sosyal güvenlik sisteminin alınması ve tarım kesiminde devlet düzenleyiciliğinden vazgeçilmesidir. Bu hedeflerin tutturulması yönünde siyasal erk, son istikrar paketi açılmadan önce çok önemli adımlar atmıştır. Özelleştirme ve tahkime ilişkin Anayasa değişiklikleri (47,125 ve 155. maddeler) yapılmış, bu değişikliklere dönük uyum yasaları çıkarılmıştır. Daha ileri bir tarihte çıkarılan 4501 sayılı yasa ile tahkimin geriye dönük işlemesine olanak tanınmış, Yap-İşlet-Devret yasasında değişiklik yapılarak yerli sermaye uluslararası tahkim sürecine dahil edilmiş, sosyal güvenlik sisteminde yukarıda belirtilen yönde değişiklikler yapılmıştır. IMF'nin "yapısal reformlar" olarak nitelendirdiği tarımın, sosyal güvenliğin, sağlığın, eğitimin, enerjinin,telekomünikasyonun piyasa ekonomisine olabildiğince açılması için gerekli gördüğü düzenlemelerde siyasal erk önemli adımlar atmıştır. Stand-by'ın önkoşulu olarak kabul gören düzenlemelerde, Niyet Mektubu ve fiyaskoyla sonuçlanan Seattle toplantısı öncesinde yol alınması şaşırtıcı değildir. Ancak IMF yapılan düzenlemelerin önemli bir başlangıç olmakla birlikte kapsamının genişletilerek sürdürülmesi gerektiğini belirtmiştir. Böylece yukarıda belirtilen tüm sektörlerde kalıcı reformların yapılacağı Niyet Mektubu'nda yer almış, hükümet uygulamayı kararlıkla sürdüreceğini defalarca belirtmiştir.

Yeni Halkanın Ucu Nerede?

Kesin olan olgu yirmi yılın sonunda makroekonomik başarı ve kalkınma açısından tam bir fiyaskonun yaşanmasıdır. Sürekli olarak serbest piyasa, daha küçük devlet, optimal devlet söylemi geliştirilirken, ortadan kaldırılmaya çalışılan sosyal devlet anlayışıdır. Uygulanan istikrar politikasında esas çipayı "çalışan kesimlerin özverisi" oluşturmaktadır. İstikrarı güçlendireceği ile ri sürülen "reformlar"ın, zaten son derece yetersiz olan sosyal devlet uygulamasının sonunu hazırladığı açıktır. Bu süreç tamamlanıncaya dek uygulamanın sürdürüleceği üzerinde ısrarla durulmaktadır. Nitekim seksenli yılların ortalarında telaffuz edilen on yıllık süre, doksanların sonlarında gene dile getirilmektedir. KKTC Cumhurbaşkanı Sn. Rauf Denktaş'ın Rumlar'ın Kıbrıs için uyguladıkları "salam politikası" yakıştırması Türkiye'deki mevcut iktisat politikaları için uyarlanabilir. Salam gibi dilim dilim kesilip yerli ve yabancı büyük sermayeye sunulan ekonomi tükendiğinde geriye ne kalacaktır?