

Bağımlılığın İçselleştirilmesinde AKP ve Dünya Bankası

Filiz ZABCI*

Karl Popper “Hayat Problem Çözmektir” başlıklı makalesinde, sosyal ve siyasal hayatta karşılaştığımız problemleri çözmeye çalıştığımızı, bunu gerçekleştirirken “deneme-yanılma” yönteminden yararlandığımızı söyler. Hayatın bize kazandırdığı deneyim, karşımıza çıkan problemleri çözmeye yordamlarımızda, yaptığımız hatalardan çıkardığımız derslerde ve çözüm getirici tekniklere ulaşma başarımızda saklıdır.

Popper’in sunduğu bu çerçeveyi, AKP’nin iktidara geldiği tarihten bu yana izlediği siyaset açısından düşündüğümüzde, acaba nasıl bir siyasi deneyimi arkasında bıraktığını söyleyebiliriz? Hangi problemlerle uğraşmak zorunda kaldı? Bunlara nasıl çözümler üretmeye çalıştı? Nerelerde yanıldı ve bu yanılmalardan ne tür dersler çıkardı ya da çıkardı mı? Eğer belli problemleri çözmeye başarısı gösterdiyse, bir siyasi deneyim olarak arkasında bırakacağı olumlu bir mirastan söz edebilir miyiz?

Bütün bu soruları yanıtlayabilme girişiminde bulunabilmek için şöyle bir ön kabulümüzün olması gerekir: belli bir dönemde siyasi iktidar temsilcisi olan AKP hükümeti, kendi güç ve iradesiyle kararlar almasını sağlayacak özerk (ya da özgür) bir yapıya sahiptir. Bir insanın olduğu gibi bir siyasi oluşumun da kendi deneyimlerinden, yani kendi hata ve başarılarından süzülen bir siyasi bilgiden söz edebilmemiz için, kararlarını başka bir otoriteye bağlı olamadan özgür ve bağımsız bir şekilde, kendi akıl yürütme gücüyle alması gerekir.

* Doç. Dr., A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi

Sadece AKP hükümetini değil, belli bir dönemden itibaren pek çok hükümeti analiz birimi olarak aldığımızda acaba yukarıdaki ön kabulden hareket edebilir miyiz? Siyaseti daha “teknik” anlamda yorumlayıp, farklı hükümetlerin “siyasalarından”, yani ekonomi, çevre, istihdam, sağlık, eğitim, turizm gibi “dar siyasetlerinden” söz ederken acaba birbirleri arasında belli farklar olduğunu ve bu farkların hükümetlerin kendi tercihlerinden, kendi siyasi duruşlarından kaynaklandığını iddia edebilir miyiz?

Türkiye'nin son yirmi yılına uzun tarihsel çözümler yapmadan şöyle bir baktığımızda bu soruyu “evet” diye yanıtlamanın çok zor olduğunu görebiliyoruz. 3 Kasım 2002'deki genel seçimle tek başına iktidara gelen AKP de bu süreçte istisna oluşturmuyor. AKP hükümeti ya da 58. Hükümet, kendinden önceki iktidar partilerinin siyasi parametrelerini oluşturan yeni liberal politikalarından ayrılmamıştır. Hükümetin uygulamaları IMF ve Dünya Bankasının direktifleri doğrultusunda dışa bağımlı bir şekilde gerçekleşmiştir ve böyle olmaya devam ediyor. AKP'nin seçimlerden sonra açıkladığı Acil Eylem Planı da yeni liberal politikaların AB uyum sürecini hızlandıracak şekilde uygulanması hedefini taşımıştır.¹

Bu kısa çalışmada Dünya Bankası'nın hazırladığı iki doküman üzerinden AKP hükümetinin yeni liberal politikalarını son derece uyumlu bir tarzla sahiplenmiş olduğunu göstermeye çalışacağım.² Dokümanlar, Banka'nın ülkelere verdiği kredilerin ve gerçekleştirdiği projelerin dayanaklarını oluşturan ülke yardım strateji dokümanları. Politikaların sürekliliğini göstermesi açısından “Türkiye’de Dünya Bankası: 1993-2004 Ülke Yardım Değerlendirmesi”nden yararlandım. Bu doküman, ülke yardım stratejisi dokümanı değil, söz konusu dönemde uygulanan yardım stratejileri üzerine hazırlanmış bir değerlendirme raporudur. İkinci olarak 6 Kasım 2003 tarihinde başlatılan 2004-2006 dönemi için Ülke Yardım Stratejisi'nin özellikle kamu reformlarıyla ilgili kısımlarını değerlendirmeye aldım.

¹ 2003 yılı itibariyle AKP hükümeti politikalarını ve Acil Eylem Planı'nı değerlendiren bir çalışma için bkz Bağımsız Sosyal Bilimciler, “2003 Başında Türkiye Ekonomisi ve AKP'nin Hükümet Programı Üzerine Değerlendirmeler”, (<http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org>)

² Dünya Bankası ve IMF, bilindiği üzere, eşgüdüm içerisinde yapısal uyum politikalarını uygulamaktadırlar. Bu politikalara yönelik eleştirel çalışmalarda genellikle IMF ile ilişkiler gözden geçirilmektedir. IMF'nin kurumsal yapısı itibariyle daha belirleyici olduğu düşünülmektedir. Oysa 90'lı yıllardan itibaren Dünya Bankası yönetim, yoksulluk ve yolsuzluk konularında kendi misyonunu ve kurumsallaşmasını yeniden biçimlendirerek en az IMF kadar etkili bir konuma ulaşmıştır. Dünya Bankası'nın bu yazıda ele alınmasının bir başka nedeni, IMF'nin Türkiye'deki politikaları ve uygulamaları üzerine daha geniş ve daha fazla sayıda çalışma bulunmasıdır. Örneğin bu konuda yapılan son çalışmalardan biri Bağımsız Sosyal Bilimciler'in yıllık raporlarından biri olan, ancak daha uzun bir dönemi ele alan “IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset” başlıklı çalışmadır.

Burada her iki dokümanın ayrıntılı bir incelemesine girme gibi bir niyet bulunmuyor. Yapılmak istenen, AKP iktidarının Banka ile ilişkilerinin önceki hükümetlere kıyasla değişmediğini; bir başka ifadeyle Banka'nın uyguladığı yapısal reformların AKP hükümetinde güçlendirilerek devam ettiğini gösterebilmek. Böyle bir değerlendirmede oldukça “seçmeci” davrandım; söz gelimi, yapısal uyarlanma programının sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim alanlarında yarattığı değişiklikler üzerinde durmadım.

Dünya Bankası'nın Ülke “Yardım” Stratejileri

Ülke Yardım Stratejisi (The Country Assistance Strategy/CAS), Dünya Bankası'ndan kredi alan her ülkeye yönelik politikalarının belirlendiği temel bir dokümandır. Bu doküman, Dünya Bankası'nın bir ülkedeki tüm uygulamaları yanında o ülkeyle ilgili değerlendirmelerini de içerir. Üçer yıllık dönemler için hazırlanan Ülke yardım stratejileri, uygulanacak ülke yönetiminin “görüşlerine sunulur”. Banka, bunun “katılımcı” bir yöntem olduğunu iddia etmektedir; oysa bilindiği gibi stratejinin temel parametrelerinin ve uygulama planının belirlenmesinde ülkelerin bir payı olmamaktadır.

Dünya Bankası'nın “Ülke Yardım Stratejiler”i ne işe yarar? Gregory Palast'ın, Dünya Bankası eski baş ekonomisti Stiglitz'le yaptığı bir söyleşiyi kaleme aldığı “Cehenneme Mahkûm Etmek için IMF'nin Dört Adımı” (2001) başlıklı makale³ buna açık bir yanıt veriyor. Dünya basınında oldukça yankı uyandıran bu makalede, Stiglitz, Banka'nın “ülke yardım stratejisi”ni her yoksul ülkede, ayrıntılı ve dikkatli araştırmalardan sonra şekillendirdiği bir “yardım” programı şeklinde tanımladığını söylüyor. Ancak Dünya Bankası'nın politika oluşturma sürecini yakından tanıyan Stiglitz, “araştırma”nın, beş yıldızlı otellerin yakın takibinden azıcık daha fazlasını içerdiğini belirtiyor. Banka'nın araştırması her seferinde, “gönüllü” olarak imzalaması için önceden hazırlanmış “yeniden yapılanma anlaşması”nı elinde tutan, yalvaran bir maliye bakanıyla yapılan bir toplantı ile sona eriyor.

Banka, ülke yardım stratejilerini hazırlarken her bir ülkenin ekonomisini inceden inceye araştırır ve sonuçta bakanlara uymaları için dört aşamalı bir program verir. İlk aşamada özelleştirme yer alır. Stiglitz'e göre, bazı politikacılar Banka'nın sunduğu özelleştirme programına karşı çıkmak yerine, kamuya ait elektrik ve şu şirketlerini, Banka'yı bahane ederek ve böylece kendilerine yönelecek eleştirileri susturarak özelleştirmiş olurlar.

³ Gregory Pallast'ın makalesinde Stiglitz, Dünya Bankası'nın dört adımından söz etmesine karşın başlıkta “IMF”nin adı geçiyor. Makalenin Türkçe çevirisine pek çok internet sitesinde ulaşmak mümkün. Bunlardan biri: <http://www.zmag.org/turkey/imdda.htm>

İkinci adım “sermaye piyasasının serbestleştirilmesi”dir. “Sıcak para döngüsü”nün gerçekleştiği bu aşamada sonuç hiç de öngörülemez değildir: IMF’nin ülkeler için belirlediği yüksek faiz oranları hazinenin boşalmasına, ülke varlıklarının değer yitirmesine ve sanayi üretiminin çökmesine neden olur.

Ve üçüncü aşamada IMF gene işin içindedir: temel ihtiyaç maddelerinin fiyatlandırılması piyasaya bırakılır. Ardından yoksulluğun artışı ve iç ayaklanmalar gelir. Bu kez Dünya Bankası, ülke yardım stratejilerinde (ki bunların bazıları gizlidir) iç ayaklanmaların veya “sosyal huzursuzlukların” beklenebileceğini yazmaya başlar. Ayaklanmalar hükümetlerin iflasını ve sermaye kaçışlarını getirir; geride kalan varlıklar yangından mal kaçıran gibi satılır; kaybeden çoktur, kazançlı çıkan ise Batı bankaları ve ABD hazinesidir.

Dördüncü aşama, serbest ticarettir. Stiglitz’e göre, serbest ticaret Afyon Savaşları gibidir. Kuralları Dünya Bankası ve Dünya Ticaret örgütü belirler; tıpkı on dokuzuncu yüzyılda olduğu gibi Avrupalılar ve Amerikalılar, Asya’daki, Latin Amerika’daki ve Afrika’daki ülkelerin tarım ürünlerinin kendi ülkelere girmesini engellemek için sınırlar koyarken, kendi ürünlerinin buralardaki ülkelere akması için her tür engeli kaldırırılar: “Afyon savaşlarında Batı, askeri blokajı kullanmıştır. Bugün Dünya Bankası aynı ölçüde etkili ve zaman zaman aynı ölçüde ölümcül olan mali bir blokaj uygulamaya koyabilmektedir.”

AKP dönemi Ülke Yardım Stratejileri

Dünya Bankası Türkiye için 1990 yılında iki Ülke Yardım Stratejisi hazırlamıştır. Bunları, 2000 ve 2003 yıllarında diğer Ülke Yardım Stratejileri izlemiştir; ayrıca 2001 ve 2005 yıllarında Yardım Stratejileri İlerleme Raporları yazılmıştır.

*Türkiye’de Dünya Bankası 1993–2004 Ülke Yardım Değerlendirmesi*⁴ başlıklı çalışma, bu dönem itibarıyla Banka’nın politikalarının bir özetini vermektedir. Her ne kadar AKP hükümetinin iki yılına denk gelecek bir dönem için bu Rapor’dan yararlanıyor olsak da, aslında bu çalışma AKP hükümetiyle birlikte temel politikaların değişmediğini göstermek açısından önemlidir. 58. Hükümet’in kurulmasından sonra yeni liberal politikalara devam edilmiş, hatta seçmenlerin önemli bir bölümünün oyunu alarak tek başına iktidara gelen AKP’nin istikrarlı bir yönetimin oluşmasında olumlu bir payı olduğu gerek IMF gerekse Dünya Bankası tarafından sıkça dile getirilmiştir. AKP hükümeti, bir çoğunluk hükümeti olarak, ekonomik istikrarın güvencesi şeklinde yorumlanmıştır.

Değerlendirme Raporu’na göre, Dünya Bankası’nın 1993–2004 yılları arasında Türkiye’de odaklandığı temel konu, büyümenin sürdürülmesi ve yoksulluğun

⁴ Bundan sonra “Değerlendirme Raporu” olarak geçecek.

azaltılması için gerekli olan makroekonomik sürdürülebilirliğin sağlanması doğrultusunda reformların uygulanmasına yardım etmektedir.⁵ Bu dönemde, Banka, Türkiye’de üç alan üzerinde “yapısal reformlar”ın acilen gerçekleştirilmesine çalışmıştır:

1. Kamu açıklarının azaltılması: bütçe dışı fonların ya da harcamaların bütçeye dâhil edilmesi, KİT’lerin harcamalarındaki sınırlamaların artırılması ve özelleştirmelerin hızlandırılması.

2. Emeklilik sistemindeki açığın kontrol altına alınması adı altında, memurların ve kamu işçilerinin kazanılmış haklarına müdahale.

3. Tarım girdi sübvansiyonlarının ve tarımda fiyat desteklerinin kaldırılması.

4. Devlet bankalarının borç ödeme yeteneklerinin sağlanması.

Banka, yukarıda ilk üç sıradaki alanlar üzerindeki müdahalesini haklılaştırırken, bildik bir terminolojiye başvuruyor, popülist politikaların “kamu hesaplarında dengesizliğe ve yüksek enflasyona neden olduğunu” iddia ediyor. Hatta 1980 yılında başlayan ticaretin serbestleştirilmesi ile sağlanan “hızlı büyüme”nin önünde bu politikaların hep bir engel oluşturduğunu öne sürüyor.

DB ve IMF’nin Türkiye’deki Güçlü Ortaklığı

DB ve IMF’nin müdahale alanı içine giren hemen hemen bütün ülkelerde yaptığı genel işbölümü⁶ Türkiye’deki 1993–97 yılları arasındaki uygulamaları için de geçerlidir.

⁵ Değerlendirme Raporu’nda ülke yardım stratejisinin dört dayanağı olduğu belirtiliyor: 1.Makroekonomik istikrar, 2.Büyüme, rekabet gücü ve verimlilik; 3.Yoksulluğun azaltılması ve sosyal kalkınma; 4. Çevre ve doğal kaynak yönetimi (Değerlendirme Raporu, 2005: 7). Bu çalışmada, “yapısal reformlar”ın ağırlıklı olarak odaklandığı ilk dayanakla ilgili düzenlemeler ele alınmaktadır.

⁶ Dünya Bankası ve IMF, 1950’lere kadar savaş sonrası Avrupa’nın yeniden yapılandırılması yönünde finansman sağlarken, bu tarihten itibaren bağımsızlık hareketleriyle canlanan Üçüncü Dünya üzerinde odaklanmaya başlamışlardır. 1970’lerde her iki kurum da kısa ve uzun dönemli istikrar ve yapısal uyum programlarıyla ilgili sorunlarla uğraşmaya yöneldiler ve aralarındaki çizgi gittikçe silikleşti. Bu programın iki ayağı vardır: a. Makroekonomik istikrar, b. Yapısal uyum. Makroekonomik istikrar ayağı ağırlıklı olarak IMF tarafından yürütülüyor. Başka bir deyişle, para ve maliye politikalarını IMF saptıyor. Yapısal uyum ise, kamu ekonomisinin ekonomik faaliyet alanını daraltan bir “kaynak tahsis mekanizması” getiriyor ve DB tarafından yürütülüyor. DB’nin, yapısal uyumun toplumsal boyutuna yönelik geliştirdiği stratejiler (yoksulluğu azaltma stratejisi gibi) aslında kaynakların verimli tahsisi politikasıyla ilgilidir. Aynı zamanda, Banka bu stratejilerle, uyum programına belli bir meşruluk sağlamaya da çalışmaktadır. Bu da Banka’nın etki alanının gittikçe genişlemesine neden olmuştur. Etki alanını genişletme öylesine hızlı bir şekilde gerçekleştirilmiştir ki; örneğin, 1980’lerin başlarında, çevre sorunları ve bazı sosyal politika konularında girişimlerde bulunan Banka, 80’ler ve 90’lar boyunca iç çatışmaların yaşandığı ülkelere yardım sağlama, sivil toplum örgütleriyle ortak programlar geliştirme, çevrenin korunması ve yoksullara yardım konularında ilk girişimleri başlatan kuruluş olma özelliğini kazanmıştır.

IMF vergi konularına odaklanırken, Banka kamu harcamalarına dikkatini yöneltir. 1997 yılında Banka ve Fon arasında daha yakın bir işbirliği gelişmeye başlar. 1999 krizi IMF'nin liderliği alması ile sonuçlanır (Değerlendirme Raporu, 2005: 15)

2001 yılında yaşanan kriz sonrasında yeni bir “reform paketi”⁷ uygulamaya konulur ve bu Banka ile Fon'un yakın işbirliği ile gerçekleşir. Bu işbirliği açısından Türkiye'nin bir “model” oluşturduğu öne sürülmektedir. Ayrıca, IMF ve Banka'nın pek çok ülkede uyguladıkları programların başarısızlığını bir nebze olsa da unutturacak bir “başarı örneği” olarak Türkiye'yi sunma isteği, kredi musluklarının açılması ile sonuçlanır.

Türkiye'nin 1983–84 döneminde de DB ve IMF'nin başarı örneği olarak görüldüğü burada hatırlanabilir. Türkiye, Banka'dan ilk Yapısal Uyum Kredisi'ni (SAL) 1981 yılında alır. Bunu, sonraki yıllarda dört SAL daha izler. Türkiye seksenli yıllar boyunca Banka'dan önemli bir destek bulur ve adeta Banka'nın “gözdesi” olur. 1988 yılında Türkiye portföyü Banka'da beşinci en büyük portföydür. (Değerlendirme Raporu, 2005: 5).

1989 yılında bu başarı öyküsü birden kesintiye uğrar; 1989–93 kesitinde Türkiye portföyü, Banka'nın en zayıf portföylerinden biri haline gelir. Banka'nın gerekçesi, Türkiye'nin yapısal reformlarda yeterince ilerleme gösterememesidir. 1994 yılındaki kriz Banka ve Türkiye ilişkilerini yeni bir aşamanın eşiğine getirir. Banka, yeni bir uyum kredisi vermek için, uzun bir koşullar listesi hazırlar. Fakat bunlar Banka'nın Türkiye'deki rolünün artması için yetmez. 1997–99 mali yıllarında yeni krediler açılır; Banka portföyünde yeniden yapılanmaya girişir ve karar süreçlerinde Ülke ofisinin kapasitesini güçlendirerek karar alma süreçlerinde desentralizasyona gider.

Banka ile ilişkilere hız kazandıran önemli ivmelerden biri 1998 yılında zorunlu eğitimin 8 yıla çıkarılması yönünde bir yasa çıkarılmasıdır. Ardından 1999 Marmara depremi, hükümetin yardım taleplerine Banka'nın hızla yanıt vermesi, “Banka'nın Türk hükümeti ve kamuoyu nezdinde itibarının yeniden geliştirilmesine yardımcı” olur (Değerlendirme Raporu, 2005: 5-6). 1999 mali krizinde Banka 760 milyon dolar Ekonomik Reform Kredisi verir. 2000 Ülke Yardım Stratejisi, Türkiye'nin üç yıllık bir süre için 5 milyar dolar tutarındaki bir kredi ile Banka'nın programına dâhil edildiğini gösteriyor.

2001 krizi sonrası uygulanan reform programı gereği, Banka, “2002 mali döneminde Türkiye'nin programını 3.5 milyar dolar tutarında yeni taahhütlerle” destekler. Bu oran, o yıl Banka'nın ülkelere verdiği en yüksek kredi miktarıdır

⁷ Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı adı altında uygulamaya konan yeni program.

(Değerlendirme Raporu, 2005: 6). Aynı tarihte, “o tarihe kadar en kapsamlı destek programı” olan 16.2 milyar dolar tutarında bir miktar ile IMF yeni ekonomik programı desteklemiştir (Değerlendirme Raporu, 2005: 3). 2002-2004 yılları arasında ekonomide yaşanan görece bir rahatlamanın nedeni de Fon ve Banka'nın sağlamış olduğu büyük miktarlardaki parasal desteklerdir.

Dünya Bankası kredilerinin dağılımına bakacak olursak, 2001 Mayıs'ında reform paketinin uygulamaya konulması ile “mali 2002 başında PFPSAL I (Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan/ Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyarlanma Kredisi) ve aynı yılın sonunda PFPSAL II için Banka taahhütte bulunur. Bunun yanında, Tarım Reformu Uygulama Programı'nın (ARIP) ve Sosyal Riski Azaltma Programı'nın (SRMP) onaylanması sonucu o yıl 3.55 milyar dolar tutarında toplam kredi” sağlanır. Temmuz 2002'de eğitim uyum kredisinin ikinci taksiti ödendikten sonra, seçimler nedeniyle 18 ay Banka kredisi verilmez. “Krediler 2004 yılında mali ayın geri kalan kısmında sadece 1.6 milyar dolar ile devam etti. 2005 mali yılında, tüm yatırım projeleri için toplam 1.8 milyar dolar kredi verildi” (Değerlendirme Raporu, 2005: 10).

Banka'nın Hedefi Kamu Sektörü

1. Kamu Sektörü Mali Yönetiminde Değişiklikler

Banka, Türkiye'de 1990'lı yıllarda yaşanan mali sorunun temelinde bütçe açığını değil, “bütçe dışı fon ve bütçe dışı mali transferlerini finanse etmek için devlet bankalarının kullanılmasını” (Değerlendirme Raporu, 2005: 19) görmektedir. Bu nedenle, ilk aşamada, bütçe dışı fonları, bütçeye dâhil etmek ve harcamaları parlamento denetimine tabi kılmak amaçlanmıştır. İkinci aşama ise, bütçe dışı fonların oluşmasına yol açtığı düşünülen “katı” denetleme mekanizmalarının yumuşatılması ya da bertaraf edilmesidir. Sayıştay'ın görevlerinde ve işlev alanında yapılmak istenen değişiklik bu aşama ile ilgilidir⁸(Değerlendirme Raporu, 2005: 19)

Verilen kredilerin ağırlıklı olarak yöneldiği alan kamu sektörüdür. Dünya Bankası 2003 Ülke Yardım Stratejisi'nde, Banka'nın kamu sektörü “reformu”nu en öncelikli sorun olarak gördüğü ifade edilmektedir (CAS, 2003: 22) Ülke yardım stratejisinin birinci dayanağı olan makroekonomik istikrarın sağlanması, devletin küçültülmesi

⁸ Sayıştay Yasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa Teklifi şu an “rafa kaldırılmış” durumda. AB'ye uyum kapsamında da ele alınan yasa teklifi, askeri harcamaların denetlenmesini öngörmekteydi. 2006 Eylül ayında yasa teklifi TBMM Bütçe ve Plan Komisyonu'nda görüşülmeye başlandı. Ancak, güvenlik güçlerinden gelen tepki sonucu, 83 maddelik teklifin sadece 1 tanesi kabul edildi. Yasanın görüşülmesi, bütçe görüşmelerinden sonraya bırakıldı.

hedefinin gerçekleştirilmesine bağlanmaktadır. Banka'nın yönetim anlayışı ile uygun bir perspektif içinde, açıklık, saydamlık ve katılım gibi hedefler konurken, kamu harcamalarının önemli ölçüde kısılmasının kurumsal dayanakları oluşturulmaktadır. AKP hükümeti döneminde Banka'nın yerleşik programlarına bire bir uyum söz konusudur. Ayrıca Acil Eylem Planı, Banka'nın ve IMF'nin programlarını destekleyecek bir anlayışa ve politik hedeflere sahiptir.

Ülke yardım stratejisinin birinci dayanağı olan "makroekonomik istikrar" bölümü, önemli ölçüde, Banka'nın "yapısal reformlar" olarak adlandırdığı ("devletin yeniden yapılandırılması" şeklinde de tanımlanan) kamu sektöründe hedeflediği değişimleri içermektedir. Banka kredilerini de daha çok bu alana yöneltmiştir. Bu doğrultuda, ilki 2001 Temmuz'unda, ikincisi ise 2002 Nisan'ında onaylanan PFPSALs ile desteklenen değişimlerin gerçekleşmesini istemiştir. İkinci PFPSAL'in ikinci ve üçüncü dilimlerinin ödemesi 2002 seçimlerinden dolayı ertelenmiştir. AKPhükümeti, iktidara gelir gelmez programın ilke ve hedeflerini benimsemiş ve Banka'dan iki dilimden oluşan üçüncü bir PFPSAL operasyonu hazırlaması talebinde bulunmuştur.

PFPSAL 3 için programın temel alanlarında (ki bunlar Banka tarafından "sorunlu alanlar" olarak tabir edilmektedir) "koşulluluk" güçlendirilmiştir. Bu alanlar:

-Çiftçiler için Doğrudan Gelir Destek Programını kurumsallaştıracak yasanın kabul edilmesi,

-Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun operasyonel bağımsızlığı üzerindeki sınırların kaldırılması,

-Vakıf Bank'ın özelleştirilmesi için yeni bir yol haritasının belirlenmesi,

-Bütçe ve bütçe dışı fonların kapatılmasından sonra "tahsis edilmiş gelir ve harcamalar sisteminin ortadan kaldırılması"dır (CAS, 2003: 22).

PFPSAL'ların ikisi de 2001-03 mali yılları için hazırlanan Ülke Yardım Stratejisi'nde belirlenen "kamu sektörünün yeniden yapılanması"nı desteklemek için verilmiştir. Banka'nın bu kredileri, IMF programı ile eşgüdüm içerisinde kullanılmaktadır. Bu doğrultuda, Banka, kamusal harcamaların yönetimi konusu üzerinde odaklanmaktadır ve bunu yönetim ile ilişkilendirmektedir. Bu dönemde, bütçe reformları, mali şeffaflık, hesap verebilirlik gibi konu başlıklarının öne çıktığını ve bunlara yönelik yasal ve kurumsal düzenlemelerin gündeme geldiğini görebilmekteyiz. Bunlara, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası (2003), Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (2002), Ulusal Yolsuzluk Karşıtı Stratejisi (2001) ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (2003)

gibi düzenlemeler örnek olarak verilebilir (CAS, 2003: 22-23). Dikkat çekici noktalardan biri, bu yasal düzenlemelerin AB uyum yasaları içinde de yer almasıdır. Zaten Banka, Türkiye'deki stratejilerinin ana hedeflerinden birinin Türkiye'nin AB üyeliğini desteklemek olduğunu önemle belirtmektedir.

İlk PFPSAL'ın üzerinde odaklandığı noktalardan biri de sosyal güvenlik sisteminin "kurumsal ve yapısal reformu"dur. Genel olarak ele alındığında PFPSAL operasyonlarının yerel yönetimler ve kamu hizmetinin dağıtımı gibi alanlar üzerinde de reformları başlatma niyeti taşıdığı belirtilmektedir (CAS, 2003: 23).

AKP'nin Acil Eylem Planı Banka'nın kamu sektörünü "eksilterek" dönüştürme hedefi ile uyum içindedir; parti iktidar geldikten sonra da yasal düzenlemeler kısa süre içinde gerçekleşmiştir. Banka da AKP'nin Acil Eylem Planı'nı desteklediğini açıkça ifade etmiştir. 2003 Ülke Yardım Stratejisi dokümanında, şu ifade yer almaktadır: "Banka, Hükümetin Acil Eylem Planı altında başlattığı, hukuksal ve yargı reformları alanlarındaki etkinliklerini desteklemeye hazırdır" (CAS, 2003: 23). Hukuksal düzenlemeler, ekonomik ve mali reformlar için gerekli yasal yenilikleri ifade ederken, yargı reformu, yargı organlarının, yönetiminin ve kaynak kullanımının yeniden düzenlenmesine gönderme yapmaktadır.

Dünya Banka'sının yönetim stratejisinin temel unsuru olan, kapitalist pazarla bütünleşme amaçlı yasal ve kurumsal düzenlemeler, AKP hükümetinin yerine getirdiği başlıca uygulamalardır; böyle olmaya da devam edecektir.

2. Emeklilik Sistemindeki Değişiklik

Banka'nın Türkiye'deki emeklilik sistemine ilişkin koyduğu tanı, yine popülist amaçlarla emeklilik sisteminde mali sorunların yaratıldığı yolundadır. "Emeklilik sisteminde büyüyen açıkları"ı telafi etmek için 1990'lı yıllarda bir dizi değişiklik (emeklilik yaşının yükseltilmesi, emekli maaşı ayarlamaları gibi) gündeme geldi. Banka'ya göre bu uygulamalar "depolitize" bir formülü içeriyordu (Değerlendirme Raporu, 2005: 22-23). Ancak, 90'lı yıllarda açık devam etti; çünkü değişiklikler uygulamaya konulamadı. Bunda, Banka'ya göre, Türkiye'deki mahkemelerin, değişikliklerin bazılarının emeklilik sisteminin mevcut katılımcılarına uygulanamayacağı yolundaki kararlarının da etkisi vardı.

2001 yılında, "kamu görevlilerinin reform paketinin tümüne karşı çıkacağı" kaygısı ile, emeklilik konusu reform kapsamı içine alınmadı. Banka'ya göre, 1999 yılında yapılan değişikliklere karşın emeklilik ödemeleri çok fazladır, emeklilik yaşı çok düşüktür ve ödemeler çok uzun yıllar devam etmektedir. Bütün bunlar Türkiye'de yapısal reformların başarı şansını etkilemektedir.

Emeklilik sistemindeki açığın kapanması yönündeki istemler 2001 yılındaki PFPSAL'a dahil edilmemiştir; "bu açıktır ki gündemin zaten çok geniş kapsamlı olduğu ve siyasal dengenin paketin tümünü riske atmadan buna izin vermeyecek kadar hassas olduğu yönündeki görüşü yansıtmaktadır" (Değerlendirme Raporu, 2005: 23) Anlaşılan, 2001 yılında siyasi risk taşıdığı için güç görünen, emeklilik sistemindeki değişiklik önerisi, AKP hükümeti ile artık uygulanabilir olarak algılanmaya başlanmıştır. AKP hükümeti, 2005 yılında IMF ile yaptığı görüşmede, sosyal güvenlik reformunun 2006 Ocak ayının sonunda yasalaşacağı taahhüdünde bulunmuştur. 2006 yılında Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile reform uygulamaya geçirilmiştir. Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu ise hala tasarı taslağı halindedir.

3. Tarımsal Sübvansiyonların Azaltılması

Banka'ya göre tarım sübvansiyonları "bütçede en ciddi açık kaynakları arasındaydı". Tarıma yönelik politikalar 2000'li yıllarda ağırlık kazanmıştır. 2000 yılında tarım girdi sübvansiyonları önemli ölçüde azaltılmış ve Doğrudan Gelir Desteği adı altında yeni bir program uygulanmaya başlanmıştır.

Banka 1996 tarım sübvansiyonları konusunda derinlemesine analitik bir inceleme başlatmıştır. "Bu husus hükümete sunulan gizli kayıtlı incelemelerde yer almıştır" (Değerlendirme Raporu, 2005: 22). Sübvansiyon rejiminin değişmesi Banka'nın Ekonomik Reform Kredisi, Tarım Reformu Uygulama Kredisi ve PFPSAL'ların bir parçası olarak gerçekleşmiştir.⁹

Doğrudan Gelir Desteği programının tarımda daha eşitlikçi bir yapıyı ortaya çıkaracağı yolunda Banka'nın bir iddiası vardı. Bu destek çiftçi başına 50 hektar ile sınırlandırılmıştır. Böylelikle, Banka'ya göre, büyük toprak sahipleri daha önce tarım sübvansiyonlarından yararlanırken, bu uygulama ile fazla destek görmemektedirler.

⁹ AKP Başkanı Erdoğan 10 Temmuz 2003 tarihinde "Ulusa Sesleniş" konuşmasında, doğrudan gelir desteğini, Acil Eylem Planı'nda yer alan tarım sektörüne ilişkin önlemlerin bir uygulaması olarak anlatmıştır. Erdoğan'ın konuşmasıyla ilgili açıklamasından kısa bir pasaj vermek yeterince açıklayıcı olacaktır: "Konuyla ilgili olarak Acil Eylem Planı'nda ortaya konan çözüm önerileri doğrultusunda bir dizi tedbir uygulamaya aldık. Şimdi sizlere bu çalışmalardan kısaca bahsetmek istiyorum. Hepinizin bildiği gibi son yıllarda uygulanan tarım politikaları çiftçilerimizi çok olumsuz bir biçimde etkilemiştir. Ekonomik güçlük içinde olan üreticilerimize yapılan tarımsal destekler, uygulamaya konulan "Tarımda Yeniden Yapılandırma ve Reform Programı" çerçevesinde değişikliğe uğramış, tarımsal kredi sübvansiyonu ve girdi desteği kaldırılmış ürün fiyatına müdahale sisteminden vazgeçilmiştir. Bunların yerine, 2001 yılından itibaren girdi kullanımından bağımsız, sadece işlenmiş tarımsal arazi üzerinden, doğrudan gelir desteği verilmeye başlanmıştır. Çiftçi kayıt sisteminin oluşturulması ve tarımsal üretimle işigal eden çiftçilerin ekonomik dalgalanmalardan fazla etkilenmemesi için doğrudan destek sağlanmasını amaçlayan uygulamaya, 2003 yılında da devam edilmektedir." (http://www.belgenet.com/2003/erdogan_100703.html), Erişim tarihi, 18.10.2006.

Ne var ki gerçek, Banka'nın kurgusundan farklıdır. 2001 yılında başlatılan doğrudan gelir ödemeleri aksatılmış (2006 yılı ödemelerinin ne zaman yapılacağı henüz açık değildir); ödeme miktarı toprağın yüzölçümüne göre belirlendiğinden ağırlı hayvancılığı ve seracılıkla uğraşanlar çok az pay alabilmişlerdir; fakat asıl önemlisi, ödemeler üretimden soyutlanarak bir tür "sosyal yardım" niteliği kazanmıştır (BSB, 2006: 85).

Sonuç

Dışa bağımlılık olgusunun, hükümetlerin siyasetlerinde belirleyici olduğunu saptamak ve böyle bir saptamadan hareket ederek çözümleme yapmak, eleştireliliği düşünce sürecine katmayı gerektiriyor kuşkusuz. Bir dünya sistemi olan kapitalist sistemin günümüzdeki işleyişinin önemli aktörleri olan uluslar arası finans kuruluşları, Türkiye gibi birçok ülkenin siyasi karar alma süreçleri üzerinde belirleyici bir konumda bulunuyorlar. Bağımlılık, şu ya da bu hükümetin gücüne, siyasi tercihinine bağlı olmaksızın "yapısal" bir süreç olarak işliyor. Dolayısıyla, herhangi bir dönemdeki herhangi bir hükümet değerlendirilirken, bu "yapısal" belirleyiciliği konu dışı bırakmak, çözümlemenin eleştirel değerini zedeliyor. Ne var ki sadece bu değişkenle hareket etmek de çözümlemenin eksik kalmasına ve eleştireliliğin başka bir açıdan zedelenmesine yol açabiliyor. İçsel etkenler gözlem dışı bırakıldığında dışa bağımlılığın her bir ülkede farklı biçimler alması açıklanamaz hale geliyor. Bununla bağlantılı bir başka husus, dışsal belirleyiciliğin içerideki siyasi karar alıcılar tarafından içselleştirilmesidir. Türkiye'deki siyasetin doğası artık bu rengi taşımaktadır. AKP hükümeti bu açıdan tipik bir örnek oluşturmaktadır.

AKP bağımlılığı içselleştiren politikaların iştahlı bir uygulayıcısıdır. Daha önceki Ecevit'in başbakanlığını yaptığı koalisyonun "çaresizlik"ten uyguladığı programı, AKP "gönüllü" bir şekilde uyguluyor. Bu açıdan 1980 sonrası Turgut Özal başbakanlığındaki ANAP hükümeti ile büyük bir benzerlik gösteriyor.

Bu yazıda, böyle bir içselleştirme sürecinin ayrıntılarına girilmeden ana noktaları üzerinde duruldu. Unutulmamalı ki AKP'yi diğer partilerden ayıran pek çok "özgül" siyasi, ideolojik, sınıfsal özellikleri vardır. Bunlarla birlikte bir değerlendirmeye girişmek iki boyutlu bir çözümleme yapmamızı gerektirdi. Bu yazıda tek yönlü bir çözümleme yapıp, AKP'nin en azından DB ile ilişkileri ve uygulanan ekonomik (ki aslında bu ekonomik olmaktan çok siyasidir) program açısından kendisinden önceki hükümetlerden farklılaşmadığı düşüncesi dile getirildi.

Dünya Bankası'nın uyguladığı programı meşrulaştırmak için dayandığı temel iddia, Türkiye'de uygulanan "popülist" politikaların ekonomiyi bir çöküş noktasına

getirdiğidir. Bu aslında Banka ve IMF'nin birlikte geliştirdiği bir iddiadır; ekonomi ile siyaseti birbirinden ayırma, bir başka deyişle ekonomiyi “depolitize” etme gibi yeni liberallerin ağzına pelesenk olmuş daha genel bir iddiaya dayanır.

Siyasi vesayet, kayırmacılık, yolsuzluk gibi aslında kamu yararı gereği önlenmesi gereken pek çok hukuk dışı eylem ve işlem, sadece ekonominin daha iyi işlemesi, verimliliğin ve etkinliğin artırılması gibi bir meseleye indirgenmiştir.

Popülist politikalarından vazgeçme, ekonomiyi siyasetten ayırma gibi iddialar aslında bir sınıf siyasetinin parçasıdır. Yabancı ya da yerli sermaye lehine, emekçi kesimlerin ise aleyhine işleyen bir siyasi programın haklılaştırıcı düşünceleridir. Bu düşüncelerden hareket ederek varılan nokta, kamu harcamalarının azaltılması, emekli sisteminin çökertilmesi, tarımda sübvansiyonların kaldırılmasıdır ve eğitimden sağlığa uzanan pek çok alanda dar gelirli aleyhine gerçekleşen, kamu hizmetini ortadan kaldırıcı düzenlemelerdir. AKP hükümeti döneminde de bu program devam ettirilmiş, hatta AKP'nin Acil Eylem Planı'nın bu programla örtüştüğü bizzat Dünya Bankası ve IMF tarafından ifade edilmiştir.

Ana muhalefet partisinin iktidar partisini eleştirmesi gereken asıl nokta bu olmasına karşın, ne yazık ki AKP'ye yapılan muhalefet “laikliğin korunması” ve “irticanın yükselmesi” gibi meselelerle sınırlı kalmaktadır.

Kaynaklar

- Bağımsız Sosyal Bilimciler (2003) “2003 Başında Türkiye Ekonomisi ve AKP'nin Hükümet Programı Üzerine Değerlendirmeler”, (<http://www.bagimsizsosyalbilimciler/org>, Erişim tarihi 10 Eylül 2006).
- Bağımsız Sosyal Bilimciler (2006) *IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler; Tek Siyaset*, Ankara: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Y.
- CAS (2003), *2004-2006 İçin Türkiye Ülke Yardım Stratejisi*, Tam Metin, (<http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/cas/20206814/CAS2003.tr.pdf>).
- Palast, Gregory (2001) “IMF's Four Steps to Damnation”, *The Observer*, 29 Nisan, (<http://www.stallman.org/imf-damnation.html>, Erişim tarihi 15 Eylül 2006).
- Popper, Karl (2006) “Hayat Problem Çözmektir”, *Hayat Problem Çözmektir; Bilgi, Tarih ve Politika Üzerine* içinde (çev. A. Nalbant), İstanbul: YKY, s. 203-211.ı.
- Türkiye'de Dünya Bankası: 1993-2004 Ülke Yardım Değerlendirmesi* (2005) Dünya Bankası Bağımsız Değerlendirme Grubu, 20 Aralık, (www.oecd.org/dataoecd/63/27/36494162.pdf).