

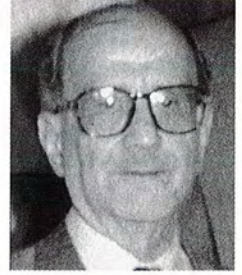


emek araştırmaları ve ekonomi dergisi

OKNOS

ISSN 1302-2989

**Prof. Dr. Mümtaz SOYSAL ve
Yeni Oluşum**



**EMEK POLİTİKALARI SEMPOZYUMU
ANKARA, 24-25 MART 2001 / Tebliğler-2**

**Prof. Dr. Sinan SÖNMEZ
Özelleştirme ve Yapısal Uyarlama**

**Prof. Dr. Oğuz OYAN
Hizmet Anlayışı Olmayan Bütçeler**

**Yrd. Doç. Dr. Aziz KONUKMAN
Bütçe Kanun Tasarılarının
İçerik Analizi**

**Prof. Dr. Erinç YELDAN
Uluslararası Sermaye Hareketleri
ve Krizin Yapısal Dayanakları**

**Doç. Dr. Hayri KOZANOĞLU
Türkiye Ekonomisi ve Krizler**

10
2001:cilt.3,sayı.2

Gmedya

Emek Politikaları Sempozyumu'na Sunulan Rapor

TÜRK-İř



OKNOS

Ücret ve Sendikal Araştırmalar Dergisi

ISSN: 1302-2989

Mart, Nisan
2001 :c.3, no.2 (10)

İGMEDYA YAYINCILIK

Adına Sahibi

İbrahim GÜLER
Sorumlu Yayın Yönetmeni

İGmedya

yayincılık reklam araştırma

Dizgi
N. BEDRELİBaskı
Başkent Matbaacılık

İGMEDYA

Büyükdere Cad. 15/5
Küçükesat / ANKARATEL & FAKS
0 -312 - 433 79 08E-POSTA
bguler@isbank.net.trHesap No.
T.C Ziraat Bankası
Kolej Şubesi 841-141366 Hs.İki ayda bir yayınlanır.
Abonelik ve reklam koşulları için
İgmedya Yayıncılık adresine
başvurabilirsiniz.

3

Prof. Dr. Mümtaz SOYSAL ve
YENİ OLUŞUM SUNUŞ BİLDİRGESİEMEK POLİTİKALARI SEMPOZYUMU
ANKARA, 24-25 MART 2001/Tebliğler--2

9

Özelleştirme ve Yapısal Uyarılma
Prof.Dr. Sinan SÖNMEZ

25

Hizmet Anlayışı Olmayan Bütçeler
Prof.Dr. Oğuz OYAN

35

Bütçe Kanun Tasarılarının İçerik Analizi
Yrd. Doç. Dr. Aziz KONUKMAN

45

Uluslararası Sermaye Hareketleri ve
Krizin Yapısal Dayanakları
Prof.Dr. Erinc YELDAN

53

Türkiye Ekonomisi ve Krizler
Doç. Dr. Hayri KOZANOĞLU

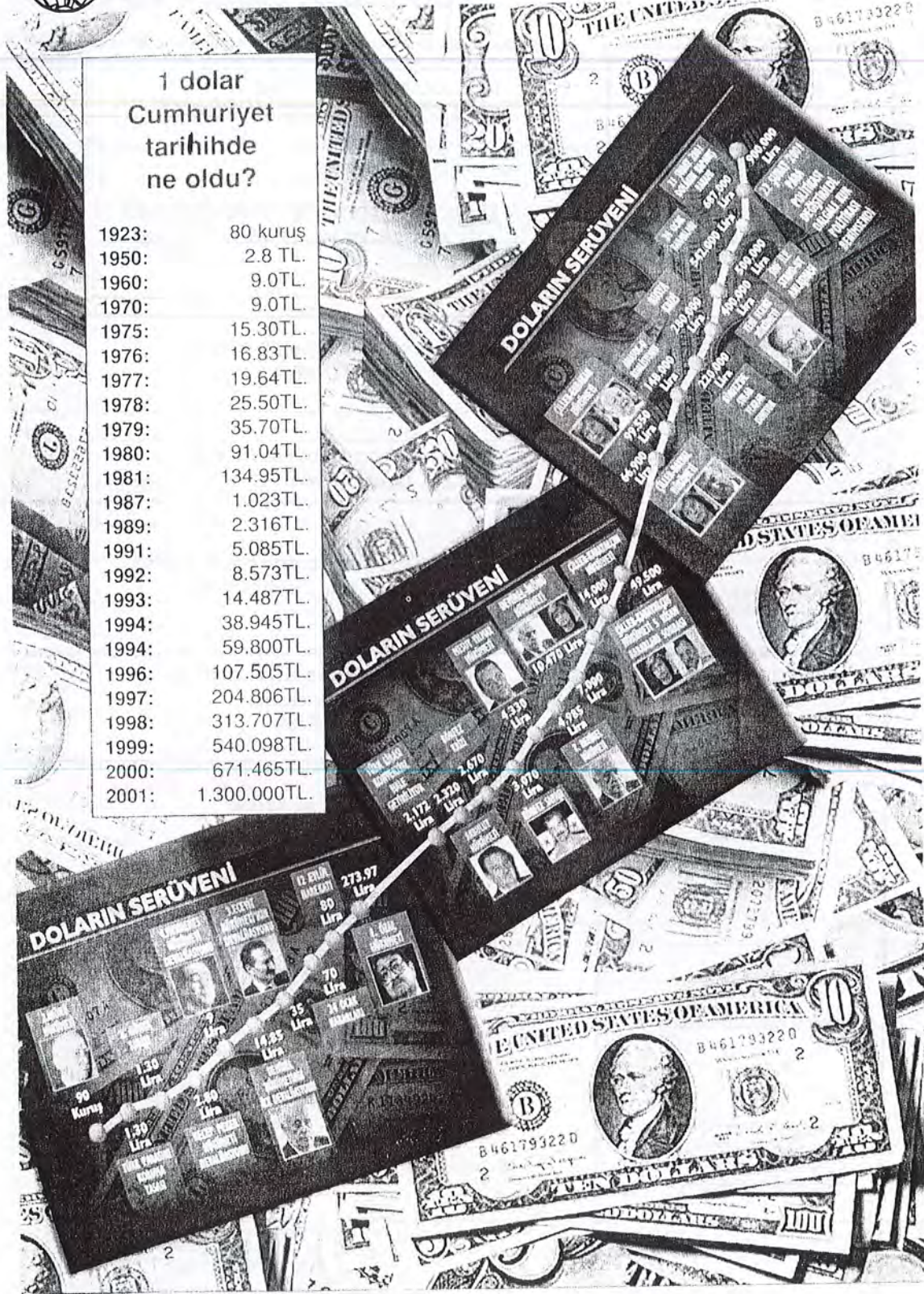
58

Emek Politikaları Sempozyumu'na Sunulan Rapor
TÜRK-İŞ

OKNOS

Ücret ve Sendikal Araştırmalar Dergisi

ISSN: 1302-2989



YENİ OLUŞUM İÇİN BİR SUNUŞ

**PROF.DR. MÜMTAZ SOYSAL ÖNCÜLÜĞÜNDE
BAŞLATILAN SİYASAL HAREKETİN İLKELER BİLDİRGESİ
Mayıs 2001**

NİÇİN BİR PARTİ?

Ülkeyi yönetenlerin sürekli yalpalayışlarıyla yön duygusunu yitirmiş, sürekli aldatılmış, bu yüzden şimdiki siyasal kadrolarla onların egemen olduğu partilerden umut kesip çaresizlikten bunalmış insanlarımızın dertlerine, beklentilerine ve özlemlerine yanıt verecek yeni bir oluşum ve yepyeni bir siyaset anlayışı yaratmak için;

Son ekonomik krizler dolayısıyla bir kez daha açıkça görüldüğü gibi, devleti küçülterek asıl görevlerini daha iyi yapar duruma getirme bahanesiyle kamu varlıklarını elden çıkarıp devleti zayıflatmaya, ekonomik konulara ilişkin olarak Lozan'da bin bir güçlkle elde edilmiş ulusal yargı haklarını geri almaya, *ulusal devleti IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların egemenliği altına sokmaya* ve hiç ulusal olmayan bir programı "ulusal program" olarak dayatmaya yönelik büyük dış çulları karşı yeni bir Milli Mücadele ruhuyla siyasal alanda örgütlenmek için;

Dıştan dayatılmış ekonomik modeller yüzünden sosyal dengeleri ve gelir dağılımı daha da bozulan, sınıflar ve bölgeler arası eşitsizlikleri artan, düzensiz serbest piyasa ekonomisinin başıboşluğunda bocalayan, emeği sömürülen, işsizliğe, yoksulluğa ve hatta yer yer açlığa mahkûm edilen toplumumuzu özlediği yaşam düzeyine kavuşturmak için;

Üreterek kazanma düşüncesinden uzaklaştırılmış, ölçsüz tüketim rüzgârlarına terk edilmiş, insancıl değerleri hızla törpülenerek sosyal dayanışması zayıflatılmış halkımızı layık olduğu yönetim biçimine kavuşturmak için;

Vergilendirme, kamu gelirlerini arttırma, kaynak kullanma ve yatırım alanlarında halk karşıtı politikalar yüzünden iç ve dış borca batmış işgal altındaki bir ekonomiyi IMF'yle Dünya Bankası gibi kuruluşların vesayetinden ve ulusötesi şirketlerin tasallutundan kurtarmak için;

Mustafa Kemal'in "Türkiye Cumhuriyeti'ni kuran Türkiye halkına Türk milleti denir" tanımından hareketle, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığı temelinde uluslaşma sürecini tamamlayarak, yurdun her köşesindeki bütün yurttaşlarımızın maddi ve manevi varlıklarını geliştirmelerini önleyen engelleri kaldırmak, *vatandaşların hak ve sorumluluklarına sahip çıkabilecekleri ve kendilerini özgürce ifade edebilecekleri demokratik ortamı yaratmak için;*

Son onbeş yılda yaşanan kişisel, toplumsal ve ekonomik acıların yaralarını sarmak ve iç barışı sağlamak için;

Kamu hizmeti anlayışı unutturulmuş, yönetimi yozlaştırılmış, talanlar ve yolsuzluklar karşısında yalnız bırakılmış halkımızın hizmetinde olacak *yeni bir devlet yapılanmasına girmek*, herkesin hakkını aramasını ve almasını sağlayacak bir *demokratik hukuk devletinin altyapısını oluşturmak için;*

Giderek kamu hizmeti olmaktan çıkarılıp ticaret konusu yapılmakta olan eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında insanlarımızın gelecek kaygısını ortadan kaldırmak ve bütün *vatandaşlara ilke olarak parasız sunulan kamu hizmetleri anlayışını yerleştirmek için;*

Sosyal devlet olmanın gereğini yerine getirmek amacıyla, başta çocuklarımız, gençlerimiz, emeklilerimiz ve özürllülerimiz olmak üzere *bütün toplumu kapsayan bir sosyal güvenlik sistemi kurmak için;*

Sendikal hakları geliştirmek ve yaygınlaştırmak, iş güvencesini sağlamak, demokratik kitle örgütlerini siyasal süreçte etkili kılmak ve örgütlü bir toplum yaratmak için;

Yasakçı anayasa yerine *düzen değişikliğini sağlayacak özgürlükçü bir anayasanın* yapılmasına öncülük etmek için;

Cumhuriyet devrimlerine sahip çıkmak için;

Uluslararası ortamda onuru zedelenmiş ulusumuzu bağımsız karar alabilen ve *kişilikli dış politika izleyebilen* bir yönetime kavuşturup başı dik yaşatmak için;

TÜRKİYE'Yİ TÜRKİYE'DEN YÖNETMEK İÇİN BİR PARTİ!

NASIL BİR PARTİ?

Kişilerin değil, *ilkelerin egemen olduğu* bir kitle partisi;

Lider partisi değil, tüm üyelerin üyelik haklarını kullanmada eşit ve özgür olduğu *katılımcı bir örgüt partisi;*

Tabanda oluşturulan düşünce ve önerilerin *merkezde* göz önüne alındığı, üst yönetimde kararlaştırılan politikaların da örgütte tartışıldığı *demokratik yapılı bir parti;*

Sosyal demokrasiyi de içeren ve onun ötesinde köklü değişiklikler isteyerek düzeni değiştirmeyi amaçlayan, Türkiye'yi sarsacak *bir düzen değişikliği için* kitleleri seferber edebilen *devrimci bir sol parti;*

Yapılması gerekenleri ertelemeyen, sorunları geçiştirmek yerine üstüne giden, hatalarını gören ve bunların düzeltilmesi gerektiğine inanan, *kendisiyle, geçmişiyile ve yarınıyla hesaplaşmaktan korkmayan* bir parti;

Bağımsızlık, eşitlik, özgürlük ilkelerine dayalı *Kemalist Cumhuriyeti* kuran ve onu bilinçli, köktenci, planlı bir toplum proje-

sinin çerçevesi olarak algılayan *Kuvayı Milliyeci atılımı* yeniden başlatacak, yenilikçi BİR PARTİ!

Son yüzyıllardaki teknolojik gelişmelerin gitgide hızlandığı küreselleşmeyi yeni çağların kaçınılmaz bir olgusu olarak gören, ancak "*yeni dünya düzeni*"ni ilerlilik ve çağdaşlık adına tartışmasız kabullenmenin *küresel sömürgeciliğe* boyun eğmek anlamına geldiğini bilen ve bu ortamda evrensel yarışmayı onurla göze alabilecek iyi yetişmiş ve donanımlı bir toplum yaratmayı amaçlayan bir parti;

Avrupa Birliği'ne tam üyeliği, ne pahasına olursa olsun mutlaka gerçekleştirilmesi gereken bir tutku olarak değil, başka aday ülkelerin yaptıkları gibi bir ulusal hesap sorunu olarak algılayan, bu konuda ulusun çıkarlarına aykırı telaşlı yaklaşımlardan uzak duran ve Avrupa Birliği kendi yükümlülüklerini yerine getirmeksizin Türkiye'yi sürekli oyalayarak Ege, Kıbrıs ve Güneydoğu sorunlarını kendi istediği biçimde çözmek için adaylık sürecini kullanmakta ısrar ederse *tam üyelik başvurusunu geri çekmeyi göze alabilecek bir parti;*

Temel hak ve özgürlüklerin önündeki engelleri kaldırmayı, Avrupa Birliği ya da başka dış kuruluş ve çevreler istediği için değil, insanın maddi ve manevi varlığını geliştirmenin temel koşulu saydığı için bir ulusal amaç olarak benimseyen, içteki kusurların ancak dış baskılarla düzelebileceği gibi bir düşünceyi ulusumuza yakıştırmayan ve *Türkiye'yi yurttaşlık haklarına kendileri sahip çıkan insanların ülkesi* yapacak BİR PARTİ!

Bütünleştirici ulus kavramı yerine *etnik köken ayrılığının çatışmalarına, birleştirici laikliğin özgürlüğü* yerine *mezhep başkalı-*

ğının ürküntülerine sürüklenen bireyleri "yurttaş" kimliğinde birleştirecek bir parti;

Ulusal bütünlüğün, soyut sözlerle değil, herkesin eşit olarak kendisini özgürce ifade edebildiği, sosyal dayanışma ve bilimsel ilerleme olanaklarının her yurttaşla eşit olarak sunulduğu dengeli bir *ekonomik kalkınmayla gerçekleştirileceğini* bilen bir parti;

Ulus olarak birlikte yaşamının temel iletişim aracı olan *resmi dilde eğitimi her aşamada bütün vatandaşlara sağlarken, herkeşe kendi anadilini serbestçe konuşma, kullanma, geliştirme* ve o dilde yayın yapma hakkı tanımayı amaçlayan bir parti;

Her türlü inanç sistemine eşit uzaklıkta bir devlet anlayışı gereğince, başta Diyanet İşleri Başkanlığı olmak üzere inançlar alanındaki tüm kurumları yeniden düzenleyecek bir parti;

Yurttaşlarına adalet sağlamayan bir devletin devlet sayılamayacağını gören, hesap sormayı öbür dünyaya ya da yasadışı örgütlere bırakmayan, etkili ve hızlı bir yargı sistemi oluşturarak her alanda ve *her koşulda hukuk devletini egemen* kılacak BİR PARTİ!

Devletin halk için olduğu bilinciyle, *üretici ve ücretli kesimlerden rantıye kesimlere kaynak aktarmaya son verip* ulusal, bölgesel ve yerel planlamayı öne çıkaran, ileri teknolojiye öncülük ederek hızlı ve etkin bir kamu yönetimi kuracak bir parti;

Kırsal kesimle kentler arasındaki altyapı ve hizmet eşitsizliğini ortadan kaldırmak ve halkın her düzeyde kendini yönetmesini sağlamak amacıyla, ulusal kalkınmada dağınıklık ve eşitsizlik yaratıcı bir bölgelilik yerine bölgesel özelliklerin hesaba katıldı-

ğı demokratik bir merkezi planlama çerçevesi oluşturan, bu çerçevede içinde yetki ve kaynak bakımından güçlü, güvenilir, yerel çıkar grupları yerine tüm kesimlerin temsil edildiği, halkın denetimine açık bir yerel yönetim sistemi kuran bir parti;

Toplumdaki tüm kesimlerin örgütlenmesini destekleyen, demokratik kitle örgütlerinin görüşlerine katılımcı demokrasi anlayışının gereği olarak önem veren, her alanda katılım yollarını yeniden tanımlayacak BİR PARTİ!

Ulusal çıkarları ve ülke saygınlığını korumanın sağlıklı bir toplum yapısından ve güçlü bir ekonomiden geçtiği bilinciyle, yenileştirilmiş kamu kesimi yanında ulusal sanayicilerle işadamları, Anadolu'daki küçük ve orta boy işletmelerin sahipleri, esnaf ve sanatkarlar başta olmak üzere, tarımdan ya da hayvancılıktan geçinenleri de içeren ve toplumun kamusal ve özel bütün kesimlerini bir "ulusal seferberlik ekonomisi" anlayışıyla yanyana getiren bir parti;

Vergi almaktan aciz bir devletin devlet olamayacağı ve borçla devlet yürütülemediği bilinciyle kara parayı ortadan kaldırarak herkesi vergi mükellefi yapan, tüm ekonomiyi kayıt altına alan bir parti;

Yalnız şimdiki insanlarımızı değil, gelecek kuşakları da ağır yük altına sokan dış ve iç borçları azaltmak amacıyla, yabancı kredi kuruluşlarını ve alacaklı yerli bankaları ana para ve faiz ödemelerini daha geniş bir takvime yaymaya yönelik görüşmeler için masaya çağırma hakkını ve gücünü kendinde bulacak bir parti;

Kısa vadeli sermaye giriş ve çıkışlarını akılcı yollarla denetim altına alacak bir parti;

Kamu yönetiminde kapsamlı bir bütçe ve harcama reformu gerçekleştirerek, özel kesimde de tasarrufları teşvik ederek her iki kesimde yatırımlara hız verecek bir parti;

Merkez Bankası'nı ulusal para politikası izleyebilen bir banka durumuna getirecek, öbür kamu bankalarını esnaf ve sanatkarların desteklenmesi, madencilik ve denizcilik gibi gerekli sektörlerde uzmanlık bankaları olarak gerçek işlevlerine döndürecek ve geliştirecek bir parti;

Şimdiye kadarki özelleştirme politikalarını reddeden, hukukun ve ulusal ekonominin gereklerine aykırı olarak özelleştirilmiş KİT'leri geri alıp yeniden düzenleyecek bir parti;

Ulusal ekonomide vazgeçilmez yeri olan KİT'lere sahip çıkacak, yerleşik yönetim anlayışını tümüyle değiştirerek bu kuruluşları üretimi ve dışsatımı arttırıcı, yeni iş alanları ve kaynak yaratıcı ileri teknolojili özerk işletmeler durumuna getirecek bir parti;

Ulusal ulaşım planlamasını gerçekleştirerek karayolu taşımacılığı yanında demiryolu ve deniz taşımacılığına da şimdiye kadar yapılan çok ötesinde büyük ağırlık verecek, ulusal havayolu işletmesini, yabancılara satmak şöyle dursun, daha da geliştirerek dünyanın en iyi havayollarından biri durumuna getirecek bir parti;

Sağlıklı beslenme için gerekli temel ürünleri bile dışarıdan alma durumuna düşürülen ülke tarımını ve hayvancılığını teknolojik gelişmeler doğrultusunda verimli ve bütünleştirilmiş bir yapıya kavuşturmak amacıyla uzun vadeli planlamaya gidecek ve bu alanlardaki kooperatifleşmeyi destekleyecek bir parti;

Tarımla geçinen nüfusu hak ettiği gelir ve yaşam düzeyine yükseltecek ve Ziraat Bankası'nı gerçek tarım bankası durumuna getirip üreticiyi destekleyecek BİR PARTİ!

Yaşam hakkını en temel insan hakkı sayan ve her yurttaşına parasız, kolay erişilebilir sağlık hizmetleri sunmak için sağlıkta sosyalizasyon yasasına işlerlik kazandıracak bir parti;

Sağlık hizmetlerinden yararlanan kitleler kadar sağlık emekçilerinin de haklarını gözeterek, sağlık hizmetlerini ticaret aracı olmaktan çıkarıp yaygın bir sağlık hizmetleri yönetimini yeniden kuracak bir parti;

Sosyal devletin temel kamu hizmeti olan eğitimi ticari kazanç amacı güden kuruluşlardan arındırıp ilke olarak bütünüyle parasız duruma getirecek, eğitimin her düzeyini tek gerçek yol gösterici olan bilimin aydınlığına kavuşturacak, yabancı dil öğretimini önemli saymakla birlikte yabancı dilde eğitime son verecek, temel eğitim süresini arttırarak orta öğretimin bütünü nü zorunlu eğitim kapsamına alacak bir parti;

Öğretmenliği ancak çok iyi yetişmiş insanların yapacağı bir meslek durumuna getirerek büyük kent merkezlerinde "öğretmen üniversiteleri" kuracak bir parti;

Üniversiteleri evrensel ilkeler doğrultusunda gerçek akademik ve yönetsel özerkliğe sahip bilim kurumları durumuna getirecek, vakıf üniversitelerine büyük kamu desteği sağlarken devlet üniversitelerini yeterli ödenekten yoksun bırakan yanlış tutumları kökünden değiştirecek bir parti;

Gençlere kendilerini özgürce geliştirebilecekleri eğitim, kültür, sanat ve spor ortamı

sunan, geleceklerini diledikleri gibi kurabilmeleri için rehberlik, meslek edinme, ülkenin ve kurumların yönetimine katılma olanakları sağlayan, tüm alanlarda fırsat eşitliği veren BİR PARTİ!

Emeği en yüce değer sayarak onun günümüzde hızla değişen niteliklerini ve çeşitliliğini göz önünde bulundurup her alanda emekçilerin korunmasını savunan bir parti;

Çalışma hakkını herkes için temel hak olarak gören, çalışma hakkının korunmasını ve iş güvencesinin eksiksiz sağlanmasını gerçekleştiren, sendikal haklar önündeki engelleri kaldıran bir parti;

Yoksulluğu yok etmenin en sağlıklı çaresi olarak, üreten ve yeni çalışma alanları yaratan bir ekonomide külfetle birlikte nimet ve refahı da hakça paylaştırmayı amaçlayan bir parti;

Toplumun her alanında kadına yönelik ayrımcılığı ortadan kaldırarak kadın-erkek eşitliğini sağlayacak, ev kadınlarının ev içi emeğini toplumsallaştırarak ücretli ücretsiz çalışan tüm kadınları sosyal güvenlik kapsamına alacak, kadını toplumsal gelişmenin öncüsü durumuna yükseltecek bir parti;

Bütün bireysel ve toplu çalışma ilişkilerinde demokrasiyi gerçekleştirecek bir parti;

İnsanlığın ortak zenginliği olan bilgi, bilim ve teknoloji alanlarında piyasanın ve tekelin ipoteğine karşı çıkan, bu ortak varlığı insanlığın geleceği için yararlı olabilecek biçimde yönlendirmeyi amaçlayan, bilgi, bilim ve teknoloji üretme gücünün gelişimine özel önem veren, herkesin bu ortak birikime kolayca erişmesini güvenceye alan bir parti;

Kültürsüz ve sanatsız bir toplumun çağdaş toplum sayılamayacağını bilen, "bir avuç sanatçıya sahip bir toplum" yerine bir "sanat toplumu" yaratmayı amaçlayan ve cumhuriyetin aydınlanma devrimini mutlaka tamamlayacak BİR PARTİ!

Söz yerine işin, vaad yerine eylemin egemen olduğu bir parti;

Siyaseti, kendisine ve yakın çevresine değil, bütün topluma hizmet etme aracı sayan, siyasal örgütlenişi, çıkar kapısı değil, hizmet kapısı olarak gören, yozlaşmaya bulaşmamış bir parti;

Yurttaşla, seçimden seçime değil, günden güne ilişki içinde kalan bir parti;

Ülkenin bugün içine itildiği küçük düşürücü durumlara katlanmayan, ortak aklın örgütlenmesini sağlayarak değişik eğitim düzeyinde ve meslekte her yaşta yurttaşlarla birlikte TÜRKİYE CUMHURİYETİ'Nİ ÇÜRÜYÜŞTEN KURTARIP DİRİLİŞE TAŞIYACAK BİR PARTİ!



ÖZELLEŞTİRME VE YAPISAL UYARLAMA

Prof.Dr. SİNAN SÖNMEZ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SİYASAL BİLGİLER FAKÜLTESİ



I. Özelleştirmenin Kapsamı

Türkiye'de özelleştirme 24 Ocak 1980 tarihinde alınan kararlar ile yürürlüğe konulan istikrar ve yapısal uyarlama programı doğrultusunda, ANAP'ın iktidara geldiği Kasım 1983'ten itibaren gündeme hızla getirilmiş ve uygulamaya geçilmiştir. Günümüze dek çok sayıda yasal düzenleme yapılmasına karşın özelleştirme uygulamaları hukuksal bir kargaşa içinde yürütülmüş, birçok yasa ve KHK'nın tümü veya bazı maddeleri Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Özelleştirmenin siyasal iktidarlar tarafından "devlet politikası"na dönüştürülmesi sürecinin önemli bir aşaması 13.8.1999 tarihinde kabul edilen dört maddelik 4446 sayılı yasanın 1982 Anayasasının üç maddesinde yaptığı değişikliklerle tamamlanmıştır. Anayasanın 47. maddesi "Devletleştirme ve Özelleştirme" olarak değiştirilmiş ve iki fıkra eklenmiştir.

Birinci fıkraya göre "Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir". İkinci fıkraya göre ise "Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek ve tüzel kişilere yaptırılabilirliği veya devredilebilirliği kanunla belirlenir". Anayasadaki değişikliğin kapsamını ve anlamını algılamak için Anayasanın 125. maddesinin birinci fıkrasına eklenen hükmü dikkate almak gerekiyor. Eklenen hükme göre "Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyumsuzlukların milli ve milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılık unsuru taşıyan uyumsuzluklar için gidilebilir". Anayasada yapılan diğer değişiklik 155. maddenin ikinci fıkrasına ilişkindir. Yapılan değişiklikle Danıştay'ın görevleri arasına "...kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek" eklenmiştir.

Anayasal değişiklikler özelleştirmenin önündeki temel yasal engelleri ayıklamaya yöneliktir. Ayrıca söz konusu değişiklikler aynı zamanda özelleştirmenin hedeflerini ve kapsamını açık seçik ortaya koymaktadır. Özelleştirme iktisadi ve ticari alanda faaliyette bulunan devlet işletmelerinin, finansal alanda kurulmuş kamu bankalarının çeşitli yöntemlerle özel sektöre satışı veya aktarılması ile sınırlı değildir. Aynı zamanda kamu tarafından üretilen ve sunulan hizmetlerin doğrudan ve/veya yap-işlet-devret (YİD), yap-işlet (Yİ) gibi yöntemlerle dolaylı olarak özelleştirilmesi dikkate alınmalıdır. Nitekim kamu hizmetlerine ilişkin imtiyaz sözleşmelerinden doğan an-

laşmazlıklarda tahkim olanağına anayasal güvence tanınması ve bu konuda yasal düzenlemenin de yapılması anlamlıdır. Bu bağlamda Danıştay yetkisinin yalnızca "görüş bildirme" biçiminde kısıtlanması tabloyu tamamlamaktadır. Kamu hizmeti alanının çok geniş olması çeşitli yöntemlerle gerçekleştirilecek potansiyel özelleştirmelere ışık tutmaktadır. Konuyu aydınlatmak için Anayasa Mahkemesi'nin kamu yararına dönük, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamasına yönelik sürekli ve düzenli etkinlikler olan elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı, içme ve kullanma suyu ile havagazı üretimi ve dağıtımını (günümüz koşullarında doğal gaz iletimi ve dağıtımı) kamu hizmeti şemsiyesi altında toplamış olduğunu belirtelim. Benzer biçimde köprü, tünel, baraj, arıtma tesisi, kanalizasyon, otoyol, demiryolu, deniz ve hava limanları yapımı ve işletmesi ile benzeri etkinlikler Yüksek Mahkeme tarafından kamu hizmeti olarak kabul edilmiştir.¹ Dolayısıyla kamu hizmeti alanı gerek yerli gerekse yabancı sermaye açısından yüksek kar olanağı sunmaktadır. Özelleştirmenin kapsamına temel kamu hizmetleri ve sosyal hizmetler de girmektedir. Bunların başında eğitim ve sağlık hizmetleri ve sosyal güvenlik sistemi bulunmaktadır. Özetle tüm kamusal varlıkların ve sosyal kazanımların tasfiyesi amaçlanmaktadır. Tasfiyenin tasarımı, geçmişe doğru uzun bir yolculuğa çıkmaksızın IMF'ye gönderilen Taahhütler Mektubu (1998), -Ana- Niyet Mektubu(Aralık 1999) ve ek niyet mektupları, Dünya Bankası'na yönelik 10 Mart 2000 tarihli Kalkınma Politikası Mektubunun yanı sıra Kemal Derviş'in açıklamış olduğu Acil Önlemler

¹ Bkz. Anayasa Mahkemesi Kararları: 26.3.1974 Gün, 1973/32E, 1974/11K; 9.12.1994 Gün, 1994/43E, 1994/42-2K; 28.6.1995 Gün, 1994/71E, 1995/23K.

Paketi ile yeni bir stand-by anlaşması öncesinde IMF ile uzlaşmaya varıldığı belirtilen yeni programın çerçevesine ilişkin gerçekleştirdiği basın toplantısında (19 Mart 2001) bulmaktayız. Derviş öncesinde ekonomiden sorumlu bakan olarak gözükken Recep Önal'ın da açıklamaları özelleştirme tasarımı ve senaryolarının bir parçası olarak dikkate alınmalıdır.

II. Özelleştirme Tasarımları

Özelleştirme, yukarıda belirtildiği üzere 1983'den beri ülkemizdeki ekonomik ve siyasi tartışmaların odak noktalarından bir tanesini oluşturuyor. Özellikle de 1990'ların başlarından itibaren özelleştirme söylemi yaygınlık kazandı, özelleştirmeyi savunanlar giderek saldırgan bir tutum sergilemeye başladılar. Son dönemlerde ise kamu ekonomisi, bu bağlamda KİT'ler, kamu bankaları, sosyal güvenlik sistemi bir bütün olarak yaşanan krizden sorumlu tutulmaya başlandı. Bir başka deyişle yeterli düzeyde özelleştirme yapılmaması sonucunda krizin patlak verdiğini ileri süren iktisatçı akademisyenler, üst bürokratlar, politikacılar tam anlamıyla ideolojik bir eylemin dozajını giderek artırdılar. İktisat politikaları özelleştirme odaklı olmak üzere biçimlendi. Uzak geçmişe dönmeksizin son dönemlerde uygulanan iktisat politikaları- nı gözden geçirelim.

- 55. Hükümetin (ANASOL-D) IMF'ye sunduğu Taahhüt Mektubunda enflasyonu düşürmek doğrultusunda uygulanacak iktisat politikaları ilkeleri arasında kamu finansmanını daha da güçlendirmek için yapısal reformların gerçekleştirileceği ve iç borçlanma ihtiyacını azaltmak ve ekonomide etkinliği artırmak amacı doğrultusunda özelleştirmenin hızlandırılacağı vurgulanmış, tarım ke-

siminin piyasaya açılması doğrultusunda düzenlemeler öngörülmüştür. Mektuptaki 13. maddede enflasyonla mücadele stratejisinde özelleştirmenin anahtar role sahip olduğu, yapısal politikalar (reformlar) bağlamında Aralık 1998 sonu itibarıyla telekomünikasyon ve enerji sektörleri için gerekli düzenleyici çerçeveye ilişkin tasarımların TBMM'ye sunulacağı belirtilmektedir. IMF ile Yakın İzleme Anlaşması'nın izlenmesinden sonra Türkiye'ye hükümetin taahhütlerine ne derece sadık kaldığını izlemeye gelen IMF heyetinin yaptığı denetimler sonunda yayımlanan bildirimlerde özelleştirmenin yakın takibe alındığı gözlenmektedir. Örneğin 26 Ekim 1998 tarihli -denetim- sonuç bildirgesinde Danıştay'ın elektrik üretimi ve dağıtımının özelleştirilmesi konusunda olumlu karar alması ve akaryakıt fiyatlarında uluslararası fiyatlandırmanın, öngörüldüğü üzere, 1 Temmuz itibarıyla yürürlüğe konulmasının enerji sektöründeki özelleştirmelerin ilerlemesini kolaylaştıracağı belirtilmektedir. Bildirgede hangi sektörlerin özelleştirilme kapsamında olduğu açıkça vurgulanmaktadır: "Özelleştirme ve doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına ilişkin beklentiler, elektrik, doğal gaz ve telekomünikasyon sektörlerinde bağımsız düzenleyici organların oluşturulmasını ve rekabeti öngören yeni yasaların kabulüyle iyileştirilebilir. Mevcut uluslararası ortam özelleştirme girişimleri için daha zor hale gelmiş olmakla beraber, özelleştirme programı, iç ve dış finansman üzerindeki kısıtlamalardan kurtulmak için bir çıkış yolu sunması ve iç borçlanmayı düşürücü önemli bir araç olması nedeniyle daha da büyük bir kararlılıkla sürdürülmelidir"(17. madde). Tarım sektörü ile ilgili KİT'lerin

özelleştirme yörüngesine oturtulması doğrultusunda önlemler veya öneriler de açıkça sergilenmektedir: "Daha köklü reformları ele alıncaya kadar, belli başlı kamu kesimi kuruluşlarının (TMO, TŞFAŞ, ÇAYKUR ve TEKEL) ürün alımları için katı kotalar tesis edilmeli ve tütün ile fındık alımlarına da sınırlamalar getirilmelidir" (18. madde). Şubat 1999 tarihli sonuç bildirgesinde iktisat politikalarının ana eksenlerine ilişkin aynı vurgulamalar yapılmakta ancak ana yapısal reform önlemlerinin alınmadığı belirtilmektedir. Bunlar arasında "enerji ve telekomünikasyon sektörlerinde özelleştirmeyi kolaylaştıracak düzenleyici çerçevenin onaylanması" ile "özelleştirmenin büyük ölçüde artırılması" (8. madde) bulunmaktadır. Görüldüğü üzere telekomünikasyon, enerji gibi ekonominin can damarı olan sektörlerin hızla özelleştirme yörüngesine oturtulması, bu bağlamda gerekli kurumsal ve hukuksal düzenlemelerin yapılması gerekliliği Taahhütler Mektubu ile IMF denetimine ilişkin sonuç bildirelerinde yer almaktadır. Son derece ilginç ve öğretici olan bir husus da, 8.2.1999 tarihli bildirmede açıkça 1999 Aralık ayında imzalanan stand-by anlaşmasına göndermede bulunulmasıdır: "Önümüzdeki seçimlerden sonra uygulanacak daha iddialı ve daha kapsamlı bir enflasyonla mücadele stratejisinin belirlenmesi için yetkililer ile daha yakın bir şekilde çalışmayı arzuluyoruz" (4. madde) ve "Seçimlerden sonra makro ekonomik yapısal reformlar çabasının geciktirilmeden yeniden canlandırılmasına ihtiyaç vardır. Türkiye, bu çok ihtiyaç duyulan ve uzun zamandır geciken reformların kararlı bir şekilde ve kapsamlı anti enflasyonist program çerçevesinde gerçekleştirmek üzere harekete geç-

bildiği zaman IMF'nin güçlü ve somut bir şekilde destek vermesi mümkün olacaktır".

- 9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubu'nda açıklanan istikrar veya enflasyonla mücadele programının üç temel ögesinden bir tanesi yapısal reformlardır. "Yapısal reformlara, mali ayarlamayı sürdürülebilir kılmak, etkinliği artırmak ve artan özelleştirme gelirleri sayesinde kamu borcunun azaltılmasını kolaylaştırmak için ihtiyaç vardır" biçiminde bir gerekçe bulunmaktadır. Böylece neden özelleştirmeye ihtiyaç duyulduğu ortaya çıkmaktadır. Nitekim programın ana eksenlerinden birini oluşturan kamu kesimi temel fazlasının olabildiğince yüksek tutulması (konsolide bütçe + bütçe dışı fonlar + yerel yönetimler + işletmeciler + TCMB + kamu bankalarının görev zararları) ile kamu borç oranının artışının sınırlandırılmasının önemli tutarda özelleştirme gelirlerine ihtiyaç olacağı vurgulanmaktadır. Bu doğrultuda özelleştirme gelirleri makroekonomik programda anahtar rolüne sahip olduğu için, temel fazla için özelleştirme gelirlerinin üçer aylık endikatif hedeflerini de içeren yıllık ayrı bir performans kriteri belirlenmiştir. Programda Türk Telekom'un özelleştirilmesinden elde edilecek gelirlerin Hazine'ye transfer edileceği, telekomünikasyon yasasının Parlamento'daki ilgili komisyonlardan geçmesinin program için bir önkoşul olduğu, yasanın 31 Ocak 2000 tarihine dek TBMM'de kabulünün de bir yapısal performans kriteri olarak kabul edildiği vurgulanmaktadır. Enerji sektöründeki özelleştirmenin gerek işletme haklarının devrine ilişkin sözleşmelerle gelir sağlamak, gerek bu sektördeki yatırımı ve etkinliği artırmak i-

çin yaşamsal bir öneme sahip olduğu belirtilmektedir. Bu nedenle bir ön koşul olarak enerji sektörünü Türk Ticaret Kanununa tabi olarak tanımlayan yasal değişikliklerin TBMM'den geçirileceği belirtilmektedir. GSM lisanslarının ve Türk Telekom'un % 20'sinin bir stratejik yatırımcıya satışından, elektrik dağıtım ve enerji santrallerinin işletme haklarının devrinden, Özelleştirme İdaresi'nin portföyünde bulunan şirketlerin (THY, TÜPRAŞ, POAŞ, PETKİM, İSDEMİR, SÜMER HOLDİNG, TURBAN, vd.) satışından 2000 yılında 7.6 milyar dolar, özelleştirme kapsamına alınacak diğer şirketlerle birlikte 2001'de 6 milyar dolar, 2002'de ise 4 milyar dolar tutarında bir gelirin beklendiği, ancak bu hedeflerin kamunun borçlanma gereğinde ortaya çıkabilecek gelişmelere bağlı olarak programın gözden geçirilmesi gündeme geldiğinde revize edileceği belirtilmektedir²

- Ana niyet mektubundan sonra IMF'ye 10 Mart 2000'den itibaren 24 Mart 2001 tarihine dek resmi nitelikte dört adet ek niyet mektubu gönderilmiştir, yeni bir ana niyet mektubu da hazırlanma aşamasındadır. Bu mektupların ilk ikisi Kasım 2000 krizi patlak vermeden önce kaleme alınmıştır. İlk iki mektupta özelleştirme konusunda kaydedilen aşamalar belirtilmekte ve Tarım Satış Kooperatif Birliklerinin otonom hale getirileceği belirtilerek zımni olarak bir tür özelleştirmeye yönlendirilecekleri ortaya konulmaktadır. Daha kapsamlı olan 22 Haziran 2000 tarihli ikinci ek Niyet Mektubunda TŞFAŞ (şeker), ÇAYKUR, MKEK (makine ve kimyasallar), ETİ Holding'in

² T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı (2000), Enflasyonla Mücadele Programı Politika Metinleri, Cilt:1, Ocak, Ankara, .

bazı fabrikalarının özelleştirileceği belirtilmektedir. Önemli bir öngörü de al-kollü içki üretimindeki devlet tekelinin kaldırılarak özel sektörün piyasaya girmesinin sağlanmasının yanısıra TEKEL'in içki, tuz ve tütün ürünleri üreten tesislerinin özelleştirilmesinin sağlanmasıdır. Bu aşamaların 2002 yılının sonuna kadar tamamlanacağı vurgulanmaktadır.

- Hükümetin Recep Önal imzasıyla Dünya Bankası'na göndermiş olduğu 10 Mart 2000 tarihli Kalkınma Politikası Mektubunda ayrıntılı bir özelleştirme programı sunulmaktadır. "Kamu Hizmetlerinin yeniden Düzenlenmesi ve Özelleştirme" başlığı altında Ağustos 1999'da gerçekleştirilen anayasal değişikliğin özelleştirme ve yabancı sermaye açısından önemi vurgulanmakta ve bu değişikliklere dayanarak TBMM'nin Aralık 1999'da YİD projelerine ilişkin yasa değişikliğine giderek elektrik, su ve ulaşımı da kapsamak üzere birçok sektördeki proje anlaşmalarını Ticaret Kanununa tabi hale getirdiği, Bakanlar Kurulu'nu uluslararası tahkimin geriye dönük olarak yararlanmayı sağlaması için yetkilendirmeyi onayladığı belirtilmektedir. "Telekomünikasyon Reformu" başlığı altında esas itibarıyla Türk Telekom'un özelleştirilmesi, "Enerji Reformu" başlığı altında Elektrik Piyasası Kanunu'nun çıkartılması üzerinde durulmaktadır. Bu yasaya dayanarak elektrik dağıtım şirketleri ve kamunun sahip olduğu santralleri özel sektöre satma yetkisinin kullanılacağı, Aralık 2001 tarihine dek özelleştirmeleri tamamlanması için, kamunun yönetiminde kalan elektrik dağıtım şirketlerinin satışı için 2001'in ilk çeyreğinde ön ihalelere çıkılacağı, kamu mülkiye-

tinde kalan termik santrallerin özelleştirilmesinin 2002 yılı ortası itibariyle tamamlanacağı belirtilmektedir. Gene üzerinde durulan bir nokta da doğalgaz sektörünün serbestleştirilmesi, bu sektörde tekelin kırılması, kamunun sahip olduğu doğalgaz dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesidir. Mektupta ayrıca yer verilen "Özelleştirme Programı" başlığı altında özel sektörün güçlendirilmesi ve bütçe için kaynak yaratılması açısından özelleştirme programının öncelik taşıdığı vurgulanmakta, 2000 yılı özelleştirme programının Türk Telekom'un kısmi satışını, yeni telsiz lisanslarını, enerji sektörünü ve Özelleştirme İdaresinin portföyünde bulunan TÜPRAŞ, POAŞ, PETKİM, THY ve ERDEMİR gibi ülkenin en büyük kamu şirketleri ile daha küçük olmakla birlikte sigorta ve tekstil sektörlerinde önemli olan şirketleri (örneğin SÜMER Holding) kapsadığı belirtilmektedir³.

Özetle kalkınma sorunsalının kavramsal olarak içinin boşaltıldığı, kalkınmanın nasıl sağlanacağına ilişkin öngörüler ve kullanılacak araçların belirlenmesinin yerine ayrıntılı sayılabilecek bir özelleştirme programının belirlendiği gözlenmektedir.

Recep Önal'ın İktisadi Araştırmalar Vakfı'nın düzenlediği toplantıda (15 Eylül 2000, İstanbul) yaptığı "Enflasyonla Mücadele ve Yeniden Yapılanma Programı-Kamu İktisadi Kuruluşları" konulu konuşması Dünya Bankası'na gönderilmiş olan mektubun, öz olarak bir prototipidir.

Kasım 2000 krizinin ardından Aralık ayında IMF'ye gönderilen Ek Niyet Mektubunda

(kaldı ki bu mektubun kriz ortamında Türkiye'ye gelen IMF heyetinin insiyatifiyle kalem alınmış olduğu konusunda kuşkuyla yer vermeyecek veriler bulunmaktadır) yapısal reformlara ilişkin olarak çok ayrıntılı bir özelleştirme programı ve takvimi saptanmıştır. Bu bağlamda Elektrik Piyasası Kanununun 2001 Ocak ayı sonuna kadar çıkarılacağı, Telekom'un 2001 Mayıs sonuna kadar özelleştirileceği, THY'nin % 51'inin 2001 Mart sonuna kadar özelleştirileceği, enerjide 29 YİD projesinin 31 Aralık 2000 tarihine kadar ilan edileceği, TEKEL'in özelleştirilmesine ilişkin kararın 2001 Ocak sonuna kadar alınacağı, altı şeker fabrikasının 2001'de, geriye kalanların 2002 sonuna kadar özelleştirileceği, Alkollü İçkiler kanunu ile Tütün Kanununun 2001 Ocak sonuna kadar çıkarılacağı taahhüt edilmiştir.

İlginç bir gelişme de Dünya Bankası mali sektör kredisinin temin edilmesi için Ziraat, Halk ve Emlak Bankası'nın üç yıl içinde tümüyle özelleştirilmesinin TBMM Genel Kurulu'nda onaylanması ve Dünya Bankası'nın baskısı sonucunda bankaların özelleştirilmesinde ilgili bakanların yetkili olması hükmünün tasarıdan çıkarılmasıdır.

Şubat 2001 krizi ise bir dönüm noktasını oluşturmaktadır. Kemal Derviş'in bakanlık koltuğuna oturtulmasının IMF ve Dünya Bankası'nın "telkinleriyle" olduğu kaba olduğu kadar yadsınamaz bir gerçektir. Bu iki kurumun Türkiye ekonomisinin yönetimini doğrudan üstlenmesi söz konusudur. Derviş'in 14 Mart tarihinde açıkladığı "Acil Önlemler" arasında özelleştirmeye hız verilmesi söz konusudur. Bu bağlamda Türk Telekom'un % 51'inin blok olarak, kalan hisselerinin ise halka arz yöntemi ve çalışanlarına satılması şeklinde tümüyle özelleştirilmesi, THY, TEKEL, Şeker fabrikaları başta olmak üzere Özelleştirme İdares-

si'nin portföyünde bulunan kuruluşların özelleştirilmesi hızla tamamlanıp, yeni kuruluşların özelleştirme kapsamına alınması söz konusu edilmektedir. Bu uygulamaya paralel olarak Telekom'un % 51'inin satışına izin veren yasanın, Tütün Yasası ve Şeker Yasasının, Petrol ve Doğalgaz Yasasının çıkarılmasının gerektiği vurgulanmaktadır.

Derviş, ekonomik programın genel çerçevesini açıkladığı 19 Mart tarihindeki basın toplantısında ise özelleştirmenin temel öncelikler arsında yer aldığını belirterek, özelleştirmenin zamanlamasında piyasa koşullarının etkili olacağını belirtmekte ve özelleştirmenin önündeki tüm engelleri kaldırmayı hedeflediklerini açıkça vurgulamaktadır. Başta TELEKOM, THY, TÜPRAŞ, ERDEMİR, TEKEL ve şeker fabrikalarının kamu hisselerinin satışı ile TEAŞ ve TEQAŞ'ın varlıklarının bir bölümünün satışı ile ilgili çalışmaların hızla tamamlanacağını belirten Derviş, yasal değişikliklerin hızla yapılması gerektiğini, bu doğrultuda bazı düzenlemelere ilişkin önergelerin izleyen haftada TBMM'ye sunulacağını belirtmiştir.

Özelleştirme tasarımı çerçevesinde giderek hızlı biçimde ve genişleyen bir kapsamda kamu mülkiyetinin ve kamusal varlıkların elden çıkarılacağını ortaya koymaktadır. İlginç olan nokta özelleştirme söyleminin oluşturulduğu ve geliştirilmeye çalışıldığı yıllarda ileri sürülen gerekçelerin büyük bölümünün terk edilmiş olması ancak Türkiye'de uygulamaya konulmuş istikrar programının başarısı için özelleştirmenin gerekli olduğunun sürekli vurgulanmasıdır. Nitekim "yapısal reform" başlığı altında sosyal güvenlik, tarımda, KİT'lerde ve kamu hizmeti alanında ticarileştirme ve özelleştirme programları oluşturulmakta ve takvim belirlenmektedir.

III. Özelleştirme Gerekçeleri

Özelleştirme konusunda resmi bir söylem yaratılarak devlet politikası oluşturulmaya çalışılırken özelleştirme lehinde iktisadi, finansal ve siyasal gerekçeler ileri sürülmektedir. İngiltere'den Türkiye'ye, Meksika'dan Pakistan'a uzanan geniş bir coğrafyada yer alan ülkelerde kabul ettirilmeye çalışılan bu gerekçeleri aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

- KİT'ler verimsiz, özel işletmeler verimli çalışmaktadır.
- Verimli olmayan KİT'lerin zararı, merkezi devlet bütçesi tarafından finanse edilmektedir. Kamu kesimi finansman açığını besleyen KİT zararları enflasyonist baskının artmasına yol açmakta, vergi yükümlülükleri de KİT açıklarının kapatılmasına katkıda bulundukları ölçüde yeni mali yüklerle karşılaşmaktadır.
- Özelleştirme sonucunda genel verimlilik artışı sağlanacak ve makro düzeyde iktisadi performans yükselecektir.
- Kamu tekellerinin ortadan kaldırılması ekonomide rekabet ortamının oluşturulmasının sağlayacak, böylece piyasa fiyatlarının yönlendireceği optimum kaynak tahsisi gerçekleşecektir.
- Kamu tekelleri tarafından uygulanan vergi fiyatların yol açtığı tüketiciler üzerindeki mali sömürü, özelleştirme ile son bulacak, rekabet koşullarında oluşan piyasa fiyatları tüketicilerin lehine olacaktır.
- Özelleştirme sayesinde devlet, KİT açıklarına yönelik transferlerden tasarruf edecek, kaynaklar sosyal refahı artıran harcamalarda kullanılacaktır. Diğer yandan açıkların kapatılması için devletin başvurduğu kütleli iç

³ T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı (2000), Enflasyonla Mücadele Programı Politika Metinleri, Cilt:II, Temmuz, Ankara, 2000.

borçlanmanın özel şirketlerin finansal piyasalardan kaynak sağlama olanağını kısıtlamasına (crowding out etkisi) özelleştirme son verecek, böylelikle özel sektör finansman olanağına kavuşacaktır.

- Özelleştirmeye bağlı olarak sermaye piyasası gelişecek, sermaye tabana yayılacağı için gelir bölüşümündeki eşitsizlikler azaltılabilecektir. Sermayede pay sahibi olabilen küçük tasarruflular ve/veya işletme çalışanları işletmenin verimliliğini denetleyebilecektir. Böylelikle özelleştirme sistemin bir "halk kapitalizmi"ne dönüşmesini sağlayacaktır. Bu sistemde halkın, yani sermaye ortaklarının, karar mekanizmasına katılımının sağlanması demokrasinin işlerlik kazanmasına veya daha iyi uygulanmasına elverişli ortamı hazırlayacaktır.
- Özelleştirmeye sonucunda işletme yönetimine siyasal iktidarın müdahalesi son bulacak, siyasal vesayetten kurtulan işletmeler özerk yönetim yapısına ve anlayışına kavuşacaktır.

Bu gerekçelere birkaç ekleme yapmak olanaklıdır. Ancak yukarıda sıralanan ana gerekçeler KİT sistemi ve özelleştirme konusunda yeni-liberal yaklaşımın özünü ortaya koymaktadır. Bu gerekçelerin ortaya çıktığı değer yargılarını veya verilen mesajları birkaç grupta özetlemek olanaklıdır:

- Devlet verimli ve karlı işletmecilik yapamaz.
- Piyasada oluşan fiyatlar en etkin kaynak tahsisini gerçekleştirdiği için ekonominin planlanmasına gerek yoktur.
- Nihai hedef piyasa mekanizmalarının tam olarak çalıştığı "serbest" piyasa ekonomisine ulaşmak olduğu için özelleştirme gereklidir.
- Kamu işletmelerinin özelleştirilmesi ve tasfiyesi mikro ve makro ekonomik platform-

lardaki sorunları çözmek ve finansal darboğazları aşmak için gereklidir.

- Yeni iktisadi düzende devlet işletmeciliğine gerek yoktur⁴.

Özelleştirme için ileri sürülen gerekçeler, bu doğrultuda oluşturulan değer yargıları ve uygulamalar "serbest piyasa" fetişizminden kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda seksenli yıllarda ivme kazanan, doksanlı yıllarda iyice belirginleşen ve saldırganlaşan küreselleşme hareketi ile ve yapısal uyarlama politikaları ile ayrılmaz bir bütünü oluşturmaktadır.

IV. Özelleştirme, Küreselleşme ve Yapısal Uyarlama

Serbestleşme (liberalizasyon), deregülasyon (kamunun kural koyuculuğu veya düzenleyiciliğinin giderek gevşetilmesi ve düzenlemenin tümüyle piyasaya bırakılması) ve özelleştirme iktisadi-finansal küreselleşmenin ana öğeleri ve araçları olup derin sosyal ve siyasal etkiler doğurmaktadırlar. Serbestleşme terimi dış ticaret, dış doğrudan yatırım ve sermaye hareketlerinde kısıtlamaları ve mal ile hizmet üretiminde kamu tekelinin kaldırılması anlamına gelmektedir. Dünya genelindeki uygulamaya bakıldığında doksanlı yılların hemen başında finansal serbestleşmenin sağlandığı, doksanlı yılların ilk yarısında Uruguay Round'un sonuçlandırılarak Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ) kurulmasıyla birlikte dış ticarette serbestleşme sürecine hızla angaje olunduğu saptanmaktadır. Dış doğrudan yatırımların

⁴ S.Sönmez (1993), "Özelleştirmenin Uluslararası Boyutları ve Türkiye", 1993 Sanayi Kongresi, Bildiriler Kitabı, 3. Cilt, Ankara, Aralık, s. 17-26.
S.Sönmez (1990), "Kriz, Devlet Müdahalesi ve Özelleştirme", Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme, ODTÜ Kamu Yönetimi Bölümü Yayını, Ankara, s.53-62.

serbestlik kazanması için OECD bünyesinde büyük gizlilikle hazırlanan Çok Taraflı Yatırım anlaşmasının (ÇTY veya MAI) henüz öngörüldüğü şekliyle yürürlüğe girmemiş olmasına karşın DTÖ girişimlerini sürdürmeye devam etmektedir. Seattle'daki "millennium" doruğundaki fiyaskoyu ve tepkileri dikkate alan DTÖ kamusal niteliği ağır basanlar başta olmak üzere hizmet sektörünün serbestleştirilmesi amacıyla 5 Ekim 2000 tarihinde 4. Konsey toplantısını başlatmıştır. Serbestleşme kamu hizmetleri bağlamında kaçınılmaz olarak ticarileşmeyi kapsamaktadır. Deregülasyon kamunun düzenleyici rolünün hızla tasfiye sürecine sokulmasıdır. Özellikle elektrik, doğal gaz, telekomünikasyon benzeri kamusal hizmetler ile sağlık ve eğitim gibi temel kamu hizmetleri alanlarında devlet düzenleyiciliğinin ve denetiminin terk edilmesi gündeme getirilmektedir. Özelleştirme kamu ekonomisinin ve/veya kamu kesiminin boyutlarının daraltılması amacı doğrultusunda kullanılan, serbestleşmeyi de bir yönüyle içeren ve deregülasyon ile doğrudan bağlantısı bulunan, ideolojik yükü ağır bir politika aracıdır. Özelleştirme kamu mülkiyetini tasfiyeyi hedeflediği ölçüde, ideolojik yükü ön plana çıkan bir amaç olarak da değerlendirilmelidir. Serbestleşme, deregülasyon ve özelleştirme "serbest" piyasa odaklı, kar güdüsünün üst düzeye çıkarıldığı, bu bağlamda uluslararası finansal sermayenin yüksek karlılık peşinde akışkanlık kazandığı, Çok Uluslu Şirketlerin ÇTY anlaşmaları uyarınca kar elde etme doğrultusunda her türlü olanağa sahip olduğu, sosyal kazanımların ve sosyal devletin hızla tasfiye edildiği, işçi sendikalarının güçsüzleştirildiği ve gelir bölüşümünde eşitsizliğin, yoksulluğun giderek arttığı yeni bir dünya düzenine, yani küresel ekonomiye ve düzene ulaşmada kullanılmaktadır. Bu noktada yapısal uyar-

lama ile küreselleşme ve özelleştirme arasındaki bağlantıyı kurabiliriz.

Yetmişli yıllarda başta ABD olmak üzere sanayileşmiş ülkelerde patlak veren karlılık ve üretkenliğin düşmesiyle somutlaşan ekonomik kriz, yeni-liberal görüşün güçlenmesine ve "serbest" piyasa odaklı iktisat politikalarının uygulanmasına yol açan belirleyici bir etkidir. Küreselleşme sürecinin hızlandırılmasının tabanı özellikle yetmişli yıllarda oluşturulmuştur. Seksenli yıllarda sermayenin uluslararasılaşması salt üretim sektöründe (reel sektör) değil, finansal sektörde de hızlanarak yeni boyutlar kazanmıştır. Doksanlı yıllarda ise giderek artan sermaye fazlasının, üretken alanlardaki tıkanıklıklar nedeniyle spekülasyon alanlarına kaymaya başlamıştır. Seksenli yılların sonlarında veya doksanlı yılların başlarında başta SSCB olmak üzere Avrupa'daki sosyalist sistemin çözülmesi küreselleşmeye hız vermiş, bu bağlamda ideolojik saldırının dozu artırılmıştır. Hızla kurulmaya çalışılan Yeni Dünya Düzeni'ne gelişmekte olan veya yeni sanayileşen veya az gelişmiş ülkelerin eklenmesi gereği veya ihtiyacı hızla yeni düzenlemelerin yapılmasını gerekli kılmıştır. Bir başka deyişle bu kategorilerde yer alan ülkelerde uygulamaya konulan yapısal uyarlama programları/politikaları sermayenin serbestleşerek uluslararasılaşmasını sağlamasına önemli katkıda bulunmaları ölçüsünde küreselleşme sürecinin bir parçasını veya aracını oluşturmaktadır.

Yapısal uyarlamadan ne anlaşılmalıdır? Öncelikle istikrar ile yapısal uyarlamanın bir bütünü oluşturduğunu belirtmek gerekiyor. IMF'ye göre (ve Dünya Bankası) istikrar paketleri kısa vadede acilen müdahaleyi gerektiren mevcut sorunların çözümüne yöneliktir. Bu sorunlar yüksek enflasyon, rezervlerin erimesi, sermaye kaçı-

ve önemli cari açıklardır. IMF ile Dünya Bankası'nın sıkı işbirliğine giderek destekledikleri yapısal uyarılama programlarının ise orta ve uzun vadede ekonomik büyümeyi engelleyici faktörlerin ortadan kaldırılmasına yöneldiği vurgulanmaktadır. Bu iki uluslararası kuruluşu göre söz konusu faktörler şöyle sıralanmaktadır; üretimi olumsuz yönde etkileyen düşük kur politikası (ülke parasının yapay olarak aşırı değerle tutulması), fiyat, faiz ve kredi kontrolleri, yüksek gümrük vergileri, ithalat kısıtlamaları, yüksek vergiler, devlet sübvansiyonları, kamu ekonomisinin genişliği, bu bağlamda kamu işletmelerinin varlığı ve devletin ekonomiye müdahalesi. Seksenli yıllarla birlikte IMF, yalnızca kısa vadeli makroekonomik düzenleme ve talebin arza - muhasebe yönünden - eşitliğinin sağlanması biçiminde yorumlanabilecek bir dengeyi hedeflemenin ötesine geçmiştir. Bu kuruluş, orta ve uzun vadede arzın artırılmasını sağlayacak koşulları hazırlayan mikroekonomik bir düzenlemeyi öngörmektedir. Bu eğilim istikrar sorunsalından yapısal uyarılama sorunsalına geçişi ifade etmektedir. Bu geçiş her ne kadar büyüme-kalkınma olgusunun dikkate alındığı izlenimi verebilmesine karşın, dışa açık, devletin ekonomide ağırlığının azaltıldığı, bu bağlamda devlet girişimciliği, katılımcılığı, karışımıcılığı ve düzenleyiciliğinin çok kısıtlandığı bir düzene geçiş için uyarılamanın yapılması söz konusudur. Bir başka deyişle hedeflenen uluslararası veya küresel düzenin normları dikkate alınarak, ilgili ülkedeki ekonomik-finansal-sosyal yapılar yeniden düzenlenme sürecine sokulmaktadır. Küresel ekonomik-finansal-siyasal düzene ilgili ülkelerin bir bütün olarak uyarlanması söz konusudur. Bu bağlamda altı çizilmesi gerekli husus bir ekonomide mevcut yapıya bağlı olarak ortaya çıkan dengesizliklerin giderilmesinin değil, mev-

cut yapının dönüştürülmesinin önem taşımasıdır. Dolayısıyla IMF'nin Türkiye gibi ülkelerdeki işlevi; dış açığın kapatılmasına katkıda bulunmanın ötesinde, küresel ekonominin gereklerine göre, bu ekonomilerdeki ekonomik ve sosyal yapıları "uyumlu" hale getirmektir⁵. Bu çerçevede IMF ile Dünya Bankası sıkı işbirliğine gitmekte, küresel ekonominin gereklerini yerine getirmek için programlar hazırlamakta ve uygulamayı yakından denetlemektedirler. Özelleştirme söz konusu uyarılama programlarında etkin ve yaygın biçimde kullanılan bir araçtır. Şöyle ki, ilgili ekonomilerin tasarlanan "serbest" piyasa eksenli bir temele oturtulması için öncelikle kamu işletmelerinin, daha sonra kamu bankalarının ve kamu hizmet alanlarının özelleştirme kapsamına alınmaları, sosyal nitelikteki kamu harcamalarının ciddi biçimde kısılması vazgeçilmez öncelikler veya yöntemler olarak kabul edilmektedir.

V. Türkiye'nin Küreselleşme Haritası ve Özelleştirme

Öncelikle vurgulamak istediğimiz nokta yukarıda açıklanan gerekçelerin tek tek veya bir bütün olarak, gerek uluslararası platformda gerekse Türkiye özelinde değerlendirilmesi aşağıdaki saptamaları yapmamıza olanak tanımaktadır. Gerekçeler;

Önyargılıdır çünkü devlet işletmeciliğini toptan reddetmektedir.

Deterministtir çünkü özelleştirmenin tüm iktisadi, finansal, idari sorunları çözeceği,

⁵ Sönmez (1997), s.20

S.Sönmez (1998), Dünya Ekonomisinde Dönüşüm, Sömürgecilikten Küreselleşmeye, İmge Kitabevi, Ankara, s.328-65.

demokrasinin güçlenmesine katkıda bulunacağı ileri sürülmektedir.

Normatiftir çünkü başvurulmuş - teorik - "serbest" piyasa ekonomisi veri bir norm olarak kabul edilmektedir. Oligopolcü ve/veya tekelci yapılar göz ardı edilerek, gerçekleşmesi olanaksız bir serbest düzende kaynak tahsisinin etkin olacağı savunulmaktadır. Bu bağlamda kavramların çarpıtıldığı, verimlilik ile karlılığın özdeşleştirildiği, borsaya, bu kurumun sahip olmadığı işlevlerin verildiği, işletme yönetiminde özerkliğin özelleştirmeye indirildiği saptanmaktadır. Özelleştirmenin koşulsuz savunucuları demokrasi kavramının özünü boşaltmaktadır.

Türkiye'de KİT'lere ilişkin araştırmalar KİT'lerde verimliliğin özel sektöre göre düşük olmadığını kanıtlamaktadır. 1963-76 dönemine ilişkin bir çalışma (Kruger-Tuncer) ile 1976-88 dönemini kapsayan bir araştırma (Uygur) kamu sektöründeki verimlilik artışının özel sektöre göre daha yüksek olduğunu göstermektedir. Bir başka araştırmada ise 1981-88 KİT'lerde emek verimliliğinin ortalama %6.8 arttığı saptanmıştır. Özel sektörde aynı dönemdeki artış ise % 5.9'dur. Aynı dönemde KİT yatırımlarının % 22 daraldığı, buna karşın özel sektör yatırımlarının yılda ortalama % 7.9 artış gösterdiği dikkate alınacak olursa, KİT'lerin başarılı olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Kısaca azalan yatırımlara karşın özel sektöre göre daha yüksek verimlilik artışı sağlayan bir KİT sektörü mevcuttur.⁶

KİT'ler 1980'li yılların başlarında uygulamaya konulan istikrar ve yapısal uyarılama

⁶ K.Boratav, E.Türkcan (edit.) (1993), Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler, Tarih Vakfı/Yurt Yay., İstanbul.

programı yüzünden tıkanıklıklarla karşı karşıya bırakılmışlardır. Özellikle 1983 sonrasında KİT'lerin finansal açmazlara sürüklenmesini hazırlayan koşullar bir araya getirilmeye başlanmış, enflasyon ortamında gerçekleştirilen finansal serbestleşme KİT'leri de facto tasfiye sürecine sokmuştur. Bu bağlamda öncelikle belirtilmesi gerekli nokta KİT'lerin teknolojik yenilenmelerini sağlayacak yatırımların engellenmesidir. İmalat sanayiinde yoğunlaşan KİT'ler, 1994'ten itibaren bu sektöre yönelik sabit sermaye yatırımlarındaki azalmadan olumsuz etkilenmişlerdir. İşlevleri gereği bazı kuruluşlar yatırımlarını sürdürmüşler, ancak ağır yatırımları kendi kaynaklarıyla finanse edemedikleri için maliyeti yüksek borçlanmaya başvurmuşlardır. Ne kadar ilginçtir ki, KİT'lerin sahibi konumundaki Hazine, kuruluşlarına yatırım ve sermaye artırımını kaynak aktarımına son vermiş, TCMB dolaysız kredilerini kesmiştir. Bu kısıtlayıcı politikaların sonucunda KİT'ler yüksek faizler ödeyerek kısa vadeli iç ve dış borçlanmaya gitmişlerdir. Bu olguyu KİT'ler konusunda olumsuz bir tavır takınan ve özelleştirmeyi destekleyen Dünya Bankası da 1991 Aralık ayında yayımlanmış olduğu Türkiye KİT Raporunda şöyle vurgulamaktadır: "1980'lerin ortalarından itibaren devlet imalat sanayiine yatırımdan vazgeçti ve (yatırım önceliklerini) enerji, telekomünikasyon ve ulaşırmaya kaydirdi. Bu stratejinin aracı olarak da TEK ve PTT gibi KİT'leri ve bütçe dışı fonları seçti. Böylece kamu yatırımlarının yükü, bütçeden KİT'lere ve fonlara kaydı. ... , KİT'ler kendi kaynaklarıyla karşılayamayacakları büyük yatırım projelerini karşılamak zorunda bırakıldılar. Hükümetlerin kendilerine yükledikleri görevleri yerine getirmenin tek yolu, artan borçlanma oldu". Bir ekleme daha yapılabilir; ağır faiz yükünün yanı sıra dış borçlanmadan kaynaklanan kur farkları

kur farkları borçlanmanın maliyetini katmerleştirmiştir.

Ayrıntılarına girmedığımız bilinçli politikalar sonucunda KİT'ler doksanlı yılların başlarından itibaren ciddi darboğaza sokulmuştur. Ancak ne kadar ilginçtir ki, doksanlı yılların ortalarında KİT'lerin istihdam hacmi on yıl öncesine göre % 13.8 oranında geriletilmiş ve KİT yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payı % 38.4'ten % 5.3'e çekilmiş olmasına karşın KİT'lerin yarattığı katma değer büyümeyi sürdürmüş, KİT alt sektörünün GSYİH içindeki payı % 12.8'den ancak % 10.9'a gerilemiştir. Şaşırtıcı olan bir bulgu da KİT'lerin sanayi sektörü içindeki payının 1985-95 kesitinde % 26.6'dan % 29'a çıkmasıdır. Aynı kesitte KİT yatırımlarında % 65.8'lik düşme olmasına karşın, KİT alt sektörünün % 4.8 oranında büyümesi yatırımlarda etkinliğin artmış olduğunu kanıtlamaktadır⁷.

KİT'lere ilişkin kısıtlı veriler bu kuruluşların tasfiye ve özelleştirme senaryolarının seksenli yılların başlarında yazıldığını göstermektedir. Nitekim bu tarihten sonra hazırlanmış olan Beş Yıllık Kalkınma Planlarında özelleştirmeye ağırlık tanındığı gözlenmektedir. Beşinci Plan'da KİT'lere bağlı işletmelerin hisse senedi ihracı ile halka açılacağı belirtilmektedir. Altıncı Plan'da özelleştirmenin hızla gerçekleştirileceği vurgulanmakta, bu bağlamda yalnızca KİT'lere bağlı işletmelerin değil, KİT'lerin tümünün özelleştirilmesi gündeme getirilmektedir. Altıncı Plan'ın KİT politikalarının tamamen özelleştirme üzerine inşa edildiği gözlenmektedir. Yedinci Plan'da kamu işletmelerinin piyasa koşullarında faaliyette bulunacağı vurgulanmaktadır. Nitekim KİT'lerin

kamu hukukuna tabi olmaktan çıkarılarak özel hukuk hükümlerine tabi olmaları için gerekli düzenlemelerin yapılacağı belirtilmektedir. Özelleştirme gene odak noktasını oluşturmaktadır. Bu bağlamda kaynak tüketen müesseseler ile işletmelerin kapatılacağı, müesseseler arasında işgücü ve makine-teçhizat transferi yapılarak güçlendirilen ve yaşayabilir duruma getirilen tesislerin özelleştirmeye hazırlanacağı vurgulanmaktadır. Böylelikle hemen özelleştirilemeyen KİT'lerin, gerekli düzenlemeler yapılarak özelleştirmeye hazır duruma getirileceği açıklanmaktadır. Nitekim 1995 yılı Geçiş Programının Makro Ekonomik Politikalar ve Tedbirler Bölümü gelecekte KİT'lere ilişkin strateji ve uygulanacak politikaları, bu bağlamda özelleştirme gerekçelerini ve de özelleştirme için yapılması gerekli düzenlemeleri aşağıda yer alan ifadeyle açıkça gözler önüne sermektedir: *"Ekonomide verimliliğin ve maliyet yapısının uluslar arası alanda rekabet edebilir seviyelere getirilmesi amacıyla KİT'lerin süratle özelleştirilmeleri büyük önem arz etmektedir. Diğer taraftan kamu açıklarını azaltmak, kamunun mali piyasalar üzerindeki baskısını hafifletmek amacıyla da KİT'lerin özelleştirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede özelleştirmenin gerçekleştirilmesi için gerekli idari ve kurumsal yapının hızla oluşturulmasına yönelik çalışmalar tamamlanacaktır".*

Aralık 1999 tarihinde IMF ile imzalanan stand-by anlaşması ile birlikte yürürlüğe konulan istikrar-yapısal uyarılama programı ile ek Niyet Mektuplarına dayalı önlemlerin özelleştirme senaryosunu daha da zenginleştirdiği gözlenmektedir. Yazılan senaryoya göre kamu kesimi temel fazlası hedefine ulaşılması ve enflasyonun aşağı çekilmesinde özelleştirme yaşamsal bir boyuta sahiptir. Artık özelleştirme konusunda ve-

rimlilik, etkinlik ve diğer savlar bir kenara bırakılmakta, kamu açıklarının azaltılması ve borç faizlerinin ödenmesi için özelleştirme gelirlerine ihtiyaç duyulduğu ayan beyan ifade edilmektedir. Özelleştirme gelirlerine ihtiyaç duyulmasının bir nedeni de uygulanan modelin parasal ayağı ile yakından ilgilidir. TCMB'nin net iç varlıklarına ciddi sınırlamalar getirildiği için, Banka'nın piyasayı fonlaması döviz (dolar) girişine bağlanmıştır. Bu temelde kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi sonucunda sağlanacak döviz (dolar) girişi Banka'ya piyasayı fonlama olanağı tanıyacaktır. Modelin başarısızlığı para politikasında temelden bir değişikliğe gidilmesine yol açmamıştır. Ancak bizzat IMF'nin programı ekonomiyi açmaza sokmuş, ortaya çıkan finansal dengesizlik ortamında özelleştirmeye daha fazla ağırlık verilmeye başlanmıştır. Özelleştirme bir "can simidi" olarak topluma sunulmakta, bu politikaların alternatifinin olmadığı propagandası yapılmaktadır. Bu senaryo aslında çok önemli bir gerçeği perdelemektedir. Bu gerçek ise "yapısal reform" maskesi ardında Türkiye ekonomisinin küresel düzene eklemlenmeye çalışılmasıdır. IMF modeli krizi doğurmuş, krizi aşmak için önerilen çözümler ise, özelleştirmeyi de kullanarak küreselci bir ekonomiye gidişi hızlandırmıştır. Bu bağlamda özelleştirme ekonomiyi serbestleştirme ve dışa açılma yoluyla uluslararası sermayenin etkilerine daha fazla açmakta, özellikle küresel mali sermayenin iç piyasa, devlet ve siyasal partiler üzerindeki baskısını artırmaktadır. Ulus devletlerin özelleştirme yoluyla, küresel mali sermayenin karşısındaki göreceli bağımsızlıkları azalmaktadır. Bu bağlamda hükümetlerin ellerindeki ulusal iktisat politikası araçları etkinliklerini yitirmektedir. Telekomünikasyon, finans, enerji gibi sektörler(elektrik) entegre olmuş bir küresel ekonominin ihti-

yaçlarına uyarlanmaya çalışılmaktadır. Bu nedenle özelleştirmenin önemi giderek artmaktadır. Nitekim yabancı sermayenin, bu bağlamda AB'nin katılım Ortaklığı Belgesi'nde çizdiği "Yol Haritası"nda ve Türkiye'ye ilişkin düzenli ilerleme raporlarında bu sektörlerin serbestleştirilmesi, ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesi üzerinde ısrarcı bir tavır takınması anlamlıdır.

Özelleştirme uygulamaları ana model içinde değerlendirildiğinde çok net bir tablo ortaya çıkmaktadır: özelleştirme rant ekonomisinin ayrılmaz bir parçasıdır. Yalnızca yüksek pozitif faiz ve düşük döviz kuru politikası rant yaratmamıştır. Özelleştirme ciddi bir rant yaratma ve dağıtma mekanizması olarak tüm sektörlerde kullanılmıştır. Et-Balık Kurumunun kombinalarından SEK'e, çimento fabrikalarından özelleştirilen kamu bankalarına, elektrik sektöründen YEMSA'n'a, Sümer Holding'ten ORÜS'e uzanan geniş bir yelpazedeki 162 kamu işletmesinin hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmış, bu kuruluşlardan 143 tanesinde kamu payı kalmamıştır. 25 Ocak 2001 itibarıyla gerçekleşen toplam gelir tutarı 7.3 milyar dolar, toplam kaynak ise 9.5 milyar dolardır. Türkiye'nin yalnızca 2001 yılında 25 milyar dolarlık dış borç servisini yerine getirmekle yükümlü olduğu, TMSF'ye devredilen bankaların maliyetinin 15 milyar dolar dolaylarında olduğu düşünülürse özelleştirme işlemlerinin esas itibarıyla bir rant dağıtma mekanizması olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu süreçte özelleştirmeye ilişkin ilk hukuksal düzenleme 29.2.1984 tarihli ve 2983 sayılı "Tasarıfların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılmasına Dair Kanun"dur. Bu yasa ile KİT'ler ile bunlara ait tesislere, hisse senedi ihracı yoluyla gerçek ve tüzel kişilerin ortak edilebilmesi ve bu tesislerin işletme hakkının belli sürelerle devri olanaklı kı-

⁷ K.Boratav ve Diğerleri (1997), Türk KİT Sisteminin İktisadi Değerlendirmesi, KİGEM, Ankara.

linmiştir. Gelir ortaklığı senetleri ve işletme hakkı devri Türk Hukuk mevzuatına söz konusu yasa ile girmiştir. 8.6.1984 tarihinde çıkarılan ve çok sayıda KHK ile çeşitli hükümleri zaman içerisinde değiştirilen 233 sayılı KHK ile KİT'lerin özelleştirilmelerini olanaklı kılacak yeni bir sınıflandırmaya başvurulmuştur. 233 sayılı KHK'nın 38. maddesi teşebbüsler, müesseseler, bağlı ortaklık, işletme birimlerinin ve iştiraklerin tasfiye, devir, satış ve işletme haklarının tasfiyesi ve satılmasına ilişkin olup, karar yetkisi Yüksek Planlama Kurulu'na tanınmış, ilgili işlemleri yerine getirme yetkisi de Kamu Ortaklığı Kurulu'na verilmiştir. 31.6.1986 tarihli ve 3291 sayılı genel özelleştirme yasası genel bir çerçeve çizmiştir. İzleyen yıllarda çok sayıda yasa ve KHK çıkarılmış, bunların bir bölümü Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Son ek Niyet Mektuplarında öngörülen yeni yasal düzenlemeler bir yana, çok anlamlı düzenleme, daha önce belirtildiği gibi Anayasa'nın üç maddesinin değiştirilmesidir.

VI. Alternatifi Ortaya Koymak

Özelleştirme yapısal uyarılama programlarının, bu bağlamda ulaşılmaya çalışılan küresel ekonomik düzenin bir aracı olması nedeniyle ve ulus devleti ortadan kaldırmaya yöneldiği ölçüde, alternatif ulus devlet temelinden güç alan ve sosyal devleti inşa etmeyi amaçlayan bir büyüme-kalkınma modelinde aranmalıdır. Bağımsızlık bir devletin temel amacıdır. Siyasal bağımsızlık için ekonomik bağımsızlık gereklidir. Ekonomik bağımsızlığı sağlayabilmek için devletin ulusal sınırlar içinde ekonomiyi yönlendirecek ve denetleyecek araçlara sahip olması gereklidir. Bu temelde planlama ve kamu işletmeciliği ön plana çıkmaktadır. Planlama ve denetleme

kamu yönetimi tarafından yapılabilir⁸. Nitekim "Kamu kesimi, toplum (kamu) yararı ölçüsüne dayanır. Türdeş ve tutarlı bir düzen, dağıtıcı sosyal adalet, sosyal güvenlik, kişiye maddi ve manevi gelişme ortamı yaratmak, devletin – sosyal devletin – fonksiyonudur. Bu nedenledir ki, millileştirme (devletleştirme) hareketleri vardır: siyasi iktidar, belirli işletmeleri, belirli sosyal ve anayasal koşullara uyarak, özel kesim alanından, kamu kesimi planına geçirebilir...Kamu kesimi, bugün, devleşen özel kesim karşısında yüzde yüz sosyal koşulların ürünüdür... Sosyal Devletin, vücuda getirdiği kamu kesimi, aynı zamanda bir demokrasi garantisidir"⁹. Özelleştirme sosyal devleti tahrip etmeye yöneldiği, kamu ekonomisini ortadan kaldırmaya, kamu yönetimini zayıflatmaya yöneldiği ölçüde alternatifler kamu ekonomisini güçlendiren ve bundan güç alan kalkınma modellerinde aranmalıdır. Yukarıda belirtildiği üzere Türkiye'nin "serbest" piyasa modelini hızla terk ederek etkin bir kaynak ve üretim planlamasına yönelmesi gereklidir. Bu bağlamda stratejik sektörler ve bağlı olarak kamu işletmeleri belirlenmelidir. Saptanan sektörlerdeki KİT'ler yeniden yapılandırılmaları, gerekirse KİT'ler birleştirilmeli, hatta yeni KİT'ler kurulmalıdır. Unutulmaması gerekli bir nokta AB'nin önde gelen sanayileşmiş ülkelerinin özelleştirme ile değil, güçlü bir kamu sektörü ve devletleştirme-millileştirme ile güçlü bir sinai yapıya sahip olmasıdır.

Bu süreçte biyoteknoloji, ileri mikro elektronik, robotikler ve iletişim alanları kilit sektörler olarak belirlenmelidir. Bu

⁸ M. Soysal ve Diğerleri (1997), Kamu Hizmetinde Özelleştirme, KİGEM, Ankara, s. 24.

⁹ T.Z.Tunaya (1975), Siyasal Müesseseler ve Anayasa Hukuku, İstanbul Üniv., Hukuk Fakültesi Yay., No: 454, s. 175-76.

nun yanısıra petrokimya, petrol arıtımı, elektronik, ince mekanik, ilaç, uçak ve savunma sanayii de kapsam dışında bırakılmamalıdır. Otomasyon, bilgisayar kontrollü tasarım ve üretim, bilgi üretimine yönelik sanayii ve hizmetlerin dikkate alınması gereklidir. Devletin bu alanlara yönelmesi ve güçlü kamu işletmeleri oluşturması ülkenin geleceği açısından stratejik bir öneme sahiptir. Yukarıda belirtilen sektörlerin tümüne devletin girmesi kuşkusuz olanaklıdır. Bu nedenle seçilmiş sektörlerde devletin özel kesimi bir plan çerçevesinde desteklemesi ve denetlemesi gereklidir.

KİT'lerin verimli çalışmaları, siyasi iktidarların müdahalesinin engellenmesi için özerkliğe kavuşturulmaları gereklidir. Özerklik denetim ve plan dışı kalma anlamına gelmemektedir. Ancak mevcut koşullarda tahrip edilen KİT sektörünün tasfiye sürecine sokulduğu, ekonomi açısından yaşamsal öneme sahip sektörlerin özelleştirildiği, kamu hizmetlerinin de hızla özelleştirmenin yörüngesine oturtulduğu dikkate alınırsa kısa vadede acilen yapılması gerekli düzenlemeler vardır. Bu bağlamda:

- Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlardaki istihdam fazlası olarak görülen işçilerin işten çıkarılması, emekliliği gelmiş olanların kendi istekleri dışında emekli edilmeleri engellenmelidir. Özellikle kamu bankalarının kapatılacak şubelerindeki binlerce çalışan tehdit altındadır.
- Özelleştirme kapsamına alınan işletmeciler KİT'ler, Özelleştirme İdaresinin portföyünden çıkarılmalı, söz konusu işletmeler yeniden yapılandırılmalı ve organize edilmelidir.
- Elektrik Piyasası Kanunu'nun ortaya çıkaracağı sakıncalar dikkate alınarak yeni bir yasa çıkarılmalı ve bu sektörde özelleştirmeye ve imtiyaz sözleşmelerine son verilmelidir.

- Türk Telekom'un önemi dikkate alınarak, % 51'lik bölümün satışından vazgeçilmelidir.
- Kamu bankalarının finansal sorunları çözüldükten sonra, özerkleştirilmeli, uzmanlık faaliyetlerine yönlendirilmelidir.
- Öngörülen özelleştirme yasaları çıkarılmamalıdır.
- Özelleştirme iktisat politikası aracı olmaktan tümüyle çıkarılmalıdır.

Bu düzenlemeler ancak ve ancak "serbest" piyasa eksenli iktisat politikalarının terkedilerek, yeni bir planlamaya dayalı ulusal kalkınma stratejisinin ve modelin benimsenmesiyle olanaklı kılınabilir. Yapılması gereken bu strateji ve modelin ana hatlarının ötesinde ayrıntılarının da tartışılmasıdır. Bu tür bir perspektif kitlelerin özgüvenini kazanmasını da sağlayacaktır.



HİZMET ANLAYIŞI OLMAYAN BÜTÇELER DÖNEMİ SONA ERDİRİLMELİDİR...

PROF.DR.OĞUZ OYAN
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SİYASAL BİLGİLER FAKÜLTESİ



Bütçelerin işlevsizleştirilmesi süreci 24 Ocak 1980 sonrasında ziyade, 6 Kasım 1983 sonrasında ürünüdür. Bozulma sürecinin başlatılması ve 8 yıllık bir dönem süresince pekiştirilmesi tamamen Özal Hükümetlerinin damgasını taşır. Ancak sürecin sürdürülmesinin günahını bugün TBMM'de temsil edilen tüm partiler yanında parlamento dışı ana muhalefet partisi de taşımaktadır.

1. Ekonomik Ayrım Bakımından Bütçe Bileşimindeki Gelişmeler

Bütçedeki bozulma sürecinin bazı harcama kalemleri itibariyle son çeyrek yüzyıldaki seyrini tablo 1'den izlemek bütünsel bir bakış verecektir. Böylece, son yılın fotoğrafı yerine, çeyrek yüzyılın filmi (evrimi) görülebilecek ve bozulma sürecinin açıklanmasına girilebilecektir. Tablo 1'de ele alınan 4 harcama kalemi dönemler itibariyle farklı ağırlık bileşimlerine sahip olmakla birlikte, son çeyrek yüzyılın tüm

alt dönemlerinde bütçe harcamalarının üçte ikisi ile dörtte üçü arasında bir öneme sahip olmuşlardır. Bu nedenle, bazı dönemler itibariyle önemi küçülmüş harcama kalemlerinin dahi dönemin bütünü açısından temsili değerleri yüksektir.

"Karadelik" söylemiyle mahkum edilen KİT'lere dönük transferler, tabloda görüldüğü gibi, Özal döneminden itibaren anlamsızlaşmasına rağmen, söylem düzeyinde korunmaya devam etmiştir. Öte yandan bütçenin gelirler bileşimine bakıldığında KİT'lerden bütçeye yapılan kar transferleri ile hasılat paylarının, bütçeden KİT'lere yapılan transferleri birçok yıl itibariyle aştığı bu tablodan izlenmektedir.

Yatırım harcamaları tablo 1'de topluca verilmektedir. 1980 ortalarında bütçenin yüzde 20'si dolaylarından bugün yüzde 5'i civarına geriletelen yatırım harcamalarının, bu düzeyiyle Türkiye'nin altyapı sorunlarını çözmesi olanağı bulunmamaktadır. Bütçenin en yatırımcı kuruluşları katma bütçeli idarelerden olan DSİ, TCK ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüdür. Bunların yatırımlarının aksaması sadece istihdamı ve toplumsal hizmet üretimini olumsuz etkilemekle sınırlı kalmamakta, sermayenin değerlendirilmesi için gerekli olan altyapı geliştirme çalışmaları da aksamaktadır. Bütçeden yapılan altyapı yatırımlarının toplam bütçe harcamaları içindeki payının ABD'de hala yüzde 10'u aştığı, Japonya gibi altyapı sorunlarını çözmüş bir ülkede yüzde 17 dolaylarında olduğu dikkatle kaydedilmelidir. Öte yandan, eğitim ve sağlık gibi beşeri sermaye oluşumu için yapılan yatırımlar da bütçenin yatırım kalemi içinde toplanmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye sadece fiziki altyapı bakımından değil, beşeri altyapı bakımından da geri kalmaya mahkum edilmiş gözükmektedir.

Bütçedeki çaresizliğin bir başka uzantısı, bölgesel eşitsizliklere karşı kullanılabilecek fiziki ve beşeri yatırımların harekete geçirilememesidir. Bu yatırım düzeyiyle, bölgesine bir bütçe bileşimiyle, Türkiye'nin, bölgesel eşitsizlikleri giderebilecek ve üniter yapısını güçlendirecek maddi araçlardan yoksun bırakıldığı son derece açıktır. Böylesine çarpık bir bütçe yapısının oluşumuna sebep olanların aynı zamanda "bölücülüğe karşı mücadele" söylemine sarılmalarındaki paradoks çarpıcıdır.

Personel ödeneklerinin bütçe içindeki payının 1980'ler boyunca iniş sürecine sokulduğu, 1989-93 dönemindeki yükselişi 5 Nisan 1994 kararlarıyla birlikte yeni bir baskılama döneminin izlediği görülmektedir. IMF ile 1999 sonunda başlatılan *stand-by* sürecinin bu payı yüzde 21'e (hatta başlangıç ödeneği olarak yüzde 19.7'ye) çekerek son çeyrek yüzyılın en alt noktasına itelemesi dikkat çekicidir. (Unutmamak gerekir ki, bütçe personel ödenekleri, katma bütçeli idarelerde istihdam edilen kamu işçilerini de kapsamaktadır; dolayısıyla, memur maaşlarının payındaki gerileme 2000'de daha köklü olmuştur). 1989-93 dönemi, son yirmi yılın personel ödeneklerinde kararlı bir artış görülen son dönemidir.

Bu dönemde ulaşılan ortalama yüzde 37.5'lik bütçe payının, gelişmiş ülkelerdeki oranın hala hayli altında kaldığı da özenle not edilmelidir. Gelişmiş ülkelerde sosyal devlet olmanın olmazsa olmaz koşulu, gereken miktar ve nitelikte kamu personeli çalıştırılmasıdır. OECD ortalaması olarak kamu personelinin toplam istihdamdaki payının yüzde 20.5 düzeyini bulmasına karşın, Türkiye'de bu oran bütçeden ücret alanlar için yüzde 10-11 dolayındadır; KİT'ler dahil edildiğinde dahi yüzde 15 düzeyinde kalınmaktadır. Öte yandan,

Türkiye'deki maaşlı kamu personeline ödenen aylık ortalama ücretler, 4 kişilik ailenin asgari geçim düzeyinin (550-600 milyon TL) üçte biri dolayında kalmaktadır. Maaşlardaki reel gerileme nedeniyle, memur sayısında son yıllardaki artışa rağmen personel ödenekleri azalabilmektedir. Bu gelişmeler sonucunda, kamu personelinin verimliliği düşük olmakta, iş

görme hevesi gittikçe kırılmakta, zamanının giderek artan bölümünü (legal veya illegal) ek kazanç sağlamaya ayırmaktadır. Dolayısıyla, ucuz ve niteliksiz kamu personelinin en ucuz değil toplumsal/ekonomik bedeli en yüksek "çözüm" olduğu gitgide daha fazla toplumsal bilince yansımaktadır.

Tablo 1: BÜTÇENİN ÖNEMLİ HARCAMA KALEMLERİNDE AĞIRLIK KAYMALARI

(Gerçekleşen bütçe harcamalarının yüzdesi olarak)

	1975-80	1981-83	1984-88	1989-93	1994-95	1996-98	1999	2000
Personel/Bütçe	35.4	26.5	23.6	37.5	29.8	25.1	24.7	21.4
Yatırım/Bütçe	19.8	19.7	18.1	12.8	7.0	6.8	5.5	5.3
KİT Trans/Bütçe	12.1	12.8	4.2	4.7	2.5	1.3	0.7	1.9
Faiz/Bütçe	2.7	6.2	16.4	20.6	33.4	35.5	38.3	43.9
4 Kalem/Bütçe	70.0	65.2	62.3	75.6	72.7	68.7	72.4	72.5

Kaynak: Kaynak: Maliye Bakanlığı ve DPT verileri kullanılarak tarafımızca düzenlenmiştir.

2. Bütçe Büyüyor mu Küçülüyor mu?

Bu soruya yanıt verebilmek için gene ekonomik ayırım düzleminde kalarak yol almaya çalışalım. İlkönce, ekonomik ayırım bakımından bütçedeki tersine evrim dinamiği konusunda daha üstten bir bakışa sahip olmak istenirse tablo 2'te verilen şu çarpıcı altüst oluşu hatırla tutmak yararlı olacaktır: Karşılığında bir mal veya hizmet satın alındığı için "gerçek (reel) harcamalar" da denilen bütçenin cari ve yatırım harcamaları toplamı 1975-80 dönemi ortalaması olarak yüzde 66.2 idi. Transfer harcamaları da yüzde 33.8. Şimdi gelelim 2000 yılı bütçesi gerçekleştirmelerine: Cari ve yatırım ödenekleri toplamı bütçenin yüzde 34.4'üne gerilemiş, buna karşılık transfer harcamaları da yüzde 65.6'ya fırlamıştır. Transferler bütçenin üçte birinden üçte ikisine doğru inanılmaz bir yükselişe geçmiş, bu yükselişin tek nedeni de faiz transferlerindeki "önlenemez" patlama olmuştur.

Gerçek (reel) harcamaların ağırlığı ile transfer harcamalarının ağırlığının yer değiştirdiği bu süreçte tek duraklama dönemi, 1989-93 aralığında personel ödeneklerinin kaçınılmaz artışı dolayısıyla yaşanmıştır. Bu tersine evrim sürecinin hazırlandığı ve ilk ivmeyi aldığı dönem, tahmin edileceği gibi, Özal'ın hakim-i mutlak olduğu dönemdir. Demek ki bir ilk sonuç olarak, şimdi yapılması gereken, Özal hükümetlerinin başlattığı ve ardıllarının sürdürdüğü bu

tahribatın izlerini silmeye çalışmak gerekir. Bunun yolu, Özal öncesinin bütçe disiplini anlayışına dönmekten geçmektedir.

Tablo 2: BÜTÇENİN REEL VE TRANSFER HARCAMALARINDA AĞIRLIK KAYMALARI

(Toplam Bütçe Harcamalarının Yüzde Payı Olarak*)

	1975-80	1984-88	1989-93	1994-96	2000
Gerçek harcamalar (Cari + Yatırım)	66.2	55.6	59.5	43.1	34.4
-Transfer harcamaları	33.8	44.4	40.5	56.9	65.6

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe Gerekçeleri ve Kamu Hesapları Bülteni

Tablo 3, yukarıdaki değerlendirmenin önemi dolayısıyla, yeni bir vurgu yapabilmek amacıyla düzenlenmiştir. 2001'i şimdilik dışarıda tutarsak, tablonun birinci satırı bize şunu söylemektedir: Toplam bütçe harcamaları 1981-93 sürecinde 1980 öncesinin gerisinde kalmıştır; 1984-85 yılları bunun dip noktasını oluşturmuştur. Gerçi, tabloda gösterilmediği için eklememiz gerekir, 1984 sonrasında kamu harcamalarını ve gelirlerini bütçe dışına çıkarma eğilimi güçlü olduğundan (fon sistemi), toplam kamu harcamaları açısından bu dalgalanmanın düzeltilmesi gerekir. Bu düzeltmeyi yaptığımızda dahi, 1981-88 dönemi açısından toplam kamu harcamalarının esas itibarıyla 1980 öncesinin altında kaldığını, ve dip noktasını gene 1984-85 yıllarının oluşturduğunu belirtmek gerekir.

Birinci satırın belirlediği trendin ikinci önemli bükülme noktası, 1994 sonrasındadır. 1993'ten itibaren fonların önemli bir bölümünün gelirlerinin bütçeleştirilmesi ve giderlerinin bütçeden ödenek aktarılması yoluyla gerçekleşmesi uygulamasının etkilerini de dikkate almak gerekmektedir. 1994 sonrası esas olarak bir "kamu maliyesi" krizi bağlamında (ve bu krizin tanımlanmasının da doğru olarak yapılmasıyla) daha iyi kavranabilir. 1999 ve 2000 sıçramaları da böylece daha iyi anlaşılabilir.

1994 sonrası dönemde kamu borçlanması artık giderek salt kamu finansmanı açıklarını kapamak için değil şirketler kesiminin (mali sektör olsun reel sektör olsun) değerlendirme krizinin aşılabilmesi adına da sahnede rolünü almaya başlamıştır. Nitekim, İstanbul Sanayi Odası'nın 500 Büyük Firma araştırma sonuçları, bu firmaların kar bileşiminde "faaliyet dışı alandan" (esas olarak kamu borçlanma senetlerinin reel getirileri üzerinden) kaynaklanan bölümün cılgın bir tırmanış eğilimine girdiğini göstermektedir. Bu bölümün firmaların bilanço karlarına oranı 1997'de yüzde 52.7, 1998'de yüzde 87.7, 1999'da ise yüzde 219'dur. Bir başka deyişle, büyük şirketler kesimi, ana faaliyet alanlarında 1999 yılında 857 trilyon TL zarar etmişlerken, faaliyet dışı gelirleri (büyük bölümüyle kamu borç senetlerinin yüksek reel getirisi) bir önceki yıla göre yüzde 225 artarak 1 katrilyon 577 trilyon TL'ye çıkmış, böylece devletin sırtından durumu kurtarmışlardır. İzleyen 500 büyük firma verileri açısından (yani ilk 1000 büyük firma boyutunda) durum daha bile kötüleşmektedir. Böylece, ortada sadece bir kamu maliyesi krizi olmadığı, devletin sermayenin değerlendirme krizinin sorunlarını da taşımaya zorlandığı görülmektedir. Devletin bu yükü sırtından atabilmek için (ortada bir

cari açık ve ekonomik ısınma krizi olmamasına rağmen arkasına IMF desteğini de alarak başlattığı 2000-2002 istikrar programının, daha ilk yılı tamamlanmadan 22 Kasım-6 Aralık mali kriziyle temelden sarsılması, acaba mali sistemle giriştiği kol güreşinde yenik düştüğünü mü göstermektedir?

Tablo 3: BÜTÇE HARCAMA BÜYÜKLÜKLERİNDEKİ DEĞİŞİM
(GSMH'ya Oranla)

	1977-80	1981-83	1984-88	1989-93	1994-98	1999	2000 ^a	2001 ^b
Bütçe Harcamaları	20.7	18.8	16.3	19.7	25.6	35.9	37.3	31.5
Faiz hariç bütçe har.	20.1	17.7	13.6	16.2	16.8	22.2	21.0	20.7
Gerçek bütçe harcama. (cari + yatırım)	13.3	11.7	9.1	11.7	10.6	13.7	13.0	13.2

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Bütçe Gerekçeleri ve Yıllık Ekonomik Raporlardan yararlanarak düzenlenmiştir.

a Gerçekleşme tahmini (Bütçe harcamaları için ilk 9 aylık gerçekleştirmeler temelinde, GSMH için ilk 6 aylık gerçekleştirmeler temelinde yapılan yılsonu tahminleri üzerinden hesaplanmıştır). b Program tahmini (Harcamalara ilişkin bütçe teklifi GSMH için program tahminine oranlanmıştır).

Tablo 3'ün ikinci satırına bakıldığında, bütçe harcamalarındaki 1994 sonrasındaki büyümenin de içeriksiz/kof bir büyüme olduğu apaçık ortaya çıkmaktadır. Birinci satıra göre 1990'larda bütçe harcamaları 1980'lere hatta 1970'lere kıyasla güçlü bir sıçrama yapmış gözükmeyle birlikte, faiz dışındaki bütçe harcamalarında benzer güçte bir sıçrama görülmemektedir. Hatta, 1977-80 döneminin faiz dışı bütçe harcamaları boyutlarının anlamlı ölçüde aşılamadığı saptanabilmektedir. Bir başka saptama, milli gelirin yaklaşık beşte biri oranında bir faiz dışı harcama yapabilmek için gerekli olan toplam bütçe harcamasının oransal büyüklükleri arasında, 1970'ler ile 2000 yılı karşılaştırıldığında, iki kata yakın bir fark olmasıdır! Kamu finansmanı yönünden bakıldığında, milli gelirin beşte biri büyüklüğünde bir faiz dışı kamu hizmeti sunumundan yararlanabilmek için finanse edilmesi gereken toplam bütçe harcaması büyüklüğü 1977-80'de yüzde 20.7 düzeyinde iken, 2000 yılında yüzde 37'e çıkmış bulunmaktadır!

Peki acaba vergi mükelleflerinin, halkın, bu bedeli ödemesi zorunlu mudur? Vergi mükelleflerinin sermaye alt grubu açısından meseleye bakılırsa, bu kesimin vergilerden yakınmaya hakkı bulunmamaktadır; çünkü ödediği vergiden daha fazlasını faiz transferleri ve vergi teşvikleri (vergi harcaması) yoluyla, hatta ödediği vergiden daha fazla kamu hizmetinden yararlanmak yoluyla geri almaktadır. Kuşkusuz bu gelir transferlerinin sermaye içi dağılımı da eşitsizlik temelinde yapılmaktadır. Ancak emekçi kesimler açısından, eşitsiz dahi olsa, bütçe harcamaları aracılığıyla herhangi bir rant paylaşımı dahi söz konusu olamamaktadır. Hatta, gene tablonun ikinci satırında kalırsak, 1999'dan 2000'e geçildiğinde bütçe harcamaları/GSMH oranı büyürken, faiz dışı bütçe harcamaları/GSMH oranının küçülüyor olması, bütçenin nasıl aşırı dozlarda faiz dışı fazla yaratmaya zorlandığının öğretici bir göstergesidir. Faiz dışı harcamaların bu denli bastırılıyor olması, istikrar programı-

nın yükünün kimlere taşındığının da işaretidir.

Üçüncü satıra gelirsek, transfer harcamalarını dışarıda bırakan gerçek bütçe harcamalarının seyri, ikinci satırda genelde koşutluk taşımaktadır. Bununla birlikte, 1994-98 döneminde faiz dışı harcamalardaki küçük de olsa artış eğilimine, reel harcamalarda bir gerileme karşılık gelmektedir. Bunun nedeni, 1989-93 döneminin görece yüksek ücret artışlarının 5 Nisan Kararları'nın rönvanş anlayışıyla 1994 sonrasında geri alınmaya çalışılmasıdır. Milli gelire oranla en fazla yüzde 13 düzeyine çakılıp kalmış görünen gerçek kamu harcamaları düzeyinin (veya isterseniz yüzde 20 düzeyindeki bir faiz dışı harcamaya oranının) Türkiye boyutunda bir devletin istikrarlı bir biçimde yönetilmesi ve kalkınmacı iktisat politikalarının sürdürülebilmesi açısından yeterli bir düzeyi temsil etmediği açıktır. 1984-88 döneminin (özellikle 1984-85'in) reel harcamaya çöküntüsü açısından bu tespit daha da kritik bir öneme sahiptir; çünkü, ek olarak, izleyen dönemlerin hizmet üretmez bütçelerinin kaderi bu dönemde oluşturulan sosyal devlete ve kamusal hizmet üretimi-ne düşman politikalarca çizilmiştir.

3. İdari/İşlevsel Ayırım Bakımından Bütçelerin Bozulan Yapısı

Bütçe harcamalarının sınıflandırılmasında ekonomik ayırım dışında iki ayırım şekli daha bulunmaktadır: İdari ayırım ile işlevsel (fonksiyonel) ayırım. Türkiye'deki devlet muhasebesinin yetersizlikleri yüzünden bütçe harcamalarını işlevsel açıdan anlamlı bir ayırıma tabi tutmak mümkün değildir. Esasen bu nedenle, Bütçe Gerekçelerinde verilen ve idari/fonksiyonel üst başlığıyla sunulan veriler esas itibariyle idari ayırım temellidir. Genel ve katma bütçeli idarele-

rin belirli işlev alt kümeleri itibariyle sınıflandırılmaları sorunu çözmemektedir. Çünkü kümelendirmeler ister istemez bazı keyfilikler taşımakta; bazı idarelerin hizmetlerinin birden fazla işlev kümesini ilgilendirmesi gibi sorunlar çözülememekte; daha da önemlisi, doğru kümelendirilmiş idareler için dahi, harcamaların tümüyle tek bir işleve yönlendirilmemiş olduğu dikkate alınmamaktadır.

Buna rağmen bu kümelendirme çabalarının bütçünün yararsız olduğu da söylenemez. Daha iyisinin yapılmasının veri tabanı itibariyle olanaksız olduğu bir ortamda, ana trendleri izlemekten kendimizi tamamen koparmamak bakımından bu çabalar olumludur. Ayrıca, harcamaya bileşimlerinin eğilimsel tahlilini yapmakla sınırlı kaldığımız sürece bu çabaların sonuçlarının anlamlı olduğunu da düşünebiliriz.

*Örneğin, Milli Eğitim Bakanlığı'nın ödeneğinin "eğitim-sağlık-kültür" kümesi altında toplanması doğal gözükabilir; peki ama, bu bakanlığın destek hizmetlerinin (şoför, odacı, sekreter, muhasebeci, vs.) bu başlık yerine "genel hizmetler" başlığı altında yer alması daha doğru olmayacak mıdır?

Esas olarak Bütçe Gerekçelerindeki ayırımın izini sürerek hazırlanan ancak farklı bir kavramsal tahlile dayanan** Tablo 4, bütçelerin sadece 1990'lardaki bileşiminin izlenmesi durumunda dahi ne denli anti-sosyal bir yapıya büründüğünü anlamak için yeterli olmaktadır. Oldukça sorunlu gözükken 2001 yılı rakamları dışarıda tutulursa, 1992 ile 2000 yıllarının karşılaştırılmasından şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır: Sermayeye dolaysız rant (faiz) aktarımlarının ipoteği altına giren bütçeleme süreci, genel hizmetler dışında tüm fonksiyonları bakımından aşındırılmıştır. Devlet çarkının işletim maliyetlerinin görece artışı ise pek sevindirici değildir, zira daha ziyade Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı'nın faiz dışı transferlerinin artışı ile Diyanet İşleri Başkanlığı'nın kadrolarının ve bütçesinin genişlemesinden kaynaklanmaktadır.

Tablo 4: BÜTÇE HARCAMALARININ İDARİ/İŞLEVSEL DAĞILIMI
(Bütçe gider büyüklüğüne oranla yüzde paylar)

	1992	2000	2001
	H ¹	B.Ö ²	B.T ³
1)Devletin işletim maliyetleri (Genel Hizmetler) ⁴	20.1	23.3	26.6
2) Sosyal Zorlama Harcamaları (Savunma-Emniyet-Adalet) ⁵	18.8	13.1	15.8
3) Kollektif Üretim Altyapısı (Ekonomik hizmetler) ⁶	17.0	6.2	8.5
4) Sosyal Gereksinim Harcamaları (Eğitim-Sağlık-Kültür) ⁷	26.1	12.3	14.6
5)Sermayeye Dolaysız Rant Aktarımları (Faizler) ⁸	17.9	45.2	34.5
Toplam	100	100	100

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe Gerekçelerindeki sınıflandırmaya büyük ölçüde uyularak tarafımızca kümelendirilmiştir. Örneğin bkz, 2001 Yılı Bütçe Gerekçesi, s.45-46 ve 12.

** Bu konuda bakınız: Oğuz Oyan, "Devleti Yeniden Biçimlendirme Çabaları ve Sendikal Tavır", **Türk-İş Yılı 99**, cilt 2, ss. 1-28.

¹ Gerçekleşmiş harcamalar

² Başlangıç ödeneği

³ Başlangıç teklifi

⁴ TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Sayıştay, Anayasa Mah., Danıştay, Başbakanlık, DPT, DİE, Diyanet İşleri Bşk., Tapu ve Kadastro G.M., İçişleri B., Dışişleri B., D. Meteoroloji İş. G.M., Sanayi ve Tic. B., Maliye B., Hazine MÜS., Dış Tic. MÜS., Gümrük MÜS.

⁵ Milli Savunma B., Jandarma G. Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Emniyet G. M., Adalet B., Yargıtay.

⁶ Tarım ve Köy İşleri B., Orman B., Orman G.M., Köy Hiz. G.M., Tarım Reformu G. M., DSİ, Karayolları G.M., Bayındırlık ve İskan B., Ulaştırma B., Denizcilik MÜS., Enerji ve Tabii Kaynaklar B., Petrol İşleri G.M.. (Bu başlık altına tarafımızca Turizm Bakanlığı bütçesi de eklenmiştir).

⁷ Milli Eğitim B., YÖK, Üniversiteler, Sağlık B., Hudut ve Sahiller Sağlık G.M., Kültür Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik B., Çevre B., Vakıflar G.M., Gençlik ve Spor G.M., Sosyal Hizmetler ve Ç.E.K. Genel Müdürlüğü.

⁸ İç ve dış borç faiz harcamaları. Ancak bunun yüzde 90 civarında bir bölümü iç borç faizleridir.

Sosyal zorlama yönlü harcamaların azalışından ise herhalde kaygılanmak gerekmiyor; ancak burada fonlar aracılığıyla bütçe dışına çıkışın öneminin belirsizliğini koruduğunu belirtmek gerekir. Buna rağmen, Güneydoğu operasyonlarının yükseliş yılı olan 1992 ile azalış yılı olan 2000'in karşılaştırılıyor olmasının etkileri de dikkate alınmalıdır.

Ağırlıkla enerji, ulaşım, sulama gibi kollektif üretim alt yapısını ilgilendiren ekonomik hizmetlerin (bir anlamda bütçenin yatırımlarının) erime sürecinin, tüm diğer hizmet kalemlerinden daha dramatik olduğu görülmektedir.

Sosyal/kültürel gereksinime yönelik harcamaların görece öneminin yarı yarıya azalmış olması, esasen zayıf olan sosyal devlet yapısının iyice çöküşüne yol açmıştır. Bu sürecin eğitim vergisi gibi ek yüklerin getirildiği bir dönemde ortaya çıkması ayrıca dikkate değerdir. Ekonomik ayırımda da görüldüğü gibi, devleti devlet yapan işlevlerin bir bir erimesinin arkasındaki ana etken, sermayeye dolaysız rant aktarımlarının önceliği olmaktadır.

Bu yapı değişmedikçe, Türkiye'nin gelişmiş ülke statüsüne ulaşma hayallerinin asla gerçekleşmeyeceği açıktır. Daha vahimi, Türkiye'nin "gelişmekte olan ülke" kimliğinden "azgelişmiş ülke" kimliğine doğru geriye doğru yolculuk yapan ülkeler safına katılması için fazla bir mesele kalmamıştır.

4. 2001 Yılı Bütçesinin Hedeflerine Artık Güvenilebilir mi?

Türkiye'de bütçelerin başlangıç tekliflerinden sapmalar o kadar güçlü olmaktadır ki bütçelerin samimiyeti genelde sorgulanır olmaktan kurtulamamaktadır. İstikrar programı süresince daha güvenilir bütçeler yapılmaya gayret ediliyor olmakla birlikte, 22 Kasım Mali Krizi bu programın henüz ikinci yılında bizi benzer bir sorgulamaya geri döndürmüş bulunmaktadır.

Kriz öncesine geri dönüp bütçe dengelerine bakıldığında, günlük basında yaptığımız eleştirel değerlendirmeler şu çerçevede olabiliyordu:

"Enflasyonun çift haneli rakamlarla artışı devam etmesine rağmen, bu bütçede harcama artışının sadece yüzde 4.3'le sınırlı tutulması bir anlamda yaklaşık sıfır nominal artışlı bir bütçeyle karşı karşıya olduğumuz anlamındadır. Dolayısıyla, reel olarak enflasyon ölçüsünde daralacak bir bütçe büyüklüğü söz konusu olmaktadır. Bu, geçmiş yıllarda görülmedik ölçüde bir bütçe daralması anlamına geldiği için yenidir. Ama yeni olduğu için olumlu sayılmaz, çünkü yıllardır bütçenin topluma dönük hizmetleri zaten ya daralmakta ya da yerinde saymaktadır. Olumlu görünen tek şey, faizlerin bütçe harcamalarına oranının azalıyor gözükmesidir. Ancak, olumluluğun sürmesi için, faiz ödemelerinin azalışından sağlanacak kaynakların bütünüyle faiz dışı harcamalara kaydırılması, böylece yıllardır tayınlanan devletin hizmet üretiminin biraz nefes almasının sağlanmasıydı. Oysa bu ancak kısmen yapılmaktadır. Faiz azalışından sağlanan tasarrufun önemli bir bölümü "faiz dışı denge"nin daha fazla pozitif bakiye vermesine ayrılmakta, yani borç faiz ödemelerine tahsis edilmektedir (Böylece borç yükünde küçük iyileştirmelerin ve borç ödeme kabiliyetinin yükseltilmesinin sağlanması amaçlanmaktadır).

Tablo 3'ten 2001 yılı bütçe teklifi rakamlarının GSMH'ya oranları izlenirse, milli gelirdeki reel büyümeye rağmen bütçe harcamalarındaki reel küçülmenin ortak etkisiyle, bütçe harcamalarının görece büyüklüğünün daraldığı; buna karşılık, faiz ödemelerindeki azalış bütünüyle faiz dışı harcamalara yansıtılmadığı için faiz dışı harcamalarda da bir küçülmenin ortaya çıktığı görülmektedir. Buna rağmen faiz dışı bütçe harcamalarındaki azalış sınırlı tutma çabası var gibi gözükabilir; ama tabloda görülmeyen gerçek, gerçek enflasyon beklentisinin resmi hedefin üzerinde olduğu, dolayısıyla buradaki reel aşınmanın daha fazla olacağıydı.

Gelir rakamlarına bakılırsa, 2001 yılı bütçesi, büyüme hızının ve fiyat artışlarının yavaşlama senaryosu altında, 2000 yılı bütçesi gerçekleşme tahminlerine göre yüzde 23.9 oranında bir gelir artışı hedefliyor. Bu artış beklentisi, vergi gelirleri söz konusu olduğunda yüzde 19.7 iken, özelleştirme gelirlerinde yüzde 87.8'e yükseliyor. Alt ayırımlara bakmadan sorulması gereken öncelikli soru, bu beklentinin ne derece gerçekçi olduğudur. Özelleştirme gelirleri için her yıl iddialı hedeflerin saptanması ve hedeflerin tutmaması kanıksandığı için, bu konuda yorum yapmak zor. Ancak, özelleştirme gelirlerinin tümünün bütçeleştirilmesi önünde 4046 sayılı yasa hükümleri olduğunu da unutmamak gerekiyor. Bu alandan beklenen gelirlerin sağlanamaması durumunda, Hazine'nin nakit dengesinin bozulacağını ve daha yüksek faizlerle borçlanmak zorunda kalacağını, bu durumda tüm makro ekonomik dengeler açısından soru işaretleri oluşacağını bugünden söylemek mümkün.

Vergi gelirlerine topluca bakıldığında ve salt ortalama enflasyonun etkisi dikkate alındığında hedefin tutturulması ilk bakışta zor gözüküyor. Ancak, ayrıntılara inildiğinde bazı tereddütler doğuyor. 2000 yılında gündemde olan olağanüstü vergiler, özellikle faiz vergisi devre dışı kalmış olmasa, belki tereddüt olmayacaktı. Ancak ek vergilerin yüzde 65'ini tek başına sağlayan ve 2000 sonunda getirisi 1.6 katrilyon TL civarında oluşacak olan faiz vergisinin devre dışı bırakılması, bu arada devlet tahvil ve Hazine bonolarından elde edilen faiz gelirin mevcut uygulamanın fiilen istisna tanınması nedeniyle, 2001 yılı vergilerinde ortaya çıkacak önemli azalışların da telafisi gerekecek.

Telafi mekanizması, yeni operasyonları, sistemden kalkmış (hayat standardı esaslı gibi) vergilere dönüşü, olağanüstü vergilerin bir süre daha korunmasını gündeme getirebilecek. Bir kere bazı ek vergiler (özel iletişim, özel işlem ve kurumların katkı payları) korunmakla yetinilmeyip, kaldırılan ek motorlu taşıtlar vergisi yerine MTV'ye en azından yeniden değerlendirme oranının uygulanmasıyla kayıpların telafisi öngörülecek. Aynı oran, taşıt alım vergisine, damga vergisine, harçlara da uygulanması düşünülüyor. Emlak vergisi ve çöp vergisi için de yeniden değerlendirme oranının yarısı kadar bir zam gündemde. Böylece vergi artışlarında geçmiş enflasyon dikkate alınırken, ücret/maaş artışlarında gelecek enflasyonun hesaba katılması gibi çifte standartlı ve her zamanki gibi emekçileri cezalandıran bir anlayış sürdürülmek istenecek gözüküyor.

Üstelik bununla da yetinilmeyeceği anlaşıyor. Gelir vergisi dilimlerini yeniden değerlendirme oranıyla çarparak genişletmek yerine, hedeflenen enflasyon civarında yüzde 12'lik bir artışa tabi tutmak amaçlanıyor. Aynı şekilde, ücretlilere uygulanan özel indirimin de düşük bir artışa konu olması tasarlanıyor. Böylece bütçeye, anti-sosyal özlü istikrar programında merkezi bir rol verilmesine devam edilecek gözüküyor."

Kriz sonrasında baktığımızda bu değerlendirmelerin gerçeklik paylarını kısmen koruduğunu, hatta bütçenin anti-sosyal özü itibarıyla bazı vurguların daha da güçlendiğini tespit edebiliriz. Ancak, krizle birlikte birçok hedefin de anlamını yitirdiğini görmekteyiz.. Örneğin bütçenin faiz harcamalarının, dolayısıyla genel bütçe açığının planlandığı ölçüde azaltılması acaba yeni koşullarda mümkün olabilecek midir? Buna imkan görülmemektedir; zira iç borçlanmanın 1 yıldan kısa vadeli (faizleri de yükselme eğiliminde olan) Hazine bonolarına kayması kaçınılmazdır. Bir başka açıdan, 2001 içinde ödenecek yeni faiz yükümlülükleri oluşacaktır. Oysa, kriz öncesinde 2001 bütçesi dengeleri oluşturulurken, 2000 yılında olduğu gibi 1 yılı aşkın vadeli (ve giderek azalan faizli) devlet tahviline yönelinmesi üzerinden hesap yapılmıştı.

Öte yandan milli gelirden yılın ilk yarısında ortaya çıkma olasılığı yükselmiş gözükken negatif büyüme eğiliminin, kamu harcamalarının milli gelir içindeki payının düşüşüne olanak vermesi zordur.

Aynı şekilde, gerileyen bir ekonomide gelir hedeflerini tutturmanın ilave güçlükleri oluşmuş durumdadır. Bu hem vergi hem de özelleştirme gelirleri açısından geçerlidir. Gelir hedeflerinin tutturulması eğer mümkün olabilecekse, bunun bir nedeninin de büyük olasılıkla enflasyon hedeflerinin aşılması olacağı hesaba katılmalıdır. Bu arada, sermayenin vergi zorlamalarına karşı daha fazla direnç göstereceğini, başarılı olamazsa (hatta kısmen vergi avantajları sağlasa bile) kayıtdışı kaçışı hızlandıracağını da gözönüne almak gerekecektir.

Kamu çalışanlarının maaş ve ücretleri ile çiftçi gelirlerinin, hedeflenen enflasyon aldatması ve özveri çağrıları zemininde reel olarak aşındırılması niyetlerinin, program hedeflerinin tüm inandırıcılığını yitirdiği koşullarda gerçekleşme yüzdesi ne olacaktır? IMF/Dünya Bankası ikizinin daha da katılaştırdığı bu dayatmalara karşı toplumsal direncin bir sonucunun siyasal istikrarsızlığa sürüklenme veya bundan kaçınmak için programdan sapma biçiminde ortaya çıkması, bugün artık hiç de küçümsenmeyecek bir olasılıktır.

Döviz çıpası ile fiyat enflasyonu arasındaki makasın açılmaya devam etmesi, enflasyon-faiz ve döviz çıpası-faiz arasındaki tüm paralelliklerin kopması durumunda gündeme gelebilecek cari açık sıçramaları, para ikamesi eğiliminin pekişmesi, devalüasyon beklentilerinin yayılması durumunda sistemin tüm sigortaları atacaktır.

Kısacası, kriz sonrasındaki durum 2001 yılına ilişkin olarak hiçbir umut işareti vermemektedir. Türkiye, 1999 sonunda olduğundan daha sıkıntılı bir ekonomik tabloyla karşı karşıyadır. 1999 sonunda iç borç baskısı altındaki ekonomi, 2000 yılı sonunda cari açıkların ve dış borçların (özellikle kısa vadeli dış borçların) hızlı büyümesi sonucunda bir de dış borç baskısı altına girmiştir. Bu ikili kıskaç, IMF programının bir sonucudur. Bundan kurtulmak, IMF ve Dünya Bankası tasallutundan kurtulmakla mümkündür.



BÜTÇE KANUN TASARILARININ HUKUKİ VE MALİ İÇERİK ANALİZİ

Yrd. Doç. Dr. AZİZ KONUKMAN
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ



Bilindiği gibi, her yıl bütçe kanun tasarısıyla beraber Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan ayrı bir kitap halinde yasama organına bir bütçe gerekçesi sunulur. Üzülerek ifade etmeliyiz ki, bütçe tartışmaları gerek Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu'nda ve Meclis Genel Kurulu'nda, gerekse medyada çoğu kez bütçenin iktisadi analizi üzerinde yoğunlaşmakta ve dolayısıyla bütçenin hukuki ve mali içerik analizi göz ardı edilmektedir. Bu, büyük ölçüde tasarı metinlerinin anlaşılmasının güçlüğünden kaynaklanmaktadır. Çünkü metne konu olan hususlar, uygulamayı ve sorunları yakından tanıyan uzman konumunda bulunan bürokratlar tarafından kaleme alınmaktadır. Dolayısıyla metinlerin sağlıklı bir değerlendirilmesinin yapılabilmesi asgari bir uzmanlık bilgisi gerektirmektedir. Bunu kolaylaştıracak araçlar ise ilgili komisyon uzmanları ve Meclis adına denetim yapmakla görevlendirilmiş olan Sayıştay'ın Meclis'e sunacağı raporlardır. Söz konusu uzmanların katkıları sağlandığında ve söz konusu raporların sayısı arttığında ve niteliği zenginleştiğinde, bütçenin hukuki ve mali içerik analizi rahatlıkla yapı-

labilecek ve Meclis'teki bütçe görüşmeleri sayısal büyüklüklerin analizinin ötesine taşınabilecektir. Bu tür analizler yapıldığında, Meclis gerçek anlamda bütçe gündemine hakim olabilecektir. Gerçi Meclis'te bu tür analizler ve tartışmalar hiç de yapılmıyor değil. Zaman zaman bazı yıllarda bütçe görüşmelerinde bu tür çabalara rastlanılmaktadır. Ancak bu tür analizlerin yapıldığı görüşmelerde tartışma, o yılki tasarının yeni maddeleriyle sınırlı kalmaktadır. Aslında doğru yaklaşım, tasarı metninin bir bütün olarak ele alınıp değerlendirilmesinin yapılmasıdır. Aşağıda bu tür bir yaklaşım benimsenmiştir⁽¹⁾.

BÜTÇE BİRLİĞİNİ VE SAYDAMLIĞINI BOZAN KİMİ BÜTÇE KANUN HÜKÜMLERİ

Bilindiği üzere, demokratik toplumlarda bütçeler aynı zamanda bir yetki devri içerir. Bu yetki devri, ulus adına onun temsilcisi parlamentonun bütçeyi onaylaması suretiyle hükümete gelir toplama ve gider yapmaya yetki vermesi şeklinde kendini gösterir. Buna karşılık, hükümet devraldığı bu yetkinin siyasi ve hukuksal sorumluluğu ile karşı karşıyadır. Hükümet, toplumdaki kaynakların nasıl ve nereye kullanılacağına hesabını vermek durumundadır. Bu hesabın verildiği belge, bütçe metnidir. Bütçe, bu nedenle merkezi hükümetin tüm faaliyetlerini eksiksiz bir şekilde kapsama durumundadır. Maalesef 1980'li yıllardaki bütçe uygulamaları sonucu merkezi hükümetin gelir ve giderlerinin önemli bir kısmı bütçe dışında oluşturulan döner sermayeli işletmeler, fonlar, vakıflar, dernekler gibi kuruluşlara kaydırılmıştır. Böylece, bütçe içinde gerçekleştirilmesi gereken birçok faaliyet bütçe dışında oluşturulan bu kuruluşlar aracılığıyla denetimden ve saydamlıktan uzak bir şekilde yürütülmektedir. Çünkü; bu kuruluşlar bütçe mekanizmasının gerektirdiği sorumluluk ve açıklıktan uzak

çalışmaktadır. İşte, Türk kamu mali yönetiminin durduğu zemin böyle bir mali yapıdır. Yüzyıl sonunda geline mali yapı, derleme ve toparlanma gücünü çeken, envanteri dahi çıkarılmakta zorlanılan parçalanmış bir mali yapıdır. Doğal olarak, mali yapı parçalı hale gelince kapsamı sınırlandırılmış bütçe de bütçe mekanizmasının gerektirdiği sorumluluk ve açıklıkla çalışmaktan giderek uzaklaşmıştır. Örneğin, bütçe içinde yer alması gereken bazı işlemlerin kayıt dışı bırakılması uygulamasının yaygınlaşması önemli bir bütçe ilkesi ihlalidir. Bu işlemler, doğrudan genel ya da katma bütçeli idarelerce gerçekleştirilmekte, ancak bütçeye gelir ya da gider olarak kaydedilmediğinden bütçede görünmemekte, gizli kalmaktadır. Bu tür bütçeleştirilmeyen işlemler daha çok borçlanma ile ilişkilidir. Örneğin, bazı durumlarda devlet borçlarının ödenmesi gereken faizleri nakden ödenmemekte yerine tahvil veya bono verilmekte ve dolayısıyla bu işlemler gider olarak kaydedilmemektedir. Keza aynı şekilde, görev zararı borçlarına karşılık olarak alacaklı kuruluşlara tahvil verildiğinde gider kaydı yapılmamaktadır. Böylece, verilen tahvil veya bonolar devlet borcuna kaydedilirken, bunların karşılığında yapılan giderler bütçe gideri olarak kaydedilmemektedir. Bunun sonucu olarak, net borçlanma hasılatı bütçe açısından fazla olmaktadır. Sayıştay'ın tespitlerine göre, 1971 yılından 1999 yılına kadar geçen dönemde; bütçe açıkları toplamı 109 milyar, net borçlanma hasılatı toplamı 225 milyar dolar olmuştur. Yani, bütçede gösterilmeden harcanan kaynak toplamı 116 milyar dolar olmuştur⁽²⁾.

Dolayısıyla uygulamada her yıl bu tür işlemlerden dolayı net borçlanma hasılatı bütçe açısından fazla olmaktadır. Bu durumda, bütçe kanunlarında yer alan "ödenekler toplamı ile tahmin edilen gelirler

arasındaki fark net borçlanma hasılatı ile karşılanacaktır" şeklindeki denge başlıklı hükmün (1997 yılı istisna teşkil eder. Çünkü denk bütçe öngörüldüğünden Tasarıda denge başlıklı hüküm yer almamıştır.)hiç bir değeri kalmamaktadır.

İşin ilginç tarafı, bu tür işlemlerin gizlenmesine olanak tanıyan düzenlemelerin bir kısmı bizzat Bütçe Kanunları'nda yer almaktadır. Bazı işlemleri "bütçe dışındaki hesaplarda izlemeye yetki" veren hükümlerle bir kısım giderlerin gizlenmesi fırsatı yaratılmaktadır. Böylece, bütçenin merkezi hükümetin faaliyetleri hakkında eksik bilgi vermesi bizzat bütçenin kendisi tarafından kararlaştırılmaktadır. Örneğin, bütçeye konulan bir hükümle kamu kurum ve kuruluşların Hazine garantili kredilerinin Hazinece üstlenilmesi durumunda bunların ister faiz isterse anapara geri ödemeleri olsun bütçe ile ilişkilendirilmeksizin yapılabilmektedir. İşte buradaki faiz ödemesi bütçeleştirilmemiş bir gider niteliğindedir.

Bu tür işlemlerin çoğu kez yasal dayanakları mevcuttur. Çünkü sözü edilen bütçe hükümleri bu tür giderlerin bütçede gösterilmeden gerçekleştirilmesine olanak sağlamaktadır. Ancak, bu işlemler yasal olmakla birlikte, kesinlikle mali disipline aykırıdır. Hükümet Kasım'daki ilk krizin ardından bankacılık sektörünün dış kredilerinin Hazine'nin garantisi altına alındığını ilan etmiştir. Halbuki, mevcut bütçe sisteminde bütçeye bir hüküm koymaksızın bu tür bir düzenlemeye gitmek mümkün değildir. Böylece, ilk kez bütçe içinde yer alması gereken bir işlem, Bütçe yasasına aykırı olarak kayıt dışı bırakılmaktadır.

Sonuçta, bu tür bütçeleştirilmeyen işlemler nedeniyle bütçenin önemi ve etkisi azalmaktadır. Ayrıca, kayıt dışı bu bütçe işlem-

leri Meclis denetiminin dışına çıkmakta ve dolayısıyla Meclis'e hesabı verilmemektedir.

BORÇLANMADA MECLİSİ DEVRE DIŞI BIRAKAN BÜTÇE KANUN HÜKÜMLERİ

Borçlanmanın yönünü, sınırlarını ve hedeflerini belirlemek hususunda Bütçe Kanunları'na koyulan çeşitli hükümlerle Hazine'ye geniş yetkiler tanınmıştır. Bu geniş yetkiler, daha önce de vurgulandığı üzere bütçe dışında harcama yapılmasına zemin hazırlamaktadır. Dolayısıyla, borçlanma bir bütün olarak Meclis'in iradesi dışında gelişmekte, borç stoku kısa, ve uzun vadeli planlarda öngörülenden hızlı artmaktadır. Çünkü, Bütçe Kanunları'nda yer alan borçlanmayla ilgili yetki ve limit düzenlemeleri işlevsel değildir. Diğer bir deyişle, hedeflere ulaşmayı sağlayacak bir araç olarak kullanılmaktadır. Limitler sadece yetki sınırlaması için getirilmekte, hükümetlerin plan ve programlardaki hedeflerine ulaşmak için düzenlenmemektedir. Örneğin, garantili krediler için getirilen limitin plan ve programlarda yer alan hedeflerle bir ilişkisi bulunmamaktadır.

Kaldı ki limitler, özellikle ek bütçe uygulamasının olduğu yıllarda yetki sınırlamasını da sağlayamamaktadır. Çünkü, ek bütçe uygulamasında iç borçlanma yetki miktarı otomatik olarak yükselmektedir. Bu durumda doğaldır ki, Meclis'in hükümete verdiği yetkinin bir anlamı kalmamış olmaktadır. Öte yandan, bir kısım borçlanma işlemlerinin Hazine'ye tanınan yetki ve limitlere uygun olduğu kuşkuludur. Örneğin, garantili ve devirli krediler bir sübvansiyon aracı olarak kullanılmaktadır. Ve bu nedenle Hazine ağır ve öngörülmeyen bir yükün altına girmektedir. Bu durum, Meclis iradesi dışında kamu kaynaklarının belirli yerlere aktarılması anlamına gelmektedir. Keza aynı şekilde, Hazine'nin görev zararı yükümlülüklerinden doğan borçlar giderek

kümlülüklerinden doğan borçlar giderek artmaktadır. Borçların artması sübvansiyonların çokluğundan ziyade, bu borçlara çok büyük oranlarda faiz(yıllık %300 gibi)yürütülmesindendir. KİT'lere verilen görevlerden doğan zararlar Hazine'ce zamanında karşılanmadığından Hazine'nin bu yükümlülüğü yürütülen bu yüksek faizler nedeniyle giderek artmaktadır. Ayrıca, bu borçlar devlet iç borçlanma senetlerine bağlanmadıklarından, iç borçlar arasında gösterilmemektedir. Dolayısıyla, kamunun toplam borç stoku gizlenmiş olmaktadır. Sonuçta, bu ve benzeri borçlanmalarla Hazine'ye geniş yetkiler tanınmış olmakta ve Meclis iradesi dışlanmaktadır. Ayrıca, Hazine tarafından yürütülmekte olan borç yönetimi yasal bir düzenlemeden yoksundur. Sayıştay'ın tespitlerine göre, Hazine yasal düzenleme olmadan borç yönetim araçlarını gizlice kullanmaktadır. Bu işlemler muhasebeye yansıtılmamakta ve Sayıştay'a ya da Meclis'e hesabı verilmemektedir.

ÖDENEK ÜSTÜ HARCAMALARIN YOLUNU AÇAN BÜTÇE KANUN HÜKÜMLERİ

Bunların bir kısmından daha önce söz edilmişti. Bütçeye konulan bazı hükümlerle bütçe çerçevesinde bazı gelir ve giderler kayıt dışı bırakılıyor ve böylece ödenek üstü harcama yapma olanağı yaratılıyordu. Bunların dışında, bu olanak, ayrıca bazı hesapların amaç dışı kullanımıyla da yaratılabilmektedir. Yedek Ödenekler ve Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler Hesabı aracılığıyla ödenek üstü harcamalar yapabilmek inanılmaz bir, şekilde kolaylaşabilmektedir. Yedek ödenekler temelde "Genel Yedek" ve "Yatırımları Hızlandırma"ödeneginden oluşmaktadır. Bunların dışında da yedek ödenek niteliğinde ödenekler mevcuttur. Personel Yedeği, ihbar

ve Kıdem Tazminatlarını Karşılama Ödenegi bu türden ödeneklerdir.

Birbirini tamamlayıcı bu iki düzenlemeyle, Maliye Bakanı'na başka ödeneklerden yedek ödeneye aktarma yapmak yoluyla yedek ödenekleri yıl içerisinde arttırma yetkisi verilmektedir. Bunlardan en önemlisi 1995 yılı Bütçesi'ne kadar uygulanan ve bu tarihten itibaren önce madde metninden çıkarılan(1996), daha sonra 1997 ve onu takip eden yıllarda daha dar kapsamda düzenlenmiş olan bir aktarma maddesidir. 1995 yılına kadarki uygulamada, Maliye Bakanı'na faiz ödenekleri de dahil olmak üzere bütçe harcamalarının yüzde 60-70'ini oluşturan transfer harcaması türündeki harcama kalemlerinden Yedek ödeneye, buradan da herhangi bir ödeneye aktarma yetkisi verilmiştir. Böylece geçmişte harcama kalemlerinin ödeneklerinin genişletilmesi her zaman mümkün olmuştur⁽³⁾. Bu imkan bugün de mevcuttur. Ancak aktarılacak ödenek boyutu biraz daralmıştır. Çünkü, 1997 ve onu takip eden yılların bütçelerinde faiz ödeneklerinden aktarma yapma olanağı kaldırılmıştır. Bu olumlu bir gelişmedir. Ancak Genel Yedeğe başka harcama kalemlerinden aktarma mekanizmaları bütçe metinlerinde varlığını koruduğu sürece, bütçe disiplininin sağlanabilmesi pek mümkün görülmemektedir. Nitekim benzer nitelikli bir aktarma yetkisi halen bütçelerde yer almaktadır. Buna göre, Maliye Bakanı Kuruluş Bütçeleri'nin personel giderleri kalemindeki ödenekler ile Maliye Bakanlığı bütçesinin personel yedeğinden gerekli görülen tutarları Genel Yedeğe aktarmaya yetkilidir. Bu ve diğer aktarma maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, Meclis'in verdiği yetkinin sınırlarının ilgili bakan tarafından ne kadar aşılabileceği açıkça görülmektedir. Mali disiplini sağlamakla görevli bir Maliye Bakanı'nın böyle

bir ortamda bu görevin üstesinden gelbilmesi son derece güçtür. "Kimin eli kimin cebinde"çağırımı yapan bu aktarım mekanizmasıyla ödenek üstü harcama adeta bir gelenek haline getirilmiştir. Bu sürece bir başka katkı, benzer şekilde, Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler Hesabı'ndan gelmektedir. Bu hesaplara; yılı içinde ek bütçe çıkmamış ise, yılın ortasına gelindiğinde ödenekleri biten faizlerin bu hesap çalıştırılarak ödemesi yapılabilmektedir. Dolayısıyla yapılan faiz ödemeleri yılı içinde ödenekleştirilmediğinden hem o yılın hem de gelecek yılın bütçe açığının şeffaf bir biçimde tespit edilmesini engellemektedir⁽⁴⁾. Çünkü, ödenek üstü faiz harcamaları gelecek yılın bütçesi yürürlüğe girdiğinde ancak ödenekleştirilebilmektedir. 1999 yılına kadar uygulama bu yönde olmuştur. 1999 yılında kabul edilen 4387 sayılı Geçici Bütçe Kanunu ile ödenek üstü faiz harcamaları kadar 1998 yılı bütçesine ödenek kaydedilmesi olanağı getirilmiştir. Belki istatistik olarak yapılan bir harcamanın yılı içinde gösterilmesi sağlandığı için doğru bir işlem yapılmıştır. Ancak, bitmiş bir yıla ait bu işlemin daha sonraki yıl bütçe kanunu ile ödeneksiz bir biçimde yapılması, bütçelerin hem yıllık olma ilkesine aykırılık yaratmakta hem de Meclis'in başta vermediği bir yetkiyi sonradan vermek gibi bir sakıncayı da barındırdığı bir gerçektir⁽⁵⁾. İlginçtir, bu düzenlemenin Meclis'e getiriliş biçimi de saydam olmamıştır. Geri çekilen 1999 yılı Bütçe Tasarısı'nda olan bu düzenlemeye Geçici Bütçe Tasarısı'nda yer verilmemişti. Ancak Plan ve Bütçe Komisyonu'nda verilen bir önergeyle bu düzenleme Tasarı'nın 4. Maddesine eklenen yeni bir bent (g bendi)ile üstelik kapsamı genişletilerek (personel kalemindeki ödenek üstü harcamalar da meşrulaştırılarak)Geçici Bütçe Tasarısı'na ve oradan da Kanun'a taşınmıştır. Böylece ilk kez, bir sonraki yılın bütçe kanunu ile bir önceki

yılın ödenek üstü harcamalarının meşrulaştırılmasının yolu açılmıştır. İlginçtir, Sayıştay'ın 1998 yılı KHKT'ını değerlendirirken bu hesaba dikkat çekmeyişi ve yukarda sözü edilen bir nevi "gizli ek bütçe" uygulaması sayılabilecek düzenlemeye ilişkin bir eleştiri yapmayışi düşündürücüdür⁽⁶⁾. Keza aynı şekilde, daha önce sözünü ettiğimiz bütçe dışına çıkarılan işlemler sonucu Hazine'ye yaratılan yükümlülükler nedeniyle ortaya çıkan faiz ödemeleri de bu hesaptan yapılmaktadır. Saydamlık, ayrıca bu düzenlemeyle de bozulmaktadır. Burada faiz ödemelerinin bütçe dışından ödeneksiz olarak yapılması daha sonra ise ödenek almaya bile gerek duyulmadan hesabın bakiyelerinin bir sonraki yıla devri suretiyle bu ödemelerin gider kaydedilmeden sürdürülmesi söz konusu olabilmektedir.

BÜTÇENİN TEMEL İLKELERİNE AYKIRI BÜTÇE DÜZENLEMELERİ

Bütçenin temel ilkelerine aykırı düzenlemeler adeta gelenek haline gelmiştir. Bunlardan en çarpıcı olanları şöyle sıralanabilir ; kamu haznedarlığının yürütülmesine ilişkin düzenleme, eğitime katkı paylarının ödenek kaydına ilişkin düzenleme ve kamu hizmetlerinin fiyatlandırılmasına ilişkin düzenleme. İlk iki düzenlemeye ilişkin değerlendirme önceki çalışmamızda yapılmıştır⁽⁷⁾. Son düzenleme, ilk kez 1999 Bütçe Kanunu'nda yer almıştır. Seçim öncesinde kamuoyunun tepkisini çeker düşüncesiyle 1999 yılı Geçici Bütçe Kanunu'nda yer verilmeyen bu düzenleme 1999 Bütçe Kanun Tasarısı'nın Meclis'e sunulmasıyla yeniden gündeme gelmiş ve hiç bir değişikliğe uğramadan aynen Kanun'a taşınmıştır. Aynı düzenleme, önce 2000 ardından 2001 Bütçe Tasarısı'na taşınmıştır. Çalışanlar vergi ödeyerek aslında kendilerine sunulan kamu hizmetlerinin fiyatını ödemiş durumdayken, bu uygulamayla adeta ikinci kez fiyat

ödemeye zorlanmaktadır. Böylece, faiz ödemeleri yoluyla sermayeye "özel bir hizmet" sağlanmasının faturası çalışanlara çıkarılmakta ve ödettirilmektedir. Bu uygulamayla artık "ne kadar para o kadar hizmet" anlayışının yolu bir şekilde açılmış olmaktadır. Gerçi fiyatlandırma belirli kamu hizmetleriyle sınırlandırılmaktadır. Çünkü ilgili maddede mal ve hizmetlerden fiyatlandırılabilenler için tarife belirleneceği ifade edilmektedir. Ancak bir kez yol açıldığında fiyatlandırmanın tüm kamu hizmetlerine yaygınlaştırılması kaçınılmaz hale gelebilir.

ANAYASA'YA AYKIRILIK İDDİASIYLA ANAYASA MAHKEMESİNE GÖTÜRÜLEBİLECEK DÜZENLEMELER

Anayasa'nın 161. Maddesi "Bütçe Kanunu'na bütçe ile ilgili hükümler dışında hiç bir hüküm konulamayacağını "hüküm altına alıyor. "Bütçe ile ilgili hükümler" deyimiyle doğrudan doğruya bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı ve açıklayıcı hükümler kastedilmektedir. Bu açık hükme rağmen geçmişte neredeyse hemen her yıl ilgili yılın bütçe yasalarında bu tür hükümlere yer verilerek Anayasa'nın ilgili maddesi çiğnenmiş ve bu tutum adeta hükümetlerin "resmî politikası" haline gelmiştir. Bütçe yasalarına öylesi hükümler konuluyor ki, bu tür hükümlerin gerektirdiği düzenlemelerle bir çok yasanın muhtelif hükümleri ya askıya alınıyor, ya örtük bir şekilde ilga ediliyor ya da belirli makam ve mercilerde bırakılmış olan yetkiler başka bir mercide toplanmak suretiyle yetki devri yapılıyor. Bu başka bir merci, duruma göre Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan, Maliye Bakanı ve Başbakan olabiliyor. Böylece bu tür düzenlemelerle, başta sözü edilen 161. Madde olmak üzere Anayasa'nın bir çok maddesine aykırılık teşkil ediliyor ve üstelik de bunların bir çoğu Anayasa Mahkeme-

si'nce iptal edilmesine rağmen bir sonraki yıl yeniden bütçe yasalarına alınabiliyor. İdarelerin bu iptal kararına uyma mecburiyeti. Anayasal bir hüküm olmasına rağmen, bu kararlara uymadıkları da sıkça görülebiliyor. Bütçenin bu yöndeki zaafının bu yıl da giderilmediği görülüyor. 2001 Bütçe Tasarısı'nda Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne götürülebilecek bazı düzenlemeler yer alıyor. Anayasa Mahkemesi'nin geçmiş yıllarda iptal ettiği düzenlemelerin benzeri olan bu düzenlemeler maalesef Tasarı'dan Kanun'a aynen taşınmış ve Meclis uyarıcı görevini yerine getirmemiştir. Bilindiği üzere Anayasa'nın 153. maddesi sadece yürütmenin değil bütün makamların Anayasa Mahkemesi kararlarına uymalarını mecburi kılmaktadır. Yürütme buna uymamakta direnirse, Meclis, Anayasa Mahkemesi'ne gitmeye dahi gerek kalmadan gereğini yapabilmelidir. Bu fırsat geçmiş yıllarda olduğu gibi bu yıl da kaçırılmıştır. Kamu haznedarlığının yürütülmesini düzenleyen madde, kamu hizmetlerinin fiyatlandırılmasını düzenleyen madde ve kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümleri düzenleyen madde bu nitelikte maddelerdir⁽⁸⁾. Birinci ve üçüncü maddenin neden Anayasa'ya aykırı olduğu önceki çalışmamızda ayrıntılı olarak ele alınmaktadır⁽⁹⁾. İkinci madde ise daha önce de ifade edildiği üzere, "çifte vergi almak" anlamına gelmektedir ve dolayısıyla Anayasa'nın sosyal devlet ilkesiyle çelişmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME: KİMİ ÖNERİLER

Mali ve hukuki açılardan bakıldığında, yüzyıl sonunda gelinecek mali yapı, derleme ve toparlanma güçlüğü çekilen, envanteri dahi çıkarılmakta zorlanan bir yapıdır. Bu parçalı mali yapıda, doğaldır ki bütçenin yeterli bir saydamlığa sahip olması son derece güçtür. Bütünlüğün ve gelecek perspektifinin kay-

bolduğu böyle bir yapının sürdürülemez olduğu açıktır. Bu yargı, sermaye çevrelerince de kabul görmektedir. Gerçi, böyle bir yapı başlangıçta sermaye kesimlerinin genel menfaatleriyle örtüşüyordu. Çünkü, başka ülke pratikleri de göstermektedir ki; otorite kaybı, dağınıklık ve kargaşa, mali gücün ve dolayısıyla kamu gücünün kamu yararı yerine, sermaye kesimlerinin çıkarlarına, daha doğrudan kullanılmasını sağlamaktadır. Ancak, başlangıçta sermaye çevrelerinin talebi ve desteğiyle ortaya çıkan bu yapı, bütçe süreci giderek gizlilik ve keyfiliğe dayalı olmaya yöneldiği için, zamanla iktidar üzerinde dolaysız etkileri olan sermaye çevreleriyle sınırlanır hatta bu kesimin dahi çok küçük bir kısmına hizmet eder hale gelmektedir: ~Ve bu süreçte artık ikincil bölüşüm ilişkileri ön plana çıkmaya başlar ve iktidara yakın olmayan çıkar grupları ve hatta kişisel sermayedarlar kendilerini rant aktarımı mekanizmalarının dışında bulurlar. Dolayısıyla, bu yapıyı hararetle savunanlar gün gelir sınıflarının genel çıkarları adına itiraz etmeye başlarlar. Disiplini bu kez onlar isterler, ama yine toplum yararı için değil, kendi sınıf çıkarları adına. . Nitekim, Türkiye'de de benzer gelişmeler olmuştur. Bu yapının oluşmasına en büyük katkıyı verenler, bu gün bu yapının değişmesini herkesten çok ister konuma gelmişlerdir. Bu politikaların oluşmasına neden olan veya en azından göz yuman Dünya Bankası ve ikizi IMF bile bu yapının sürdürülemeyeceğini gecikerek de olsa görüp sorunun çözümüne yönelik öneriler getirme durumunda kalmıştır. Nitekim IMF'ye gönderilen Niyet Mektubu'nda Kamu Mali yönetiminde mali saydamlığı sağlamaya yönelik önerilere yer verilmiştir. Ancak unutulmaması gerekir ki, bu kuruluşların saydamlık talebiyle çalışanların ve emekçilerin talebi birbirinden farklıdır. Söz konusu uluslararası finans kuruluşları, kullandıkları

paranın etkin ve verimli değerlendirilmesi ve denetimini amaçlarken, emekçilerin talebi kendilerinden alınan kaynakların kim tarafından, nasıl ve hangi amaçla kullanıldığının denetlenmesidir. Gelinecek bu bütçe yapısının değiştirilmesinin hareket noktası, kamu hizmetlerinde etkinliği ve saydamlığı artırıcı düzenlemeleri içeren kapsamlı bir bütçe reformu olmalıdır. Nelerin, nasıl yapılması gerektiği alternatifleriyle birlikte bellidir⁽¹⁰⁾. Üstelik, bu tür çalışmaların mutlaka yapılmasını öngören ve hedefleyen ve siyasi iradeyi yansıtan Plan metni gibi ciddi teknik ve siyasi bir belge, bu tür adımların atılmasının en büyük teşvikçisi durumundadır. Burada eksik fakat bir o kadar önemli olan siyasi ve idari mekanizmaları bu reform için harekete geçirecek olan kamuoyu baskısıdır. Kamuoyu baskısının yetersizliğinin şaşırtıcı bir yanı bulunmamaktadır. Çünkü, bütçe yıllardır kamuoyunun ilgi odağı olmaktan çıkmıştır. Bunda kesinhesap kanun tasarılarına(KHKT)ve genel uygunluk bildirimlerine(GUB) gereken ilginin Meclis tarafından gösterilmemiş olmasının önemli bir katkısı vardır. Meclis'in bu ilgisizliği ve KHTK'nın hiçbir tartışma yapılmadan çok kısa bir sürede yasallaşması bütçe hakkının kullanımını büyük ölçüde zaafa uğratmaktadır. Demokratik yönetim biçiminin bütçe hakkı ile birlikte geliştiği hatırlanırsa, bu durumun, demokrasinin zaafa uğraması anlamına geldiği kolayca kabul edilir. Bu tasarılar son derece önemli belgelerdir. Bu belgeler geçmiş bütçe uygulamalarının toplumun hangi kesimlerinin çıkarına işlediği konusunda somut sonuçlar gösterir. Çünkü, bütçe gelirlerinin hangi toplum kesimlerinden "alındığı" ve "nasıl kullanıldığı" bir bölüşüm olayıdır. Demokrasi tarihi bir bakıma bu nedenle vergi ve bütçe tartışmalarının da tarihidir. Bütçe tartışmalarının sadece bir tahmin olan bütçe kanun tasarılarının görüşülmesiyle sınırlı

tutulması, demokrasinin geliştirilmesi açısından önemli bir eksikliktir. Bu eksikliği gidermek için Meclis'e böyle bir görev ve sorumluluk düşmektedir. Meclis üzerine düşen "yasama denetimi" görevini yapmak durumundadır. Bilindiği üzere, Sayıştay Meclis adına denetim yapmaktadır. Geçmişte Sayıştay denetimi istenilen düzeyde olamamıştır. Bu durum, bizim de içinde bulunduğumuz bir çok araştırmacı tarafından tespit edilmiş ve Sayıştay sert bir şekilde eleştirilmiştir⁽¹¹⁾. Ancak son yıllarda, bu denetim bir olgunluğa ulaşmış ve GUB zengin ekli raporlarla Meclis'e sunulur hale gelmiştir. Şüphesiz, performans denetimi açısından yapılacak çok şeyler vardır⁽¹²⁾. Ancak Sayıştay olumlu bir gelişim sürecindedir. Kendi başlattığı yeniden yapılandırma çalışmalarını başarıyla sürdürmektedir. Sayıştay'ın son yıllardaki bu ciddi bulguları ortada iken, Meclis'in bunlara kayıtsız kalması düşünülemez. Meclis, yasa gereği Sayıştay'ın denetim bulgularını değerlendirmek ve gereğini yapmak durumundadır. İşe öncelikle ödenek üstü harcamalara tamamlayıcı ödenek verme uygulamasına son vererek başlamalıdır. Nedenleri ne olursa olsun ister yasalarla izin verilebilen giderler olsun, isterse verilemeyenler olsun bu tür ödenekleri onaylamamalıdır. Sayıştay'ın tespitlerine göre her yıl ödenek üstü harcama yoluna gidilmektedir. Sayıştay'ın yaptığı en son tespit 1999 yılına aittir. Ödenek üstü harcama tutarı genel bütçeli kuruluşlar için 835.6 trilyon katma bütçeli kuruluşlar için 8.9 trilyon TL'dir. Böylece, 1999 yılında yapılan ödenek üstü harcama 844.5 trilyona ulaşmaktadır. Bunun yaklaşık . 73.3 trilyonu yasalarla izin verilmeyen giderler şeklindedir⁽¹³⁾. Bu tespitlerin yer aldığı 1999 Yılı Sayıştay GUB'inde ayrıca, Devlet Borçları Saymanlığı kayıtlarında yer alan 1997 yılı sonu dış devlet borcunun (tutarı 3.9 katrilyon TL'dir) dış devlet borcu bakiyesini doğ-

ru, tam ve uygun bir biçimde yansıtmadığı ifade edilmektedir. Benzer nedenlerle, 1995, 1996, 1997ve1998 yıllarının dış devlet borcu da hesaplanamamıştır. Dolayısıyla, 1995-1998 dış borç rakamı TBMM'ce Kesinhesap Kanunun'dan çıkarılmıştır. Meclis'in ülkenin dış borçlarını bilemez noktaya gelmesi düşündürücüdür. Keza aynı şekilde, Devlet Borç Saymanlığı'nın 1999 yılı İdare Hesabına ait "Genel Bütçe Dışı Daire ve Kurum Borçları Hesabı "na 1999 yılında ilk kez kullanılmaya başlayan "Kullanılacak Dış Krediler Hesabı "na ve "Kredi Anlaşmaları Hesabı"na da Sayıştay'ca uygunluk bildirimini verilmemiştir⁽¹⁴⁾. Bütçe yapısındaki bozulmalar 2000 yılında devam ettiğine göre, Sayıştay'ın 2000 Yılı KHTK'nı değerlendireceği 2000 Yılı GUB'inde de benzer bulgularla karşılaşacağı aşikardır. Bu tür eksiklikleri içeren bir KHTK'nın onaylanması ve aynen yasalasması çağdaş ve demokratik bir ülkede kabul edilebilir bir durum değildir. Sayıştay'ın bu muhtemel bulgularından hareketle, Meclis, 2002 Yılı Bütçe görüşmelerinde gündeme gelecek 2002 Yılı KHTK'sını reddetmeye hazır olmalıdır. Bir hak ancak kullanıldığı zaman değer taşır. "Bütçe hakkı" için de durum aynıdır. Meclis bu siyasi iradeyi sergilediğinde görülecektir ki, kamuoyu GUB ve KHTK'nın görüşülmesine çağdaş demokrasilerde olduğu gibi gereken ilgiyi gösterecektir. Aksi halde, bütçe kamuoyunun ilgisini çekme şansını bugüne kadar olduğu gibi bugünden sonrada yakalayamayabilecektir. Kamuoyunun ilgi göstermediği bir belge ve hukuk düzeninde daha keyfi ve mali disiplini bozucu işlem ve kararlar almak mümkün olabilecek ve bugünden daha kötü bir konuma gelinebilecektir. Bu nedenle, kamuoyuna da büyük bir sorumluluk düşmektedir. Belki de Meclis'i harekete geçirebilecek biricik güç kamuoyu olacaktır. Burada kamuoyunu oluşturan güçlerden işçi-memur sendikala-

rına kaçınılmaz görev ve sorumluluklar düşmektedir. Çünkü, bugün için Meclis'i harekete geçirebilme gücüne sahip başka bir örgütlü toplumsal güç ortada gözükmemektedir.

NOTLAR

(1) Bu girişimimiz yeni değildir. Benzer bir çabaya O. Oyan'la birlikte kaleme aldığımız bir başka ortak çalışmada girişilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Konukman, Oyan (1998).

(2) Ayrıntılı bilgi için bkz. Sayıştay(2000:12). Bu çalışmada, bütçe sorunları ayrıntılı bir şekilde analiz edilmekte ve ayrıca çözüm önerilerine yer verilmektedir.

(3) Yedek ödenek ve ödenekler arası aktarma uygulamalarının günümüze kadar gelişiminin bir değerlendirilmesi için bkz. Dedeoğlu, Emil, Erdem(2000:50-52).

(4) Bu hesabın getiriliş nedenleri ve sonuçlarının ayrıntılı bir analizi için bkz. Dedeoğlu, Emil, Erdem (2000:62-65).

(5) 1999 yılı Geçici Bütçe Kanunu'nun bu düzenlenmesine ilişkin eleştiriler için bkz. Konukman(1999:15-16) ve Dedeoğlu, Emil, Erdem(2000:64-65).

(6) Sayıştay'ın gerek GUB'inde gerekse ekli raporlarında bu konuya hiç değinilmemesi dikkat çekmektedir. Bkz. TBMM(1999).

(7) Ayrıntısı için Konukman, Oyan (1998 :47-52).

(8) Örneğin, kısmen veya tamamen uygulanmamacak hükümleri düzenleyen maddeye eklenen bir bendle önce 1999 Geçici Bütçesi'nde ardından 1999 Bütçe Kanunu'nda vergi kanunu ile düzenlenmesi gereken bir hükme yer verilmektedir. Halbuki bu hükmün anayasa gereği ilgili

kanun olan vergi kanununda düzenlenmesi gerekirdi. "vergi harcaması" niteliğinde olan bu düzenlemeyle bütçe tahminen 1 katrilyon liralık bir vergi gelirinden yoksun bırakılmıştır. İlginçtir, vazgeçilen meblağ böylesine büyük bir rakam olmasına rağmen gerek Geçici Bütçe gerekse Bütçe Kanunu'nda ve ekli dokümanlarında bu tasarrufa ilişkin herhangi bir hesaplama veya kapsamlı bir değerlendirme yapılmamaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Konukman (1999: 18-19)ve DPT(2000 :43).

(9) Bkz. Konukman, Oyan(1998:52-54).

(10) Alternatif arayışlara örnek olarak Atas, Sayın(1997), Yılmaz (1999), Dedeoğlu, Emil, Erdem(2000), DPT (2000) ve Konukman, Aydın, Oyan (2000) çalışmaları verilebilir.

(11) Bizim eleştiriler için bkz. Konukman(2000:70-76). Ayrıca, bu çalışmamızda da kimi eleştiriler Sayıştay'a yöneltilmektedir.

(12) Bunların neler olduğu ayrıntılı bir şekilde söz konusu Özel İhtisas Komisyonu raporunda ele alınmaktadır. Bkz. DPT(2000 :95-108).

(13) Ayrıntısı için bkz. TBMM(2000a:1-3)ve TBMM(2000b:1-2).

(14) Ayrıntısı için bkz. TBMM(2000a:105-142)

KAYNAKÇA

Atas, İ. Sayın, Ş. (1997): Siyasal Sorumluluk, Yönetmelik Sorumluluk ve Bütçe Sistemi, TESEV, İstanbul

Dedeoğlu, E. Emil, F. Erdem, C. M. (2000): "Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler", s. 45-98, İzak Atıyas ve Şerif Sayın(Koord.) Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV, İstanbul.

Devlet Planlama Teşkilatı(2000): Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydam-

lık, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyon Raporu, DPT, Ankara.

Konukman, A(1999): "1999 Bütçesi Uygulama Sonuçları ve 2000 Bütçesi Hedefleri: Bir Değerlendirme", "Ekonomide Durum, Güz/1999, Kitap 6, s. 11-26.

Konukman, A(2000): "Kesinhesap Kanun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme", s. 145- 146, İzak Atıyas ve Şerif Sayın(Koord.)Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV, İstanbul.

Konukman, A. Oyan, O. (1998): "1998 Bütçesinin Mali, İktisadi ve Hukuki Açılardan Analizi" Ekonomide Durum, Bahar/1998 Kitap 5, s. 13-68.

Konukman, A. Aydın, A. Oyan, O. (2000): "Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması : Tespit ve Öneriler ", XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000, Akdeniz Üniversitesi, Yayınlanmamış Tebliğ, Antalya.

Sayıştay Başkanlığı(2000): 2000 Yılı Mali Raporu, Sayıştay, Ekim, Ankara.

TBMM(1999): 1998 Mali Yılı Genel Bütçeye Dahil Kuruluşların Kesinhesaplarına Ait Genel Uygunluk Bildirimlerinin Sunulduğuna İlişkin Sayıştay Başkanlığı Tezkeresi ile 1999 Mali Yılı Kesinhesap Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu(1/509, 3/362), Sıra Sayısı:209, Dönem:21, Yasama Yılı:2.

TBMM(2000 a): 1999 Mali Yılı Genel Bütçeye Dahil Kuruluşların Kesinhesaplarına Ait Genel Uygunluk Bildirimlerinin Sunulduğuna İlişkin Sayıştay Başkanlığı Tezkeresi ile 1999 Mali Yılı Kesinhesap Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/740, 3/642), Sıra Sayısı:554, Dönem: 21, Yasama Yılı:3

TBMM(2000 b): 1999 Mali Yılı Katma Bütçeye Dahil Kuruluşların Kesinhesaplarına Ait Genel Uygunluk Bildirimlerinin Sunulduğuna İlişkin Sayıştay Başkanlığı Tezkeresi ile 1999 Mali Yılı Katma Bütçeli İda-

reler Kesinhesap Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/741, 3/643), Sıra Sayısı: 555, Dönemi : 21, Yasama Yılı :3.

Yılmaz, H. H. (1999): Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması:Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi, DPT, Ankara.



ULUSLARARASI SERMAYE HAREKETLERİ VE KRİZİN YAPISAL DAYANAKLARI

Prof.Dr. ERİNÇ YILDAN
BİLKENT ÜNİVERSİTESİ



Türkiye 2001 yılının ikinci çeyreğine yeni bir iktisadi kriz dalgası altında giriyor. 14 aydır uygulanan "enflasyonu düşürme ve istikrar" programı 21 Şubat itibarıyla iflas etmiş durumda. İstikrar arayışları ise sil baştan ekonominin yeni patronuna, Dünya Bankası Başkan Yardımcılığından apar topar yurda çağırılan Kemal Derviş'in bakanlığındaki yeni bir kadroya emanet edilmiş bulunuyor. Aslında Türkiye ekonomisi temel dengelerini 1990'ların başından itibaren yitirmiş gözükmekte ve gittikçe şiddetlenen bir bunalım süreci yaşamakta. Söz konusu bunalım sürecinin en belirgin özelliklerinin ise büyüme ve daralma aralıklarının giderek sıklaşması ve salınımlarının giderek açılması olarak belirleniyor. Nitekim, 1998'in ilk çeyreğinden itibaren gözlenen son 12 çeyrek-dönemin yedisinde ulusal gelirin daralma yaşamış olduğu (negatif büyüme hızları sergilediği) ve "istikrarsızlık-kriz-yapay büyüme-istikrarsızlık" sarmalında bir kısır döngü içine itilmiş olduğu görülmekte.

Söz konusu kriz sürecinin yapısal kaynakları doğrudan doğruya IMF-destekli, neo-liberal istikrar politikalarına dayanmaktadır. Türkiye gibi kapitalistleşme sürecine çarpık, denetimsiz ve eksik rekabetçi piyasa koşullarında eklemlenen çevre (peripheral) ekonomilerinde piyasa güçlerine dayalı istikrar arayışları giderek kırılgan bir yapı yaratmakta ve özü itibarıyla dengesizlikler içermektedir. Bu tartışmanın ana çizgilerini vurgulamak için öncelikle *Bağımsız Sosyal Bilimciler – İktisat Grubu* diye anılan bir grup akademisyenin Mart ayı başında yapmış olduğu temel bir gözlemi dile getirmek uygun olacaktır:

Süreklilik kazanan bunalım, hükümetlerin sadece son bir kaç yılda uyguladıkları "yanlış" tedbirlerin ya da "teknik hatalarının" değil, 1980'den bu yana uygulanan ve ulusal ekonominin dengelerini denetimsiz ve yönlendirilmemiş piyasa güçlerine terketmeyi amaç edinmiş olan neo-liberal politikaların bir sonucudur. 1998'in ikinci yarısından itibaren derinleşen ekonomik kriz, bir yandan 1998 Asya ve Rusya krizleri gibi dışsal şokların, bir yandan da 1990'lar boyunca sürdürülen dışa bağımlı, yapay büyüme stratejisinin ve çarpık toplumsal bölüşüm ve birikim mekanizmalarının artık tıkanmış olduğunu belgelemektedir. Devlet, özellikle 1990-sonrası yıllarda ulusal ekonominin yönlendirilmesi işlevini tamamen yitirmiş ve bir topyekün reform statejisi ile makroekonomik istikrarı yeniden oluşturabilmek yerine, ekonominin birikim önceliklerini doğrudan doğruya kısa vadeli dış sermaye girişlerinin özendirilmesine dayandırarak, kısa süreli ve yapay büyüme kazanımları üzerine kurmayı tercih etmiştir. Bu tercih, ulusal ekonomiyi tamamen konjektürel ve dışsal olgulara bağımlı hale getirmiş ve ekonominin kısa çevrimli, mini büyüme-kriz-istikrar

sarmallarına sokulmasına neden olmuştur. Bu süreçte kamu kesimi borç servisi yükü sürdürülemez boyutlara ulaşmış; kamu kesimi tasarruf ve yatırım yapamaz hale gelmiş; özel sektör birikim tercihleri giderek reel üretici sektörlerden uzaklaşarak, spekülasyon rantıyer-tipi birikim alanlarına yönelmiş; ve işgücü piyasalarında marjinalleşme ve kuralsızlaştırma artarken, toplumsal gelir dağılımı da ciddi biçimde bozulmaya itilmiştir.

Dolayısıyla, Türkiye ekonomisinin içinde bulunduğu kriz sürecini birbirinden bağımsız, rastgele olaylar ve yanlış teknik iktisadi politikaların sonucundan ibaret olarak değerlendirmemek gerekmektedir. Gerçekte söz konusu kriz, Türkiye ekonomisinin son yirmi yıldır içinde bulunduğu yapay büyüme-istikrarsızlık-daralma döngüsünün bir sonucu olarak, ulusal ekonominin serbestleştirilmesi yönünde yapılmış olan zamansız, denetimsiz ve başına buyruk politika dönüşümlerine bağlıdır.

Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi

Türkiye Ekonomisinin 1980'den başlayarak içine girdiği dönüşümün gerçekçi bir analizini ancak küreselleşme olgusu içinde ele alarak yapabiliriz.. Burada söz konusu olan "küreselleşme" olgusunu, en geniş anlamıyla, ulusal ekonominin dünya piyasalarıyla eklemlenmesi ve bütün iktisadi göstergelerin ve karar süreçlerinin giderek dünya piyasalarının dinamikleriyle belirlenmesi olarak tanımlamaktayız. Bu olgu, gerçekte dünya kapitalizminin doğuşundan beri ayrılmaz bir parçası olmasına karşın, özellikle 1970'li yıllardan itibaren giderek hız kazanmış ve elektronik ve bilgi işlem teknolojilerindeki gelişmeleri de arkasına alarak

tüm dünyanın tek bir pazara dönüştürülmesine yönelmiştir.

Ekonomik ilişkiler açısından küreselleşme sürecinin temelde iki unsurdan oluşmakta olduğunu görmekteyiz: (i) ulusal mal, hizmet ve finans piyasalarının serbestleştirilmesi; ve (ii) uluslararası sermaye akımlarının önündeki tüm idari ve yasal düzenlemelerin kaldırılarak, ulusal üretim ve emek piyasalarının kuralsızlaştırılması (deregulation). Bu anlamda, küreselleşmenin ekonomik boyutu sermayenin karlılığını tek başarı göstergesi olarak görmekte ve ekonomik karın realizasyonu önündeki her türlü toplumsal, idari ya da kültürel kısıtlamayı "akıl dışı", ya da "çağdışı" olarak nitelendirmektedir.¹ Küreselleşme ideolojisinin ardında yatan mantık kurgusu bakımından, sermayenin karlılığı etkin (verimli) kaynak dağılımının sağlanmasının dolayısıyla ekonomik refahın arttırılmasının, biricik koşuludur. Bu koşulun sağlanması ise ancak ve ancak tümüyle kuralsızlaştırılan, "serbest" pazar ekonomisinden geçmektedir.

Bu kurgu altında eğitim, sağlık ve sosyal altyapıya ait her türlü yatırım da tüm diğer yatırım harcamaları gibi, pazar ekonomisinin arz ve talep sinyallerine ve finansal maliyet zarar hesapları açısından değerlendirilmektedir. Böylece ulusal devletin bu alanlarda karlılığı ön koşul olarak görmeyen tüm girişimleri "verimsiz" olarak nitelendirilmekte ve sosyal altyapı giderek piyasa fiyatlarında maliyetlendirilmek suretiyle özelleştirilmesi öngörülmektedir.

Dolayısıyla, dünya ekonomilerini tek bir pazara dönüştürerek, karlılığını yükseltmeyi

¹ Bourdieu, P. (1998) "The Essence of Neoliberalism" *Le Monde Diplomatique*, Aralık.

arzulayan sermaye için artık iki adet stratejik hedef söz konusudur: ulusal devletin denetim gücünün sınırlandırılması ve emek örgütlerinin kazanımlarının kaldırılması. "Küreselleşme" ve "emek piyasalarının esnekleştirilmesi" türünden kavramlar da aslında bu sürecin ideolojik unsurlarını oluşturmaktadır.

Bu anlamda Türkiye'de yaşanan 1980-dönüşümü, sadece ticaretin serbestleştirilmesi, döviz kuru ve faiz oranlarının belirlenmesinin piyasa güçlerine bırakılması ve mali piyasaların serbestleştirilmesi olgularından ibaret basit bir iktisadi dönüşüm değildir. Bu dönüşüm aynı zamanda ulusal ekonominin birikim ve bölüşüm ilişkilerini de derinden etkilemiş ve iktisadi artığın (ve sermaye kesimi gelirlerinin) yaratılması ve yeniden dağıtılmasına yönelik bölüşüm ilişkilerinin yeniden yapılanmasına yol açmıştır. Bu süreçte, 1960'lar ve 70'ler boyunca yurt-ici talebe dönük ve dış ticarete koruma rantları ile beslenen ulusal sanayiinin öngördüğü iktisadi artık biçimleri nitelik değiştirmiş; ve giderek, devletin daha aktif bir biçimde düzenleyici olarak rol aldığı, daha dolaylı transfer ve kaynak aktarımı ilişkilerinin devreye sokulduğu bir bölüşüm ve birikim modelini gerçekleştirmiştir. Bu arada devlet aygıtı da gerek iktisadi işlevleri, gerekse idari etkinliği açısından yeniden biçimlendirilmiştir.

Özetleyerek vurgulamak gerekirse, 1980-sonrasında devletin iktisadi yaşamdaki konumu artık üretici veya yatırımcı değil, *düzenleyicidir*. Devlet, bu dönemde iktisadi artığın sermaye kesiminde birikimini sürdürebilmesi için bir dizi idari ve iktisadi müdahaleye olan gereksinimi yerine getirmiş ve toplumsal gelir dağılımının ana unsurlarının yeniden düzenlenmesi

alanında aktif bir rol üstlenmiştir. Kamunun vergi ve (iç) borçlanma sistemi, (merkezi ve yerel) konsolide bütçesi, ve sosyal güvenlik ve KİT fiyatlandırma sistemleri bu dönüşümün araçları olarak kullanılmıştır. Bu sürecin maliyetleri ise kamu kesiminde ve giderek tüm ulusal ekonomide makro dengelerin bozulması, yüksek enflasyon ve yüksek reel faiz ile kendini göstermektedir.

İşte Aralık 1999'da somutlanan "enflasyonu düşürme ve yapısal reform" programı da böyle bir kurgunun yansımasıdır.

2000-Enflasyonu Düşürme Programının Ana Unsurları

Aralık 1999 Niyet Mektubu ile somutlanan 2000-Enflasyonu Düşürme Programının genelde üç ana başlık üzerine inşa edildiği görülmektedir: (i) kamu kesimi (maliye) reformu; (ii) döviz kuru nominal çıpasına dayalı para programı ve (iii) sosyal güvenlik, özelleştirme ve tarım kesimine yönelik yapısal nitelikli dönüşümler. Dolayısıyla, planlanan uygulamalar sadece "enflasyonu düşürme" hedefi ile sınırlı olarak kalmamakta, bunun çok daha ötesinde, bir yeniden yapılanma içine girerek, ulusal ekonomide kalıcı dönüşümleri amaçlamakta ve bir anlamda devletin toplumsal sınıflar ile olan tarihsel taahhütlerini yeniden gözden geçirmeyi de hedeflemektedir.

Özetleyecek olursak, bu program çerçevesinde devlet bir yanda tarım ve emek kesimi ile olan teşvik, destekleme ve emeklilik fonu gibi sosyal-siyasi geleneklerini yeni bir yapıya kavuşturmayı amaçlarken, bir yandan da kamu maliyesi ve para otoritelerinin teknik işlevlerini ve sorumluluklarını sınırlayarak, ulusal mali ve

finans piyasalarını tamamen dış sermayenin denetimine açmaktadır. Böylesi kapsamlı bir "istikrar" programı önerisinin salt enflasyonla mücadele sonuçları ile sınırlı kalmayacağı, bir yandan da ekonomide yeni bir birikim modeli ve bu modele koşut yeni bir toplumsal bölüşüm deseni yaratacağı açıktır.

Para Arzı Ayarlama Sistemi ve Döviz Kuruna Dayalı Dez-Enflasyon

Program, para arzının belirlenmesinde ve dış dengenin sağlanmasında "ödemeler dengesi sistemine parasalcı yaklaşım" ilkesini benimsemekteydi. IMF yönlendiriciliğindeki istikrar programlarının hemen tümüne kuramsal temel oluşturan bu yaklaşıma göre, dış açık bir ekonomide döviz kuru satın alma paritesinde dengeye kavuşmak için sürekli devinim halindedir. Bu dengeye ulaşabilmek için de para arzı piyasa güçleri tarafından içsel olarak belirlenmektedir.

Bu önermeden yola çıkarak programda öncelikle 1US\$ artı 0.77 Euro'dan oluşan bir sepet yaratılmış ve bu sepetin günlük aşınması 2000 yılı sonuna dek Merkez Bankası'nca belirlenerek %20 oranında değer yitirmesi planlanmıştır. Günlük döviz kuru sepeti ayarlamalarının da her ay içerisinde sabit kalması öngörülmüştü. Böylelikle program boyunca para arzındaki genişleme doğrudan doğruya piyasa güçlerine terk edilecek ve enflasyonist baskıların hafifletilmesi sağlanacaktı.

Ulusal mali piyasalarda para arzını denetleyebilmek için Merkez Bankası'nı bir "para kurulu" idaresine dönüştüren bu modelin kuramsal temelleri 19. yy.'nın reel para doktrinine dayanmaktadır. Uluslararası

ticarete finansal sermaye hareketlerinin görece sınırlı olduğu bir ortamda geliştirilmiş olan bu doktrine göre, ihracat sonucu elde edilecek döviz gelirleri doğrudan doğruya parasal tabanın genişlemesine yol açmaktadır. İhracat malları üretimi için ekonominin reel sektörleri para talebi yarattığı sürece söz konusu parasal genişlemenin enflasyonist etkileri olmayacaktır. Dolayısıyla, para arzının genişlemesi, sadece yurt dışından döviz girdisine bağlanırsa, enflasyonist eğilimlerin de önüne geçilmiş olacaktır.

Ancak, söz konusu doktrin daha çok mal ve hizmet ihracatı sayesinde kazanılan dövizleri odak noktası olarak ele almaktadır. Spekülatif sermaye hareketlerinin son derece akışkan olduğu günümüz finans dünyasında bir ekonominin tüm parasal tabanını dış dünyanın kısa dönemci, spekülatif nitelikli sermaye giriş-çıkışlarının denetimine bırakmak ise son derece tehlikeli bir girişimdir.

Nitekim, Türkiye ekonomisinin son yirmi yıllık deneyimi, denetimsiz, yönlendirilmemiş ve başıboş piyasa güçlerinin ne döviz kurunda, ne de faiz oranlarında istikrarlı dengeyi sağlayamadığını belgelemektedir. Bilindiği gibi, Türkiye ödemeler dengesinde sermaye hareketlerini 1989 yılında 32 Sayılı Kararname diye bilinen bir politik adım ile bütünüyle serbestleştirmiş durumdadır. Böylece dış sermaye hareketleri üzerindeki bütün kontroller ve denetim kaldırılmış ve Türk finans piyasaları kısa vadeli sıcak paranın spekülasyonuna açılmıştır. Bu yapı altında ulusal piyasalarda Merkez Bankası'nın döviz ve faiz kurunu birbirinden bağımsız biçimde birer politika aracı olarak kullanabilme olanağı yitirilmiş ve ulusal finans piyasaları kısa vadeli spekülatif yabancı

sermaye hareketlerinin denetimi altına girmiştir. Bu finansal yapı, ekonomiyi doğrudan doğruya yüksek faiz ve TL'yi yapay olarak değerli kılan bir döviz kurunun cenderesinde tutmaktadır. Bu olgu karşısında, ulusal Merkez Bankası para politikasını sürdürebileceği araçlar üzerindeki denetimini kaybederek, döviz rezervlerini idare eden bir "muhasabe kuruluşu" konumuna indirgenmiş haldedir.

Merkez Bankası kaynaklarından elde ettiğimiz verilere göre, örneğin bankacılık kesiminin dış kredi brüt giriş hacmi ayda ortalama 10 milyar dolar civarında seyretmektedir. Spekülatif olarak sürekli devinim içinde seyreden bu tür işlemlerin yıllık bazda hacminin 1993 ve 1999'da 120 milyar doları aştığı görülmektedir. 2000 yılının ödemeler dengesi istatistiklerine ait ilk sonuçları, bankacılık kesiminin yurtdışından almış olduğu kredi hacminin baş döndürücü bir boyutta olduğunu ve 209 milyar dolara ulaştığını göstermektedir. 2000 yılının geçici ilk sonuçlarına göre bankacılık kesminin 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, gayri safi ulusal gelirin, yani Türkiye'nin mal ve hizmet üretiminin yıllık toplamını aşmaktadır. Böylesi bir işlem hacmini niteleyebileceğimiz tek sözcük, ulusal ekonominin spekülatif bir saldırı altında kaldığı ve reel üretim ve yatırım kararlarında son derece büyük bir belirsizlik ve istikrarsızlık tehdidi oluşturduğudur. Bu haliyle kısa vadeli sermaye giriş ve çıkış işlem hacminin büyüklüğü karşısında ulusal mali piyasalar bağımsızlığını yitirmekte ve özgün gelişim olanakları ortadan kalkmaktadır.

2000-Dez-Enflasyon Programı Türk Mali Sisteminde Kırılganlığın Artması Sonucunu Doğurmuştur

Bu verilerden görülebileceği üzere, program gerek ekonomik büyümenin birikim kaynaklarını, gerekse mali piyasalardaki likidite gereksinimlerini doğrudan doğruya uluslararası finansal sermaye akımlarının spekülâtif girişlerine dayandırma yönündeki tercihi sürdürmekteydi. Dolayısıyla Türkiye ekonomisinde 2001 Şubat ayında bir finansal krizin yapısal koşulları ve öncül göstergeleri zaten kendini açıkça belli ediyordu. Bankacılık kesiminde yeterli döviz fazlasının olmadığı ve faiz-kur makasına dayalı spekülâtif nitelikli sermaye girişleriyle sürdürülen bu yapının piyasalarda güvensizliğin yaygınlaştığı bir ortamda aniden bir panik havasına yol açması kaçınılmazdı.

Kasım 2000'de patlayan uyarı krizi, Şubat 2001'de de daha derin bir spekülâtif saldırı altında döviz kuru çıpasının ve para programının sürdürülemeyeceği gerçeğini gözler önüne sermiştir. Gerçekten de Merkez Bankası'nın bu türden bir spekülâtif atak karşısında hiçbir savunma mekanizmasının olmaması, programın da en kırılgan noktasını oluşturmaktaydı. Döviz kuru sepetinin bir takvim altında sabitlenmesi ve bağımsız para politikalarının uygulanma olanağının, MB'na getirilen kısıtlamalar ile ortadan kaldırılması sonucunda ulusal ekonominin spekülâtif döviz giriş çıkışları karşısında hiç bir denetleme ve yönlendirme olanağı bulamayıp, 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 programı olma niteliğini ise taşımamaktaydı. Bilakis, program ulusal ekonominin para piyasalarına ve dış dengelerine enjekte ettiği istikrarsızlık unsurları sayesinde zaten kırılgan olan makroekonomik yapının istikrarsızlığını daha da arttırmış olmaktadır.

Yeni Yapısal Uyum ve İstikrar Programı Neyi Hedeflemekte?

Türkiye 2001'in ikinci çeyreğine "yeni" bir istikrar programı altında girmenin hazırlığını yapıyor. Ancak, planlanan "yapısal reform" söylemlerinin yukarıda vurgulanan kırılgan yapıya hiç dokunmayacağı ve giderek reel üretici sektörlerden uzaklaşarak, spekülâtif birikim alanlarına yönelmiş olan özel sektör birikim tercihlerinin yeniden sanayileşme ve sağlıklı büyüme rotasına çevirmekten uzak kalacağı ne yazık ki çok açık olarak görülebilmektedir. Bu yönelimin bir uzantısı olarak devletin de, normal vergi gelirleri ve/veya harcama sistemi üzerine yapacağı radikal bir reform ile makro dengelerini sağlamak yerine, doğrudan doğruya kamu mallarının özelleştirilmesi (satışı) yoluyla gelir yaratmayı amaçlamakta olduğu görülmektedir.

Bu anlamda öngörülen "yeni istikrar programı" da, aynı öncekinde olduğu gibi, ulusal ekonominin öz kaynaklarını küresel sermayenin spekülâtif kazanç alanına çekme hedefini sürdürmektedir. Ulusal ve uluslararası sermayeye doğrudan doğruya rant aktarımına yol açan ve bir dizi hukuksal sakatlık ve yolsuzluk öğeleri içeren bütün bu çabalar ise kamuoyuna "yapısal reform" söylemi altında sunulmaktadır. Bu aşamada "enflasyonu düşürme" vahim bir saptırmaca içermekte ve bu stratejik dönüşüme kamuoyu

karşısında meşruiyet kazandırma işlevi görmektedir.

Program, "yapısal reform" propogandası altında ulusal ekonominin bir dizi stratejik üretim tesisini doğrudan doğruya yabancı sermayeye aktarımını amaçlamaktadır. Bu hedef doğrultusunda, mevcut yasalara ve öncelikle Anayasa hükümlerine aykırı olarak, Türk Telekom'un %51 hisselerini blok olarak özelleştirme kapsamına almakta ve aile acele uygulamaya geçmeyi bir "performans kriteri" olarak kamuoyuna sunmaktadır. Bunun yanında şu anda dünyanın en büyük 7. filosuna sahip olan Türk Hava Yolları; dünya bor üretiminin üçte birini sağlayan Etibor İşletmeleri; ve gene ulusal ekonomide stratejik enerji kaynaklarının başında yer alan devlete ait enerji üretim santralleri ve dağıtım şirketleri özelleştirme kapsamında doğrudan doğruya uluslararası tekellere devredilmeye hazırlanmaktadır. Program, bu girişimlerin yanında dış ticarete ilişkin tedbirlerde de bağımsız ticaret politikalarının önünü sınırlamaya yönelmektedir. Örneğin, Aralık 1999'da verilen ilk Niyet Mektubu'nda dış ticarete ilişkin şu taahhütler yer almaktadır: "Hükümet standby düzenlemesi dönemi sırasında, uluslararası cari işlemlere ilişkin ödeme ve transferlere bir sınırlama getirmeyecek, veya ödemeler dengesi amaçlı olarak ithalata ilişkin yeni kısıtlamalar getirmeyecek ya da var olanları artırmayacak, katlı kur sistemi uygulamaya başlamayacak veya değiştirmeyecek, (IMF Kuruluş Sözleşmesi maddelerine) aykırı ikili ödeme anlaşmalarına girmeyecek veya dış borçlarını zamanında ödememezlilik etmeyecektir".

Burada söz konusu olan taahhütlerin bir "enflasyonu düşürme" hedefinin çok dışına taşıdığı ve asıl amaçlananın Türkiye ekonomisinin doğrudan doğruya uluslararası

sermayenin spekülâtif çıkar alanına çekmeyi hedeflediği çok açık olarak görülebilmektedir. Türkiye ekonomisi, yukarıdaki satırlarda tanımladığımız biçimiyle, hızla küreselleşen sermayenin denetimine terk edilmektedir. Üstelik bütün bu uygulamalar "ulusal" olduğu savlanan yeni bir program altında gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

Emek Yanlı Bir İstikrar Programının Ana Hedefleri

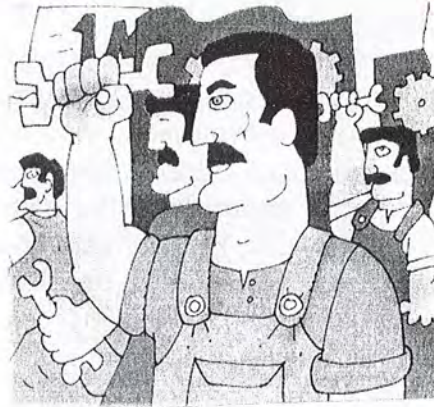
Bu koşullar altında öne sürülecek "istikrar programlarının" ve/veya kriz yönetimi çabalarının ekonomik bunalıma ağır toplumsal çöküntüler yaratmadan son veremeyeceği ve Türkiye ekonomisinde sağlıklı ve dengeli büyümeyi sağlayamayacağı ortadadır. Türkiye ekonomisinin sanayileşme ve reel üretim artışlarına dayalı, sağlıklı bir büyüme yapısına kavuşturulması ancak kapsamlı ve eşanlı bir kamu kesimi, mali kesim ve ödemeler dengesi reformuyla sağlanabileceği unutulmamalıdır.

Bu bağlamda,

- Kısa vadeli yabancı sermaye girişleri, uluslararası deneyimlerde etkisi ve başarısı sınırlı araçlarla kontrol altına alınmalı; ulusal ekonominin yatırım öncelikleri, uluslararası kısa vadeli sermayenin spekülâtif giriş çıkışlarına dayalı konjonktürel ve sanal büyüme-kriz sarmalına terk edilmemelidir. Ulusal ekonomiden sermaye çevrelerine aktarılan ve reel olarak %30'lere ulaşan spekülâtif arbitrajın önüne geçilmeli ve Merkez Bankası'nın ulusal tasarrufların artırılması ve yatırımların stratejik önceliklerine göre yönlendirilmesi işlevinde bağımsız döviz kuru ve faiz politikası izleme olanağı geliştirilmelidir;
- Kamu kesimi reformu, vergi gelirlerinde etkinliği artırıcı tedbirler içermeli ve sermaye gelir-

lerinin vergi havuzuna katkısını arttıracak biçimde tabanı genişletilmelidir;

- KİT sistemi bir an önce yeni yatırımlarla çağdaş teknoloji ve yöneticilik anlayışına kavuşturulmalıdır. Bir rant transferi olarak işleyen ve sermaye kesiminin vergilendirilmesine bir alternatif olarak düşünülen çarpık özelleştirme uygulamalarından vazgeçilmelidir;
- Kamu kesiminin büyüklük hedefi belirlenir iken kamu yatırımları ile özel sektör yatırımları arasındaki tamamlayıcılık ilişkisi göz önünde bulundurulmalı ve kamu kesiminin yatırım potansiyeli "devleti küçültme" doğmasına feda edilmek yerine, ekonominin stratejik büyüme hedeflerine göre saptanmalıdır;
- Yurt içi borç stokunun mali sisteme ve giderek tüm reel ekonomiye olan yükünü azaltmak için Hazine, Merkez Bankası ve bankacılık kesimi arasında, borcun vadesini uzun döneme yayan ve bu borcun reel faiz yükünü düşüren bir düzenlemenin (konsolidasyonun) yöntemleri araştırılmalıdır. İç borcun konsolidasyonu ancak sermaye hareketleri üzerine getirilen kontroller ile birlikte ele alınabilir. Bu seçenek dışında 2001'i orta-uzun dönemde yeniden istikrarlı büyüme patikasına dönüştürecek başka bir çıkışın olmadığı bilinmelidir;
- Dış ticaret politikaları selektif ve stratejik kalkınma hedeflerine uygun olarak yeniden yapılandırılmalı; topyekün bir açık ekonomi uygulaması yerine, ulusal ekonominin sanayileşme ve stratejik girdi ve teknoloji transferi hedeflerini gözetilen bir programa kavuşturulmalıdır.



TÜRKİYE EKONOMİSİ VE KRİZLER

Doç.Dr. HAYRİ KOZANOĞLU
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
İNGİLİZCE İKTİSAT BÖLÜMÜ

Krizin Tarihsel Arka Planı

Hatırlanırsa egemen kesimler 12 Eylül Darbesi ile birlikte 24 Ocak kararları'nı emek kesimine dayatacak sükun ortamını tesis etmişlerdi. 70'lerin hızlı büyüme-yüksek istihdama dayanan, sabit döviz kuru, korunan iç pazar, düşük faiz ve yoğun kamu desteği ile yürütülen ithal ikameci birikim modeli tıkanmıştı. Kendini önce döviz kıtlığı, sonra şiddetli bir borç krizi ile gösteren tıkanma o yıllarda da bir IMF istikrar programıyla aşmaya çalışılmıştı.

12 Eylül Rejimi'nin işçi sınıfı hareketini ve toplumsal muhalefeti darmadağın etmesi ekonomik programın uygulanışını kolaylaştırmıştı. Belki hatırlatmaya gerek yok ama, IMF o zaman da uluslararası sermayenin, özellikle finans sermayesinin çıkarlarını temsil ediyordu ve temel amaç Türkiye'nin döviz kazanma kapasitesini arttırarak ertelenen dış borçlarını geri ödeyebilmesini sağlamaktı. Özal IMF'nin talep ettiğinden de keskin bir devalüasyonla 1 Doları 100 TL'ye yükselterek önce sadakatini, sonra da ülke-



nin ihracatta rekabet gücünü arttırmaya verdiği önemi göstermiş oldu. İşçi ücretlerinin bastırılmasının sağladığı elverişli ortamda ödemeler dengesi krizini ihracata yönelik büyümeyle aşmayı amaçlayan, dış ticaretten başlayarak uzun vadede topyekün liberalleşmeyi hedefleyen bir ekonomik program uygulanmaya başlandı. Bu model düşe kalka kamunun altyapı yatırımlarının ekonomik büyümeye hız kazandırması, bu projeleri üstlenen Özalcı müteahhitlerin büyük vurgunlar vurup ANAP'ın çıkar ilişkilerinin çekirdeğini oluşturmasıyla 1989a kadar sürdü. Özellikle dış borç servislerinin hiç aksatılmaması nedeniyle Özal uluslararası finans çevrelerinin teveccühlerine de mahzar oldu. Derken 1989'da model hem politik, hem ekonomik, hem de kurumsal tıkanmaya uğradı. Bahar eylemleriyle işçi sınıfı varlığını hissettiren, 1989 yerel seçimlerinde ANAP'ın aldığı yenilgi, Özal'ın "Çankaya'nın şişmanı, işçinin düşmanı" sıfatına müstahak görülmesi, emek kesimine artık eski katı tavrın sökmeyeceğini göstermişti. ANAP'ın, zaten ABD başta olmak üzere tüm uygulamaları fiyaskoyla sonuçlanan arz yönlü ekonominin alaturka bir versiyonunda ısrar etmesi, diğer bir deyişle sermayeden vergi almadan ekonominin çarkını döndürme gayreti geriye tek bir seçenek bıraktı: *artan kamu harcamalarının borçlanarak finanse edilmesi*. Bu uygulama uluslararası sermayenin yeni dönem stratejisine de tam denk düşüyordu. 32 Sayılı Kararname ile sermaye hareketlerine tam bir serbestlik getirilerek yabancıların Hazine kağıtları alabilmesi, böylelikle kamu açıklarının dış fonlarla finanse edilebilmesi mümkün olacaktı. 1980-89 arasında ki birikim modeli vergi iadeleri, teşvikler yoluyla özel sektöre kaynak transferi yapılmasını, yeni girişimci sınıfın dinamizmiyle Özal'ın hülyası transformasyonun gerçekleştirilmesini amaçlıyordu. Türkiye biraz ayakları üzerinde

doğrulunca uluslararası sermaye de bu yağmanın kapsama alanı içine girme talebini yükseltmeye başladı. Söz ettiğimiz 32 Sayılı Kararname, finansal piyasalardaki tüm fırsatları uluslararası sermayeye de açıyordu. İşte bu adımla daha sonra ardı ardına yaşayacağımız finansal krizlerin tohumları atılmış oldu. Ama isterseniz Kasım 2000 krizinin detaylarına girmeden önce, dünyada yaşanan benzer deneyimleri biraz hatırlayalım.

Finansal Krizler Tüm Dünyada Yaygınlaşıyor

Sabit döviz kurlarına dayanan Bretton Woods sistemi çöktükten sonra, küresel sermaye akışlarındaki hızlanma gerek büyük kapitalist ülkelerde, gerekse az gelişmiş ülkelerde sık sık finansal krizlere yol açtı. Bankacılık sistemini çökerten yerel krizler, finansal piyasalardan kaynaklanan ülkeden ülkeye bulaşan uluslararası krizler, dış borç krizleri ve en yaygın gözlenen döviz krizleri birbiri ardına yaşandı. Deneyimler az gelişmiş ülkelerin finans piyasalarında yaşanan krizlerin döviz krizlerine dönüştüğünü gösterdi. Aynı şekilde döviz hücumu veya yabancı sermaye kaçışlarıyla kendini gösteren krizlerde iç finansal piyasalarda çalkantılara yol açtı. Halbuki sanayileşmiş ülkelerde döviz krizleri ve yerel finansal krizler bulaşma etkisi yaratmadan kontrol edilebildi. Bu durum Türkiye'nin de aralarında bulunduğu Güney ülkelerinde dış borçların yüksekliği ve dolarizasyon etkisiyle açıklanabilir. Örneğin İngiltere, İtalya ve Fransa'da 1992-93'te yaşanan, George Soros a dünyanın en ünlü spekülâtörü unvanını kazandıran döviz krizleri büyük maliyetlere rağmen bankacılık ve finans sistemine sıçramadan atlatılabildi. Aynı şekilde ABD'de 80'li yılların başındaki bankacılık krizi, 87'de ki borsa krizi ve 94'te tahvil piyasalarının çöküşü döviz piyasalarında bir etki yaratmadı. Halbuki 94 Meksika

krizi, 80'li yılların başındaki Latin Amerika krizi ve nihayet 1997 Asya krizi hem döviz, hem de bankacılık sistemini şiddetle vuran topyekün bir kriz niteliği taşıdı. Asya krizi döviz borçlularının özel sektör olması anlamında bir ayırt edici özellik sergiledi. Tüm bu krizlerin ortak noktası ekonominin özellikle finansal sektörün liberalleşmesinin hemen ardından patlamalarıdır. Özellikle finans piyasalarının kuralılaşması anlamında deregülasyon ve sermaye akışlarının liberalleşmesi sonrası neredeyse kaçınılmaz şekilde finansal krizler ortaya çıkmaktadır. Çoğu ülkede yaşanan, sermaye hesabının liberalleşmesiyle hızlı döviz girişlerinin gerçekleşmesi, faizlerin düşmesi, böylelikle yabancıların tasarruflarıyla hızlı bir yatırım ve tüketim dönemine girilmesidir. Böylelikle hızlı bir büyüme temposu yakalanmakta, döviz arzının artışıyla yerel para değerlenmekte, ucuzlayan ithal malları iç piyasayı doldurmaktadır. Özellikle zengin ve üst orta sınıflar sık sık yurt dışı seyahatlere çıkmakta, en prestijli markaları tüketmekte, ülkede bir dolcevita (tatlı hayat) dönemi yaşanmaktadır. Bu arada cari işlemler açığı artmaktadır. İşte bu sürecin daha fazla devam edemeyeceğini düşünen yabancı sermaye ülkeyi terk etmeye, devalüasyonun kapıda olduğunu hisseden yurt içi büyük sermaye fonlarını döviz kaçırıp güvenli limanlara çark etmeye başlayınca, döviz rezervleri azalmaya yüz tutar, süreci yavaşlatmak için son çare faizler yükseltilir. Bu durum bankacılık sistemi bilançolarında şiddetli bir bozulmaya neden olur ve sonunda finansal krizler patlar; dövizlerdeki kanama durdurulamaz, büyük bir devalüasyon yapılır ve IMF'nin imdada çağrılmasıyla perde kapanır. Krizle karşılaşan ülkenin uluslararası sermaye karşısında yeni tavizler verdiği, her zaman olduğu gibi emekçi sınıflardan kemer sıkmasının beklendiği, büyümenin durduğu, işsizliğin fırladığı bir durgunluk dönemine gi-

rilmektedir. Az gelişmiş ülkelere hızlı sermaye girişleri sanayileşmiş ülkelerde ekonominin daraldığı, sıcak paranın gidecek yer aradığı, uluslararası finansal piyasalarda fon fazlasının ortaya çıktığı dönemlere rastlar. Şartların değişmesi, örneğin ABD'de faizlerin yükselmesi sermaye kaçışını, dolayısıyla krizleri tetikleyici bir etki yapabilir. Yakın dönemde yaşanan Asya, Rusya, Brezilya krizleri aralarındaki farklılıklara karşın önce hızlı sermaye girişleri, ardından seri sermaye çıkışları şeklindeki genel şemaya uygun gelişti. Rusya ve Asya'da kriz bankacılık kesimine sıçrarken, Brezilya'da özellikle dövizde endeksli hazine kağıtları büyük tehlike oluşturdu. IMF'nin telaşa sağladığı 40 milyar dolarlık fonun arkasında Brezilya'ya yatırım yapan fonları kurtarma kaygısının yattığını unutmamak gerek. Brezilya'da 1997'de enflasyonun neredeyse sifıra yaklaştığı bir konjunktürde aylık %4.5 faizlerle, daha sonra 1998'de aylık faizler hala %3.3 ün üzerinde seyrederken döviz kurunu korumak, daha doğrusu devalüasyonu geciktirmek için büyük gayret sarf edildi. Böylece yerli ve yabancı finans sermayesine devalüasyona hazırlık yapma zamanı tanındı, bu arada izlenen çok sıkı maliye politikasıyla ekonomi 1998'de %2 daraldı. Ardından 1999 Ocak ayında devalüasyon geldi. Özellikle döviz bazındaki varlıklara yönelerek devalüasyon beklentisine giren bankalar bu süreç sonunda büyük kârlar devşirdi. Devalüasyondan sonra IMF hala sıkı bütçe politikası ısrarını sürdürüyor, CSMH'nin %3.2 si kadar temel bütçe fazlası vererek iç ve dış borçlarının faiz ödemelerini aksatmaması için Brezilya'ya baskı yapıyordu. Brezilya üzerinde önemle durmamızın nedeni, IMF desteğiyle rezervlerin güçlendirilip finans sermayesine devalüasyondan önce yerel paradan tahliye olanağı tanınması, sıkı bütçe politikasıyla borç faizlerinin aksatılmaması için ekonomik büyümenin feda edilmesidir. Ne yazık ki Türkiye için

de benzer bir stratejiden şüphelenmeyi gerektiren çok neden bulunuyor.

Kasım Krizi Sürpriz mi?

Kasım ortasında başlayan finansal krize dönersek;Türkiye'nin IMF desteğinde uyguladığı istikrar programı TL'sinin 1 Dolar+0. 77 Euro'dan oluşan sepete karşı bir yıl içinde sadece %20 değer kaybetmesine, teknik jargonla nominal döviz kuru çıpasına dayanıyordu. Merkez Bankası bir "para kurulu" gibi çalışıyor, ülkeye döviz girişi olunca piyasaya TL sürüyor, döviz çıkışları artınca da TL çekerek döviz talebini karşılıyordu. Döviz talebi artınca piyasadaki para arzı daralacak, böylelikle yükselen faizler sayesinde kaçan dövizler ve/veya yeni fonlar cezbedilecekti. Böylece sistem otomatiğe bağlanmış oluyordu. Bu sistemle Merkez Bankası kredi mekanizmalarıyla ekonomik büyüme, istihdam gibi ekonomi politikası araçlarından tamamen koparak bağımsızlığını kazanmış oluyordu. Zaten IMF'ye verilen yeni Niyet Mektubunda Merkez Bankasının tek amacı fiyat istikrarını sağlamak şeklinde tanımlanıyordu. Diğer bir deyişle Merkez Bankası halkın talep ve çıkarlarından bağımsızlaşıyor, uluslararası sermayenin sigortası haline geliyordu. İşin toplumsal yönünü bir yana bırakıp krizin teknik açıklamasına dönersek; sermaye akışları, döviz kurları ve faizlerden sadece birini kontrol edebilirsiniz. IMF programı uyarınca döviz kurlarını çıpaya bağladığınıza göre, sermaye girişlerinin seyri faiz oranlarını belirleyecekti. 2000 yılı başında, Türkiye'nin 1999 yılındaki ekonomik daralma nedeniyle ödemeler dengesi sorunları yaşamadığı bir dönemde uygulanmaya başlanan programla birlikte başlayan döviz girişleri, söz konusu mekanizmanın çalışmaya başlamasıyla faizleri iyice aşağı çekti. Estirilen aşırı iyimser rüzgarlarla fonlama maliyetleri iyice düştü ve daha Sonra batan, Demirbank başta olmak üzere bir çok piyasa

oyuncusu enflasyonun Ve faizlerin daha da düşeceği inancıyla Hazine kağıtlarını kapıştılar. Faizlerdeki şok düşüş otomobil, dayanıklı tüketim mallarının başı çektiği hızlı bir tüketim dalgasına, buna bağlı olarak yatırımların da hızlanmasına neden oldu, talepteki sıçrama enflasyon hedeflerinin tutturulmasını imkansızlaştırdı. Zamanla enflasyon hedeflerinin tutturulamayacağını iyice belli olması, dolayısıyla TL'sinin döviz sepetine karşı değer kazanması, Türkiye'nin AB karşısında dış ticarette rekabet gücünün Euro'nun değer kaybıyla azalması, artan dünya fiyatları nedeniyle petrol faturasının kabarmasını getirdi. Cari açık yıllık 10 milyar dolar noktasına sürüklenmeye başladı. Bu da piyasaların risk algılamasını sıçrattı. Böylece faizler yükselirken, düşük faizle Türkiye standartlarında uzun vadeli (1 yıl civarında) Hazine kağıdı alan bankaların bilançolarındaki bozulma yaratarak faizleri daha da yükseltti ve "Kara Çarşamba" denilen 22 Kasım günü geldi çattı. Kısa sürede ülkeden 7 milyar dolar döviz çıkışına neden olan, gecelik faizlerin % 1500 lere fırlamasıyla sonuçlanan kriz aslında son yıllarda dünyada sık sık gördüğümüz finansal krizlerden birisiydi.

Sıcak para diye de adlandırılan kısa süreli spekülasyon fonlar ülkeyi terk etmiş, bir devalüasyon yapmadan vartayı atlatma gayreti de finansal sistemi enkaza çeviren bir krize neden olmuştu. Yukarıda anlattığımız o çok güvenilen mekanizma işlememiş, yükselen faizlerin Kaçan parayı cezbetmesi yerine, aksine yeni çıkışlara neden olması krizi getirmişti. Böylece sistemin bir korunma mekanizması, diğer bir deyişle B planı olmadığı anlaşılmış, piyasa çevrelerinde pek muteber sayılmayan Korkut Boratav, Oktar Türel gibi iktisatçıların spekülasyon atakları karşısında bu sistemin ayakta kalamayacağına ilişkin uyarıları haklı çıkmıştı. Diğer bir deyişle Türkiye döviz sıkıntısı çekmediği bir Dönemde IMF reçeteleriyle ödemeler dengesinden kay-

naklanan bir krize sürüklenmişti. Daha sonrası biliniyor. 18 Aralık tarihli 4. Niyet Mektubu IMF'ye verildi. Daha doğrusu IMF'nin Türkiye'ye ilişkin niyetlerini içeren mektuba Recep Önal , "tebellüğ ettim" babında imzasını attı. Ecevit'in ağzından hükümetin tüm dış Kredileri garanti ettiği açıklandı. Bir Kez daha devlet özel sektörün borçlarının altına giriyor, IMF ise uluslararası bankaların alacaklarını Türkiye'ye Açtığı 7.5 milyar dolarlık ek rezerv kolaylığı ile garanti altına alıyordu. Türkiye'nin, değerlendirilen TL'sine karşı devalüasyon yapması enflasyonu düşürme programının iflasi olacaktı. Benzer bir program uygulayan Arjantin de şu ana kadar devalüasyona başvurmadan para kurulu uygulamasını sürdürmüş maliyet yılda %6 ya varan ekonomik küçülme olmuştu. Türkiye şimdi bu riski almış görünüyor. Eğer yeni bir panik olursa IMF'den gelen 7.5 milyar dolarlık yeni cephaneye ülkeyi terk edecek sermaye açısından güvence sağlanmış durumda. Diğer yandan Çalışma Bakanı Yaşar Okuyan'ın çalışanların zorunlu tasarruf kesintilerinin şimdilik ödenemeyeceğini söylemesi aslında devletin temerrüt durumuna düşmesi anlamına geliyor. Bu açıklamalar uluslararası piyasalarda panik yaratmak bir yana hükümetin kararlılığının bir ifadesi olarak olumlu yorumlanıyor. Çalışanların zorunlu tasarruflarına Hazineden para bulunamazken, bankacılık kurtarma operasyonu kapsamında BDDK'na 6.2 milyar dolar, kamu bankalarına da görev zararları karşılığı 6 milyar dolarlık Hazine kağıdı vermenin Hazineyi fazla zorlamayacağı yorumu yapılabiliyor. Kriz sonrasında ekonomi büyük olasılıkla durgunluğa sürüklenecek;hem ithal mallarına talebin düşmesi, hem de iç talebin gerilemesi nedeniyle üretimin ihracata yönelmesi sonucu 2003 de cari açık sorunu hafifleyecek. Faizler biraz gerilese bile %23-24faiz oranı varsayımıyla hazırlanan bütçe hedeflerinin tutturulması imkansız görünü-

yor. Bu da daha fazla borçlanma daha yüksek faiz demek. Brezilya, Arjantin örnekleri yüksek faiz ortamında, işsizlik, ekonomik daralma pahasına enflasyonun düşürülebildiğini gösteriyor. 2001 yılını da Türkiye enflasyonu yeniyor! sloganıyla geçirmeye hazırlıklı olalım.

Ek niyet mektubu kamu varlıklarının ne pahasına olursa olsun satılması, doğrudan yabancı sermaye girişlerine sonsuz taviz verilmesi, kamu işçilerinin toplu sözleşmeleri başta olmak üzere emek gelirlerinin düşük tutulması, tarımda bu yıl şekerpancarından, buğdaya tüm üreticilerin mağdur edilmesi, sosyal güvenlik sistemini özelleştirecek yeni adımlar atılması, enerji piyasasının tamamen özelleştirilmesi gibi hükümler içeriyor.

Toplumsal muhalefetin, emek hareketinin, tarım üreticilerinin silkinip, ülkenin tüm ekonomik faaliyetlerini uluslararası finans sermayesinin taleplerine endeksleyen bu hükümete gereken cevabı verememesi halinde niyet mektubundaki hükümlerin birer birer hayata geçme tehlikesi bulunuyor.



EMEK POLİTİKALARI SEMPOZYUMUNA SUNULAN RAPOR

TÜRK-İŞ

(TÜRKİYE İŞÇİ SENDİKALARI KONFEDERASYONU)



TÜRK-İŞ'in yaşamakta olan krize karşı önlemleri, TÜRK-İŞ'in 1-5 Aralık 1999 tarihinde toplanan 18. Genel Kurulu'nda oybirliğiyle alınan kararlarda ve Başkanlar Kurulu kararlarında ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Türkiye'nin bugün karşı karşıya bulunduğu kriz, Türkiye'de onyıllardır uygulanan sermaye yanlısı politikaların, 24 Ocak 1980 tarihinden beri uygulanan IMF – Dünya Bankası politikalarının, ülkemizdeki yağmanın, talanın ve yolsuzlukların ve hükümetlerin yanlısı politikalarının bir sonucudur. Krizi çalışanlar, emekliler, işsizler yaratmamıştır. Krizin sorumluları, IMF – Dünya Bankası'nın yeni önerilerine destek verenlerdir.

Bu krizden kurtulmanın ve benzeri krizlere yeniden girmemenin yolu, öncelikle kamu kesiminin hızla yeni kaynak yaratmasından geçmektedir.

Bu amaçla, önce kayıt-dışı sektör kayıt altına alınmalıdır. Kayıt-dışı sektörün kayıt altına alınmasında ve vergi kaçığının önlenmesinde, çalışanların sendikali olmasının büyük katkısı olacaktır. Bunun için de, tüm ücretlilere iş güvencesinin sağlanması, işsizlik sigortasının geliştirilmesi ve işkolu toplu iş sözleşmesi sisteminin yasalaştırılması gereklidir.

Ayrıca, herkesten geliri ve serveti ile orantılı bir vergi alınmalı; vergi kaçakçılığı önlenmeli; vergi istisnaları azaltılmalı; dersane ve vakıf gibi kuruluşlara tanınan muafiyetler kaldırılmalıdır.

Fedakarlığı, yapması mümkün ve gerekli olanlar yapılmalıdır.

Bu konularda, 1-5 Aralık 1999 günleri toplanan 18. Genel Kurulumuzda alınan kararlar şöyledir:

"İş güvencesinin olmadığı koşullarda tek başına işsizlik sigortası büyük eksiklikler taşımaktadır. İş güvencesi sağlanmalı ve mevcut işsizlik sigortası, hak kazanma koşulları, hak düşürücü nedenler, işsizlik ödeneğinin miktarı ve süresi konularında Avrupa Birliği standartlarına uygun hale getirilmelidir. İşsizlik sigortasının sona ermesi durumunda devlet sosyal yardım yapılmalıdır. (Madde 59)

"Hizmet akdinin işveren tarafından geçerli bir nedene dayanmadan tek taraflı olarak feshedilmesine engel olunmalıdır. Bu konuda Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Türkiye tarafından onaylanmış 158 sayılı Sözleşmesi'nin gerekleri iç mevzuatımıza yansıtılmalıdır. İşten çıkarmanın geçerli bir nedene dayanmaması durumunda verilecek yargı kararıyla sözkonusu işçi işe geri döndürülebilmelidir. (Madde 89)

Kayıt-dışı ekonomi ve vergi kaçakçılığı önlenmeli, vergi kaçırıcılara devlet malını çalanlarla aynı ceza verilmelidir. (Madde 43)

"Yabancıların ülkemizde kaçak olarak çalışmaları önlenmelidir. Özellikle İncirlik Hava Üssündeki kaçak yabancı işçi istihdamına kesinlikle engel olunmalıdır. Kaçak işçi çalıştırmanın, bordroda düşük ücret ve kısa çalışma süresi göstermenin cezası artırılmalıdır. Kaçak işçilik, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, SSK ve Maliye Bakanlığı'nın sendikalarla birlikte yapacakları çalışmayla, önlenmelidir. Gazetecilik işkolunda "stajyer gazeteci" adı altında kaçak işçi çalıştırılması ile "telif hakkı" uygulamasının suistimali önlenmelidir. (Madde 72)

"Sendikasılaştırmanın bir aracı olarak kullanılan taşeronluk önlenmelidir. Günümüzde, 94 sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesi, ilgili Bakanlar Kurulu kararı ve kamu kesimi toplu iş sözleşmelerine konan hüküm uyarınca, kamu kurum ve kuruluşları tarafından ihaleyle yaptırılan tüm işlerde, işkolunda bağlanmış toplu iş sözleşmesinin ücretlere ve diğer konulara ilişkin hükümlerinin sendika üyesi olmasalar dahi taşeron işçilerine ve fason olarak iş yapan işyerlerinin işçilerine uygulanması sağlanmalıdır... (Madde 73)

"Sermaye ve tarıma sağlanan vergi ayrıcalıkları ve istisnaları kaldırılmalıdır. Vergi yükü, kazanç ve servete göre adaletli bir biçimde dağılmalıdır. Başta spekülâtörler, rantiyeler, büyük toprak sahipleri, büyük tüccarlar, ithalat ve ihracatçılar ve bankacılar olmak üzere tüm sermaye ve servet sahipleri etkili bir biçimde vergilendirilmelidir. İşçilerin ve memurların sırtındaki gelir vergisi ve dolaylı vergi yükü azaltılmalıdır. Asgari ücret miktarı kadar gelirden vergi kesilmemelidir... (Madde 44)

Ülkemizin kaynakları zengindir. Ancak, bu kaynakların kullanılmasında yaşanan talan, yağma, yolsuzluklar ve israf, kamu açıklarının büyümesine ve borçlanmaya neden olmaktadır. İç ve dış borçlanma ise, yıllık yüzde 194 faizli son borçlanmada da görüldüğü gibi, ülke kaynaklarını bir avuç yerli ve yabancı sermayedara aktarmaktadır.

Kaynakların ülkemiz yararına kullanılabilmesi için, yolsuzluklarla etkili bir biçimde mücadele edilmeli, banka batıran ve soyanların üzerine, bu kişiler kim olursa olsun, kararlı bir biçimde gidilmeli, batık bankalar tasfiye edilmelidir. Özelleştirme yağması ve talanı durdurulmalıdır. Kamu kesiminin ve KİT'lerin sorunları, sosyal taraflarla görüşmeler yoluyla çözümlenmeli, yönetime katılma teşvik edilmelidir. Her türlü haksız kazanç ve kamu kesimindeki israf önlenmelidir. Milletvekili lojmanları satılmalı, milletvekili sayısı ve Meclis'in personel sayısı azaltılmalıdır. Köşe dönmeçiliği ve bireyciliği teşvik eden anlayışlardan vazgeçilmeli, ülkesinin, halkının ve toplumun çıkarlarını ön planda tutan, emeğe saygı temel alan anlayış yerleştirilmelidir. Devletin ekonomiye müdahale araçları güçlendirilmeli, ulusal egemenliğin araçları, ulusötesi sermayenin deneti-

mine sokulmamalı, yatırımcı ve üretimi demokratik sosyal devlet güçlendirilmelidir.

Genel Kurulumuzda bu konuda alınmış olan kararlar şöyledir:

"Başta kamu kurum ve kuruluşları olmak üzere, tüm işletmelerde çalışanların yönetime etkin katılımı sağlanmalıdır. Ekonomik ve Sosyal Konsey demokratikleştirilmesi ve kuruluşu ve işleyişi kanunla düzenlenmelidir. (Madde 16)

"Emek en yüce değerdir. Çalışanlar ve emekliler, toplumda hak ettikleri saygın yere sahip olmalıdır. (Madde 13)

"Toplumda, köşeyi dönmeci ve bireyci anlayışlar değil, halkın ve ülkenin çıkarlarını ön planda tutan ve örgütlü davranmayı savunan anlayışlar hakim kılınmalıdır. (Madde 14)

"Ülkede ve devlet yönetiminde israf, yolsuzluk, rüşvet, hırsızlık önlenmelidir. (Madde 31)

"Türkiye'nin gelişmesi ve güçlenmesi ve halkımızın sorunlarının çözümü, kendi çıkarlarına herşeyin üstünde öncelik tanıyan işverenlerin denetimindeki piyasa kurallarına bırakılmamalıdır. (Madde 25)

"Devlet, ülke kalkınmasını demokratik planlama yoluyla yönlendirmelidir. Devlet, ülkenin ve halkın çıkarlarını gözönüne alarak, piyasaya aktif bir biçimde müdahale etmeli ve piyasayı yerli ve yabancı tekelleri işletmelerin hakimiyetine bırakmamalıdır. Devlet, büyük işletmelerin kendi aralarında çeşitli biçimlerde anlaşarak piyasayı denetimleri altına alma girişimlerini önlemelidir. (Madde 26)

"Devlet, sosyal adaletin sağlanması doğrultusunda fiyatlara ve üretilen mal ve sunulan hizmetlerin kalitesine gerekli müdahalelerde bulunmalıdır. (Madde 27)

"Fabrikalar, bankalar, büyük ticarethaneler, büyük araziler ve çok miktardaki gayrimenkul üzerindeki bireysel tasarruf hakkı,

ülkenin ve halkın çıkarları gerektirdiğinde, demokratik bir biçimde denetlenmeli ve ülkenin ve halkın çıkarları doğrultusunda yönlendirilmelidir. Devlet, aşırı kar peşinde koşanları denetim altına almalıdır. (Madde 28)

"Türkiye'de yaşayan vatandaşlarımızın yurtdışındaki mal varlığı ve banka hesapları tespit edilmeli, kamuoyuna açıklanmalı ve vergilendirilmelidir. (Madde 29)

"Çeşitli dönemlerde iktidardaki siyasal partilerin çıkarları doğrultusunda yönetilen, birer arpalık olarak kullanılan ve sermayeyi desteklemek amacıyla kurulup işletilen kamu kurum ve kuruluşları, özerk ve demokratik bir yapıya kavuşturularak, halkımıza hizmet eder hale getirilmelidir. KİT'lerin yönetimi demokratik ve özerk bir yapıya kavuşturulmalı ve çalışanların Yönetim Kurulu üyeliği dahil, yönetime etkin şekilde katılımı sağlanmalıdır. (Madde 34)

"KİT'lere yeni kaynaklar aktararak, bu işletmelerin gelişkin teknoloji, verimli ve etken kuruluşlar haline gelmeleri sağlanmalıdır. (Madde 35)

"Ulusal savunma ile doğrudan ilgili sanayiler kamunun mülkiyetinde ve demokratik yönetiminde bulunmalıdır. (Madde 36)

"Ülkemizin önemli doğal kaynakları, çalışanların etkin yönetime katılımıyla, kamu kurum ve kuruluşları tarafından işletilmelidir. Kıyılar kamu mülkiyetinde olmalı ve ormanlar kamu mülkiyetinde kalmalıdır. (Madde 37)

"Enerji, bir kamu hizmeti olarak devletçe üretilmeli ve devletçe dağıtılmalıdır. Kamu işletmeleri eliyle çağdaş teknoloji, deniz ve demiryolu ulaştırmacılığı geliştirilmelidir. Kamu hizmeti niteliğindeki posta ve telefon hizmetleri kamu kurum ve kuruluşları tarafından yerine getirilmelidir. (Madde 38)

"Türkiye Cumhuriyeti'nin ekonomik ve siyasal bağımsızlığının ana dayanaklarından olan kamu iktisadi teşebbüsleri, özelleş-

tirme adı altında değerlerinin çok altında fiyatlarla yerli ve yabancı kişi ve kuruluşlara yağmalanmamalı, sendikasılaştırmanın ve işçileri köleleştirmenin bir aracı olan özelleştirme durdurulmalıdır. Günümüzde ulus-devletin ve vatandaşla Devletimiz arasındaki bağın daha güçlendirilmesinin ana araçlarından olan kamu kurum ve kuruluşlarının ve KİT'lerin özelleştirilmesi durdurulmalı ve engellenmelidir. Özelleştirmelerin iptaline ilişkin yargı kararları uygulanmalıdır. Yanlış siyasi kararlar nedeniyle veya sermayeyi desteklemek amacıyla uygun olmayan yerlerde ve geri teknolojiyle kurulan ve yeni teknoloji kullanılması sağlayacak yatırımlarla rasyonel hale getirilmesi olanaklı olmadığı, demokratik yapı bir ekonomik ve sosyal konseyde görüşülüp karara bağlanarak tespit edilecek kamu işletmeleri, bir süreç içinde elden çıkarılmalı veya tasfiye edilmelidir. Bu işyerlerindeki işçiler başka kamu işyerlerine yerleştirilmelidir. Bu kararda yalnızca sözkonusu işletmenin karı veya zararı değil, bu işletmenin ülke ekonomisine, yöre ekonomisine ve toplumsal hayata doğrudan ve dolaylı olumlu etkileri de gözönünde bulundurulmalıdır. (Madde 39)

"Çay ve tütün gibi küçük üreticilik için önemli alanlarda kamu tekeli yeniden kurulmalıdır. (Madde 40)

"Kamu kurum ve kuruluşları özel sektöre fason üretim yaptırma uygulamasını asgariye indirmelidir. Kamu kurum ve kuruluşları ellerindeki makine ve teçhizatı geliştirerek ve etkili bir biçimde kullanarak, emanet işleri artırmalıdır. (Madde 41)"

Türkiye'de üretim, üretkenlik, istihdam ve ihracat artırılmalıdır. Yerli üretimin tüketimi teşvik edilmelidir. Herkes öncelikle yerli malı kullanılmalıdır. İthal edilen her mala döviz ödenmektedir. Ülkemizin ise, kalkınmanın temeli olan yatırımlar için dövizle ihtiyacı vardır. İthal edilen her ürün, ülkemizde birçok fabrikanın üretimini düşürmekte ve hatta bunların kapanmasına yol açmakta, Türkiye'de istihdam alanını daraltmakta, işçilerin işsiz kalmasına yol açmakta, köylünün yoksullaşmasına ve göçe neden olmaktadır. "Bir ben yerli malı kullansam ne olur, kullanmasam ne olur" düşüncesi terk edilmeli-

dir. Tam üyeliğin gerçekleşmemesi durumunda, ülkemizi açık pazar haline getiren gümrük birliği ilişkisi gözden geçirilmelidir. Üretken yatırımlar teşvik edilmeli, tarım ve hayvancılık desteklenmelidir.

Genel Kurulumuzda bu konuda alınmış olan kararlar şöyledir:

"Türkiye Cumhuriyeti'nin Misak-ı Milli sınırları içindeki bütünlüğü ve bağımsızlığı özenle korunmalı, uluslararası tekelleri sermayenin sözcüsü ve beyni IMF'nin ve Dünya Bankası'nın ülkemizin bağımsızlığını zedeleyici tavırlarına karşı çıkılmalıdır. Çoktarafli Yatırım Anlaşması (MAI) imzalanmamalı, günümüzün kapitülasyonları olan "imtiyaz sözleşme ve şartlaşmalarında uluslararası tahkim" reddedilmelidir. Türkiye'nin Avrupa Birliği ile ilişkilerinde ve genel olarak dış ilişkilerimizde, ulusal çıkarlarımıza zarar verebilecek, ulusal onurumuza gölge düşürebilecek veya bütünlüğümüzü ve bağımsızlığımızı tehdit edebilecek tutum ve davranışlardan kesinlikle kaçınılmalıdır. (Madde 3)

"Türkiye, Avrupa Birliği'nin eşit koşullarla tam üyesi olmalı, Avrupa Birliği ile olan ilişkiler bu anlayışla biçimlendirilmelidir. İthal ürünlerin yerli sanayimizi yok etmesine izin verilmemeli, gümrük birliğinin sakıncalarını giderici önlemler alınmalıdır. (Madde 45)

"Yerli ürünlerin kullanımını özendiren politikalar izlenmelidir. (Madde 41)"

IMF ve Dünya Bankası tarafından önerilen programların tek amacı, Türkiye'nin borçlarının düzenli olarak ödenmesidir. Bu programlar Türkiye'nin hiçbir sorununu çözmemiş, halkımızda büyük kaygılar ve tepkiler yaratmıştır. Türkiye'de krizin kalıcı bir biçimde aşılabilesinin yolu, halkımızın temsilcisi olan kuruluşların da hazırlanmasına katılacağı gerçekten ulusal bir programdan, siyasilere yeniden duyulacak güvenden, sosyal devletin sağlayacağı istikrardan ve ekonomik canlanmadan geçmektedir. Ayrıca, kamu borçları yeniden yapılandırılmalı, Türk Lirası güvenilir bir para birimi yapılmalı, kısa vadeli sermaye hareketleri devletin denetimi altına alınmalıdır.

Genel Kurulumuzda bu konuda alınmış olan kararlar şöyledir:

"Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü gibi kuruluşlar, işçi temsilcilerinin de katılımıyla Uluslararası Çalışma Örgütü benzeri bir yapıya kavuşturulmalı ve demokratikleştirilmelidir. Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası tarafından gelişmekte olan ülkelere dayatılan biçimiyle istikrar ve yapısal uyum politikaları uygulamasından vazgeçilmelidir. 1980'li yıllardan bu yana, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda uygulanan ve sermayenin uluslararası çıkarlarına öncelik tanıyan ekonomik politikalar terkedilerek, insana öncelik veren ve sosyal devlet anlayışına dayalı ekonomik politikalar benimsenmelidir... (Madde 21)

"Gelişmekte olan ülkelerin iç ve dış borçlarının bu ülke ekonomilerini ipotek altına alan yükünün ortadan kaldırılması için uluslararası ve ulusal düzeyde politikalar geliştirilmeli ve hayata geçirilmelidir. (Madde 22)

"Hükümet, Türkiye tarafından onaylanmış 122 sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesi hükümleri uyarınca, tam istihdam sağlamaya yönelik bir politika izlemeli, işsizlikle etkili bir biçimde mücadele etmelidir. Devlet, istihdam yaratıcı üretken ve verimli yatırımlar yapmalıdır. Özel sektörün yatırımlarının teşvikinde istihdam yaratma özelliğine öncelik tanınmalıdır. (Madde 23)

"Gelir ve servet dağılımı, aktif devlet müdahalesiyle, adaletli hale getirilmelidir. Hayatın her alanında sosyal adalet sağlanmalıdır. (Madde 24)

"Devlet, temel tüketim mallarına uygulayacağı sübvansiyonlarla, dar ve sabit gelirlileri desteklemelidir. (Madde 32)

"Aile toplumun temelidir. Devlet, her ailenin istihdam, konut, beslenme, sağlık, çocuk yetiştirme, eğitim ve ulaştırma konularındaki gereksinimlerinin karşılanmasında sorumluluk sahibi olmalı ve bu sorumlulu-

ğunu öncelikle yerine getirmelidir. (Madde 47)

"Kamu harcamalarında sosyal adaletin sağlanması ve sosyal devlet anlayışının gereklerinin yerine getirilmesine öncelik verilmelidir. Eğitim, sağlık, toplu konut, ulaştırma harcamalarının bütçe içindeki payı artırılmalıdır. (Madde 48)

"Sağlık hizmetleri devlet tarafından, parasız olarak sağlanmalıdır. Koruyucu hekimliğe önem verilmelidir. Sağlık personeli sayısı ve niteliği yükseltilmelidir. (Madde 49)

"Devlet bütçesinden eğitime ayrılan kaynaklar artırılmalıdır. Eğitim, devlet tarafından parasız olarak yapılmalıdır. Eğitim alanında özel teşebbüsün teşvik edilmesine son verilmeli, olanakları sınırlı öğrencilere yaygın bir biçimde ve yeterli miktarda burs sağlanmalıdır. (Madde 50)

"Kentlerde belediyelerin mülkiyetinde ve halkın denetimindeki toplu taşımacılık teşvik edilmelidir. (Madde 52)

"Kamu kurum ve kuruluşları tarafından üretilen malların ve sunulan hizmetlerin fiyatlandırılmasında, "sosyal devlet" anlayışı temel alınmalıdır. Tanzim satışları, sübvansiyonlar ve destekleme alımları gibi yollarla, gelir ve servet dağılımındaki büyük adaletsizliği azaltmaya yönelik girişimlerde bulunulmalıdır. (Madde 58)

"0-6 yaş grubu çocukların bakımı sosyal devlet anlayışıyla ele alınmalı ve yerel ve merkezi yönetimler bu amaca yönelik tesislerin kurulmasını, işletilmesini ve aile sahibi işçilerin hizmetine sunulmasını sağlamalıdır. (Madde 66)

"Sosyal güvenlik sosyal devlet anlayışıyla gerçekleştirilmelidir. Sosyal güvenliğin finansmanına devlet de katılmalı, sosyal sigorta primi işçi ve işveren payı azaltılmalıdır. Devlet, sosyal güvenliğin finansmanına katkıda bulunduğu oranda SSK yönetiminde temsil edilmelidir. SSK yönetimi demokratik ve özerk bir hale

getirilmelidir. SSK, karşılığında prim almadığı sosyal risklerden sorumlu tutulmamalıdır. SSK'nın müfettiş sayısı artırılmalı, müfettişlerin yetkileri ve denetimi daha etkili hale getirilmelidir. SSK, özel sosyal güvenlik kuruluşları, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur sigortalıları arasında yükümlülükler ve haklar konusunda uyum sağlanmalıdır. (Madde 76)

"Zorunlu emeklilik uygulamasına başvurulmamalıdır. (Madde 102)"

Siyasilere güven duyulabilmesi için milletvekili dokunulmazlığı yalnızca yasama görevi ile sınırlandırılmalı, Siyasi Partiler Yasası ve Seçim Yasası değiştirilmelidir. Sendikaların siyasi alandaki etkinliği ve gücü, demokratik bir süreçle artırılmalıdır.

Genel Kurulumuzda bu konuda alınmış olan kararlar şöyledir:

"Demokrasinin temeli örgütlü toplumdur. Şiddete dayanmamak, şiddeti savunmamak ve demokrasiyi ortadan kaldırmaya çalışmamak koşuluyla, her görüş ve düşünce serbestçe örgütlenebilmelidir. Toplumsal barışın ve huzurun ana dayanağı olan inanç, ibadet, düşünce ve örgütlenme özgürlüğü özgürce kullanılabilir. Siyasi Partiler Yasası ve Seçim Yasası demokratikleştirilmeli, milletvekili dokunulmazlığı yasama görevi ile sınırlı tutulmalıdır. (Madde 6)

"Meslek örgütleri bağımsız ve demokratik bir yapıya kavuşturulmalıdır. (Madde 20)

"Sendikacıların ve sendikaların siyasi alandaki faaliyetlerini kısıtlayan tüm yasaklama ve kısıtlamalar kaldırılmalıdır. TÜRK-İŞ, çalışanlar aleyhinde uygulama yapan hükümetler karşısında daha açık tavır alacak ve işçi sınıfının siyasi alandaki bağımsız gücünü daha da geliştirecek ve demokratik biçimde kullanacaktır. Çalışanların TBMM'de etkin bir biçimde temsilinin sağlanması için gerekli girişim ve çalışmalar yapılacaktır. (Madde 116)"

Ekonomik program, bir demokratikleşme ve ILO Sözleşmeleri ile uyum sağlama paketi ile birlikte gerçekleştirilmelidir.

Genel Kurulumuzda bu konuda alınmış olan kararlar şöyledir:

"12 Eylül döneminin anti-demokratik Anayasası ve diğer mevzuatı, sendikaların ve diğer demokratik kuruluşların da katılacağı bir tartışma sürecinde, evrensel demokrasi ilkelerine, onaylanmış uluslararası sözleşmelere ve tam üyelik için başvurduğumuz Avrupa Birliği standartlarına uygun hale getirilmelidir. Çoğulcu, özgürlükçü ve katılımcı demokrasi, tüm kurum ve kurallarıyla uygulanmalıdır. Demokrasinin ön şartı, temeli ve ana kıstası, sosyal adalet, işçi hakları ve sendikal hak ve özgürlüklerdir. (Madde 1)

"Ülkemizdeki çalışma mevzuatı bir bütün olarak Uluslararası Çalışma Örgütü'nün ilkeleri ve Türkiye tarafından onaylanmış Sözleşmeleri ile uyumlu hale getirilmelidir. (Madde 82)

"Avrupa Sosyal Şartı'nın Türkiye tarafından onaylanmamış olan maddeleri Bakanlar Kurulu tarafından derhal onaylanmalıdır. (Madde 83)

"Kamu kesiminde ve özel kesimde tüm ücretli çalışanların, Türkiye tarafından onaylanmış Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmeleri'nden kaynaklanan sendikalarda örgütlenme, toplu pazarlık ve grev haklarını kullanmalarının önündeki iç hukuk engelleri kaldırılmalıdır. (Madde 84)

"Kamu çalışanlarının Türkiye tarafından onaylanmış Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmelerinde yer alan sendikalaşma, toplu pazarlık ve grev haklarını kullanmalarının önündeki idari ve hukuksal engeller kaldırılmalıdır. (Madde 85)

"Tüm ücretli çalışanlar aynı hak ve özgürlüklere sahip olmalıdır. İşçi sınıfının ayrılmaz bir parçasını oluşturan memur ve sözleşmeli personel statülerindeki kamu çalışanları da diğer işçilerle birlikte örgüt-

lenebilmelidir. Sözleşmeli personel uygulamasına son verilmelidir. İşçi statüsünde çalışanların memur ve sözleşmeli personel statüsüne geçirilmesi uygulamasına son verilmelidir. (Madde 86)

"İşçi ve memur statülerinde istihdam edilen ve aynı işi yapan kamu ücretli çalışanları arasında ücret ve diğer hak ve özgürlükler konusundaki farklar, işyerlerinde huzursuzluk yarattığı gibi, Türkiye tarafından onaylanmış 111 sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesi'ni de ihlal etmektedir. Bu ayrımcılık, en gelişkin haklar diğer statülerde istihdam edilenlere yaygınlaştırılmak yoluyla, sona erdirilmelidir. (Madde 87) "

Halkımızın satınalma gücü yükseltilerek piyasalar canlandırılmalıdır. Krizin işçiler, memurlar, çiftçiler, esnaf-sanatkar ve emekliler açısından yarattığı kayıplar telafi edilmeli, Asgari Ücret Tespit Komisyonu derhal toplanmalıdır. Zorunlu tasarruf fonundaki para, hak sahiplerine ödenmelidir.

Genel Kurulumuzda bu konuda aşağıdaki kararlar alınmıştır:

"Asgari ücret, iki çocuklu bir ailenin insanca yaşamasına yeterli düzeyde olmalı ve altı ayda bir enflasyona ve ekonomik büyümeye endeksli olarak artırılmalıdır. Asgari ücret tespit komisyonu demokratik bir yapıya kavuşturulmalıdır. (Madde 53)

"Emekli, dul ve yetim aylıkları, gerektiğinde devlet desteğiyle yükseltilerek, bu kişilerin insanca yaşamalarına olanak sağlanmalıdır. (Madde 54)

"...İşçi ücretleri ile memur aylıkları, insanca yaşamaya yetecek düzeye çıkarılmalıdır. (Madde 55)"Ücretlerde, maaşlarda ve emekli aylıklarında yapılan artışlar en az bir önceki dönemin enflasyonu oranında olmalıdır. (Madde 56)

"...Zorunlu tasarruf fonundaki para, nemalarıyla birlikte, hak sahiplerine ödenmelidir; konut edindirme fonundaki kaynak, yasadaki amacına uygun olarak kullanılmalıdır... (Madde 100)"

Türkiye, sorunlarını çözecek güce ve kararlılığa sahiptir. TÜRK-İŞ'in genel kurul kararlarının tüm siyasi partilere duyurulmuş olmasına rağmen, bu önerilerimizin dikkate alınmaması nedeniyle Türkiye bugünkü krizi yaşamaktadır. Bugün bile TÜRK-İŞ'in önerilerinin hayata geçirilmesi, krizin aşılması ve ekonomimizin güçlenmesi doğrultusunda önemli adımların atılmasını sağlayacaktır.

