

COVID-19 PANDEMİSİ SONRASINDA IMF: BAZI GÖZLEMLER, ÖRNEKLER*

Korkut BORATAV**

Öz: COVID-19 pandemisi sonrasında "Bretton Woods kurumları" diye de bilinen Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası'nın ekonomik politikalara ilişkin söylemlerinde önemli bazı değişiklikler gözlenmekte; ancak bunlar aynı kurumların özellikle "Güney" coğrafyası' içindeki ilişkilerine, uygulanan programlara yansımamaktadır.

Anahtar sözcükler: COVID-19, pandemi, IMF, Dünya Bankası, Türkiye

IMF After COVID-19 Pandemic: Some Observations and Cases

Abstract: Following the COVID-19 pandemic, some significant changes are observed in economic policy-related discourses by the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank, known as "Bretton Woods institutions". However, it must be said that these changes are not reflected in these organizations' relations and programmes particularly when the issue is the "Global South".

Key words: COVID-19, pandemic, IMF, World Bank, Turkey

Makalemize dünya genelinde ekonomi alanıyla ilgili pandemi ortamı öncesine ilişkin bazı ortak tespitlerle başlayalım.

Pandemi öncesi

Dünya Bankası, üye ülkelerde uzun vadeli projelere, tasarımlara odaklıdır. Uluslararası Para Fonu (IMF) ise, Ana Sözleşmesiyle, ülkelerin ödemeler dengesi krizlerini önlemek, gidermekle görevlendirmiştir. Bu görev, üye ülkelere açılan krediler ve bunlara refakat eden stand-by programlarıyla ifa edilir.

Uluslararası ekonomik ilişkilerde, dış dengesizliklerin iki boyutu vardır: a) cari işlem fazlalıkları ve b) cari işlem açıkları veren ülkeler... Bunları giderme görevi, IMF Ana Sözleşmesi'nde dış açık veren ülkelere düşer. 1944 tarihli Bretton Woods Sözleşmesi, serbest bir dış ticaret rejimini hedeflemekte; sermaye hareketlerinin ise üye ülkeler tarafından sınırlanabileceğini kabul etmekteydi. 1980'li yıllara kadar sermaye hareketleri genellikle denetlendi; ödemeler dengesi sorunları dış ticaret fazlası ve açıkları veren ülkeler arasında yaşandı. IMF'nin stand-by programları da bu çerçevede ile sınırlı kaldı.

1980 sonrasında uluslararası sermaye hareketleri serbestleştirildi; bu dönüşüm giderek "Güney" ekono-

milerinin tümünü de kapsadı. Bu hareketler, büyük ölçüde Batı→Güney doğrultusundadır; dalgalanmaları da genellikle Batı'dan kaynaklanır. "Olumsuz" (yavaşlayan, yön değiştiren) hareketler, "dış kırılma" taşıyan Güney ülkelerinde ödemeler dengesi güçlüklerine, bazen finansal çöküntülere de sebep olabilen krizlere yol açar. Bu tür krizlerin yaygınlaştığı son kırk yılda IMF, Güney ülkelerine çok sayıda stand-by programı taşıdı. Aynı yıllarda, "neoliberalizm" diye de adlandırılan "sermayenin sınırsız tahakkümü tasarımı" Güney coğrafyasında da yaygınlaştı; yerleşti.

Neoliberalizmin Güney'e taşınmasında Dünya Bankası ve IMF arasında fiili bir işbölümü oluştu. Geçmişte sonuçları uzun vadede alınan yatırım projelerini, bunların tasarımını, finansmanını, yönetimini üstlenen Dünya Bankası, sonraları "yapısal" diye de adlandırılan "piyasa dostu reformlar" üzerinde odaklandı. Bunlardan bazıları; kaynak tahsisinde kamu müdahalelerine son veren; piyasa mekanizmasını egemen kılan; özelleştirmeci, temel kamu hizmetlerinin ticarileşmesi gibi reformlar olarak sayılabilir...

IMF ise, dış dengesizlikleri içeren kısa dönemli makro-ekonomik istikrarsızlıkları onarma görevini üstlendi. 1980-sonrası ortamda sermaye hareketlerinde ani durma, tersine dönme olgularının

*Bu makale, K.Boratav, "Ekim 2020'de IMF'nin İki Yüzü", (Sol Portal, 20 Ekim 2020) başlıklı yazının genişletilmesinden, güncelleştirilmesinden oluşmuştur.

**Prof. Dr., Emekli Öğretim Üyesi (ORCID No:0000-0002-6187-8971)

Geliş Tarihi / Received : 26.12.2020

Kabul Tarihi / Accepted : 06.02.2021

yarattığı krizlere karşı oluşturulan neoliberal reçeteler, aslında "mağdur" olan Güney ülkelerine sert, bazen insafsız kemer sıkma programları içerir: IMF kredileri dış dengesizlikleri geçici olarak giderir; ama parasal daralma ve malî disiplin ("bütçe fazlası") ekonomiyi küçültür. Ülkenin yoksullaşması ile ortaya çıkan "fazla", zaman içinde IMF kredilerinin geri ödenmesini ve diğer dış yükümlülüklerin karşılanmasını sağlar.

IMF ve Dünya Bankası da Güney'e dönük yaklaşımlarında son on yılda ciddi eleştirilere muhatap olmaktadır. COVID-19 pandemisi öncelikle ve hızla Batı ekonomilerinde geleneksel, neoliberal politikaların revizyonunu tetikledi. Bu "revizyonlar" Güney ülkeleri için de gündeme gelecekti.

IMF'nin 2020'deki söylemini, bu arka plan ve pandemi ortamı içinde değerlendirmek gerekir. Gözden geçirelim.

Pandemi döneminde

IMF ve Dünya Bankası, her yıl Nisan ve Ekim aylarında üye ülkelerin ekonomiden sorumlu yöneticilerinin katıldığı iki uluslararası toplantı düzenler. Dünya ekonomisinin sorunlarının, güncel iktisat politikası seçeneklerinin tartışıldığı toplantıların "ev sahipliği" geleneksel olarak IMF tarafından üstlenilir. Toplantılarla eş-zamanlı olarak yayımlanan IMF raporları² büyük önem taşır.

Ekim 2020 toplantısının arifesinde çeşitli ülkelerden 307 araştırma kurumu ve 197 bilim insanı, IMF'ye hitap eden bir Açık Mektup yayımladı³.

Açık Mektup bir olumlu tespitle başlıyor: IMF, son yıllarda eşitsizliklerin büyümeyi ve istikrarı bozucu etkilerini vurgulayan yayınlar, raporlar yayımlamaya başlamıştır. Bu yönelişin IMF'nin yürüttüğü ülke programlarına taşınması beklenebilirdi.

İmzacılar, bu beklentinin gerçekleşmediğini; ülke politikalarında eski uygulamaların sürdürüldüğünü tespit ediyorlar: *"IMF, bugünkü kriz hafiflemeye başlar başlamaz ülkelere kemer sıkma politikalarına⁴ dönüş önermektedir. Pek çok ülkeyi uzun vadeli kemer sıkma programlarına bağlamış durumdadır. Bundan dehşet duymaktayız."*

Açık mektup şu çağrı ile son buluyordu: *"Küresel ekonomi, şu anda bir yol ayrımındadır: Yeniden kemer sıkma politikaları ve borç krizleri mi izlenecek? Veya, eşitsizlikle savaşmayı hedefleyen bir makro-ekonomik yöneliş mi? Ekim 2020 toplantısının arifesinde*

IMF'yi, geçmiş hatalarından vazgeçmeye; kemer sıkma politikalarının karanlık defterini kapatmaya davet ediyoruz."

Ekim 2020'de bu açık mektuba yol açan nedenlere göz atalım.

IMF'nin, katı neoliberal söyleminde, 2008-2009'da Batı'da patlak veren finansal kriz sonrasında bazı revizyonlar gerçekleşti. Bu krizin hem patlak vermesi hem de yönetilmesi, neoliberal dogmaların geçerliliğini ortaya koydu. Aşırı-sağdan gelen küreselleşme karşıtı söylemleri, ABD ve İngiltere'de Trump ve Johnson farklı boyutlarda iktidara taşıdı. Piyasa mekanizmasının yol açtığı çevre sorunlarına ve eşitsizliklere karşı eleştiriler, duyarlılıklar, geleneksel sol'un dışında liberal çevrelerde de saygınlık kazandı. IMF'nin bu akımlara duyarsız kalması mümkün değildi.

Geçen yıl (2019), Dünya Bankası yönetiminden IMF Başkanlığı'na transfer olan Kristalina Georgieva bu söylem değişikliğine uyum sağladı. Kamuoyuna dönük konuşmaları, sözünü ettiğimiz yeni duyarlılıkları yansıttı. IMF araştırma birimlerinin kaleme aldığı ve dünya ekonomisini inceleyen kapsamlı rapor ve belgelerde de eşitsizlik ve çevre sorunları sıkça ele alındı. Piyasa mekanizmalarının yetersiz kaldığı durumlar tespit edildi; telafi yöntemleri tartışıldı.

Ne var ki, kırılğan, sorunlu Güney coğrafyasına IMF programları içinde taşınan geleneksel neoliberal ilkelere asla ödün verilmedi. Finans kapitalin yol açtığı krizlerde de uyum yükümlülüğünü mağdur ülkelerin emekçilerine taşıyan kemer sıkma politikalarında ısrar edildi.

COVID-19 pandemisinin 2020'nin ilk yarısında ekonomileri sarsması, Batı hükümetlerini 2008-2009'daki kriz yönetiminin çok ötesine giden önlemler almaya yönlendirdi. Önceki krizde geleneksel/neoliberal reçetelerden ayrılma, esas olarak para politikalarında gözlenmişti. Neoliberal malî disiplin ilkesinden sapmalar ise, sınırlı ve geçici kalmış; 2010'dan sonra ekonomi yönetimlerine yeniden egemen olmuştur. COVID-19 pandemisi sonrasında ise tüm Batı ekonomilerinde bütçe açıkları ve kamu borçları son kırk yıl boyunca gözlenmeyen boyutlara ulaştı; hâlâ sürdürülmektedir.

COVID-19 pandemisinin ekonomik yansımalarına karşı Güney'de savunma tepkileri daha sınırlı kaldı. Buna rağmen dış kırılğanlığı yüksek ülkelerde kamu borçlarındaki tırmanma endişe kaynağı

oldu. Pandeminin yaygın borç krizlerine yol açma olasılığı vurgulandı. COVID-19 pandemisi nedeniyle sarsılan Güney ülkelerinde, pandemi içinde ve sonrasında patlak verebilecek borç krizlerini peşinen hafifletme çağrıları iktisat çevrelerinde yaygınlaştı⁵; kısmen benimsendi⁶. Doğrudan doğruya IMF de 80 civarında yoksul ülkeye pandeminin etkilerini telafi etmeyi hedefleyen kredi programları başlattı⁷

IMF ve Dünya Bankası'nın altı ay önceki (Nisan 2020 tarihli) toplantısında yayımlanan IMF belgeleri, COVID-19 pandemisinin ekonomik sonuçlarını; bunların Batı ekonomilerine ve Güney coğrafyasında politika uygulamalarını kapsamlı olarak değerlendiremiyordu. Ekim toplantısı, bu eksikliğin giderilmesi fırsatını yarattı.

Ekim 2020 toplantısı

Ekim 2020 toplantısının üç ana belgesine⁸, toplantının açılışında Başkan Georgieva'nın konuşmasına; toplantı içinde, sonrasında yayımlanan bildirimlere IMF web sitesinden ulaşılabilir. Toplantının kuşbakışı değerlendirmesini, tek tek referans vermeden bu belgelerden aktarımlarla yapacağız.

IMF'nin Ekim 2020 toplantısı vesilesiyle yayımladığı tüm belgeler, COVID-19 pandemisinin alevlendiği Mart ile Eylül 2020 arasında çeşitli ülkelerin kamu maliyelerinden dünya ekonomisine 12 trilyon dolarlık (dünya millî gelirlerinin %8'ini aşan) talep pompalanmasını alkışlamaktadır. Büyük bölümü kamu harcamalarında artışlardan kaynaklanan bu katkı sonunda kamu borçlarının dünya millî gelirine oranı 17 puan (%83'den %100'e) yükselmiş olacaktır.

Bu yükselişi sürükleyen etken, en gelişmiş Batı ekonomileridir. Uluslararası kapitalist sistemin merkezini oluşturan G7 ülkelerinde⁹, COVID-19 pandemisinin tespitinden hemen sonra, parlamentolar toplandı; ek bütçe yasaları kabul edildi. Bunlar, büyük ölçüde ek kamu harcamalarından oluşmaktaydı. Salgın koşullarında emekçi ve yoksul kesimlere dönük nakit transferleri harcama kalemlerinin önde gelen kalemleri arasında yer almaktaydı. Ek bütçeler vergi artışları içermediği için, finansmanı büyük ölçüde bütçe açıklarıyla; dolayısıyla kamu borçları artırılarak sağlanmaktadır. Güney coğrafyasının orta / yüksek gelir grubunu oluşturan "yükselen ekonomiler"de de, benzer, fakat çok daha "zayıf ve dağınık" tepkiler gözlemlendi.

Bu tespitler, Ekim 2020 tarihli IMF raporlarında ni-

cel olarak belirlenmektedir. 2019 ile 2020 arasında kamu açıklarının GSYH içindeki paylarına göz atalım. G7 grubunda bu oran on iki puan (%2,5'dan %14,6'ya) yükselmekte; "yükselen ekonomiler" grubunun ortalaması ise sadece altı puan (%4,9'dan %10,7'ye yükselmekte) artmaktadır. Bu son grupta yer alan Türkiye'de ise kamu açığı/GSYH oranındaki artış (%5,6'den %7,9'a) ise çok daha sınırlı (yalnızca iki puan) kalmıştır¹⁰.

G7 ülkeleri, IMF'nin en büyük hissedarlarıdır. Onlarda, bir anlamda "kendiliğinden gelişen"; geleneksel malî disiplin ilkelerini tümüyle devre dışı bırakan bu sağduyulu refleksin IMF tarafından onaylanması, desteklenmesi doğaldır. Nitekim, Ekim 2020 IMF belgeleri bu konuda açık bir tavır koyuyor: "Bu yüksek kamu borç düzeyleri **âcil** bir tehlike oluşturmuyor. Yakın dönemli öncelik, kamu maliyesi desteğine ermeden son vermemektir. Bunlar, 2021'de de sürdürülmeli; ekonomik canlanmayı sürekli kılmalıdır."

Bu ifadeler, G7'nin neoklasik kuramdan esinlenen malî disiplin ilkesinden Keynes'gil doğrultuda bir kopuş anlamına geliyor. Neoklasik makro-iktisat, Walras'gil genel denge kuramına dayanır: Ekonomi, bir ön-varsayım olarak tam istihdamda kabul edilir. Bu koşullarda, herhangi "aktör"ün (örneğin kamunun) daha fazla kaynak kullanımı (kamu açıkları), diğer "aktörler"in (özel sektörün, hanelerin) kaynak kullanımını azaltır. Toplam kaynak kullanımı ve hasılda (millî gelirde) bir değişiklik olmaz. Ek varsayımların da katkısıyla, bu tür bir değişim, bugün ve gelecekte refah kayıplarına yol açacaktır.

Neoliberal politikardan kopuş, Ekim 2020'nin IIMF belgelerinde bir adım daha ileri gidiyor: "Düşük faiz oranları, özel yatırımlarda zafiyet ve kamu sermaye stokunun aşınması, kamu yatırımlarının önceliğini gerekli kılıyor. Yatırım çoğaltanları yüksektir. Kamu yatırımlarının millî gelirin %1'i kadar artması, GSYH'yi %2,7, özel yatırımları %10 yukarı çekecek; 20 ile 33 milyon arasında istihdam artışı sağlayacaktır."

Bu ifadeler, yakın geçmişin IMF programlarının açıkça reddedilmesidir. Geçmişte krizlere karşı kamu yatırımları yoluyla mücadele önerileri, bu yatırımların millî gelirler üzerindeki net etkisini ölçen çoğaltan katsayısı "sıfır", hatta "negatif" varsayımlar olarak kesinlikle kabul edilmemişti. Artan kamu yatırımı, sadece aynı düzeyde özel yatırımın dışlanmasına ("crowding-out") yol açsaydı çoğaltan etkisi "sıfır" olur; millî gelir düzeyi değişmezdi. Bu önermeye, devletin ekonomik varlığını doğası gereği verimsiz ve israfçı gören

neoliberal yobazlık eklenir. Yatırımların bileşiminde kamu sektörünün ağırlığının artması, "negatif çoğaltan" ile sonuçlanacak; artan kamu açıkları GSYH'nin daralmasına yol açacaktır.

Raporlar, bu kadarıyla kalmıyor. Kapitalizmin egemen sınıflarını tedirgin edecek vergi reformları öneriliyor: "Kamu borcunun sürdürülebilir bir patika izlemesi için vergilerin müterakkiliği ("artan oranlılığı") yükseltilmeli; şirketlerin, vergilere hakkaniyetli katılımı sağlanmalıdır. Üst gelir dilimlerinin vergi oranları artırılmalı; servet ve değer artışları vergilenmelidir."

1980'li yıllara girildiğinde Batı ekonomilerinin vergi sistemleri, büyük ölçüde dolaysız vergilerden oluşuyordu. Hane gelirlerinden toplanan kişisel gelir vergileri sert artan-oranlı (müterakki) tarifelere dayanıyordu. En yüksek gelir dilimlerinde vergiler yüzde 90'lık eşiklere ulaşıyordu. Menkul servet değerlerindeki artışlar vergilenir; şirket kârlarına uygulanan kurumlar vergilerine ise, daima kişisel gelir vergilerinden daha düşük (ancak bazı ülkelerde müterakki) tarifeler uygulanırdı.

Neoliberal dönemde dolaysız vergilerin tümünde vergi tarifeleri ve artan-oranlılık dereceleri çarpıcı boyutlarda aşağı çekildi¹¹. 2020 IMF belgelerinde gözlenen vergi adaleti önerisi, Keynes'gil maliye politikalarını sol doğrultuda genişleten bir söylem olarak görülmelidir.

IMF politikalarını "eleştirenler"

Öte yandan, Güney'in "yükselen ekonomiler"inde, malî disiplin ilkesinin izleri pandemi ortamında da süregelmektedir. Yukarıdaki veriler, kamu açıklarındaki artışın bu dönemde Batı'ya göre çok daha sınırlı kaldığını gösterdi. İktisatçıların, IMF'ye hitaben yayımladıkları Açık Mektup da, IMF'nin yeni söylemi ile ülke politikaları arasındaki çelişkinin, "kemer sıkma" boyutuna dikkat çekiyordu. Bu uyarıyı haklı çıkaran gelişmelerden bazı örnekler vereceğiz:

Eleştirel bir teşhis Filipinli bir iktisatçıdan, Walden Bello'dan geliyor¹²: "IMF, Salgını Bir Halkla İlişkiler Al-datmacasına Dönüştürdü" suçlaması ile...

Walden Bello'ya göre IMF başkanı Georgieva, Ekim 2020 toplantısında, "IMF, bu salgına bir trilyon dolarlık bir savaş bütçesi ile karşı çıkmaktadır" demeci ile yıpranmış itibarını aklama çabasına girmiştir. Ne yazık ki, salgın ortamında âcil nakit gereksinimi içinde bunalan, dış borçlarının bir miktar silinmesi beklentisine sürüklenen IMF üyesi yoksul ülkeler, hayal kırıklığına uğrayacaktır.

Bello, nedenini açıklıyor: "Borçların hafifletilmesine dönük IMF kaynakları bağış değil, yeni kredilerden oluşmaktadır. Bunlar, yoksul ülkelerin dış borçlarını hafifletmiyor; bunların ileride ödenmek üzere yeniden yapılandırılmasında kullanılıyor. Bu amaçla IMF'den alınacak yeni krediler de, olağan IMF kredi programlarında uygulanan ağır koşullara ve denetime tabi olacaktır."

Bu nedenle "borçların hafifletilmesi programı"ndan yararlanma imkânı olan 22 Afrika ülkesinden sadece dördü (Kamerun, Fildişi Sahili, Etiyopya ve Senegal) programa katılmak için başvurmuştur. Diğerleri bu olağan-dışı olanağa refakat eden ağır koşullardan uzak durmuştur.

Ülke örnekleri

Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu'ndan bir araştırmacı, IMF için "ülkelere insafsız kamuoyuna cömert" değerlendirmesi yapıyor ve Ekvador'u örnek gösteriyor¹³. Lara Merling doğru bir tespitle başlıyor: "IMF'nin Araştırma Bölümü, IMF'nin uygulattığı programların dünya çapında eşitsizlikleri artırdığını; büyümeyi olumsuz etkilediğini ortaya koyan yayınlar yapmaktadır." Bu "yüz", Ekim toplantısını açan Georgieva'nın konuşmasına ve son IMF raporlarına da yansımıştır.

IMF'nin "insafsız" yüzünü ise ülkelere uygulanan programlar ve bunları yürüten, denetleyen uzmanlar temsil eder. Merling örnek veriyor: "Ekim toplantısından hemen önce yürürlüğe giren IMF ile Ekvador arasındaki kredi anlaşması, Georgieva'nın konuşmasında uyardığı tüm politika reçetelerini içermektedir."

Sözü edilen Ekvador programı, 2019 yılında uygulanmaya başlamış; ancak ağır önlemleri, işçilerin, köylülerin kalkışmasına yol açmıştı. Kalkışmalar yaygın bir isyana dönüşünce hükümet bir süre başkent Quito'yu terk etmek zorunda kalmış; tepkileri tetikleyen "IMF önlemleri" bir süre dondurulmuştu. Bu kalkışmayı o tarihlerde "Ekvador'da Ayaklanma" başlıklı bir yazıda anlatmış, değerlendirmişti¹⁴.

Program yeniden uygulandı; tepkileri yine tetikledi, ama 6,5 milyar dolarlık IMF kredisi de açıldı. IMF, yenilenen programı, "önceki anlaşmada öngörülen yapısal reform gündemini, malî disiplini güçlendirerek ilerletecek bir fırsat" olarak nitelendirmiştir. Önceki programda sağlık harcamalarındaki kısıntılar COVID-19 pandemisi nedeniyle kısmen telafi edilecektir; buna karşılık asgari ücretler ve kamu

yatırımları aşağı çekilecek; dolaylı vergiler yükseltilecek; işgücü piyasalarında reform çalışmaları hızlandırılacaktır. Önümüzdeki yılın Başkanlık seçimlerine adaylıklarını koyan solcu (Andres Arauz) ve orta-sağ (Guillermo Lasso) siyasetçiler, seçimi kazanırlarsa IMF koşullarını uygulamayacaklarını belirtmiştir¹⁵.

Bir başka örnek Arjantin'le ilgilidir. 2015'te bu ülkede Mauricio Macri fanatik neoliberal bir programla başkanlığı kazandı; sol-Peronistleri iktidardan uzaklaştırdı. Macri'nin başkanlığı uluslararası finans çevrelerinde coşkuyla karşılandı. Sonrası öğreticidir.

Arjantin hükümeti 2017'de vadesiz 100 milyar dolarlık hazine bonusu ihraç etti. Yeni seçimler yaklaşırken, olası bir döviz krizine karşı, dış borçlanmada ölçüyü hızla kaçırdı. IMF'ye başvurdu. Sonuç, IMF tarihinin en yüksek (56,3 milyar dolarlık) kredi anlaşmasının 2018'de Arjantin ile imzalanması oldu. Ancak, uygulanan program ağır bir ödemeler dengesi krizine yol açtı. Mauricio Macri, 2019 başkanlık seçimini kaybetti; iktidarı yeniden sol-Peronistlere devretti.

Yeni Başkan Alberto Fernandez ve ekonomi bakanı Martin Guzman, IMF programı nedeniyle oluşan dış borç krizini çözme çabası içindedir. IMF dışındaki alacaklılarla bir borç yapılandırma anlaşması sonuçlandı. Ancak, IMF'den alınan 44 milyar dolarlık kredinin (muhtemelen ülke dışına kaçırılarak) "buharlaştığı" fark edildi. Şu anda IMF ile bu kredinin ödenmesi müzakere ediliyor.

Teknik ayrıntıları bir yana bırakalım. Bu bilgilere dayanarak 2020'nin COVID-19 pandemisinin yarattığı ortam içinde "Güney coğrafyasından" silinmesi gereken bir dış borç türü tanımlayacaksak, ideal örnek, bizce, "IMF'nin Arjantin'den 44 milyar dolarlık alacağı" olmalıdır. Ne var ki, IMF'nin Ekim 2020 toplantısında dünya kamuoyuna sunduğu "cömert, insancıl söylem", Arjantin söz konusu olunca geçerli değildir.

IMF Başkanı Kristalina Georgieva, yönettiği uluslararası kurumun ikinci yüzünü, (hem de 14 Ekim'de) Arjantin'e gösterdi. Bu ülkeyle yürütülmekte olan (ve IMF'nin ağır koşullar talep ettiği anlaşılan) "borç erteleme" müzakerelerinden şöyle söz etti: "Ekonomik krizini aşmak için Arjantin siyasal kararlılık göstermelidir. Öncelik, ekonomi ile insanların desteklenmesini dengeleyen, güven uyandıran, kapsamlı bir ekonomik gündem oluşturmaktır"¹⁶.

"Siyasal kararlılık, piyasalara güven uyandırmak, dengeleme..." Bunlar, IMF ve Dünya Bankası'nın ortaklaşa oluşturdukları "neoliberal dil" in tipik terimleridir. Güney söz konusu olunca uygulanan geleneksel, insafsız, ülke programlarına saygınlık kazandırma söyleminin vazgeçilmez öğeleridir.

IMF gibi kurumlar, "iki yüzlü" olabilirler. Başkan Georgieva ise kurum değil, bir insandır. Bir gün arayla iki konuşmada açığa çıkan bu karşıtlık, "şizofrenik çift kimlik" arızası olarak da yorumlanabilir.

Üçüncü bir örnek, Ukrayna ile ilgilidir: Bu ülke ile IMF arasındaki son kredi anlaşması, kamu harcamalarında Ukrayna yasalarına göre kısılamayacak kalemlerde bir milyar dolarlık bir kısıntıyı gerektirmektedir¹⁷.

Ekvador, Arjantin ve Ukrayna örnekleri, "Güney coğrafyası"nın "gelişmekte olan" veya "en yoksullar" değil, Türkiye'nin de dahil olduğu "yükselen piyasalar" grubuna girmektedir.

IMF ve Türkiye

AKP hükümeti, süregelen bir IMF programını 2002 sonunda devraldı; uyguladı. 2005 yılında IMF ile üç yıllık yeni bir kredi anlaşması daha imzaladı.

Bu son anlaşmanın bitimi, 2008'de Batı dünyasından kaynaklanan finansal krize denk geldi. Bu krizin Türkiye ekonomisine olumsuz etkileri nedeniyle AKP hükümeti IMF ile yeni bir anlaşmanın görüşmelerini başlattı. Batı merkez bankalarından, özellikle FED'den kaynaklanan olağan-dışı likidite genişlemesi, 2009'un ikinci yarısında Güney coğrafyasına, bu arada Türkiye'ye de yansıtacak; IMF kaynaklarına gerek kalmadığı için müzakereler son bulacaktır.

2015 sonrasında uluslararası sermaye hareketlerinin yavaşlaması, Türkiye'nin orta dönemli büyüme potansiyelinin yaklaşık yüzde 3,5'e inmesiyle eş zamanlı oldu. Bu dönemde AKP iktidarı seçim ve referandumlarda çeşitli güçlükler ve yenilgilerle de karşılaştı. İktidar bu sorunları bir yandan anayasa değişikliğinin imkân verdiği baskıcı yöntemlerle, bir yandan da iç talebi, potansiyel büyüme hızını aşan bir tempoda genişleterek aşmaya çalıştı.

Ekonominin bu doğrultuda "zorlanması", büyük ölçüde Merkez Bankası'nın (TCMB), kamu bankalarının ve Hazine'nin ortaklaşa yürüttüğü abartılı bir kredi genişlemesi ile yürütüldü. Kamu açıkları da yukarı çekildi. Ancak, bu etkinin kamu harcamaları yoluyla bütçeye yansıtılması çeşitli yöntemlerle zaman yayıldı¹⁸. Kamu özel işbirliği

(KÖİ) uygulamaları bunun önemli araçlarından. Ekonominin bu doğrultuda "zorlanması", 2018'i izleyen dönemde Türkiye'yi tipik bir ödemeler dengesi krizinin ön-koşulların sürükledi¹⁹.

Bu ortam sürmekte; Türkiye'de olası bir IMF kredisi seçeneği gündeme gelmekte; bu seçenek iktisat çevrelerinin bir bölümünce "ekonomik sağduyu"nun gereği olarak kabul edilmektedir.

IMF seçeneğinin Türkiye için de olumsuz sonuçlara yol açabileceğine ilişkin ipuçları yukarıda yer alıyor. 2020 koşullarında Güney ülkelerinde kamu açıklarında gözlenen artışların Batı ekonomilerine göre çok daha sınırlı kaldığı, IMF belgeleri referans verilerek gösterildi. Bu asimetrik politika tepkisi, herhalde, Güney coğrafyasında neoliberal malî disiplin ilkesinin süregelen nüfuzunu yansıtmaktadır. COVID-19 pandemisi koşullarında Arjantin, Ekvador ve Ukrayna'da uygulanan IMF programlarında, geleneksel neoliberal ilkelerde ödünsüz ısrar edildiği yukarıda açıklandı. Özellikle Ukrayna örneği, daha çok kamu harcamaları üzerinde yoğunlaşan kemer sıkma hedeflerinin öne çıktığını göstermektedir.

Bu örneklerden hareket edilerek, Türkiye için olası bir IMF programı gündeme geldiğinde, "malî disiplin", dolayısıyla kamu harcamalarında daraltıcı önerilerinin önem kazanacağını tahmin edebiliriz. Bu durumun olası boyutunu tespit etmek için örnek verdiğimiz üç ülke ile Türkiye'nin COVID-19 pandemisi öncesinde ve 2020'de kamu harcamalarının GSYH içindeki oranlarının seyrine göz atmak gerekir.

Bu dört ülkede kamu harcamaları / millî gelir oranlarını 2019-2020 IMF verilerine göre karşılaştıralım²⁰: Arjantin: %39,5'dan %38,3'e; Ekvador: %36,6'dan %39'a; Ukrayna: %41,4'den %46,9'a ve Türkiye: %35,2'den %36,9'a.

Arjantin'de 2019'da da sürdürülen IMF programı, kamu harcamalarının GSYH oranında bir puanı aşkın bir gerilemeye yol açmıştı. Ek "malî disiplin" görüşmeleri halen sürmektedir. Türkiye ve diğer iki ülkede ise pandemi yılı olan 2020'de kamu giderlerindeki oransal artış 2 ile 6 puan arasında gerçekleşmiştir.

En zengin yedi Batı ekonomisi (G7'ye) ortalamasında, 2019-2020'de gerçekleşen değişime de göz atığımızda, 11 puanlık (%39,42den %50,52e) bir sıçrama ortaya çıkıyor. Bu sıçrama IMF'nin Ekim 2020 belgelerinde alkışlanmış; hatta neoliberal malî disiplin ilkesinin tümüyle revizyonuna yol açmıştır.

IMF'nin Güney coğrafyasına ise tamamen farklı bir gözlemlerle baktığı, Arjantin, Ekvador ve Ukrayna'nın nicel verilerinde de açığa çıkmaktadır: Bu ülkelerde sürdürülen IMF programları, COVID-19 pandemisi ortamında çok sınırlı oranlı artış gösteren kamu harcamalarını daha da frenleyecek kemer sıkma hedefleri içermektedir.

Türkiye için öneriler

2019-2020'de kamu harcamaları/millî gelir oranları bakımından bu üç ülke ile benzerlik taşıyan Türkiye de olası bir IMF programı içinde benzer önerilerle karşılaşacaktır. COVID-19 pandemisinin getirdiği koşullarda Türkiye ekonomisinin sorunlarının bir IMF anlaşması ile aşılma önerilerine bu nedenle de karşı çıkılmalıdır.

Türkiye'de kamu harcamalarında 2020'de gözlenen sınırlı artış esasen yetersizdir. Ek harcamalar bir ek bütçe kabul edilmeden gerçekleşmiş; hanelere nakit transferlerinin önemli bölümü bütçe dışından (İşsizlik Sigortası Fonu'ndan) ödenmiştir. Millî gelire oranı çok sınırlı kalan (1,7 puanlık) artış, çeşitli "torba yasalar" ile uygulamaya konulmuş ve büyük ölçüde şirketlere, bankalara dönük teşvik, vergi indirim ve muafiyetlerden kaynaklanmıştır. Sağlık Bakanlığı'nın bütçe harcamalarında anlamlı bir artış olmadığı; sağlık emekçilerinin aşırı, yıpratıcı çalışma koşullarının ek ödeneklerle desteklenmediği biliniyor.

Bugünkü ortamda, bu yöneliş tersine çevrilmeli; kamu harcamalarının dağılımında önemli bir değişim, toplam harcamalarda büyük boyutlu artışlarla birleştirilmelidir. Bir ek bütçe ile belirlenen artışlar, sağlık sektörü ve pandemi ortamının yol açtığı emekçi gelir kayıplarının telafisine odaklanmalıdır. Bütçe açıklarının gereken boyutlarda TCMB avansları ile karşılanması uygundur. Buna karşılık tüm altyapı yatırımları, mega-projeler dondurulmalı; inşaat sektörü müteahhitlerine dönük ciro garantileri revizyondan geçirilmeli; en azından TL-hesabına dönüştürülmelidir.

Bu dönüşümün Türkiye ekonomisinin temel sorunu olan cari işlem açığına ve dış finansman yüküne yansımaması için, sermaye hareketlerinde gereken boyutlarda denetimlere geçilebilir.

Sonuç olarak

Bu makale, 2020 koşullarında Güney ülkelerinde IMF programlarının geleneksel, katı neoliberal reçetelerden kopmadığını gösterdi. Bu kurum, Güney toplumlarının emperyalizme ve sermayenin

tahakkümüne bağımlı konularının oluşmasında, sürdürülmesinde belirleyici rol oynamıştır. Bu pozisyonunu bugün de sürdürmektedir. Türkiye’de AKP iktidarının ağır ekonomik hatalarına duyulan tepkiler, COVID-19 pandemisi ortamında IMF’ye başvurma eğilimlerini güçlendirdi. Bu makaledeki tespitler, bu eğilimlerin de yanlış ve yanıltıcı olduğunu göstermektedir.

Dipnotlar

1. IMF’nin ülkeleri sınıflandıran terminolojisinde yükselen piyasa ekonomileri ve gelişmekte olan ülkeler diye adlandırılan kategori yerine bu yazıda kısaca “Güney” terimi kullanılıyor.
2. Bunlar, World Economic Outlook, Global Financial Stability Report ve Fiscal Monitor başlıklarını taşır.
3. 30 Eylül 2020 tarihli açık mektup metnine ve (benim de dahil olduğum) imzacılar listesine Center for Economic and Policy Research; Washington D.C. mailto:info@cepr.net adresinden ulaşılabilir.
4. “Kemer sıkma”, İngilizce “austerity” karşılığında kullanıldı.
5. Tek bir örnek vereceğim: Carmen Reinhart & Kenneth Rogoff, “Suspend Emerging and Developing Economies’ Debt Payments”, Project Syndicate, April 13, 2020. Bu yazının yayımlanmasından altı ay sonra Carmen Reinhart, Dünya Bankası’nda Baş İktisatçı görevine atandı.
6. İki örnek: A Call to Action on the Debt of IDA Countries: Joint Statement of the World Bank and IMF, March 25, 2020, imf.org; ve G20 Debt Relief to IDA countries/LDCs, United Nations, April 15, 2020. İlk belge, “en yoksul gelişmekte olan ülkelerin “iki taraflı ve resmî borçlarının askıya alınması” çağırısı içermektedir. İkinci belge G20 üyelerinin bu kapsamda bir yükümlülüğü üstleneceklerini ifade etmektedir. Yukarıda atıf verdiğim Reinhart ve Rogoff ise, aynı tür borç ödemelerinin askıya alınması çağırısını, tüm “yükselen ekonomileri” de kapsayacak biçimde genişletmektedir. Özel dış borç ve alacaklar tümünde dışlanmaktadır.
7. “IMF Lending During The Pandemic And Beyond”, Robert Gregory et al, IMF Blog, September 23, 2020.
8. IMF (October 2020): WORLD ECONOMIC OUTLOOK: A Long and Difficult Ascent; GLOBAL FINANCIAL STABILITY REPORT: Bridge to Recovery ve FISCAL MONITOR: Policies to the Recovery.
9. ABD, Almanya, Birleşik Krallık, Fransa, İtalya, Japonya, Kanada.
10. IMF, FISCAL MONITOR: Policies to the Recovery. October 2020. Bk. Tablo A1, s. 69 ve Tablo A9, s.77.
11. ABD’yi örnek vereyim: Kişisel gelir vergisinin en üst dilimine uygulanan vergi tarifesi, 1950-1963 arasında %90; 1983’e kadar %70; 2013 ve sonrasında %40’tır. (“Top marginal U.S. income tax rate 1913 to 2013”, Real World Economics Review Blog, April 25, 2018). Federal kurumlar vergisine ise 1980’li yıllara kadar dalgalı, ortalama %40 civarında bir tarife uygulanıyordu. Sonraki yıllarda %30’a inen bu tarifeyi Trump %21’e çekti.
12. “How The IMF And World Bank Turned A Pandemic Into A Public Relations Stunt”, Walden Bello, Global Economic Intersection, October 13, 2020.

13. “Ecuador’s new loan program: a tale of two IMFs”, Lara Merling. Open Democracy. October 15, 2020.

14. “Ecuador’da IMF Ayaklanması”, Sol Portal, Ekim 2019.

15. “IMF agrees to lend Ecuador \$6.5bn”, Financial Times, August 9, 2020; “Ecuadorians Seek Truth and Justice, While the Government Prepares a New IMF Deal”, Vincent Ricci. NACLA. December 9, 2020; “IMF Urged to Seriously Reconsider its Austerity Agenda in Ecuador”, The Wire, December 13, 2020.

16. “Argentina Needs Credible Plan to Overcome Crisis says Georgieva”. AFP, October 15, 2020. Sürdürülen müzakereler için bk. “New Argentine IMF deal ‘solely’ to repay \$44 bln already owed to fund -country rep, Reuters. August 27, 2020”; “Argentina Asks for New IMF Plan to Replace \$57 Billion Deal, Bloomberg, August 26, 2020” ve IMF says talks with Argentina ‘constructive’, will continue in Washington, Reuters, December 3, 2020.

17. IMF Refuses to Help Ukraine, Lucas Leiroz de Almeida, Global Research, 12 January 2020.

18. Kamu-Özel İşbirliği çerçevesinde yapılan altyapı ve şehir hastanelerine dönük “ciro garantili” kamu harcamaları, şirketlere dönük ucuz kredilerin “kredi garantisi fonu” ile finansmanı ve çeşitli teşvikler, vergi indirimleri örnektir.

19. AKP’nin bu dönemdeki ekonomi politikaları için bk. Korkut Boratav, “Büyümede Dünya Rekoru Nasıl Kırıldı”, Sol Portal, 11 Aralık 2020.

20. IMF, FISCAL MONITOR: Policies to the Recovery. October 2020, Tablo A1, s. 69 ve Tablo A9, s.77. Arjantin verileri 2018-2019’a aittir. 2019’da da IMF müzakereleri sürdüğü için önemli bir fark olmadığını kabul edebiliriz.