

12 EYLÜL/DERLEME

1980-SONRASI TÜRKİYE EKONOMİSİNDE BÜYÜME VE BÖLÜŞÜM DİNAMİKLERİ

A. Erinç YELDAN*

Bu yazıda Türkiye Ekonomisinin 1980'den başlayarak içine girdiği küreselleşme süreci, birikim ve bölüşüm ilişkileri açısından ele alınmaktadır. Burada "küreselleşme" olgusunu en geniş anlamıyla, ulusal ekonomilerin dünya mal ve finans piyasalarıyla eklemlenmesi ve bütün temel iktisadi karar süreçlerinin giderek dünya piyasalarında belirlenmesi olarak algılamaktayız. Bu bağlamda küreselleşen iktisadi ilişkilerin temelde iki unsurdan oluştuğunu görmekteyiz: (i) uluslararası mal ticaretinin serbestleştirilmesi; ve (ii) uluslararası sermaye hareketlerinin önündeki tüm idari ve yasal sınırlamaların kaldırılarak, ulusal mal, finans ve emek piyasalarının kuralsızlaştırılması (de-regulation). Küreselleşme ideolojisinin ardında yatan mantıksal kurgu sermayenin karlılığını tek amaç olarak görmekte ve karın realizasyonu önündeki her türlü yasal düzenlemeyi iktisadi rasyonaliteye aykırı –çağdışı– olarak nitelendirmektedir. Bu kurgu altında kamunun eğitim, sağlık ve sosyal altyapıya ait her türlü yatırımı pazar ekonomisinin arz ve talep sinyallerine göre değerlendirilerek verimsiz olarak öngörülmekte; ve ulusal altyapı hizmetlerinin giderek pazar fiyatlarında maliyetlendirilmesi suretiyle "özelleştirilmesi" amaçlanmaktadır (Bourdieu, 1998).

Dolayısıyla, karlılığını dünya ekonomilerini tek bir pazara dönüştürerek korumaya yönelik uluslararası sermaye açısından artık iki stratejik hedef söz konusudur: Ulusal devletin denetim gücünün sınırlanması; ve emek örgütlerinin kazanımlarının geriletilmesi ve ücretli emeğin gücünün kısıtlanması. "Finansal serbestleşme", "emek piyasalarının esnekleştirilmesi" gibi görece yeni türetilen kavramlar da bu sürecin ideolojik unsurlarını oluşturmaktadır. Bu çalışma da bu süreç altında Türkiye ekonomisinin büyüme, birikim ve bölüşüm dinamiklerini irdelemekte ve küreselleşmenin kısıtları altında ulusal ekonominin makro dengelerini çözümlenmeyi amaçlamaktadır.

Türkiye Ekonomisi'nin Dışa Açılma Sürecindeki Evreleri, 1980-2000

Bilindiği gibi, Türkiye ekonomisinin dünya pazarlarına açılması 1980-83 dönüşümü ile başlamış, 1989-90'da da tamamlanmıştır. Bu süreçte, öncelikle mal piyasaları dış pazarlara açılmış ve ticaret kotalarının koruması altındaki ithalat rejimi serbestleştirilmiştir. Döviz kuru, yüksek bir devalüasyonu takiben esnekleştirilmiş ve dolaylı teşviklerle birleştirilerek sanayiinin ihracata yönlendirilmesinde temel bir araç görevi görmüştür. Ulusal mali piyasaların serbestleştirilmesi ve dış finans merkezleriyle eklemlenme süreci bu gelişmeleri yakından izlemiş ve Türkiye ekonomisi 1990'lı yıllara tamamıyla dışa açık bir ekonomi konumunda girmiştir. Bütün bu gelişmeler altında, ulusal ekonominin birikim ve bölüşüm ilişkileri de derinden etkilenmiş ve iktisadi artığın yaratılması ve yeniden dağıtılması sürecine ilişkin dinamikler yeniden yapılanmıştır. Bu arada devlet aygıtı da gerek iktisadi işlevleri, gerekse idari etkinliği ve yükümlülükleri açısından yeniden düzenlenmiştir.

Türkiye ekonomisinin yakın tarihindeki gelişme evrelerini ayırtmak ve bu evrelerin ana özellikleri tartışmak için Tablo 1'den yararlanacağız. Söz konusu tablo, 1980'den günümüze değin Türkiye ekonomisinin geçirdiği yapı değişikliklerini büyüme, bölüşüm ve uluslararasılaşma bağlamında sunmaktadır.

Türkiye Ekonomisi'nin 1980 sonrasında dış dünya ile eklemlenme sürecinin iki önemli dönemden geçtiğini görmekteyiz. Bunlardan birincisi, 1980-83 döneminde uygulamaya konulan ve mal ve hizmetler ticaretinin serbestleştirilmesine ve ulusal fiyat sisteminin giderek dünya fiyatlarına yakınlaştırılmasına yönelik bir "yapısal uyum reform" programıdır. 24 Ocak Kararları diye anılan bu programın temel amacı, bir yandan ulusal ekonominin birikim ve kaynakların dağılım

* Prof., Bilkent Üniversitesi

Tablo 1: Türkiye Ekonomisinde Makroekonomik Uyum Süreçleri, 1980-1999

	Kriz-Sonrası	İhracata	Reform	Denetimsiz Finansal					Finansal	Kısa Vadeli Sermaye			Dünya Finansal	
	Uyum	Yönelik	Sürecinin	Serbestleştirme					Kriz	Kaynaklı Büyüme			Krizine Dayalı	
	1981-82	1983-87	Tükenişi	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
I. Üretim ve Birikim (Yıllık Reel Değişim, %)*														
GSYİH	4,2	6,5	2,1	1,2	7,9	1,1	5,9	8,0	-5,5	7,2	7,0	7,5	3,1	-5,0
<i>Sabit Yatırımlar:</i>														
Özel	-5,3	12,3	29,2	-6,2	20,6	8,1	3,3	38,8	-9,6	9,8	9,2	9,7	-4,2	-11,0
Kamu	0,2	10,3	-20,2	-8,2	6,7	12,7	2,2	14,1	-39,5	-7,6	33,0	26,5	4,6	7,4
İmalat Sanayi	-5,1	2,1	-4,8	-14,9	53,4	2,0	1,2	33,1	-2,5	11,9	8,1	-4,8	-5,6	-17,6
<i>GSYİH'nin %'si Olarak:</i>														
Tasarruflar	17,7	19,5	27,2	22,1	22,0	21,4	21,6	22,7	23,1	22,1	20,0	21,3	23,1	19,8
Yatırım	18,3	20,9	26,1	22,5	22,6	23,7	23,4	26,3	24,5	24,0	25,0	25,3	24,3	23,8
Kamu Kes. Borçlanma Ger.	3,7	4,7	4,8	5,2	7,4	10,3	10,6	12,1	7,9	5,2	8,8	7,6	9,2	14,3
İç Borç Stoku		3,5	5,7	6,3	7,0	8,1	11,7	12,8	14,0	14,6	18,8	21,4	22,5	24,0
İç Borç Faiz Ödemeleri			2,4	2,2	2,4	2,7	2,8	4,6	6,0	6,2	9,0	7,7	10,9	14,0
II. Fiyatlar ve Bölüşüm														
Enflasyon Oranı (TÜFE)	33,2	39,5	75,4	64,3	60,4	71,1	66,1	71,1	106,3	88,0	80,4	85,7	90,7	70,5
Döviz Kuru Yıllık Aşınma ^a	45,0	39,7	66,0	49,0	23,0	60,0	65,0	59,0	170,0	54,0	77,0	87,0	71,7	60,6
Devlet Borçlanma Senetleri Reel Faiz Oranı ^b	-5,8	-2,7	-4,0	5,3	13,9	9,9	28,6	18,1	31,1	22,1	29,5	36,8
<i>Reel Ücretler Değişim Oranı:</i>														
Özel İmalat Sanayi ^c	0,4	-1,5	-5,7	16,1	22,2	20,2	-5,4	-0,1	-30,1	1,4	-1,4	-8,2	3,3	
Kamu İmalat Sanayi	-0,4	-5,9	-7,8	47,5	18,8	37,1	5,8	-0,9	-18,1	-18,0	6,0			
Özel İmalat Sanayi Mark-up Oranı (%)	31,0	32,6	38,0	33,5	38,6	39,1	41,5	43,9	47,0	42,0	39,0			
<i>Ücret Maliyetleri/İmalat Sanayi Katma Değeri (%):</i>														
Özel İmalat Sanayi	30,0	24,2	20,0	24,0	25,0	27,0	25,0	25,0	20,0	18,0	23,0			
Kamu İmalat Sanayi	27,0	22,2	15,0	20,0	25,0	31,0	37,0	34,0	29,0	20,0	22,0			
III. Uluslararasılaşma														
İmalat San. İhracatı ^d	19,7	12,5	14,0	-1,0	11,0	4,0	8,0	4,0	18,0	23,0	6,0	14,3	3,2	-5,5
<i>GSYİH'nin %'si Olarak:</i>														
İthalat ^e	14,0	15,9	15,8	14,5	14,6	13,8	14,3	16,2	17,8	20,8	23,6	25,2	22,5	21,7
İhracat ^e	8,5	10,8	12,8	10,7	8,5	8,9	9,2	8,4	13,8	12,6	17,8	17,1	13,2	14,2
Cari İşlemler Dengesi ^c	-2,7	-1,9	1,8	0,9	-1,7	0,2	-0,6	-3,6	2,0	-1,4	-1,3	-1,4	1,0	-0,7
Dış Borç Stoku	27,1	37,8	44,8	38,8	32,5	33,6	35,2	37,7	49,6	42,8	46,1	47,8	50,9	55,7

Kaynaklar: DBT Temel Ekonomik Göstergeler; Hazine Müsteşarlığı Temel Ekonomik Göstergeler; DİE İmalat Yıllık Anketleri.

*Geçen yılın eşdeğer dönemine görece yıllık reel değişim.

a. 1.5 US\$+1DM sepetine göre

b. Devlet iç borçlanma senetleri (DİBS) üzerindeki yıllık bileşik faiz oranı. TÜFE ile indirgenmiştir.

c. İmalat Sanayi verileri 10 ve daha fazla kişi çalıştıran işyerlerine aittir.

d. İmalat Sanayi ihracatı yıllık büyüme hızı

e. 1996'dan sonra baval ticareti dahil

mekanizmalarında pazar fiyatlarının ana belirleyici unsur oluşturması, diğer yandan da dünya pazarlarıyla eklenmeyi sağlamaya ve mal ve hizmet ihracatını artırmaya yönelik yoğun bir devlet desteği ile sürdürülen dışa açılma stratejisidir.

Bu genel strateji altında ulusal sanayiinin ihracatçı bir nitelik kazanmasına öncelik verilmiş ve bu amaca uygun olarak da yoğun bir teşvik sistemi devreye sokulmuştur.¹ Bir yandan da ulusal para devalüe edilerek, uluslararası piyasalarda dalgalanmaya bırakılmıştır.

Söz konusu reform sürecinin 1980'ler boyunca aktif olarak sürdürüldüğünü, ancak 1988'e gelindiğinde ekonominin bir tıkanma içine girdiğini görmekteyiz. Bir çok iktisatçı tarafından "reform yorgunluğu" olarak

nitelendirilen 1988 yılı, ihracata yönelik büyüme stratejisinin de sınırlarına ulaşıldığının habercisidir. Bunu izleyen yıllar artık Türkiye ekonomisi'nde dışa açılımın sadece reel üretim sektörlerinde değil, finans ve kambiyo hizmetlerinde de yaşanmasına yol açacak politika değişiklikleriyle biçimlenmiştir. Söz konusu politika değişikliklerin en önemlisi, 1989 Ağustos'unda yayımlanan 32 sayılı kararname aracılığıyla ödemeler dengesi sermaye hareketleri üzerindeki tüm kısıtlamaların kaldırılarak, kambiyo rejiminin tamamıyla serbestleştirilmesidir. Böylece Türkiye ekonomisi dünya pazarlarıyla eklenme ve küreselleşme sürecinde yukarıda ifade ettiğimiz ikinci dönemeci gerçekleştirerek, ulusal mali piyasalarını dünya finans sisteminin denetimine terketmiş olmaktadır.

¹ 1980 - sonrası izlenen ihracatı teşvik politikasının boyutları hakkında bkz. Uygur (1993) ve Togan (1993). Vergi iadesi, teşviklendirilmiş kredi ve gümrük vergisinden muaf yatırım malı ithalatı gibi unsurlardan oluşan ihracat teşviklerinin toplam imalat sanayi ihracatının %25'ine

ulaştığı hesaplanmaktadır. Yeldan (1994 ve 1995) ise söz konusu dönemde imalat sanayi ihracat teşvik toplamının kurumlar vergi geliri toplamını aşarak bir gelir transferi mekanizması olarak çalıştığını savunmaktadır.

Dolayısıyla Türkiye 1990'lı yıllara doğrudan doğruya "dışa açık bir makroekonomi" görünümünde girmiştir. Bu yapı altında ulusal piyasalarda döviz kuru ve faiz oranları birbirine bağlanarak Merkez Bankasının kontrolünden çıkmış ve ulusal finans piyasaları uluslararası kısa vadeli sıcak paranın spekülasyonuna açılmıştır. Bu süreçte makro-finansal genel dengelerin sağlanmasının en önemli koşulu, yurtiçi faiz getirisinin dövize bağlı spekülatif getiriden yüksek olması; yani ulusal paranın yabancı paralar karşısındaki değer kaybının (devalüasyon) faiz ve diğer menkul kıymet getiri oranına bağlı spekülatif finansal getirileri aşmamasıdır. Böylece uyarılan kısa vadeli, spekülatif yabancı sermaye akımları, bir yandan ekonominin dış açıklarını finanse ederken, diğer yandan da ulusal tasarruf eğilimini düşürerek tüketim ve ithalat hacmini genişletmektedir.²

I. İhracata Yönelik Büyüme, 1981-1988

1980-sonrası Türkiye ekonomisi'ndeki en temel dönüşüm, sanayiinin ihracata yöneltilmesi sürecidir. Söz konusu dönemde ihracat gelirleri dolar bazında %15'lik bir artış tutturmuş ve milli gelir de 1981 - 82 arasında % 4.2; 1983 - 87'de de % 6.5 reel artış göstermiştir. Ekonominin dış dengelerinin sağlanması ve ihracatı teşvik amacıyla döviz kurundaki aşınma enflasyon oranının üstünde gerçekleşmiş ve Türk Lirasının reel olarak değer kaybı 1989'a değin sürdürülmüştür.

Ancak, 1981 - 88 arası dönemin fiyatlama politikaları açısından ayırdedici özelliği, ücretlerin bastırılması yoluyla maliyetlerin düşürülmesi ve yurtiçi talebin daraltılmasıdır. Böylelikle elde edilen artığın ise yurtdışı pazarlarda ihracat yoluyla değerlendirilmesi amaçlanmaktaydı. Reel ücretler, bir yandan sendikal hareketin yasal olanaklarının giderek daraltılması, bir yandan da emeğin politik örgütlenmesi üzerine getirilen yasaklamalar aracılığıyla hızla geriletilmiş ve ücretli emek gelirlerinin imalat sanayi katma değeri

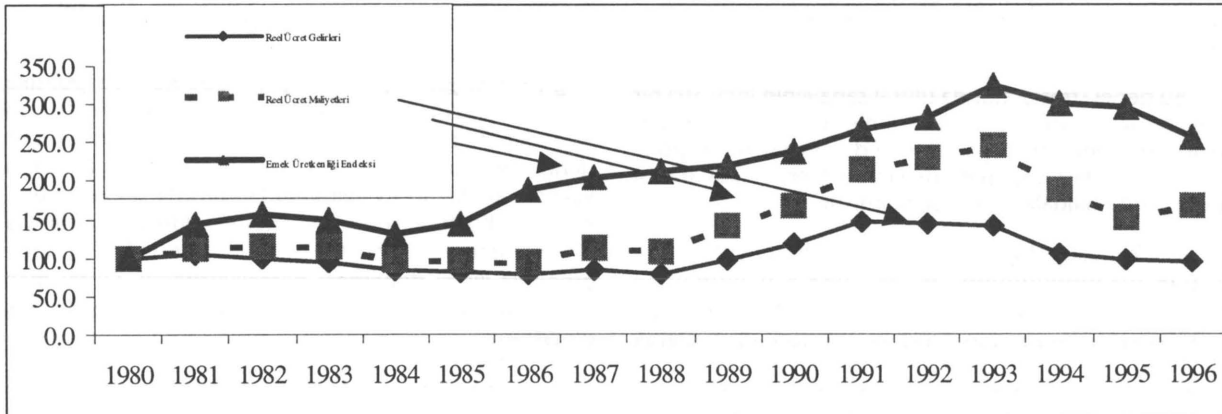
içindeki payı, 1981'den 1988'e, özel sektörde %30.0'dan, %20'ye; kamu sektöründe de %27'den %15.0'a düşürülmüştür. Ekonominin "klasik" olarak ihracata yönelim içinde olduğu 1983-87 ara döneminde, reel ücretler özel imalat sanayiinde yılda ortalama %1.5; kamu'da da %5.9 gerilemiştir.

İmalat sanayi sektöründe 1980'ler ve 90'lar boyunca yaşanan bu sürecin bir başka yansıması, işçi ücretlerinin emek üretkenliği karşısında gitgide gerileyen konumlarında ifadesini bulmaktadır. İmalat sanayi emek üretkenliği 1980'den 1993'e değin reel olarak sürekli artış göstermiş ve 1996 itibarıyla işçi başına reel üretim 1980 düzeyinin 2.5 misline ulaşmıştır. Ancak reel ücret gelirleri, 1980-88 arasında sürekli gerileme göstermiş ve 1989-91'deki ücret artışlarına karşın, sürekli olarak yarattığı üretkenlik kazanımlarının gerisinde kalmıştır. Ücret gelirlerinin 1996 konumu, 1980 düzeyi ile hemen hemen aynı düzeydedir. Dolayısıyla ücret gelirleri ile emeğin üretkenliği arasındaki ayırım 1980-1996 arasında %250'ye ulaşmış durumdadır.

Şekil 1, söz konusu gelişmeleri sergilemektedir. Devlet İstatistik Enstitüsü'nden derlediğimiz veriler, imalat sanayi reel emek üretkenliğinin, gerek ücret gelirlerini, gerekse de ücret maliyetlerini büyük ölçüde aştığını vurgulamaktadır. Emeğin üretkenliğindeki artışın, reel ücret maliyetleri üzerinde seyretmesi ise kar marjlarında dönem boyunca yaşanan yükselmeleri vermektedir. (Bkz. Tablo 1).

Söz konusu dönemde (1983-87) kamu sektörü dengeleri göreceli olarak tutturulmuş ve kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) milli gelirin %4.7'si civarında gerçekleşmiştir. Ulusal tasarruf oranı %20'ye yaklaşmış, yatırımların gayri safi yurtiçi hasıla içindeki payı da yükselerek %21'e ulaşmıştır. Ancak, toplam yatırımlardaki bu artışın, sektörel düzeydeki yansımaları çok değişik bir

Şekil 1. İmalat Sanayiinde Reel Ücretler ve Emek Üretkenliği



Not: "Reel Ücret Gelirleri" Tüketici Fiyat Endeksi ile; "Reel Ücret Maliyetleri" ise Toptan Eşya Fiyat Endeksi Kullanılarak indirgenmiştir.

² Bu sürecin temel nitelikleri konusunda ayrıntılı bir çözümleme için bkz.

Boratav, Türel ve Yeldan (1996); Ekinci (1998) ve Balkan ve Yeldan (1998).

görünüm sunmaktadır. Nitekim, özel sektöre gerçekleştirilen toplam sabit sermaye yatırımları yıllık ortalama %14.1 oranında artış gösterirken, imalat sanayiine ayrılan yatırımların artışı sadece %3.7 düzeyinde kalmış ve 1989'a değin, 1980 öncesi reel düzeyine ulaşamamıştır. Ulusal ekonominin büyüme önceliklerinin "özel sektör liderliğinde ihracata yönelik sanayileşme" üzerine yöneltildiği böylesi bir dönemde, ihracatta yaşanan kazanımların sektörel yatırımlarla desteklenememiş olması yatırım stratejisinde yapısal bir bozukluğa işaret etmektedir. Bir yandan yoğun teşvikler ve ücret maliyetlerinin bastırılması, bir yandan da 1980 – öncesi kriz ortamında atıl kalan kapasitelerin devreye girmesiyle gerçekleştirilen ihracat artışlarının, imalat sanayiinde yatırımlarla desteklenemediğini görmekteyiz. Daha geniş bir dönem perspektifinde ele alındığında da, imalat sanayii sabit yatırımlarının 1987'de %8.4, 1989'da da %14.9 gerilediği görülmektedir. Tüm 1990 – sonrasında sektörün yatırım harcamalarında üç önemli sıçrama izlenmektedir: 1990'da %53.4; 1993'te %33.1; 1995'te de %11.9. Ancak, söz konusu sıçramaların neredeyse tümünün sadece tekstil ve dokuma alt sektörlerinde sınırlı kaldığı gözlenmiştir. Dolayısıyla, 1980 sonrasında ihracata yönelmesi beklenen sanayi sektörü, gerekli sabit sermaye yatırımlarının gerçekleştirilemediği bir ortamda ihracat kazanımlarını sadece yapay teşvik ve ücret maliyetlerinin bastırılması yoluyla elde etmiş ve bu anlamda "sürdürülebilir" bir kalkınma stratejisine dönüştürememiştir. Kanımızca, 1980 – sonrası Türk ihracata yönelik büyüme stratejisinin en önemli yapısal sorunu işte ihracat öncelikleri ile yatırım öncelikleri arasında yaşanmış bulunan bu uyumsuzlukta yatmaktadır.

II-2. Yapısal Uyum Sürecinin Tıkanması ve Finansal Serbestleştirme, 1989 – 1998

Kendi içinde gerekli yatırımlarını sağlanamayan bu yapı, kamu sektörünün yatırım hacminin de ideolojik olarak geriletmiş olmasıyla 1980'lerin sonunda tıkanmıştır. Emek gelirlerinin daraltılmasına dayalı ve "yapay" nitelikli bu büyüme süreci, 1988'den başlayarak "siyasi-toplumsal" gerçeklerle çatışmaya başlamıştır. Bu nedenle Tablo 1'de 1988 yılı, "yapısal uyum reform sürecinin tükendiği" yıl olarak nitelendirilmektedir. Gerçekten de 1988'e ait hemen tüm göstergeler ulusal ekonominin makro düzeyde bir durgunluğa girdiğini vurgulamaktadır. Nitekim, söz konusu yılda milli gelirin artış hızı %2.1'e gerilemiş, sabit sermaye yatırımlarındaki değişme eksiye dönmüş, enflasyon oranı %75 fırlamış ve reel döviz kuru 1980 sonrasında ilk defa değer kazanmıştır. Bu gelişmelere koşut olarak ve yaklaşan seçim ekonomisinin etkisiyle, sendikaların 1988'den itibaren emek piyasalarında güçlerini hissettirmeye başladığı ve ekonomideki "popülist" eğilimlerin de etkisiyle, reel ücretlerin kamu sektöründen başlayarak tırmandığı gözlenmektedir. Tablo 1'de görüleceği üzere, kamu sektörü

imalat sanayii reel ücretleri 1989'da yüzde 47.5'lik, 1991'de de yüzde 31.1'lik iki sıçrama gerçekleştirilmiştir. Özel imalat sanayi reel ücretleri de aynı trendi izlemiş ve ücret maliyetleri 1990, 1991 ve 1992'de, sırasıyla, %16.1, %22.2 ve %20.2 artış göstermiştir. Buna ilaveten kırsal ekonomiye yönelik olarak fiyat desteklerinin de bu dönemde yoğunlaştığı ve kırsal kesimin gelirlerine olan devlet desteğinin, iç ticaret hadleri yoluyla arttırıldığı görülmektedir (Boratav, Yeldan ve Köse, 1999). Bu gelişmeler ise ücret daraltılmasına dayalı klasik birikim sürecini sona erdirerek, yeni tür kaynak aktarımı mekanizmalarının uygulanmasını zorunlu kılmıştır.

Burada belirtmek gerekir ki, söz konusu tıkanmanın yol açtığı ücret artışları ve kırsal ekonomiye yönelik transferler kanımızca doğrudan doğruya vergi gelirlerinde yeni bir düzenlemeyle karşılanabilirdi. Bu düzenleme bir alternatif olarak, ulusal vergi havuzunun sermaye gelirleri üzerine yaygınlaştırılması suretiyle söz konusu dönüşümü içsel olarak finanse etme yoluna gidebilirdi. Ancak, artan ücret maliyetlerinin ve kırsal ekonomiye yönelik gelir transferlerinin baskısı karşısında devletin uyguladığı stratejik tercih, bu dönüşümün tüm maliyetlerini üstlenmek şeklinde gerçekleşmiş ve özel sektör karlılığının korunması hedeflenmiştir. Temel bir bölüşüm göstergesi olarak özel sektör kar marjları (mark-up oranı) 1989'daki %33.5 düzeyinden, hızla yükselmeye başlamış ve 1994'e değin %47'ye ulaşmıştır. Öte yandan, kamu kesimi borçlanma gereği hızla artmış ve GSYİH'ye oran olarak 1991'de %10.1'e ; 1993'te de %12.1'e fırlamıştır.

Bu perspektif altında değerlendirildiğinde, elimizdeki veriler hızla büyüyen kamu finansman açığının ve bunun getirdiği makro dengesizliklerin, gerçekte 1990'larda özel sermaye kesiminin gelirlerini karşılayabilmesi için uygulanan bir dizi dönüşümün sonucu olduğunu belgelemektedir. Örneğin bu dönemde, formal sermaye gelirleri üzerindeki kurumlar vergisinin toplam bütçe gelirleri içindeki payı tarihsel olarak çok düşük değerlere ulaşmış ve dönem boyunca ortalama %9.1 düzeyinde kalmıştır. Daha ilginç, bu orandaki düşme eğiliminin, yoğun sendikal mücadelenin yükseldiği ve ücret artışlarının hızlandığı 1989'dan itibaren ortaya çıkmasıdır. Bu oran 1991'de %7.2, 1992'de ise %6.5 dolayındadır. Önceden de belirttiğimiz gibi, 1989, ücretlerin bastırılmasına dayalı "klasik" kaynak aktarımı mekanizmasının çözüldüğü yıldır. Bu gelişmeler birlikte değerlendirildiğinde, iktisadi artığın ücret gelirlerinin daraltılması yoluyla yaratılmasına yönelik klasik mekanizmalar siyasi ve toplumsal gerekçelerle sürdürülemez hale geldiğinde, yeni tür bölüşüm araçlarının devreye girdiği ve kamu kesiminin bu yeni sürecin tüm maliyetini üstlendiği anlamına gelmektedir. Devlet, kamu finansman gereğinin karşılanmasında, kökten bir reformla vergi gelirlerini yaygınlaştırıp, özel sermayenin sivil vergi ve tasarruf havuzuna olan katkısını

³ Bu konuda daha geniş bir değerlendirme için ayrıca bkz. Köse ve Yeldan (1998), Yeldan (1996a ve 1997), ve Boratav, Yeldan ve Köse (1999). Yeldan (1996b ve 1998) çalışmaları bir makroekonomik

genel denge yardımıyla yaptığı çözümlenelerde, 1990 –93 arasında kamu maliyesi bütçe açıklarının, sanayi sermayesi reel gelirlerinde yıllık %7'lik bir artışı olası kıldığını göstermektedir.

artırmak yerine kamu kesimi dengelerinin bozulması pahasına mali piyasalara doğrudan müdahaleyle karşılama yoluna gitmiştir.³

1989 yılından başlatılan sermaye hareketleri serbestleştirilmesi, tam bu döneme rastgelmiş –ve belki de yarı-bilinçli bir refleks ile, kamu kesimi açıklarının kısa vadeli sermaye girişleri ile karşılanmasını sağlamıştır.

Küreselleşme Sürecinde Devletin Konumu

Bu saptamalardan hareketle 1990'lar Türkiye'sinde devlet bütçesinin artık sosyal altyapı ve ekonomik büyüme hedeflerinden giderek uzaklaştığını ve finans piyasalarında gelir dağılımını yeniden düzenlemenin bir aracı haline dönüşmüş olduğunu görmekteyiz. 1990'lar Türkiye'sinde devlet, gerek üretici, gerekse yatırımcı niteliğini tümüyle terketmiş, bunun yerine toplumsal gelir dağılımını sermaye lehine yeniden düzenleyen bir araç rolü üstlenmiş durumdadır.

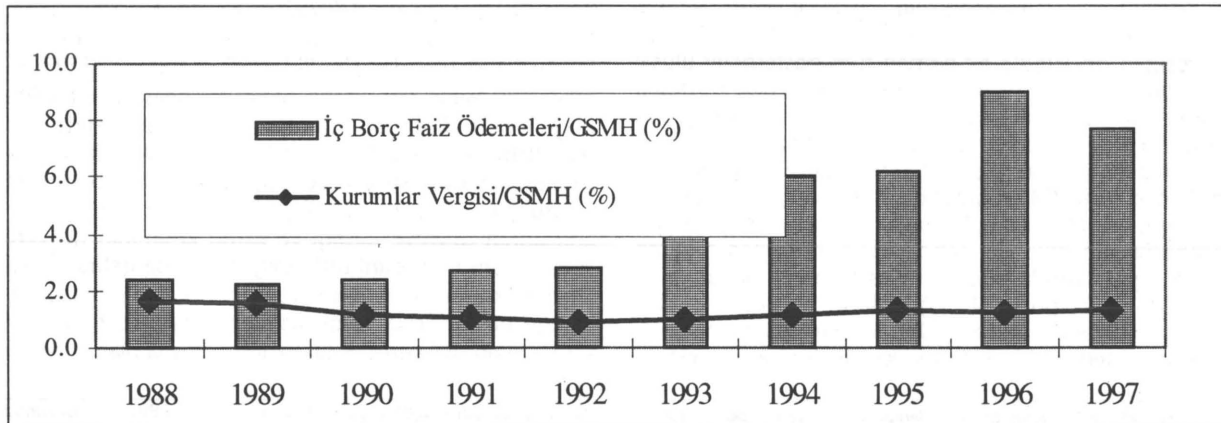
Gerçekten de 1990'lar boyunca kamu kesimi genel dengelerinin çok yoğun bir aşınma içinde olduğu görülmektedir. Örneğin kamunun cari transfer harcamaları 1992'den 1996'ya değin %125'lik bir sıçrama gerçekleştirirken, tasarruf eğilimi de 1992'den başlayarak eksiye dönüşmüş durumdadır. Yani 1990'ların kamu sektörü, ulusal tasarruf havuzuna reel kaynak aktarmak yerine, var olan birikimi emen bir görünümde. Kamu sektörünün harcanabilir geliri özellikle 1990-1996 arasında reel olarak tam bir çöküntüye uğramış ve %45 oranında küçülmüştür.

Kamunun gelir ve gider kalemlerinde çok kısa süre içerisinde yaşanan bu olumsuz gelişmeler, bütçe açıklarını ve kamunun finansman ihtiyacını hızla yükseltmiştir. GSMH'ye oran olarak, kamu sektörü borçlanma gereği (KSBC), 1988'deki %4.8'den, 1991'de %10.1'e; 1993'te de %12.1'e çıkmıştır. 1999 itibariyle bu oran %11 civarındadır ve artış eğilimini sürdürmektedir. Bu gelişmenin sonucu olarak, kamu kesimi borçlanma

gereğinin ulusal ekonomiye getirdiği iç borç yükü, faiz ödemelerinin hızlı artışı ile kendini 1993 yılından itibaren hissettirmeye başlamıştır. İç borç faiz ödemelerinin, gayri safi milli hasılaya oranı, 1990'ların başında sadece %2 civarında iken, artan iç borçlanma temposuna koşut olarak 1993'te %4.6'ya; 1999'da da %14'e değin yükselmiştir.⁴ Gerçekten de elimizdeki veriler, konsolide bütçe toplam harcamalarının dağılımında 1988'den, 1999'e değin geçen sürede en önemli artışın iç borç faiz ödemeleri kaleminde olduğunu (toplam harcamalarının %15'inden, %42.8'ine); bunu da sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transfer harcamalarının (1998'de %9.6) izlediğini göstermektedir. Bu arada, KİT sistemine yapılan transfer harcamaları giderek önemini yitiren bir harcama kalemi haline dönüşmüş, cari personel harcamaları da 1992'deki %56.1'lik düzeyinden sonra, oransal olarak giderek gerilemiştir. Diğer yandan, birincil (faiz-dışı bütçe) dengesinde her ne pahasına olursa olsun fazla yaratma kaygısı, doğrudan doğruya diğer harcama kalemlerine yansıtılmış, bu yaklaşımdan en büyük payı da yatırım harcamaları almıştır. İşçilik maliyetleri hariç tutulursa, konsolide bütçe toplam yatırım harcamalarının, 1998 itibariyle, toplam harcamaların %4.6'sına değin düşürüldüğü görülmektedir. İç borç faiz ödemelerinin, yatırım harcamalarına oranı aynı yılda %1010'a; sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transfer harcamalarının da %481'ine ulaştığı görülmektedir..

Başka bir ifadeyle, devlet bütçesi artık sosyal altyapı ve ekonomik büyümeyi değil, finans piyasalarında gelir dağılımını yeniden düzenlemenin bir aracı haline dönüşmüş durumda gözükmektedir. 1990'lar Türkiye'sinde devlet bütçesi, artık gerek üretici, gerekse yatırımcı niteliğini tümüyle terketmiş, bunun yerine toplumsal gelir dağılımını düzenleyen bir araç konumuna dönüşmüştür. Bu saptamalarımızı bir başka açıdan vurgulamak amacıyla, iç borç faiz ödemesi harcamalarını, tahakkuk bazında gerçekleşen kurumlar vergi yükü ile karşılaştırabiliriz. Şekil 2'de böylesi bir karşılaştırmanın sonuçları sergilenmektedir.

Şekil 2: İç Borç Faiz Ödemeleri ve Kurumlar Vergisi Gelirleri(GSMH'ye Oran Olarak)



⁴ Bu konudaki veriler Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı web sayfası: <http://www.treasury.gov.tr> adresinden elde edilebilir.

Kurumlar vergisi, bir anlamda sermaye kesiminin ulusal vergi havuzuna katkısı olarak değerlendirilirse, bu katkının 1990'lar boyunca inanılmaz derecede düşük gerçekleştiğini; ve iç borç faiz ödemeleri yoluyla da kaynağına dolaylı olarak iade edilmiş olduğunu söyleyebiliriz. 1988 yılında iç borç faiz ödemelerinin milli gelire oranı %2.4 iken, kurumlar vergisi yükü %1.8 civarındadır. Bu haliyle iki unsur arasında başbaşa sayılabilecek bir denge mevcuttur. 1990'lar boyunca iç borç faiz ödemeleri milli gelirin %10'una değin hızla yükselirken, sermaye kesiminin kurumlar vergisi yoluyla vergi yükü %2 sınırını aşmamıştır.

Bütün bu gözlemlerden hareketle ulaşabileceğimiz sonuç; kamunun iç borç idaresinin rantiyer kesime yönelik bir gelir transfer mekanizması olarak işlemekte olduğudur. Başka bir ifadeyle elimizdeki veriler "finansal serbestleştirme" söyleminin aslında kamu kesimi maliye politikasının bir uzantısı olarak işlediğini ve devletin özel sermaye lehine gerçekleştirdiği bir rant transferinin temel ideolojik aracı olduğunu belgelemektedir.

Sonuç ve Genel Değerlendirme

Bu çalışmada Türkiye'nin 1980-sonrası dışa açılma deneyimi ele alınarak, söz konusu sürecin 1980'ler ve 90'lar boyunca geçirdiği safhalar, ekonominin birikim, ulusal gelirin paylaşımı, emek piyasalarının dengeleri ve dış makroekonomik ilişkilerin oluşum süreçleri açısından tartışılmıştır. Çalışma boyunca sergilediğimiz veriler, Türkiye ekonomisinin 1990'lar boyunca içinde bulunduğu kriz sürecinin, basit bir teknik mali hatadan kaynaklanmadığını; tersine, iktisadi ve toplumsal krizin ana unsurlarının söz konusu dönem boyunca özel sermayeye yönelik olarak çalışan birikim ve kaynak transferi mekanizmalarında aranması gerektiğini vurgulamaktadır.

Gerçekten, elimizdeki bulgular hızla büyüyen kamu finansman açığı ile özel sermaye kesimine kaynak aktarma süreçleri arasında güçlü ilişkilerin bulunduğunu ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, 1980 sonrasında ulusal ekonominin özel birikim ve kaynakların yeniden dağılımı süreçlerine ilişkin dört temel eğilimden söz etmek mümkün görülmektedir: (i) sermaye gelirleri üzerindeki vergi yükünün görece düşürülüp, etkisizleştirilmesi; (ii) bir rant transferi mekanizması biçiminde işleyen iç borç idaresi; (iii) sanayi sektörlerinde eksik rekabetçi yapıların olanaklı kıldığı maliyet eklerine dayalı mark-up türü fiyatlama yoluyla sermaye karlılığının korunması; ve (iv) işgücü piyasasındaki marjinalleşme ve kuralsızlaştırma sonucu formel istihdam ve işgücü maliyetleri üzerinde sağlanan esneklik sayesinde elde edilen iktisadi artık süreci. Ulusal ekonomide özel sermaye gelirlerinin artışına yönelik olarak çalışan bu tür rant aktarımı ve kaynak transferi mekanizmaları, kamu kesiminin gelir-gider dengesizliğinin ardındaki en önemli unsurları oluşturarak, kamu kesiminin borçlanma gereği'ni (KKBG) besleyen temel

mekanizmaları ortaya çıkarmıştır. Bu süreçte giderek büyüyen kamu açıklarının finansman biçimleri ise dönem içinde farklılaşarak ulusal gelirin bölüşümünde belirleyici bir rol oynamıştır.

KAYNAKLAR

Balkan, E. ve E. Yeldan (1998) "Financial Liberalization in Developing Countries: The Turkish Experience" Medhora, R. and J. Fanelli (ed.s) Financial Liberalization in Developing Countries Macmillan Press.

Boratav, Yeldan ve Köse (1999) "Globalization, Distribution And Social Policy: Turkey: 1980-1998" CEPA ve New School tarafından düzenlenen Globalization and Social Policy, konulu konferans için hazırlanan tebliğ. New York, Ocak, 1999. Teksir.

Boratav, K., O. Türel ve E. Yeldan (1996) "Dilemmas of Structural Adjustment and Environmental Policies under Instability: Post-1980 Turkey" World Development, 24(2): 373-393.

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

Köse ve Yeldan (1998) "Dışa Açılma Sürecinde Türkiye Ekonomisinin Dinamikleri: 1980-1997" Toplum ve Bilim, Yaz, sf.45-67.

Togan, S. (1993) Türk İmalat Sanayiinde Koruma Oranları, Eximbank Yay., Ankara.

Uygun, E. (1993) Financial Liberalization and Economic Performance of Turkey, TC MB, Ankara

Yeldan (1998) "On Structural Sources of the 1994 Turkish Crisis: A CGE Modeling Analysis" The International Review of Applied Economics, 12(3): 397-414.

Yeldan (1997) "Türkiye Finansal Serbestleştirme Deneyimi" Petrol İş Sendikası, 1995/96 Yıllığı, sf. 202-218.

Yeldan (1996a) "Türkiye Ekonomisinde 1980-Sonrasında Gelir Bölüşümünü Belirleyen Makroekonomik Süreçler" İktisat Dergisi, Eylül, No 359: 26-29.

Yeldan (1996b) "Türk Ekonomisinde Krizin Oluşumu, 1990-1993: Bir Genel Denge Analizi", ODTÜ Gelişme Dergisi, 23(3): 427-476

Yeldan, E. (1995) "Surplus Creation and Extraction under Structural Adjustment: Turkey, 1980-1992" Review of Radical Political Economics, 27(2): 38-72.