

**TMMOB**

**TÜRK MÜHENDİS VE MİMAR ODALARI BİRLİĞİ**

**YEDİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI ÜZERİNE**

**Ayfer EĞİLMEZ  
İsmet ÖZTUNALI  
Mehmet Yüksel BARKURT**

**MART 1996, ANKARA**

## **GİRİŞ**

Ülkemiz, 1961 Anayasası ile (129. Madde) "kalkınma"nın plan ile gerçekleştirileceğini düzenlemiştir. Aynı yaklaşım, 1982 Anayasası'nda (Madde 166) daha da geniş biçimde "devletin görevi" olarak belirtilmiştir. Böylece denebilir ki "plana dayalı kalkınma", "kalkıncı devlet" tercihi ortaya konulmuştur.

Ülkemizde 1980'li yıllara kadar "kalkıncı devlet" anlayışının sürdürülmek istenmesine karşın 1980'den sonra "piyasa ekonomisi" denilen düzenin egemen kılınmasına çalışılmaktadır. Kalkınmanın bu biçimde ele alınışı 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da egemendir.

Kalkıncı devlet, gelişmenin temel amaç ve hedeflerini ortaya koyarak, kendisini bu hedeflere ulaşmakla yükümlü sayar. Piyasalar yine çalışacaktır. Ancak, öncelik piyasalara ne pahasına olursa olsun uyum göstermek değil, piyasaları geliştirmek ve genişletmektedir. Piyasa ekonomisini esas alan modelde ise devlet düzenleyici bir devlettir. 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda sık sık devletin düzenleyici olacağı beyan edilmektedir (Örneğin: Sayfa: 66, 76..).

Gelişme iktisadı, gelişmekte olan ülke ekonomilerinin kalkınma sorunlarının gelişmiş ülkelerdeki sorunlardan öz olarak farklı yönlerinin olduğu ve farklı çözümler gerektirdiği düşüncesine dayanmaktadır, iktisadi planlama ise kalkınma probleminin piyasa eliyle çözülemeyeceği, reel alan ile mali alan arasında ve farklı sektörler arasında planlama gerekliliği temeline dayanmaktadır.

Türkiye'de 1970'lerin sonlarındaki ekonomik krizle birlikte kalkınma iktisadı ve iktisadi planlamanın piyasa güçlerini sınırladığı gerekçesiyle planlamaya gerek olmadığı ileri sürülerek planlamanın yerini piyasa yöntemleri almıştır. Piyasa güçleri "serbest" bırakıldığında ekonominin kararlı bir dengeye ulaşacağı savunularak, bu sorumsuzluk, 1995 yılının "plansız" bir yıl olarak geçirilmesine kadar sürdürülmüştür. Plansız yılda ekonomik anlamda herhangi bir başarı görülmediği gibi sosyal maliyet de son derece ağır olmuştur.

7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hazırlanmasında geliştirilmemiş bir makro ekonomik model kullanılmıştır. Plan, ekonominin üretim, gelir dağılımı, tüketim, yatırım ve dış ticaret ilişkilerini makro anlamda bir bütünlük içinde gösterebilen bir denge sistemi olan "hesaplanabilir genel denge" modeline dayanmaktadır. Bu sistem, bir anlamıyla ulusal ekonominin temel özelliklerini yansıtan bir "iktisadi laboratuvar" olarak kullanılarak, iktisadi politika alternatiflerinin somut olarak incelenmesine olanak tanımaktadır. Bu anlamda 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı hesaplanabilir genel denge modeline dayanmayan, mali sektörü daha fazla temsil etme yönünde geliştirmeyi hedefleyen bir plan modelidir.

## SANAYİLEŞME POLİTİKALARI

Plan'ın sanayileşme bölümünde açtıkça, "Dünya piyasalarına entegre olma AB'ye uyum çerçevesinde, dışa açık, rekabet gücü yüksek ve ihracata dönük, hammadde ve insan kaynakları gibi avantajlarımızın değerlendirildiği bir sanayi yapısı özel kesim ağırlıklı olarak oluşturulacaktır" denilmektedir (Sayfa: 57).

Planın yatırımlar bölümünde devletin imalat sanayiine yatırım söz konusu değildir. İmalat sanayi alanında ise yatırım özel kesime bırakılmıştır (Sayfa:172).

Son zamanlarda ülkemizde kavram kargaşası yaşanıyor. Deniyor ki, madem ki Türkiye pazar ekonomisi uyguluyor, devlet işe karışmamalıdır. Bu anlayış Plan'a da yansımıştır. Halbuki yapılan incelemeler gösteriyor ki, sanayi politikası bütün pazar ekonomisi ülkelerinde devletin müdahalesi ile oluşuyor. Yani, pazar ekonomisi ülkeleri, liberal ekonominin hakim olduğu ülkeler, kendi ekonomilerini büyütebilmek ve güçlendirmek için devletin karıştığı bir politika düzenlemeyi yaşamsal sayıp, bu tür düzenlemeler yapıyorlar. Esasen, ülkemizde de son onbeş yılın deneyimi, piyasa güçlerinin tek başına sanayileşmeyi yerine getirmede başarısız olduğunu ortaya koymuştur. Oysa, bu anlayışta hala ısrar ediliyor. Diğer yandan, özel kesim gerçekten sanayileşme istiyor mu sorusunu sormak gerekiyor. Çünkü özel kesim karlılığı üretimde değil de mali uygulamalarda buluyor. İstanbul Sanayi Odası'nın eski başkanlarından birisi "sanayiciler olarak gelirlerimizin yarısı faaliyet dışı gelirlerdir" diyor.

Sanayileşme sürecinin "erken" aşamasını 1960'larda tamamlayan Türkiye, bu sürecin "ileri" bir aşamasını yaşadığı 1970'lerde ciddi bir krize girmiştir. Bu yıllarda bilinçli bir tercihin sonunda gerçekleşen ve ulusal özellikler taşıyan "sanayileşme", 1980'lerde geri planda kalmış, 1990'da ise sanayileşmeden vazgeçilmiştir. 1980 sonrasında sanayi ve ticaret politikalarının liberalizasyonunu ve kamu kuruluşlarının özelleştirilmesini, bir başka alanda atılan bir adım olan, mali kesimin liberalizasyonu izlemiştir. Esasen, ekonominin "reel" ve "finansal" sektörlerinde gerçekleştirilen bu reformlarla amaçlanan; dünya ekonomisiyle hem ticaret hem de finans alanlarında yeni üretim ve işbölümü çerçevesinde bütünleşmektir.

Sermaye birikimi zayıf, dış kaynakları yetersiz ve yoğun bir iç ve dış borç krizi içinde bulunan Türkiye gibi ülkelere, dış ticaretin ve mali alanın liberalizasyonuna yönelik politikaları benimsetmek pek de zor olmamıştır. IMF ve Dünya Bankası'nın program desteğini alan ve krize bağlı olarak bu yıllarda gittikçe güçlenen yeni liberal, muhafazakar iktisadi anlayış tarafından desteklenen hükümetler, her alanda gerçekleştirdikleri koşulsuz liberalizm ile ekonomiyi "reel" alanda gerçek bir yıkıma ve "mali" alanda ise giderek şiddetlenen bir krize sürüklemişlerdir. Diğer bir dönüşüm ise kamu işletmelerinin (KİT'lerin) tasfiyesi ve özelleştirilmesidir. Burada da özellikle dış borç krizi yaşanan ülkelerde, 1980 sonrasında uygulamaya konulan, IMF ve Dünya Bankası destekli ekonomik istikrar ve yapısal uyum programları ön plana çıkmaktadır.

Bu programlarda ayrıntılı olarak düzenlenen ve dışa açık/ihracata dayalı birikim rejiminin, rekabetçi düzenleme biçimi ile uyumlu bulunan özelleştirme hareketi, devletin ekonomideki rolüne ve özellikle işletmecilik kimliğine karşı bir ideolojik tavır olarak ortaya çıkmıştır. Geri planda, iddia edildiği gibi KİT'lerin daha verimli kılınması yada "işlevsel" bir etkinlik kazanması ve toplumsal gelişmeye katkıda bulunması gibi "rasyonel" nedenler yatmamaktadır.

İktisat politikalarının uzun dönemde ekonomik ve toplumsal gelişme açısından başarılı olması üretim olanaklarının genişletilmesine ve yaratılan değer toplumsal üretken kesimleri arasında, onların katkılarına göre dağıtılmasına bağlıdır.

Ekonominin uzun dönemli büyümesi ve toplumsal gelişme "sanayileşme" ile olanaklıdır. Sanayileşme ise ekonomide üretim kaynaklarının kullanımı ve üretim güçlerinin gelişmesi yönünde köklü bir yapısal değişimi hedefleyen, uzun dönemli bir gelişme stratejisine dayalı olmak zorundadır.

Reel alanın ihmali sonucunda yaratılan çöküntünün 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı hedeflerindeki ifadelerde de sürdüğü görülmektedir. Farklı sektörler arasındaki koordinasyonun göz ardı edildiği bu modelde birbiri ile çelişen hedefler ortaya konulması kaçınılmazdır. Çünkü, ekonomik yapıda belli bir hedefin yerine getirilmesi bir başka hedefin yerine getirilmesini olanaksızlaştırabilir. Dolayısıyla, konulan hedefleri birbiriyle tutarlı bir şekilde belirlemek üzere karşılıklı ilişkileri göz önünde tutan modeller oluşturulmalıdır.

## TARIM VE KIRSAL KESİME İLİŞKİN POLİTİKALAR

7. Beş Yıllık Kalkınma Planı diğer konularda olduğu gibi tarım, orman ve ormancılık ile kırsal kesime ilişkin olarak oldukça iddialı amaçlar ortaya koymuş, uygulanacak bazı politikalar ana hatları ile belirtmiş, bazı hukuksal ve kurumsal düzenlemeler öngörmüştür.

Konularla ilgili Plan'daki saptamalara ve amaçlara bakıldığında hemen hemen hepsinin daha önce değişik zaman ve ortamlarda dile getirilmiş olduğu görülmektedir. Ne var ki, ortaya konulan sorunlar ve önerilen çözümler bugüne dek hep lafta kalmış, olaya bütüncül bir anlayışla yaklaşılmanın, hemen hemen tüm siyasi iktidarlar günü kurtaracak söylem ve uygulamalarla zaman harcamıştır.

Konu edilen politikalar yalnızca anılan kesimlerin sorunu değildir. Sanayileşmeden göçlere, yerleşmelere, sanayinin hammadde gereksiniminden insanların beslenmesine, giydirilmesine, dışarıdan dışarıya, istihdamdan kaynak kullanımının akıcılığına kadar hemen her politika ile bağlantılıdır. Plan'ın bu bütünlüğü görmeyişinin bir ifadesi, "Arazi Kullanma Planları'nın bulunmayışı, tarım arazilerinin tarım dışı kullanımını artırdığı, tarım alanlarının azaldığı" görüşünde yansımaktadır. Oysa, Arazi Kullanım Planları'nın bulunmayışı, tarım, orman, mera ve tüm toprakların yanlış kullanımına yol açmaktadır. Ayrıca, arazi kullanımının yanı sıra bir Mekan yada Yerleşme Planı'nın bulunmaması temel sorundur. Plan, bu eksikliğin farkında olmadığı için getirilen çözümler de yetersiz kalmaktadır. Toprak dağılımındaki dengesizlik, çok parçalılık, işletme ölçeğinin küçüklüğü, giderilmesi gereken temel sorun olarak ortada durmaktadır. Siyasi, sosyal ve ekonomik boyutlarıyla ele alınması gereken "toprak reformu"na ise Plan'da yer verilmemiştir.

## MADENCİLİK POLİTİKASI

Daha önceki beş yıllık kalkınma planları ve bunlarla ilgili yıllık programlarda hiç olmazsa birkaç cümle ile geçirilen madencilik politikalarının 7. BYKP'de adı bile anılmamıştır. Ülkenin beş yıllık geleceği ile ilgili bir politika saptamasında madencilik hakkında başlık açmaya bile gerek duymayan devlet, kamu ve özel sektörü tümü ile yok sayarak gözden çıkarmış durumdadır. Birinci Sanayi Kalkınma Planı'nda madencilik sektörü yatırımlarının genel yatırımlar içindeki payının %40 olmasını öngören ve bunu da tümüne yakın bir ölçekte gerçekleştiren TC Devleti'nin ne yazık ki bugün bir madencilik politikası yoktur. 1980'den bu yana dört elle sarıldığımız "serbest piyasa ekonomisi" fetişizminin madencilik sektörünü getirdiği nokta bu olmuştur.

## YENİ YATIRIMLARIN FİNANSMANI SORUNU

Plan'ın incelenmesi sonucu ortaya çıkan diğer önemli bir eksiklik ise gerçekleştirilmesi öngörülen hedeflere nasıl ve hangi finans kaynağı ile ulaşılabileceğinin belirtilmemiş olmasıdır. Plan'ın bazı bölümlerinde (Örneğin: Bölgesel Gelişme ve Fizik Planlama (1), Metropollerle ilgili düzenlemeler (2), Çevrenin Korunması ve Geliştirilmesi (3)), hem mevcut durumla, hem de yapılması gerekenlerle ilgili oldukça ayrıntıya girilmiş olmasına rağmen, "nasıl?" ve "hangi mali kaynakla?" sorularının yanıtları tümüyle belirsiz görünmektedir. İşte, Plan bu özelliğiyle 'seçim vaatleri' niteliğine bürünmekte ve gerçeklikten uzaklaşmaktadır.

Devletin yeni yatırımları açık finansman yoluyla karşılaması, eğer iç borçlanmalar veya para basımına dayanıyorsa, burada sistemin kaynaklarına ek bir kaynağın ortaya çıkarıldığı söylenemez. Yapılacak olan sınıflar arası ve dönemler arası bir kaynak transferidir. Oysa, bugünün mali koşullarında devletin dönemler arası manevra alanı aşırı biçimde daraltılmış bulunmaktadır.

Geçmişte kimi sosyal harcamalar kamu maliyesi yoluyla finanse edilirken,

burada hizmetlerin özelleştirilerek kendi kendini finanse etmesi hedeflenmektedir (Örneğin: Sosyal güvenlik hizmetlerin özel sigorta şirketleri ve özel hastaneler aracılığıyla, eğitimin paralı özel eğitimle çözümlenmesi). Bunun sonucunda sistemin kendi kendini finanse edeceği savı yanlıştır. Ayrıca, sistemin bu hizmetleri tüketen tüketicilerine (ücretli ve diğer sosyal gruplar) finanse ettirileceği ise açıkça söylenmemiştir.

Ekonominin makro kapasitesi ve işletmelerin olanakları söylemine dayalı argümanları ile ücret düzeyinin düşürülmesi hedeflenmektedir. Oysa, ekonomi makro düzeyde incelendiğinde bölüşümün son derece adaletsiz, mikro düzeyde ise kârlılığın oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Plan'daki amaç, ücretleri düşürme yoluyla kamu ve sermaye gelirlerini artırma ve yeni yatırımları finanse etmektir.

Gümrük Birliği ve Sermaye Birikimi:

Plan'da Türkiye'nin Gümrük Birliği'ne girebilmesi ve üyeliğini sürdürebilmesi, sanayinin yeniden yapılandırılması hedefinin, kendisini kısa vadede dayatmakta olduğu ifade edilmektedir. Yeniden yapılanma, teknolojik yenileme boyutuna yönelik yeni yatırımları gerektirmektedir. İşte, sorun da bu masif yatırımların nasıl ve hangi kaynakla finanse edileceğidir.

Açık finansmanın dış borçlanmaya dayanması durumu için de benzer şeyler söylenebilir. Devlet aşırı zorlamalara gitmediği ve açık finansmana başvurmaya zorlanmadığı takdirde, gerçek anlamda ek bir kaynak yaratan tek unsur KİT'lerdir. Ancak, devlet özelleştirme sürecinde üretken faaliyetlerden çekileceğini açıkladığına göre bu olanak ortadan kalkacaktır. KİT'lerin üretken kapasitelerinin özelleştirme sürecinde düşmesi tehlikesi de olduğuna göre, KİT kaynaklarının bölüşüm ilişkileri sisteminin içerisine katılması da düşünülemez.

Yabancı sermayenin sisteme dahil edilmesi konusu ise çok istisnai bir durum olarak, sermaye sınıfının uluslararası sermayenin uzun vadeli hesaplarına dahil olan imtiyazlı kesimleri, kimi çokuluslu şirketleri için uzun vadede söz konusudur. Örneğin, Fiat, Tempra modellerinin üretimini ve Avrupa'ya ihracatını Tofaş'a bırakmıştır. Bu, Fiat'ın kimi stratejik kaygılarla üretiminin sınırlı bir kısmını Türkiye'ye kaydıracağı ve %41 hissesine sahip olduğu Tofaş'ı Gümrük Birliği sürecinde destekleyeceği anlamındadır. Ancak, bu durumun istisnai olduğu unutulmamalıdır.

İkinci bir kaynak ise hibe edilecek veya uygun koşullarda sağlanacak dış finansmandır. Bilindiği gibi 1950'lerde Türkiye ekonomisini büyüme politikasına sokan bu tür kaynaklar olmuştur (Marshall, Truman yardımları, vb.). Devletin mali krizi, global borç kriziyle birlikte, bugün benzer bir desteği sadece Avrupa Birliği'nden Gümrük Birliği'nin yaratacağı sorunlara karşı sağlamanın mümkün olabileceği (Portekiz, İspanya, Yunanistan örneklerinde olduğu gibi) düşünülebilir. 1995 yılı geçiş programında bu beklenti ifade edilmektedir. "Türkiye'nin gerçekleştirmekte olduğu .... çalışmalara karşılık, AT'nin de, Türkiye'ye karşı ortak rejimin icaplarına uygun olarak, yerine getirmesi gereken yükümlülükleri bulunmaktadır. Türkiye AB'ne üye olmadan Gümrük

Birliği'ni gerçekleştiren ilk ülke olacaktır. Bu bakımdan Gümrük Birliği'nin gerektirdiği uyum sürecinde ihtiyaç duyulacak mali kaynağın Topluluka karşılanması önem taşımaktadır". Diğer bir anlatımla, Türkiye sanayinin Gümrük Birliği sürecinde, uyumu gerçekleştirebilmesi için, ihtiyaç duyulan kaynağı Avrupa Birliği'nden sağlaması istenmektedir. Oysa, AB bu kaynağı sağlamaya pek de gönüllü görünmemektedir. Mali destek bir yana, Türkiye söz konusu sürece söz söyleme hakkından mahrum olarak girmektedir.

Plan'da Gümrük Birliği koşullarında rekabetin sanayide yapısal dönüşümü zorunlu kılacağı noktası başlangıç alınmaktadır. Ancak, sermaye kesiminde bu konuda düşünce birliği bulunduğu da söylenemez. İktisadi Kalkınma Vakfı Eski Başkanı Sedat Aloğlu'nun "Türkiye işgücü bakımından zengin, kapital bakımından fakir, yüksek teknolojiye otomasyon ise büyük bir kapital gerektiriyor. Őimdi zengin olduğunuz yn bir tarafa bırakıp, fakir olduğunuz tarafta ısrar etmek ne kadar gerçekçi olur? Bilemiyorum. Bu konu Türkiye'de çok tartişılıyor. Genelde eksantrik olan ve ciddiye alınan tartişma Türkiye'nin Hi-tec'i yakalaması.... Türkiye muhakkak sadece Hi-tec'e mi yönelmeli, yoksa bu Őartları dikkate alarak bir sentez mi yapabilmeli? Bence bu durumun gözönüne alınması lazım.. İşgücünü mal olarak düşünürseniz, bizim burada bol miktarda malımız var. Dolayısıyla daha az maliyetli işgücünü bir Şekilde istihdam ederek rekabet edebiliriz..." ifadelerinden Aloğlu'nun düşük ücrete dayalı fiyat rekabetini tercih etme eğiliminde olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, Hi-tec tartişması hiç de "eksantrik" değildir. Türkiye'de sermaye birikimi yerli sermayenin yabancı ortaklarından öğrendiği sistemleri uygulamaya başladığı bir düzeye erişmiştir. Gümrük Birliği bu tür ortakları her iki taraf için de yeni bir uluslararası işbölümüne dayandırmayı zorunlu kılmaktadır. Yerli Őirketlerin okuluslu Őirketlerin bölgesel üslerine dönüşeceği böylesi bir işbölümü içerisinde, Toyota'nın ortağı Sabancı ne yeni teknolojilere dayalı yatırımları ne de kurduğu ve kuracağı fabrikaları sürekli geliştirmeyi gözardı ederek daha geri sistemleri uygulamayı düşünmeyecektir.

7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nında da bu tercih yapılmıştır. "alışma mevzuatının geliştirilmesinde AB normlarına uygunluğun sağlanması, işgücü piyasasında esnekliğin arttırılması ve yeni çalışma biçimlerinin düzenlenmesi öncelik taşıyacaktır. Esnek retim sistemlerinin kullanılması yaygınlaştırılarak sanayinin verimliliği ve rekabet gücü arttırılacaktır." Buradan bir genel önermeye gidilirse; Türkiye'nin Avrupa kapitalizmine Gümrük Birliği yoluyla entegrasyonu, kimi sendika çevrelerince mit edildiği gibi, ücretlerin ve krların birlikte ve anında artmasını değil, ücretlerin aşağı çekilmesini getirecektir. Diğer bir ifadeyle, sermaye ve işçi sınıfı arasındaki mücadeleyi hiç değilse kısa vadede yumuşatmayacak, atişmayı arttıracaktır.

Bu saptamalar temelinde Türkiye'nin sanayi politikasını belirleyen nc kesimlerinin, sermaye birikim sürecinin içinde bulunduğu Őu aşamada, hızlı sanayileşme hedeflerini önlerine koyduklarını söyleyebiliriz. Söz konusu kesimin arayışları sermaye birikimindeki tıkanıklığın aşılacağı, içeride devletin mali krizinin üzüldüğü ve dünya kapitalizmine sıkıca entegre olduğu yeni bir modele yöneliktir. Sorunları nihai bir zme ulaştırma arzusu kendilerini dünya kapitalizminin bugünkü koşullarıyla uyumlu bir sanayileşme hedefine itmektedir. Bu kesim ağırlığı iki noktaya kaydırmaktadır.

- \* Hızlı sanayileşmenin finansmanı probleminin çözümü.
- \* İşçi sınıfının yeni yatırımların içereceği yeni teknolojilere uyumlaştırılması sorununun çözümü.

Her iki sorunun da halledilmesi işgücü piyasasında esnekliği zorunlu kılmaktadır. Finansman sorununun çözümü için ücretlerin istenildiği gibi düşük tutulabilmesi, ikinci sorunun çözümü için ise ücret farklılaşmasının istenildiği gibi ayarlanabilmesi gerekmektedir. İşçi sınıfının istenildiği gibi belirlenebilmesi ve emek sürecinin istenildiği gibi örgütlenebilmesi de işçi sınıfını işgücü ikame edici yeni teknolojilere uyum göstermeye zorlayıcı mekanizmalardır.

Türkiye gibi gelişmesi gecikmiş ülkelerde öncelikleri iyi belirlenmiş, uzun vadeli bir sanayileşme stratejisini ortaya koymak gerekmektedir. Sanayi devrimini gerçekleştiremeden ve sanayileşmede belirli bir eşiği aşmadan, kendisini kapitalist yeniden yapılanma zorunluluğuyla karşı karşıya bulan Türkiye için sanayileşmenin maliyeti çok daha yüksek olacaktır. Türkiye'de sanayinin ileri teknoloji alanında yeniden örgütlenebilmesinin önündeki en önemli engel, makro ekonomik istikrarsızlık ve yapısal yenilenmeyi sağlayacak uzun vadeli sanayileşme perspektifinin olmayışıdır.

15 yıldır kamu sektörünün kullandığı kaynakların daraltılmasına ve bu sektörde sermaye stokunda ve işgücü niteliğindeki hızlı aşınmaya rağmen, katma değer, verimlilik, vb. gibi göstergelerde kamu ile özel imalat sanayi sektörleri arasında belirgin bir farklılaşma görülmediği bilinmektedir. Üretim teknolojisini yenileme zorunluluğu bulunmaktadır. Son yıllardaki gelişmeler, bu değişimin koşulsuz liberalizm anlayışına ve piyasa güçlerine bırakılmayacağını göstermiştir. Bir kaynak tahsisini gerektiren sanayileşme ve yeniden yapılanmayı piyasa güçlerinin inisiyatifine bırakmanın kalkınma ve sanayileşmeden tümüyle vazgeçme anlamına geleceği bilinmelidir.

Sonuçta, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı hedefleri, daha önceki dönemlerde rahatlıkla yapılabilen devalüasyonlar artık gündemde olamayacağından, teknolojik atılımlarla, ücret rekabetine dayalı bir sistem üzerine inşa edilmiştir.

Çözüm, emekten yana, alternatif sanayi ve teknoloji politikalarının üretimiyle yükümlü kurumsallaşmaların ortaya çıkarılabilmesindedir.

## EĞİTİM REFORMU, BİLİM ve TEKNOLOJİ

7. Beş Yıllık Kalkınma Planı, zorunlu eğitim dışında her kademedeki hizmetten yararlananların eğitimin finansmanına katılımını sağlayıcı ve her eğitim aşamasında özel eğitim kurumlarının artırılmasına yönelik yeni düzenlemeler öngörmektedir. Böylelikle devlet sosyal hizmetleri karşılama yükünü sırtından atmaktadır. Bu durum, Plan'da düşlenen ekonomik atılımın temel finansman kaynaklarından biri olarak görülen düşük ücretli bir Türkiye yaratma hedefiyle birleştirilirse, ücretli çalışanların çocukları temel eğitimin ilerisine geçemeyeceklerdir. Yeni eğitim politikası, sosyal bir politika olmaktan çıkarılarak elitist bir politikaya dönüştürülmek istenmektedir.

Temel eğitim ve öğretimden yüksek öğretime kadar, eğitim ve öğretimin ana motifi, bilim ve teknoloji ile barışık bir toplum yaratmak olmalıdır. Merak eden, herhangi bir doğmaya sapsaksızın sorgulayan, özgürce düşünen, tartışan insan yetiştirmek eğitim ve öğretim sürecinin başlıca ilkesi olmalıdır. Bunun olmazsa olmaz koşulu, eğitim ve öğretimin birliği ve laik öğretimdir. Plan'da, bu temel ilkenin gözetilip düzenlenmesi yönünde herhangi bir kayda rastlanmamaktadır.

Plan, TÜBİTAK'ın "Bilim ve Teknolojide Atılım Projesi"ne dayalı düzenlemeler içermektedir. Ancak, TÜBİTAK Raporu'nda da belirtildiği gibi, "sorun, Türkiye'nin bilim, teknoloji, sanayi yeteneğini yükseltebilmenin önerilerini üretmek değil, üretilenlerin siyasi karar haline getirilmesinde ve uygulamadaki siyasi kararlılıkta düşümlenmektedir". Plan, bir kararlılık yansıtmadığı gibi yeterli önerileri de içermemektedir.

## SAĞLIK REFORMU

Bugüne kadar verilen hizmetlerin niteliği tartışma konusu olmakla birlikte kamusal bir yaklaşıma dayandırılmaktaydı. Bu Plan'da sağlık hizmetleri gizli ve açık özelleştirmeci bir mantıkla ele alınmaktadır.

SSK hastanelerinin sisteme hizmet sağlama yerine hizmet satma ilkesi çerçevesinde yeniden örgütlenmesi öngörülmektedir. Bu bir gizli özelleştirme'dir. Çünkü, SSK hastaneleri kağıt üzerinde kamu mülkiyetinde kalsa da karlılık temelinde işletilerek yönetici ve doktorlardan oluşan bir elit kesime yüksek gelirler sağlayacaktır. Devletin sağlık sistemini sübvans etmekten vazgeçmesi sonucunda, sağlık hizmetlerinin fiyatı doğal olarak artacaktır. Bu uygulama düşük ücretlilerin gereksinimlerini dar olanakları ile kısmen yada hiç karşılayamama sonucunu doğuracaktır. SSK Reformu'nun Genel Sağlık Reformu ile birlikte ele alınması, SSK'nın sağlık hizmetlerinde yakın gelecekte hiçbir ciddi iyileşme projesinin olmadığını göstermektedir. Yapılacak herhangi bir iyileştirme, ancak sağlık hizmetlerinin fiyatlandırılması temelinde gerçekleşecektir. Dolayısıyla, SSK'nın sağlık hizmetlerinin cazibesi de ortadan kalkacaktır. Diğer yandan, özel sağlık sigortacılığının ve özel sağlık hizmetlerinin teşvik edilmesi, SSK sağlık hizmetlerinden söz konusu özel sağlık hizmetlerine yönelişi artıracaktır. Özetle, çalışanların sağlık sorunları da vahşi piyasa koşullarına terk edilecektir.

## İSTİHDAM

### İŞGÜCÜ PİYASALARINDA ETKİNLİĞİN ARTIRILMASI

Çeşitli temenniler ile bu temennilere aykırı politika önermelerinin bulunduğu bu bölümde; hem "Güvenceli" hem de "Esnek" bir işgücü piyasası kurulması gerektiği savunulmaktadır. Esnek bir işgücü piyasası ile anlatılmak istenen "ücretin iş, liyakat, verim, kıdem ve kariyerin karşılığı olarak belirlenmesi ve ücret sistemlerinin istihdamı geliştirme, büyüme politikaları ve yeni çalışma biçimlerine göre oluşturulması.."dir. Burada toplu sözleşmelerden bireysel sözleşmelere geçme yoluyla sendikaların işlev-selleştirilmesi amaçlanmaktadır. Aynı biçimde "İşgücü piyasasında esnekliği artırmak..." amacıyla "esnek zamanlı çalışma türlerine imkân tanıyacak" çalışmaları başlatma hedefi ortaya konulmaktadır. Oysa, artık dünyada kabul edilen ve



OECD ülkelerindeki yeniden yapılanma sürecinin esnekleştirdiği işgücü piyasalarının, yeni liberal iktisatçıların ileri sürdüğü gibi istihdamı açtırmadığı ve işgücü piyasasının esnek-leştiği ülkelerde, iktisadi konjonktürün büyüme evresine geçtiği koşullarda dahi yapısal işsizliğin azalmadığı bugün uluslararası mali sermaye çevrelerince açık bir şekilde ifade edilmektedir. Ayrıca, OECD'nin istihdam ile ilgili raporları da bu noktadan hareketle yeni istihdam olanaklarının kamu müdahalesiyle yaratılması gerektiğini vurgulamaktadır. •

Burada sorun, esnek işgücü piyasasının iş güvencesiz işgücü piyasası anlamına gelmesidir. Dolayısıyla, TİSK, MESS, TÜSİAD gibi esnek işgücü piyasasını öneren, Dünya Bankası politikalarıyla hemfikir olan işveren örgütleri bu nedenle her türlü iş güvencesi yasasına karşı çıkmaktadırlar. İşgücü piyasası perspektifi işçileri doğrudan ilgilendiren bir konu olmasına karşın, Plan'da tartışma konusu yapılmamış, esnek işgücü piyasası bir ön koşul olarak alınmıştır.

## SOSYAL GÜVENLİK REFORMU

Plan'da, Sosyal Güvenlik Reformu'nda devlet bu alanı sosyal politika dışına çıkarmayı hedeflemiştir. 1994 ve 1995'de SSK'ya mali kaynak aktarılması sadece Kurum'un bitkisel hayatta tutulması düşüncesinden kaynaklanmıştır. Kurum'un fon biriktirme sisteminden fon dağıtma sistemine geçmesi öngörülmektedir. Diğer bir anlatımla, prim gelirlerinin oluşturduğu fonu işletme yoluyla genişletme değil, prim gelirleri ile aynı yıl içerisindeki giderlerini karşılama tekniği tercih edilmiştir.

SSK ve genel anlamda Sosyal Güvenlik Reformu'nun eksenini oluşturan finansman sorunu; kimi sigortacılık hizmetlerini ortadan kaldırma ve sistemi gizli ve açık yöntemlerle özelleştirme yoluyla çözümlenmek istenmektedir.

SSK hizmetlerinin ağırlıklı bölümünü emeklilik ve sağlık hizmetleri oluşturmaktadır. Emeklilik koşulları ağırlaştırılarak pratikte emekli olabilmek koşulları yok edilmektedir. Ayrıca, sermaye kesiminin ücretleri istediği gibi belirlemesi de ücretleri düşürecektir. Kaldı ki esneklik talebi işgücü maliyetlerinin "aşırı" yüksek oluşuna dayandırılmaktadır. Bu koşulla da düşük ücretler prim ödeme gücünü sınırlayacaktır.

İşgücü sürecinin istenildiği gibi örgütlenebilmesi sendikaları yok etmeyi amaçlamakta, sendikasızlık ise iş güvencesinin olmaması anlamına gelmektedir. Daha önemlisi, işçi sayısının istendiği gibi artırılabilmesi ve azaltılabilmesi düzensiz işçi istihdamını artıracaktır. Düzensiz işçi istihdamının arttığı koşullarda, Plan'da öngörülen emekli olma prim gün sayısı ve asgari yaş sınırı, "Mezarda Emeklilik" anlamına gelmektedir.

Sağlık hizmetlerinde ise, Sağlık Hizmetleri Reformu bölümünde belirtildiği gibi, özel sağlık hizmetlerinin teşviki ile devletin sağlık hizmetlerini finanse etme yükünden kurtarılarak, orta ve uzun vadede sistemin kendi kendisini finanse etmesi planlanmaktadır.

## KAMU MALİYESİ VE VERGİ REFORMU

Kamu açıkları yalnızca ortaya çıkışları değil, idareleri açısından da bir güç oluşturur. Çünkü, kamu açıklarının idaresi, geliri ve kaynakları yeniden bölüştürme ve dağıtma işlevini yerine getirir. Kamu açıkları rastlantı olarak, kötü ekonomi politikası tercihlerinden öte, sınıfsal yapı ve güç dengelerinin zorunlu dayatması altında, bilinçli ekonomi politikası tercihleri sonucunda ortaya çıkmaktadır. Kamu kesiminin sermaye sınıfının maliyetinin bir kısmını üstlenmesi kamu açıklarını artırıcı bir etkiye sahiptir. Dolayısıyla, kamu açıkları özel kesimde oluşması muhtemel açıkların kamu kesimine yansıtılması sonucunda ortaya çıkmaktadır. Kamu kesimi ve sermaye sınıfı arasındaki bu ilişki toplumun emekçi sınıflarına karşı bir cephe açılması anlamına gelmektedir.

Sermaye sınıfının açığının kamuya kaydırılması, teşvikler adıyla bilinen vergi imtiyazları, piyasasındaki cari faiz oranının altındaki oranlarla verilen krediler, kamu borçları yoluyla yapılan vergiden muaf faiz ödemeleri biçiminde gerçekleşmektedir. Oysa, bugün kamu açıklarını "yüksek ücretli ve tembel kamu çalışanlarının aşırı istihdamı"nın ortaya çıkardığı fikri topluma işlenerek, sermaye sınıfına aktarılan kaynakların üzeri örtülüp, kamu açıklarının gerçek nedeni gizlenmektedir.

Plan'da en önemli nokta vergi yükünün ücretliler üzerine kaydırılmış olması ve çeşitli teşvikler sonucunda sermaye gelirlerinin vergi dışına alınmış olmasıdır. Türkiye'de kamu maliyesindeki krizin asıl nedeni Plan'da ifade edildiği gibi harcamaların aşırılığından değil, vergilendirme kapasitesinin tam anlamıyla kullanılmamasındandır.

OECD ve AB ülkelerinde vergi gelirleri GSYİ H'nin ortalama %30'unu aşmaktadır. 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı ise vergi gelirleri oranını 1995'de 18.1'den 2000 yılında ancak %20'ye çıkarmayı hedeflemektedir. Gümrük Birliği sürecinin getireceği vergi kayıplarına rağmen vergi gelirlerinde %1.9 gibi küçük oranda bir artışın anlamı, kamu maliyesindeki krizi, özelleştirme ve ücretleri aşağı çekme yoluyla emekçilere fatura etmeye yönelik bir niyetin varlığını ortaya çıkarmaktadır. Oysa, makro ekonomik istikrarın eksenini oluşturduğu söylenen kamu dengesinin vergileri artırma yoluyla sağlanması hedeflenmelidir. Emek yanlısı bir maliye politikasının kaynak elde etme ve kaynak kullanımı ile ilgili problemleri de yanıtlaması gerekmektedir. Diğer bir anlatımla, emek yanlısı gelir ve harcamalar politikası ile kamu çalışanlarına yeterli maaş ve ücret gelirleri ödemek, kendilerini ve yakınlarını sosyal anlamda yeniden üretmelerine yetecek bir gelir sağlanmasını gerekli kılmaktadır.

Türkiye'de kamu sosyal güvenlik harcamalarının GSYİ H içindeki payı bugün %5'i bile bulmamaktadır. 7. Beş Yıllık Kalkınma Planına göre 1996-2000 yılları arasında ve 1994 fiyatlarıyla eğitim alanındaki kamu yatırımları 168.1 trilyon, sağlık alanındaki kamu yatırımları ise 64.9 trilyon TL. olacaktır. Söz konusu yatırım bedellerinin sadece 1994 yılı bütçesindeki anapara ve faiz ödemelerinin bile altında olduğu oldukça düşündürücüdür.

Plan'da, "Ekonomide Etkinliğin Artırılmasına Yönelik Yapısal Değişim Projeleri" başlığı altında (Sayfa: 88):

- Vergi ile ilgili yapısal düzenlemeler içeriğinde, "kayıt dışı ekonomilerin vergi kapsamına alınacağı" belirtilmekte (Sayfa: 89),

- "Hızlı şehirleşme ve imar mevzuatındaki değişikliklerden doğan kentsel rantlar vergilendirilecek" denilmekte (Sayfa: 90),

- "Gümrük Birliği'nin yaratacağı mali etkiler de dikkate alınarak özel tüketim vergisi ihdas edilecektir" ifadesiyle (Sayfa: 90), mevcut durum yansıtılmaktadır.

Ancak; (1) Hukuki ve kurumsal düzenlemeler tablosunda (Sayfa: 92-93): Kayıt dışı ekonominin vergilendirilmesine ait bir kayıt bulunmuyor. Kentsel rantların vergilendirilmesinden söz ediliyor, ancak bunun karşısında ne yapılacağı açıklanmıyor. (2) Gümrük Birliği'ne girişin mali kayba neden olacağı belirtiliyor ve bu kaybın, korunacağından bahsedilen tüketiciden karşılanması hedefleniyor.

Plan'ın "Makroekonomik Politikalar ve Projeksiyonlar" bölümünde: Maliye Politikası başlığı altında, "kayıt dışı sektörü vergi kapsamına alan" düzenlemeler yapılacağı belirtilmektedir (Sayfa: 161). Yapılacak düzenlemeler arasında ise bu konuda bir kayıt yoktur..

## ÖZELLEŞTİRME

Plan, özelleştirmenin rekabet gücünü artıracığı iddiasındadır. Rekabet gücü, teknoloji üretimine ve uyumuna bağlıdır. Plan, özelleştirilen kuruluşlarla teknoloji üretiminin sağlanacağını söyleyememektedir. Uygulamada ise aksine bazı örnekler söz konusudur: Örneğin TELETAS, Belçika firması olan ALCATEL ile rekabet edebilir halde iken ALCATEL, TELETAS'ı aldı ve ilk iş olarak TELETAS'm araştırma bölümünü dağıttı. Bazı araştırmacıları Belçika'ya götürdü; ALCATEL bu uzmanları oradaki tesislerinde çalıştırıp Türkiye'ye rakip ürünler üretmeyi planlamıştır. Böylece var olan teknoloji birikimi dağıtılmıştır. Diğer bir örnek ARÇELİK, üretimi ile ihracat potansiyeli kazandı. Dışardan lisans alarak teknoloji getirdi. Fakat görüldü ki ARÇELİK Avrupa pazarlarında belli bir pay edindi. Kendisine lisans veren firma, lisans vermede engeller çıkarmaya başladı. Yani, teknolojiyi kendiniz üretmiyorsanız hem dünya hem de kendi iç pazarınız size kapatılmak isteniyor.

Özetle, özelleştirme, kalkınma ve sanayileşmeden vazgeçme anlamında olmamalıdır. Ama, maalesef Plan, "Plan döneminde kamunun imalat sanayindeki faaliyetlerinin büyük ölçüde daraltılması hedefini" belirtmektedir (Sayfa: 139).

## ÜRÜN ve HİZMET KALİTESİ OLUŞUMU

"Sağlık teknolojisi kullanımında kalite güvencesi programları uygulanacak, tüm cihazlar belirli sürelerde kalibrasyona tabi tutulacak (Sayfa: 41) ; Gelişmiş ülkelerde teknoloji açığının kapatılarak ürün kalitesinin yükseltilmesi

(Sayfa: 56) ;

Mal ve hizmet üretimini kapsayan ISO 9000 belgelendirmesinin büyük kuruluşlar yanında küçük ve orta ölçekli kuruluşlara da yaygınlaştırılmasına çalışılacaktır (Sayfa: 59) ;

Ürün ve kalite sistem belgelendirilmesi yapan kuruluşlar ile personel ve laboratuvar akreditasyonu için Akreditasyon Kurumu oluşturulacaktır (Sayfa: 60)

Standartlar, kalite güvenilirliği, metroloji, mesleki ve kurumsal akreditasyon ve denetim konuları kamu ve özel kesimin işbirliğiyle düzenlenecektir (Sayfa:64)

Üretilen sınai mal ve hizmetlere ilişkin kalite, yeterlilik ve garanti belgelemesi ile mal ve hizmetlerin özellikleri ve tanıtımına ilişkin belgeleme sisteminde dünyaya uygunluk sağlanmasına yönelik çalışmalar hızlandırılacaktır (Sayfa: 82); ifadeleriyle "kalite" konusunda geçen planlardan daha olumlu yaklaşımlar ortaya konulmuştur. Anılan tanımlamalarda AT ve GATT Uruguay Round (Plan, Uruguay Turu diyor) Anlaşmalarının etkisi olduğu kanısındayız.

Türkiye ile AT arasında kurulması öngörülen sınai ürünlere ilişkin Gümrük Birliği için Ortaklık Anlaşması da denilen Ortaklık Konseyi Kararı'nın (OKK) 8. maddesine göre, "Türkiye işbu kararın yürürlüğe giriş tarihinden itibaren beş yıl içinde, ticarete teknik engellerin kaldırılması konusundaki Topluluk araçlarını kendi iç yasal düzenlemelerine dahil edecektir". Bu araçlar 8. maddenin dördüncü bendine göre : Standardizasyon, metroloji ve kalibrasyon, kalite, akreditasyon, ölçümlenme ve belgelendirme. Aktarılan bu bölümler anılan konularda Türkiye'nin yetersizliğini belirtmektedir. Maalesef yıllardır (en azından 1978'den beri -Ulusal Kalite Kontrol Sistemi Kurulmasına Dair Proje ile başlayan tartışmalar- ) "ilgililerin bilgisizliği, bilgililerin ilgisizliği" Türkiye'yi bu hale getirmiştir.

Soruna "AT'den büyük GATT var" esprisi içinde bakıldığında, 7. Beş Yıllık Kalkınma Plan'ı GATT konusunu da yeterince değerlendirmemiştir. Türkiye, Avrupa Gümrük Birliği'ne girsin ya da girmesin, Uruguay Turu sonunda Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)'ne ilgili tüm anlaşmaları kabul ederek girmiştir. Uygulama 31.12.1994 tarihi itibarıyla başlamıştır. Bu kabul ile serbest ticaret düzeninin egemenliği içine girilmiştir. Bu nedenle de bilim, teknoloji, sanayi gücünü yükseltmek zorunludur.

DTÖ Anlaşmaları içinde "Ticarette Teknik Engellerin Kaldırılması Anlaşması" ticarete konu mal ve hizmetler için "Uygunluk Değerlendirmesi Esasını" getirmiştir. Buna göre mal ve hizmetler için yalnızca standarda uygunluk esas değildir, ayrıca teknik düzenlemelere uygunluk da aranacaktır. Uygunluğu saptayacak kuruluşlar, Merkezi Hükümet Kuruluşları olabileceği gibi Hükümet Dışı Kuruluşlar da olacaktır.

Gerek Avrupa Birliği'nde gerekse Dünya Ticaret Örgütü kapsamında mal ve hizmet standartları zorunlu değildir. Kalite oluşumunda birer araçtır. Plan içeriğinde yukarıda anılan kayıtların bu yönde değerlendirilmesi uygun olur.

**DEVLETİN ETKİNLİĞİ**

7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, "Devletin Düzenleyici ve Gözetici Fonksiyonlarını Geliştirme Projesi" başlığı altında (Sayfa: 76), "Devletin, doğrudan üretim ve dağıtım gibi ekonomik etkinliklerde" bulunamayacağı belirtilerek üretim alanından çekilme amacı vurgulanmaktadır.

Bu bölümde: a) Rekabet Hukuku ve Politikaları, b) Fikri ve Sınai Haklar, c) Tüketicinin Korunması, d) Bilgi Sağlama ve Kullanma Alanlarında Yapılmış ve Yapılacak Düzenlemelerle Öneriler belirtilmekte, yapılmış yasal düzenlemelerin ise yeterince uygulanması beklenmektedir. Çünkü, 13.12.1994'ten beri yürürlükte bulunan Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un uygulaması başlamıştır.

Plan'da tüketicinin korunması konusuna özel bir yer ayrılması, önlem ve önerilerin belirtilmesi yararlı olmuştur. Plan, çeşitli yerlerinde (Örneğin; Altyapı hizmetlerinde tüketici refahını artırmak (sayfa:113); Enerji sektöründe rekabetçi ortam oluşturularak tüketici haklarının korunması (sayfa:120); Haberleşme alanında tüketici haklarının korunması (sayfa:128); Özelleştirmeye tüketici refahını artırma (sayfa:139) amaçları tüketici haklarının korunması ve refahın artırılmasından bahsederek "sevimli" olmaya çalışmıştır.

Kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması adı altında belirtilenler ise yıllardır söylenenlerdir (Sayfa: 98). Yenilik olarak, "halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sisteminin Türkiye'de de kurulması sağlanacaktır" ifadesi yer almıştır. Bu sistemin yürüyeceği sanılmakla beraber, ön deneme (pilot) çalışmalarının yapılması uygun olabilir.

## GÖNÜLLÜ KURULUŞLAR

Plan'da en çok önem verilen konu olan yapısal değişim sürecinde gönüllü kuruluşların oluşumuna hemen hiç yer verilmemesi çok önemli, ancak bu yaklaşım bilinçli bir eksiklik olarak değerlendirilmelidir. Çağdaş demokratik ülkelerde, "demokrasinin tabana yayılması", "katılım", "çoğulcu demokrasi", "kitlesele örgütlenme" gibi deyimlerin yanı sıra "gönüllü kuruluşlar" kavramından söz edilmektedir. Dünyadaki pek çok sorunun çözümünde, devletlerin ve uluslararası kuruluşların çabalarının yeterli olmadığı görülmüş ve bu alanlarda devletin dışında, vatandaşlar tarafından kurulup, gönüllülük esasına göre çalışan örgütlerin çok önemli işler yapabilecekleri anlaşılmıştır. Özellikle çevre, insan hakları, tüketici hakları, kadın hakları, silahsızlanma ve barış, insani yardım gibi konularda devletlerin ve hatta bu amaçla kurulmuş uluslararası örgütlerin göze alamadıkları inisiyatifleri gönüllü kuruluşların başarıyla sergiledikleri ve oluşturdukları kamuoyu sayesinde, devletleri ve uluslararası kuruluşları harekete geçirdikleri gözlemlenmektedir.

Not: Sayfa no'ları, Plan'ın yayımlandığı 25 Temmuz 1995 tarihli Resmi Gazetede'ki sayfalardır.