

## Kısa Dönem Krizlerin Sosyoekonomik Etkileri: Türkiye, Endonezya ve Arjantin Deneyimleri

Murat Koyuncu  
University of Washington

Fikret Şenses  
İktisat Bölümü  
Orta Doğu Teknik Üniversitesi  
Ankara 06531

# KISA DÖNEM KRİZLERİN SOSYOEKONOMİK ETKİLERİ: TÜRKİYE, ENDONEZYA VE ARJANTİN DENEYİMLERİ

Murat Koyuncu\*

Fikret Şenses\*\*

## 1) GİRİŞ

Çok sayıda ülkenin kısa dönem ekonomik krizlerle karşı karşıya kalması az gelişmiş ülkeler açısından son on, onbeş yıla damgasını vuran en temel olgulardan birisidir. Başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere az gelişmiş ülkelerin daha önceki dönemlerde de kısa dönem krizlerle karşılaştığı dikkate alındığında bunun yeni bir olgu olmadığı söylenebilir. Ancak son dönemde yaşanan krizleri, dış ödemeler dengesi sorunları ve enflasyon gibi olguların önem kazandığı önceki krizlerden ayıran kimi temel farklılıklar bulunmaktadır. Bunlar arasında son dönemdeki krizlerin sermaye hareketlerinin serbestleşmesi yönünde atılan adımlar sonucunda hızlanan uluslararası sermaye hareketlerinin ortaya çıkardığı istikrarsızlıkla ilişkili olması ve etkilerinin finans piyasalarından reel sektöre ve sosyoekonomik göstergelere ve krizin çıktığı ülkeden diğer ülkelere şıçrayarak uluslararası finans sistemini temelden sarsabilen boyutlara ulaşması ön plâna çıkmaktadır. Bu dönemde yaşanan kısa dönem krizler arasında en büyük ilgiyi 1994 Meksika, 1997 Asya, 1998 Rusya, 1994 ve 2000-2001 Türkiye ve 2002 Arjantin krizlerinin çektiği söylenebilir.

\* University of Washington, İktisat Bölümü doktora öğrencisi.

\*\* Prof. Dr. ODTÜ İktisat Bölümü.

Kısa dönem krizlerin yaygınlaşmasına koşut olarak bu konuda geniş bir iktisat yazını geliştirmiştir. Ancak akademik ilginin ağırlıkla krizlerin ortaya çıkış nedenleri, finans piyasaları ve reel sektör üzerindeki etkileri ve krizden çıkış için gerekli istikrar ve yapısal uyum politikaları ve kurumsal düzenlemeler üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Oysa bu krizler bunların ötesinde, genel olarak sosyoekonomik etkiler olarak nitelenebilecek çok geniş bir alanda etkili olmaktadır. Bu etkiler, sağlık ve eğitim başta olmak üzere çeşitli sosyal hizmet alanlarında, işsizlik ve reel ücretler gibi önemli işgücü piyasaları göstergelerinde ve bunlara da bağlı olarak yoksulluk ve gelir dağılımı gibi önemli alanlarda derin izler bırakan etkiler yaratmaktadır.

Bu çalışmanın amacı kısa dönem ekonomik krizlerin sosyoekonomik etkilerini bunlardan son dönemde önemli ölçüde etkilenmiş üç ülke olan Endonezya, Arjantin ve Türkiye bağlamında, bu krizlerin yaygınlaşmaya başladığı 1990'lı yılların başlarından bu yana geçen süredeki gelişmeler çerçevesinde incelemektir. Aynı dönemde krizle karşılaşan diğer ülkeleri değerlendirme dışında bırakmış olsa da bu çalışma, üç ülkeyi temel alan kıyaslamalı bakış açısıyla krizlerle karşılaşan ülkelerin deneyimlerindeki çeşitliliği ana hatlarıyla ortaya koymayı amaçlamaktadır. Krizlerin nihaî etkisi, krizlerden kaynaklanan “doğrudan” etkilerin ötesinde, kriz sırasında uygulamaya konan istikrar ve yapısal uyum programları, krizden etkilenen kesimlerin tepkileri, uluslararası kuruluşların ve ülke hükümetlerinin tutumları ve diğer birçok unsurun karmaşık bir bileşeni olarak ortaya çıkmakta ve krizlerin etkileriyle kriz sonrası uygulanan programların etkilerini birbirinden ayırabilme güçleşmektedir. Üstelik sosyoekonomik etkilerin bir kısmı kolaylıkla nicelleştirilemeyecek alanları kapsamakta, nicelleştirilebilecek göstergeler ise özellikle az gelişmiş ülkeler bağlamında mevcut istatistiksel veri bazının en zayıf olduğu alanları kapsamaktadır. Sosyoekonomik etkilerin bütün boyutlarıyla ve net bir biçimde ortaya konabilmesini güçleştiren bir diğer etken, etkilerin bir ülkeden diğer bir ülkeye, hatta aynı ülke içinde bir krizden bir diğer krize farklılıklar göstermesi ve sosyoekonomik göstergelerin her zaman aynı yönde hareket etmemesidir. Bu güçlükler karşısında, çalışmada krizlerin sosyoekonomik etkilerinin belirlenmesine yönelik bir analitik çerçeve önerisi de geliştirilmektedir.

Bu amaçlar doğrultusunda çalışma ağırlıkla şu sorulara yanıt aramaktadır. Kısa dönem krizlerin en belirgin sosyoekonomik etkileri nelerdir? Bu etkilerin derecesi ve ülkeler arasında farklılaşması hangi unsurlara bağlı olarak belirlenmektedir? Kısa dönem krizler sonrasında uygulamaya konan istikrar ve yapısal uyum programlarının sosyal politika araçlarını kapsam dışında bırakması nasıl açıklanabilir? Bu programlar, krizlerin sosyoekonomik etkileri

üzerinde nasıl bir rol oynamaktadır? Kriz ortamında sosyal politika amaçlarına önem verilmesi ve krizden etkilenen ülke hükümetlerinin ve uluslararası finans kuruluşlarının tutumlarında bu yönde bir değişiklik sağlayabilmek hangi etmenlere bağlıdır?

Çalışma altı ana bölümden oluşmaktadır. İkinci bölümde kısa dönem krizlerin sosyoekonomik etkilerinin incelenmesi için bir analitik çerçeve geliştirilmektedir. Üçüncü, dördüncü ve beşinci kesimlerde sırasıyla Endonezya, Arjantin ve Türkiye’de son on, onbeş yıllık dönemde yaşanan ekonomik krizlerin sosyoekonomik etkileri kriz öncesi dönemdeki gelişmeler ve bir önceki bölümde geliştirilen analitik çerçeve kapsamında ana hatlarıyla incelenmektedir. Altıncı ve son bölümü çalışmanın sonuçlarına ayrılmıştır.

## **2) Kısa Dönem Krizlerin Sosyoekonomik Etkileri: Bir Analitik Çerçeve Önerisi**

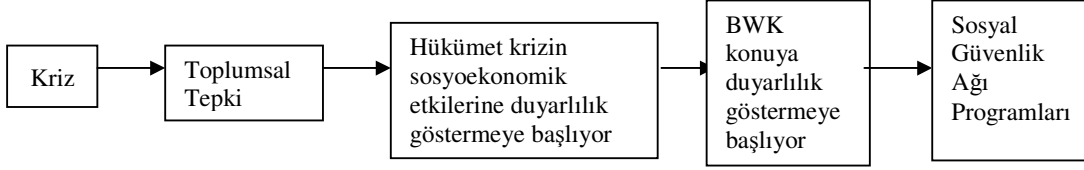
Kısa dönem finansal krizler birçok durumda yabancı kısa vadeli fonların ülkeyi hızla terketmeye başlaması sonucunda döviz kurunda, faiz oranlarında ve enflasyon oranında anî sıçramalarla finans piyasalarında başlamakta ve kısa sürede üretim ve yatırım düzeyinde azalma gibi reel sektör etkileri göstermektedir. Ayrıca, bir ülkedeki kriz, başta bu ülkenin yakın ekonomik ilişkiler içinde olduğu ülkeler olmak üzere diğer ülkeleri de etkilemektedir. Bu ülkelerin bu etkilere karşı geliştirdikleri savunma mekanizmaları da krizin ilk başladığı ülkede ihracat daralması, uluslararası finans piyasalarında artan tedirginlik gibi yollarla mevcut olumsuzlukları daha da artırıcı yönde etkili olmaktadır. Krizin etkileri, daha sonra işgücü piyasalarına, sağlık, eğitim ve sosyal yardım kalemlerindeki kısıntılar yoluyla bütçe harcamalarının miktar ve bileşimine ve giderek yoksulluk ve gelir dağılımına ilişkin göstergelere doğru yaygınlaşmaktadır.

Sosyoekonomik etkiler denilince akla ilk bakışta yukarıda sıralananlar gelmekle birlikte bu etkilerin asla bunlarla sınırlı olmadığı gözönünde tutulmalıdır. Örneğin, krizlerle karşılaşan ülkelerde, krizlerin derinliğine bağlı olarak suç oranında gözlenen artış, aile içi ve genel olarak beşeri ilişkilerin bozulması, yolsuzluk oranında artış, ülkenin aniden artan dış kaynak ihtiyacı sonucunda uluslararası finans kuruluşlarının ülke ekonomi politikalarının belirlenmesinde artan rolü ve bunun yarattığı bağımlılık duygusu, ülkenin kendi sorunlarını çözme istek ve yeteneklerinin aşınması gibi etkiler, önemsiz oldukları için değil çoğu kez nicelleştirilemedikleri için tartışmaların dışında bırakılmaktadır. Oysa, bu tür etkilerin de kapsanması krizin sosyoekonomik etkilerinin tam anlamıyla anlaşılmasının temel önkoşulu sayılmalıdır.

Krizlerin sosyoekonomik etkilerinin tartışılmasında gözönünde bulundurulması gereken bir diğer unsur kapsanacak zaman aralığıyla ilgilidir. Krizlerin sosyoekonomik göstergeler üzerindeki etkisi finans piyasaları ve reel sektör göstergeleri üzerindeki etkilerinden daha sonraki bir aşamada hissedildiği için bu etkilerin tümüyle ortaya çıkması için yeterli sürenin geçmesi esastır. Hatta sosyoekonomik etkilerin toplam etkisi kriz sonrasında uygulanan program ve politikaların etkilerini de kapsadığından analiz dönemi bunların uygulama sonuçlarının da ortaya çıkabileceği uzunlukta bir zaman aralığını esas almalıdır. Krizler, birçok durumda anî olarak ortaya çıkmış olsalar da bunların kökenleri kriz öncesinde uygulanan ekonomi politikalarıyla ve alınmayan ve/veya alınmakta gecikilen önlemlerle yakından ilişkilidir. Bu nedenle, diğer uçta analiz döneminin başlangıç noktası da krizlerin ortaya çıkış sürecinin anlaşılmasına olanak tanıyacak uzunlukta olmalıdır. Kriz sonrasında hükümetlerin ve uluslararası finans kuruluşlarının sosyoekonomik alandaki gelişmelere duyarlılık derecesinin iyi anlaşılması da bu tutumun kriz öncesinden başlayan bir süreklilik içinde incelenmesini gerekli kılmaktadır.

Krizlerin olumsuz etkileri karşısında oluşan kamuoyu tepkisinin ulaştığı boyutlar ve sürekliliği hükümetlerin ve uluslararası finans kuruluşlarının sosyoekonomik etkilere karşı duyarlılığını belirleyen önemli unsurlar arasında yer almaktadır. Kriz sonrası dönemde sosyoekonomik etkilere duyarlılığın ve bunları azaltıcı programların uygulamaya konmasının aşağıda şemalaştırdığımız tepkiler sıralamasına göre oluştuğu söylenebilir (Şekil 1). Krizlerin olumsuz etkileri karşısında ortaya çıkan toplumsal tepkilerin hükümetleri harekete geçirmekte etkili olması, hükümetlerin artan duyarlılığının ise, IMF başta olmak üzere Bretton Woods kuruluşlarının tutumlarına yansiyarak sosyoekonomik olumsuzlukları gidermeye yönelik – Şekil 1’de Sosyal Güvenlik Ağı Programları adı altında özetlenen– sosyal politikaların uygulanmasına olanak tanınması beklenebilir. Hükümetlerin sosyoekonomik olumsuzluklara duyarlılık derecesi doğal olarak ülke hükümetlerinin geçmişte bu konulara gösterdikleri duyarlılıkla da doğrudan ilgilidir. Örneğin, yoksullukla mücadelenin toplumsal gündemde uzun yıllar boyunca ön plânda tutulduğu ve hanehalklarının yoksullukla başetme stratejileri geliştirme konusunda başarı gösterdikleri ülke hükümetlerinin bu tür bir geçmişe sahip olmayan ülkelere kıyasla daha büyük bir duyarlılık göstermeleri beklenebilir. Aynı şekilde, topluluklar içindeki ve hanehalkları arasındaki dayanışmanın üst düzeyde olduğu ülke hükümetlerinin sosyoekonomik alandaki olumsuzlukları giderme işlevini kendileri üstlenmek yerine hanehalklarının kendilerine devretmeye, bu tür dayanışma geleneğinin kök salmadığı ülke hükümetlerine kıyasla daha eğilimli olmaları beklenebilir. Bunun gibi, sosyal tepkilerin

oluşabilmesi ve hükümetlerin bunlara duyarlılık göstermesi doğal olarak siyasi rejimin açıklık ve demokrasinin gelişmişlik düzeyiyle doğru orantılı bir gelişme gösterecektir.



**Şekil 1.** Kriz Sonrası Dönem: Toplumsal Tepkilerden Sosyal Güvenlik Ağlarına Uzanan Tepkiler Zinciri

Şekil 1’de özetlenen tepkisel zincir içinde Bretton Woods kuruluşlarına (BWK) yer verilmiş olmasının iki temel gerekçesi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, neoliberal iktisat politikalarının yaygınlık kazandığı son yirmi, yirmibeş yıllık dönemde bu kuruluşların az gelişmiş ülke ekonomi politikalarının belirlenmesinde çok önemli bir rol oynamaya başlaması ve bu etkinin zaman içinde daha ince bir ayrıntı düzeyine de inerek giderek artmasıdır. Ancak bu noktada gözardı edilmemesi gereken bir husus, bu kuruluşların krizlerin sosyoekonomik alandaki olumsuz etkilerine duyarlılığının temelde bu olumsuzlukları neoliberal dönüşümün kök salarak yaygınlaşması karşısında bir engel olarak görmelerinden kaynaklanmasıdır. Bu nedenle bu kuruluşların önceliklerinin, bu olumsuzlukları gidermeye yönelik sosyal politikalarından çok neoliberal dönüşümün bir parçası olarak uygulamaya konan istikrar ve yapısal uyum programlarının sürdürülmesine yönelik olduğu söylenebilir.<sup>1</sup> Öyle ki, bu kuruluşların sosyoekonomik alandaki olumsuzluklara karşı gösterdiği duyarlılığın neoliberal dönüşüm programı için oluşturdukları risklerden mi yoksa toplum için oluşturdukları risklerden mi kaynaklandığı sorusu giderek önem kazanmaktadır.<sup>2</sup> İkinci gerekçe ise, Bretton Woods kuruluşlarının ülke ekonomi politikalarına artan müdahale ve etkisinin genel kamuoyu tarafından da farkedilmiş olması ve tepkilerin krizden etkilenen ülke hükümetleri yanında ve bazı durumlarda onlardan daha çok bu kuruluşlara yöneltilmiş olmasıdır.<sup>3</sup> Krizlerin bir

<sup>1</sup> Türkiye’de hükümetin emekli maaşlarında Ocak 2003 de yaptığı iyileştirmenin dahi Dünya Bankası çevrelerinde programın sürekliliği konusunda uyandırdığı kaygı bu durumun en son örneklerinden birisi olarak değerlendirilebilir. Bkz. World Bank (2003:24-25).

<sup>2</sup> Bu noktada bkz. Koyuncu (2004: 148).

<sup>3</sup> 2001 krizinin ortaya çıkmasının hemen ardından Türkiye’nin çeşitli yerlerinde yapılan protesto eylemlerinin birçoğunda tepkilerin hükümet yerine bu kuruluşlara yöneltilmiş olması bu durumun en çarpıcı örneklerinden birini oluşturmaktadır. Bkz. Şenses (2003).

kısımının bu kuruluşlarla yapılan anlaşmalar yürürlükteyken ortaya çıkmış olması da bu tür bir yönelimde kuşkusuz etkili olmuştur.

Bu genel çerçeve içinde kısa dönem ekonomik krizlerin sosyoekonomik etkileri bu çalışmada, son on yılda bu krizlerden en çok etkilenen ülkeler arasında yer alan üç ülkedeki kriz öncesindeki ve sonrasındaki gelişmeler bağlamında incelenmektedir. Sosyoekonomik etkilerin iyi anlaşılabilmesi için krize yol açan süreç ve kriz sonrası dönemde hükümetin, uluslararası kuruluşların tutumları ve krize karşı oluşan toplumsal tepkilerle birlikte bir bütünlük içinde ele alınmaktadır. Krizin sosyoekonomik etkileri üzerindeki inceleme ise, ağırlıklı ölçülebilir göstergeler üzerinde yoğunlaşmakta ve işgücü piyasaları, sosyal harcamalar, gelir dağılımı ve yoksulluk alanlarını ön plana çıkarmaktadır. Bu çerçevenin tamamlanması kuşkusuz başta siyaset bilimcileri ve sosyologlar olmak üzere diğer sosyal bilim dallarının katkılarına muhtaçtır.

### **3. ENDONEZYA- ÖRNEK BİR KALKINMA MODELİNDEN SOSYAL PATLAMAYA**

1997 Krizi patlak vermeden önce, Endonezya, Güneydoğu Asya'nın diğer az gelişmiş ülkelere örnek gösterilen ülkeleri arasında yer almaktaydı. 1966 yılında dünyanın en geri kalmış ülkelerinden biriyken iktidara gelen askerî Suharto yönetimi, Endonezya'nın 30 yılı aşkın bir süre boyunca kesintisiz ve hızlı bir şekilde büyümesini sağlamıştı. Bu süreçte ülke kademeli olarak sanayileşirken Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) dört katına çıktı. Üstelik bu hızlı büyüme döneminde refah göstergelerinde de kayda değer bir iyileşme gözlemlendi. Örneğin, 1965 yılında % 70 olan yoksulluk oranı 1996'da % 19'a kadar inmiş, okur-yazarlık oranı ise aynı dönemde % 39'dan % 85'e çıkmıştı (Hill, 2000: 5, Tablo 1.2).

1997 Mayıs'ında Tayland'da ortaya çıkıp kısa sürede tüm bölgeye yayılan finansal kriz, bu başarı hikayesinin bir anda bir toplumsal çöküş örneğine dönüşmesine neden oldu. 1998 yılında GSMH % 13 oranında gerilerken, imalat sanayi üretimi % 34'lük bir küçülme yaşadı; enflasyon oranı ise % 6'dan % 59'a fırladı (Koyuncu, 2004: 60, Tablo 4.1). Bu büyük iktisadî daralmaya toplumsal alanda kaygı verici gelişmeler eşlik etti. İşsizlik oranı artıp reel ücretler düşerken yoksulluk oranı iki katına çıktı. Halkın yaşam koşullarındaki bu ciddi bozulmaya tepki olarak düzenlenen gösteriler kısa sürede ülkenin dört bir yanına yayıldı. 1000'in üzerinde insanın yaşamını kaybetmesine neden olan isyanlar ve yağma ve kundakçılık gibi yüksek dozda şiddet içeren toplumsal olaylar yaşandı. 1998 yılının ilk

günlerinde başlayan bu olaylar Mayıs ayında Suharto istifa ettiğini açıklayıp yerine geçen hükümet krizin toplumsal etkilerini hafifletici bir dizi önlem alacağını açıklayana kadar sürdü.

Bu bölümde Endonezya’da yaşanan ekonomik krizin sosyoekonomik etkilerini inceledikten sonra hükümetin sosyal politika önlemleri ve bu önlemlerin ortaya çıkmasını sağlayan etmenler tartışılmaktadır.

### 3.1 Krizin Sosyoekonomik Etkileri

#### • İşgücü Piyasası

Ekonomik daralmanın istihdam üzerindeki etkisi beklenenden çok daha az oldu. İşsizlik oranı 1997’de % 4.7 iken 1998’de sadece 0.7 puanlık bir artışla % 5.4’e çıktı (Tablo 1). Manning’e (2000: 106) göre, bu zayıf etki ülkenin işgücü piyasasının esnek yapısından kaynaklanmaktadır. Bu esnek yapının iki ayağı vardır. Birincisi, ülkedeki tek sendikanın hükümet kontrolünde olması ve 1990’lar boyunca etkinlikleri artmış olsa da iş güvenliği düzenlemelerinin tam anlamıyla uygulanmamasıdır. İkincisi, 1997 yılında toplam işgücünün sadece % 30’unun ücretli/formel emek kategorisinde olmasıdır. Ayrıca, istihdamın sadece % 13’ü imalat sanayiindeyken bu oran tarım için % 40’tır. Bu yapı sonucunda kriz, 1998 yılında, işsizliğin artmasına değil, reel ücretlerin –% 32 oranında– düşmesine ve istihdamın tarıma ve enformel sektöre kaymasına neden olmuştur. 1999 yılında, ülke hâlâ krizin etkisinden tam olarak kurtulamamış durumdayken işsizlik 0.9 puanlık bir artışla % 6.3’e ulaşırken, istihdam ve ücret göstergelerinde hafif de olsa kimi düzelmeler görülmüştür (Tablo 1).

**Tablo 1: Endonezya: İşgücü Piyasası Göstergeleri, 1997-1999**

	1997	1998	1999
<i>İşsizlik Oranı (%)</i>	4.7	5.4	6.3
<i>Tarım İstihdam Endeksi</i>	100.0	113.1	110.9
<i>Sanayi İstihdam Endeksi</i>	100.0	87.6	97.3
<i>Formel Emek İstihdam Endeksi</i>	100.0	94.5	96.4
<i>Enformel Emek İstihdam Endeksi</i>	100.0	106.8	107.8
<i>Reel Ücret Endeksi*</i>	99.5	68.0	75.2

\*: İmalat Sanayi için

Kaynak: IMF (2002: 81, Tablo 2).

#### • Gelir Dağılımı ve Yoksulluk

Kriz sonrasında yoksulluk oranı % 19’dan % 37’ye yükselerek, neredeyse iki katına çıkarken, gelir eşitsizliğinin azaldığı gözlenmiştir (Tablo 2). Tjiptoherijanto ve Remi (2001: 11-12) gelir dağılımdaki bu düzelmeyi iki nedene bağlamaktadır. Birinci neden, krizin daha yüksek



gelir seviyesindeki kesimlerin yer aldığı modern/formel sektörü geleneksel/enformel sektöre göre daha çok etkilemiş olmasıdır. İkinci neden ise, gelir dağılımına ilişkin hesaplamaların tüketim harcamaları esasına göre yapılmasıyla ilişkilidir. Yoksul kesimler zaten çok düşük seviyede olan tüketimlerini kriz sonrasında daha fazla azaltamazken daha zengin kesimler tüketim seviyelerini kriz sonrası şartlarla uyumlu olarak azaltmışlardır. Öte yandan, Dhanani ve Islam (2000: 20) nominal bazlı gelir dağılımı yerine enflasyon düzeltmesi yapılmış gelir dağılımının özellikle kırsal kesimde ters yönde sonuç verdiğini iddia etmektedir.

**Tablo 2: Gelir Dağılımı ve Yoksulluk Göstergeleri, Endonezya, 1996-1999**

	Şubat 96	Eylül 98	Aralık 98	Şubat 99	Ağustos 99
<i>Gini Katsayısı</i>	0.36	0.32			0.33
<i>Yoksulluk Oranı(%)*</i>	19.2	37.2	24.2	22.9	18.2
<i>Yoksulluğun Şiddeti(P2)</i>					
<i>Kentsel</i>	0.85		1.27	0.93	0.74
<i>Kırsal</i>	1.06		1.48	1.18	1.17

\*: *Ulusal yoksulluk çizgisine göre, kafasayım oranı*

*Kaynak: Dhanani ve Islam (2000: 12-13 ve 19, Şekil 3-4 ve Tablo 6).*

Tablo 2'deki yoksulluk göstergeleri incelendiğinde, krizin ilk etkisiyle yoksulluk oranının ve şiddetinin ciddi bir artış gösterdiği, sonrasında, 1999 yılının Ağustos ayı itibariyle bu göstergelerin kayda değer ölçüde bir iyileşme göstererek yaklaşık olarak kriz öncesi seviyelerine doğru bir eğilim içine girdikleri görülmektedir. Dhanani ve Islam'a (2000: 15-16) göre, bu gelişmenin ardında iki etmen vardır. Birinci etmen fiyatların kriz boyunca izlediği rotadır. Krizin başlangıcından 1999 yılına kadar yüksek oranda seyreden enflasyon, bu yılın başından itibaren kontrol altına alınmıştır. İkinci etmen ise, hükümetin yoksulluğu azaltmaya yönelik sosyal güvenlik ağı önlemlerinin 1998 yılı sonlarında etkisini göstermeye başlamasıdır. Bu iki etmenin sonucunda Şubat 1996'da % 19.2 olan yoksulluk oranı, Eylül 1998'de % 37.2'e ulaştıktan sonra hızlı bir şekilde düşmüş, Ağustos 1999'da % 18.2'ye kadar gerilemiştir. Yoksulluğun şiddetini, yoksul fertlerin gelirlerinin yoksulluk sınırına olan uzaklığının karesini alarak ölçen P2 endeksi<sup>4</sup> de gerek kentsel gerekse kırsal alanlar için benzer bir eğilim göstermiş ve hızlı bir artış döneminden sonra düşme eğilimi içine girmiştir (Tablo 2). Öte yandan, Şubat 1996'dan Aralık 1998'e kadar kentler için % 78, kırsal alanlar için % 54 oranında artan endeks, krizin bu dönemde yoksul kesimler üzerindeki etkisinin büyüklüğünü göstermektedir. Kentsel alanlara ilişkin endeksin 1999 yılında kriz öncesindeki

<sup>4</sup> Foster, Greer ve Thorbecke tarafından geliştirilen endeks FGT ( $\alpha=2$ ) olarak da bilinir. Ayrıntı için bkz. Foster, Greer ve Thorbecke (1984).

düzeyine dönmesi, buna karşılık kırsal alanlara ilişkin endeksin aynı yıl 1996 yılındaki düzeyinin üstünde kalmış olması krizin kırsal kesimdeki yoksullar üzerinde daha kalıcı bir etki yaptığını göstermektedir.

- Eğitim ve Sağlık

Eğitim ve sağlık harcamalarının GSMH ve konsolide bütçe içindeki paylarında kriz döneminde önemli bir değişiklik gözlenmemiştir (Tablo 3). Eğitim harcamalarının GSMH içindeki payı 1997’de % 2.8’den 1998’de % 2.9’a yükselmiş, konsolide bütçe içindeki payı ise aynı dönemde % 15.7’den % 14.1’e gerilemiştir. Yine aynı dönemde sağlık harcamalarının GSMH payı % 0.6’dan % 0.5’e düşerken, konsolide bütçe harcamaları içindeki payı % 3.1’den % 3.5’e çıkmıştır.

**Tablo 3: Endonezya: Eğitim ve Sağlık Harcamaları, 1996-1999**

	1996	1997	1998	1999
<i>Eğitim Harcamaları/GSMH (%)</i>	2.8	2.8	2.9	...
<i>Eğitim Harcamaları/Konsolide Bütçe Harcamaları (%)</i>	15.4	15.7	14.1	...
<i>Sağlık Harcamaları/GSMH (%)</i>	0.5	0.6	0.5	0.7
<i>Sağlık Harcamaları/Konsolide Bütçe Harcamaları (%)</i>	3.0	3.1	3.5	3.5

*Kaynak:* Lanjouw, vd. (2001: 57-58, Tablo A1-A2).

Krizin eğitim ve sağlık göstergelerine yansımaları da sınırlı olmuştur. Örneğin, ilköğretim düzeyindeki net okullaşma oranı 1998 yılında bir önceki yıla göre sadece 0.2 puan, ortaöğretim düzeyinde ise 0.7 puan azalmıştır (Koyuncu, 2004: 77, Tablo 4.5). Burada dikkate alınması gereken önemli bir nokta, krizin düşük gelir gruplarını daha çok etkilemiş olmasıdır (Frankenberg, vd., 1999: 21-22, Tablo 1-2). Çocukların ilköğretimde okulu bırakma oranı nüfusun en yüksek gelirli dörtte birlik kesiminde 1997 yılında % 0.6’dan bir sonraki yılda % 1.6’ya yükselirken bu oran aynı dönemde en düşük gelirli dörtte birlik kesim için büyük bir artış göstererek % 1.3’ten % 6.2’ye çıkmıştır. Öte yandan, krizin, 15 yaş altındaki çocukların koruyucu sağlık hizmeti sunan klinikleri daha az ziyaret etmeye başlaması dışında, çocukların genel sağlık durumu ve sağlık hizmetlerinin kalitesinde önemli bir değişikliğe yol açmadığı gözlenmiştir (Frankenberg, vd., 1999: 10-17).

### 3.2 Krizin Olumsuz Sosyoekonomik Etkilerini Azaltmaya Yönelik Sosyal Politika Önlemleri

Endonezya’da yaşanan krizin önemli bir özelliği, krizin olumsuz sosyoekonomik etkilerinden yoksul kesimleri korumak amacıyla hükümet tarafından uygulamaya konan önlemler paketidir. Bu paketi oluşturan ve sosyal güvenlik ağı (SGA) olarak adlandırılan bu programlar ağırlıklı beslenme, istihdam, eğitim ve sağlık alanlarını kapsadı (Tablo 4).

**Tablo 4: Endonezya: Sosyal Güvenlik Ağı Programları**

<i>Güvenlik Ağı Alanı</i>	<i>Programlar</i>
<i>Gıda</i>	Seçilmiş yoksul hanehalklarına sübvansiyonlu fiyatlardan pirinç satışı
<i>İstihdam</i>	Emek- yoğun kamu projelerinde çalışma olanağı
<i>Eğitim</i>	Seçilmiş yoksul öğrencilere burs ve yoksul bölgelerdeki okullara yardım
<i>Sağlık</i>	Sağlık hizmetlerinin sübvansiyonu ve hamile kadınlara ve çocuklarına gıda yardımı

*Kaynak:* Sumarto, Suryahadi ve Widyanti (2002: 6, 26, Tablo I ve VI).

Bu programlara 1998 yılı bütçesinden sağlık harcamalarına ayrılan payın dahi üstünde bir oranda, % 5.6’lık bir pay ayrılmış olması hükümetin bu konuya verdiği önemin bir göstergesidir. SGA programlarının en önemlisi yoksul hanehalklarının, Endonezya toplumunun temel besin maddesi olan pirinç piyasa fiyatının dörtte birine almalarını sağlayan gıda programıydı. Bu program, kendi başına 1998 yılındaki tüm güvenlik ağı harcamalarının % 37’sini oluşturdu ve yoksulların yarısından fazlasına, tüm nüfusun ise % 40’ına ulaştı (Sumarto, Suryahadi ve Widyanti, 2002: 16). Tabor ve Sawit’in (2001: 279) hesaplamalarına göre bu program yoksul hanehalklarının ortalama gelirine % 10 civarında bir katkıda bulundu. Öte yandan, Dhanani ve Islam’ın (2000: 17) tahminlerine göre bu program sonucunda nüfusun %7-12 arasındaki bir kesimi yoksulluk sınırının altına düşmekten kurtuldu. Gıda dışındaki SGA programları, gerek ulaştıkları nüfus oranı, gerekse her bir hanehalkının gelirine yaptıkları katkı açısından gıda programının gerisinde kaldı. Buna karşın, güvenlik ağı önlemlerinin genel olarak krizin yoksul kesimler üzerindeki etkisini azaltma konusunda kısa sürede önemli bir başarı kazandığı gözlemlendi (Dhanani ve Islam, 2000: 17-18).

SGA paketinin başarısının yanında dikkat çekici bir diğer özelliği ise bu önlemlerin uygulamaya konmasına yol açan etmenlerdir. Güvenlik ağı programları krizin patlak verdiği dönem olan 1997 yılının ortalarında değil de, yaklaşık bir yıl sonra, 1998 yılı Mayıs ayında uygulamaya konmuştur. Arada geçen sürede ülke, krizden kaynaklanan isyanlara ve

toplumsal şiddet olaylarına sahne olmuş, 1000'in üzerinde insanın yaşamını kaybettiği ciddi bir sosyal patlama yaşamıştır. Bu olayların sonucunda 30 yılı aşkın bir süredir ülkeyi yöneten Suharto istifa etmek zorunda kalmış, ardından kurulan yeni hükümet ise bu SGA paketini uygulamaya koymuştur. Pritchett, Sumarto ve Suryahadi (2002: 19-20) durumu şöyle özetlemiştir: “SGA programları kelimenin tam anlamıyla yanan binaların gölgesinde, protesto gösterileri dışarıda hâlâ sürerken oluşturulmuştur. Bu yüzden, programların arkasında siyasi destek sağlama isteği yatmaktadır.” Bu durum, güvenlik ağı programlarının büyük ölçüde toplumun krize ve krizin olumsuz etkilerine verdiği tepkilerden kaynaklandığını göstermektedir.

Bu bağlamda dikkate alınması gereken bir diğer etmen, krizin başlangıcından itibaren Endonezya hükümetiyle yakın ilişki içinde olan ve kriz sonrasında uygulamaya konan istikrar ve yapısal uyum programlarının tasarımında önemli bir rol oynayan Bretton Woods kuruluşlarının tutumudur. IMF, krizin başından Ocak 1998'e kadar geçen sürede Endonezya'daki duruma ve uygulanan istikrar programına ilişkin olarak yaptığı basın açıklamalarında<sup>5</sup> ne krizin olumsuz sosyoekonomik etkilerinden, ne de bu etkilere karşı alınabilecek önlemlerden bahsetmiştir. Toplumsal tepkilerin tırmandığı Ocak ayında yapılan açıklamada ise, Endonezya hükümetinin bütçe kaynaklarından bir bölümünü krizin düşük gelirli üzerindeki etkisini azaltmak için kullanmak istemesi durumunda, IMF'nin bunu onaylayacağı belirtilmiştir. Kriz sonrasında tüm harcamalarını zaten kısmış bir hükümetin bunu yapmasının güçlükleri düşünüldüğünde, yoksul kesimlerin yararlarını sarmanın IMF için öncelik taşımadığı anlaşılmaktadır. Öte yandan, yeni hükümetin güvenlik ağı önlemlerini açıklamasıyla IMF'nin tutumunda belirgin bir değişiklik gözlenmiştir. Bu dönemde yapılan açıklamada IMF'nin, hükümetin yoksulları korumaya yönelik yeni kararlarını sevinçle karşıladığı ve bu amaç doğrultusunda bütçe açığının artması gerekliliğinin kurum tarafından da kabul edildiği belirtilmiştir. Açıklamaların akışından, IMF'nin tutumundaki bu değişikliğin ülkede yaşanan sosyal patlamadan ve yeni hükümetin önceliklerinin Suharto dönemindekinden farklı olmasından kaynaklandığı söylenebilir.

Dünya Bankası'nın tutumu ise SGA programlarına verdiği geç destekle ortaya çıkmaktadır. Krizin başlangıcından bir yıl sonra, 1998'in Mayıs ayında uygulamaya konan programlara Dünya Bankası ancak ertesi yıl, yani 1999'ın ortasında finansal destek vermeye başlamıştır (World Bank, 1999: ii). Verilen kredi miktarı ise sadece 600 milyon dolarla sınırlı

---

<sup>5</sup> IMF'nin Endonezya ile ilgili yaptığı tüm açıklamalara <http://www.imf.org/external/country/idn/index.htm?type=9998#6> adresinden erişilebilir.

kalmıştır. Yoksul insan sayısının 1999 yılında 37.5 milyona ulaştığı dikkate alındığında verilen desteğin yoksul kişi başına 16 dolardan ibaret olduğu ortaya çıkmaktadır. Krizin ortaya çıkmasından iki yıl sonra ve çok düşük miktarda verilen bu destek, Dünya Bankası'nın bu ülkedeki yoksulluğa ilişkin duyarlılığı konusunda kuşkular yaratacak niteliktedir.

#### **4. ARJANTİN-IMF DENETİMİNDE BİR TOPLUMSAL ÇÖKÜŞ ÖYKÜSÜ**

2001 yılının Aralık ayında Arjantin'de patlak veren ekonomik kriz, hemen ertesinde ortaya çıkan toplumsal gösteriler, isyan ve yağma sahneleriyle tüm dünyanın dikkatini çekti. Bazıları ülkede son on yıldır uygulanan IMF destekli neoliberal politikaları krizin tek sorumlusu ilân ederken (Dinerstein, 2001), bazıları da asıl sorumlunun IMF'nin isteklerini tam olarak yerine getirmeyen Arjantin hükümeti olduğunu ileri sürdü (Mussa, 2002). Bu tartışmanın ayrıntıları bir yana bırakıldığında, bu krizin, 20. yüzyılın son çeyreği boyunca değişik yoğunlukta istikrar ve yapısal uyum programları uygulamış bir ülkenin ekonomik ve toplumsal çöküşünü simgelediği açıkça görülmektedir. Bu çöküntü sürecinin ana ekseninde Nisan 1991'den krize kadar geçen dönemde uygulanan ve Arjantin ekonomisinin önemli bir yapısal değişime uğramasına neden olan 'Konvertibilite Plânı' adlı neoliberal program yer almaktadır. Çalışmamızın bu bölümü, 2001 Arjantin Krizi'nin sosyoekonomik etkilerini, öncesindeki on yıllık 'Konvertibilite Plânı' dönemindeki gelişmeler ana ekseninde belirlemeyi amaçlamaktadır.

##### **4.1: Sosyoekonomik Etkiler**

###### **• *İşgücü Piyasası***

Arjantin'de 1991-2001 yılları arasında uygulanan neoliberal reformların işgücü piyasasındaki en temel etkisi işsizlik üzerinde oldu. 1991 yılında % 6.5 düzeyinde olan işsizlik oranı, 1995'de, 1994-Meksika Krizi'nin de etkisiyle % 17.5'e ulaştıktan sonra 1990'ların ikinci yarısında % 14-15 gibi yüksek düzeylerde dalgalı bir seyir izledi (Tablo 5). 1991 yılından itibaren eksik istihdam oranının da sürekli artarak 2000 yılında % 14.6'ya ulaşması, işgücü piyasasındaki olumsuzlukların ulaştığı boyutları açıkça ortaya koymaktadır. Bu dönemde, 1995 ve 1999 yılları dışında hızlı bir büyüme gerçekleştirilmiş olmasına karşın (Koyuncu,

2004: 32, Tablo 3.2), işgücü piyasası göstergelerinin olumsuz bir görünüm sergilemesi iki temel açıdan iktisat politikasındaki neoliberal dönüşümle ilişkilendirilebilir. Bunlardan birincisi, dış ticaret liberasyonu eşliğinde hızlı bir gelişme gösteren ihracat sektöründeki büyük firmaların sabit kur rejimi altında sermaye malları ithalatına ve sermaye-yoğun üretim yöntemlerine ağırlık vermeleri ve bunun sonucunda ihracat artışlarının istihdam yaratıcı etkisinin düşük düzeyde kalmış olmasıdır. (Pastor ve Wise, 1999: 486). İkincisi, bu dönemde hız kazanan özelleştirme uygulamaları sonucunda toplam işsiz sayısının %10'una karşılık gelen 150,000 kişinin işten çıkarılmasıdır (Altimir, Beccaria ve Rozada, 2002: 77).

Aynı dönemde reel ücretlerin gelişimi incelendiğinde, formel sektördeki ücretlerde az da olsa bir artış olduğu, enformel sektörde ise dönem dönem artışlar yaşansa da genel eğilimin düşüş yönünde olduğu görülmektedir (Tablo 5). Formel kesimdeki artış, düşük enflasyon, aşırı değerlenmiş Peso, yükselen verimlilik oranları gibi iktisadi etmenler yanında örgütlü emeğin 1989-1999 yılları arasında iş başında olan Menem'in Peronist partisiyle sıkı bağlarıyla ilişkilendirilebilir (Pastor ve Wise, 1999: 489). Ancak, verimlilik artışının ücret artışından yüksek olması çalışanların ülke gelirinden aldıkları payın dönem boyunca azalması anlamına gelmiştir. Enformel kesimdeki reel ücret düşüşü ise, sayıları hızla artan işsizlerin bu sektöre yönelmesiyle açıklanabilir. Bu kesimin toplam istihdam içindeki payının 1988'de % 35'den 1997'de % 45'e çıkmış olması bu gözlemi doğrular niteliktedir.

**Tablo 5: Arjantin: İşgücü Piyasası Göstergeleri, 1991-2002**

	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002
<i>İşsizlik Oranı (%)</i>	6.5	9.6	17.5	14.9	14.2	15.1	17.4	19.7
<i>Eksik İstihdam Oranı (%)</i>	8.3	9.1	11.9	13.2	14.0	14.6	15.6	19.3
<i>Ortalama Reel Formel Ücret*</i>	840**	957	939	944	976	979	970	769
<i>Ortalama Reel Enformel Ücret*</i>	634**	643	576	603	561	529	549	363

\*: Sadece Büyük Buenos Aires bölgesi için 2002 yılı baz alınarak, Peso cinsinden

\*\* : 1992 yılı verisi

Kaynak: Koyuncu (2004: 35, 37-38, Şekil 3.5-3.7).

2001 krizinin işgücü piyasası üzerindeki etkisi ise gerek istihdam, gerekse ücretler açısından olumsuz yönde olmuştur. 2002 yılında işsizlik oranı bir önceki yıla göre 2.3 puan artarak % 19.7'ye ulaşmış, eksik istihdam oranı da 3.7 puanlık bir artışla % 19'un üzerine çıkmıştır. Formel kesimde ücretler % 21 oranında, enformel kesimde ise % 34 oranında düşmüştür. Bu iki göstergede kısa sürede meydana gelen hızlı kötüleşme ekonomik krizlerin çalışan kesimler üzerindeki olumsuz etkisini açıkça ortaya koymaktadır.

- Gelir Dağılımı ve Yoksulluk

1991'den 2001'e kadar geçen sürede Arjantin'in gelir dağılımında ciddi bir bozulma olduğu gözlenmektedir (Tablo 6). 1990'da 0.45 olan Gini katsayısı sürekli bir artış göstererek 2001'de 0.53'e ulaşmıştır. Gini katsayısından farklı olarak en zengin ve en yoksul uçların toplam gelirden aldıkları payları karşılaştıran En Zengin % 10/En Yoksul % 10 oranı gelir dağılımındaki kötüleşmeyi daha da çarpıcı bir biçimde ortaya koymaktadır. Bu oran, 1990'da 21.6 iken, izleyen yıllarda sürekli olarak artmış ve 2001'de 58.1'e ulaşmıştır. Yani 2001 yılında toplumun en zengin %10'luk kesimi en yoksul %10'luk kesiminin 58 katı gelir elde etmiştir. Bu uçurum krizin ilk etkisiyle daha da büyümüş ve 2002 Mayıs'ında bu oran 85.5'e çıkmıştır. Gini katsayısı da kriz ertesinde 0.55'e yükselmiştir. Bu yılın daha sonraki dönemlerinde ekonomik durumdaki düzelmeye koşut olarak her iki göstergede de iyileşmeler yaşanmıştır.

**Tablo 6: Arjantin: Gelir Dağılımı ve Yoksulluk Göstergeleri, 1990-2002**

	1990	1992	1994	1996	1998	1999	2000	2001	2002- Mayıs	2002- Ekim
<i>Gini Katsayısı</i>	0.45	0.46	0.47	0.49	0.50	0.49	0.51	0.53	0.55	0.53
<i>En Zengin %10/En Yoksul %10 Oranı</i>	21.6	22.0	24.6	35.3	35.2	33.8	39.6	58.1	85.5	43.8
<i>Yoksulluk Oranı(%)</i>	40.4	23.0	21.3	30.8	29.5	31.0	33.1	37.1	55.3*	
<i>Aşırı Yoksulluk Oranı (%)</i>	11.3	4.7	4.5	8.7	7.8	8.6	9.3	12.6	26.2*	

\*: 2002 yılı ortalama verisi

Kaynak: Koyuncu (2004: 40 ve 43, Tablo 3.3 ve 3.4).

Yoksulluk göstergeleri incelendiğinde ilk göze çarpan nokta 1990-1992 yılları arasında yaşanan iyileşmedir (Tablo 6). Ancak bu iyileşme Arjantin hükümetinin yoksulluğu azaltmaya yönelik bir uygulamasının sonucu değildir. 1989'da % 5000'lere yaklaşan, 1990'da ise % 1344'e ulaşan olan enflasyon oranının (Koyuncu, 2004: 32, Tablo 3.2), Konvertibilite Plânı'nın uygulamaya konmasıyla birlikte 1991'den itibaren hızla kontrol altına alınmış olmasının dolaylı bir ürünüdür. 1994'den sonra ise ülkede yoksulluk oranı sürekli olarak artmış, 2001'de % 37.1'e ulaşmıştır. Aynı dönemde asgari gıda harcamaları esasına göre hesaplanan aşırı yoksulluk oranı da yaklaşık üç katına çıkmıştır.

Ekonomik krizle birlikte yoksulluk oranlarında büyük artışlar meydana gelmiştir. 2002 yılının yoksulluk göstergeleri hiperenflasyon dönemininkileri bile geride bırakarak rekor seviyelere ulaşmıştır. Bu yıl yaklaşık 21 milyon kişi, yani ülke nüfusunun %55.3'ü, yoksulluk

sınırının altında bir gelir elde ederken, aşırı yoksulluk oranı % 26.2'ye çıkmış, bu konumdaki yoksul insan sayısı ise 10 milyona yaklaşmıştır. Bu durum, Arjantin nüfusunun düşük gelirli kesimlerinin kriz sonrasında çok büyük güçlüklerle karşı karşıya kaldığını göstermektedir.

- Sosyal Harcamalar-Eğitim ve Sağlık

Konvertibilite Plâni sürecinde Arjantin hükümetinin sosyal hizmet alanlarındaki harcamaları, gerek Gayri Safi Milli Hâsıla (GSMH) gerekse konsolide bütçe harcamaları içinde yüksek oranlara ulaşmıştır (Tablo 7). Ancak bu harcamaların iki özelliği dikkate değerdir. Bunlardan birincisi, yapılan harcamaların yaklaşık % 40'ını, çoğu devlet tarafından değil de hak sahipleri tarafından finanse edilen sosyal güvenlik harcamalarının oluşturmasıdır. İkinci nokta ise, harcamaların ekonomideki konjonktürel değişikliklere son derece duyarlı bir görünüm sergilemesidir. Dünya Bankası'nın (World Bank, 2000: 97) bir çalışmasına göre, Arjantin'deki kamu sosyal harcamalarının GSMH'deki değişimlere göre esnekliği 1.3'tür. Tüm konsolide bütçe harcamalarının GSMH'deki değişimlere göre esnekliğinin 0.95 olması, Arjantin ekonomisi büyüdüğü sürece sosyal harcamaların GSMH ve bütçe payının arttığına işaret etmektedir. Öte yandan, bu durum, söz konusu harcamalara en çok gereksinim duyulduğu durgunluk ve özellikle kriz dönemlerinde sosyal harcamaların tüm bütçe harcamalarından bile daha hızlı bir düşme eğilimi içine girmesi anlamına gelmektedir.

**Tablo 7: Arjantin Hükümeti'nin Sosyal, Eğitim ve Sağlık Harcamaları, 1991-2002**

	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002
<i>Sosyal Harcamalar/GSMH (%)</i>	17.1	20.2	21.2	19.8	21.6	21.2	22.0	17.1
<i>Sosyal Harcamalar/Konsolide Bütçe Harcamaları (%)</i>	63.2	64.0	65.1	65.1	63.2	62.8	61.5	66.9
<i>Eğitim Harcamaları/GSMH (%)</i>	3.6	4.1	4.3	4.3	4.9	5.0	5.2	4.3
<i>Eğitim Harcamaları/Konsolide Bütçe Harcamaları (%)</i>	13.3	12.9	13.2	14.2	14.4	14.8	14.5	16.8
<i>Sağlık Harcamaları/GSMH (%)</i>	4.3	4.6	5.0	4.5	5.1	4.9	5.1	4.4
<i>Sağlık Harcamaları/Konsolide Bütçe Harcamaları (%)</i>	16.1	14.6	15.2	14.9	14.8	14.5	14.2	17.3

Kaynak: Koyuncu (2004: 45, 47 ve 49, Tablo 3.5, Şekil 3.10 ve Şekil 3.11).

Eğitim harcamaları 1991-2001 yılları arasında yükselerek GSMH'nin % 3.6'sından % 5.2'sine ulaşmıştır. Söz konusu harcamaların konsolide bütçe harcamalarına oranı ise aynı dönemde % 13-15 aralığında yer almıştır (Tablo 7). World Bank (2000: 106), Arjantin eğitim sistemini OECD standartlarına yakın, gelişmiş bir sistem olarak değerlendirmiştir. Bu olumlu



görünüm kriz sonrasında tersine dönmüş, GSMH içinde eğitim harcamalarının payı % 5.2'den % 4.3'e düşmüştür. 2002 yılında milli gelirin % 10 civarında azaldığı gözönüne alındığında, kısa sürede meydana gelen bu boyutlarda bir düşüşün eğitim kalitesine olumsuz yansımaları olması beklenebilir. Aynı doğrultuda bir diğer gelişme kriz döneminde hanehalklarının % 72'sinin eğitim harcamalarını azaltmış olmasıdır (World Bank, 2003: 20, Table 2.3).

Konvertibilite Plânı döneminde kamunun sağlık harcamalarında da eğitim harcamalarındakine benzer bir artış gözlenmiştir. 1991'de GSMH'nin % 4.3'ünü oluşturan sağlık harcamaları, 2001'de % 5.1'e ulaşmıştır (Tablo 7). Bu dönemde söz konusu harcamaların konsolide bütçe harcamaları içindeki payı da % 14-16 aralığında gerçekleşmiştir.

Kriz, sağlık harcamalarını da olumsuz yönde etkilemiştir. Sağlık harcamaları, bir önceki yıla göre reel olarak yaklaşık % 22 oranında gerileyerek 2002 yılında GSMH'nin % 4.4'üne karşılık gelebilmiştir. Bu gerilemenin bir sonucu olarak, kamuya ait sağlık kuruluşlarında hizmet kalitesinin krizden sonra kötüleştiğine işaret edilmiştir (World Bank, 2003: 37-39). Krizin etkisi sosyal güvenlik sisteminin kapsamındaki gelişmelerden de izlenebilir. Herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna üye olmayan, yani sağlık sigortası olmayan ve düşük kaliteli sağlık hizmetinden yararlanmak zorunda olan kesimin toplam nüfus içindeki payı 1997'de % 37 iken, bu oran 2002'de % 43'e çıkmıştır. Krizin gerek eğitime, gerekse halk sağlığına etkileri, ilgili göstergelere kısa dönemde tam anlamıyla yansımaya da, orta ve uzun dönemde ciddi sonuçlar doğurabilecek niteliktedir.

#### ***4.2 Sosyal Yardım Programları***

Arjantin hükümetinin yoksul kesimlere yönelik olarak uygulayageldiği sosyal yardım programları eğitimden sağlığa, istihdam programlarından parasal yardıma kadar uzanan birçok alanı kapsıyordu (World Bank, 2000: 152-162). Ancak sayısı 58'i bulan bu programlar, gerek ayrılan fonların yetersizliği, gerekse de programların etkisiz, parçalı yapıları veya siyasi amaçlarla kullanılmaları nedeniyle düşük gelirli kişileri koruyacak bir sosyal güvenlik ağı oluşturmaktan uzaktı. 1997'den 2001'e kadar geçen sürede, bu programlar için yapılan harcamalar, GSMH'ya oran açısından önemli bir değişiklik göstermemiş olsalar da, yoksul insan sayısındaki artışa koşut olarak yoksul kişi başına düşen harcama miktarı önemli ölçüde

azaldı (Tablo 8). Bu dönemde reel olarak % 13.2 oranında bir düşüş gösteren sosyal yardım harcamaları, yoksul kişi başına harcama olarak da yarı yarıya düştü.

**Tablo 8: Arjantin Hükümetinin Sosyal Yardım Harcamaları, 1997-2002**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Sosyal Yardım Harcamaları/GSMH (%)</i>	1.6	1.6	1.4	1.5	1.5	2.4
<i>Reel Sosyal Yardım Harcamaları Endeksi (1997=100)</i>	100.0	100.5	89.3	92.3	86.8	87.0
<i>Yoksul Kişi Başına Düşen Reel Sosyal Yardım Harcamaları Endeksi (1997=100)</i>	100.0	96.0	76.5	72.2	49.5	23.6

Kaynak: Koyuncu (2004: 52, Şekil 3.12 ve Şekil 3.13)

2001 krizi sonrasında ise, sosyal yardım harcamalarının GSMH'ya oranı artmışsa da, harcamaların 2002 yılında reel olarak bir önceki yıllara yaklaşık aynı düzeyde gerçekleştiği görülmektedir (Tablo 8). Yaşam koşullarının birçok açıdan bir önceki yıla göre ağırlaştığı kriz döneminde yoksul kesimlere yapılan yardım düzeyinin değişmemesi elbetteki olumsuz bir durumdur. Ayrıca, bu dönemde yoksul insan sayısı da ciddi bir artış gösterdiğinden yoksul kişi başına düşen reel sosyal yardım miktarı bir önceki yılın yarısına gerilemiştir. 2002 yılında gerçekleştirilen kişi başına harcamanın 1997 yılında gerçekleştirilenin ancak dörtte biri kadar olması krizin bu açıdan da önemli etkiler yarattığını çok çarpıcı bir biçimde ortaya koymaktadır (Tablo 8).

Arjantin hükümetinin sosyal yardım alanında kriz sonrasında uyguladığı strateji ağırlıklı olarak, önceki yıllarda uygulanan bir kamu istihdam programının kapsamının genişletilip temel sosyal politika aracı olarak sunulmasına dayanmıştır. Bu program, belli bir gelir düzeyinin altındakilere altyapı projelerinde niteliksiz ve düşük ücretli istihdam sağlamayı amaçlamıştır. Ülkedeki yüksek işsizlik oranı yoksulluk sorununun merkezinde olduğundan ve daha önceki uygulamasında kamu istihdam programı diğer sosyal yardım programlarına kıyasla daha iyi sonuçlar verdiğinden bu yerinde bir uygulama olarak değerlendirilmiştir (World Bank, 2003: 33). Bu programın 2002 yılı içinde toplam iki milyon kişiye ulaştığı ve yoksulluk oranında 2.5 puanlık bir azalmaya neden olduğu tahmin edilmektedir (Galasso ve Ravallion, 2003: 15).

Arjantin hükümetinin uyguladığı bu program, Endonezya'da 1997 krizinden sonra uygulanan sosyal güvenlik ağı programlarıyla karşılaştırıldığında, ilk bakışta göze çarpan husus programın daha hızlı hayata geçirilmiş olmasıdır. Sosyal yardım programı krizin patlak vermesinden birkaç ay sonra, Nisan 2002'de kamuoyuna açıklanmıştır. Konuyla ilgili ayrıntılı

bir değerlendirme bu çalışmanın sınırlarını aşsa da, ekonomik kriz ortamında 2002 yılı başında yeni bir hükümetin iş başına gelmiş olmasının bu bağlamda etkili olduğu söylenebilir. 2002 yılının ilk aylarında zirveye ulaşan ve dünya kamuoyuna da geniş bir biçimde yansıyan toplumsal tepkiler, yeni hükümetin, Endonezya’da benzer tepkiler ertesinde iş başına gelen hkmetinkine benzer bir tutum takınarak, krizin sosyoekonomik etkilerine duyarlı bir tutum sergilemesinde etkili bir rol oynamış olabilir. Öte yandan, Arjantin programı ayrılan fon miktarı ve ulaşılan kişi açısından Endonezya programının gerisinde kalmıştır. Toplam yoksul sayısının 21 milyon, yoksulluk oranının da % 55’e ulaştığı bir dönemde bu amaç için ayrılan kaynakların yetersizliği Arjantin hükümetinin konuya duyarlılığı konusunda ciddi kuşkular yaratmaktadır. Hükümetin bu tutumu toplumsal tepkilerin dinmesini amaçlayan kısa erimli bir duyarlılık izlenimi vermektedir. Konunun kısa süre sonra toplumsal gündemde, geri plndaki eski konumuna itilmiş olması bu gözlemi doğrular niteliktedir.

Bretton Woods kuruluşlarının konuya yaklaşımı da Endonezya örneğiyle benzerlikler göstermektedir. IMF, yeni hükümet sosyal yardım konusunu ele alana kadar krizin olumsuz sosyoekonomik etkileriyle ilgilenmemiş, sonrasında ise sosyal yardım programını onaylamıştır. Dünya Bankası ise, Endonezya’da olduğu gibi sosyal yardım programlarının uygulamaya konmasından daha sonra –2003 yılı başında– programları 600 milyon dolarlık bir krediyle desteklemiştir.

## **5. TÜRKİYE: KRİZ SONRASI PROGRAMLARIN EKSİK BİR BİLEŞENİ OLARAK SOSYAL POLİTİKA ÖNLEMLERİ**

Türkiye ekonomisi 1990’lı yıllar boyunca “genişleme-kriz sarmalı” olarak nitelenebilecek istikrarsız büyüme performansı göstermiştir. Bu performansın temel nedenleri 1980’lerde, ülkenin ie dönük devlet merkezli ekonomisini ihracata yönelik bir piyasa ekonomisine dönüştüren ve Bretton Woods kuruluşlarının desteğinde uygulanan neoliberal reformlarda yatmaktadır. Bu reformların en önemli bileşenlerinden biri, 1989 yılında sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesidir. Bu tarihten sonra ülkenin ekonomik performansı önemli lde istikrarsız sermaye hareketlerine bağımlı hale gelmiştir.

Bu istikrarsız ortamda, ülke 1994-2002 yılları arasına rastlayan kısa dönemde  büyük ekonomik kriz yaşamıştır: 1994, Kasım 2000 ve şubat 2001 krizleri. Bu krizlerden son ikisi

birbiriyle yakından ilintili olduğundan çoğunlukla tek bir kriz olarak değerlendirilmektedir. Krizler, yabancı kaynaklı fonların ülkeyi hızla terk etmesiyle başlamış, önce finans piyasaları, ardından da reel sektör üzerinde yarattığı sarsıntı sonucunda tüm ülkeyi etkisi altına almıştır. Krizlerin ortak sonuçları, ekonominin kısa süre içinde önemli ölçüde daralması, işsizlik oranındaki artış, hızlanan enflasyon ve reel ücretlerin düşmesi olarak özetlenebilir. Elbette bu sonuçlardan en çok etkilenenler, çoğu enformel sektördeki niteliksiz işlerde çalışan ve kriz sırasında ya işini kaybeden ya da geliri azalan ve kısıtlı gelirin önemli bir kısmını, fiyatları ortalama fiyat düzeyinden de hızlı artan gıda maddelerine harcayan düşük gelirli kesimler olmuştur.

Bu krizlerin bir başka ortak noktası, kriz sonrasında Bretton Woods kuruluşlarının desteğinde ve denetiminde uygulanan istikrar ve yapısal uyum programlarıdır. Bu programların ülke ekonomisini istikrara kavuşturmak adına uyguladığı, reel ücretlerin bastırılması ve kamu harcamalarının kısılması gibi politikalar Türkiye nüfusunun çoğunluğu için yaşam koşullarının daha da ağırlaşması anlamına gelmiştir. Krizlerin hemen ertesinde uygulamaya konulan bu programların etkisini ekonomik krizlerin sosyoekonomik etkilerinden ayırıştırma güçlükleri karşısında bu programlar da bu bölümdeki değerlendirmelerimiz içinde yer alacaktır.

Bu bölümde 1994 ve 2000-2001 krizlerinin ve kriz sonrası uygulanan programların sosyoekonomik etkilerini ana hatlarıyla değerlendirdikten sonra, hükümetlerin, halkın ve Bretton Woods kuruluşlarının kriz karşısındaki tutum ve tepkilerini inceleyeceğiz.

## **5.1 1994 ve 2000-2001 Krizlerinin Sosyoekonomik Etkileri**

### ***5.1.1 İşgücü Piyasası***

- **1994 Krizi:**

Başta reel ücretler olmak üzere işgücü piyasası üzerinde önemli etkiler yapan 1994 Krizi'nin etkileri bu piyasanın esnek yapısı (Şenses, 1996: 83) çerçevesinde değerlendirilmelidir. Örneğin, 1993 yılında ücretli istihdamın toplam istihdam içindeki payı üçte birden biraz daha fazlayken, sosyal güvenlik kapsamındaki çalışanların oranı ise sadece % 42 idi. Formel istihdamın en yoğun olması beklenen imalât sanayinde dahi formel istihdamın toplam istihdam içindeki payı % 57 idi (Yeldan, 2001: 96).

Krizin istihdam üzerindeki etkisi kamu istihdamındaki daralma dışında sınırlı ölçülerde kalırken, ücretleri donduran 5 Nisan istikrar programının da katkısıyla reel ücretlerde ciddi bir düşüş yaşandı (Tablo 9). Ekonominin % 6.1 oranında küçüldüğü 1994 yılında işsizlik oranı % 7.8'den % 8.2'ye çıkarken, eksik istihdam oranı da % 6.9'dan % 8.2'ye yükseldi. İmalat sanayiinde istihdam özel sektörde % 2.2, kamu kesiminde ise % 7.4 azaldı. Kamu kesiminde çalışanların reel ücret kayıpları % 5.3 ile sınırlı kalırken asgari ücret, memur maaşları ve özel sektör ücretleri reel olarak % 20'yi aşan oranlarda geriledi.

**Tablo 9: Türkiye: İşgücü Piyasası Göstergeleri, 1993-1995**

	1993	1994	1995
<i>İşsizlik Oranı (%)</i>	7.8	8.2	6.9
<i>Eksik İstihdam Oranı (%)</i>	6.9	8.2	6.7
<i>İmalat Sanayi İstihdam Endeksi (1992=100)</i>			
<i>Özel Sektör*</i>	100.6	98.4	108.0
<i>Kamu</i>	93.8	86.9	74.9
<i>Reel Ücret Endeksleri (1993=100)</i>			
<i>Asgari Ücret</i>	100.0	78.6	74.4
<i>Özel Sektör</i>	100.0	79.9	68.4
<i>Kamu</i>	100.0	94.7	74.5
<i>Memur Maaşları</i>	100.0	78.0	74.3

\*: 10 ve daha fazla işçi çalıştıran firmalar

*Kaynaklar:* İşsizlik ve istihdam rakamları Devlet İstatistik Enstitüsü internet sitesindeki ([www.die.gov.tr](http://www.die.gov.tr)) Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçları ve İmalat Sanayi İstatistiklerinden derlenmiştir. Reel ücret endeksleri ise IMF (1998: 148, Tablo 36) raporundan alınmıştır. Ayrıntı için bkz. Koyuncu (2004: 112 ve 114, Tablo 5.4 ve Şekil 5.2).

1995 yılında gerçekleştirilen % 8'lik büyüme oranı krizden çıkış işaretleri verirken, hükümetin uygulamayı sürdürdüğü istikrar önlemleri reel ücretlerin daha da düşmesine neden oldu. Memur maaşları ve asgari ücret % 5, özel sektörde çalışanların ücretleri ise çok daha hızlı bir biçimde % 14 düştü. İki yıllık süreler içeren toplu sözleşme düzeninin bir yansıması olarak bir önceki yılda krizden ve istikrar programından en az etkilenen kesim olan kamu sektörü çalışanlarının ücretleri, bu yılda % 21 oranında azaldı. Öte yandan, hızlı büyümenin sonucunda işsizlik oranı 1995 yılında % 6.9'a, eksik istihdam oranı ise % 6.7'ye düştü. İmalat

sanayinde ise, özel sektör istihdam endeksi kriz öncesi seviyesini sekiz puan aşarken, kamu sektörünün endeksi düşmeye devam etti.<sup>6</sup>

- 2000-2001 Krizi:

9 Aralık 1999'da uygulamaya konan sabit kur çıpasına dayalı istikrar programı sonucunda Türkiye ekonomisi 2000 yılının ilk on ayında kısa süreli bir canlılık yaşadı. Kasım 2000 krizi, yılın geri kalan bölümünde büyümenin duraksamasına neden olduysa da, 2000 yılında GSMH ve imalât sanayi üretimi % 6 oranında büyüyerek işsizlik oranında<sup>7</sup> kayda değer bir azalmayı da beraberinde getirdi ( Tablo 10). İşsizlik oranı 1999'da % 8.3'ten 2000'de % 6.9'a, eksik istihdam oranı ise % 9.8'den % 7.4'e düştü. Ekonomideki canlılık imalât sanayi istihdam rakamlarına yansımada. Özel sektör istihdam endeksi 2000 yılında 1.4 puan azaldı. Kamu istihdam endeksi ise 5.4 puan gerileyerek önceki yıllardaki düşme eğilimini sürdürdü.

2000 yılının reel ücret verileri incelendiğinde asgari ücrette ve memur maaşlarında önemli gerilemeler olduğu, özel sektörde kısıtlı, kamu kesiminde ise yedi puanlık bir artış olduğu görülmektedir. Aslında 9 Aralık istikrar programı ücretleri ileriye dönük endeksleme ilkesine bağlayarak ücret artışlarını engellemeyi hedeflemişti. Ancak bu ilke sadece asgari ücrete ve memur maaşlarına uygulanabildi. Kamu sektöründe sözleşmeler istikrar programından önce bağlandığından bu kesimdeki işçilerin ücretleri reel olarak arttı. Özel sektörün bir bölümünde de söz konusu ilke uygulanmayınca bu sektörde de sınırlı da olsa bir ücret artışı görüldü (Uygur, 2001: 12).

---

<sup>6</sup> İmalat sanayiinde kamu istihdamında 1990'ların ikinci yarısında da devam eden (Koyuncu, 2004: 111-112) bu düşüş, temelde ekonomideki konjonktürel dalgalanmalardan değil, neoliberal iktisat politikaları çerçevesinde KİT'lerin kapatılması, özelleştirilmesi ve en önemlisi bu alandaki yatırımların çok düşük düzeylere çekilmesinden kaynaklandı (Şenses, 1996: 85-86).

<sup>7</sup> 2000 yılında Hanehalkı İşgücü Anketleri yılda iki kez yerine dört kez yapılmaya başlanmış ve anket soru kağıdında da bazı değişiklikler yapılmıştır. DİE, 2000 öncesi ve sonrası anket sonuçlarının karşılaştırılabilir olduğunu ileri sürse de, bu iki dönem karşılaştırılırken bu bilgi akılda tutulmalıdır. Bu konuda ayrıntı için bkz. (<http://www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/ISGUCU/111000ac.htm>).

**Tablo 10: Türkiye: İşgücü Piyasası Göstergeleri, 1999-2002**

	1999	2000	2001	2002
<i>İşsizlik Oranı (%)</i>	8.3	6.9	9.1	11.5
<i>Eksik İstihdam Oranı (%)</i>	9.8	7.4	6.5	6.1
<i>İmalat Sanayi İstihdam Endeksleri (1997=100)</i>				
<i>Özel Sektör*</i>	91.7	90.3	82.5	84.4
<i>Kamu</i>	89.0	83.6	78.2	70.9
<i>Reel Ücret Endeksleri (1993=100)</i>				
<i>Asgari Ücret</i>	123.9	105.8	91.1	98.4
<i>Özel Sektör</i>	92.8	93.8	74.8	...
<i>Kamu</i>	105.0	112.3	99.3	90.2
<i>Memur Maaşları</i>	95.1	84.1	81.0	85.6

\*: 10 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerleri

*Kaynaklar:* İşsizlik ve istihdam rakamları Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) internet sitesindeki ([www.die.gov.tr](http://www.die.gov.tr)) Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçları ve İmalat Sanayi İstatistiklerinden, reel ücret endeksleri ise Hazine Müsteşarlığı (2003: 34, Tablo 1.11B) verilerinden derlenmiştir. Ayrıntı için bkz. Koyuncu (2004: 115, Tablo 5.5).

Türkiye, Şubat 2001’de yeni bir ekonomik krizle sarsıldı. Hükümetin krizden birkaç ay sonra uygulamaya koyduğu istikrar ve yapısal uyum programının (Güçlendirilmiş Program<sup>8</sup>) da etkisiyle ülke derin bir durgunluk dönemine girdi. Güçlendirilmiş Program’ın bileşenleri arasında kamu sektöründeki istihdamın azaltılması ve reel ücretlerin dondurulması gibi işgücü piyasasına yönelik önlemler önemli bir yer tuttu. Bu politikalar krizin diğer olumsuz etkileriyle birleşince başta istihdam ve reel ücretler olmak üzere işgücü piyasası göstergeleri 2001 yılında önemli ölçüde kötüleşti (Tablo 10). Eksik istihdam oranının düşmesine karşılık, işsizlik oranı hızla artarak % 6.9’dan % 9.1’e çıktı. İmalat sanayi istihdam endeksleri düşmeye devam etti. Kamuya ait imalât sanayi işletmelerinde istihdam % 7.7 oranında azalırken, özel işletmelerdeki istihdam kaybı % 8.6 oranında oldu.

İstihdam kayıplarına ek olarak reel ücretler de, özellikle özel sektörde önemli ölçüde geriledi. Asgari ücret, kamu çalışanlarının ücretleri ve memur maaşları reel olarak sırasıyla % 14, % 11 ve % 4 oranında düşerken ücretler özel sektörde % 20 azaldı. Bunun sonucunda, bu dört ücret endeksi de 1993 düzeylerinin altına düşmüş oldu. Bu süreçten en olumsuz etkilenen kesim olan özel kesim çalışanlarının reel ücretleri ise 2001 yılında 1993 yılındaki düzeyinin % 25 altına düşmüş oldu.

<sup>8</sup> Kamuoyunda Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) olarak bilinen programı bu şekilde adlandırmamızın nedeni Mayıs 2001’de IMF’ye verilen Niyet Mektubundaki –mektupta Güçlendirilmiş Program olarak adlandırılan– programla Nisan 2001’de Türkiye kamuoyuna açıklanan GEGP arasında bazı alanlarda farklılıklar olmasıdır. Çalışmanın ileri bölümlerinde konuyla ilgili daha ayrıntılı bilgi verilecektir.

2002 yılında GSMH'nın % 7.8, imalât sanayi üretiminin % 10 oranında artmasına karşın, işsizlik oranı artmaya devam ederek % 11.5'e çıktı. İmalât sanayinde, özel sektör istihdamında küçük bir artış yaşanırken, kamu kesiminde istihdam düşmeye devam etti ve işçi sayısı 1992 yılındakinin yarısından az bir düzeye geriledi. Ücretler de ise bu yılın genel seçim yılı olması nedeniyle sınırlı iyileşmeler görüldü. Kamu imalât sanayi çalışanlarının ücretleri gerilemeye devam ederken asgari ücret ve memur maaşları reel olarak sırasıyla % 8 ve % 5.7 oranında arttı (Tablo 10).

### ***5.1.2 Gelir Dağılımı ve Yoksulluk***

Türkiye'de, gelir dağılımının ve yoksulluğun gelişimini ve krizlerin bu alanlarda yarattığı etkiyi kısa aralıklarla incelememizi sağlayacak hanehalkı gelir ve tüketim anketleri bulunmamaktadır. Üstelik varolan veriler de birbirleriyle doğrudan kıyaslanabilir nitelikte değildir. Elimizdeki son yirmi yıla ait veriler DİE'nin 1987, 1994 ve 2002 yıllarında gerçekleştirdiği üç anket ve Dünya Bankası'nın 2001 yılındaki anket sonuçlarıyla sınırlıdır. Bu bölümde, bu anketlerin sonuçlarını kullanarak 1994 ve 2000-2001 krizlerinin gelir dağılımı ve yoksulluk üzerindeki etkilerine ilişkin ipuçları elde etmeye çalışacağız. Ancak hemen belirtilmesi gerekir ki, yapılan karşılaştırmalar, anketler arasındaki sürelerin uzunluğu nedeniyle sadece krizlerin etkilerini değil, iki anket arasındaki zaman aralığında gelişen tüm olayların birleşik etkisini yansıtmaktadır.

#### ***• Gelir Dağılımı:***

1989-1994 yılları arasında hükümet, çalışanlara sağlanan yüksek ücret ve maaş artışları ve sermaye kesimine sağlanan yüksek faiz geliri ve düşük hammadde fiyatları ve vergi oranları ile genişlemeci bir ekonomik strateji izledi (Koyuncu, 2004: 91-95). Bu stratejinin ve hemen ardından gelen 1994 Krizi'nin sonucunda gelir dağılımı 1987-1994 döneminde ciddi anlamda bozuldu (Tablo 11). DİE'nin 1987 ve 1994 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi (HGTHA) sonuçlarına göre, toplumun en yüksek gelirli % 20'lik bölümü toplam gelir içindeki payını % 10 civarında arttırırken, diğer tüm gelir gruplarının payları azaldı. Bu durum, gelir eşitsizliği göstergelerine Gini katsayısının 1987'de 0.44'ten 1994'te 0.49'a çıkması ve en yüksek gelirli % 20'lik kesimin toplam gelir içindeki payının en düşük gelirli % 20'lik kesimin payına oranının aynı dönemde 9.6'dan 11.2'ye yükselmesi şeklinde yansdı.



Ülkenin genel gelir dağılımındaki bu bozulma, kentsel alanlardan kaynaklandı. Kentlerde, en yüksek gelirli % 20'lik kesim toplam kentsel gelir içindeki payını 1987-1994 yılları arasında % 50.9'dan % 57.2'ye yükseltirken, diğer gelir gruplarının toplam gelirden aldıkları pay % 11 ila 13 arasında değişen oranlarda düştü. Bu değişim, kentsel Gini katsayısının büyük bir artış göstererek 0.44'den 0.52'ye çıkmasına ve En Zengin %20/En Yoksul %20 gelir payları oranının da 9.4'den 11.9'a yükselmesine neden oldu. Öte yandan, kırsal Gini katsayısı 1987'de 0.42'den 1994'de 0.41'e düşerken, kırsal En Zengin %20/En Yoksul %20 gelir payları oranı da 9.2'den 8.5'e geriledi. Bu durum kırsal kesimde en düşük gelirli % 40'lık kesimin gelir payındaki artıştan kaynaklandı.

**Tablo 11: Türkiye: Kentsel ve Kırsal Gelir Dağılımı Göstergeleri, 1987, 1994 ve 2002<sup>9</sup>**

% 20'lik Dilimler	Türkiye			Kentsel			Kırsal		
	1987	1994	2002	1987	1994	2002	1987	1994	2002
1. Dilim (En Yoksul)	5.2	4.9	5.3	5.4	4.8	5.5	5.2	5.6	5.2
2.	9.6	8.6	9.8	9.3	8.2	9.7	10.0	10.1	10.3
3.	14.1	12.6	14.0	13.6	11.9	13.9	15.0	14.8	14.7
4.	21.2	19.0	20.8	20.7	17.9	20.5	22.0	21.8	21.7
5. Dilim (En Zengin)	50.0	54.9	50.1	50.9	57.2	50.4	47.8	47.7	48.0
Gini Katsayısı	0.44	0.49	0.44	0.44	0.52	0.44	0.42	0.41	0.42
En Zengin %20/En Yoksul %20 Oranı	9.6	11.2	9.5	9.4	11.9	9.2	9.2	8.5	9.2

Kaynaklar: DİE'nin internet sitesindeki ([www.die.gov.tr](http://www.die.gov.tr)) 1987 ve 1994 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi Sonuçları ve 2002 Hanehalkı Bütçe Anketi Sonuçları, DPT (2001: 19, Tablo 11, ve Tablo 12) ve Yükseler (2003: 3, Tablo 1)'den derlenmiştir. Ayrıntı için bkz. Koyuncu (2004: 120, Tablo 5.6).

1994-2002 dönemi, Türkiye ekonomisinin en çalkantılı dönemlerinden birisi oldu. Büyüme oranlarının değişkenliği, yüksek borç-faiz dinamiği ve çeşitli istikrar programlarına karşın, direnen yüksek oranlı ve değişken enflasyon bu dönemin ana özellikleri arasında ön plâna çıktı. 2000-2001 krizi sonucunda bu durum kuşkusuz daha da kötüleşti. Örneğin, 2001 yılında GSMH % 10 civarında küçülürken enflasyon oranı % 68.5'e fırladı.

Her ne kadar 2002 yılında ekonomik göstergelerde düzelmeler görülmeye başlanmışsa da, söz konusu dönem bir bütün olarak değerlendirildiğinde gelir eşitsizliğinin artmış olması beklenir. 2002 Hanehalkı Bütçe Anketinin (HBA) sonuçları bu beklentilerle açık bir çelişki içindedir ( Tablo 11). HBA sonuçlarına göre, 2002 yılı gelir dağılımı 1994'e göre daha

<sup>9</sup> DİE, 2002 yılında Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi'ni Hanehalkı Bütçe Anketi adıyla yıllık bir gelir ve tüketim anketine dönüştürmek amacıyla anket örneklemini küçülttü ve ankette yapısal bazı değişiklikler yaptı. Ayrıntı için bkz. Yükseler (2003: 2). Bu nedenle 2002 anket sonuçlarının önceki anket sonuçlarıyla karşılaştırılması her zaman doğru sonuçlar vermeyebilir..

eşitlikçi bir yapıdadır. Gini katsayısı ve En Zengin %20/En Yoksul %20 Oranı 1994'te sırasıyla 0.49 ve 11.2 iken, 2002'de 0.44 ve 9.5'e düşmüştür. Sonuçlar daha ince bir ayrıntı düzeyinde incelendiğinde, 1994-2002 dönemindeki iyileşmenin kentlerde yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere doğru gerçekleşen gelir transferinden ve bunun sonucunda diğer gelir dilimlerinin payı artarken en yüksek gelirli % 20 lik kesimin toplam gelirden aldığı payın azalmasından kaynaklandığı görülmektedir.

Ancak söz konusu dönemde gelir dağılımının düzeldiği yönündeki bu bulgulara kuşkuyla yaklaşılmaması gerektiren bazı kanıtlar bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi anketin, türlerine göre gelir dağılımına ilişkin sonuçlarından kaynaklanmaktadır. 2002 gelir anketine göre hanehalklarının toplam kazançları içinde finansal gelirin payı % 4.9'dur. Aynı kategorinin 1994 yılındaki ağırlığı ise % 7.7'dir. Diğer bir deyişle, 1994-2002 döneminde finansal gelirin ağırlığı % 36 oranında azalmıştır. Oysa, 1994 yılından sonra, kamu kesiminin yüksek borçlanma gereksinimi nedeniyle, finans piyasalarında çok yüksek reel faiz oranları geçerli olmuş ve kamu kesiminin iç borç faiz ödemeleri önceki döneme kıyasla katlanarak artmıştır. Bu dönemde Türkiye'deki finansal varlıkların toplam değerinin ve finans piyasasının toplam işlem hacminin de ciddi bir biçimde artmış olması, 2002 gelir anketinin finansal gelirin payının azaldığı yönündeki sonucuna ilişkin kuşkuları daha da artırmaktadır. Finansal gelir daha çok yüksek gelirli kesimler için önemli bir gelir kaynağı olduğundan, anketteki bu kuşku durumu bu kesimlerin gelirinin olduğundan daha düşük gösterilmesine ve gelir dağılımının da olduğundan daha eşit çıkmasına yol açtığı söylenebilir.<sup>10</sup>

2002 Anket sonuçlarıyla ilgili kuşku yaratan bir başka kanıt ise aşağıda sunduğumuz yoksulluk veri ve analizinden çıkmaktadır. Yoksulluk verilerine göre, 1994-2001 yılları arasında özellikle kentsel yoksulluk oranında ciddi bir artış olmuştur. Bu durum 2002 anketinin toplumun en yoksul kesimlerinin gelir payının arttığı yönündeki bulgusuyla açıkça gelişmektedir.<sup>11</sup>

- Yoksulluk:

Türkiye'de yoksulluk konusunda çok az sayıda çalışma bulunmaktadır. Mevcut çalışmaların<sup>12</sup> tamamına yakın bir kısmı 1987 veya 1994 yılı Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi sonuçlarından yola çıkıp, birbirinden farklı yöntemler kullanarak sadece bu yıllardan

<sup>10</sup> Bu noktada daha ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Yükseler (2003).

<sup>11</sup> Bu bağlamda dikkate değer bir diğer nokta, gelir dağılımına ilişkin nesnel bir kanıt oluşturmasa da gerek medyaya yansıdığı biçimiyle gerekse günlük yaşamda lüks tüketim eğiliminin arttığına ilişkin gözlemlerdir.

<sup>12</sup> Özellikle 1990 sonrasında yapılmış Türkiye yoksulluğu çalışmalarının bir dökümü için bkz. Erdoğan (2002).

biri için yoksulluk oranı hesaplamıştır. Dönemler arası bir karşılaştırma yapan tek çalışma Dağdemir'in (2002) çalışmasıdır. 2000-2001 Krizi'nden sonraki dönemi yoksulluk açısından önceki dönemlerle karşılaştırmamıza yarayacak çalışmalar ise Dünya Bankası tarafından 2000 ve 2003 yıllarında yayınlanan iki rapordan ibarettir. Dolayısıyla bu bölümdeki incelememiz 1987-1994 dönemi için Dağdemir'in (2002) çalışmasına, 1994-2001 dönemi için ise Dünya Bankası (World Bank, 2000a ve 2003a) raporlarına dayanmaktadır.<sup>13</sup>

Dağdemir (2002: 469) çalışmasında iki yoksulluk çizgisi kullanmıştır. Bunlardan birincisi, normal bir yetişkinin gereksinim duyduğu kalori miktarına göre hesaplanan Minimum Gıda Maliyeti (MGM) çizgisi, ikincisi ise MGM'ye gıda dışı temel ihtiyaç maddelerinin maliyeti eklenerek oluşturulan Temel Gereksinimler Maliyeti (TGM) çizgisidir. MGM'ye göre kentlerdeki yoksulluk oranı 1987 yılında % 6.9 iken bu oran 1994 yılında % 8.7'ye çıkmıştır (Tablo 12). Yoksulluk oranının aynı dönemde kırsal alanlarda % 21.2'den % 20.2'ye düşmüş olması bu artışı dengeleyerek, tüm Türkiye için hesaplanan yoksulluk oranının 1987-94 döneminde sabit kalmasına neden olmuştur. TGM'ye göre ise, yoksulluk oranı aynı dönemde kentlerde % 14.3'den % 20'ye, kırsal alanlarda ise % 41.5'den % 42.5'e çıkmıştır. Bunun sonucunda Türkiye geneli için TGM ölçütüne göre yoksulluk oranı % 27'den % 29.5'e yükselmiştir. Bu sonuçlar, 1987-1994 döneminde Türkiye'deki yoksulluğun kırsal kesimde daha yoğun olduğunu, ancak kentsel yoksulluğun, büyük olasılıkla, kentsel alanlarda daha etkili olan 1994 Krizi nedeniyle tırmanışa geçtiğini göstermektedir.

**Tablo 12: Türkiye: Kentsel ve Kırsal Yoksulluk Oranları, 1987 ve 1994**

<i>Yoksulluk Çizgisi</i>	<b>Türkiye</b>		<b>Kentsel</b>		<b>Kırsal</b>	
	<b>1987</b>	<b>1994</b>	<b>1987</b>	<b>1994</b>	<b>1987</b>	<b>1994</b>
Minimum Gıda Maliyeti	11.5	11.5	6.9	8.7	21.2	20.2
Temel Gereksinimler Maliyeti	27.0	29.5	14.3	20.0	41.5	42.5

*Kaynak:* Dağdemir (2002: 472, Tablo 1)

Dünya Bankası raporları dört adet yoksulluk çizgisi kullanmıştır: i) uluslararası bir standart haline gelmiş olan kişi başına günde bir dolar esasına göre belirlenen yoksulluk çizgisi; ii) asgarî gıda maliyeti çizgisi; iii) temel gereksinimler maliyeti çizgisi; ve iv) ulusal

<sup>13</sup> DİE'nin, 2002 Hanehalkı Gelir Anketi sonuçlarına dayanarak, Nisan 2004'de yayınladığı yoksulluk raporu yöntemsel farklılıkları nedeniyle daha önce yapılmış çalışmalarla dönemsel bir kıyaslama yapmaya elverişli değildir. DİE (2004) raporunun Dünya Bankası raporlarıyla yöntemsel farklılıkları için bkz. Koyuncu (2004: 124-125, Dipnot 12).

gelir ortalamasının yarısı olarak belirlenen görelî yoksulluk çizgisi. Bu yaklaşımlardan ilki dışında kalanlar, 1994-2001 yılları arasında Türkiye’de yoksulluğun arttığını göstermektedir<sup>14</sup> (Tablo 13). Bir ülkedeki aşırı yoksulluk oranını ölçtüğü kabul edilen günde bir dolar çizgisinin altında kalan nüfus oranı, söz konusu dönemde % 2.5’ten % 1.8’e düşmüştür. Dünya Bankası (World Bank, 2003a: 11) raporu bu küçük farkın istatistiksel hata sınırları içinde olduğunu belirtmektedir.

**Tablo 13: Yoksulluk Oranları, Türkiye ve Kentsel, 1994 ve 2001**

<i>Yoksulluk Çizgisi</i>	<b>Türkiye</b>		<b>Kentsel</b>	
	<b>1994</b>	<b>2001</b>	<b>1994</b>	<b>2001</b>
<i>Kişi Başına Günde 1 dolar</i>	2.5	1.8		
<i>Asgarî Gıda Maliyeti*</i>	7.3	...	6.2	17.2
<i>Temel Gereksinmeler Maliyeti*</i>	36.3	56.1		
<i>Ulusal Gelir Ortalamasının Yarısı</i>	15.7	21.5		

\*: Bu iki yoksulluk çizgisi, Tablo 12’de verilen yoksulluk çizgileriyle aynı ismi taşısa da, bunları belirlemek için kullanılan gıda ve gıda dışı madde sepetleri büyük farklılıklar içerdiğinden bu iki tablodaki rakamlar karşılaştırma için elverişli değildir.

*Kaynaklar:* World Bank (2000a: 36, Tablo 1; 2003a: 11-23).

Yoksulluk oranları arasında en büyük artış kentsel gıda yoksulluğu oranında yaşanmıştır. Bu oran 1994-2001 yılları arasında % 6.2’den % 17.2’ye yükselerek, neredeyse üç katına çıkmıştır. Bu durum, kentsel sektörleri âdeta felce uğratan 2000-2001 Krizi’nin doğal bir sonucudur. Kriz döneminde kentlerde iş alanlarında büyük bir daralma yaşanırken, gıda fiyatları ortalama % 80.2’lik bir artışla % 68.5’lik enflasyon oranını dahi geride bırakmıştır (Şenses, 2003). Benzer bir artış, temel gereksinmeler maliyeti çizgisiyle ölçülen ve yoksulluk riski taşıyan nüfusu belirleyen ekonomik korunmasızlık<sup>15</sup> oranında yaşanmıştır. Bu oran, 1994’te % 36.3 iken, 2001’de % 56.1’e çıkmıştır. Diğer bir deyişle, yoksul olan veya yoksulluk çizgisinin altına düşme riski taşıyan kesim, 2000-2001 Krizi’nden sonra nüfusun çoğunluğunu oluşturur hale gelmiştir<sup>16</sup>. Aynı dönemde, görelî yoksulluk oranı da % 15.7’den % 21.5’e yükselmiştir.

<sup>14</sup> Dünya Bankası raporlarında kentsel ve kırsal yoksulluk oranları verilmemiş, sadece ortalama Türkiye rakamlarının verilmesiyle yetinilmiştir. Bunun tek istisnasını oluşturan kentsel gıda yoksulluğu oranı için ise Dünya Bankası (World Bank, 2003a) raporunda Türkiye ortalaması verilmemiştir.

<sup>15</sup> İngilizce *vulnerability* sözcüğünün karşılığı olarak kullanılmıştır.

<sup>16</sup> Bu oran en yoksul bölgemiz olan Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde % 93’tür (World Bank, 2003a: 23).

### 5.1.3 Sosyal Harcamalar-Eğitim, Sağlık ve Sosyal Yardım

Bu bölümde üç ana kamu sosyal harcama kategorisinde –eğitim, sağlık ve sosyal yardım<sup>17</sup> harcamaları– kriz dönemlerinde Türkiye’de gözlenen temel eğilimler incelenecektir. Bu üç kategorinin dışında kalan konut ve diğer altyapı harcamaları ve sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler de sosyal harcama kategorisinde değerlendirilebilir. Ancak bu harcama çeşitlerinden birincisinin, bütçe kalemlerine dağılık bir şekilde kaydedilmesi ve bütçe dışı fonlardan kaynak kullanması nedeniyle gerçek miktarını belirlemek güçtür. İkinci kategorideki harcamaların –sosyal güvenlik kuruluşlarına transferler– ise hükümetlerin bilinçli politika tercihlerinden değil, ilgili kurumların yönetsel bozukluklarından kaynaklandığı söylenebilir. Bu nedenlerle bu iki harcama kategorisi bu bölümdeki incelemenin dışında tutulmuştur.

- 1994 Krizi:

1994 Krizi ve ardından uygulanan 5 Nisan istikrar programının sosyal harcamalarda kesintiye neden olduğu anlaşılmaktadır (Tablo 14). 1993-1996 yılları arasında gerek sosyal harcamaların toplamında gerekse her bir kategoride ciddi düşüşler yaşanmıştır. Bu dönemde, toplam sosyal harcamaların GSMH’ya oranı % 7.2’den % 5.0’e, konsolide bütçe harcamalarına oranı ise % 29.8’den % 19.1’e düşmüştür.<sup>18</sup> Kategoriler arasında en büyük düşüş eğitim harcamalarında olmuştur. Bu kategorideki harcamaların GSMH’ya oranı 1993-1996 yılları arasında % 4.1’den % 2.5’e inmiş, bütçe harcamaları içindeki payı ise % 16.7’den % 9.4’e düşmüştür. Diğer iki kategoride de benzer azalmalar olmuştur. Bu düşüşler hükümetlerin eğitim, sağlık ve yoksul kesimlere yardım gibi toplumun refahını doğrudan etkileyen konulara ilgi derecesini yansıtmaktadır.

---

<sup>17</sup> Sosyal yardım harcamaları, devletin değişik kurumları aracılığıyla düşük gelirlilere yaptığı parasal veya aynı transferleri kapsamaktadır. Bu bölümde Türkiye’de bu alanda faaliyet gösteren dört ana kurum tarafından yapılan harcamalar dikkate alınmıştır. Bu kurumlar şunlardır: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF), Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Emekli Sandığı’nın muhtaç, yaşlı ve özürlülerin korunmasına yönelik ‘2022 Fonu’ ve Sağlık Bakanlığı ve SYDTF tarafından ortaklaşa gerçekleştirilen Yeşil Kart uygulaması. Ayrıntı için bkz. Koyuncu (2004: 138-142).

<sup>18</sup> Kişi başına düşen reel sosyal harcama miktarının 1994 yılında bir önceki yıla göre % 23.5 oranında azalmış olması (Koyuncu, 2004: 128, Tablo 5.9) toplam sosyal harcamalardaki bu gerilemenin kişisel refah düzeyine yansımalarını daha çarpıcı bir biçimde göstermektedir.

**Tablo 14: Türkiye: Hükümetin Sosyal, Eğitim ve Sağlık Harcamaları, 1993-1996**

	1993	1994	1995	1996
<i>Sosyal Harcamaları/GSMH (%)</i>	7.2	6.0	5.4	5.0
<i>Sosyal Harcamaları/Konsolide Bütçe Harcamaları (%)</i>	29.8	25.9	24.6	19.1
<i>Eğitim Harcamaları/GSMH (%)</i>	4.1	3.1	2.7	2.5
<i>Eğitim Harcamaları/Konsolide Bütçe Harcamaları (%)</i>	16.7	13.5	12.3	9.4
<i>Sağlık Harcamaları/GSMH (%)</i>	2.9	2.7	2.5	2.4
<i>Sağlık Harcamaları/Konsolide Bütçe Harcamaları (%)</i>	12.0	11.5	11.3	8.9
<i>Sosyal Yardım Harcamaları/ GSMH (%)</i>	0.3	0.2	0.2	0.2
<i>Sosyal Yardım Harcamaları/Konsolide Bütçe Harcamaları (%)</i>	1.1	0.9	1.0	0.8

*Kaynaklar:* Devlet Plânlama Teşkilatı'nın internet sitesindeki ([www.dpt.gov.tr](http://www.dpt.gov.tr)), *Temel Ekonomik Göstergeler, 1950-2003*; Sağlık Bakanlığı (2003: 68); SHP (2002: 27, Tablo 14); World Bank (2000a: 60, Tablo 2); BYDK (2003: 14); Emekli Sandığı internet sitesindeki istatistikler. (<http://www.emekli.gov.tr/ISTATISTIK/65yas.html>); ve Muhasebat Genel Müdürlüğü web sitesindeki Kamu Hesapları Bülteni'nden (<http://www.muhasibat.gov.tr/mbulten/T4-2-6.htm>) derlenmiştir.

- 2000-2001 Krizi:

Toplam sosyal harcamaların GSMH'ya oranı 2001 yılında sabit kalmış olsa da (Tablo 15), millî gelir bu yılda reel olarak % 10 civarında azaldığından, sosyal harcamalarda da reel anlamda benzer bir düşüş yaşanmıştır. Konsolide bütçe harcamalarına oranla ise, toplam sosyal harcamaların % 20.9'dan % 16.9'a düştüğü görülmektedir. Benzer şekilde, eğitim ve sağlık harcamalarının da GSMH payları azalmazken, bütçe payları düşmüştür. Sosyal yardım kategorisinde ise her iki ölçüt açısından da anlamlı bir değişiklik olmamıştır. Sosyal harcamalar, 2000-2001 Krizi'nin ardından 1994 Krizi'ne göre daha iyi korunmuş gözükse de, bir sonraki kesimde görüleceği gibi, hükümetin öncelik verdiği konular arasına girememiştir.

**Tablo 15: Türkiye: Hükümetin Sosyal, Eğitim ve Sağlık Harcamaları, 1999-2002**

	1999	2000	2001	2002
<i>Sosyal Harcamalar/GSMH (%)</i>	8.1	7.8	7.8	8.1
<i>Sosyal Harcamalar/Konsolide Bütçe Harcamaları (%)</i>	22.5	20.9	16.9	19.0
<i>Eğitim Harcamaları/GSMH (%)</i>	4.2	3.8	4.0	4.1
<i>Eğitim Harcamaları/Konsolide Bütçe Harcamaları (%)</i>	11.8	10.0	8.6	9.5
<i>Sağlık Harcamaları/GSMH (%)</i>	3.3	3.5	3.2	3.5
<i>Sağlık Harcamaları/Konsolide Bütçe Harcamaları (%)</i>	9.1	9.3	6.9	8.1
<i>Sosyal Yardım Harcamaları/ GSMH (%)</i>	0.6	0.6	0.6	0.6
<i>Sosyal Yardım Harcamaları/Konsolide Bütçe Harcamaları (%)</i>	1.5	1.5	1.4	1.4

*Kaynaklar:* Tablo 14 ile aynı kaynaklardan derlenmiştir.

## **5.2 Kriz Dönemlerinde Hükümetlerin ve Bretton Woods Kuruluşlarının Tutumları ve Kamuoyu Tepkisi**

Türkiye'deki 1994 ve 2000-2001 krizlerinin sosyoekonomik etkilerine ilişkin olarak önceki bölümlerde yaptığımız inceleme, halkın yaşam koşullarının bu dönemlerde önemli ölçüde kötüleştiğini göstermiştir. Ancak hükümetler bu olumsuz etkileri gidermeye yönelik alınabilecek sosyal politika önlemleri konusunda duyarsız davranmışlardır. Hükümetlerin konuya yaklaşımı öncelikle gerekli dış finasman sağlanarak makroekonomik göstergelerin istikrara kavuşturulmasına, kriz sonrasında büyümenin başlamasına ve sosyal göstergelerin kendiliğinden iyileşeceği iyimser beklentisine dayanmıştır. Bu durum, aslında 1960'lı yıllarda başlayan Beş Yıllık Kalkınma Plânları'nın uygulamalarına da yansıyan, hızlı büyümenin olumlu etkilerinin yoksulluk ve bölüşüm alanlarına sızacağı ve bu sorunların kendiliğinden çözümüne katkıda bulunacağı doğrultusundaki iyimser kalkınma yaklaşımının bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Bu bakış açısının 2000-2001 Krizi sonrasında, sosyal patlama tehlikesinin yazılı ve görsel medyada ve en üst düzey resmî organlarda ciddi bir olasılık olarak tartışıldığı bir ortamda dahi değişmediği görülmüştür.

Bu bölümde 1994 ve 2000-2001 krizlerinin ardından, sosyal politika araçlarının belirlenmesinde birbirleriyle etkileşim içerisinde önemli bir rol oynayan üç unsur– hükümetlerin, Bretton Woods kuruluşlarının ve kamuoyunun tutum ve tepkileri– inceleyerek, krizlerin olumsuz sosyoekonomik etkilerini azaltacak önlemlerin kriz sonrası uygulanan

istikrar ve yapsal uyum programlarına neden dahil edilmediği sorusunu yanıtlamaya çalışacağız.

- 1994 Krizi:

Hükümetin krizin ardından uygulamaya koyduğu 5 Nisan istikrar programı krizin sosyoekonomik etkilerini gidermeye yönelik hiçbir önlem içermediği gibi, programın ücretlerin dondurulması ve kamu harcamalarının kısılması gibi bileşenleri krizin ilk olumsuz etkilerini daha da ağırlaştırmıştır. Hükümetin, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu'nun (SYDTF) malî kaynaklarının % 74'ünü 1994 yılı bütçesine aktarması, hükümetin konuya yaklaşımını çarpıcı bir şekilde ortaya koymaktadır (Şenses, 1999: 439, Tablo 1 ve Tablo 2). Bilindiği gibi SYDTF, yoksullara doğrudan gelir yardımı yapan ve Türkiye'de yoksullukla mücadele alanında faaliyet gösteren en önemli kamu kuruluşlarından biridir. Kriz sonrasında düşük gelirlilerin yaşadığı zorlukları azaltmak anlamında önemli bir işleve sahip olan bu kurumun kaynaklarının başka amaçlar için kullanılması, hükümetin bu konudaki önceliklerini göstermesi açısından anlamlıdır.

Bretton Woods kuruluşlarının tutumu da hükümetinkine büyük bir benzerlik göstermektedir. Her ne kadar IMF 5 Nisan programının tasarımına doğrudan katılmamışsa da, programı onayladığını, programı desteklemek için sağladığı krediyle göstermiştir. Konuyla ilgili herhangi bir kaynağa ulaşmak mümkün olmadığından, IMF'nin hükümete sosyal politika önlemlerinin programa dahil edilmesini önerip önermediğini kesin olarak belirlemek mümkün değildir. Ancak özellikle bu dönemde sosyoekonomik alana ilişkin konuların IMF'nin ilgi gösterdiği konular arasında yer almaması ve o zamana kadar uygulanmış olan IMF destekli programlarda krizlerin sosyoekonomik etkilerini azaltıcı önlemlere rastlanmamış olması IMF'nin hükümete bu yönde bir telkinde bulunmadığı görüşünü güçlendirmektedir. Dünya Bankası'nın o dönemdeki en temel ilgi alanının ise programın özelleştirme ve sosyal güvenlik reformu bileşenlerine yönelik olduğu görülmektedir. Bu kuruluşun 1994 Krizi'ni konu alan raporunda krizin sosyoekonomik etkilerine veya bunlarla ilgili önlemlere ilişkin tek cümlelerin bile bulunmaması bu gözlemi doğrulamaktadır (World Bank, 1996). Bu raporun işçi tazminatları ve işten çıkarılanların yeniden işe yerleştirilme plânlarına ilişkin değinmeleri (World Bank, 1996: 48-49) ise Dünya Bankası'nın konuya karşı bu sınırlı ilgisinin düşük gelirli kesimleri korumaktan çok, özelleştirme programının sorunsuz işlemesine ve ona siyasal destek sağlamaya yönelik olduğunu göstermektedir.



Kamuyounun krize karşı ilk tepkisi sendikaların yaptığı gösterilerle sınırlı kalmıştır (Şenses, 2003). Bu bağlamda krize ve sonrasında uygulanan istikrar programına karşı asıl tepkinin siyaset sahnesinde büyük bir değişimin yaşandığı Aralık 1995 seçimlerinde ortaya çıktığı söylenebilir. Bu seçimleri, oylarını bir önceki seçime göre yaklaşık üç katına –% 6’dan % 21’e– çıkararak kazanan aşırı sağ eğilimli Refah Partisi (RP), bu başarısını, Cizre-Sakallıoğlu ve Yeldan’a (2000: 501) göre, kent yoksullarının tepkisel oylarına borçludur. RP, ‘Adil Düzen’ sloganı ekseninde geliştirdiği seçim propagandasında toplumsal eşitsizliklere özel bir vurgu yaparak ve kendisine bu alanda rakip olabilecek bir sol alternatifin yokluğundan da yararlanarak düşük gelirliler için bir çekim merkezi olmuştur. Öte yandan, RP liderliğinde kurulan koalisyon hükümetinin ekonomi politikalarında eşitsizlikleri gidermeye yönelik köklü bir değişiklik yapmadığını belirtmek gerekir. Hükümetin bu yöndeki tek kayda değer başarısı koalisyon ortağının SYDTF’nin gelirlerinin başka alanlara kaydırılması isteğine direnmesi olmuştur<sup>19</sup>.

- 2000-2001 Krizi:

2000-2001 Kriz’nin ilk devresini oluşturan Kasım 2000 Krizi etkisini göstermeye başladığında, 9 Aralık 1999’da ilan edilen, Bretton Woods kuruluşlarının desteğindeki sabit kur çıpasına dayalı istikrar programı uygulanmaktaydı. Bu programın herhangi bir sosyal politika bileşeni bulunmadığı gibi, kriz sonrasında, Aralık 2000’de ilân edilen yeniden düzenlenmiş hali de krizin sosyoekonomik etkilerine veya bu etkilere karşı alınacak önlemlere yönelik bir madde içermiyordu.

Şubat 2001 Krizi’nden sonra ise yeni Ekonomi Bakanı Kemal Derviş’in liderliğinde yeni bir program hazırlandı. Bu program 3 Mayıs 2001 tarihinde IMF’ye verilen Niyet Mektubu’yla uluslararası kamuoyuna duyuruldu. Niyet Mektubu’nda, ‘Güçlendirilmiş Program’ olarak adlandırılan yeni istikrar programının tüm ekonomik ve hatta doğrudan TBMM’nin yasama görev alanını ilgilendiren amaçları ayrıntılı bir şekilde açıklanırken, hükümetin sosyal politika alanında yapmayı tasarladıkları sadece üç cümleye sığdırılmıştı. Bu kısımda hükümet, Dünya Bankası’nın yardımıyla sosyal koruma programlarını geliştirerek krizin nüfusun en zayıf kesimleri üzerindeki etkisini azaltmayı plânladığını ve bu kesimlere yönelik yardım programlarının hızla başlatılacağını açıklamaktadır. Ancak ilginçtir ki, söz konusu kısım, programın 14 Nisan 2001’de, yani IMF’ye verilen Niyet Mektubu’ndan

---

<sup>19</sup> Bu noktada dikkate değer bir husus Refah Partisi’nin SYDTF kaynaklarını siyasal amaçlarla kullandığı yönündeki iddialardır. Ayrıntı için bkz. Şenses (1999: 445-446).

yaklaşık iki hafta önce Türkiye kamuoyuna açıklanan ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) olarak adlandırılan ilk versiyonunda bulunmamaktadır<sup>20</sup>. GEGP'nin konuya ilişkin tek vurgusu kamu finansman dengesi sağlandığında –uzun dönemde– yoksulluğun azaltılabileceği ve gelir dağılımının düzeltilebileceği yönündeki oldukça muğlak cümledir. Bunun dışında, IMF'ye verilen Niyet Mektubundaki sosyal yardım programına ilişkin plânlara GEGP'de yer almamaktadır. Söz konusu farklılık iki programın açıklanma tarihleri arasında Dünya Bankası'yla yapılmış olması muhtemel görüşmelerden kaynaklanmış olabilir.

Hükümetin Niyet Mektubu'nda yer alan sosyal yardım programına ilişkin plânlara Ağustos 2001'de Dünya Bankası'yla yapılan Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) kredi anlaşmasıyla hayata geçirilme aşamasına gelmiştir. SRAP, Türkiye'nin sosyal güvenlik ağı mekanizmalarının geliştirilmesi amacıyla hükümete 500 milyon dolarlık bir finansman sağlanmasını öngörüyordu. Anlaşma uyarınca Dünya Bankası, bu meblağın 100 milyon dolarlık ilk dilimini, bazı şartların yerine getirilmesi halinde, SYDTF'nin uygulanmakta olan programlarını desteklemek üzere hemen kullanıma açacaktı (World Bank, 2001: 23). Kredinin geri kalan kısmı ise, sosyal güvenlik ağlarının kurumsal olarak geliştirilmesine yönelik olarak harcanacaktı.

Kredinin ilk dilimi krizin etkilerinin büyüklüğüyle karşılaştırıldığında yeterli olmaktan çok uzaktı. Ancak, proje tümüyle ele alındığında, kaynak yetersizliği ve etkisiz uygulama gibi nedenlerden Türkiye'de temel amaçlarına ulaşamayan sosyal güvenlik ağı mekanizmasının geliştirilmesine katkıda bulunabilecek nitelikteydi. Buna karşın, projenin plânladığı şekilde, hızla hayata geçirilemediği görülmektedir. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (BYDK)'nın SYDTF denetim raporu 2001 yılı içinde Fon'a Dünya Bankası projesi çerçevesinde kaynak gelmediğini göstermektedir. 2002 yılında sağlanan finansmanın ise 3 milyon dolardan bile az olduğu anlaşılmaktadır (BYDK, 2003: II). Projenin ilk ayağında 100 milyon doların doğrudan SYDTF'ye aktarılması öngörüldüğünden, BYDK raporundan çıkan sonuç SRAP'ın uygulanmasının oldukça gecikmiş olmasıdır.

Bu sorun, projenin başlangıç şartlarının yerine getirilmemiş olmasından kaynaklanmış olabilir. Bu şartlardan birisi, hükümetin SYDTF'ye daha çok kaynak aktarmasıdır. Fakat, yine BYDK (2003: II) raporuna göre, 2001 yılında hükümet, Fon'un kaynaklarını arttırmak bir yana Fon'un kendi kaynaklarının % 40'ını bütçeye aktarma yolunu seçmiştir. Bu durum, 1994

---

<sup>20</sup> 3 Mayıs 2001 tarihli Niyet Mektubu IMF'nin internet sitesinde, (<http://www.imf.org/external/np/loi/2001/tur/02/index.htm>), 14 Nisan'da kamuoyuna açıklanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ise T.C. Merkez Bankası'nın internet sitesinde ([http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko\\_program/program.pdf](http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf)) yer almaktadır.

Krizi'nden sonra yapılan uygulamayı hatırlatmaktadır. 1994 Krizi'nden daha ağır sonuçlara yol açmış olan 2000-2001 Krizi'nin ardından da, hem de Dünya Bankası'nın yoksullukla mücadeleden sorumlu eski başkan yardımcısının yönetimindeki bir program dahilinde, yoksullara yardım için harcanması gereken kaynakların diğer bütçe harcamalarına kaydırılmış olması hükümetlerin bu konudaki tutumunun temelde değişmediğini açıkça ve çok çarpıcı bir biçimde ortaya koymaktadır.

Bu bilgiler ışığında, hükümetin Niyet Mektubu'ndaki sosyal yardım programlarına ilişkin ilk açıklamalarının boş sözlerden öteye gitmediği söylenebilir. Ayrıca, Dünya Bankası'nın tutumu da yetersiz görünmektedir. Bu kuruluş, ekonomik temelli kredilerinin şartları yerine getirilmediğinde ülkeye yaptığı tüm kredi ödemelerini yavaşlatırken<sup>21</sup>, SRAP çerçevesinde yaşamış olduğu anlaşılan sorunlar karşısında nedense böyle bir uygulamaya gitmemiştir. Dünya Bankası'na bu bağlamda yöneltilmesi gereken bir başka eleştiri ise SRAP'nin amaçlarından kaynaklanmaktadır. Dünya Bankası'nın (World Bank 2001: 11) bu projeye ilişkin raporunda, ekonomik krizin olumsuz sosyoekonomik etkilerinin hükümetin kriz sonrasında uyguladığı reform programı için bir risk oluşturabileceği, ancak SRAP'nin hükümete toplumsal destek sağlayarak bu riski azalatabileceği açıklanmaktadır. Yani Sosyal Riski Azaltma Projesi toplumun krizden ve kriz sonrası uygulanan programdan kaynaklanan risklerden korunmasını değil, kriz sonrası uygulanan programın toplumdaki kaynaklanacak risklerden korunmasını amaçlamaktadır. Bu açıdan bakıldığında, Dünya Bankası'nın tutumu daha iyi anlaşılmalı ve konuya ilişkin olarak gösterdiği sınırlı duyarlılık anlamını yitirmektedir. IMF ise, uygulanması gereken sosyal politikalar açısından 2000-2001 Krizi sonrasında da tümüyle duyarsız ve edilgen bir tutum sergilemiştir. IMF'nin Güçlendirilmiş Programla ilgili yaptığı açıklamalarda sosyal konulara genellikle değinilmemektedir. Bu konuları içeren az sayıdaki açıklamada ise Dünya Bankası'nın görüşleri aynen tekrarlanmaktadır<sup>22</sup>.

2000-2001 Krizi'nin ardından oluşan kamuoyu tepkisi ise 1994 Krizi'ne kıyasla daha yoğun bir biçimde gelişti. Krize ve kriz sonrasında uygulamaya konan istikrar programına

---

<sup>21</sup> Dünya Bankası'nın (World Bank,2003b: 11) bir raporunda, AKP hükümeti 2002 yılının sonunda emekli maaşlarında plânlanmamış bir artış yaptığında Banka'nın Türkiye'ye sağladığı tüm kredilerini yavaşlattığı belirtilmektedir.

<sup>22</sup> Bu durumun iyi bir örneği, IMF Avrupa Bölümü yöneticisi M. Deppler'in bir basın toplantısında kamu istihdamının azaltılmasının siyasal bazı sonuçlar doğurabileceği yönündeki soruya, 'Programın bu tip riskleri azaltacak bileşenleri olduğu' şeklinde verdiği yanıtıdır. Bu yanıt, Dünya Bankası'nın SRAP'yle toplumsal destek arasında kurduğu ilişkiyi hatırlatmaktadır. Bu basın toplantısının dökümüne IMF'nin internet sitesinden ulaşılabilir: <http://www.imf.org/external/np/tr/2002/tr020204.htm>.

tepki olarak ülkenin birçok yerinde zaman zaman şiddet içeren gösteriler yapıldı (Şenses, 2003). Ancak bu defa gösterilere sendikalar değil, esnaf ve zanaatkar grupları önderlik etti. 1994 Krizi'nde olduğu gibi, 2001 yılında yapılan gösterilerde de krizden en çok etkilenen kesim olan yoksullar sahnede yer almadı. Başka bir ilginç nokta ise, gösterilerin hükümet ve uyguladığı politikalar dışında, IMF ve Dünya Bankası'nı da hedef almasıydı. Sonuçta, gösteriler GEGP'nin açıklanmasından sonra etkinliğini yavaş yavaş kaybetti. Ancak özellikle gösterilerin yoğun olduğu dönemde hükümet bir toplumsal patlama olasılığına karşı zaman zaman uyarıldı<sup>23</sup>. Bu olasılık, hükümetin kriz döneminin başlarında, söylem düzeyinde kalmış da olsa takınmış olduğu duyarlı tutumun ardında yatan temel etmen olabilir.

1994 Krizi'nde olduğu gibi, 2000-2001 Krizi'ne karşı oluşan toplumsal tepki krizin bir yıl sonrasında yapılan Kasım 2002 seçimlerinin sonuçlarına yansımıştır. Kriz döneminde hükümeti oluşturan partilerden hiçbiri Meclis'e giremezken, bu dönemde TBMM'de temsil edilmeyen iki parti seçimlerde % 10'luk barajı aşmayı başarabilmiştir. Bu partilerden oyların % 34'ünü alarak tek başına iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP), birçok açıdan Refah Partisi'nin devamı olması özelliğinin dışında seçim kampanyasında yoksulluk ve gelir eşitsizliği konularına yaptığı vurguyla da dikkat çekmiştir. Bu vurgu, 1994 Krizi'nin ardından RP'ye seçimleri kazanmasında yardımcı olduğu gibi, AKP'ye de iktidarın yolunu açmış gibi görünmektedir. Krize karşı oluşan toplumsal kızgınlığın doğurduğu tepki oyları, bu defa sisteme sert eleştiriler getiren AKP'ye yönelmiştir. Ancak, AKP'nin seçim kampanyasındaki yoksullukla mücadele vurgusunun da seçim sonrasında uyguladığı politikalara yansımadağı görülmektedir (Şenses, 2003a: 333).

## 6. SONUÇ

Özellikle 1990'lı yıllar sonrasında yaygınlık kazanan kısa dönem krizlerin sosyoekonomik etkileri görece ihmal edilmiş bir konudur. Bu ihmal, temelde bu döneme damgasını vuran Bretton Woods kuruluşlarının öncülüğünde gelişen neoliberal iktisat yaklaşımının önceliklerini yansıtırsa da bu ihmalde, kimi etkilerin nicelleştirmeye elverişli olmaması,

---

<sup>23</sup> Bu olasılığa ilişkin olarak bu dönemde medyada yer alan haberler arasında ikisi ön plâna çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, Milli Güvenlik Kurulu'nun 29 Haziran 2001'de yaptığı toplantıda, askerî kanadın, hükümeti 'yakın dönemde oluşabilecek bir toplumsal patlama' olasılığına karşı uyarı bir rapor sunmuş olmasıyla ilgilidir. Konuyla ilgili ikinci haber ise, bir anketin sonuçlarını vermektedir. Ankete katılanların % 59.7'si 'önümüzdeki günlerde bir sosyal patlama çıkacağını' belirtmiştir. Bu haberlere sırasıyla şu internet sitelerinden ulaşılabilir: <http://arsiv.hurriyetim.com.tr/hur/turk/01/06/30/turkiye/01tur.htm> ve <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=16817&tarikh=07/10/2001>.

nicelleştirilmeye elverişli olanlara ilişkin yeterli sayısal veri bulunmaması ve krizlerin etkilerini aynı dönemde ortaya çıkan diğer etkilerden ayırıştırma güçlüklerinin de etkili olduğu gözardı edilmemelidir. Bu güçlükler bu çalışmayı da önemli ölçüde kısıtladığından sosyoekonomik etkiler bu çalışmada işgücü piyasaları, sosyal harcamalar ve yoksulluk ve gelir dağılımı gibi görece kolay nicelleştirilebilecek göstergelerle sınırlanmıştır. Öte yandan, bu çalışmada kriz öncesi dönemler de ana hatlarıyla incelenmiş ve tartışma, kriz sonrasındaki gelişmeler ve özellikle de hükümetin, Bretton Woods kuruluşlarının ve halkın tepkileri ve krizin olumsuz etkileri karşısında alınan önlemler de dikkate alınarak krizin net etkisine ulaşmaya çalışan daha geniş bir perspektife oturtulmaya çalışılmıştır.

Nicelleştirme güçlükleri karşısında kimi önemli etkilerin değerlendirme dışında tutulmuş olması sosyoekonomik etkilerin tümüyle ortaya çıkarılabilmemesinin karşısındaki en büyük engel olmuştur. Bunların ortaya çıkarılabilmesi için iktisat dışındaki sosyal bilimlerin katkılarına gereksinim duyulmaktadır. Krizlerin olumsuz sosyoekonomik etkileri karşısında, örneğin Türkiye’de, toplumsal tepkilerin cılız kalmış olması, ilk bakışta 1980 sonrası dönemde yaşanan depolitizasyon süreciyle ilişkilendirilebilse de bu durumun bütün yönleriyle daha ayrıntılı bir açıklaması için siyaset bilimcilerin kapsamlı araştırmalarına ihtiyaç duyulduğu açıktır.

Kısa dönem krizlerin sosyoekonomik etkileri üzerinde, bunlardan son yıllarda en çok etkilenen üç ülke çerçevesinde yaptığımız değerlendirmeler, bir yandan bu etkilerin yüksek boyutlara ulaştığını gösterirken aynı zamanda ülke deneyimlerinin çeşitliliğini ortaya koymuştur. Ülke deneyimleri, farklı sosyoekonomik göstergelerin krizlerden farklı derecelerde ve hatta farklı yönlerde etkilenebildiğini göstermiştir. Örneğin, krizin salt işgücü piyasaları üzerindeki etkileri üzerinde yoğunlaştığımızda dahi, işsizlik ve reel ücret göstergelerinin krizlerden değişik ülkelerde ve değişik kriz dönemlerde farklı derecede etkilendiği görülmüştür. Türkiye’de 1994 Krizi’nde daha ziyade reel ücretlerin, 2000-2001 krizinde ise hem reel ücretlerin hem de işsizlik oranının olumsuz yönde bir gelişme göstermiş olması bu duruma çarpıcı bir örnek oluşturmaktadır. Değişik toplum kesimleri krizlerden farklı yönlerde etkilendiği için değişik yer ve zamanda ortaya çıkan krizler farklı gelir dağılımı etkileri yaratabilmekte ve hatta beklentilerin aksine toplam gelir dağılımı göstergelerinin kısmen de olsa iyileştiği durumlara rastlanabilmektedir. Endonezya’da kriz yılında sağlık harcamalarında önemli bir artış olması beklentilerin aksi yönündeki gelişmelerin bir başka örneğini oluşturmuştur. Bu çeşitlilik, kolay genellemeler yerine her ülke deneyiminin her bir sosyoekonomik gösterge için ayrı ayrı ve ayrıntılı bir biçimde incelenmesi gereğine işaret etmektedir. Bu incelemenin değişik dönemlerde farklı nedenlere

bağlı olarak ortaya çıkan krizler için de ayrı ayrı yapılması bir gereklilik olarak ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda gözardı edilmemesi gereken bir diğer nokta, krizden çıkış amacıyla Bretton Woods kuruluşlarının denetiminde uygulamaya konan yapısal uyum programlarının da krizin ilk sosyoekonomik etkilerini artırıcı yönde etkili olabilmesidir.

Bu deneyim çeşitliliğine karşın krizlerin, bu çalışmamıza konu olan ülkelerde, farklı dozlarda da olsa birçok ortak etkileri de saptanmıştır. Bunlar arasında işgücü talebinde hızlı gerilemenin de etkisiyle işsizlik oranında hızlı artış, reel ücretlerde ve sosyal yardım harcamalarında hızlı düşüş ve yoksulluk göstergelerindeki kötüleşme ilk planda göze çarpanlar arasında yer almaktadır.

Hükümetlerin, Bretton Woods kuruluşlarının ve kamuoyunun kriz karşısındaki tepki ve tutumları da krizlerin sosyoekonomik etkilerinin önemli bir belirleyicisi olarak ortaya çıkmaktadır. Bu tutum ve tepkiler de zaman içinde ve ülkeler arasında önemli farklılıklar göstermektedir. Krizlerin olumsuz sosyoekonomik etkileri karşısında hükümetlerin gösterdiği duyarlılık birkaç temel unsurdan kaynaklanmaktadır. Bunlar arasında, sosyoekonomik alana giren konuların, geleneksel olarak, toplumsal gündemdeki yeri önem kazanmaktadır. Örneğin, Endonezya'nın, Arjantin ve Türkiye'nin aksine, kriz öncesinde uzun sayılabilecek bir süre yoksullukla mücadeleyi toplumsal gündemin ön sıralarına taşıyıp bu konuda kayda değer bir atılım gerçekleştirmiş olması kuşkusuz kriz sonrasındaki tutumun belirlenmesinde etkili bir unsur olmuştur. Türkiye'de ise, yoksulluk karşısında uzun yıllar boyunca hızlı büyümeden ve bir ölçüde hanehalkları ve topluluklar arası dayanışmadan medet umulmuş olması hükümetlerin bu konuda pasif bir tutum takınmaları anlamına gelmiştir.

Bretton Woods kuruluşlarının sosyoekonomik etkiler konusundaki duyarlılığının çok büyük olmadığı görülmektedir. Bu konuların geleneksel olarak IMF'nin ilgi alanı dışında yer aldığı bilinmektedir. Bu kuruluşun, son yıllarda yoksulluk konusuna karşı gösterdiği ilginin ise söylem düzeyinde kaldığı ve önemli bir etki yaratmadığı görülmektedir. Başta yoksulluk olmak üzere bu konuları temel ilgi alanı içinde sayan Dünya Bankası'nın ise bu konuya ayırdığı kaynakların sosyoekonomik etkilerin boyutlarıyla kıyaslanamayacak kadar küçük olduğu gözlenmektedir. Bu durum, bu kuruluşun da birinci önceliğinin sosyoekonomik etkileri gidermekten çok neoliberal reformların derinleşerek yaygınlaşmasının önündeki engelleri ortadan kaldırmak olduğu kuşkusunu yaratmaktadır. Öte yandan, Bretton Woods kuruluşlarının sosyoekonomik etkilere duyarsızlığının arkasında bir ölçüde hükümetlerin duyarsızlığının yattığı da gözardı edilmemelidir. Endonezya örneğinde olduğu gibi, hükümetlerin sosyoekonomik etkileri temel bir sorun haline getirmeleri durumunda, Bretton

Woods kuruluşlarının bu konudaki atalet ve hatta dirençlerinin gecikmeyle de olsa kırılabilmesi mümkün olabilmektedir.

Bu bağlamda dikkate alınması gereken en temel unsur hükümetlerin ve Bretton Woods kuruluşlarının konuya karşı duyarlılıkları üzerinde de etkili bir rol oynayan krize ve onun sosyoekonomik etkilerine karşı gelişen toplumsal tepkilerdir. Endonezya'da tepkilerin uzun süredir ülkeye hâkim olan bir rejimin yıkılmasına varan boyutlara ulaşması hiç kuşku yok ki, hükümetin sosyoekonomik göstergelere daha büyük duyarlılık göstermesinde, özellikle yoksullukla mücadele konusunda önemli adımlar atmasında ve Bretton Woods kuruluşlarının er geç bu tür bir yönelime göz yummalarında etkili olmuştur. Tepkilerin dinmesini izleyen dönemde hükümetin bu yöndeki duyarlılığında kayda değer bir azalmanın gözlenmiş olması ise yoksullukla mücadele yanlısı bir siyasal iradenin oluşmasında toplumsal tepkilerin sürekliliğinin önemine işaret etmektedir. Öte yandan, Arjantin ve Türkiye'deki tepkilerin Endonezya'daki ile aynı yönde bir değişikliğe yol açmamış olması toplumsal tepkilerin her zaman ve her yerde sosyoekonomik alandaki olumsuzluklara karşı bir duyarlılık artışı getirmediğine işaret etmektedir. Bretton Woods kuruluşlarının öncelikleri veri olarak alındığında, bu kuruluşların tutumunda bir değişiklik için hükümetin bu kuruluşlarla müzakere sürecinde sosyoekonomik etkilere duyarlılık konusunda kararlı bir tutum takınmasının, hükümetin bu tür bir tavır takınabilmesi için de geniş halk kitlelerinin bu konudaki duyarlılığını hissettiren talep ve baskıların her zaman yeterli olmasa da gerekli bir önkoşul olduğu anlaşılmaktadır.

2000-2001 Krizi Türkiye'de toplumun en yoksul kesimleri yerine kendi hesabına çalışan kesimlerin yoğun ancak kısa süreli tepkilerine yol açmış ve bu tepkiler kısa sürede etkisini kaybetmiştir. Bu nedenle sosyoekonomik alandaki olumsuzluklara karşı kayda değer bir duyarlılığın oluşmasında tepkilerin boyutları, sürekliliği, hangi toplum kesiminin önderliğinde geliştiği ve kitlesel bir nitelik kazanıp kazanamadığı gibi farklı özelliklerinin önemli bir rol oynadığı anlaşılmaktadır. Türkiye'de, başta yoksul kesimler olmak üzere krizden en olumsuz etkilenen kesimlerin tepkisinin ise örgütlü mücadele ve gösteriler yerine seçim sandığı yoluyla dile getirildiği ve krizler sırasında iş başında bulunan siyasal partilerin kamuoyu desteğinde bir sonraki seçimde önemli bir azalma olduğu görülmüştür. Ancak bu durum, kamuoyu desteği sağlayan partilerin iş başına geldiklerinde seçimler öncesindeki yoksullukla mücadele yanlısı söylemlerine duyarsız ve hatta aykırı bir tutum sergilemelerini engellememiştir.

Kriz sonrasında, birçok durumda IMF ve Dünya Bankası güdümünde istikrar ve yapısal uyum politikalarının uygulamaya konması krizle karşı karşıya kalan ülkelerin iktisat

politikası seçeneklerini önemli ölçüde kısıtlamaktadır. Krizlerin hükümetlerin dış kaynak gereksinimlerinin had safhaya ulaştığı ve ellerinin en zayıf olduğu bir dönemle örtüşmesi hiç kuşku yok ki bu kısıtları daha da artırmaktadır.

Hükümetlerin, krizlerin olumsuz sosyoekonomik etkilerine karşı duyarlı bir tutum sergileyebilmeleri Bretton Woods kuruluşlarının ekonomi politikaları alanında hâkim konumda olduğu bir ortamda oldukça güç olmakla birlikte, bu kısıtlar çerçevesinde dahi hükümetlerin bu alanda etkili olmak istemeleri durumunda çeşitli seçeneklerinin olduğu söylenebilir. Örneğin, bu kuruluşların kamu açıklarının kapatılması amacıyla faiz dışı fazlanın belirli bir düzeye çıkarılması konusundaki şartlılığı, harcamaların sosyal hizmet sektörleri dışındaki alanlardan kısılmasıyla, sosyal hizmet alanlarında kısıntı yapmak zorunda kalındığında da bunların yoksul kesimlere yönelik hizmetler dışındaki kalemlerden yapılması yoluna gidilebilir.

Buraya kadarki değerlendirmelerimiz asla krizden çıkış ve krizin sosyoekonomik etkilerinin azaltılması konusunda büyümenin ve başta enflasyonla mücadele olmak üzere makroekonomik istikrarın önemsiz olduğu anlamına gelmemelidir. Tam tersine, bu alanlarda sağlanacak başarının krizin geniş halk kitleleri üzerindeki etkisini azaltma ve hiç olmazsa hafifletme konusunda önemli bir işlevi olduğu açıktır. Ancak bu işlevin yerine getirilmesinin temel önkoşulu büyümenin krizden zarar görenlerin sorunlarını ön planda tutan eşitlikçi özellikler taşımasıdır (Şenses, 2003a). Daha da önemlisi büyüme ve makroekonomik istikrar açısından sağlanacak başarıların bu konuda tek başına asla yeterli olamayacağı ve bunların hükümetin uygulayacağı başta istihdam ve daha geniş anlamda yoksullukla mücadele alanlarına yönelik geniş kapsamlı sosyal güvenlik ağıyla desteklenmesi gereğidir. Endonezya örneği, krizlerin olumsuz sosyoekonomik etkilerini gidermek amacıyla uygulamaya konan sosyal politika ağırlıklı programların kısa sürede olumlu etkiler yaratabildiğini göstermiştir.

Krizlerin sosyoekonomik etkilerinin, hükümetler ve uluslararası kuruluşlar tarafından gözardı edilemeyecek kadar büyük olduğu dikkate alınmalı ve gerek ulusal gerekse uluslararası düzlemlerde krizlerin önlenmesi yönünde çaba sarfedilmelidir. Krizlerin birçok durumda aniden ortaya çıktığı ve her iki düzlemde de bir panik havası oluşturduğu dikkate alınarak krizlere karşı hazırlıklı olunması ve âcil durumlarda uygulamaya konmak üzere plânlar yapılması gereklidir. Bu konuda atılması gereken ilk adım sosyoekonomik göstergelere ilişkin veri bazının güçlendirilmesi olmalıdır. Örneğin 2000-2001 krizinde Türkiye’de yoksulluk düzeyi ve profiline ilişkin yeterli sayısal verilerin bulunmayışı, bu amaç için yeterli kaynak sağlanmış olsa bile yoksullukla mücadelenin etkinliğini olumsuz etkileyebilecek bir eksiklikti.



Krizlerin etkilerinin ortadan kaldırılabilmesi, son tahlilde sosyal politikaları ve ekonomi politikalarını daha eşitlikçi bir yörüngeye oturtabilmekle özdeş olup aynı ulusal ve uluslararası engellerle karşı karşıyadır. Bu engellerin başında ulusal ve uluslararası düzlemdeki eşitsiz ve giderek daha da eşitsiz hale gelen güçler dengesi gelmektedir (Öniş ve Şenses, 2005). Bu nedenle, krizlerin sosyoekonomik etkilerine karşı koyabilmek de her iki düzlemde etkili bir demokratikleşme sürecinin yolunun açılabilmesine bağlıdır. Bu sürecin başarısı ulusal düzlemde, toplumun düşük gelirlili ve korunmasız kesimlerinin örgütlenerek siyasal anlamda güçlenebilmeleri ve seslerini duyurabilmelerine, uluslararası düzlemde de az gelişmiş ülkelerin küresel ekonomi içinde söz sahibi konuma gelebilmelerine bağlıdır. Bretton Woods kuruluşlarının karar mekanizmalarında sanayileşmiş ülkelerin belirleyici hâkimiyetinin kırılarak az gelişmiş ülkelerin etkisinin artmasına olanak verecek biçimde demokratikleşmesi<sup>24</sup> de konumuz açısından büyük önem taşımaktadır.

---

<sup>24</sup> IMF ve Dünya Bankası'nın karar mekanizmalarında sanayileşmiş ülkelerin orantısız ağırlığına ilişkin bir değerlendirme için bkz. IMF (2004).

## KAYNAKLAR

Altimir, O., Beccaria L. ve Rozada, M. G. (2002), "Income Distribution in Argentina, 1974-2000", *CEPAL Review*, (78), Aralık, s. 53-82.

BYDK (T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu) (2003), *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu 2002 Yılı Raporu*, Ankara: BYDK.

Cizre-Sakallıoğlu, Ü. ve Yeldan, E. (2000), "Politics, Society and Financial Liberalization: Turkey in the 1990s", *Development and Change*, (31), s. 481-508.

Dağdemir, Ö. (2002), "Türkiye Ekonomisinde Yoksulluk Sorunu ve Yoksulluğun Analizi: 1987-1994", C. C. Aktan (der.), *Yoksullukla Mücadele Stratejileri* içinde, Ankara: Hak-İş.

DPT (Devlet Plânlama Teşkilatı) (2001), *Sekizinci Kalkınma Plânu, Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: SPO.

Dhanani S. ve Islam, I. (2000), "Poverty, Inequality and Social Protection: Lessons from the Indonesian Crisis", *UNDP/United Nations Support Facility for Indonesia Recovery (UNSFIR) Working Paper 00/01*, Jakarta: UNDP.

Dinerstein, A.C. (2001), "Roadblocks in Argentina", *Capital and Class*, No.74, 1-7.

Erdoğan, G. (2002), "Türkiye'de ve Dünyada Yoksulluk Ölçümleri Üzerine Değerlendirmeler", C. C. Aktan (ed.), *Yoksullukla Mücadele Stratejileri* içinde, Ankara: Hak-İş.

Foster, J., Greer, J. ve Thorbecke, E. (1984), "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica*, (52), s. 796-766.

Frankenberg, E., Beegle, K., Thomas, D. ve Suriastini, W. (1999), *Health, Education and the Economic Crisis in Indonesia*, RAND Working Paper, Santa Monica, USA: RAND Cooperation.

Galasso, E. ve Ravallion, M. (2003), *Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas*, Working Paper No.11/03, Washington DC: World Bank.

Hill, H. (2000), *The Indonesian Economy*, 2<sup>nd</sup> ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Hazine Müsteşarlığı (2003), *Hazine İstatistikleri, 1980-2002*, Ankara: UT.

IMF (International Monetary Fund) (1998), *Turkey: Recent Economic Developments and Selected Issues*, Staff Country Report, No. 98/104, Washington, D.C.: IMF.

IMF (2002), *Indonesia: Selected Issues*, IMF Country Report No. 02/154, Washington, D.C.: IMF.

IMF (2004), Do Developing Countries have a say at the IMF?, *IMF Survey*, (33), No. 3, 16 Şubat, s. 33-37.

Koyuncu, M. (2004), Social Policy as a Missing Component in Post-Crisis Programs of Bretton Woods Institutions: A Comparative Analysis of the Experiences of Argentina, Indonesia and Turkey, yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Lanjouw, P., Pradhan M., Saadah F., Sayed H. ve Sparrow, R. (2001), *Poverty Education, and Health in Indonesia*, World Bank Policy Research Working Paper 2739, Washington, D.C.: World Bank.

Manning, C. (2000), “Labour Market Adjustment to Indonesia’s Economic Crisis: Context, Trends and Implications”, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, (36), No. 1, s. 105-136.

Mussa, M. (2002), *Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

Öniş, Z. ve Şenses, F. (2005), Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus-A Critical Appraisal, *Development and Change* (basılacak).

Pastor, M. ve Wise, C. (1999), “Stabilization and its Discontents: Argentina’s Economic Restructuring in the 1990s”, *World Development*, (27), No.3, s. 477-503.

Pritchett, L., Sumarto, S., ve Suryahadi, A. (2003), “Targeted Programs in an Economic Crisis: Empirical Findings from the Experience of Indonesia”, *Social Monitoring and Early Response Unit (SMERU) Working Paper*, Jakarta: SMERU

Sağlık Bakanlığı (2003), *Sağlık İstatistikleri 2002*, Ankara: Ministry of Health.

Sosyal Demokrat Halk Partisi (SHP) (2002), *Yoksulluğu Yenmek için Acil Plân*, Ankara: SHP.

Sumarto, S., Suryahadi A. ve Widyanti, W. (2002), “Design and Implementation of Indonesian Social Safety Net Programs”, *The Developing Economies*, (XL), 1, s. 3-31.

Şenses, F. (1996), “Structural Adjustment Policies and Employment in Turkey”, *New Perspectives on Turkey*, (15), s. 65-93.

Şenses, F. (1999), Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, (26), 3-4, s.427-51.

Şenses, F. (2003), “Economic Crises as an Instigator of Distributional Conflict: The Turkish Case in 2000-2001”, *Turkish Studies*, (4) No. 2, s. 92-119 ve *The Turkish Economy in Crisis*, Z. Öniş ve B. Rubin(der.)Frank Cass, Londra, 2003, içinde, s. 92-119..

Şenses, F. (2003a), “Yoksullukla Mücadelenin Neresindeyiz?: Gözlemler ve Öneriler”, A. H. Köse, A.H., F. Şenses, ve E. Yeldan (der.), *İktisat Üzerine Yazılar I–Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar*, İstanbul: İletişim Yayınları.

Tabor, S. R. ve Sawit, M. H. (2001), “Social Protection Via Rice: The OPK Rice Subsidy Program in Indonesia”, *The Developing Economies*, (XXXIX), 3, s. 267-294.

Tjiptoherijanto, P. ve Remi, S. S. (2001), “Poverty and Inequality in Indonesia: Trends and Programs”, Paper presented at International Conference on the Chinese Economy, Beijing.

Uygur, E. (2001), “Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri”, *Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni, 2001/1*, Ankara: TEK.

World Bank (1996), *Turkey: Challenges for Adjustment*, Report No. 15076-TU, Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (1999), *Indonesia–Social Safety Net Adjustment Loan*, Report No. PID7400, Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2000), *Poor People in a Rich Country: A Poverty Report for Argentina*, Washington DC: World Bank.

World Bank (2000a), *Turkey: Economic Reforms, Living Standards and Social Welfare Study*, Report No. 20029-TU, Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2001), *Project Appraisal Document on a Proposed Hybrid Investment/Adjustment Loan in the Amount of US\$500 Million to the Republic of Turkey for a Social Risk Mitigation Project/Loan*, Report No. 22510-TU, Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2003), *Argentina – Crisis and Poverty 2003*, Poverty Assessment Report, Report No. 26127-AR, Washington DC: World Bank.

World Bank (2003a), *Turkey: Poverty and Coping After Crises*, Report No. 24185-TR, Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2003b), *Turkey Country Economic Memorandum Towards Macroeconomic Stability and Sustained Growth*, Volume II: Main Report, Washington D.C. : World Bank.

Yeldan, E. (2001), *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim, Büyüme*, İstanbul: İletişim Yayınları.

Yükseler, Z. (2003), “2002 Hanehalkı Bütçe Anketi: Gelir Dağılımı ve Tüketim Harcamalarına İlişkin Sonuçların Değerlendirilmesi”, *Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni, 2003/6*, Ankara: TEK.