

ALİ RIZA GÜNGEN
Borçlandırma Siyaseti

ALİ RIZA GÜNGEN Doktorasını ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi'nde tamamladı. Queen's Üniversitesi Küresel Kalkınma Çalışmaları'nda doktora sonrası araştırmalarını sürdürdü. Türkiye'deki üniversitelerde çalışması 2016'da KHK ile yasaklandı. Sonraki yıllarda Off University platformunda ve Kassel Üniversitesi'nde ders verdi. Carnegie Mellon Üniversitesi'ne uzaktan araştırmacı olarak dahil oldu ve York Üniversitesi'nde misafir öğretim üyesi olarak çalıştı. Ortak yazarlarından olduğu *Finansallaşma, Borç Krizi ve Çöküş: Küresel Kapitalizmin Geleceği* başlıklı bir kitabı bulunmaktadır. *The Political Economy of Financial Transformation in Turkey* kitabının editörlerindedir. *New Political Economy*, *The Journal of Peasant Studies*, *Praksis*, *İktisat Dergisi* vb. akademik dergilerde çalışmaları yayımlanmıştır. Borç yönetimi, bağımlı finansallaşma, finansal içerilme, finansal sektörün denetimi ve devlet bankaları üzerine çalışmalarını sürdürmektedir.

İletişim Yayınları 3001 • Araştırma-İnceleme Dizisi 491

ISBN-13: 978-975-05-3066-1

© 2021 İletişim Yayıncılık A.Ş. / 1. BASIM

1. Baskı 2021, İstanbul

EDITÖR Tanıl Bora

DIZI KAPAK TASARIMI Ümit Kıvanç

KAPAK Suat Aysu

KAPAK FOTOĞRAFI Hüseyin Türk

UYGULAMA Hüsnü Abbas

DÜZELTİ Remzi Abbas

BASKI Ayhan Matbaası · SERTİFİKA NO. 44871

Mahmutbey Mahallesi, 2622. Sokak, No: 6/31 Bağcılar 34218 İstanbul

Tel: 212.445 32 38 • Faks: 212.445 05 63

CİLT Güven Mücellit · SERTİFİKA NO. 45003

Mahmutbey Mahallesi, Devekaldırımı Caddesi, Gelincik Sokak,

Güven İş Merkezi, No: 6, Bağcılar, İstanbul, Tel: 212.445 00 04

İletişim Yayınları · SERTİFİKA NO. 40387

Cumhuriyet Caddesi, No. 36, Daire 3, Seyhan Apartmanı,

Harbiye Mahallesi, Elmadağ, Şişli 34367 İstanbul

Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58

e-mail: iletisim@iletisim.com.tr • web: www.iletisim.com.tr

ALİ RIZA GÜNGEN

Borçlandırma Siyaseti

Türkiye’de Finansal İçerilme

ANKARA DAYANIŞMA AKADEMİSİ KİTAPLIĞI



İÇİNDEKİLER

<i>ADA Kitaplığı</i>	7
ÖNSÖZ · A. ERİNÇ YELDAN.....	9
Giriş	13
BİRİNCİ BÖLÜM	
Borç Siyasetine Giriş	19
İKİNCİ BÖLÜM	
Finansallaşma, Borç Refahı ve Devlet	31
Para ve kredi.....	34
Hayalî sermaye.....	41
Finansallaşma kavramı.....	51
Finansallaşma patikaları.....	56
Devlet müdahalesi ve borç (ya da borç refahı) sorunu.....	60
Sonuç: Dönüştüren devlet ve devletin dönüşümü.....	68
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
Kalkınmanın Menkul Kıymetleştirilmesi ve Finansal İçerilme	71
Elektrifikasyondan seküritizasyona.....	73
Kapsayıcı büyüme ve finansal piyasa.....	79

Finansal derinleşme ve finansal içerilme.....	87
<i>Ticarileşmiş mikrokredi ve bağlantılar</i>	90
<i>Gündelikleşmiş finansın çağırısı</i>	94
Bugünün borç siyaseti.....	98

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Türkiye’de Finansal İçerilme: Arka Plan ve Politika Yapımı	103
Türkiye’de finansallaşma: Dönemlendirme sorunu.....	105
2001 sonrası krediye hücum.....	110
<i>Krediye hücumun yansımaları</i>	116
Sorumlu borçlu ve bilinçli finansal tüketici ihtiyacı.....	123

BEŞİNCİ BÖLÜM

Türkiye’de Uygulamalar: Finansal Eğitim, Kampanyalar ve Mikrokredi	133
Muhafazakâr içerilme.....	135
<i>“Evin hesap uzmanı” kim olsun?</i>	143
<i>Hane, ekonomi, vatan özdeşliği</i>	149
Alaturka mikrokredi.....	156
Finansın cinsiyeti olur mu?.....	162
Sonuç: Borçlu kapsanma.....	165

ALTINCI BÖLÜM

Çelişkiler ve Ötelenenler	169
Dolaşımdan içeri.....	171
<i>Ribâ sorunu</i>	174
Güney’de bağımlı derinleşme.....	181

YEDİNCİ BÖLÜM

Sonuç	185
Mümkün olanın kıyısında.....	187
Variş çizgisi.....	191
KAYNAKÇA	197

ADA Kitaplığı

Ankara Dayanışma Akademisi (ADA), olağan dışı bir dönemde bilgi ve düşünce üretimini devletin yetkilendirdiği kurumların dışına çıkarma uğraşının somut sonuçlarından biri olarak ortaya çıktı. ADA aynı zamanda bu kurumların dışına itilmiş olan araştırmacıların yeni çalışmalar yapması ve bu çalışmalarını paylaşmaları için de bir kanal oluşturma uğraşını simgeleyen. ADA, 2017 Baharında bir araya gelen araştırmacıların, uzmanların, bilim insanlarının yaptığı seminerler, paneller, dersler ve çeşitli etkinliklerle yoluna devam ediyor.

ADA Kitaplığı, Ankara Dayanışma Akademisi kapsamında vücut bulan bu çabaların meyvelerinden birisi. Türkiye'nin çeşitli üniversitelerindeki görevlerinden ihraç edilmiş ya da üniversitelerden uzaklaştırılmış bilim insanları, 2017 Sonbaharı ve Kışından itibaren Ankara'da ADA Kitaplığı kapsamında dersler vermeye ve bu derslerin katılımcıları ile çalışmalarını paylaşıp daha olgun bir ürüne dönüştürmeye başladılar. Asıl amaç, araştırmacılara zaten yetkin oldukları alanlarda, üzerine çalıştıkları bir temayı derinleştirme fırsatını vermek ve kolektif bir tartışma ortamı yaratmak; entelektüel etkileşimin ön-

ce derslere ve sonra kitaba yansımaları sağlayarak birlikte yol almaktı.

ADA tarafından düzenlenen dersler sırasında ve sonrasında yazarların yoğun mesaisiyle ortaya çıkan çalışmalar, ADA Kitaplığı kapsamında Türkiye entelektüel hayatına değerli, önemli ve kalıcı bir katkı sunacak nice çalışmanın başlangıcını simgelediği kadar, temel hak ve özgürlüklerini kazanmak için mücadele veren bilim insanlarının düşünce zenginliğini de ortaya koyuyor. Bu anlamda ADA Kitaplığı'na, düşünce dünyasını çoraklaştırmaya kalkanlar karşısında bir adım olarak da görüyoruz.

Son olarak, ADA Kitaplığı'na olan desteklerinden ötürü İletişim Yayınları'na ve Friedrich Ebert Vakfı'na teşekkür ederiz

ADA KİTAPLIĞI KOMİSYONU

ÖNSÖZ

Ali Rıza Güngen'in *Borçlandırma Siyaseti: Türkiye'de Finansal İçerilme* başlıklı çalışmasının özgün bir hipotezi var: Türkiye'de "finansallaşan kapitalizmin yeni tür "... yurttaş yaratma uğraşının bir projeye dönüşerek 2010'lar başında devlet kademesinde hâkim olma.." sürecinin irdelenmesi. Güngen bu projenin uygulamaları ve sonuçlarının, Türkiye'de 1980'lerde başlayan finansallaşmanın bir veçhesini oluşturduğunu ileri sürmekte. Günümüzde medya deyimiyle her yerde ve her şeyde bir "yerli ve milli" unsur yaratma projesinin *öznesinin* irdelenmesi ve bu "öznenin" devlet kademelerinde nasıl şekillendirilmekte olduğunun analizi de denilebilir.

Analizi diyorum, çünkü Güngen'in çalışması hiçbir şekilde sadece basit bir tarihçe öykücülüğünden ibaret değil. *Giriş* ve *Sonuç* dahil olmak üzere toplam yedi bölümden oluşan bu kısa ve vurgulayıcı çalışma, finansallaşma sürecini "sadece 21. yüzyılın ilk yıllarında giderek önemi vurgulanan bir dönüşüm çağrısı değil, aynı zamanda bir kalkınma stratejisi unsuru olarak" değerlendiriyor. Türkiye bağlamında, Gün-

gen'in analizinin odağında üç alana yayılmış "... açık çelişkiler söz konusu: enformel istihdamın payı, İslâmî finansal derinleşmenin bağrında taşıdığı sorunlar ve bağımlı finansallaşmanın beraberinde getirdiği çelişkiler..."

Gerek mikro, gerekse makro düzeyde verilerle ve Marksist ekonomi politik yazınının katkılarıyla bezenmiş çalışma sadece *yurttaşın değil, devletin de finansallaştırıldığı* bir sahte yeni dünyayı anlatıyor. Susan Strange'nin *kumarhane kapitalizmi* diye dramatize ettiği bu sahte dünyanın ana düsturu, kuşkusuz ki, paranın değerinin artık nesnel bir değer ölçüsüyle tanımlanamadığı bir tarihsel dönemecin ürünü olması. Bu dönemeç yeni ve bitmez tükenmez koşullandırmalar ile birlikte Türkiye benzeri yarı-çevre ekonomilerini bir yandan borçlanmaya dayalı *spekülatif büyüme* içine hapsederken, mal ve finans piyasalarını da *yerçekimi yasalarını yadsıyan* bir köpük ekonomisine dönüştürüyor.

Sanayi sektörleri daralan, istihdam kayıpları şiddetlenen ve gerçekte büyüyemeyen ekonomilerde "toparlanma artık büyümeye dönüştü" düşleri içerisinde olan finans dünyası, reel ekonominin gerçeklerinden kopuyor. Bu arada küresel sermaye de birikimini artık sanayi yatırımları üzerinden değil, finans dünyasının sanal rantları ile sürdürmeye yönelmekte ve adeta sanayisiz ve istihdamsız bir *köpük kapitalizmi* kurgulamaktadır. Ancak bu "kopuş" finans sermayesinin başına buyruk büyümesinden ibaret değildir. Güngen'in ifadesiyle "Finansallaşmayı üretimden kopmuş finans âleminin genişlemesi olarak değil, sermaye birikimi sürecinde faiz getiren sermaye ve hayalî sermaye biçiminin önem kazanması olarak ve hayalî sermaye ile sermayenin harekete geçirilmesi üzerinden tanımlamak "yerinde olacaktır.

Daha geniş bir bakış açısıyla, *kapitalizm bu tür finansal spekülasyon oyunları olmadan sermaye birikimini sürdürebilecek midir?*

Önce biraz tarihe bakalım: Kapitalist dünya 1950 sonrasında sanayileşme ve ticaret politikalarının devlet müdahaleleri tarafından yönlendirildiği ve finansal sistemin ulusal politikalar tarafından düzenlenerek sıkı bir şekilde denetim altına alındığı bir uluslararası sistemin inşasını gerçekleştirmiş idi. 1950-1974 arası baş döndürücü büyüme hızlarıyla geçildi. Öyle ki, 1950-1974 arası iktisadi büyüme yazınında “altın çağ” diye nitelendirilir oldu.

Ancak, artan küresel rekabet ile birlikte kapitalizmin değişmez yasaları işlemektedir. Üretim kitleselleşip sermaye birikimi yoğunlaştıkça kâr oranlarında da kaçınılmaz düşüş boy gösteriyordu. 1960’ların ortalarından başlayarak hemen hemen tüm kapitalist dünyada sanayi kârları gerilerken, altın çağın sonuna yaklaşılmakta olduğu anlaşılmaktaydı. Sermayenin ulusal sınırlar içindeki birikim temposu yeni yatırımları gerçekleştirmek için çok daha yüksek kârları gerekli kılmaktaydı. Ancak sermayenin kârlılığı içinde bulunduğu ulusal pazarın büyüklüğü ile sınırlı durumdaydı. Geriye tek bir seçenek kalmaktaydı: *sermayenin hızla finansal yatırım alanlarına çekilmesi ve uluslararasılaşması*.

Böylece “finansal sistemin kuralsızlaştırılması ve serbestleştirilmesi” yeni-muhafazakâr neoliberal politikaların temel şiarı haline dönüştürüldü. Kâr oranlarındaki durgunluğun aşılması ancak 1980 sonrasında ABD’de başkan Reagan ve Fed başkanı Volcker’in muhafazakâr sermaye yanlısı politikalarının devreye sokulmasıyla mümkün olabilmişti.

ABD’de 1980’lerin ortalarından başlayarak finansal kesimlerin getiri oranlarında belirgin bir yükselme gözlemlendi. Ancak bu artış, reel sektör şirketlerinin giderek *rantiye* gibi davranarak, kârlarının *faaliyet dışı* finansal spekülasyon yatırımlarından beslenmesiyle mümkün olabilmişti. Özetle, finansal spekülasyon ve finansal rantlar, sanayi kârlarındaki gerilemeyi telafi etmekteydi.

Öte yandan, 20. yüzyılın son çeyreğinde Amerika artık çoğunlukla finansal hizmet ve tasarım üreten bir ekonomi haline dönüşürken, “mamul mal” üretimini Avrupa ve giderek Uzak Doğu Asya’ya bırakmaktaydı. Bu bölgelerde üretilen mallar ise, finansal değerlerin şişkinleştiği “kâğıt”larla karşılanmaktaydı. Ancak söz konusu “kâğıt”ların dünya finans piyasalarındaki değeri ise spekülatif davranışların köriklediği ve sanal inançların beslediği hayali değerlerden ibaretti. 2007/2008’de yaşananlar işte artık bu sanal dünyanın, “kendin söyle, kendin inan” masalından ibaret sahte değerler sistemini çokertti. “Toksik varlıklar”, “eşik altı - vasıfsız krediler” gibi sıfatlar bu dönemin ürünü oldu.

Başını ABD’nin çektiği kapitalist dünya, üretim sürecini sahte finansal değerlerle sürdürme gayreti içerisindeyken küresel ekonominin ticaret ve finans akımları arasındaki dengeyi yok etmişti.

Küresel sermaye 2009 finansal krizinden bu yana durgunluk içerisinde. *Büyük durgunluk* diye anılan bu dönemin yol açtığı dönüşümlerden belki de en önemlisi devlet aygıtının yeniden yapılandırılması oldu. Bu kriz sürecinde sermayenin kazanımlarını korumak ve daha da güçlendirmek; emeğin karşılaştığı yıkım ve yoksullaşmanın sisteme karşı bir toplumsal başkaldırıya dönüştürülmesini engellemek amacıyla etnik, cinsiyet, dinî inanç ve milliyetçilik bazında hayali düşmanlar yaratmak gerekiyordu.

Yakında yitirdiğimiz Mısırlı sosyolog Samir Amin’in ifadesiyle, “kapitalizm artık dünyamızı şiddete ve açık savaşa başvurmadan yönetememektedir.” Bu sürecin Türkiye’ye olan yansımalarının ilk elden tanıklarından biri olan Ali Rıza Güngen’in kitabı bir başucu niteliğinde. Kalemine sağlık.

A. ERİNÇ YELDAN

Giriş

Elinizdeki çalışmada Türkiye’de piyasaya daha fazla içerilmiş, banka hesabı bulunan, kredi kullanan, faiz hesabı yapan, birikimini finansal piyasada değerlendiren yurttaş yaratma uğraşının bir projeye dönüşerek 2010’lar başında devlet kademesinde hâkim olduğunu gösteriyorum. Bu projenin uygulamaları ve sonuçlarının, Türkiye’de 1980’lerde başlayan finansallaşmanın bir veçhesini oluşturduğunu ileri sürüyorum. Bu kitap incelediği dönemi politika yapımına odaklanarak ve borç siyasetinin çelişkilerine dikkat sarf ederek aktarıyor. Alan bağlamında bu çalışmanın üç açıdan farklı olduğunun altını çizmek isterim: Çalışmanın öncelikli katkısı Türkiye’de borçlu devletine dönüşümü (borç refahı devleti inşasını) daha geniş finansallaşma tartışması içine yerleştirmesinde ve bir devlet projesi olarak finansal içerilmenin yeni çelişkiler ortaya koyduğunu göstermesinde yatıyor. Dayandığı eleştirel siyasal iktisat perspektifi sayesinde politika tepkilerini sınıfsal mücadelelerin ve çelişkilerin yansımaları ışığında değerlendiriyor. Bu kitapta Türkiye’de finansal içerilmenin özgünlüklerini ve başka ülkelerle ben-

zerliklerini bu alandaki diğereleştirel çalışmalarını destekleyerek ve onlardan faydalanarak açıklıyorum. Finansal içerilme yazımına Türkiye deneyimi üzerinden yakın dönem değerlendirmesi ile bütünlüklü bir katkı sunuyorum. Son olarak Türkiye'deki içerilmenin özgünlüklerini ve bağımlı finansallaşma arka planında beraberinde getirdiği çelişkileri, sorunları seriyorum.

Borç siyasetine yaklaşımımın ipuçlarını Birinci Bölüm'de sunuyorum. Finansallaşma kavramını ise takip eden bölümde ele alıyorum. Finansallaşmayı üretimden kopmuş finans âleminin genişlemesi olarak değil, sermaye birikimi sürecinde faiz getiren sermaye ve hayalî sermaye biçiminin önem kazanması olarak ve hayalî sermaye ile sermayenin harekete geçirilmesi üzerinden tanımlıyorum. Dolayısıyla İkinci Bölüm'de kısa bir kuramsal pozisyon tarifine girişiyorum.

Finansal içerilme sadece 21. yüzyılın ilk yıllarında giderek önemi vurgulanan bir dönüşüm çağrısı değildi, aynı zamanda bir kalkınma stratejisi unsuru olarak sunuluyordu. Uluslararası yazının etkisini, kalkınmanın menkul kıymetleşmesi olarak anlaşılabilir genel dönüşümü ve bahsettiğimiz olgunun daha geniş kalkınma evreniyle olan bağlantılarını Üçüncü Bölüm'de gösteriyorum. Dördüncü Bölüm'den itibaren ilk bölümde ipuçlarını vermeye çalıştığım tarihsel arka planı, Türkiye verilerini yorumlayarak aktardım. Bu bölümde Türkiye'de finansallaşma dönemlendirmesi yapıyor, AKP yılları olarak da adlandırılan 2001 krizi sonrasındaki hane borçlanması sürecini ele alıyorum. Sözünü ettiğim çözümlememi finansal içerilme politika yapım süreciyle ilişkilendiriyorum. Türkiye'de finansal eğitim girişimlerini, kredi kampanyaları ve mikrokredi uygulamalarını önemli örneklerle odaklanarak Beşinci Bölüm'de inceliyorum. Muhafazakâr içerilme olarak tarif edebileceğim bu dönüşüm üç alanda açık çelişkilerle malul: Türkiye'de enformel istih-

damın payı, İslâmî finansal derinleşmenin bağrında taşıdığı sorunlar ve bağımlı finansallaşmanın beraberinde getirdiği çelişkiler Türkiye'deki finansal içerilme sürecinin geleceğine önemli etkilerde bulunacaklar. Bu tartışmayı Altıncı Bölüm'de sunuyorum. Son bölümde finansallaşmanın ve devletin finansallaşmasının yansımalarını ve muhtemel sonuçlarını kısaca tartışıyorum. Özellikle yakın dönemde giderek zemin kazanan kamusal finans araştırmalarının izdüşümlerine değinerek nasıl alternatifler önerilebilir konusuna değiniyorum. Bu sorunun cevabını birkaç sayfada sunmak mümkün olmasa da kitaptaki temel izleği derleyip toplarken başka çalışmaları tetikleyecek biçimde olasılıklar ve alternatifleri ortaya atmaya çalışıyorum.

Bu kitap öncelikle bir makale fikri olarak 2014-2015'te doğdu. Türkiye'deki finansal içerilme stratejisini politika yapımını ön plana çıkartarak ele alan bir makale taslağını 2015 yılı sonbaharında olgunlaştırmıştım. Makaleyi ancak bir yıl sonra teslim edebildim. Bu süre zarfında Türkiye'de hak ihlalleri ve şiddet dalgasından payımı bir nebze aldım. Geriye baktığımda hayatım boyunca hiç olmadığı kadar hakarete uğradığım bu dönemde niye bilimsel bir faaliyet sürdürmeye çalıştığıma halen şaşırıyorum. Çalıştığım "üniversite"de hakkımda başlatılan soruşturma, Barış için Akademisyenlere açılan davalar ve aylar boyunca işimi koruma mücadelesi konu üzerinde kapsamlı düşünmemi geciktirdi. 2016 yılı baharında soruşturmayı tamamlayarak beni işimden etmek amacıyla dosyayı YÖK'e gönderen Ondokuz Mayıs Üniversitesi yöneticilerinin hevesleri, Danıştay'ın üniversite disiplin yönetmeliğiyle ilgili kararı nedeniyle Temmuz ayı başında kursaklarında kalmıştı. Ancak aynı yılın Eylül ayında OHAL yetkilerine dayanarak işimden çıkartılmamı tekrar istediler ve hiçbir engelle karşılaşmadılar. Türkiye üniversitelerinde çalışmamın 2016 yılı Kasım ayında bir kararnameyle

yasaklanması hem başka işlerle hayatımı sürdürmeye çalışmamı gerekli kıldı, hem de aralarında bizzat bu kitabın daha kapsamlı araştırmalardan beslenmesini sağlayacak proje ve iş başvurularım da dahil olmak üzere çeşitli girişimlerimi akamete uğrattı.

2019 yılında ancak yayımlanabilen Türkiye'nin finansal dönüşümü konulu bir derlemenin çalışmaları sırasındaki uğraşlarım zihnimi toplamama katkıda bulundu. Bu kitabın omurgası ve bölümleri ise esasen 2018 yılı baharında Ankara Dayanışma Akademisi'nin (ADA) etkinlikleri kapsamında verdiğim kısa ders sırasında biçimlendi. Çalışmalarım söz konusu deneyimler olmasa, mevcut biçim ve içeriğe kavuşamayacaktı. Belki başka şekillere bürünecek, örneğin üniversitelerin soğuk odalarında çay altlığına dönüşen metinler, çift rakamlı sayılarla indirilmesi şaşkınlık yaratan PDF versiyonlu makaleler halini alacaktı.

Uzun bir süreye yayılan yazma süreci ve bu kitabın hikâyesi çok sayıda teşekkürü gerekli kılıyor. Bütün süre boyunca devam eden ailem ve dostlarımla güçlü desteği olmaksızın herhangi bir akademik çalışma yürütmem esasen mümkün değildi. Sendikam Eğitim-Sen ilk aylarda maddi ve bütün bu yıllar boyunca devam eden hukuki destekle ayakta kalmama yardımcı oldu. Dönemin Cumhuriyet Halk Partisi Genel Başkan Yardımcısı Aykut Erdoğan'ın girişimiyle oluşan ve bir süre çalışmalarına katkıda bulunduğum Ekonomi ve Sosyal Politika Araştırmalar Grubu 2018-2019'da düzenli bir raporlama alanı sundu, akademisyenler ve uzmanlarla ayrıntılı tartışma imkânı sağladı. Aynı zamanda Türkiye'de muhalif söylemi işleyen çeşitli uzman, bürokrat ve danışmanların piyasacılık savunularına yakından tanık olmamı mümkün kıldı. Off-University Organisation für den Frieden e.V. olanaklarıyla 2019-2020'de verdiğim çevrimiçi dersler akademiyle olan bağımlı tazeledi, bu çalışmaya dolay-

lı katkı sunan ülke örnekleri taramama önyak oldu. Türk Sosyal Bilimler Derneği büyük bir akademik geleneğin parçası olma isteğimi kamçıladi. Ulusal Bilimler, Mühendislik ve Tıp Akademisi İnsan Hakları Komitesi, uzaktan araştırmacı programı ile 2019 yılında Carnegie Mellon Üniversitesi'ne katılmamı sağladı. Seyahat hakkımın Türkiye Cumhuriyeti devletince elimden alındığı 38 aylık bir dönemin son aylarında CMU üzerinden akademik kaynaklara daha rahat erişim imkânına kavuştum. York Üniversitesi'nin misafir öğretim üyesi olarak beni kabul etmesi iş aramakla geçireceğim zamanı kitabın son halini vermem için ayırabilmedi mi sağladı ve 2020 yazında kitaba son noktayı koyabildim.

Kitaba kendileri öyle düşünmeseler de doğrudan etkide bulunanları ayrıca anmam gerekir. Doktora sonrası araştırmam sırasında borç refahı alanını ilgilerim arasına sokan, doktora çalışmamda uzanamadığım alanlara doğru yol almamı teşvik eden Susanne Soederberg birikmiş sorularına cevaplar bulmam konusunda yardımcı oldu. Galip Yalman ve Thomas Marois derleme kitap çalışmalarına beni editör olarak dahil ederlerken tekrar finansal içerilme üzerine yazmamı ve Türkiye'deki finansal dönüşümü eleştirel siyasal iktisat alanından bütünlüklü ifade etmek için uğraşmamı sağladılar. Ümit Akçay ile Türkiye'de ekonomi yönetimi üzerine düzenli görüş alışverişinde bulunmak her zaman bir avantajdı. Doktora tezimi bitirdikten sonra daha az temasımız olsa da Oktar Türel her daim başvuru kaynağımdı.

ADA Kitaplık Komisyonu'ndaki değerli akademisyenler Yasemin Özgün, Coşku Çelik ve Barış Ünlü'ye kitabı tamamlamam konusunda yüreklendirmeleri nedeniyle özellikle teşekkür ederim. 2018 yılındaki ADA dersinin katılımcılarına da müteşekkirim. Çalışmanın son taslağını okuyan Elif Karaçimen ve Berkay Ayhan kıymetli önerilerde bulundular. Kitabın bu hali ve varsa hatalar elbette bana aittir.

Düşüncelerimi dinleyen, eleştirisini esirgemeyen, öğrenme isteğimi canlı tutan ve heyecanımı paylaşan Sümercan Bozkurt Güngen'in sevgisi ve desteği olmaksızın bu kitap tamamlanamazdı.

Borç Siyasetine Giriş

2020 yılının bahar aylarında, Covid-19 salgını sırasında, Türkiye ekonomisi tarihinin en yüksek istihdam kaybını deneyimlerken ilginç ve ancak beklenebilecek bir gelişme gerçekleşti. Zor durumda olan beş milyon haneye tek seferlik gelir desteği sağlanırken, toplamda yedi milyonu aşan sayıda kişi bir kampanya kapsamında duyurulan temel ihtiyaç kredisine başvurdu. Piyasadaki oranlardan daha düşük faizli ve devlet bankaları tarafından verilen bu kredi yanı sıra 190 bin küçük ve orta ölçekli işletmeye ve bir milyonu aşkın esnafa yine devlet bankaları aracılığıyla aynı dönemde kredi sağlandı. Mart ayından Mayıs ayına kadar o dönemde ihtiyaç kredisi borcu bulunmayan veya ihtiyaç kredisi kullanmamış 1,8 milyon kişi borçlandırıldı. Türkiye Bankalar Birliği'nin verilerinden pandemi sırasında ihtiyaç kredisi kullanan yaklaşık beş milyon kişinin halihazırda zaten kredi borcunun bulunduğu sonucu çıkmaktadır. 2020 baharında, 2017 ve 2019 yıllarındaki borçlandırma temposunu da aşan bir şekilde gerçekleşen kredi genişlemesi ile Türkiye'deki ekonomik çöküşün etkileri hafifletilmeye çalışılırken, bir yandan

da temel gelir desteği tartışmasının üstü kapatıldı ve esas politika tepkisi borçlandırma oldu.

Hanelere verilen tek seferlik gelir desteğini katbekat aşan borçlandırma tepkisi, siyaset yapıcılarının kısmen Türkiye’de 2018-2019 krizi yönetiminin mirası yüksek bütçe açıklarını daha da artırmama isteğine, kısmen de milyonların finansal piyasaya içerilme sürecinin rayından çıkartılmasına neden olabilecek bir alternatif önlem ya da kamusal destek fikrinin güçsüz bırakılması uğraşlarına bağlanabilir. Türkiye’de pandemi sırasında açıklanan ve iş dünyası temsilcilerinin katkılarıyla hazırlanan ekonomik kalkan paketi, yine aynı dünyanın temsilcileri tarafından yerinde ve doğru hamle olarak değerlendirilirken, pandemi sırasındaki ekonomik önlemler toplumun geniş kesimleri bakımından daha önceki kriz ve istikrarsızlık dönemlerinde olduğu üzere ancak sorunlarının ötelenmesi imkânı sunabiliyordu. Bu tespit gelecekle kurulan böylesi bir ilişkinin, sorunları öteleme imkânının ve borç yönetiminin siyasi projeler bağlamında önemsiz olduğu anlamına gelmemelidir. Hanelerin tasarruflarını nasıl değerlendirdiği, harcanabilir gelirlerinin borçlarına oranı, finansal piyasalarla kurdukları ilişki 21. yüzyıl Türkiye’sinde ana siyaset hatlarından birisi haline gelmiştir.

Borç siyaseti borç alan ve veren arasındaki ilişkinin gözetimi, düzenlenmesi, yönetilmesidir. Borçlanmanın teşviki ve idaresinde devlet kurumları kilit bir konumda olduğu için, başka birçok siyaset alanında olduğu üzere borç siyaseti alanında da devlet merkezî bir konumda yer almaktadır. 21. yüzyılda Türkiye’deki haliyle borçlanmayı kolaylaştıran, teşvik eden; aynı zamanda borçlanma sürecinin çelişkileriyle finansal mekanizmalar ve finansal derinleşme vizyonu aracılığıyla baş eden politika yapımının alanı pandemi öncesindeki yıllarda da örneğın Türkiye’de kredi cılgınlığının baş gösterdiği başka bir dönem olan 2010-2011’de dolu-

dizgin genişlemiştir. Bu gerilimin farkında olan siyaset yapıcılar, o dönemde de sorumluluğun bireye aktarımı için mekanizmalar ve kurumlar yaratmanın peşindeydiler. Söz konusu tartışmaya dönemin esas gündemi olan tüketici kredileri üzerinden değil, bir önceki on yılın sorunu olarak tartışılan devlet borçlanması üzerinden dahil olmuştum:

2011 yılının bir sonbahar gününde her zamankinden biraz daha erken kalkarak güne hazırlanmaya çalıştığımda tam olarak neyle karşılaşacağımı bilmeden aklımdaki soruların sıralamasını düşünüyordum. Doktora tez çalışmamın sonuna yaklaşırken o zamanki adıyla Hazine Müsteşarlığı'na görüşme için gidecek ve Strateji Geliştirme Dairesi Başkanı ile görüşecektim. Sadece 1990'lar ve 2000'ler karşılaştırmasına dair sorular yeterli olmazdı, Hazine'nin 1990'lardakine benzer çalkantılarla karşılaşması durumunda ne yapacağına dair bir soru, kanımca, Müsteşarlığın resmî belgelerindeki tavra benzer bir yanıtla karşılanacaktı. Daha sonraki görüşmelerimde de sıkça karşılaştığım üzere bunun zaten mümkün olmadığı ima edilebilirdi. "Daha etkin" bir borç yönetimi için alınması gereken önlemleri soracak olduğumda da 2001 sonrası Hazine'sinde her şeyin neredeyse mükemmel olduğunu duymam ve yanıtın geçirilmesi çok olasıydı. O kadar çok Hazine Müsteşarlığı raporu okumuştum ki, karşılaşacağım cevapları önceden ezberlemiş olabileceğimi düşünüyordum.

İçeride boş yanıtlar alma ihtimalinin yüksekliğinin verdiği iç sıkıntısıyla görüşmeye gittim ve beklediğimden daha iyi karşılandım, daha ilginç yanıtlar aldım. Daire Başkanı anlatmanın verdiği şevkle "olmaz ama," diyerek, kendince olması gerekenleri anlattı:

Nihai kararın tepede müsteşar tarafından verildiği bir düzen var. Mesela çizgi nereden çekilecek? Bir ihale yapıyor-

sunuz, Őu kadar borçlanacağım diyorsunuz, enstrümanı önceden ilan ediyorsunuz; işte, piyasa yapıcılar ihaleye girenler tekliflerini veriyorlar, teklifler Merkez Bankasında toplanıyor, Merkez listeliyor Hazineye gönderiyor. Çizgi bir yerden çekiliyor, o çizginin çekildiği yer bizim faiz oranını da belirliyor. O çizgi nereden çekilmeli konusu sonuçta tepede Müsteşar ya da Bakanın karar verdiği bir Őey. Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü Őöyle olsun diyor, riskle ilgili çalışmalar onu destekliyor ama bunun mesela biraz daha kolektif akılla üretilmesi daha sağlıklı olabilirdi. Mesela tepede bir *board* olsa, finans profesörlerinden oluşan, operasyonel, günlük işlere hiç bulaşmamış adamlar, tamamen zihinlerini boşaltmıŐ daha makro seviyede işlere *focus* olan bir *board* olsa bence daha sağlıklı olabilir diye düşünüyorum. Hazinesinin genel bütçeyle yapılanması mı doğru yoksa daha farklı daha dinamik biraz daha bu işleri bağımsız yapan bir kurum mu olması lazım bunu sorgulamak lazım.¹

Benim açımdan bulunmaz kıymette olan bu görüşler, Hazine'nin 2001 krizi sonrası yeniden yapılandırılmasının uluslararası standartlar uyarınca borç yönetimi anlayışının pekiŐmesini beraberinde getirdiği argümanımı birinci ağızdan destekliyordu. Bütün risk çalışmasının Hazine uzmanları tarafından yürütölmesine karşın son kararı verenin Müsteşar ya da Bakan olması dahi Daire Başkanı'nı rahatsız ediyordu. Dolayısıyla görüŐtüđüm uzman borç yönetiminin siyaset dışı olduğuna yönelik bütün vurgusuna karşın, siyasetin her zaman orada sınıttığının farkındaydı. Benim açım-

1 Hazine Müsteşarlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanı'yla Görüşme, 28.11.2011. Bu ve benzeri görüşmeler ve Hazine Müsteşarlığı'nın devlet aygıtı içindeki konumuna iliŐkin ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Güngen, A. R. (2014), "Hazine Müsteşarlığı ve Borç Yönetimi: Finansallaşma Sürecinde Bir Kurumun Dönüşümü", *Amme İdaresi Dergisi*, 47 (1): 1-21.

dansa anlatılanlar, “operasyonel, günlük işlere hiç bulaşmamış adamlar”, yani teknokratlar, finans profesörleri ve uzmanlar eliyle yürütülecek borç yönetiminin “daha sağlıklı” olduğunu düşünenlerin, aslında borç yönetimini siyaset dışı olan (olması gereken) bir faaliyet biçiminde gördüklerini daha iyi açıklamama olanak sunuyordu.

Devletin borcunun bu şekilde yönetilmesi isteği ortak çıkarın ne olduğuna ayrıcalıklı bir kurulun karar verebildiği bir siyasetsizleştirme arzusuymdu. Devletin vergi toplayarak ve borç alarak ne kadar gelir elde edeceği, gelirin nasıl harcanacağı, devletin gelecekteki yükümlülüklerini nasıl yöneteceği sorusu halen açıktan siyasal niteliğini koruyordu ama hangi piyasalarda, hangi araçlarla, hangi vadeyle borçlanılacağı konusunda görüş bildirmek herkesin harcı değildi.

Bu pozisyonun o zamanlarda iyi ifade edemediğim iki uzantısı vardı: Birincisi klasik liberalizmin birey temelli toplum ve devlet kavrayışıyla ortaklaşmaya karşın yine de varlığını sürdüren gerilimdi. Türkiye’de devletin ekonomi yönetiminden sorumlu kurumlarda 1980’lerden bu yana serbest piyasaya amentü şeklinde okunabilecek resmî belgelere hâkim olmuş tonlama Hazine gibi kritik bir kurumda farklılaştırılarak da olsa tekrarlanmaktaydı. Hazine’nin başarısı Türkiye’de finansal piyasaların derinleşmesine, borç verilebilir fonlar piyasasında serbest piyasa aktörlerine daha fazla para bırakacak şekilde bir borçlanma temposuna bağlıydı. Kendi çıkarı peşinde yatırım amacı güden bireyler ve şirketlerin daha uygun ve öngörülebilir koşullarda yatırım yapabilmesi için devletin piyasaya borçlanma yoluyla müdahalesinin sınırlanması gerekliydi ve borç araçlarının çeşitlenmesi, vade kompozisyonunun belirlenmesi gibi teknik detaylar bu amacın gerçekleşmesi için kritik önem taşımaktaydı. Burada bireyler için ve bireylerin toplamı olarak kavranan piyasa için devreye sokulması gereken “kolektif akıl” a ihtiyaç