

Etkinlikler - Voyvoda Caddesi Toplantıları 2004-2005

Neoliberal Küreselleşmenin Sınırları

Ziya Öniş

Neoliberal küreselleşme sürecinin temel noktalarından biri, giderek serbest piyasaya, liberalleşmeye ağırlık veren bir ekonomik model oluşudur. Dış ticaretin, sermaye akımlarının, finans piyasalarının liberalleşmesi, devletin ekonomik rolünün giderek azaltılması, KİT'lerin özelleştirilmesi gibi gelişmeler üzerine kurulu bu ekonomik model 1970'lerin sonundan ve 80'lerin başından itibaren IMF ve Dünya Bankası tarafından gündeme getirilir; ilk uygulandığı örneklerden biri olan, 24 Ocak kararlarıyla birlikte Dünya Bankası ve IMF'nin ortak istikrar ve reform programlarının uygulandığı Türkiye, 80'lerin ortasında örnek ülke olarak gösterilir: 70'lerin sonunda yaşadığı ciddi krizden çıkmış bir ülke söz konusudur. Büyüme hızları çok yüksek olmasa bile (% 4-5) ihracatta çarpıcı bir yükselme yaşanmış, ihracatın yapısında imalat sanayiine doğru bir kayma olmuştur. Daha önce ihracat açısından çok kapalı bir ülke olan Türkiye hızlı bir ihracat patlaması yapar ve 80'lerin ortalarında başarılı bir örnek olarak ortaya çıkar. Neoliberal küreselleşme ve reform sürecinin direkt bağlantı içinde olduğu Washington consensus gelişmekte olan ülkelerde uygulamaya konur, 90'lı yıllarda komünizm sonrası Doğu Avrupa ülkelerinde de benzer programlar gündeme gelir.

Washington consensus'un neden ortaya çıktığı, 70-80'lerde gelişme stratejilerinin neden neoliberal modele doğru kayma gösterdiği sorusunu cevaplayabilmek için, II. Dünya Savaşı sonrası büyüme performanslarının değerlendirilmesi gerekir. 1980'lerde Dünya Bankası raporlarında net bir ayrım görülür: Başarılı olan ülkeler daha ziyade açık ekonomiye dayanan, serbest modele dayalı ülkelerken, daha az başarılı olan ülkeler içe dönük, ithal ikamesi stratejisi uygulayan, devletin daha ağırlıklı rol oynadığı ülkeler olduğu belirtilerek bir ikilem ortaya konur. "Asya Kaplanları" denen Asya modelleri en başarılı örnekler arasında gösterilir. Kore, Tayvan, Hong Kong, Singapur gibi ülkeler neoliberal modelin gündeme gelmesinde önemli rol oynar. Bu ülkelerin deneyimleri yorumlandığında nispeten devletin katkısının sınırlı olduğu, KİT'lerin bulunduğu fakat paylarının sınırlı olduğu bir modelle karşılaşılır. Diğer taraftan ithal ikameci sanayileşme modeline baktığımızda, bu modeli uyguladığı sürece belli bir dönem hızlı bir büyüme ve sanayileşme yaşasa bile bu model tıkanır. Latin Amerika'da bunun örnekleri yalanır ve farklı yıllarda, ithal ikameci modeli uygulayan ülkeler krizler yaşarlar. Brezilya'da 1964-1967 döneminde, Türkiye'de 1978-1980, Meksika'da ise 1982 yılları kriz dönemleridir. Zamanlama farklı olmakla birlikte genelde benzer bir büyüme süreci ve ardından tükenme süreci yaşanır. İthal ikame modelinin kendi içinde uygulanmasında farklı başarı örnekleri görülse de uzun süre bu modeli uygulayan hiçbir ülke daha dışa dönük Asya modelleri kadar başarılı bir performans gösteremez. Washington consensus ortaya çıkmasının altında yatan olgularından biri de II. Dünya Savaşı sonrasındaki farklı büyüme trendleri ve bunun Washington'daki Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşlar tarafından yorumlanmasıdır.

Son 20 senelik dönemde neoliberal modelin istikrar ve reform programları birçok ülkede uygulanmış, fakat son senelerde bu modellerin etkisi ve başarısıyla ilgili ciddi bir soru işareti ortaya çıkmış ve Washington uzlaşması da ciddi biçimde eleştirilmeye başlanmıştır.

Eleştirinin boyutlarından biri Doğu Asya deneyimleriyle ilgilidir. Doğu Asya deneyimlerinin daha önceki yıllardaki neoliberal yorumu, açık ekonomik modeli ve devletin sınırlı olduğu modeli uyguladıkları için, serbest piyasa liberal modele daha yakın olduğu için başarılı oldukları tezi çeşitli şekillerde sorgulanmaya başlamış, ayrıntılı araştırmalar ve kurumsalcı çalışmalar Uzakdoğu deneyimlerinin daha kompleks bir yapısı olduğunu ve basit bir neoliberal yapıya indirgenemeyeceğini vurgulamaya başlamıştır. Çok yüzeysel bakınca gerçekten Uzakdoğu'da Latin Amerika veya Türkiye'ye göre koruma oranları ve devletin payı daha düşüktür. Ama ayrıntılı olarak incelendiğinde bu modellerin başarısında ciddi bir devlet katkısı olduğu da görülür.

"Serbest piyasa = dışa açık büyüme" sentezi aslında bu ülkelerin deneyimini açıklamakta çok da başarılı değildir. Özellikle Kore ve Tayvan'da küçük ama müdahaleci bir devlet yapısı, planlama anlayışı ve aktif bir sanayi politikası uygulaması söz konusudur. Aktif sanayi politikasının hangi şartlar altında başarılı olduğu da ayrıntılı olarak incelenir. Bu, kolaylıkla transfer edilebilecek bir model değildir, ancak önemli olan, temel neoliberal açıklamaya da tam uymamasıdır. Uzakdoğu'daki planlama deneyimi Türkiye'nin 60-70'lerdeki planlama yaklaşımından çok farklıdır. Orada hedef uzun vadede iç pazarı geliştirmek değil, iç pazarı basamak olarak kullanıp uzun vadede uluslararası düzeyde rekabet edebilecek sanayi yapısı yaratmaktır. Dolayısıyla Washington consensus'e ilk eleştiri Uzakdoğu deneyimlerinin yorumundan ortaya çıkar; çünkü zaten başında bu sentezin çıkmasında Uzakdoğu deneyimlerinin yorumu önemli bir yer teşkil ediyordu.

İkinci boyut neoliberal reformların uygulandığı birçok ülkede, beklenen düzeyde ekonomik performans gerçekleşmemesidir. Genelde baktığımızda neoliberal dönemde dünya bazında bölge bazında büyüme oranları hiçbir zaman daha önceki ithal ikamesi dönemindeki (1945-1975 dönemindeki) büyüme hızlarına ulaşamıştır. Neoliberal dönemde genelde büyüme hızlarının daha düşük olduğu çeşitli Dünya Bankası raporlarından kolaylıkla görülebilir. Buna paralel olarak büyük başarı örnekleri de oldukça sınırlıdır. Son senelerde çarpıcı büyüme hızı gerçekleştiren ülkelere bakıldığında, Çin, özellikle Japonya'nın durgunluk yaşadığı, Kore'nin eski performansını gösteremediği bir ortamda çok yüksek büyüme hızları gösteren bir ülkedir. Hindistan önceki dönemlerde yavaş büyüyen, fakat düşük bir gelir düzeyinde demokrasiye de sürdürebilen bir örnektir ve son senelerde çok hızlı bir büyüme süreci yaşamıştır. Malezya ve Vietnam yine ilginç büyüme modelleridir. Bütün bu örnekler baktığımızda, her birinde aslında neoliberal modelden belli noktalarda sapmalar görürüz. Bütün bu ekonomiler içe kapalı değil, dışa dönük, yabancı sermaye çekmeye yöneliktir; ihracat bu ülkelerin büyüme sürecinde çok önemli rol oynar. Yabancı sermayenin ise ihracatın teknoloji mallarına yönelmesinde çok önemli itici rolü vardır. Ayrıntılı olarak baktığımızda, bu örneklerin hiçbirisi Washington consensus tarzı tipik neoliberal model örnekleri değildir. Çin, merkezi olmasa da mikro düzeyde oldukça aktif bir sanayi politikası uygulamasının olduğu, dolayısıyla özellikle de son senelere kadar, hızlı büyüme sürecinin yaşandığı yıllarda, müdahaleci sanayi politikasının uygulandığı bir ülkedir. Hindistan da son 10-15 sene bir liberalleşme örneği yaşamakla birlikte ticarete kademel bir

liberalleşme söz konusudur, kambiyo rejimi de tamamen açılmamıştır; bir anda tamamen kapalı bir sermaye rejiminden açık bir rejime geçme örneği değildir. Malezya'nın oldukça önemli bir özelliği, kısa vadeli sermaye akımları üzerinde kontrollerin olmasıdır. Genelde Doğu Asya'daki büyüme hızlarını tutturamayan bir bölge olan Latin Amerika'da en başarılı örnek Şili örneğidir. Burada da kısa vadeli sermaye hareketleri üzerinde bazı kontroller uygulandığını görürüz; hatta 70'lerde Pinochet döneminde belki Türkiye'den de önce ilk neoliberal örneklerden biridir. Bu ülkenin son yıllardaki büyümesi de tamamen neoliberal model çerçevesinde açıklanamayacak bir modeldir. Son yıllardaki deneyimlere baktığımızda genelde büyümenin istenen düzeyde olmadığını, çarpıcı bazı büyüme deneyimlerinde de neoliberal normlardan, Washington consensus'ten bazı çarpıcı sapmalar olduğunu görürüz.

Diğer taraftan neoliberal prensiplere sadık kalan ülkeler de vardır. Arjantin örneği uzun süre ithal ikamecilik stratejisi uyguladıktan sonra 1989'da çarpıcı bir neoliberal reform sürecine girmiş ve belki Türkiye'den de kısa sürede bazı reformları gerçekleştirmiş ve daha önce düşük büyüme gösteren Arjantin modeli 90'larda hızlı büyüme trendinde girmiştir. 1995-1996 tarihli IMF raporlarında Arjantin neoliberal modelin başarılı örneklerinden biri olarak gösterilir. Öndeki dönemde büyüme % 2-3 civarındayken 1991-1995 döneminde % 9'lara yükselmiş, Türkiye'nin yaşamadığı boyutta bir özelleştirme yaşanmıştır. Arjantin neoliberal normlara en katı uyan ülkelerden biridir; enflasyon hiperenflasyon düzeyindeyken çok kısa sürede tek haneli rakamlara indirilmiştir. Fakat ilk yıllarda çok başarılı görünen Arjantin modelinin daha sonraki yıllarda ciddi bir krizle ve çok ciddi borç ödeme sorunlarıyla karşılaştığını görürüz. Burada ilginç bir paradoks söz konusudur: Bir taraftan en başarılı olarak görülen ülkeler tipik neoliberal normlara uyan ülkeler değildir, bu normlara en fazla uymaya çalışan ülkeler de beklenen başarıyı gösterememektedir. Belli bir dönem için büyük bir patlama yapmakla birlikte başarıları beklenen düzeyde başarı devam etmemektedir. Dolayısıyla bu paradoks da son senelerde Washington consensus'un sorgulanmasında ciddi şekilde ortaya çıkar.

Washington consensus'un en zayıf noktası sermaye akımlarının erken açılmasıdır; yani ülkelerin yeterli altyapıyı, makroekonomik dengeleri kurmadan, kurumsal yapıları oluşturmadan finans ve sermaye akımları liberalleşmesine gitmeleri çok ciddi sorunlar doğurmuştur. 90'larda farklı ülkelerde yaşanan krizlerin gelir dağılımı ve büyüme hızları üzerinde olumsuz sonuçları gözlenmiştir. Belli bir dönem kısa vadeli sermaye hareketleriyle kalkınan ülkeler hızlı büyüebilmekte, ama bu süreç özellikle altyapının oluşmadığı ortamlarda uzun süreli olmamaktadır. İlk dönemlerde Washington consensus'un en önemli eksiklerinden biri, "İlk evvela liberalleşelim, serbest piyasaya geçelim, kurumsal altyapı boyutu sonra kendiliğinden gelir" yaklaşımıdır. Ancak son dönemde IMF gibi kurumlar düzenleyici devletin, düzenleyici kurumların son derece önemli olduğu görüşünü programlarına yansıtmaya başlamışlardır.

Bütün bu ampirik olgular Washington consensus'un ciddi şekilde süzgeçten geçirilmesini gündeme getirmiş, son senelerde Dünya Bankası ve IMF gibi kurumlarda bir ayrışma, yeniden yapılanma süreci başlamasına neden olmuştur.

Dünya Bankası ile IMF hedefleri bakımından birbirinden farklı iki kurumdur. IMF daha kısa süreli istikrar sağlamaya yönelirken, Dünya Bankası uzun vadeli kalkınma ağırlıklıdır. Yeniden düşünme sürecinde en ilginç dönemeç olan 1997 Asya krizi, ilk defa bu iki kurumu ciddi şekilde karşı karşıya getirmiştir. Bu dönemde IMF'ye sistemin tam merkezinden eleştirilmesini getirilir: Eleştiriler, IMF'nin krizi zamanında tahmin edemediği, kriz ortaya çıktıktan sonra talep kısıcılığı politikalarıyla, özellikle tasarrufların yüksek olduğu, makro dengelerin düzgün olduğu bir ortamda klasik IMF programlarını uygulayarak krizi daha da yoğunlaştırdığı yönündedir.

Bütün bu eleştiriler ışığında, Washington consensus'u aşmaya çalışan ve "Washington sonrası uzlaşması" olarak adlandırılabilir bir dönem başlamıştır.

Temel noktalardan biri, devletin önemli olduğu, serbest piyasanın başarılı olması için devletin özellikle eğitim, teknoloji alanında altyapı yatırımlarında bulunması gerektiği, önemli olanın sadece devletin payını azaltmak değil devleti yeniden yapılandırmak olduğudur ve serbest piyasayı canlandırarak, güçlendirecek bir senteze gitme gereği ortaya çıkmış, giderek, devletle piyasa birbirinin karşısı değil, birbirini tamamlayan iki olgu olarak görülmeye başlamıştır.

Dışa açık bir ekonominin gerekli olduğu, piyasayla devletin bütünleşerek bir başarı sentezi ortaya çıkarabileceği görüşünde Asya modelleri önemli rol oynamıştır. Eski tarz sanayi politikası, yani belli sektörleri güçlendirme geri plana itilmiştir. Zaten bugünkü dünya konjonktüründe Dünya Ticaret Örgütü kuralları içinde bu tarz bir sanayi politikası uygulanması mümkün değildir. Bir taraftan devletin önemli olduğu, eğitime, teknolojiye, araştırma ve geliştirmeye önem vermenin gereğine vurgu yapılırken, daha önceki dönemlerdeki selektif sanayi politikasının geri plana itildiğini görürüz.

Bu düşünce tarzında bir taraftan piyasanın başarılı olmadığı alanların düzenleyici devlet olgusuyla düzeltilmesi, diğer taraftan devletin zayıf olduğu durumlarda piyasa tipi mekanizmalarla devletin performansının yükseltilmesi gibi ikili yapı ortaya çıkar.

1960-70'lerdeki planlama yaklaşımında piyasanın zayıf olduğu durumlar öngörülerek, devletin planlamayla müdahale ederek piyasanın aksaklıklarını ortadan kaldırması önerilmekte, devletin sorunlarla karşılaşabileceği düşüncesi geri plana itilmekteydi. 1970-80'lerde olay tamamen sorunu, devleti mümkün olduğunca piyasa mekanizmasından arındırarak çözmek şeklinde algılandı. Bunun da yeterli olmadığı görülünce 90'larda yeni bir sentez düşünülür.

İlk dönem neoliberal küreselleşmede gelir dağılımının tamamen geri plana itilmesi, daha hızlı büyümenin zaten otomatik olarak bölüşüm sorununu ortadan kaldıracığı yaklaşımıyla davranılması söz konusuydu. Son dönemlerde kısmi de olsa Dünya Bankası yaklaşımı en azından alt gruplara yönelik bazı sosyal politikaların olması gereği üzerine biçimlendi. Bu, hem insani açıdan hem de reform sürecini kalıcı kılması açısından önemlidir. Özellikle borç yükü çok fazla olan ülkelerde doğrudan sosyal politikalara ayrılacak kaynaklar sınırlıdır, ancak belli hedef

grupları belirleyip onlara yönelik sosyal yardımların devlet tarafından üstlenilmesi eskisine göre çok daha fazla gündeme geliyor yeni politikalarda.

Bu değişimlere rağmen bu yaklaşımda hakikaten ciddi bir değişim oldu mu, ciddi sorunlar var mı, sınırlı bir reform mu yaşandı sorularına yönelik benim görüşüm, yeni yaklaşımla daha önceki Washington consensus arasında çarpıcı farklılıklar olduğudur. Yine de bu yeni yaklaşımın da özellikle temel Washington kurumları tarafından algılanış ve uygulanış biçimlerinde bazı sınırlar olduğunu görüyoruz. Burada kurumlar arasında da farklar var. IMF'nin yaklaşımının Dünya Bankası'na göre daha sınırlı olduğunu düşünüyorum. Özellikle kriz yaşayan ve borç yükünün çok fazla olduğu ülkelerde IMF ön plana çıktığı için Washington consensus'u aşma sürecinin de daha sınırlı olduğu gözleniyor.

Yeni yaklaşıma yönelik bir eleştiri, reform sürecini tamamen ulusal düzeyde, ülkelerin ekonomileri düzeyinde algılamasıdır. Son senelerde IMF'deki önemli bir değişim, düzenleyici reformların önem kazanmasıdır; sadece piyasaya geçmek değil, aynı zamanda kurumsal altyapıyı oluşturmak ve devleti yeniden yapılandırmak önemli bir yaklaşım olmuştur. 1999 sonrası Türkiye deneyimi, BDDK gibi bir kurumun gündeme gelmesi büyük ölçüde IMF'nin baskısıyla ortaya çıkmıştır; fakat bütün kriz yaşayan ülkelerdeki süreçlere baktığınızda eski yaklaşımın bir devamı görülür; sorunun tamamen ülkelerin kendi iç yapısında olduğu yönünde bir yaklaşım söz konusudur. Bu kısmen doğru sayılabilir. Arjantin ve Türkiye gibi ülkelerin kendi iç yapılarında sorunlar vardır; makroekonomik dengeleri tutturamamaktadırlar ve demokratik yapılarının yeteri kadar kuvvetli olmayışı, devlet kurumlarının zayıflığı sorunlar yaratmaktadır. Fakat krizlerin bir kısmının kaynağı da uluslararası finans sisteminin yetersizliğidir. Özellikle neoliberal küreselleşmenin en çarpıcı boyutu olan finansal küreselleşme kısa vadeli sermaye akımlarını beraberinde getirir. Burada küresel düzeyde bir piyasa aksaması söz konusudur. IMF ise bölgesel ve ulusal düzeyde kısa vadeli sermaye hareketlerini kontrol etmeye yönelik çözümlere genelde karşı çıkmaktadır. Heterodoks diyebileceğimiz, kısa vadeli vergilendirmeye veya kontrol etmeye yönelik, küresel bazda veya bölgesel ya da ulusal temelli politikalara karşıdır. 1982 Latin Amerika krizine de baktığınızda temel yaklaşım, krizlere girmenin temel nedeninin ülkelerin kendi dengesizliklerinden kaynaklı olduğu, uluslararası finans sisteminin işleyişiyle krizler arasında bir bağlantı olmadığı yönündedir.

Ticaretteki liberalleşmede de ciddi bir ikilem söz konusudur. Bir taraftan Devlet Ticaret Örgütü'nden daha fazla, IMF ve Dünya Bankası gibi kurumlar aslında gelişmekte olan ülkelerin çoğunda ciddi bir ticari liberalleşmeyi beraberinde getirir. Ancak dış ticarete liberalleşme çevre ülkelerinde gelişirken, batılı veya gelişmiş ülkelerde özellikle de tarım kesiminde hâlâ ciddi korumacılık önlemleri olduğu gözlenir. Bir taraftan Türkiye gibi ülkelerde sübvansiyon ciddi şekilde azaltılmaktayken, diğer yandan tarımdaki korumacılık Avrupa'da, kısmen de Amerika'da hâlâ çok ciddi boyutlardadır. Neoliberal küreselleşme sürecinde devletin önemli fonksiyonlarından biri, düzenleyici rol oynamasıdır; fakat bu konunun kalkınma boyutunun, teknoloji boyutunun yeterince vurgulanmadığını düşünüyorum. Burada, "teknoloji gelecekte büyük ölçüde yabancı sermaye tarafından gelecek" şeklinde, yabancı sermaye ağırlıklı bir teknoloji transferi yaklaşımı vardır. Bizim gibi ülkelerin post Washington consensus'u aşarak daha dengeli bir yaklaşım geliştirmesi gerekmektedir. Yabancı sermayeden faydalanmak gereklidir, ancak teknoloji düzeyini artırmak, daha teknoloji-yoğun ihraç mallarına kayabilmek için aynı zamanda ulusal sanayi ve teknoloji politikalarını da geliştirmek, aynı zamanda bölgesel imkânlardan da faydalanmak gerekir. Örneğin AB'nin teknoloji eğitim programları değerlendirilmelidir. Post Washington consensus ötesinde yeni bir planlamaya ihtiyaç olduğunu, yabancı sermayenin tek başına yeterli olmadığını düşünüyorum. Teknoloji alanındaki kalkınmacı devlet boyutu post Washington consensus anlayışında bence yeterince vurgulanmıyor.

Dünya bazında çokuluslu şirketlerin düzenlemesiyle ilgili de sorunlar vardır: Çokuluslu şirketlerle ilgili regülasyonlar hep bu şirketleri korumaya yöneliktir. Bunun, yabancı sermayenin belli ülkelere gelmesini hızlandıran bir süreç olarak pozitif yönünden söz edilebilir; ancak diğer taraftan bu kurumların çok büyük piyasa güçleri ve politik güçleri olduğunu unutmamak gerekir. Adam Smith tarzı bir tam rekabetçi bir piyasa değil, çok daha oligopolistik bir yapı söz konusudur ve bu yapı daha dengeli bir regülasyon gerektirmektedir. Daha dengeli, neoliberal küreselleşmeye alternatif olabilecek daha adil bir küreselleşme modeline gitmek istiyorsak, ulus-devlet modelini aşan bölgesel ve küresel düzenlemelere ihtiyaç vardır.

Gelir dağılımı konusunda, sefaleti ortadan kaldırmaya yönelik politikaların önemli olduğu kâğıt üzerinde vurgulanmakla birlikte bu konuya ayrılan kaynaklar son derece sınırlıdır; zaten yine ulus-devlet çerçevesinde baktığınızda mali disiplinler çerçevesinde çok fazla kaynak aktarmak mümkün değildir. Küresel bazda da batılı ülkelerde gelirin çok az bir bölümü dış yardıma kanalizasyon edilmiştir.

Demokrasiye daha çok önem veriliyor gibi görünse de, kurumların gerçek anlamda ne kadar dönüşüm geçirdikleri, demokratikleşme olgusuna inanıp inanmadıkları, bizzat kendilerinin ne kadar demokratik olduğu soruları sorulabilir. IMF'nin, Dünya Bankası'nın karar süreçlerine bakıldığında, bu süreçler ne derece transparan, demokratiktir? Son senelerde küresel anlamda STK'ları karar sürecine entegre etme yaklaşımı vardır, ama bunun da yine ne dereceye kadar gerçek olduğu ciddi bir soru işaretidir.

Sonuç olarak post Washington consensus dediğimiz süreç, bence bir öncekine göre olumlu yanları daha fazla olan bir süreçtir; küreselleşmenin zayıf yönlerini kısmen de olsa gidermeye yöneliktir. Özellikle önceki dönemde tamamen devleti dışlayıp piyasayı öne çıkaran bir anlayış varken, son senelerde devletin düzenleyici rolünün gündeme geldiğini belirtmek gerekir; ancak ciddi sınırlar da vardır. Küresel düzeyde reformlar gündeme gelmemekte, krizlerle ilgili yaklaşım, bir kriz olduysa sorunu o krizin yaşandığı ülkenin kötü yönetime, makroekonomik dengesizliklerine dayandırmak, çözümünü de yine o ülkelerin iç yapılarına yüklemektir.