



## **TÜRKİYE EKONOMİ KURUMU**

TARTIŞMA METNİ 2012/22

[http ://www.tek.org.tr](http://www.tek.org.tr)

### **2002 YILINDA TÜRKİYE EKONOMİSİNİN SORUNLARI**

**M. Ferhat Emil**

Bu çalışma "AVRUPA BİRLİĞİNE GİRİŞ SÜRECİNDE BALKANLARLA İLİŞKİLER ve TÜRKİYE EKONOMİSİ, başlığı ile Doç. Dr. Ömer Faruk ÇOLAK editörlüğünde hazırlanan ve 2003 yılında TEK yayını olarak basılan kitapta yer almaktadır.

**Mayıs, 2012**

## 2002 YILINDA TÜRKİYE EKONOMİSİNİN SORUNLARI\*

M. Ferhat EMİL\*\*

Türkiye Ekonomisinin 2002 yılında içinde bulunduğu sorunların temelinde yatan nedenleri anlamak için Türkiye'nin son 50 yıllık iktisat tarihine kuşba-kışı da olsa bir göz atmak gerekiyor. Bu açıdan geçmiş dönemleri kabaca üç bölüme ayırıp incelemek mümkün. Kuşkusuz bunları ve özellikle son dönemi belki daha alt dönemlere de ayırmak mümkün ama konumuz açısından bu ay-rım da yeterli.

**I. 1950-1960 dönemi** : İkinci Dünya Savaşı sonrası ülke kalkınması için hızlı bir yatırım ve büyüme sürecine giriliyor. Dünya fiyatlarından uzak bir destekleme sistemi ile ayakta tutulan tarıma dayalı bir ihracatla sanayi malları ithalatı finanse edilmeye çalışılıyor ve 12 yıl sabit tutulan bir kur rejimi ve Merkez Bankasından beslenen bir kamu maliyesinin sonucunda ortaya çıkan ve 100'ün üzerinde artan fiyatları kontrol etmeye Milli Korunma Kanunu da yetmeyince sonuç; artan dış borçlar, dış ödeme güçlükleri, plansız programsız bir yatırım stoku ve IMF ile ilk stand by düzenlemesi ile devalüasyon oluyor. Bunun da siyasi sonucu 1960 askeri müdahalesi ve yeni bir dönem.

**II. 1960-1980 Dönemi** : Önceki döneme göre ekonomik istikrarı sağlama ve büyümeyi buna göre gerçekleştirme arzusu ile yatırımların bir plana prog-rama bağlanarak yapılması amacı ile yola çıkmış ancak; dönemin sonunda gelinen nokta, dönem içinde sağlanan bazen yüksek fakat istikrarsız büyüme trendi ve ithal ikamesine ancak montaja yönelik sanayileşmenin dış şoklara dayanıklı olmaması, kaynaklarla harcamalar arasındaki dengenin ve kamu sektörü açıklarının kontrol edilmesinin planlı dönemde dahi sağlanamaması olmuş. Bunun da sonucu, dış ödeme sorunları, artan dış borçlar 1978 yılında yeni bir devalüasyon ve yükselen siyasi ve sosyal tansiyon sonucu 1980 as-keri müdahalesi ve yine yeni bir dönem.

---

\* Bu tebliğ Türkiye Ekonomi Kurumunun Trakya Üniversitesi ile birlikte 17-18 Ekim 2002 Tarihinde Düzenlediği Sempozyumun son oturumunda sunulmuş olup, bilahare yeni veri-ler ışığında revize edilmiştir.

\*\* *Hazine Müsteşar Yardımcısı.*

**III. 1980-2000 Dönemi:** Bu dönem ekonomide önce mal piyasalarının ve dış ticaretin serbestleşmesi daha sonra da sermaye piyasalarının dış açılması ile ekonominin kaynak ihtiyacının karşılanmasının amaçlandığı bir dönem. Kamu açıklarının bu sefer bankacılık sistemi aracılığı ile dış kaynağa dayalı finansmanı önemli. Ekonomide bazı yapısal dönüşümler gerçekleştirilmeye çalışılıyor ama finansal piyasaların dış açılması, kamu açıkları ile birleştiğinde bankacılık sektörünün derlenip toparlanmadığı bir ortamda bu sefer dış borçlar yanında iç borçların sürdürülebilirliği ve mali piyasaların kırılganlığı gibi kavramlarla ekonominin aktörlerini tanıştırıyor. Büyüme yine dengersiz ve dış şoklara açık. Devletin ekonomiye müdahale etmemesi söylemi fazla ancak devletin yönetim tarzı rant dağıtım yolu ile eskiden olduğu gibi ekonominin içinde. Sonuç, uluslararası eklemişmenin de etkisi ile ekonominin içine girdiği finansal krizler ve bu krizlerden çıkış çabaları.

Bu dönemlere bakıldığında bazı ortak özellikler saptamak mümkün:

- Yatırım ve tasarruf Dengesizliği, kaynaklarımızın üzerinde hızlı büyüme arzusu,
  - Bunun gerisinde yatan kamu açıkları, (Bütçe, bütçe dışı faaliyetler, sosyal güvenlik sistemi, KİT'ler, kamu bankaları ve görev zararları). Bunların önceleri Merkez Bankasından finanse edilmesi, son 15 yıllık dönemde ise finans piyasalarından finansmanın yaratıldığı enflasyon ve borç dinamiği sarmalı,
  - Bankacılık sektörünün bu gelişmelere paralel olarak sistem içinde bir risk unsuru olarak ortaya çıkması (yüksek enflasyon ve kamu borcunun finansmanı üzerine kurulu riskli bir bilanço yapısı, gözetim, denetim eksikliği ve sermaye yetersizliği),
  - Tarım kesiminin sorunlarının her dönemde artarak içinden çıkılması zor bir duruma dönüşmesi,
  - Özel sektörle devlet arasındaki ilişkilerin serbest piyasa ekonomisinin gerektirdiği tarzdan çok rant paylaşımı üzerine oturması ve devlet kadar özel kesimin de rekabetten uzak bir yapı içine bürünmesi,
- Bütün bunların sonucunda ülke ekonomisinin temel sorunları
- Siyasi istikrarsızlıktan da beslenen dengersiz ve potansiyelinden uzak bir büyüme performansı
  - Kronik enflasyon ve bozulan gelir dağılımı,
  - Yönetme kapasitesi zayıflayan bir devlet mekanizması
  - Bütün bunların sonucunda ortaya çıkan resim; krizler, ödeme güçlükleri ve IMF ile yapılan 19 stand by düzenlemesi

Bugün yaşanan sorunların temelinde bu gelişmelerin yattığını dolayısı ile ekonominin son bir kaç yıldan bu yana halletmeye çalıştığı konuların bu tarihsel perspektiften bakıldığında daha kolay değerlendirilebileceğini düşünüyorum.

İşte bu noktadan hareketle içinde bulunduğumuz dönem itibariyle Türkiye Ekonomisine baktığımız zaman bugün uygulanmakta olan ekonomik programın iki temel soruya yanıt aradığını görüyoruz.

- Ardarda yaşanan krizlerden sonra kamu borç stokunun sürdürülebilirliği nasıl sağlayacaktır?
  - Orta vadede istikrarlı bir büyüme nasıl sağlanacaktır ?
- Önce birinci sorunun yanıtına bakalım. Bunun için buraya nasıl geldiği sorusuna yanıt arayalım.

**Tablo 1:** Türkiye'nin Borç Yapısı

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	20001
<b>BORÇ (% GSMH)</b>							
(İÇ)	12.2	20.5	20.4	24.4	40.9	39.1	56.5
(DIŞ)	29.1	26.0	22.5	19.3	29.1	18.3	36.8
(TOPLAM)	41.3	46.5	42.9	43.7	61.0	57.4	93.3

**Kaynak:** Dünya Bankası Ülke Ekonomi Raporu Ön Çalışması, Nisan 2002.

Bu gelişmeye yakından bakacak olursak geçtiğimiz 7 yılda kamu bankalarının GSMH'nin %12-13 ü kadar görev zaranı biriktirdiklerini görüyoruz. Borç stokunu özellikle 2001 yılında arttıran nedenlerin başında bankacılık krizinin GSMH'nin % 18-20'si mertebesinde oluşan maliyetinin yeraldığını görmekteyiz. Sosyal Güvenlik Sisteminin açıkları, KİT zararları, garantilerden kaynaklanan yükümlülükler de borç stokunun hızla artmasına yol açan diğer nedenler arasında sayılabilir. Aslında kamu borç stokunda artışa yol açan bu nedenlere zamanında müdahale edilebilseydi borç stokunun bugün % 22-34 arasında bir yerde olacağı tahmin edilmektedir. (Kaynak: Dünya Bankasının a.g. çalışması). Bu da ülke kaynaklarının borç ödemek yerine, devletin daha iyi hizmet götürebilmesine imkan sağlayacak şekilde kullanılabileceği anlamına gelmektedir. Oysaki bugünkü durumda GSMH'nin % 90'larında dolaşan borç stokunun aşağı çekilme sorunu ile karşı karşıya bulunduğu ise bunun anlamı kamu maliyesinde çok sıkı tedbirlere gitme zorunda kalınması olarak ortaya çıkmaktadır. Bu şartlar altında kamu maliyesinde disiplin sağlama sorunu iki şekilde çözülebilir. Vergileri artırıp, harcamaların hepsine eşit ağırlık vererek kesintiler yapmak. Buna düşük kaliteli mali disiplin sağlama teşebbüsü diyebiliriz. Ya da, kamu maliyesinin temel sorunlarına (vergi sisteminin ve idaresinin yeniden yapılandırılması, bütçe hazırlanmasında ve uygulamasında, kaynakların stratejik önceliklere göre tahsisine dayalı bir politika oluşturma

sistemine, yapılan harcamaların performansına odaklanan bir kamu sektörü anlayışına geçilmesi gibi) eğilen yüksek kaliteli bir mali disiplin sağlayabiliriz. Ülkemizde borç stokunun hassas bir dengeye oturması, biraz da şartların zorlaması gibi nedenlerle birinci türden bir mali disiplin anlayışı sürdürülmek durumunda kalmıştır. Önümüzdeki yıldan itibaren başlayarak atılması gereken en önemli adım mali disiplinin sağlanmasında ikinci tür bir yaklaşımı destekleyecek bir politika izlenmesi olacaktır.

Bu tartışmanın bizi götürdüğü nokta, ekonomide büyümeye geçebilmek için genişletici maliye politikalarının uygulanma şansının pek olmamasıdır. Hatta bu türden bir politika uygulamasının beklenenin tersine büyüme sürecine zarar vereceği konusunda geçerli argümanlar bulunmaktadır. Bunu yerine bütümenin özel sektörün kapasitesini arttıracak ekonomik ortamı sağlamak şeklinde gerçekleştirilmesi seçeneği karşımıza çıkmaktadır. Bu açıdan bakıldığında ise durgunluktan çıkışın özel sektörün ürettiği dayanıklı tüketim mallarına olan talebin ve yine özel sektörün yapacağı sabit sermaye yatırımlarının artmasına bağlı olduğunu söyleyebiliriz. Bu alanların ise uygulanacak politikaların kredibilitesine, reel faizlere ve bankacılık sisteminin kredi kanallarını çalıştırmasına, ihracat olanaklarına duyarlı olduğunu biliyoruz. Hal böyle olunca kısa vadede mali disiplin, borçların sürdürülebilirliği ve siyasi istikrar ile kredibilitenin sağlanması daha da büyük önem taşımaktadır. Büyümenin orta vadede sağlanabilmesi de yine maliye ve para politikalarının istikrarı sağlayacak şekilde uygulanabilmesine, bankacılık sektöründeki iyileşmenin ve yeniden yapılanmanın devamına ve en önemlisi kurumsallaşmayı sağlayacak yapısal reformların bir an önce yaşama geçirilmesine bağlıdır.

Bu açıdan baktığımızda bize hem kısa hem de orta vadede büyümeyi sağlayacak bazı değişkenlerin 2002 yılında nasıl bir seyir izlediği önem taşımaktadır.

- Mali disiplin ve borçların sürdürülebilirliği: 2002 yılında kamu sektörü faiz dışı fazlasının meşhur % 6.5 hedefinin tutturulmasına çalışılmaktadır. Ancak burada bazı risklerin varlığını göz ardı etmemek gerekmektedir. Bunlar sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları, gelir performansındaki olumsuzluklar, sağlık harcamalarının beklenenden fazla artması, vergi iadesi gibi kontrol edilemeyen harcamaların hedeften sapma yaratması da beklenmektedir. Bu durum her ne kadar büyümenin öngörülen % 4'ün oldukça üzerinde çıkması ve faizlerin son olarak beklenen çizgisinin de altına inmesi ile beraber borç stokunun sürdürülebilirliği konusundaki endişelerin bir ölçüde giderilmesi nedeni ile sapma bu aşamada bir sorun gibi görülmesi de mali disiplinde ortaya çıkan farkı önümüzdeki yıl giderecek bir maliye politikasının da gerekliliğini ortaya çıkarmış bulunmaktadır. Bu nedenle önümüzdeki yıl ve daha son-

raki yıllar faiz dışı bütçe fazlasını % 6'lar mertebesinin altına çekme marjı pek kalmamış gibi gözükmektedir.

Borçların sürdürülebilirliğinin ikinci unsuru reel faizlerdeki gelişmedir. 2002 yılında % 20'ler civarında olan reel faizin 2003 yılında % 15'ler mertebesinde seyretmesi beklenmektedir. Bu azalış borç stokunun sürdürülebilirliği açısından olumlu olmakla beraber gerekli güven ortamının oluşması ve beklentilerin buna göre değişmesi ile daha da aşağıda gerçekleşmesi 2003'ün daha kolay geçmesini sağlayacaktır.

Ayrıca borç stokunun yarıdan fazlasının kamuya ait olması borçlanma politikaları açısından esneklik sağlamaktadır. Bu yıl için TL'de nisbi bir değerlendirilme olmakla beraber ödemeler dengesinde olumsuz bir etki beklenmemektedir. Hatta son göstergeler cari işlemlerde önceden öngörülen ufak açığın kapanabileceğini göstermektedir.

Enflasyonun düşme eğilimine girdiği ve daha önce % 35 olarak tahmin olunan yıl sonu enflasyonunun % 30 civarında gerçekleşeceği gözükmektedir.

Tüm bunlar bir arada ele alınacak olursa, mali piyasalarda nisbi bir istikrarın sağlandığı, faizlerin ve enflasyonun düştüğü, önümüzdeki döneme ilişkin beklentilerde iyimserliğin ağır bastığı bir ortamda ciddi politika hataları yaratılmayacak, tansiyonu arttıracak bir gelişme yaşanmaması durumunda borç stokunun önümüzdeki dönemde sürdürülebilir bir patikaya oturması ve GSMH içindeki payının azalması ve böylece devletin kaynak ihtiyacının azalması sureti ile büyümenin de önünün açılmasının olası olduğunu söyleyebiliriz. 2002 bu anlamda büyümeye giden yolda gerekli yapı taşlarının döşendiği bir yıl olarak değerlendirilebilir.

- Büyüme Süreci: 2002 yılı başlarında % 3 olarak tahmin olunan büyüme oranı bir çok analist tarafından çok iyimser bulunmuştu. Şimdi ise ekonominin revize edilen % 4'lük tahminlerin de çok üzerinde büyüdüğü görülmektedir. Büyüme ilk altı ayda stok ağırlıklı bir özellik gösterirken daha sonra özel tüketimden ve özellikle seçim sırasında gözlenen kamu yatırım ve tüketiminden etkilenecek hız kazanmış bulunmaktadır. Buna güçlü ihracat performansı da eklendiğinde büyümenin dinamikleri daha iyi anlaşılabilir. Buna karşılık bankacılık sektörünün kredi kanallarını henüz çalıştırmadığı ve mali sektörün kriz sonrası rehabilitasyon döneminin devam ettiği gözden kaçmamaktadır. Uluslararası tecrübe de banka kredilerinin büyüme sürecini takip ettiğini göstermektedir. Dolayısı ile önümüzdeki sene mali disiplini sürdürme gerekliliği karşısında büyümenin özel sektör yatırım ve tüketimine dayalı ancak bunun muhtemel enflasyonist etkisinin para politikaları ile dengelendiği bir çerçevede % 5 civarında gerçekleşebileceği tahmin olunmaktadır.

Şimdiye kadar kısa dönemde Türkiye ekonomisinin önünde duran sorunların neler olduğu ve bu sorunların aşılması sürecinde geçmişe oranla biraz daha olumlu bir sürece girildiği üzerinde durduk. Ancak bunun sürdürülebilir olması ve orta vadede büyümenin kalıcı ve makul bir düzeyde seyretmesi için neler yapılması gerektiği, önümüzde önemli bir konu olarak durmaktadır. Başta belirttiğimiz konuyu yinelemekte yarar var. İçinde bulunduğumuz sorunlar elli yılın sorunları ve ülkemizde iş yapma ve karar alma kültürünün kamu özel sektör ilişkilerinin ve yaşam tarzının değişmesi ile ilgili. Bu bağlamda büyümeyi sürdürülebilir kılmak;

- Bankacılık sektörünün kurumsal yapısının değiştirilmesi ve sektörün eski alışkanlıklarından kurtarılması,
- Özel sektörün yatırım ortamının düzeltilmesi, özel sektörde de yönetim tarzının iyileştirilmesi,
- Kamu maliyesinin tüm kamu kuruluşları için alacak bir sistemle disiplini altına alınması ve harcama reformunun yapılması
- Devletin ekonomideki rolünün yeniden tanımlanması,
- Vergi reformu,
- Tarım reformu,

gibi birbiri ile ilintili ve kararlılık gerektiren reformların ve yapısal dönüşümlerin yapılmasına bağlıdır. Bu alanda şimdiye kadar atılan adımlar gereklidir ama yeterli değildir. Bu adımların tamamlanması, giderek küçülen ve rekabetin zorlaştığı entegre bir dünyada Türk ekonomisinin kendisine edineceği yeri büyük ölçüde belirleyecektir.