Çıkmaz Yol

Dünden Yarına Türkiye Ekonomisi

Derleyenler **Asaf Savaş Akat, Seyfettin Gürsel**



İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI

ÇIKMAZ YOL
DÜNDEN YARINA TÜRKİYE EKONOMİSİ

DERLEYENLER
ASAF SAVAŞ AKAT, SEYFETTİN GÜRSEL

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI

ÇIKMAZ YOL
DÜNDEN YARINA TÜRKİYE EKONOMİSİ
DERLEYENLER: ASAF SAVAŞ AKAT, SEYFETTİN GÜRSEL

© Yazar(lar) 2023.
Kitapta yer alan metinlerin hakları, ilgili makalenin yazar(lar)ına aittir.

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI 714
EKONOMİ 23

ISBN 978-605-399-612-5

1. BASKI İSTANBUL, NİSAN 2023

© İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ İKTİSADİ İŞLETMESİ
YAZIŞMA ADRESİ: HACIAHMET MAHALLESİ, PİR HÜSAMETTİN SOKAK, NO:20, 34440, BEYOĞLU / İSTANBUL
TELEFON: 0212 311 64 63 - 311 61 34 / FAKS: 0212 216 24 15 • SERTİFİKA NO: 51672

www.bilgiyay.com
E-POSTA yayin@bilgiyay.com
DAĞITIM dagitim@bilgiyay.com

YAYINA HAZIRLAYAN SILA ARLI
TASARIM MEHMET ULUSEL
DİZGİ, KAPAK VE UYGULAMA GÖRKEM DİDEM ÖZTUNCER
DİZİN ERVA AKÇA
BASKI VE CİLT VİZYON BASIMEVİ KAĞITÇILIK MATBAACILIK VE YAYINCILIK SAN. TIC. LTD. ŞTİ.
BEYLİKDÜZÜ O.S.B. MAH. ORKİDE CAD. NO:1/Z BEYLİKDÜZÜ İSTANBUL
TELEFON: 0212 671 61 51 / FAKS: 0212 671 61 50 • SERTİFİKA NO: 52098

İSTANBUL BİLGİ UNIVERSITY LIBRARY CATALOGING-IN-PUBLICATION DATA
İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ KÜTÜPHANESİ KATALOGLAMA BÖLÜMÜ TARAFINDAN KATALOGLANMIŞTIR.

Names: Akat, Asaf Savaş, 1943-compiler. | Gürsel, Seyfettin, compiler.
Title: Çıkmaz yol : dünden yarına Türkiye ekonomisi / derleyenler Asaf Savaş Akat, Seyfettin Gürsel.
Description: İstanbul : İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2023. | Includes bibliographical references and index.
Series: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları; 714. Ekonomi; 23.
Identifiers: ISBN: 9786053996125 (paperback)
Subjects: LCSH: Turkey --Economic policy --History. | Turkey --Economic conditions --History. | Economics --Political aspects --Turkey. | Fiscal policy --Turkey --History. | Finance, Public --Turkey –History. | Inflation (Finance) --Turkey. | Income distribution --Turkey –History.
Classification: LCC: HC492 .C55 2023

ÇIKMAZ YOL
Dünden Yarına Türkiye Ekonomisi

DERLEYENLER
Asaf Savaş Akat, Seyfettin Gürsel

İçindekiler

vii Şekil ve Tablo Listesi

xiii Derleyenler ve Yazarlar

xix Giriş
"Neden Çıkmaz Yol?"
Asaf Savaş Akat, Seyfettin Gürsel

1 *1* 1980'den Günümüze Türkiye'de İktisat Politikaları, Kurumsal Değişim ve İktisadi Büyüme
Şevket Pamuk

29 *2* Türkiye'de Yüksek ve Düşük Kaliteli Büyüme: Sebepler ve Sonuçlar
Daron Acemoğlu, Murat Üçer

71 *3* 1980 Sonrası Türkiye Ekonomisinde Verimlilik, Kaynak Tahsisi ve Yapısal Değişim
İzak Atiyas, Ozan Bakış

99 *4* Finansal Çevrimler Işığında Türkiye Ekonomisi Yol Ayrımında mı?
M. Ege Yazgan

123 *5* Türkiye'nin Enflasyon Tercihleri
Refet S. Gürkaynak, Burçin Kısacıkoğlu, Sang Seok Lee, Alp Şimşek

149 *6* Türkiye'de Bankacılıkta Siyasetin Rolü
Cihat Tokgöz

191 *7* Türkiye Ekonomisinde Yapısal Dönüşüm ve Gelir Dağılımı
Öner Günçavdı, Ayşe Aylin Bayar

227 *8* Türkiye İşgücü Piyasasının Evrimi ve Yapısal Sorunları
Seyfettin Gürsel, Gökçe Uysal

271 *9* Türkiye'nin Avrupa Birliği Üyeliği Neden Çöktü? Bundan Sonra Ne Olur?
Cengiz Aktar

293 *10* Kalkınma Perspektifinden Önümüzdeki 10 Yıl
Atilla Yeşilada

325 Dizin

Şekil ve Tablo Listesi

Şekil Listesi

4 Şekil 1.1 Dört Ülke ve Türkiye'de Kişi Başına GSYH, 1950-2020
8 Şekil 1.2 Türkiye'de Yıllık Enflasyon Oranı, 1950-2022 (yüzde olarak)
10 Şekil 1.3 Türkiye'de Sanayi Malları İhracatı Oranları, 1950-2020 (yüzde olarak)
13 Şekil 1.4 Kamu Sektörü Borç Stoku/GSYH, 1990-2020 (yüzde olarak)
20 Şekil 1.5 Cari Açık, GSYH'nin yüzdesi olarak, 1980-2020
30 Şekil 2.1 GSYH: Kişi Başı, Sabit Fiyatlar (SGP'ye göre, 2017 uluslararası dolar)
36 Şekil 2.2 Uzun Vadeli Görünüm: GSYH Büyümesi (%)
36 Şekil 2.3 Nominal GSYH: Kişi Başı (USD, piyasa kuru)
37 Şekil 2.4 Türkiye'de Verimlilik Artışı
39 Şekil 2.5 İhracat ve İthalat (milyar dolar, nominal)
39 Şekil 2.6 Türkiye İhracatı/Dünya İhracatı (%)
40 Şekil 2.7 Teknoloji Yoğunluğuna Göre Türkiye'nin İhracatı (toplam imalat sektörü ihracatına oran olarak, %)
41 Şekil 2.8 Orta ve Yüksek Teknoloji Ürünleri İhracatı: Seçilmiş Ülkeler (toplam imalat sektörü ihracatına oran olarak, %)
42 Şekil 2.9 Eğitim Düzeyi: 25-34 Yaş, Lise Altı, 2020
43 Şekil 2.10 Uluslararası Ortalama (OECD) ile Türkiye Arasındaki Eğitim Farkı: 2018
44 Şekil 2.11 Özel Sektöre Verilen Krediler (GSYH'ye % oran olarak)
45 Şekil 2.12 GSYH Büyümesi ve Kredi İvmesi
45 Şekil 2.13 Gayrisafi Sabit Sermaye Oluşumu (GSYH'ye % oran olarak)
46 Şekil 2.14 Kredi Büyümesi: Kamu ve Özel Bankalar (13-haftalık yıllıklandırılmış büyüme, kur etkisinden arındırılmış)
47 Şekil 2.15 İstihdam (bin kişi)
48 Şekil 2.16 Uzun Vadeli Görünüm: Cari İşlemler Dengesi (GSYH'ye % oran olarak)
48 Şekil 2.17 Sermaye Akımları (GSYH'ye % oran olarak)
50 Şekil 2.18 Gini Katsayısı
53 Şekil 2.19 Kurumsal Reformlar
53 Şekil 2.20 Yolsuzluk Algı Endeksi
58 Şekil 2.21 Freedom House: Siyasi Haklar
59 Şekil 2.22 İfade Özgürlüğü Endeksi

62 Şekil 2.23 Tutuklu Gazeteciler

64 Şekil 2.24 Döviz Piyasası Baskı Endeksi

65 Şekil 2.25 Uzun Vadeli Görünüm: TÜFE Enflasyonu (12-aylık, %)

83 Şekil 3.1 Sektörel TFV Endeksi (1980=1)

90 Şekil 3.2 Sektörel Emek Verimliliği ve İstihdam Payındaki Değişiklikler: 2013-2020

91 Şekil 3.3 Emek Verimliliği: Sektör İçi ve Sektörler Arası Bileşenlerin Evrimi

92 Şekil 3.4 İmalat Sanayii Ürünleri İhracatında Orta ve Yüksek Teknolojili Ürünlerin Payı (%)

93 Şekil 3.5 Türkiye İhracatının Karmaşıklık Düzeyi (EXPY)

95 Şekil Ek 3.1 1980 Sonrası Sektörel İstihdam ve Yatırım Harcamalarının Seyri

104 Şekil 4.1 Kredi-GSYH Oranları ve Büyüme

112 Şekil 4.2 Kredi-GSYH Oranları

113 Şekil 4.3 Sektörler Bazında Borç-GSYH Oranları

116 Şekil 4.4 Uluslararası Karşılaştırmalar

117 Şekil 4.5 Reel Efektif Döviz Kuru

118 Şekil 4.6 Göreli Fiyat Düzeyleri

124 Şekil 5.1 Türkiye ve Diğer Ülkelerde Enflasyon

126 Şekil 5.2 Türkiye'de Enflasyon ve Petrol Fiyatı

130 Şekil 5.3 1989-2001 Arası Cari Açık ve Bütçe Açıkları

131 Şekil 5.4 Banka Aktiflerindeki Kamu Kâğıtlarının Tüketici ve Özel Sektör Kredileri ve Kamu Kâğıtları Toplamına Oranı

131 Şekil 5.5 M0, M1, M2 ve Enflasyon

132 Şekil 5.6 Merkez Bankası Hazine Avansı ve Enflasyon

133 Şekil 5.7 Kur ve Enflasyon, 1971-2022

133 Şekil 5.8 Kur ve Enflasyon, 1993-1996

135 Şekil 5.9 2001-2010 TÜFE Enflasyonu

136 Şekil 5.10 2001-2022 Bütçe Açığı ve Kamu Net Borç Stoku

136 Şekil 5.11 2001-2022 Cari Açık ve Bütçe Açığı

138 Şekil 5.12 2010-18 Efektif Politika Faizi, Nominal Faiz ve Gerçekleşen Enflasyon Kullanılarak Reel Faiz

138 Şekil 5.13 Banka Kredisi Genişlemesi (Yıllık) ve Reel Sektörün Döviz Borcu

140 Şekil 5.14 Türkiye ve Diğer Gelişmekte Olan Ülkeler Enflasyon Ortalaması

141 Şekil 5.15 Merkez Bankası Swap Hariç Net Rezervleri

142 Şekil 5.16 Politika Faizi, Enflasyon, Piyasa Faizleri, 2018

142	Şekil 5.17	Türkiye CDS Primi, 2018-
143	Şekil 5.18	Değişik Vadelerde Enflasyon Beklentileri, 2018-
160	Şekil 6.1	Mevduatların Bankalara Göre Dağılımı
160	Şekil 6.2	Kredilerin Bankalara Göre Dağılımı
181	Şekil 6.3	Mali Olmayan Kesime Verilen Toplam Kredilerin Dağılımı
182	Şekil 6.4	Mali Olmayan Sektöre Verilen Yabancı Para Cinsinden Kredilerin Toplam Krediler İçindeki Payı
183	Şekil 6.5	Yabancı Para Kredilerin Banka Gruplarına Göre Dağılımı
184	Şekil 6.6	Banka Gruplarına Göre Mali Olmayan Kesime Açılan Kredilerin Bir Önceki Yıla Göre Farkı (Milyon $)
185	Şekil 6.7	Mali Olmayan Kesime Açılan TL Kredilerin Bir Önceki Yıla Göre Farkı (sol eksen – milyon TL)
197	Şekil 7.1	10 Yıllık ABD Hazine Tahvillerinin Getiri Oranları (Mevsimsellikten Arınmamış, %)
198	Şekil 7.2	On İki Aylık Hareketli Kümülatif Cari Denge ve Finans Hesabı (Milyon $)
199	Şekil 7.3	Dörder Aylık Hareketli Kümülatif Cari Dengenin Dörder Aylık Hareketli Kümülatif GSYİH'ye Oranı (%)
200	Şekil 7.4	TÜFE Bazlı Reel Kur (2003=100)
201	Şekil 7.5	Büyümenin Talep Bileşenleri – Değişim Oranları (%)
208	Şekil 7.6	İmalat ve Hizmetler Sektörlerinin Toplam Katma Değer İçindeki Payları (%)
209	Şekil 7.7	Sektörel İstihdam (bin kişi)
211	Şekil 7.8	Dış Ticarette Karşılaştırmalı Rekabet Üstünlüğü (X-M)/(X+M)
212	Şekil 7.9	İktisadi Faaliyet Kolları Bakımından Ortalama Gelir(TL)
214	Şekil 7.10	İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Grup İçi Gini Katsayıları
215	Şekil 7.11	Farklı İktisadi Faaliyetlerden Gelir Elde Eden Bireylerin Oranı (%)
216	Şekil 7.12	Gelir Dağılımı-Gini Katsayısı
219	Şekil 7.13	Farklı Gelir Kaynaklarının Eşitsizliğe Katkıları (Göreli Eşitsizlik Göstergesi)
220	Şekil 7.14	Gelir Gruplarının Eşitsizliğe olan Göreli Katkıları – Shorrocks Ayrıştırma Yöntemi
222	Şekil 7.15	Gelir Kaynaklarının Eşitsizlik düzeyindeki "Değişime" Yaptığı Katkılar – Jenkins Ayrıştırma Yöntemi
229	Şekil 8.1	Yıllık İşsizlik Oranları, 2005-2021 (%)
232	Şekil 8.2	İşgücüne Katılım, İstihdam ve İşsizlik Oranları (2005 Ç1-2021 Ç4)
236	Şekil 8.3	Yıllık Ortamalar İtibariyle Toplam, Kadın ve Erkek İşgücü (bin kişi): 2005-2017
237	Şekil 8.4	Kadın ve Erkek İşgücüne Katılım Oranları (%)

239 Şekil 8.5 Çeyrekler İtibariyle Mevsim Etkilerinden Arındırılmış Toplam, Kadın ve Erkek İşgücü (bin kişi): 2017 (Ç1)-2021 (Ç4)
240 Şekil 8.6 Çeyrekler İtibariyle Mevsim Etkilerinden Arındırılmış Kadın ve Erkek İşgücüne Katılım Oranları (%): 2017 (Ç1)-2021 (Ç4)
241 Şekil 8.7 Kadın İşgücüne Katılımın Eğitim Seviyeleri İtibariyle Ayrıştırılması: 2010-2018
243 Şekil 8.8 Kadın İşgücüne Katılımın Eğitim Seviyeleri İtibariyle Ayrıştırılması: 2018-2020
244 Şekil 8.9 Cinsiyet ve Eğitim Düzeyi Ayrımında İşsizlik Oranları (%)
246 Şekil 8.10 Cinsiyet ve Yaş Ayrımında İşsizlik Oranları
248 Şekil 8.11 İstihdamın Sektörlere Dağılımı (%): 2005-2019 (Pandemi Öncesi)
248 Şekil 8.12 Mevsim Etkilerinden Arındırılmış İstihdamın Sektörlere Dağılımı (%): 2019 (Ç4)-2021 (Ç2) (Pandemi Dönemi)
252 Şekil 8.13 İşteki Durum İtibariyle Kayıt Dışılık Oranları (%):2005-2020
256 Şekil 8.14 İşgücünün Eğitim Düzeyleri İtibariyle Dağılımı, 2005-2020 (%)
264 Şekil 8.15 Bölgesel Tarım Dışı İşsizlik Oranları (%), 2018
265 Şekil 8.16 Bölgesel Tarım Dışı İşsizlik Oranları (%), 2020
267 Şekil 8.17 Tarım Dışı Bölgesel İşsizlik Oranlarının Standart Sapmaları, 2005-2020
304 Şekil10.1 Gayrisafi Sabit Sermaye Oluşumu (GSYH'ye oran olarak 4 çeyrek toplam)
305 Şekil10.2 Gayrisafi Sabit Sermaye Kaleminin Dağılımı (GSYH'ye oran olarak 4 çeyrek toplam)

Tablo Listesi

6 Tablo 1.1 Türkiye'de İktisadi Büyümenin Dönemlendirilmesi, 1980-2020
72 Tablo 3.1 İstihdam ve Yatırım Harcamalarının Seyri: 1980-2020
81 Tablo 3.2 Türkiye'de Büyüme Muhasebesi 1981-2018 (%)
84 Tablo 3.3 Sektörel TFV Büyüme Oranları
85 Tablo 3.4 Tarımda TFV Artışı ve Faktör Birikimi
85 Tablo 3.5 Sanayide TFV Artışı ve Faktör Birikimi
86 Tablo 3.6 İnşaatta TFV Artışı ve Faktör Birikimi
87 Tablo 3.7 Hizmetler Sektöründe TFV Artışı ve Faktör Birikimi
89 Tablo 3.8 Emek Verimliliğindeki Artışın Bileşenleri
96 Tablo Ek 3.1 Başlangıç Sermaye Stoku Hesaplama Yönteminin TFV Hesaplarına Etkisi
105 Tablo 4.1 Türkiye Ekonomisinin Finansal Çevrimleri

106 **Tablo 4.2** Resesyonlar
107 **Tablo 4.3** Dış Borç Çevrimleri
205 **Tablo 7.1** Seçilmiş Ülkelerde Sanayisizleşme Deneyimi
228 **Tablo 8.1** Seçilmiş Ülkelerde İşsizlik Oranları ve Kişi Başı GSYH, 2018 ve 2020
233 **Tablo 8.2** Toplam ve Tarım Dışı İstihdam ile İşsiz ve İşgücü Seviyeleri (bin kişi), 2004-2021
234 **Tablo 8.3** Yıllık GSYH Artışı ve İşsizlik Oranları: 2005-2021 (%)
235 **Tablo 8.4** Dönemler İtibariyle GSYH ve İstihdamda Birikimli Artışlar (%) ile Büyüme-İstihdam Esnekliği
258 **Tablo 8.5** Cinsiyet Ayrımında İşgücünün Eğitim Düzeyleri İtibariyle Yatay ve Dikey Dağılımı, 2005 ve 2020 (%)
260 **Tablo 8.6** Seçilmiş Ülkelerde Genel ve Genç İşsizlik Oranları (%)
262 **Tablo 8.7** Cinsiyet Ayrımında Genç İşsizlik Oranları: 2005-2020 (%)
263 **Tablo 8.8** Cinsiyet ve Eğitim Düzeyleri İtibariyle Genç İşsizlik Oranları: 2005-2018-2020 (%)
298 **Tablo 10.1** Kalkınma Endekslerinde Türkiye'nin Sıralaması

Derleyenler ve Yazarlar

Derleyenler

ASAF SAVAŞ AKAT

Kurucularından olduğu İstanbul Bilgi Üniversitesi'nde halen öğretim üyesi olan Akat, akademi, medya ve iş dünyasındaki çalışmalarıyla tanınan, önde gelen iktisatçılardandır. Galatasaray Lisesi'ni bitirdi. Lisans ve doktora derecelerini İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi'nden aldı. East Anglia Üniversitesi'nde (İngiltere) yüksek lisans yaptı. Doktora sonrası çalışmalarını London School of Economics'te yürüttü. Gazete ve dergilerde köşe yazıları kaleme aldı. Güncel ekonomiyle ilgili çok izlenen uzun soluklu televizyon programı *Ekodiyalog*'u hazırladı. Özel sektörde de çalışmış olan Akat, eğitim ve toplumsal araştırmalarla ilgili sivil toplum kuruluşlarında aktif görevler üstlendi. 1990'larda öne çıkan siyasi parti Yeni Demokrasi Hareketi'nin kurucularından biri oldu. Makaleleri ulusal ve uluslararası yayınlarda yayımlanan Akat'ın kaleme aldığı pek çok kitap bulunuyor. Çalışmalarıyla Sedat Simavi Vakfı ve Türkiye Ekonomi Kurumu ödüllerine layık görüldü.

SEYFETTİN GÜRSEL

Bahçeşehir Ünivesitesi'nde görev yapan Gürsel, üniversite bünyesinde kurulduğu 2008'den bu yana, Türkiye'nin önde gelen düşünce kuruluşlarından olan Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi'nin (BETAM) kurucu direktörüdür. BETAM ekipleri, Gürsel'in liderliğinde, Türkiye ekonomisinin güncel meseleleri üzerine düzenli araştırma raporları ve makalelerin yanı sıra kamu ya da özel sektörden kuruluşların başvurularıyla özel raporlar hazırlamaktadır. Gürsel, doktorasını Paris X-Nanterre Üniversitesi'nden aldıktan sonra, Paris-Sorbonne ve Dauphine üniversitelerinde ziyaretçi öğretim üyesi olarak bulundu. Gazetelerde düzenli olarak köşe yazıları kaleme aldı ve güncel ekonomi üzerine televizyon programları yaptı. Şirket yönetim kurullarında görev aldı. *L'empire Ottoman face au capitalisme* (L'Harmattan, 1987) ve *Türkiye'de İşsizlik ve İstihdam* (YKY, 1999) kitaplarının yazarı olan Gürsel'in, Osmanlı ve Türkiye iktisat tarihi, çalışma ekonomisi, gelir eşitsizliği ve yoksulluk üzerine araştırmaları ve makaleleri bulunuyor. Gürsel, 2018 yılında Türkiye Ekonomi Kurumu'nun Akademik Hizmet Ödülü'ne layık görüldü.

YAZARLAR

DARON ACEMOĞLU

1967'de İstanbul'da doğan Acemoğlu, MIT'de profesördür. York Üniversitesi'nden (1989) mezun olduktan sonra matematiksel iktisat ve ekonometri alanında yüksek lisans derecesini London School of Economics'ten (1990) aldı. İktisat alanında doktorasını da yine burada yaptı (1992). National Academy of Sciences, Türkiye Bilimler Akademisi (TÜBA), American Academy of Arts and Sciences, Econometric Society, European Economic Association ve Society of Labor Economists üyesidir. *Diktatörlük ve Demokrasinin Ekonomik Kökenleri* (James A. Robinson'la beraber), *Introduction to Modern Economic Growth, Ulusların Düşüşü: Güç, Zenginlik ve Yoksulluğun Kökenleri* (James A. Robinson'la beraber), *Makroekonomi* (David Laibson ve John List'le beraber) ve *Dar Koridor: Devletler, Toplumlar ve Özgürlüğün Geleceği* (James A. Robinson'la beraber) kitaplarının yazarıdır. Chicago Üniversitesi T.W. Schultz Ödülü (2004), Sherwin Rosen Ödülü (2004), TÜBA Ödülü (2006), John von Neumann Ödülü (2007) gibi pek çok ödül ve teşvike layık görüldü. Acemoğlu, American Economic Association'ın kırk yaş altındaki en iyi iktisatçılara iki yılda bir verdiği John Bates Clark Madalyası'nın da sahibidir (2005). Pek çok dile çevrilen *Ulusların Düşüşü*, aldığı ödüllerin yanı sıra 2012'de *New York Times* çoksatarı oldu.

CENGİZ AKTAR

Galatasaray Lisesi'nden mezun olduktan sonra lisans eğitimine Sorbonne Üniversitesi'nde devam etti, buradan iktisat alanında doktora derecesi aldı. Uzun yıllar çeşitli Birleşmiş Milletler kuruluşlarında, ağırlıklı olarak AB'nin genişleme ve adalet-içişleri politikalarıyla bağlantılı olarak çalışan Aktar, Türkiye'nin AB'yle bütünleşmesi konusunda önde gelen isimlerdendir. 1999'da İstanbul'un 2010 Avrupa Kültür Başkenti olmasını hedefleyen sivil girişimi başlattı. Bahçeşehir Üniversitesi Avrupa Çalışmaları bölümünün başkanlığını yaptı. Daha önce Galatasaray Üniversitesi'nde AB genişleme süreci ağırlıklı dersler verdi. AB politikalarının yanında azınlıklar, ademimerkeziyet, hafıza politikaları, uluslararası mülteci hukuku üzerine pek çok makale ve kitabı olan Aktar'ın son çalışması *The Turkish Malaise: A Critical Essay* beş dilde yayımlandı. Halen Atina Üniversitesi'nde siyaset bilimi profesörüdür.

İZAK ATİYAS

TÜSİAD-Sabancı Üniversitesi Rekabet Forumu'nda ve merkezi Kahire'de olan İktisadi Araştırmalar Forumu'nda araştırmacıdır. İktisat alanında doktorasını New York Üniversitesi'nde 1988'de tamamladı. 1988-1995 yılları arasında Dünya Bankası'nda, ardından Bilkent Üniversitesi'nde çalıştı. 1998'den beri öğretim üyesi olduğu Sabancı Üniversitesi'nden 2019'da emekli oldu. Atiyas'ın başlıca araştırma alanları, verimlilik, ekonomi-politik, sanayi politikaları, rekabet politikaları, ağ sektörlerine dair düzenlemeler ve özelleştirmedir.

OZAN BAKIŞ

İktisat alanında doktora derecesini Paris 1 Panthéon-Sorbonne Üniversitesi'nden 2006'da aldı. Doktora sonrası çalışmalarını Montreal Üniversitesi'nde tamamladı. 2016 yılında Bahçeşehir Üniversitesi'ndeki görevine başlamadan önce Galatasaray ve Sabancı üniversitelerinde çalıştı. İlk dönem araştırmaları makroekonomik modelleme, iktisadi büyüme ve optimal vergilendirme üzerinedir. Şu sıralarda işgücü piyasası, uygulamalı iktisat, kısa vadeli iktisadi modelleme ve inovasyon, verimlilik ve şirket dinamikleri alanlarında çalışmalarını sürdürüyor.

AYŞE AYLİN BAYAR

İstanbul Teknik Üniversitesi'nde (İTÜ) öğretim üyesidir. İktisat alanında yüksek lisansını ve işletme mühendisliği alanında doktorasını İTÜ'de tamamladı. Başlıca araştırma alanları iktisadi kalkınma ve çalışma ekonomisi; özellikle istihdam piyasasındaki eşitsizlikler, yoksulluk ve gelir dağılımıdır. Makaleleri *Economic Systems*, *Energy, Ecology and Environment*, *EconoQuantum* gibi dergilerde yayımlandı. Uluslararası derleme kitaplara kitap içi bölümlerle katkıda bulundu. Pek çok AB, UN Women ve Erasmus+ projesinde görev aldı. Kanada'da University of Laval'de ve İngiltere'de University of Sussex'te ziyaretçi öğretim üyesi olarak bulundu.

ÖNER GÜNÇAVDI

İstanbul Teknik Üniversitesi (İTÜ) İşletme Fakültesi'nde öğretim üyesidir. Lisans derecesini İTÜ'den, yüksek lisans derecesini İTÜ ve Warwick'ten, doktorasını ise Nottingham Üniversitesi'nden aldı. Başlıca çalışma alanları, uluslararası ticaret, iş dünyası tarihi, Türkiye'de kurumların tarihi, gelir dağılımı ve yoksulluktur. *Düşten Gerçeğe: Türkiye Sanayisinde Elginkan Topluluğu* (İstanbul: Elginkan, 2009) ile *Yolun Sonu: Türkiye'nin Büyüme, Faiz ve Bölüşüm Açmazı ve 'Yeni Türkiye'* Söylemi (Ankara: Efil, 2015) kitaplarının yazarıdır. Makaleleri *Journal of Development Economics*, *Journal of International Development*, *Applied Economics*, *Journal of Policy Modelling* ve *Turkish Studies* gibi dergilerde yayımlandı. Ulusal ve uluslararası birçok derleme kitaba, kaleme aldığı bölümlerle katkıda bulundu.

REFET S. GÜRKAYNAK

Bilkent Üniversitesi İktisat Bölümü'nde profesördür. Gürkaynak ayrıca Center for Economic Policy (CEPR, Londra), Center for Financial Studies (CFS, Frankfurt), CESIfo (Münih) ve Bilim Akademisi üyesidir; CEPR'nin Parasal İktisat ve Dalgalanmalar programını yönetmektedir. TED Ankara Koleji'nden mezun olduktan sonra Bilkent ve Princeton üniversitelerinden iktisatta lisans ve doktora derecelerini alan Gürkaynak, ABD Merkez Bankası'nda iktisatçı ve Massachusetts Institute of Technology'de (MIT) ziyaretçi öğretim üyesi olarak çalıştı. Araştırma alanları, para politikası, mali piyasalar ve genel olarak makroiktisattır. Bu konularda yaptığı yayınlar, alanın önde gelen uluslararası dergilerinde yayımlandı. TC Merkez Bankası (TCMB) ve Avrupa Merkez Bankası (AMB) başta olmak üzere birçok merkez bankası ve uluslararası kuruluşa danışmanlık yapmış olan Gürkaynak, çalışmalarıyla TÜBA, TÜBİTAK, TCMB ve AMB ödüllerine layık görüldü.

BURÇİN KISACIKOĞLU

Bilkent Üniversitesi İktisat Bölümü'nde doktor öğretim üyesidir. Tarsus Amerikan Lisesi'nden mezun olduktan sonra Bilkent Üniversitesi İktisat Bölümü'nde lisans ve yüksek lisansını, 2016 yılında Johns Hopkins Üniversitesi'nde (ABD) doktora çalışmalarını tamamladı. Araştırma alanları parasal iktisat ve makrofinanstır. ABD, Yeni Zelanda ve Fransa merkez bankalarında ziyaretçi araştırmacı olarak bulundu. 2021 yılı için Bank of International Settlements'tan araştırma bursu kazandı.

SANG SEOK LEE

Bilkent Üniversitesi İktisat Bölümü'nde makroiktisatçı ve Center for Economic Policy (CEPR, Londra) üyesidir. Doktorasını Oxford Üniversitesi'nden aldı. Araştırma alanları parasal iktisat, uluslararası makroiktisat ve makroiktisadi tarihtir. Gelişmekte olan ülkelerin iktisat politikası sorunları üzerine çalışmaktadır.

ŞEVKET PAMUK

Boğaziçi Üniversitesi Atatürk Enstitüsü emekli öğretim üyesidir. Yale Üniversitesi'nde iktisat öğrenimi gördükten sonra, doktora derecesini Kaliforniya Üniversitesi, Berkeley'den aldı (1978). Osmanlı-Türkiye, Ortadoğu ve Avrupa iktisat tarihi üzerine farklı dillerde pek çok kitabı ve makalesi bulunan Pamuk, Türkiye'de ve yurtdışında pek çok üniversitede öğretim üyesi olarak bulundu. Çalışmaları, Türkiye'de ve yurtdışında çeşitli ödüllere layık görüldü. Osmanlı ekonomisi üzerine yazdığı ilk kitap olan *Osmanlı Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme, 1820-1913* (1984) İngiltere'de de yayımlandı. *Osmanlı İmparatorluğu'nda Paranın Tarihi* (1999) başlıklı kitabı Türkiye'de, ABD'de ve İngiltere'de ödüller kazandı. Bu kitap Arapçaya da çevrildi. Pamuk, 2011-2014 yılları arasında *European Economic History Review* dergisinin editörlüğünü yürüttü. Son olarak *Uneven Centuries: Economic History of Turkey since 1820* kitabı Princeton Üniversitesi tarafından yayımlandı (2018). Bu kitap Yunancaya da çevrildi.

•

ALP ŞİMŞEK

Yale Üniversitesi İşletme Fakültesi'nde finans profesörüdür. Öncesinde Harvard Üniversitesi ve MIT ekonomi bölümlerinde yardımcı doçent ve doçent olarak görev yaptı. 2000 yılında İzmir Fen Lisesi'ni birincilikle bitirerek MIT'de üniversite eğitimi almak için ABD'ye giden Şimşek, bu üniversiteden 2004, 2005 ve 2010 senelerinde lisans, yüksek lisans ve ekonomi doktorası derecelerini aldı. 2015'te Amerikan Ulusal Bilim Kurumu'nun en iyi genç araştırmacılara verdiği CAREER araştırma desteği ödülünü kazandı. Şimşek, araştırmalarında finans piyasaları ve makroekonomi arasındaki ilişkileri incelemektedir. Finansal spekülasyon, varlık balonları, finansal krizler, uluslararası sermaye akışları, makroihtiyati politikalar, risk primlerinin makroekonomiye etkileri, para politikasının varlık fiyatlarına etkileri gibi konuları çalıştı. Makaleleri *American Economic Review*, *Quarterly Journal of Economics*, *Econometrica*, *Journal of Political Economy*, *Journal of Finance*, *Journal of Financial Economics*, *Review of Financial Studies* gibi önde gelen ekonomi ve finans dergilerinde yayımlandı.

CİHAT TOKGÖZ

1967 yılında İstanbul'da doğdu. Galatasaray Lisesi'nin ardından lisans öğrenimini İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi'nde tamamladı. Daha sonra London School of Economics'ten ekonomi diploması aldı ve yüksek lisansını yine aynı okulda finans ve muhasebe alanında yaptı. Türkiye'ye döndükten sonra iş hayatına 1993 yılında Körfezbank'ın hazine departmanında başladı ve çeşitli finansal kuruluşlarda yöneticilik yaptı. Daha sonra Deutsche Bank'ın ve UBS'nin Londra şubelerinde yatırım bankacılığı alanında Türkiye ve gelişmekte olan piyasalar bölümünde üst düzey yöneticilik yaptı. Bankacılıkta geçen 20 yılın ardından profesyonel kariyerine kendi kurduğu MFT Finansal ve Gayrimenkul Danışmanlık Şirketi'nde devam ediyor. Türkiye'de çeşitli üniversitelerde finans, para ve banka dersleri veriyor.

GÖKÇE UYSAL

Bahçeşehir Üniversitesi'nde öğretim üyesi olan Uysal, halen Kanada Ottawa Çalışma Bakanlığı araştırma bölümünde çalışıyor. 2008-2021 yıllarında BETAM'da Direktör Yardımcılığı yaptı. Başlıca çalışma alanı, Türkiye özelinde toplumsal cinsiyet ve istihdam piyasasıdır. Yakın zamanda Türkiye istihdamı bakımından Suriyeli göçmenlerin durumunu inceledi ve geçişin nasıl daha kolaylaşabileceği üzerine çalışmalar yaptı. Uysal, lisans derecesini Galatasaray Üniversitesi'nden, yüksek lisans ve doktora derecelerini ise ABD'de Rochester Üniversitesi'nden aldı. Makaleleri, *Journal of Economic Growth*, *Social Indicators Research* ve *International Journal of Educational Development* dergilerinde yayımlandı. Sabancı Üniversitesi İstanbul Politikalar Merkezi 2019-20 dönemi Mercator-İPM araştırmacısıdır.

MURAT ÜÇER

Global Source Partners Türkiye analisti olan Üçer, lisans eğitimini Boğaziçi Üniversitesi'nde, doktorasını ise Boston College'da tamamladı. Turkey Data Monitor'ın kurucu ortağı, aynı zamanda Koç Üniversitesi İşletme Enstitüsü'nde yarı zamanlı öğretim görevlisidir. Geçmişte Institute of International Finance, Credit Suisse ve IMF'de de çalışmış olan Üçer, ayrıca TCMB, Yapı Kredi Bankası ve TC Hazine'sinde danışmanlık görevlerinde bulundu. Bankalara ve şirketlere Türkiye'nin ve dünyanın makroekonomik görünümü konusunda eğitim ve seminerler veriyor. Türkiye ekonomisi üzerine yazdığı pek çok makalenin yanı sıra Türkiye'nin 2001 krizi hakkındaki *Chronicle of the Turkish Financial Crises of 2000-2001*'in (Caroline Van Rijckeghem'le beraber) iki yazarından biridir.

M. EGE YAZGAN

İstanbul Bilgi Üniversitesi öğretim üyesi ve Finansal Uygulama ve Araştırma Merkezi'nin direktörü olan Yazgan, lisans ve yüksek lisans derecelerini İstanbul Üniversitesi'nden aldı. Doktorasını, İngiltere'de Sussex Üniversitesi'nde tamamladı. Başlıca çalışma alanları, uygulamalı makroekonomi, uluslararası finans ve ekonomik büyümedir. 2001'den bu yana İstanbul Bilgi Üniversitesi'nde öğretim üyesi olan Yazgan, burada rektör, rektör yardımcısı ve dekan olarak da görev yaptı. Halen bu üniversitede Vekil Rektör'dür. 2008-2009 yıllarında Cambridge Üniversitesi'nde, 2014-1015 yıllarında Kadir Has Üniversitesi'nde misafir öğretim üyesi olarak bulundu. Makaleleri yerli ve uluslararası yayınlarda yayımlanan Yazgan, Türkiye'de GSYH'nin kısa vadeli (şimdi) tahmini üzerine modelleme yapan simditahmin.com sitesinin de kurucusudur.

ATİLLA YEŞİLADA

1961'de İstanbul'da doğdu. Avusturya Lisesi'nden mezun olduktan sonra işletme alanında lisans derecesini ABD'de Eastern Illinois Üniversitesi'nden, iktisat alanında yüksek lisans derecesini Kaliforniya Üniversitesi, Santa Barbara'dan aldı. Rensselaer Polytechnic Institute'ta (New York) doktora düzeyinde çalışmalar yaptı. Ekonomi ve finans alanında farklı üniversitelerde dersler verdi. Jerome Levy Institute'tan aldığı araştırma bursu kapsamında bankacılık krizine odaklandı. *Hormonlu Büyüme Yılları*, *Muhalif Bir Ekonomistin Güncesi*, *Ekonominin Bitiş Düdüğü ve Başlama Vuruşu*, *Ekonomide Sonuna Geldiğimiz Yollar* ve *Pandemi Çağında Ekonomi* adlı kitapların yazarı olan Yeşilada, ekonomi üzerine güncel yorumlarını farklı mecralarda paylaşmakta ve *Para Analiz*'de yazmaktadır.

Giriş

Neden "Çıkmaz Yol"?

Asaf Savaş Akat, Seyfettin Gürsel

Türkiye ekonomisi için "Çıkmaz Yol" başlığı karamsar, hatta iddialı bir teşhis olarak görülebilir. Birkaç yıl önce bu kitabın yazar kadrosunun bir bölümü, Türkiye ekonomisinin bir "yol ayrımı"nda olduğu teması etrafında buluşmuştu:[1] 2018 sonbaharında bölümlerin yazılmaya başlaması, Rahip Brunson krizi sonrasına, tek karar verici konumuna gelen Cumhurbaşkanı'nın "şahsına özgü" enflasyon-faiz teorisindeki ısrarına, bu ısrarın para politikasında yarattığı belirsizliklere ve kuşkusuz en önemlisi, siyasal ve ekonomik kurumlarda meydana gelen gözle görülür çözülme ve yozlaşmaya denk geliyordu. "Yol ayrımı" (kavşak) metaforunu kitabın başlığına taşımakta tereddüt etmedik.

İngilizce kitabın yazılışı sürerken Türkçesini de yayımlamak gerekeceği fikri filizlenmişti. *Crossroads* 2020 sonbaharında piyasaya çıkınca hemen hazırlığına giriştik. Ne var ki, bir yandan COVID-19, diğer yandan siyasal, ekonomik ve toplumsal tarihin olağanüstü hız kazanması projeyi geciktirdi. O arada, kavşaktaki Türkiye'nin "doğru" yollara iltifat etmeyip "yanlış" yola, diğer ifadeyle "çıkmaz" yola sürüklendiği kanısı güçleniyordu. İngilizcesinden epey farklı bir çalışma ortaya çıkınca 2021 yazında kitabın başlığını değiştirmeye karar verdik. Türkiye ekonomisinin içinden çıkılması çok zor bir maceraya atıldığı görüşünün, bu satırların yazıldığı Ekim 2022'de profesyonel iktisatçılar arasında yaygın kabul gördüğü söylenebilir.

Türkiye'de ve dünyada ilgili kamuoyunu meşgul eden esas soruyu en açık haliyle vazedelim: Türkiye'nin olgun bir piyasa ekonomisine (modern bir sanayi toplumuna) doğru tarihi yürüyüşü, yakın-orta gelecekte kesintisiz devam edebilecek mi? Yoksa, ülkeyi geçmiş ekonomik, siyasi ve toplumsal kazanımları durduracak, hatta tersyüz edecek çalkantılar ve kopukluklar mı bekliyor? Sorunun sık sık seslendirilmesi bile bizi bekleyen tehlikelerin büyüklüğüne yeterince işarettir.

---

1 Akat, A. S. ve Gürsel, S. (Ed.), (2020). *Turkish Economy at the Crossroads: Facing the Challenges Ahead.* Singapur: World Scientific Publishing.

KURUMLARIN ÖNEMİ

Bu kitabı oluşturan çalışmalar, Türkiye ekonomisinin son 40 yıllık serüvenine, yani 1980 sonrasına odaklanıyor. Daha öncesine, yani yarım yüzyıllık dışa kapalı komuta ekonomisi deneyimine ve terk edilip dışa açık ekonomiye geçiş kararının oluştuğu döneme girmiyor.[2] Oysa Türkiye ekonomisinin son 40 yıllık serüveninde yaşanan umut veren çıkışlar ve baş döndürücü inişler, başarı ve başarısızlıklar, Osmanlı dönemine geri giden derin ve çalkantılı geçmişten bağımsız olarak düşünülemez. Kalkınma yazınının "tarihsel patika bağımlılığı" (*historical path dependency*) kavramı çerçevesinde düşünüldüğünde, yakın geçmişte karşılaşılan sorunların ve zorlukların birden belirmediği, özgün tarihimizden süzülerek gelen, toplumun ve ekonominin yönetimine dair düşünce kalıplarının bunda en az ekonomik/siyasi aktörler arasındaki çıkar çatışmaları kadar önemli paya sahip olduğu açıkça görülmektedir. Bu düşünceler ve inançlar siyasal ve ekonomik kurumların niteliklerini belirlemiş, tarihsel etki de esas olarak bu yoldan kendini göstermiştir, göstermeye devam etmektedir. Kısacası, kurumlar önemlidir.

Son yüzyılda insanlığı çok zorlayan, toplumlara meydan okuyan sorunların başında, köylülüğün ve geleneksel tarımın hâkim olduğu sanayi öncesi toplumların kentlerde yüksek verimli sanayi-hizmet üretimine dayanan açık piyasa ekonomilerine dönüştürülmesi gelir. Adeta bir medeniyetin yıkılıp yerine başkasının kurulması muadili, çok sancılı, yönetimi zor ve karmaşık bir süreçtir. Yakın dünya tarihinde bu altüst oluşun yol açtığı vahim hatalar, çıkmaz yollar ve ağır insani bedeller kadar ciddi başarı örneklerini de buluyoruz. Doğal olarak, bu süreci belirleyen temel güç ve mekanizmaların anlaşılması, denetlenmesi ve yönlendirilmesi konusu dönemin büyük düşünürlerini cezbetmiş ve etkileyici bir entelektüel uğraşın nesnesi olmuştur. Hobbes, Smith, Marx, Weber, Walras, Polanyi gibi çok sayıda büyük düşünür, bu zorlu süreci ortaya çıkaran güçlerin oluşumunu ve karmaşık siyasal/ekonomik/toplumsal dinamiklerini açıklamak için farklı açılardan özgün teoriler geliştirdi, toplumsal evrimin ve modern toplumun daha iyi anlaşılmasına olanak sağlayan ciddi katkılar yaptı. Bu düşünce akımlarının izinden giden Douglas North'un öncü eserlerini takiben Daron Acemoğlu ve James Robinson, kurumların ekonomik kalkınma çabasında ortaya çıkan başarı ve başarısızlıklarda oynadıkları belirleyici role dair önemli çalışmalara imza attılar.

Kurum kavramıyla kastedilen, insanların, sürekliliği olan toplumsal karşılıklı ilişkilerinin üzerine inşa edildiği normlar, kurallar, örgütler ve zihniyettir. Kurumlar, toplumun performansında ve evriminde kritik öneme sahiptir. Kurumlar, "kapsayıcı" ya da "dışlayıcı", birbirini "tamamlayıcı" ya da "tökezletici" olabilirler. Toplumsal aktörleri "refah" ya da "rant" yaratan tercihlere, "demokrasiye" ya da "diktatörlüğe" yöneltebilirler. Günümüzde, bir ülkenin siyasal ve ekonomik koşullarının değerlendirilmesinde kurumlarının niteliklerinin ve tarihsel süreç içinde oluşum ve evriminin mutlaka analize dâhil edilmesi gerektiği konusunda yaygın bir görüş birliği mevcuttur. Kitabın bölümleri bu kuramsal çerçeve dikkate alınarak yazılmıştır. Okur,

2 Türkiye ekonomisinin geçmişi üzerine kapsamlı bilgi için (yazarımız) Şevket Pamuk'un iki kitabını öneriyoruz: *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*, İş Bankası Kültür Yayınları, 2014 ve *Uneven Centuries: Economic Development of Turkey since 1820*, Princeton University Press, 2018.

bölümden bölüme geçtikçe, Türkiye ekonomisinin yakın geçmişte ve günümüzde inişli çıkışlı performansının kurumsal gelişmelerle nedensellik bağlarının saptanması için yazarların gösterdikleri çabaya da şahit olacaktır.

Giriş bölümünde, yakın geçmişin başlıca olaylarını ve bölümlerin temalarını özetlemeden önce Türkiye ekonomisi üzerine bazı gözlemler yapmak ve kurumsal oluşumları/gelişmeleri dikkate alan kısa bir tarih gezintisine çıkmakta yarar görüyoruz.

EKONOMİ-DIŞI İKİ ÖZELLİK

Kitabı okumaya başladığınıza göre, Türkiye ekonomisiyle ilgilendiğinizi, temel göstergeleri, güçlü ve zayıf yanları, bunların nedenleri vb. hakkında hem bilgi hem de görüş sahibi olduğunuzu varsayabiliriz. Dolayısıyla Türkiye ekonomisini ayrıntılı tanıtmaya, farklı göstergelerin karşılaştırmalı bir mizanını çıkarmaya gerek olmadığını, bunların zaten bilindiğini kabul edebiliriz. Önce Türkiye ekonomisinin geçmişi kadar geleceğini de anlamakta yararlı olacağını düşündüğümüz iki özelliğini hatırlatmak istiyoruz.

Birincisi, Türkiye'nin nüfusudur. Dünya deneyimi, bir ülkenin nüfusu ile ekonomik performansı arasında doğrudan bir ilişki kurulamayacağını gösteriyor. Ama öte yandan, iç pazar büyüklüğünün iktisat politikaları açısından önemli çıkarsamaları olduğu da bilinmektedir. İç pazarın ulaştığı hacmin, başta imalat sanayii olmak üzere dış ticarete konu olan sektörlerde (*tradables*) ülke firmalarına küresel piyasalarda önemli bir maliyet ve rekabet avantajı sağladığı konusunda genel bir görüş birliği mevcuttur. İç pazarın genişliğinin nihai belirleyicisi ise nüfustur. Eşdeğer verimlilik (gelir) düzeyindeki iki ülkede iç pazar hacmi nüfusla doğrudan orantılıdır. Yüksek nüfus, *ceteris paribus*, ülke sanayisinde yatay ve dikey bütünleşmeyi kolaylaştıran, sanayi politikasının etkinliğini ve küresel ligin üst sıralarında yer alan (şampiyon) firmaların gelişmesi ihtimalini artıran etki yapar. ABD'nin devasa iç pazarı karşısında uzun dönemde firmalarının rekabet gücünü koruma arayışı Avrupa Birliği'nin kuruluşuna giden sürecin ana motivasyonlarından biridir.

80 milyonu aşan nüfusuyla Türkiye'nin küçük ülke kategorisinde yer almadığı kesindir. Karşılaştırmalı analiz yaparken bu konuya özellikle dikkat edilmeli, örneğin nüfusu İstanbul'dan az ülkelerle benzetmelerden kaçınılmalıdır. Pekâlâ, Türkiye büyük ülke kategorisine girer mi? Belki geçen yüzyılın ikinci yarısı için böyle denebilirdi. Ancak, yakın geçmişte nüfusu 1,5 milyara yaklaşan iki "kıta ekonomi" Çin ve Hindistan'ın hızla sanayileşmesi ve Avrupa Birliği tek pazarının kurulması büyük ekonomi tanımını değiştirdi. ABD'yi bile Kuzey Amerika'da serbest ticaret bölgesi (NAFTA) arayışına iten, bu olgudur. Dünya ekonomisinin bugün geldiği noktada, Türkiye'nin "orta boy (büyükçe) ekonomi" kategorisinde yer aldığı söylenebilir. İktisat politikaları açısından çıkarsamaları önemlidir. Büyükçe ekonomilerin iktisat politikaları tasarım ve uygulamasında küresel çerçevenin dışına çıkabilen manevra alanı, küçük ekonomilere kıyasla daha geniş, büyük ekonomilere kıyasla ise daha sınırlıdır. Daha açık ifade edersek, Türkiye'nin küresel ekonomiden bağımsız iktisat politikası alanı küçük ekonomilerden daha kapsamlı olsa

bile büyük ekonomilerle kıyaslanabilir düzeyde değildir. Ayrıca, söz konusu manevra alanı ekonominin yapısal özellikleri, uygulanan iktisat politikaları, siyasi gelişmeler ve küreselleşmenin somut mekanizmalarıyla beraber sürekli değişir, genişler ve daralır. İktisat politikalarının değerlendirilmesi açısından bu sürecin yakından izlenmesi hayatidir.

Dikkat çekmek istediğimiz ikinci özellik, Türkiye'nin doğal kaynak haznesidir. Dünya deneyimi, bir ülkenin doğal kaynak zenginliği/fakirliği ile büyüme performansı/verimlilik düzeyi arasında doğrudan ilişki kurulamayacağını gösteriyor. Buna karşılık, bir ekonominin doğal kaynaklarının, biri gelişme/sanayileşme sürecinin başında, diğeri gelişme/sanayileşme ilerledikçe iktisat politikaları açısından iki hayati çıkarsaması olduğunu hatırlatmakta yarar görüyoruz.

Türkiye zengin doğal kaynaklara sahip bir ülke midir? Yaygın kent efsaneleri bir kenara, Türkiye'nin doğal kaynak haznesinin kısıtlı olduğu, kesinlikle doğal kaynak zengini ülke sayılamayacağı, olsa olsa doğal kaynak fakiri ülkeler arasında yer aldığı kabul edilmelidir. Arazisi büyüktür ama genelde yüksek, dağlık ve kuraktır. Kıyı bölgeleri ile sınırlı bereketli tarımsal alanları ise anlamlı hacimde ihraç edilebilir tarımsal fazla üretemez; tarım ürünlerinde ancak kendi kendine yeterlilik sağlar. Daha da önemlisi, önemli enerji üreticisi komşularına rağmen (Suriye, Irak, İran, Azerbaycan) fosil yakıt rezervlerinin azlığı adeta jeolojik bir bilmecedir. Ticari olarak işlenecek maden potansiyeli de ihmal edilebilecek düzeydedir. Dolayısıyla Türkiye, enerji-maden hammadde ihtiyaçlarını büyük ölçüde ithalat yoluyla karşılar.[3]

İktisat politikaları açısından, yerüstü ve yeraltındaki doğal kaynakların ihracatı (tarımsal fazla, madenler, enerji) özellikle sanayileşme sürecinin ilk aşamasının finansmanında kritik öneme sahiptir. Doğal kaynak bolluğu, toplumu zorlayan ve ciddi siyasi bedellere mal olabilen iç kaynak seferberliğine (mobilizasyon) gerek duyulmadan sanayileşmenin başlatılmasını ve yürütülmesini kolaylaştırır. Kısıtlı doğal kaynak durumunda ise, sanayileşme mutlaka içeriden finansman, yani iç kaynakların seferber edilmesini gerektirir. Bu da ancak mevcut geçimlik üretim yapısına müdahale ederek, toplumu daha fazla çalışıp ve üretip daha az tüketmek zorunda bırakan iktisat politikalarıyla mümkündür. Sanayileşmenin ilk aşamalarında iç kaynak seferberliğinin yoğunluğu ülkenin sanayileşme iradesini yansıtır. Bu yönde bir irade mevcut değilse, sanayileşme dışarıdan kaynak bulabilme becerisiyle kısıtlanacaktır. Doğal kaynak fakiri bir ekonomide kronik dış açıklar (dış borçlanma) iç kaynak seferberliği için gerekli politik irade yokluğunun, dolayısıyla hızlı sanayileşmeyi sürdürülebilir kılacak iktisat politikalarının uygulanmadığının kanıtıdır. Doğal kaynak haznesi, sanayileşme iradesi ve yapısal dış açıklar arasındaki ilişkinin doğru anlaşılması çok önemlidir.

Sanayileşme daha fazla üretim, gelir ve tüketim demektir; yani ekonominin kullandığı enerji ve diğer hammadde miktarlarında hızlı artış nedenidir. Doğal kaynak fakiri ülkenin sanayileşmenin tetiklediği ek doğal kaynak ihtiyacını ancak dışarıdan, ithalatla temin edebileceğini söyledik. Hammaddeler kaleminde dış ticaret açığı milli gelirle birlikte büyür. Hizmet dış

3 Türkiye'nin tek nispeten bol "doğal" kaynağı, Anadolu'nun zengin tarihi mirası, güneşi ve uzun sahilleri olarak görülüyor. Ancak turizm rekabetçi çağdaş bir hizmet sanayiidir, doğal kaynak değildir.

ticaretini (turizm) ve faktör gelirlerini (işçi dövizleri) bir kenara koyalım. Sanayileştikçe cari işlemler hesabında sürdürülebilir denge ancak sanayi ürünlerinde muadil dış ticaret fazlası vererek tutturulabilir. Söz konusu olan bir özdeşliktir. Üretimin bileşimi açısından çıkarsaması ise, doğal kaynak fakiri ülkenin milli gelirinde imalat sanayiinin payının harcamada imalat sanayii ürünleri payından yüksek olmasıdır. Başka türlü söyleyelim: Artan enerji/maden ithalatı için gereken döviz ancak toplam sanayi üretim ve istihdamının iç pazarın gerektirdiğinden daha büyük olmasıyla oluşan sanayi ürün fazlasının ihracatıyla kazanılabilir. Özetle, doğal kaynak haznesi sanayileşme sürecinde üretimin sektörel bileşiminin esas belirleyicilerinden biridir. Yukarıda değinilen dış finansmanla sanayileşmeye bu açıdan da bakmakta yarar vardır.

TÜRKİYE BAŞARILI MI?

Türkiye'nin uzun dönemli ekonomik performansı üzerine (tarihçesine girmeden) neler söylenebilir? Akla gelen ilk ve en genel soru, Türkiye'nin gelişme sürecinde ne ölçüde başarılı olduğudur. Elbette, karşılaştırmada kullanılacak kriterler (ölçüler) ve zaman aralıkları seçimi önemlidir. Mutlak büyüklüklerle bakıldığı takdirde, neredeyse tüm kriter ve zaman aralıkları için Türkiye'nin gelişme performansı başarılı çıkar. Yaşı müsait okuyucunun kendi gençlik günleri koşullarını hatırlaması yeterli olacaktır. Biraz irdeleyince 2022 yılı Türkiye ekonomisinin gelir, üretim, verimlilik, çeşitlilik, teknoloji, özel tüketim, ulaşım, haberleşme, kentleşme gibi ekonomik (nicel) göstergeleri kadar eğitim, sağlık, kamu tüketimi, sanat-edebiyat gibi sosyal (nitel) göstergelerinin yakın ve uzak geçmişe kıyasla daha "iyi" (yüksek, fazla, gelişmiş, çeşitlenmiş vb.) olduğu kolayca görülür. Ancak mutlak sayılar, başka ülkelerin muadil dönemdeki performansı bilinmediği sürece fazla anlam ifade etmez. Kendimizin geçmişe göre daha "iyi" olması resmin ilginç olmayan kısmıdır. Daha anlamlı değerlendirmeye ancak aynı dönemde başka ülkelere kıyasla performansı saptayarak ulaşırız. Başarı daima diğer toplumlara göredir, nispidir, uluslararası karşılaştırma sonucu anlaşılır.

Ekonomik performansın değerlendirilmesini adeta tekeline almış makro gösterge gayrisafi yurtiçi hasıla (GSYH) ya da milli gelirdir.[4] Ülkelerin farklı nüfus artış hızlarının etkisini arındırmak için kişi başına GSYH tercih edilir. Dünya Bankası zengin ve kullanımı kolay bir veri tabanına sahiptir (*World Development Indicators*); göstergeleri dünya ve ülke grupları için de hesaplar.[5] Karşılaştırmayı 1970 sonrasıyla sınırlamanın (50 yıl) bu bağlamda yeterince bilgi taşıdığını düşünüyoruz.[6]

4 Milli gelir muhasebesinin zafiyetleri biliniyor: hesaplanması karmaşıktır; toplumsal gelişmenin nitel yanlarını göremez; uluslararası karşılaştırmada ciddi sorunları vardır vb. Ancak, yerini alacak aynı kapsamda başka gösterge yoktur.

5 Üç gruba bakıyoruz: dünya (*world* - W), yüksek gelir ülkeleri (*high income countries* - HIC) ve Türkiye'nin de aralarında yer aldığı üst-orta gelir ülkeleri (*upper middle income countries* - UMC). Bunlar dışında alt-orta gelir ülkeleri (*lower middle income countries* - LMC) ve düşük gelir ülkeleri (*low income countries* - LIC) vardır. Dünya Bankası verileri için bkz. https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators.

6 Tam tarih aralığı 1970-2018, yani 48 yıldır. Akat, Gürsel (2020) Giriş yazısı için yapılan hesapları kullanıyoruz (ayrıntılar için bkz. s. xx-xxiv).

Türkiye'nin son yarım yüzyıl için yıllık ortalama kişi başına GSYH artış hızı %2,7 çıkıyor. Dünyanın ve zengin ülkelerin kişi başına gelir artışı Türkiye'nin altındadır: %1,6 ve %1,7. Ama üst-orta gelir ülkeleri için Türkiye'den yüksektir: %3,2. Bu veriler üzerinden ilk değerlendirmeyi yapabiliriz. Son yarım yüzyılda Türkiye'de kişi başına milli gelir gelişmiş ülkelerle arasındaki farkı kapatacak hızda büyümüştür (yakınsama – *convergence*). Bu anlamda gelişme deneyimi başarılıdır, örneğin Latin Amerika'da rastlanan türden bir fiyasko değildir (Arjantin, Venezuela). Ancak aynı dönemde üst-orta gelir ülkeleri içinde kişi başına geliri Türkiye'den çok daha hızlı artanlar vardır. Türkiye, Asya'da rastlanan türden bir mucize ekonomi değildir (Kore, Tayvan, Çin). Türkiye'nin başarısı vasattır. Karşılaştırmada toplam GSYH kullanılınca durum biraz iyileşiyor fakat sonuç değişmiyor: Türkiye'nin büyüme performansı genelde vasat bir başarıdır.

Karşılaştırmayı daha az sayıda (seçilmiş) ülkeyle yapmak sonucu biraz daha inceltmeyi, resmi daha iyi görmeyi mümkün kılar. Bir yöntem, "denk ülkelerden" oluşan bir grup kurmaktır (*peer group*). Üç kriterin uygun olacağını düşündük: 1) nüfusu 20 milyon üstü; 2) yakınsamada başarılı, zengin ülkelerden (% 1,7) hızlı büyümüş; 3) azgelişmiş ama gelişmeye başlamış, kişi başına geliri 1970'te 100 $-1.000 $ arası (Türkiye 490 $). Türkiye dışında bunları sağlayan 14 ülke "denkler grubunu" oluşturuyor.[7] "Denkler grubunda" kişi başına ağırlıklı ortalama yıllık milli gelir büyüme hızı %5,3 çıkıyor. Bu hız Türkiye'nin iki katıdır. İki kıta ekonominin (Çin ve Hindistan) yakın dönemdeki olağanüstü performansının bu sonuçta özellikle etkili olduğunu belirtelim. Bu nedenle sıralamaya da bakılmalıdır: Türkiye 15 ülke arasında 8'inci, yani tam ortada yer alıyor. Bulgular ekonomik büyüme performansı bakımından yukarıdaki "vasat başarı" teşhisini destekliyor.

Gelir artışı hiç şüphesiz çok önemlidir, fakat tek başına dönemin iktisat politikası tercihleri hakkında yeterli bilgi taşımaz. "Denkler grubu" bu eksikliğin telafisine, karşılaştırmaya başka göstergelerin eklenmesine, gelişme sürecinin nitel (iktisat politikası) boyutuna bakmaya olanak tanıyor. İlk gösterge, sanayileşme iradesiyle bağlantısına değinilen dış dünya ile mal-hizmet akımlarının seyridir. Cari işlemler dengesi/GSYH oranını yüzde ile ölçüyoruz. "Denkler grubu" yarım yüzyılda dış fazla verirken, Türkiye'nin dış açığı vardır. Ağırlıklı yıllık ortalama itibariyle grubun cari işlemler fazlası %0,3, Türkiye'nin cari işlemler açığı ise %2,7'dir. Grup ortalamasını artıya çeviren büyük dış fazlalar üç ülkeden (Çin, Malezya ve Kore) kaynaklanıyor; yani geri kalan 11 ülkenin toplam dış açığı üçlünün dış fazlasının altında kalıyor. Bu nedenle yine sıralamaya bakabiliriz: Türkiye dış açık veren ülkelerin tam ortasında yer alıyor. 6 ülkede (Kolombiya, Mısır, Filipinler, Hindistan, Bangladeş, Tayland) dış açık Türkiye'den küçük olup %0,3 ile %2,2 arasındadır. Kalan 5 ülkede (Şili, Pakistan, Fas, Uganda, Sri Lanka) dış açık Türkiye'den daha büyük olup %2,9 ile %4,4 arasındadır.[8] Sık sık sürdürülemez dış açıkların

7 Bangladeş, Çin, Fas, Filipinler, Hindistan, Kolombiya, Kore, Malezya, Mısır, Pakistan, Sri Lanka, Şili, Tayland ve Uganda. Denkler grubu artı Türkiye bugünkü dünya nüfusunun yarısını (%49) temsil ediyor.

8 Sadece 2000 sonrası alındığında dış açıkta Türkiye Uganda'dan sonra ikinci sıraya yükseliyor.

oluşması Türkiye ekonomisinin iyi bilinen özelliğidir. Dış açıkların kaçınılmaz sonucu ödemeler dengesi krizleri ise büyümenin oynaklığını yükseltir, ortalama büyüme hızını düşürür, ekonomik performansın vasatlığına katkı yapar. Dış dünya ile mal-hizmet akımlarındaki dengesizliğin 2022'de ulaştığı tehlikeli düzeye dikkat çekelim.

En az ilki kadar önemli ikinci nitel gösterge fiyat istikrarıdır. Enflasyon, yani fiyatlar genel seviyesindeki artışlar özellikle makroiktisat politikalarının (para, kur ve maliye politikaları) kendi içlerinde ve dış koşullarla tutarlılığını ve sürdürülebilir büyümeye sağladıkları desteği görmek açısından değerli bilgi taşır. Fiyat istikrarını tüketici fiyat endeksindeki (TÜFE – *CPI*) yıllık değişimle ölçüyoruz. "Denkler grubu" için ağırlıklı ortalama yılık TÜFE artışı %7,2 çıkıyor. Türkiye'de enflasyon gruptan iyice kopuktur (*outlier*): %34,5. "Denkler grubunda" sadece 3 ülkede ortalama yıllık enflasyon iki hanelidir: ikisi Latin Amerika'dan (Şili %27,5, Kolombiya %15,1), biri Afrika'dan (Mısır %11,1). Geri kalan 11 ülkede ise yarım yüzyıl ortalaması tek hanelidir; 4 ülkede ise %5'in altındadır (Çin, Malezya, Tayland, Fas). Düzeyi ve oynaklığı yüksek enflasyon Türkiye'nin gelişme/sanayileşme sürecinin en kendine özgü (*idiosyncratic*) vasıflarından biri, bir türlü çözülemeyen bilmecesidir. Fiyat istikrarının kısa süreler için bile tesis edilememesi,[9] yol açtığı mikro ve makro çarpıklıklarla Türkiye'nin "denkler grubu" ortalamasının epey altında büyüme performansını belki de tek başına açıklama gücüne sahiptir. 2022 yılında enflasyonun yarım yüzyıl ortalamasının iki katını aşmasının içerdiği tehlikeli gidişatı hatırlatalım.

OSMANLI'NIN MİRASI

Türkiye Cumhuriyeti, bölgesinde altı yüzyıl hüküm sürmüş çok-milletli ve çok-dinli askeri bir tarım imparatorluğunun kalıntıları üzerine kurulan milli devlettir. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçişteki süreklilik Türkiye'yi sanayileşmeye ilk adımlarını geçen yüzyılda atan ülkelerin çoğundan ayıran özelliktir.[10] Osmanlı'nın Cumhuriyet'e en önemli mirası, güçlü devlet geleneği ve içerdiği kurumsal yapıdır. Buna, imparatorluğun dağılma ve çökme sürecinin yol açtığı tarihi olaylar sekansının Anadolu'da yarattığı (çoğu arzulanmayan) sonuçların oluşturduğu yapıyı eklemek gerekir. Cumhuriyet'in başlangıç koşullarını çerçeveleyen bu iki özellik, ekonomik gelişme sürecini derinden etkilemiştir. İyi anlaşılmaları pek çok bilmeceye ışık tutacaktır.

Osmanlı devleti, "klasik çağ" olarak adlandırılan dönemde (15. ve 16. yüzyıllar) güçlü ve otoriter bir devletin gözetimi altında başlıca üretim faktörü toprağın kamu mülkiyetinde olduğu (miri toprak), ticaretin ve zanaat kesiminin katı kurallarla (narh-iaşe sistemi, gedikler) kontrol altında tutulduğu bir ekonomik düzene sahipti. Hükümdar ve onu temsil eden (devşirme) kapıkulu sınıfı özel mülkiyete dayalı ve siyasi güce ortak çıkabilecek bir toprak aristokrasisinin gelişmesinde çok önemli engeldi. Her ne kadar 17. yüzyıldan itibaren iç ve dış etkenlerle

9 50 yılın en düşük yıllık enflasyonu %6,3'tür (2009). Türkiye'nin enflasyonla mücadelede başarılı olduğu dönem olarak düşünülen 2004-16 arası ortalama enflasyon (%8,3) "denkler grubu" ortalamasından büyüktür ve dünya açısından kesinlikle yüksek enflasyon kategorisine girer.

10 Osmanlı'nın açık sömürge deneyimi yaşamamış olması akılda tutulması gereken bir diğer önemli özelliktir.

Osmanlı devleti güç kaybetmeye başlamış, vergi toplama düzeni de dönüşümlere uğramış olsa da (tımarlardan mukataalara ve malikânelere geçiş, iltizam) toprakta yaygın kamu mülkiyeti, üretimi-ticareti denetleyen/düzenleyen merkezi kurumlar ve müsadere geleneği 19. yüzyıla kadar varlığını sürdürdü. Özetle, özel mülkiyetin ve piyasa ekonomisinin doğup serpilmesine direnen kurumsal yapı, Osmanlı devletinde varlığını sonuna kadar korudu.

Bu koşullarda feodal Avrupa'da gerçekleşen türden özel mülkiyete dayalı bir sermaye birikimi ve bu birikime temellenen otonom bir burjuva sınıfının yükselmesi, giderek kapitalist sistemi geliştirmesi ve burjuva devrimlerini gerçekleştirmesi çok şaşırtıcı olurdu. 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren faaliyete geçen az sayıdaki nispeten büyük sanayi tesisleri de devlet tarafından esas olarak ordunun ve donanmanın ihtiyaçlarını temin etmek amacıyla kurulmuştur. Çoğu küçük, kısmen orta boy aile çiftliklerinden oluşan tarımda özel mülkiyet ancak 1858 Arazi Kanunu ile yasallaşmıştır. Bir yandan mülkiyet sorunları, diğer yandan önce tımar ardından iltizam düzeninde yüzyıllar boyu ağır vergi yükü taşıması tarım kesiminde verimliliği artırıcı yatırımları engellemiş, aile işletmelerini ilkel üretim araç ve yöntemleri ile geçimlik üretime ve düşük verimliliğe mahkûm etmiştir.

19. yüzyıl, Osmanlı ekonomisinin hızla sanayileşen Avrupa'yla bütünleşmesi yolunda kritik adımların atıldığı dönemdir. Biri, 1838'den itibaren önce İngiltere, ardından diğer büyük Avrupa ülkeleriyle imzalanan serbest ticaret anlaşmalarıdır. Osmanlı iç pazarının Avrupa'nın üstün sanayi ürünleriyle rekabete açılması, sanayi öncesi geleneksel yöntemlerle üretim yapan zanaat kesimine ciddi darbe vurmuştur. Diğeri, finansal bütünleşmedir. 1855'ten itibaren Osmanlı borç tahvillerinin Avrupa piyasalarında satılması, borsalarda işlem görmesi, yabancı sermayeli Osmanlı Bankası'nın 1863'te faaliyete geçerek merkez bankası işlevini üstlenmesi ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesiyle ekonomi uluslararası Altın Standardı sistemine girmiştir. Üçüncüsü ise 1860'lardan itibaren kıyılara yakın bazı iç bölgeleri hem ithal mallara hem de ihracata yönelik ticari (geçimlik olmayan) tarıma açan yabancı sermayeli demiryollarının inşasıdır. Avrupa'yla bütünleşmenin imparatorluğun gayrimüslim azınlıklarında milliyetçiliğin güçlenmesi ve bağımsızlık arayışlarıyla paralel seyrettiğini de hatırlatalım.

Osmanlı devleti, Batı'nın 18. yüzyılda belirginleşen ekonomik ve askeri üstünlüğünün kendisi için yarattığı büyük tehdidi ilk hisseden ülkelerden biri olmasına rağmen, yönetici sınıf Batı'nın meydan okumasına cevap olabilecek zorunlu dönüşümleri devreye sokamadı. 20. yüzyıl başına gelindiğinde, Osmanlı'nın sanayileşmeyi tetikleyecek kurumsal çerçeveyi taklit etme fırsatını bile kaçırdığı ortaya çıkmıştı. 1830'lardan itibaren Osmanlı bürokrasisi devleti güçlendirerek çöküşü durdurma umuduyla bir yandan kapitalist sisteme özgü kurumları Batı'dan ithal ederek askeri, mali, idari reformlar yapmaya, diğer yandan büyük devletleri sakinleştirmek için kanun üstünlüğü ve meşrutiyet yolunda utangaç adımlar atmaya çalıştı. Ancak mukadder son için çok geçti; imparatorluğun dağılması ve çöküşü engellenemedi. Batı'nın açık saldırısına çok daha sonra, 19. yüzyıl ortasında maruz kalan, buna karşılık bu tehdide hızla tepki verebilen Japonya deneyimiyle zıtlığı özellikle vurgulamak istiyoruz.

Bu noktada Avrupa'yla bütünleşmenin yan ürünü bir başka özgül gelişmeye, imparatorlukta ekonomik işbölümünün etnik/dini çizgiler üzerinden oluşmasına ve bunun etkilerine bakalım. 20. yüzyıl başına gelindiğinde, Müslüman/Türk çoğunluğun geçimlik tarımda ve kamu yönetiminde yoğunlaştığı, buna karşılık gayrimüslim azınlıkların (Rum, Ermeni, Yahudi) ticaret, zanaat-küçük imalat (*artisanal manufacture*), inşaat gibi kentsel ekonomik faaliyetlere ve ihracata yönelik ticari tarımda önemli bir paya sahip oldukları görülür. Dolayısıyla imparatorluktan milli devlete sancılı geçiş sürecinin tragedyaları, yol açtıkları derin insani/toplumsal yaralara ek olarak ekonomide telafisi imkânsız hasara neden olmuştur. 1912'yi izleyen 12 yıl içinde Anadolu'da Ermenilerin ve Rumların varlıkları son buldu. Balkanlardan gelen daha küçük Türk muhacir nüfus ise çiftçilerden oluşuyordu. Böylece oluşan devasa beşeri sermaye kaybı, hem ticari tarımda hem kentsel ekonomik faaliyetlerde yaklaşık bir nesil süren ani ve kalıcı üretim düşüşüne yol açtı. 1923 yılında Türkiye ekonomisi Dünya Savaşı arifesindeki Osmanlı ekonomisinden çok daha küçük ve verimsizdir. Nüfus, ekilen tarım arazisi, imalat ve ticaret düşmüştür. Hatta beşeri sermayenin önemli göstergesi okuma yazma oranı 1913'teki %10'un epey altına inmiştir.

Anadolu'nun yaşadığı nüfus depreminin diğer nitel sonucu nispi faktör dağılımında görülür. Sanayileşmenin ilk aşamasındaki ülkelerdeki genel kural "kıt toprak/bol emek" iken, Türkiye'ye Osmanlı'dan miras kalan "kıt emek/bol toprak" özelliği nüfus depremiyle derinleşmiş ve kıt üretim faktörü toprak değil, emek olmuştur. Buna kentsel ticari (Hıristiyan) burjuvazinin sahneden çekilmesinin kırlarda Osmanlı mirası küçük (geçimlik) aile üretimiyle birleşmesinin yarattığı bir başka özelliği ekleyebiliriz. Büyük toprak sahipliği kıyı bölgelerinde ticari tarım yapan büyük çiftlikler ve güneydoğuda geçerli aşiret/feodal ilişkileriyle sınırlıdır; ekilebilir arazinin dağılımında esas gövde küçük köylülüktür. Dolayısıyla Türkiye'de, pek çok benzer ülkeden farklı olarak, sanayileşmeyi başlatmak için gerekli kurumsal reformların yapılmasına direnen güçlü büyük toprak sahipleri oligarşisine karşı mücadele etmek, onların direncini kırmak gereği daha az hissedilmiştir. Mülkiyet yapısının bir başka sonucu, kırsalda geçimlik üretimde düşük verimin neden olduğu yaygın fakirliğe rağmen nispeten daha eşitlikçi servet dağılımıyla yola çıkılmasıdır.

KURULUŞ DÖNEMİ

1923 yılında Cumhuriyet'i kuran siyasi iradenin lider kadrosu imparatorluk ordusunun komutanları milliyetçi subaylardı. Osmanlı'nın son dönemine damgasını vuran reformcu "Jön Türk" hareketini iktidara taşıyan İttihat ve Terakki Fırkası'yla organik bağları vardı. Koalisyonun sivil kanadının karar sürecinde etkisi sınırlı idi. Ayrıca yeni devlet fevkalade ciddi iç ve dış tehditlere maruzdu. Ortaya çıkan siyasi tasavvurda güvenlik mülahazalarının mutlak önceliğe sahip olması, özellikle mevcut (geleneksel, modern-öncesi) toplumun geriliğinin acilen dönüştürülmesi gereken bir zafiyet olarak görülmesi şaşırtıcı değildir. Lider kadrosu içinde temel konularda anlaşma güçlüdür. İlki, Türk milliyetçiliğinin siyasi birlik ve devletin bakiyesi için kritik önkoşul kabul edilmesidir. Diğeri, Batı'yı güçlü kıldığı kabul edilen idari-hukuki yapının en kısa sürede tesis

edilmesi, bir tür "medeniyet sıçramasının" gerçekleştirilmesidir. Yöntem konusundaki ayrışma, Osmanlı mirasıyla daha uyumlu biçimde, öncü kadronun gereğinde güç kullanarak reformları topluma zorlamasını önerenlerin üstün gelmesiyle çözülür. Projenin tasarım ve uygulama sürecine bakınca, siyasi-hukuki-kültürel reformlarda somutlaşan zenginliğe, çeşitliliğe, kararlılığa, berraklığa karşı, ekonomi politikalarına belirsizlik, tereddüt ve yalpalamaların hâkim olduğu derhal göze çarpar.

Kurulan otoriter yönetimde (resmi söylemde "Tek Parti Dönemi") güvenlik ve medeniyet düzeyi eksenlerine tanınan bu ağırlığın ekonomik gelişmelere etkilerine dikkat çekmek gerekiyor. Toplumun muhafazakâr çoğunluğunun geleneksel kültürel kodlarına dokunan reform (inkılap) zincirinin tohumları, Osmanlı'nın son dönemlerinde atılmış olsa da gerçekleşmeleri Cumhuriyet'in ilk yıllarındadır: Latin alfabesi, Batı ölçüleri ve takvimi, Batılı giyim-kuşam kuralları, Batılı medeni kanun ve diğerleri. Reformların başarısı için sivil toplumun, özellikle dini örgütlenmenin denetim altında tutulması kararını da bu çerçevede değerlendirmek gerekiyor: Tevhid-i Tedrisat (eğitimde birlik) kanunuyla başlayan, daha sonra "laiklik" ilkesiyle genelleştirilen uygulamalar. Toplumun küçümsenmeyecek çoğunluğunun kendisini bu "medeniyet" dönüşümünün dışında hissetmesi, reformları benimsemekte zorlanması, hatta onlara tepki duyması şaşırtıcı değildir. Bizi ilgilendiren, İstiklal Savaşı zaferinin getirdiği meşruiyetin ve kuruculara sağladığı siyasi sermayenin bu amaçla kullanılmasının hızlı sanayileşmeyi, gerektirdiği kütlesel ekonomik seferberliğin kaçınılmaz sonucu olan ekonomik sıkıntı ve zorluklar göz önünde tutularak, rejim açısından riskli bir projeye dönüştürmesidir.[11] Medeniyet sıçramasına verilen önceliğin bedeli, hedeflenen öyle olmasa da ekonomik atılımın cılızlığı ile, ekonominin sanki kendi haline bırakılması şeklinde ödenmiştir.

Bu noktada kurucuların ekonomiye bakışını biraz açmakta yarar var. Osmanlı'dan devralınan sadece güçlü ve merkezi devlet geleneği ve reflekslerinden ibaret değildir. Ekonomik faaliyetlerin serbest (başıboş) bırakılmaları halinde devlet nizamına tehdit oluşturabilecek potansiyele sahip oldukları düşüncesi lider kadronun Osmanlı'dan aşina olduğu siyasal ve ekonomik kurumlarla süreklilik taşıyordu. Bu miras ve zihniyet, yarım yüzyıl boyunca, önce doğrudan sonra dolaylı, Türkiye'de iktisat politikası tasarım ve uygulamalarını belirleyen temel zihniyet çerçevesini oluşturdu. Her ne kadar 1980'de köklü bir sistemik tercih değişikliği sonucu Türkiye'nin dışa açık bir piyasa ekonomisine yönelmesinin önü açılmış olsa da, Osmanlı kurumsal mirasının bu yeni serüvende sahneyi tamamen terk etmediğine, kimi zaman hayaletinin kendini hissettirdiğine, kimi zaman ise ete ve kemiğe bürünerek sahneye çıktığına şahit oluyoruz.

Lozan Antlaşması gereği, Cumhuriyet'in ilk beş yılında Osmanlı kalıntısı serbest ticaret ve sermaye hareketleri rejimi yürürlükte kalmıştı. Süre dolunca, 1929 sonbaharında hükümet iç piyasanın yüksek gümrük vergileri ve ithalat kısıtlarıyla korunduğu, sermaye hareketleri ser-

11 Lider kadro içinde sanayileşme konusunda tereddütlerin varlığını hatırlatmalıyız. Rusya'da işçi sınıfı önderliğindeki ayaklanmanın (Ekim Devrimi) başarıya ulaşması, sanayileşmenin bütünleyici parçası (mütemmim cüzü) işçi sınıfını rejimin güvenlik tehditleri sıralamasında üst sıralara yükseltmişti.

bestisinin sonlandırıldığı ve döviz alım satımlarının yeni kurulan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın tekeline verilerek döviz kurunun sabitlendiği yeni ekonomik rejimi açıkladı. Hedef, yüksek gümrük duvarlarıyla korunan bir iç pazarda yerli müteşebbislerin (milli burjuvazi) önderliğinde bir sanayileşmeyi desteklemekti. Araya Büyük Buhran (1930-33 depresyonu) girdi. Bu rejimde özel sektörün umulan gelişmeyi başaramayacağı kısa sürede görüldü.

1932'de Başbakan İnönü'nün Moskova ziyaretinin ardından Sovyetler Birliği'nden sağlanan kredi ve teknoloji desteğiyle devletin acil ihtiyaçlarını karşılamak üzere Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) aracılığıyla devlet önderliğinde sanayileşme uygulaması başladı. Ancak KİT'ler tekstil, şeker, kâğıt, madenler gibi sektörlerle sınırlı kaldı. Türkiye'de devlet eliyle sanayileşme, 1950'lerde dekolonizasyon sonrası kimi üçüncü dünya ülkelerinde görülen "sosyalist planlı kalkınma" uygulamalarının boyutlarına ulaşmadı. Öte yandan 1950'de iktidara gelen Demokrat Parti de "hür teşebbüsçü" söylemine rağmen KİT'leri özelleştirmeye kalkışmadı. KİT'lerin oluşturduğu ekonomik güç siyasal iktidarlar için her zaman kullanışlıydı. KİT'ler ve vergi amaçlı devlet tekelleri dışında kalan çok geniş alan ise devletin kontrolü altında (çoğu zaman da desteğine mazhar olarak) özel sektöre kalıyordu. Ekonomik açıdan dönemin olumlu yanı, sanayileşmenin hukuki, idari ve kültürel altyapısının kurulması yolunda atılan ciddi adımlardır.

İTHAL İKAMESİ *ALLA TURCA*

İkinci Dünya Savaşı'nın müttefikler lehine sonuçlanmasının ve ardından gelen Sovyetler Birliği-ABD rekabetinin (Soğuk Savaş) ciddi siyasi ve jeopolitik çıkarsamaları Türkiye'de yeni bir dönüşümü tetiklemiştir. İlki ve herhalde en önemlisi, 1950 seçimlerini yeni kurulan muhalefet partisinin kazanması ve bu şekilde iktidarın barışçı yoldan el değiştirmesiyle, gücünü yarım yüzyıl koruyan askeri vesayete rağmen (üçü açık ve başarılı, çok sayıda örtük veya başarısız askeri darbe), yavaş da olsa demokratikleşme sürecinin başlamasıdır. Diğeri, coğrafi konumunun Soğuk Savaş askeri planlarındaki değerinin ABD liderliğindeki Batı ittifakında sağladığı özel statünün getirdiği kurumsal bağlardır. NATO'ya, Avrupa Konseyi'ne ve OECD'ye üyelik, AET'yle (AB'nin önceki hali) ortak üyelik (*associate member*) ve başkaları bir ittifakın salt askeri boyutunu aşan, Türkiye'nin Batı medeniyetine çapalanması (*anchor*) anlamına gelen bir gelişme olarak görülmelidir. Bu süreç, Soğuk Savaş'ın bitmesinden önce etkilenmedi fakat son yıllarda yaşananlar, hızla oluşan fay hattında tehlikeli düzeyde enerji birikmesine ve muhtemel kopuşa işaret ediyor.

1950 sonrası hızlı ekonomik ve toplumsal dönüşüm dönemidir. Rekabetçi seçim ortamında siyasi gündemde medeniyet tartışmaları irtifa kaybederken yerlerini ekmek, iş, traktör, yol, içme suyu gibi ekonomik sorunlara bıraktı. Eski seçkinlerden imtiyazlarını geri almaya yönelik (iyi anlamda) popülizmin "ekonomik kalkınma", "hür teşebbüs", "altyapıya yatırım" kavramları siyasi söylemde adeta bir devrime tekabül ediyordu. Aynı anda, Batı ittifakından çok ciddi miktarlara ulaşan askeri ve ekonomik yardım gelmesi dış finansman tahdidini de hafifletiyordu. Dış kaynak sorunu jeopolitik konumun temin ettiği sübvansiyonlarla çözülünce, iç kaynaklarda

geniş çaplı seferberliğe gerek kalmadan, dolayısıyla tetikleyeceği siyasi sorunlara ve risklere de katlanmadan hızlı sanayileşme hamlesi mümkün hale geldi. Türkiye'nin kendisine özgü "dış kaynakla hızlı büyüme" modelini el yordamıyla keşfederek sanayileşmenin ilk aşamasını başlatması 1950'li yıllarda gerçekleşti. Bugün varılan noktayı doğru teşhis açısından çok önemlidir.

Demokrat Parti yönetiminin özel teşebbüse öncelik tanıyan ekonomi anlayışının, temel kurumlarıyla bir rekabetçi piyasa ekonomisi inşasını kapsamadığını belirtmek gerekiyor. 1950'lerin ikinci yarısında, dış kaynak akışlarının yetersiz kalması döviz sıkıntısını tetikleyince hükümet sabit kur rejiminde ısrar ederek savaş dönemi komuta ekonomisi tedbirlerini (Milli Korunma Kanunu) yeniden yürürlüğe koydu. Döviz karaborsası, çift haneli enflasyon, kamu açıkları vb. süreçlerinde döviz tahsis tekelinin siyasi iktidara özel sermaye birikimini teşvik eden kritik bir rant oluşturma ve dağıtma gücü sağladığı ortaya çıktı. Döviz kuru ve dış finansman üzerinden çalışan bu mekanizmanın kurumsallaşması, siyasi otoritenin tüm ekonomik kararları yakından denetlediği dışa kapalı bir komuta ekonomisinin fazla direnç görmeden tesisinin ve uzun ömürlü olabilmesinin temel nedenlerinden biridir. Ekonomiye bakışta farklılaşma komuta ekonomisinde yani rant yaratmakta değildir; rantların kime gideceği (özel teşebbüs ya da devlet) konusundadır.

"İthal ikamesiyle sanayileşme" kalkınma iktisadı literatüründe ayrıntılı şekilde incelenmiştir. Öncelikli politika aleti yüksek koruma duvarları ile ithalatın kısıtlanmasıdır. Hedef, devletin uyguladığı politikalar sayesinde sermaye birikiminin ilk aşamasında ekonomiyi küresel piyasaların zorladığı uluslararası uzmanlaşma ve işbölümü mekanizmasının dışına çıkartmak, böylece yatay ve dikey bütünleşmeye sahip modern sanayi sektörünün temellerini atmaktır. Piyasanın işleyişinin kısıtlanması devletin sanayileşmeyi destekleyecek makro politikalara (para-kur ve maliye politikaları) ek olarak kaynak tahsislerine ve fiyatlara da doğrudan müdahalesini, yani dışa kapalı bir "komuta ekonomisinin" (*command economy*) kurulmasını gerektirir. "İthal ikamesi" stratejisinin sanayileşmenin ilk aşamasında başarı ihtimali yüksektir. Buna karşılık kurulan ekonomik yapının ciddi dengesizliğe gebe önemli bir açmazı vardır: Yüksek gümrük duvarları arkasında dış rekabetten korunan sanayi kesimimin ihracat potansiyeli yoktur. Kurulan sanayinin bizzat kendi ihtiyaçları için gerekli dövizi üretme konusundaki aczi, modeli başarılı olduğu ölçüde sorunlu kılar. İlk aşama sonrasında "ithal ikamesiyle büyümenin hızı, bulunacak dış kaynak[12] miktarıyla sınırlanır.

Türkiye sanayileşmenin ilk aşamasını 1960'ların ikinci yarısında tamamlamış, yani geleneksel tarım ürünleri ihracatı ve jeopolitik borçlanmayla sağlanabilen döviz miktarı ekonominin hızlı büyüme için gerektirdiği mamul ve hammadde ithalatını karşılamakta yetersiz hale gelmişti. Bu yıllar, Doğu Asya'da sanayi ürünleri ihracatını teşvik ederek farklı bir sanayileşme modelini ("ihracata yönelik sanayileşme") uygulayan ekonomilerin (Tayvan, Kore) başarılı performansının da ortaya çıktığı dönemdir. Bu çerçevede, 1969 seçimlerinin ardından kurulan ikinci Demi-

12 Küçük ekonomiler için yeterli olabilecek sanayi dışı kesimlerin hizmet (turizm) ya da faktör (işçi dövizleri) ihracatı büyük (büyükçe) ekonomiler için marjinaldir; mutlaka dış borçlanma gerekir.

rel hükümetinin sanayi ürünleri ihracatını desteklemek üzere düşük değerli kur ve teşvik/vergi önlemlerini içeren bir ekonomi paketini devreye sokması, içe dönük sanayileşme politikalarında ilk düzeltme (*modification*) arayışıdır. Yakın tarihin ihmal edilen bu yön değişikliği hamlesi dönemin siyasi çalkantıları içinde (12 Mart 1971 darbesi) maalesef kısa sürede terk edildi. "Dışa kapalı komuta ekonomisinin" tasfiyesi için sonraki on yılda ekonomi dışı şokların da katkısıyla (Kıbrıs, petrol fiyatları, sol-sağ çatışması) döviz krizleri, yüksek enflasyon, düşük büyüme gibi yakın tarihin en kötü performansının yaşanması gerekiyormuş.[13]

1980 ve sonrasına geçmeden önce, anlatılan iktisat politikası çerçevesi ile enflasyon (fiyat istikrarı) arasındaki ilişkiye eğilmek istiyoruz. Savaş yıllarının (1940-45) istisna koşulları bir kenara bırakılırsa, Türkiye'nin enflasyonla tanışması 1950'ler ortasında, o devir için çok yüksek algılanan %20'ye varan fiyat artışlarıyla gerçekleşti. Gerisinde, hedeflenen hızlı büyüme için gerekli dış kaynağın bulunamaması sonucu ortaya çıkan ödemeler dengesi krizi yatıyordu. Aynı mekanizmanın özü değişmeden bugüne kadar süregeldiğini, Türkiye'de enflasyonun ve dış finansmanın tarihçelerinin birebir örtüştüklerini söyleyebiliriz. İç kaynak seferberliği yerine dış finansmanı ikame eden sanayileşme anlayışı dış kaynak akışında duraklama halinde büyüme ile enflasyon arasında bir tercih yapmak zorundadır. Büyümede ısrar edilmesi halinde oluşan döviz yetersizliği, döviz kurunu ve oradan fiyatlar genel seviyesini hızla daha üst düzeylere tırmandırır. Türkiye ekonomisinin son 50 küsur yılına damgasını vuran iki temel makro dengesizlik, dış açıklar ve enflasyon, dış kaynakla büyüme tercihinin tahterevalli misali biri inip diğeri çıkan iki farklı tezahürü olarak görülmelidir.[14]

AÇIK EKONOMİYE SANCILI GEÇİŞ

Türkiye 1980'li yıllara ekonomideki yangını söndürmeyi amaçlayan IMF destekli bir istikrar paketiyle (24 Ocak) adım attı. Ardından gelen askeri darbenin (12 Eylül) sürece katkısı paketin istikrar boyutuyla sınırlıdır; ekonomik yapıyı değiştirecek hamleler için 1983 seçimlerinde ANAP'ın iktidara gelmesi beklenecektir. Özal reformlarının öncelikli hedefi, sürdürülmez dış dengesizliğe kalıcı çözüm getirmek, böylece kaynak dağılımında komuta ekonomisi uygulamalarını bırakıp yerine piyasa (fiyat) mekanizmasını tesis etmektir. Kritik karar, dış ticaret dengesini sağlayacak temel politika aracı olarak döviz kurunun seçilmesi, yani aşırı değerli TL'den düşük değerli TL'ye geçilerek (rekabetçi kur) bir yandan sanayi ürünleri ihracatı teşvik edilirken diğer yandan ithalat üzerindeki idari kısıtlamaların işlevini kaybetmesidir. Komuta ekonomisinin can damarı böylece kesilince gerisi çorap söküğü gibi gelmiştir. İzleyen birkaç yıl içinde Türkiye'nin sanayi ürünleri ihracatında gerçekleşen büyük artışlar, yeni politika kümesinin ekonomiyi dışa açmakta yani iki temel makro dengesizlikten birini düzeltmekte çok başarılı olduğunu açıkça

13 1970'lerin sonunda Türkiye'de ihracatın ve ithalatın milli gelire oranı, sırası ile, %4 ve %11'dir. Türkiye, nüfus, kişi başına gelir, doğal kaynak stoku, vs. kontrol edildikten sonra dünyanın dışa en kapalı (dış ticaretin milli gelirdeki payı en düşük) ülkelerinden biridir.

14 1979 sonunda yıllık enflasyon (TÜFE) %80'e ulaşmıştı. Yıl içinde %140'a kadar tırmandıktan sonra 1980'i %85'le bitirdi.

göstermektedir. Buna karşılık, aynı dönemde diğer temel makro dengesizliğin kronikleştiğine ve ekonominin fiyat istikrarından giderek uzaklaştığına dikkat çekelim. Demek ki, Türkiye bir makro dengesizliğin (dış açık) bir başka makro dengesizlik yaratarak (enflasyon) düzeltilmesi yolunu seçmiştir. Yukarıda "tahterevalli" demiştik; makro dengesizlikler arası ikame mekanizması iyi kavranmalıdır.

1989'da Türk Parasını Koruma mevzuatında yapılan değişiklikle sermaye hareketlerine serbestlik tanınması (konvertibilite) son 40 yılın en kritik iktisat politikası tercihidir. Türkiye ekonomisinin, sadece dün ve bugün değil, gelecekte de iktisat politikası çerçevesi üzerinde daha çok etki yapan başka karar tahayyül etmek zordur. Özal'ın konvertibiliteye geçme nedenleri, hedefi, mantığı, vs. bizi burada ilgilendirmiyor; sonuçlarına bakıyoruz. Doğru teşhis 1990'da Dani Rodrik tarafından konmuştu.[15] Fiyat istikrarı sağlanmadan sermaye hareketlerinde serbestliğe gidilmesinin iktisat politikası açısından mahzurları iyi bilinir. Biri, ekonominin belki de en önemli nominal çapası olan döviz kurunda oynaklık ve dalgalanmaların zaten tehlikeli sularda dolaşan enflasyona getireceği şoklardır. Diğeri ekonomik aktörlerin yüksek enflasyona karşı koruma çabalarının yaygın para ikamesine (dolarizasyon) yol açması, böylece ülke parasının yerleşiklerin saldırılarına açık hale gelmesidir. Türkiye ekonomisinin 1990'lardaki yetersiz performansının geri planında bunlar yer alır. Makro dengesizlikler bir yana, AB ile Gümrük Birliği'nin 1996'da fiilen başlaması Türkiye'nin dışa açık piyasa ekonomisine geçiş sürecinin tamamlanması olarak görülebilir.

21. yüzyıla girerken Türkiye'nin ekonomisinin makro görünüşü ilginçtir. Geçmişe damgasını vuran iki temel makro dengesizlikten dış açık sorunu düzelmiş, ama fiyat istikrarı hızla bozularak enflasyonu tehlikeli sulara taşımıştır. 1999 sonunda IMF destekli "döviz kuruna dayanan dezenflasyon" (*exchange rate based disinflation)* programıyla başlayan, geçirilen yol kazası (2001 krizi) sonrasında "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" ile devam eden politikaların hedefi, ilkini bozmadan ikincisini düzeltmekti. Maalesef evdeki hesap çarşıya uymadı. 2003 sonrasının yüklü reform gündemine ve olumlu dış koşullarına rağmen uygulanan makro politikalar TL'nin hızla değer kazanmasını ve dış açıkların hızla rekor düzeylere tırmanmasını engelleyemedi. 1980'lerde dış dengenin enflasyon pahasına düzeltilmesinin tersi 2000'lerde yaşandı, enflasyonla mücadele dış açığı büyütmek pahasına yapılabildi. Bu eğilime 2008'de küresel mali krize karşı genişletici makro politika tepkisi de eklenince 2010'ların başında dış açık tekrar sürdürülemez düzeye tırmandı. İntizamlı düzeltmeyi sağlamak amaçlı talebin dengelenmesi politikaları kısmi ve yetersiz kalıp terk edilince, 2010'ların sonunda iki temel makro dengesizliği eşanlı tetikleyen mekanizmalar devreye girdi. Ekonomiyi bugünkü tehlikeli ortama taşıyan sürece doğru teşhis konulması gerekiyor.

15 Rodrik, D. (1990). Premature Liberalization, Incomplete Stabilization: the Ozal Decade in Turkey. *NBER* Working Paper Series No. 3300.

ÇIKMAZA DOĞRU

2018 yılı Türkiye'nin siyasal ve ekonomi tarihine büyük olasılıkla kritik bir dönüm noktası olarak geçecektir. Siyasetle başlayalım. 2018 Haziranı'nda yapılan seçimlerde Recep Tayyip Erdoğan, mutlak yürütme yetkilerine ve son derece geniş yasama yetkilerine sahip cumhurbaşkanlığı makamına yerleşti, Cumhur İttifakı da (AKP-MHP) TBMM'de çoğunluğu kazandı. Böylece Türkiye, daha sonra "tek adam rejimi" olarak adlandırılacak yeni bir yönetim sistemine geçmiş oldu. 2018, ekonomi cephesinde konut kesiminde büyük bir çöküşün yaşanmasıyla ekonomik büyümenin hızla düşüşe ve işsizliğin de artışa geçtiği yıldır. 2018-2021 döneminde ortalama yıllık büyüme oranı %4'te kaldı. Önceki dönemin (2010-2017) %7'yi aşan ortalama yıllık büyümesiyle karşılaştırıldığında bu rakamın çok düşük kaldığı açıktır.

2018 sonrası, aynı zamanda Cumhurbaşkanı'nın Merkez Bankası başta olmak üzere kamu bankalarına ve diğer ekonomi kurumlarına açıktan, özel kesime de dolaylı müdahalelere başladığı dönemdir. Bu müdahaleler ve icat edilen yasal ya da fiili kurallar, ekonomi yönetimine ve kurumların sorumlu oldukları politikalara olan güveni büyük çapta erozyona uğrattı. Bu bağlamda döviz kurunu savunmak için döviz rezervlerini eriten Merkez Bankası, bu tükenmişliğin oluşturduğu büyük riski göz ardı ederek Cumhurbaşkanı'nın talimatıyla politika faizini indirmeye başladı. Beklenebileceği gibi, önce döviz kuru, peşi sıra enflasyon adeta zincirlerinden boşanarak hızla tırmanışa geçti. Bir diğer endişe verici gelişme de TL'deki ciddi nominal ve reel değer kaybına rağmen ekonomik büyümenin ancak yüksek cari açıklar pahasına gerçekleştiği tehlikeli konjonktürün geri gelmesi oldu.

Türkiye ekonomisinin günümüzde karşı karşıya kaldığı yakıcı sorunların oluşmasında, iktidarın dışa açık piyasa ekonomisinin asli ilkelerine ve kurumlarına yönelik ideolojik karşıtlığının kaçınılmaz olarak dayattığı tercihlerin ve politikaların sorumluluğu yadsınamaz. Bu tercih ve politikaların Türkiye ekonomisini çıkmaz bir yola sürüklediği kanaatindeyiz. Türkiye ekonomisi bu çıkmazdan çıkmanın yolunu eninde sonunda bulacaktır. Ancak özellikle iç ve kısmen de dış siyasette muhtemel gelişmeler, tahmin ufkunda öylesine belirsizlik yaratıyor ki, çıkış yolunun ne kadar zamanda ve hangi bedeller ödenerek bulunacağını kestirmek adeta imkânsız hale geliyor.

Rudiger Dornbusch'un ünlü gözlemini hatırlatalım: "Kriz daima beklediğinizden çok daha geç gelir, ama gelince beklediğinizden çok daha hızlı gelir." Türkiye ekonomisini muhtemelen sert bir iniş bekliyor. Bu sert inişin ekonomik ve sosyal bedelini her zaman olduğu gibi geniş toplum kesimleri ödeyecektir. Ancak siyasi bedelini mevcut iktidarın mı, yoksa gelecek seçimleri kazandığı takdirde yeni iktidarın mı ödeyeceği de belirsizdir. Kitapta yer alan analizlerin, değerlendirmelerin, yorum ve tartışmaların Türkiye'nin sıkıştığı zor durumdan çıkış yolunu bulmasına yardımcı olmasını umut ve temenni ediyoruz.

BÖLÜMLER VE YAZARLARI

Sıra kitapta yer alan on bölümün ana tema ve vurguları ile yazarlarından kısaca söz etmeye geldi. On bölümden sekizinin ilk versiyonları *Crossroads*'ta yer aldı. Bunlar son gelişmeleri de

yansıtacak şekilde yeniden ele alındı. Diğer iki bölüm, "Türkiye'nin Enflasyon Tercihleri" ve "Türkiye'de Bankacılıkta Siyasetin Rolü" bu kitap için yazıldı.

Birinci bölüm, "1980'den Günümüze Türkiye'de İktisat Politikaları, Kurumsal Değişim ve İktisadi Büyüme", Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyeti iktisat tarihinin önde gelen uzmanlarından Şevket Pamuk tarafından yazıldı. Pamuk, bu dönemin biri 1980'de, diğeri 2001'de başlayan iki uzun döngüden oluştuğunu savunuyor. Analiz Türkiye özelinde ekonomik ve siyasal alanların karşılıklı bağımlılıklarını ve etkileşimlerini gözler önüne seriyor. Bölümde, farklı iktisat politikalarının yürürlüğe girdiği döngülerde umulanla gerçekleşen arasındaki tutarsızlıklara, özellikle de devletin ekonomik gelişmelerde oynadığı önemli role dikkat çekiliyor. Köklü sistemsel değişikliklere yön veren teorik modelin, pasif ve tali rol öngördüğü devletin yaptırım gücünü kullanarak ekonomide kimin kazanıp kimin kaybedeceğini belirlemeye devam ettiği vurgulanıyor.

İkinci bölüm, "Türkiye'de Yüksek ve Düşük Kaliteli Büyüme: Sebepler ve Sonuçlar", kurumsal iktisada katkılarına yukarıda değindiğimiz Daron Acemoğlu ve makroekonomik analizleriyle temayüz eden Murat Üçer tarafından kaleme alındı. Yazarlar, karşılaştırmalı yaklaşımla kurumsal gelişme ile ekonomik büyümenin sürdürülebilirliği ve kalitesi arasındaki uzun dönemli ilişkilere odaklanıyor. "Düşük kalite" büyümeyi tüketim, kredi ve kamu harcaması sürüklüyor, üretkenlik ve teknoloji kullanımını teşvik eden yatırımlar geri planda kalıyor. Mutlaka sürdürülebilirlik sorunları çıkıyor ve süreç krizlerle sonuçlanıyor. "Yüksek kaliteli" büyüme (paylaşılan büyüme) verimlilik artışlarından kaynaklıyor ve meyvelerinden toplumun çoğunluğu yararlanıyor. İkisi arasındaki temel farkı ekonomik ve siyasi kurumların kalitesi belirliyor. Bölüm, Türkiye'de başarılı ve başarısız büyüme deneyimleri ile kurumsal gelişmeler arasındaki ilişkilere ışık tutuyor.

Üçüncü bölüm, "1980 Sonrası Türkiye Ekonomisinde Verimlilik, Kaynak Tahsisi ve Yapısal Değişim", önde gelen iki büyüme iktisatçısı İzak Atiyas ve Ozan Bakış tarafından yazıldı. Bölüm ayrıntılı bir "büyüme muhasebesi" ile farklı alt dönemlerde ekonominin geneli ve sektör düzeyinde sermaye, emek, beşeri sermaye ve toplam faktör verimliliğine bakıyor. Toplam faktör verimliğinde görülen şaşırtıcı dalgalanmaların saptanması ve inşaat kesimi büyümesinin analizi ilgili literatüre önemli katkılarıdır. Ayrıca büyüme muhasebesine aşina olmayan okurlar için kolay anlaşılabilir bir özet de yer alıyor. Türkçe yayın için dönemsel ve sektörel büyüme performans analizleri daha titiz bir şekilde hazırlanmış yeni verilerle kısmen düzeltilmiş ve günümüze taşınmıştır. Revizyonun niteliksel bulgu ve yorumları değiştirmediğini de belirtmek isteriz.

Dördüncü bölüm, "Finansal Çevrimler Işığında Türkiye Ekonomisi Yol Ayrımında mı?" finansal alanda çalışmalarıyla kamuoyunda tanınan Ege Yazgan tarafından yazıldı. Modern ekonomilerde, gelir ve istihdam verileri ile kolay ölçülen büyüme çevrimlerinden farklı olarak, kredi ve varlık balonları gibi karmaşık süreçleri kapsayan finansal çevrimlerin (*financial cycles*) tanımlanması ve analizi, özellikle 2008 krizi sonrasında gündeme geldi. Bu öncü çalışma, Türkiye'de son finansal çevrimin nedenlerini ve seyrini gelişmiş (*state-of-the-art*) ekonometrik yön-

temlerle tespit ediyor. Bölüm, özellikle büyüme çevrimi ile finansal çevrim arasındaki karşılıklı etkileşimi irdeleyerek 2018'de yaşanan resesyonun nedenleri ve sonuçları ile finansal tahditlerin bankaların ve reel kesimin davranışlarına etkilerini anlamaya çalışıyor.

Beşinci bölüm, "Türkiye'nin Enflasyon Tercihleri" dört yazarlı: Refet Gürkaynak, Burçin Kısacıkoğlu, Sang Seok Lee ve Alp Şimşek, parasal iktisadın önde gelen uzmanlarıdır. Çalışma, 2001 sonrasında kısıtlı bir dönem hariç 30 yılı aşan yüksek enflasyon sorununu açıklamayı hedefliyor. Enflasyonu belirleyen faktörleri tekniğine girmeden anlatan genel teorik bir çerçeveyle başlıyor. Düşük enflasyon için talep ve beklentilerin kontrolünün elzem olduğu, Merkez Bankası'nın üzerinde başka yönlerde baskı olmaması gerektiğini söylüyor. Maliye politikası, finansal istikrar ya da siyaset kökenli baskılara bakarak, alt dönemlerde bunların Merkez Bankası'nın elini bağlayıp enflasyonu yükselttiğini, baskıların olmadığı dönemde ise enflasyonun denetlendiğini gösteriyor. Bu anlatı, Türkiye'de enflasyonun dışsal etkenleri değil, doğrudan iktisat politikası tercihlerini yansıttığını, dolayısıyla enflasyonda kalıcı bir düşüşün mümkün olduğunu, fakat sadece Merkez Bankası eliyle yapılamayacağını ortaya koyuyor.

Altıncı bölüm, "Türkiye'de Bankacılıkta Siyasetin Rolü", uygulamadan geldiği için sektörü içeriden tanıyan banka kökenli Cihat Tokgöz tarafından yazıldı. Ekonomik sistemin en önemli parçalarından biri olan bankacılığı devlet-bankacılık-ticaret ilişki ağı içinde ele alıyor. Devletin hem ticaret hem de bankacılıkta hem düzenleyici hem de aktif olarak var oluş şeklinin ve özel sermayenin devlete karşı yeterli seviyede dengeleyici bir güç oluşturamamış olmasının sonucu olarak siyasetin bankacılık sektöründe neden olduğu yapısal problemlere dikkat çekiyor. Makale günümüzde bankacılık sektöründeki yapısal sorunları ve sektörün gittiği yönü tespit ederken, aslında bu problemlerin siyasi tercihler sonucu tarihsel olarak kendini tekrar etmiş olduklarını ve daha sonra bunları aşmak için uygulamaya sokulan tedbirlerin de neden işe yaramadığını tartışıyor. Gelecek dönem reform önerilerine ışık tutmaya çalışıyor.

Yedinci bölüm, "Türkiye Ekonomisinde Yapısal Dönüşüm ve Gelir Dağılımı", Türkiye ekonomisi üzerine çalışmalarıyla tanınan Öner Günçavdı ve Ayşe Aylin Bayar tarafından yazıldı. Makalede, dışa açık piyasa ekonomisine geçişin içerdiği yapısal dönüşüm ve gelir dağılımı etkileri inceleniyor. "Ticarete konu olan ve olmayan sektörler" ayrımı öne çıkıyor. Önce popülist politikaların yarattığı "erken sanayisizleşme" (*premature deindustrialization*) açıklanıyor. Ardından Türkiye'nin özgül koşullarında yapısal dönüşümün yol açtığı ortalama gelir grupları arasında gelir farklılaşması ve grup içi eşitsizliklerin evrimi ve nedenleri araştırılıyor. Başlıca gelir eşitsizliği ölçütü Gini katsayısında dönem boyunca görülen iyileşmenin ve ekonomik büyümenin kapsayıcılığının göreli olarak düşük kaldığı vurgulanıyor.

Sekizinci bölüm, "Türkiye İşgücü Piyasasının Evrimi ve Yapısal Sorunları", konunun önde gelen uzmanları Seyfettin Gürsel ve Gökçe Uysal tarafından hazırlandı. Türkiye'de 2005'ten günümüze işsizlik döngülerindeki yüksek dalgalanmanın nedenleri işgücü piyasasına özgü karmaşık dinamiklerin ışığında analiz edilerek önemli sorulara bu bölümde cevap aranıyor: Verimliliğe dayalı büyüme döneminde işsizlik neden durağan seyretti? Küresel kriz sırasında işsizlikte

yaşanan ani ve sert artış nereden kaynaklandı? Krizi izleyen ve 2018'e kadar devam eden yüksek büyüme ve yüksek istihdam artışı yıllarında işsizlikte neden artış yaşandı? 2020'de pandemi neden işgücü piyasasında karmaşaya yol açtı? Ek olarak, işgücü piyasasının başlıca yapısal sorunları mercek altına alınıyor. Kadınların işgücüne katılımı, yüksek öğrenimli kadınlarda yükselen işsizlik ve işsizliğin bölgesel dağılımında görülen devasa eşitsizlikler tartışılıyor.

Dokuzuncu bölüm "Türkiye'nin Avrupa Birliği Üyeliği Neden Çöktü? Bundan Sonra Ne Olur?", alanın en yetkin uzmanlarından Cengiz Aktar tarafından yazıldı. Tarihsel süreçte Türkiye-Avrupa Birliği arasında 1963 yılına geri giden tarihsel ilişkilerin kapsamlı bir analizi ve yorumu bu bölümde yer alıyor. İlişkilerin eskiye gitmesine rağmen Gümrük Birliği anlaşması ancak 1995'te imzalanmış, koşullu tam üyelik müzakerelerinin başlaması için 2005 beklenmişti. Bu dramatik öykünün ayrıntıları makalede anlatılırken, AB sürecinin hukuk devletini ve demokrasiyi sıçratan reformlara katkısı ve daha önemlisi, bu tarihi fırsatın heba edilmesinde iki tarafın sorumluluğu hatırlatılıyor. Sonuçta, kitabın başlığı "çıkmaz yol" bağlamında tam üyelik perspektifinin fiilen kaybolmasının "AB çapası" olarak adlandırılan siyasi ve ekonomik istikrar, güven ve meşruiyet kaynağını akamete uğrattığı vurgulanıyor.

Onuncu ve son bölüm, "Kalkınma Perspektifinden Önümüzdeki 10 Yıl", kamuoyunun yakından tanıdığı iktisat yorumcusu Atilla Yeşilada tarafından hazırlandı. Türkiye ekonomisi önümüzdeki yıllarda nasıl bir seyir izleyebilir? Çıkmaz yoldan dönüş yapabilir mi? Belirsizliklerin zirveye tırmandığı bir dönemde gelecek hakkında tahmin yapmak cesaret isteyen çok zor bir uğraş. Bölüm, Türkiye'nin ekonomik gelişme karnesinden yola çıkarak siyasi rejim ve birikmiş ekonomi sorunlarını iki temel senaryoda özetliyor. Biri mevcut rejimin sürmesi; diğeri yeni iktidar ve demokrasi talebinin yükselmesi. İlkinde on yıl sürecek bir gerileme dönemi öngörüyor. İkincisinde karşılaşılacak sorunları saptıyor ve çözüm önerileri getiriyor. Bunların dışında başka senaryoları da değerlendirerek muhtemel gelişmelere ışık tutmaya çalışıyor.

1

1980'den Günümüze Türkiye'de İktisat Politikaları, Kurumsal Değişim ve İktisadi Büyüme*

ŞEVKET PAMUK

GİRİŞ

1960'ların başından 1970'lere kadar Türkiye'nin temel iktisadi kalkınma stratejisi ithal ikamesi yoluyla sanayileşmeydi (İİS). O dönemde birçok gelişen ülkede olduğu gibi, Türkiye'nin büyük iç pazarı uluslararası rekabetten korunuyordu. Türkiye'nin neoliberal politikalar ve kurumlarla tanışması, 1970'lerin sonundaki ağır ekonomik krize yanıt olarak, Ocak 1980'de IMF'nin de desteğiyle devreye sokulan yeni politika paketiyle başladı. Daha piyasa odaklı politikaların kabul edilmesiyle birlikte, o yıllarda birçok gelişen ülkede olduğu gibi, İİS stratejisi terk edildi. Yeni dönemin en önemli politika değişiklikleri dış ticaretin giderek serbestleşmesi, sanayi ürünleri ihracatına yapılan vurgu, küresel sermaye akışlarına uygulanan kısıtlamaların kaldırılması ve kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesiydi. 1995'te Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği Antlaşması'nın imzalanması da sanayi ürünleri ihracatına ek destek sağladı.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki onyıllarda dünya ekonomisinin işleyişine ilişkin kurallar ve kurumlar 1944 yılında toplanan Bretton Woods uluslararası konferansında belirlenmişti. Bretton Woods'un yönetilen kapitalizm modeli sabit kur rejimi, uluslararası sermaye hareketlerine uygulanan sınırlamalar ve korumacılık konusundaki esnek tavrı sayesinde ülke ekonomilerine iktisat politikalarının uygulanmasında daha fazla özerklik tanımıştı. Bretton Woods düzeninin büyük bir bölümünün 1971 yılından itibaren sona ermesinden sonra şekillenmeye başlayan neoliberal dönemin kuralları ise gelişen ülkeler için daha sert ve katı oldu. IMF, Dünya Ticaret Örgütü ve Avrupa Birliği gibi bölgesel ticaret blokları tarafından uygulananan kurallar, dış ticaret, uluslararası sermaye hareketleri, sanayileşme, devlet müdahaleciliği ve teknoloji transferi gibi pek çok temel alanda gelişen ülke iktisat politikalarının manevra alanını daraltti, gelişen ülkelerin iktisat politikaları üzerinde önemli kısıtlar oluşturdu (Rodrik, 2011).

(*) Daha önceki metinleri okuyarak değerli yorumlar yapan kitabın editörleri Asaf Savaş Akat ve Seyfettin Gürsel'e ve İngilizce metni Türkçeye çeviren Hande Koçak Cimitoğlu'na teşekkür ederim. Bu Türkçe metin, çeviriden sonra yazar tarafından gözden geçirilmiş ve güncellenmiştir.

Bu bölümde, Türkiye için 1980 sonrasında dünya ekonomisinin işleyiş kurallarının getirdiği sınırlamalar ortamında, ülke içindeki siyasetin yeni iktisat politikaları ve kurumlarıyla karşılıklı etkileşimi ve daha genel olarak ekonomi ve siyaset arasındaki karşılıklı etkileşim ele alınacaktır. Yeni iktisat politikaları ve yeni kurumların benimsenmesi bu hikâyenin yalnızca başlangıcını oluşturuyordu. Benimsenmeleri onların değişmeden kalacağı anlamına gelmiyordu. Birçok gelişen ülkede olduğu gibi, Türkiye'de de yeni politikalar, kurumlar ve ekonominin gidişatı iç siyaset açısından da önemli sonuçlar doğurdu. Öte yandan iç siyasetteki istikrar ve istikrarsızlık döngüleri yeni ekonomik politikaların zamanlaması ve kapsamında belirleyici olmakla kalmadı, aynı zamanda ekonominin performansını da etkiledi.

Bu makalede aynı zamanda Türkiye'de hükümetlerin neoliberal veya piyasa odaklı iktisat politikaları ve kurumları benimsemesinin 1980 yılından bu yana iki ayrı döngü (*cycle*) halinde gerçekleştiğini göstereceğiz. Bu döngülerden ilki 1980'de, ikincisi ise 2001'de başladı. Her iki döngü de iktisadi ve siyasi kriz dönemlerinde, IMF'nin ve diğer uluslarası kurumların işbirliğiyle başladı. 1980'den günümüze kadar ülke ekonomisinin küresel ekonomiyle ilişkilerini ilgilendiren yeni iktisat politikaları ve kurumlara –bunların en önemlileri, dış ticaretin serbestleşmesi, ihracat vurgusu ve uluslararası sermaye hareketlerindeki kısıtlamaların kaldırılmasıydı– pek dokunulmadı. Gümrük Birliği'yle birlikte, bu politikalar Türkiye ekonomisinin dünya ekonomisiyle daha güçlü bütünleşmesinin önünü açtı. Buna karşılık, ülke içi ekonominin işleyişini ilgilendiren birçok yeni politika ve kurum, 1980'den bu yana sık sık değiştirildi. Bu nedenle ülke içi ekonominin işleyişini ilgilendiren alanların pek çoğunda uzun dönemli sonuçlar, 1980 yılında yeni iktisat politikaları ve kurumlardan beklenenlerden çok farklı gelişti. Yeni iktisat politikalarının teorideki amaçlarıyla uygulama arasındaki farklılıkların belki de en çarpıcı olduğu alanlardan biri de devletin ekonomideki rolüyle ilgiliydi.

İİS döneminin müdahaleci modelinde, devlet döviz gibi kıt kaynaklarını tahsis ederek ve sık sık kimlerin kazanacağına karar vererek, ekonomide temel bir rol oynamıştı. 1980'de Washington Mutabakatı politikalarının kabul edilmesiyle, devletin ekonomideki rolünün azalacağı ve eski müdahaleci rolünün ortadan kalkacağı iddia edilmişti. Yeni dönemde dış ticaret ve uluslarası sermaye hareketleri üzerindeki engel ve denetimlerin çoğu kaldırıldı. Ayrıca sektör tabanlı politikalar dahil olmak üzere sanayi faaliyetleri için öngörülen destek tedbirlerinin çoğunun kapsamı daraldı ve bir bölümü yürürlükten kaldırıldı.

Ancak 1980 sonrasında yeni bir iktisadi modelin benimsendiğinin ilan edilmesi ve görünürde izlenen yeni iktisat politikaları, ekonomide tümüyle yeni bir döneme girildiği anlamına gelmedi. 1980 öncesinde Türkiye'nin, toplumsal yapısından, siyasetinden ve siyasetin ekonomiyi etkileme biçimlerinden gelen özellikleri, 1980 sonrasında da etkili olmaya devam etti. İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki onyıllarda yaşanan toplumsal gerginlikler, kutuplaşmalar, siyasi bölünmeler, hukuk devletinin gerçek anlamda kurulamayışı, siyasetin işleyişine ve siyasetin ekonomiyi etkileyişine ilişkin yazılı olmayan kurallar, 1980 sonrasında sürdü. 1980 öncesinde sık sık yaşanan askeri darbeler ve silahlı kuvvetlerin siyasi yaşamdaki ağırlığı, siyasi iktidarların

ekonomiyi yönlendirme ve kullanma yöntemleri, siyasi istikrarsızlıklarla birlikte gelişen iktisadi dalgalanmalar ve krizler, kimi değişikliklerle birlikte 1980 sonrasında da devam etti.

1980 öncesiyle sonrası arasındaki en önemli sürekliliklerden biri de devletin ekonomideki yeriyle ilgiliydi. Aradan kırk yıldan fazla süre geçtikten sonra bakıldığında, devletin ekonomideki belirleyici rolünün 1980 sonrasında azalmadığı, aksine güçlü biçimde sürdüğü açıkça görülüyor. Oysa 1980 yılında daha farklı bir iktisadi modele geçilirken, devletin ekonomideki yerinin de değişeceği iddia edilmişti. Bu makalenin ilerleyen bölümlerinde, 1980 sonrasında devlet ile özel sektör ilişkisinde bazı önemli değişimler yaşanmakla birlikte, devletin ekonomide kazananları belirleme konusunda büyük bir güce ve seçme yetkisine sahip olmaya devam ettiğini vurgulayacağız. Devlet müdahaleciliği sanayileşme ve iktisadi gelişme sürecinde önemli katkılar yapabilir. Ancak Türkiye'de devlet müdahaleciliği iktisadi gelişme açısından her zaman olumlu sonuçlar vermedi. Devlet müdahaleciliği siyasi hedeflere yönelirken, eğitim, sanayileşme, teknoloji ve verimlilik gibi uzun vadeli hedefler göz ardı edildi.

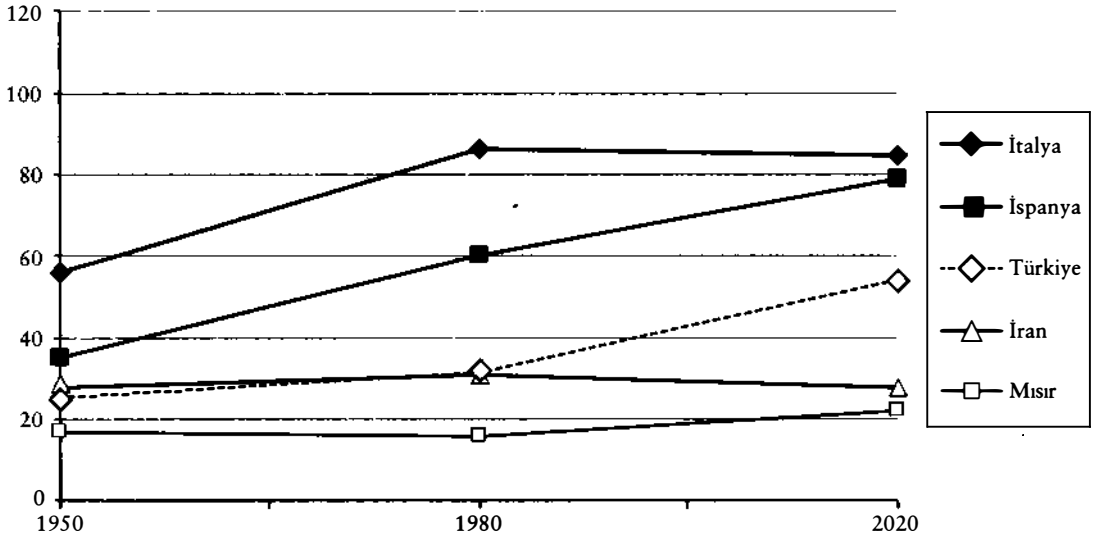
1980'DEN GÜNÜMÜZE İKİ DÖNGÜ

Türkiye'nin 1980 sonrasındaki büyüme sicilini özetleyerek başlayalım. Türkiye nüfusu, 1980 yılında 44 milyon iken, 2020'de 84 milyona çıktı. Kişi başına gelir de aynı dönemde yaklaşık %2,7 yıllık ortalama hızla artarak yaklaşık 3 katına çıktı (**Tablo 1.1**). Türkiye'nin bu 40 yıllık dönemdeki ortalama büyüme hızı Latin Amerika, Afrika ve Ortadoğu bölgelerinden daha yüksek oldu ama Doğu, Güneydoğu ve Güney Asya'dakilerin ve bu arada Güney Kore, Çin ve Hindistan'ın büyüme hızlarının gerisinde kaldı. Gelişen ülkelerin tümü için ortalama büyüme hızı, ülkelerin nüfusuyla ağırlıklandırılarak hesaplandığı için, son 40 yılda Türkiye'nin ortalama büyüme hızı gelişen ülkelerin ortalamasının altında kaldı. Buna karşılık aynı dönemde Türkiye'de kişi başına gelirin ortalama artış hızı gelişmiş ülkeler ortalamasının üzerinde gerçekleşti.

Türkiye'ninkine benzeyen nüfus büyüklüklerine sahip, ikisi Güney Avrupa ve ikisi Ortadoğu'da bulunan dört ülkeyle yapılacak bir diğer karşılaştırma, Türkiye'nin 1980'den sonraki büyüme sicilinin daha iyi anlaşılmasını sağlayabilir. **Şekil 1.1**'de görüldüğü gibi, Güney Avrupa'da İtalya ve İspanya, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki yıllarda yüksek büyüme oranlarıyla gelişmiş ülkelerin ortalama seviyesine yaklaşmayı başarmışlardı. Türkiye'de kişi başına GSYH, 1980'den sonra gelişmiş ülkelerin ortalamasından daha hızlı büyüdü, aradaki mesafeyi bir miktar kapattı. Ancak Türkiye'de kişi başına GSYH daha önceki dönemlerde olduğu gibi, 1980 sonrasında da İtalya ve İspanya'dakilerin altında kaldı. Öte yandan Türkiye'de kişi başına GSYH, 1980'den sonra Ortadoğu'da Mısır ve İran'dakilerden daha hızlı arttı. Türkiye ile Mısır arasındaki kişi başına GSYH farkı giderek büyüdü. Petrol gelirlerinin katkısıyla, İran'da kişi başına GSYH İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki onyıllarda Türkiye'deki seviyelerin üzerine çıkmıştı ama 1980 sonrasında giderek Türkiye'nin gerisine düştü.

Türkiye'de 1980 sonrasında yaşanan verimlilik ve kişi başına gelir artışlarının temel nedenlerinden biri tesis, teçhizat ve sermaye yatırımlarındaki artışlardı. İkinci Dünya Savaşı'ndan

Şekil 1.1
Dört Ülke ve Türkiye'de Kişi Başına GSYH, 1950-2020
(Satın alma gücü paritesine göre ve Batı Avrupa+ABD'nin yüzdesi olarak)



Kaynak: Pamuk, 2018, s. 277; Bolt ve Van Zanden, 2014.

sonraki onyıllarda Türkiye, 1950'lerin başında GSYH'nin %11'i civarında olan tasarruf ve yatırım oranlarını 1970'lerin sonunda GSYH'nin %22'sine çıkararak, kişi başına GSYH'de yılda %3'e yaklaşan bir büyüme oranına ulaşmıştı. Eğitimin yanı sıra fizik sermaye, altyapı ve diğer yatırımlar bu dönemde çoğunlukla yurtiçi tasarruflarla finanse edilmişti. Ancak kişi başına gelir artmaya devam etse de, tasarruf oranı 1980'den sonra artmaya devam etmedi, çoğunlukla %18 ile %24 arasında dalgalandı. Bu nedenle 1980'den sonraki onyıllardaki sabit yatırımların önemli bir kısmı dış borçlanmayla finanse edildi. Kısa dönemli yabancı sermaye hareketlerine olan bağımlılığın artması, 1980'den sonraki dönemde makroekonomik istikrarsızlıkta da ciddi artışlara yol açtı.

1980 sonrasında Türkiye'de verimlilik artışı ve iktisadi büyümenin bir diğer nedeni de kentleşme ile birlikte işgücünün düşük verimlilikle çalıştığı tarım sektöründen yüksek seviyede fiziki sermayeyle çalıştığı kent ekonomisine geçmesi oldu. Toplam istihdam içinde tarımın 1950'de yaklaşık olarak %75-80 olan payı 1980'de %50'ye, 2020'de de %20'nin altına düştü. Aynı yıllarda kent ekonomisinin 1950'de %20-25 olan istihdam payı 2020'de %80'in üzerine çıktı. Kent ekonomisinin GSYH içindeki payı 1950'de yaklaşık %58'den 1980'de %75'e, 2020'de %92'ye çıktı. 1980'den sonraki dönemde yıllık büyüme hızlarının yaklaşık üçte birinin tarımdan kent ekonomisine geçiş etkisinden kaynaklandığı tahmin edilmektedir. Buna karşılık, 1950'den günümüze toplam faktör verimliliğinin ortalama artış hızı yılda %1'e yakın kaldı (Altuğ vd., 2008; ve bu kitapta Bölüm 3). Diğer bir ifadeyle, toplam ve kişi başına üretim ve gelir

artışlarına, birimlik girdi başına üretimde sağlanan verimlilik artışlarından çok, gelişen ülkelerin çoğunda olduğu gibi, girdilerin miktarında artış ya da sermaye birikimi yoluyla ulaşıldı.

1980 sonrası dönemde toplam verimlilik artışlarındaki düşük ya da vasat oranlar, işgücünün eğitim ve beceri seviyelerindeki düşük düzey, üretilen sanayi ürünlerinin teknolojik içeriğindeki düşük düzeyle birlikte seyretti. Yetişkin nüfusun okula gitme süresi bakımından Türkiye, dünya ortalamalarının ve kişi başına GSYH'si Türkiye'ye yakın olan ülkelerin ortalamalarının hâlâ gerisindedir. Eğitim düzeyindeki yetersizlikler daha ileri teknolojileri kullanabilen ve geliştirebilen bir ekonomiye geçişte ciddi zorluklar yaratmıştır. İmalat sanayii 1980'den sonra ihraç pazarlarına yönelirken, yüksek teknoloji içeren ve yüksek beceriler gerektiren üretim kollarına yatırım yapmak konusunda çekingen davranmıştır. Bu nedenle 1980 sonrasında Türkiye'nin hızla büyüyen sanayi ürünleri ihracatında ağırlık standart teknolojilere sahip ürünlerde olmuştur (Taymaz ve Voyvoda, 2012, s. 83-111).

Bir Dönemlendirme

Türkiye'nin 1980'den bu yana süren iktisat politikaları, küreselleşme ve iktisadi büyüme süreci düz bir çizgi izlemedi. Türkiye'de 1980'den bu yana yaşanan ekonomik dalgalanmalarda elbette küresel ekonomik gelişmeler ve güçlerin de payı vardır. Ancak bu dönemde ekonominin dalgalanmaları kadar yeni politikaların yörüngesi konusunda da daha önemli olan Türkiye'nin iç siyaseti oldu. Bu bölümün geri kalanında Türkiye ekonomisinin 1980'den itibaren evrimi ve iç siyasetle etkileşimi **Tablo 1.1**'de özetlenen iki döngü ve dört alt-dönem olarak ele alınacaktır.

Türkiye'nin yeni iktisat politikaları ve kurumlarıyla yaşadığı ilk döngü 1980 yılında başladı. 1987'ye kadar süren ilk evrede amaç, 1930'lardan beri egemen olan müdahaleci ve içe dönük modelin yerine piyasalara daha fazla dayanan ve uluslararası ticaret ile sermaye akışlarına daha açık bir modeli getirmekti. Bu evrede askeri rejimin yardımıyla ücretler ve tarımsal gelirler düşürüldü, mamul malların ihracatında ciddi artışlar elde edildi. Ancak özelleştirme gibi diğer alanlarda yeni politikaların başarıları sınırlı kaldı.

Birinci döngünün 1988-2002 yıllarını kapsayan ikinci evresine ise artan siyasi ve iktisadi istikrarsızlıklar damgasını vurdu. 1980'lerin başlarındaki askeri rejim döneminde iç siyasetin bastırılması, siyasi yelpazenin hem sağında hem solunda bölünmelere yol açmıştı. 1990'lı yıllar siyasal yelpazenin sağında ve solundaki çok sayıda parti arasında artan rekabet ve kısa süreli koalisyon hükümetleriyle geçti. Siyasi istikrarsızlığın önemli sonuçlarından biri de mali disiplinin kaybı oldu. 1989'daki sermaye hareketlerinin tamamen serbestleştirilmesi kararından sonra, artan bütçe açıkları yalnızca çok hızlı parasal genişleme ve iç borçlanmayla değil, ayrıca dış borçlanmayla da finanse edilmeye başlandı. Büyük bütçe açıkları finansal küreselleşmeyle birleşince, 2001 bankacılık krizine giden yolda uluslararası sermaye akışlarının yol açtığı ya da büyüttüğü kısa dönemli dalgalanmalar ortaya çıktı. Siyasi istikrarsızlık ve artan siyasi rekabet ortamında iktisadi sorunlara uzun vadeli çözüm aramak gündemden düştü. Böylece 1980 sonrasındaki ilk döngünün ikinci evresinde ortalama büyüme oranı, **Tablo 1.1**'de görüleceği üzere, ilk evredeki büyüme oranından belirgin biçimde daha düşük kaldı.

Tablo 1.1
Türkiye'de İktisadi Büyümenin Dönemlendirilmesi, 1980-2020

	Her alt-dönem için ortalama büyüme hızları					Alt dönem sonunda kişi başına GSYH
Alt dönemler	Nüfus	GSYH	Tarım	Sanayi	Kişi başına GSYH	1980=100
Birinci döngü						
1980-1987	2,4	5,6	0,7	8,7	3,1	124
1988-2002	1,7	3,2	1,4	4,0	1,5	155
İkinci döngü						
2003-2007 (Eski diziler)	1,4	6,9	0,4	8,1	5,4	202
2003-2007 (Yeni diziler)	1,4	7,3	1,0	9,8	6,5	214
2008-2016 (Eski diziler)	1,6	3,3	2,5	2,8	1,7	240
2008-2020 (Yeni diziler)	1,6	4,3	3,6	4,1	2,7	303
1980-2020						
1980-2016 (Eski diziler)	1,6	4,1	1,1	5,6	2,5	240
1980-2020 (1998 sonrasında yeni diziler)	1,6	4,4	1,4	6,1	2,8	303

Kaynak: TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu), ulusal gelir hesapları, çeşitli yıllar.
Not: Türkiye'nin ulusal gelir hesapları son yıllarda daha sık düzeltilmeye ve güncellenmeye başlamıştır. Bu düzeltmeler hesapların kalite ve güvenilirlikleriyle ilgili endişeler yaratmaktadır. 2016 sonunda ilan edilen ve 1998'de başlayan dönemi kapsayan en son düzeltme, diğer nedenlerin yanında, inşaat gibi daha hızlı büyüyen sektörlerin ağırlıklarını artırdığı ve AKP iktidarının son yılları hakkında, olduğundan daha iyimser bir tablo sunduğu için eleştirilmiştir. Bu nedenle **Tablo 1.1**'de 2008'den sonraki dönem için hem eski hem de yeni diziler birlikte sunulmaktadır.

Türkiye'nin neoliberal politikalar deneyimi, 2001'de IMF'nin desteğiyle uygulanmaya başlanan yeni ekonomi programıyla ve ertesi yıl yapılan genel seçimlerde İslamcı-muhafazakâr Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) iktidara gelmesiyle birlikte ikinci döngüye girdi. Yeni ekonomi programı, özerk düzenleyici kurumların rolünü öne çıkarıyor ve bunları bir dizi reform ve yeni mevzuatla destekliyordu. Program aynı zamanda mali disiplin ve AKP'nin de sahiplendiği makroekonomik istikrara da büyük önem veriyordu. Günümüze kadar gelen AKP iktidarını iki ayrı alt-döneme ayırmak doğru olacaktır. 2007'ye kadarki ilk evreye, küresel finans piyasalarında düşük faiz oranları ve artan likiditenin yanı sıra, Türkiye'nin AB üyeliğine adaylık sürecinin desteklediği siyasi ve iktisadi kurumlardaki göreli iyileşme damgasını vurdu. Bu sayede 2008-2009 küresel krizinin Türkiye ekonomisine etkisi sınırlı kaldı.

Ancak ilerleyen yıllarda gelişen ikinci evrede AKP ve lideri Recep Tayyip Erdoğan, yeni ve giderek otoriterleşen bir rejim kurmaya girişti. Artan siyasi kutuplaşmayla birlikte, iktisadi ku-

rumların yanı sıra siyasi kurumlar da giderek bozulmaya başladı. Hem iç hem de dış yatırımlarda peş peşe yaşanan düşüşleri telafi etmek için, AKP hükümetleri bankalar ile özel sektörün dışarıdan büyük miktarlarda borçlanmasına izin verdiler. Öte yandan, dünyanın önde gelen merkez bankalarının yarattığı yüksek küresel likidite ve düşük faiz dönemi geride kalırken, bu politikaları sürdürmek giderek zorlaştı. AKP iktidarının ikinci evresinde yargı bağımsızlığının ve hukuk devletinin kayboluşu, medyanın siyasal iktidar tarafından denetim altına alınması, 2001 programıyla oluşturulan özerk iktisadi kurumların ve bu arada Merkez Bankası'nın yürütmeye bağlanmasıyla hem ülke içinde hem de ülke dışında ekonomiye ve ekonomi politikalarına güven kayboldu. İktidara yakın kesimlerin kayırılması süreçleri daha önce görülen örneklerinin çok ötesine geçti. **Tablo 1.1**'de görüleceği üzere, 2008'den günümüze kadar süren ikinci döngünün bu ikinci evresi boyunca ortalama büyüme oranı, ilk evredeki büyüme oranından daha düşük oldu.

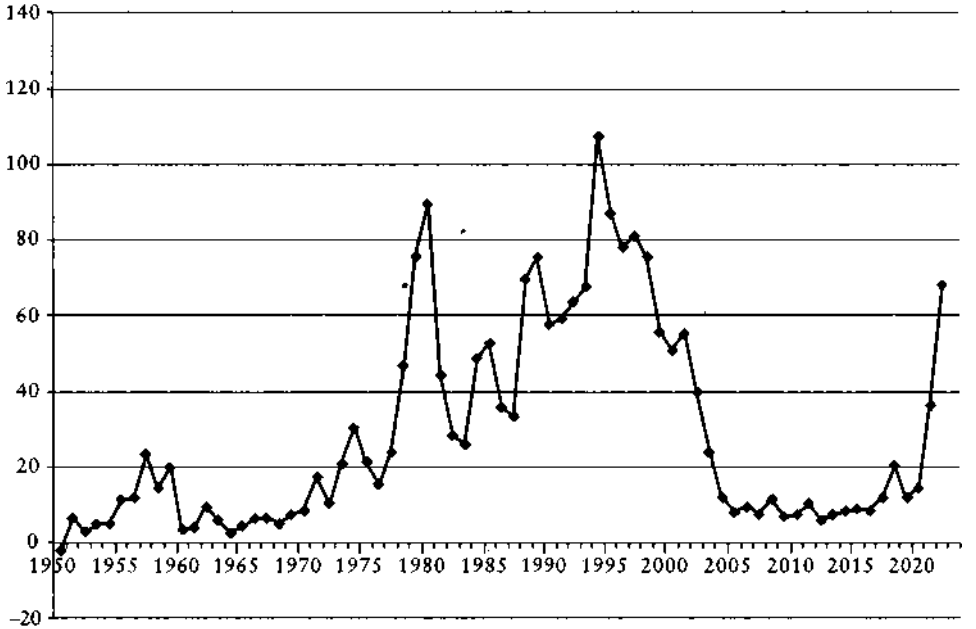
İLK DÖNGÜNÜN İLK EVRESİ: WASHINGTON MUTABAKATI POLİTİKALARININ BENİMSENMESİ (1980-87)

Türkiye demokrasisi ve siyasi kurumları 1950'de çok partili siyasi düzene geçildiğinden beri hep baskı altında oldu. 1960 ve 1971'deki askeri müdahaleler birçok konuda Silahlı Kuvvetler'e rejim üzerinde veto yetkileri verdi. 1980 darbesi Silahlı Kuvvetler'in gücünü daha da artırdı. Askeri rejim tarafından hazırlanan 1982 Anayasası, düşünce ve örgütlenme özgürlüğüne kapsamlı kısıtlamalar getirdi. Bunlara ek olarak, sağ ile sol ve seküler kesimler ile 1970'lerden itibaren güçlenen İslamcılar arasında süregelen gerilimler siyasi düzeni ve giderek ekonomiyi etkiledi.

1970'ler siyasal istikrarsızlıklar dönemiydi. 1971 muhtırasını takip eden kısa ömürlü koalisyon hükümetleri, Batı Avrupa'da çalışan işçilerin gönderdiği dövizleri ve olumsuz koşullarla girişilen kısa dönemli borçlanmaları kullanarak derinleşen iktisadi sorunların temeline inmekten kaçındı. Türkiye'nin Kıbrıs'a müdahalesi sırasında ve sonrasında askeri harcamalar arttıkça, hükümetler bütçe açıklarının bir kısmını finanse etmek için para basmaya da başvurdular. Böylece 1970'lerde enflasyon oranı hızla yükseldi (**Şekil 1.2**). Siyasal güçlükler, büyük bütçe açıkları, yüksek enflasyon, artan petrol fiyatları ve artan dış borçlarla geçen onyıl 1970'lerin sonunda ciddi bir ekonomik krizle sonuçlandı.

İthalat ve üretimin daraldığı, piyasalarda temel malların kıtlığının yaşandığı, enflasyonun %100'e yaklaştığı, IMF ve uluslararası bankalarla ilişkilerin gerginleştiği bir ortamda, Ocak 1980'de, Süleyman Demirel'in merkez sağ azınlık hükümeti kapsamlı ve radikal bir istikrar ve liberalleşme programını yürürlüğe koyduğunu ilan etti. Daha önce Devlet Planlama Teşkilatı müsteşarlığı yapmış olan Turgut Özal, yeni programın uygulanmasından sorumlu olacaktı. Demirel hükümeti, programın uygulanabilmesi için gereken siyasal desteğe sahip değildi. Ancak aynı yıl Eylül ayındaki darbe sonrasında iktidara gelen askeri rejim Özal'ı Ekonomiden Sorumlu Başbakan Yardımcısı atayarak programın arkasında durduğunu gösterdi. Turgut Özal, 1980'ler Türkiye ekonomisinde önce 24 Ocak kararlarının mimarı, daha sonra askeri hükümet döneminde başbakan yardımcısı ve yeni kurduğu partisiyle 1983 yılındaki genel seçimleri kazandıktan

Şekil 1.2
Türkiye'de Yıllık Enflasyon Oranı, 1950-2022 (yüzde olarak)



Kaynak: TÜİK, resmi istatistikler (2022 sayısı TCMB beklenti anketinin tahminini yansıtmaktadır).

sonra da başbakan olarak önemli izler bırakmıştır. 1970'lerde Dünya Bankası'nda kazandığı tecrübeyle, dünya ölçeğinde etkinlik kazanmaya başlayan yeni iktisat politikaları hakkında ilk elden bilgi sahibiydi ve 1980 yılından itibaren ekonominin dışa açılması yönünde bir dizi radikal kararın mimarı ve uygulayıcısı oldu.

24 Ocak 1980'de açıklanan yeni politika paketinin üç temel hedefi vardı: Kısa ve orta dönemde ödemeler dengesini düzeltmek, enflasyonu düşürmek ve uzun dönemde piyasa temelli, ihracat odaklı bir ekonomi yaratmak, dolayısıyla ekonomiyi dışa dönük bir yörüngeye oturtmak. Yeni önlemler ve iktisat politikaları paketi, liranın dolar karşısındaki değerini 47'den 70'e düşüren büyük bir devalüasyonla başladı, bunu enflasyon oranıyla paralel olarak para biriminin değerinin giderek düşmesi, ticaret ve ödeme rejimlerinde liberalleşmenin hızlanması, fiyat kontrollerinin kaldırılması, kamu iktisadi teşebbüslerinin ürünlerinin fiyatlarında ciddi artışa gidilmesi, faiz oranlarının serbest bırakılması, ihracatı ve yabancı sermaye girişini destekleyen politikalar ve diğer önlemlerin hayata geçirilmesi izledi (Aricanli ve Rodrik, 1990a, s. 1343-1350; Aricanli ve Rodrik, 1990b).

Uluslararası piyasalarda rekabet gücünü artırmak maksadıyla reel ücretleri ve tarım üreticilerinin gelirlerini düşürmek de yeni politikaların önemli bir ayağıydı. Grevler ve diğer işçi direnişleri 1980 yazında giderek yayıldıkça, Demirel'in parlamenter hükümeti işçi sendikalarıyla

mücadele etmekte zorlandı. Eylül ayındaki darbeden sonra ise, askeri rejim işçi sendikalarını yasakladı ve işçi gelirlerini ciddi anlamda düşürdü. Hükümetin tarımsal ürünlere yönelik satın alma programlarının kapsamı da daraltıldı. Böylece tarımsal ürün fiyatları da askeri rejim döneminde çok düşük kaldı.

Ocak 1980 programı, ilk yıllarında uluslararası bankaların yanı sıra, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kurumların yakın işbirliği ve desteğinden yararlandı. Kilit önem taşıyan bu desteğin gerekçelerinden biri, İran Devrimi'nin ertesinde Türkiye'nin stratejik öneminin artmış olmasıydı. Özal ile uluslararası kurumlar arasındaki yakın ilişkiler de Türkiye'ye özel bir konum sağlıyordu. 1980'li yılların büyük bir kısmında Türkiye bu kurumlar tarafından, teşvik ettikleri istikrar ve yapısal uyum programlarının geçerliliğinin parlak bir örneği olarak gösterildi, Türkiye ve iktidardaki hükümetler de bu destekten yararlandılar. Bu desteğin önemli bir sonucu da dış borçların yeniden yapılandırılması ve önemli miktarlarda yeni krediler alınması oldu.

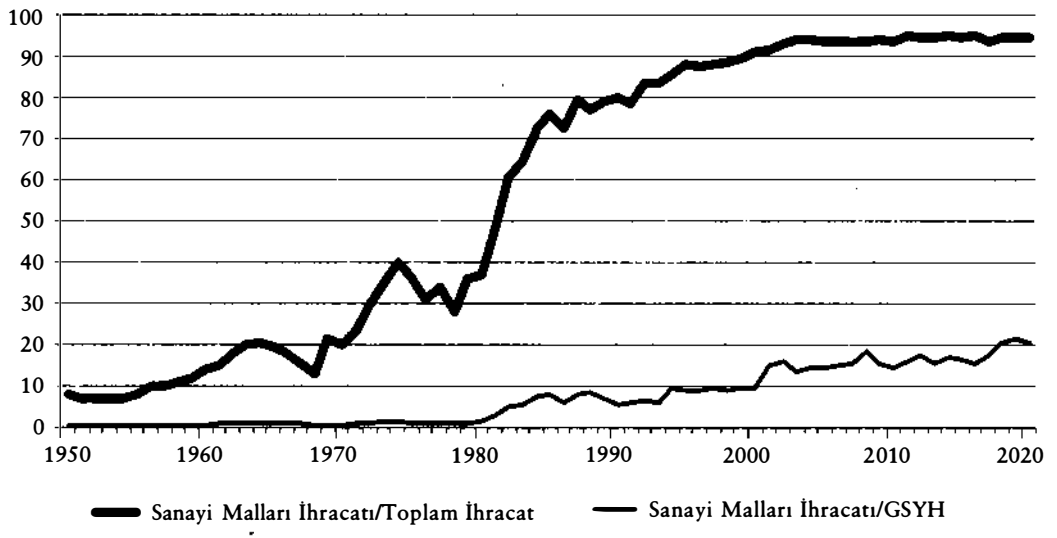
1983'te siyasi kısıtlamalar altında yapılan genel seçimlerden sonra, yeni kurulan Anavatan Partisi'nin (ANAP) lideri Özal başbakan seçildi. Özal, ithalatta gümrük vergilerinin ve miktar sınırlamalarının düşürülmesi dahil olmak üzere, dış ticareti ve ödemeler rejimini serbestleştiren bir dizi önlemi devreye soktu. Bu politikalar özellikle tüketici mallarında yerli sanayiyi ithalat mallarının rekabetine daha da açtı. Ancak serbestleştirme listelerinde sık sık yapılan revizyonlar, bunların gelişigüzel yapılması ve hükümete yakın gruplara sağlanan ayrıcalıklar, bu değişikliklerin yönü ve sürekliliği konusunda ciddi belirsizlikler yarattı. Özel sektörün ithalatın serbestleştirilmesine verdiği tepki de hem olumlu hem de olumsuzdu. İhracat odaklı gruplar ve sektörler yeni politikaları desteklerken, iç pazar odaklı sektörler, özellikle de ürünleri dayanıklı tüketici malları ve otomotivi içeren büyük holdingler, sanayilerinin korunması için girişimlerde bulunmaya devam ettiler. Ancak yeni rejim yerleştikçe ve önceki devrin korumacı mantığı çözülmeye başladıkça, sanayiciler de yüzlerini giderek ihracata döndüler.

Yeni politikalar arasında en önemlilerden biri de finans sektörünün serbestleştirilmesi ve dış dünyaya açılmasıydı. Kambiyo rejimi köklü değişiklikler geçirdi ve eskiden Merkez Bankası'nın tekelinde olan birçok kambiyo işlemi ticari bankalar tarafından da gerçekleştirilmeye başlandı. Yeni döviz kuru rejiminin getirdiği esneklikler sayesinde, özel bankalar dış kaynaklardan daha kolay kredi bulmaya başladılar. Bu yenilikler büyük fırsatlar yarattı ama aynı zamanda yeni riskler de getirdi. Ayrıca Özal hükümetleri vatandaşların yerel bankalarda döviz hesabı açmasına ve bu hesaplarda döviz tutmasına izin verdi. Yeni politika görünürde halkın yastık altındaki dövizlerini bankacılık sistemine taşımayı amaçladı ve bunda da başarılı oldu. Belki daha da önemlisi, döviz hesapları orta ve yüksek gelirli kesimlerin tasarruflarının enflasyon karşısında erimesini engelleyerek enflasyonla yaşamayı kolaylaştırdı. Enflasyona olan muhalefeti törpüleyerek siyasal iktidarın işini kolaylaştırmış gibi gözüktü. Ancak döviz mevduat hesapları uzun dönemde "dolarlaşma"yı kolaylaştırdı. Para politikasının etkinliğinin düşmesi nedeniyle, sonraki yıllarda enflasyonla mücadele etmek de giderek güçleşti (Aricanli ve Rodrik 1990a, s. 1343-1350).

Yeni politikaların en dikkate değer başarısı ihracattaki artış oldu. Türk lirasının reel kur değerinin düşmesi ve sağlanan ek desteklerin de yardımıyla ihracat gelirleri 1979'da 2,3 milyar dolar ve GSYH'nin %2,6'sı gibi düşük bir seviyeden, 1985'te 8 milyar dolara, 1990'da 13 milyar dolara ya da GSYH'nin %8,6'sına ulaştı (**Şekil 1.2** ve **Şekil 1.3**). Artışların çoğu, toplam ihracattaki payı 1979'da %36'dan 1990'da %80'e ulaşan imalat sanayii ürünleri ihracatından kaynaklanıyordu. Tekstil ürünleri, giysi, demir-çelik ürünleri ihracat listesinin başında yer alıyordu. İhracattaki hızlı büyüme varolan İİS kapasitesinin dış pazarlara yönlendirilmesiyle elde edilmişti. İlk yıllarda, ihracatçılar düşük faizli krediler, vergi iadeleri ve döviz tahsis programlarıyla ve liranın değerini düşük tutan bir kur politikasıyla da desteklendi. Bu politikaların önemi zaman içinde azalsa da ilk yıllarda ihracatçılara %20 ila %30 oranında bir ek destek sağlamış oluyordu (Barlow ve Şenses, 1995, s. 111-133).

Ancak ihracat dışındaki konularda yeni politikaların reel ekonomi üzerindeki etkisi çok olumlu olmadı. En önemlisi, yeni politikalar özel yatırımları harekete geçirememişti. İmalat sanayisinde, yüksek faiz oranları, para birimindeki ithal sermayenin maliyetini artıran sürekli değer kaybı ve istikrarsız siyasi ortam en önemli engellerdi. Sanayi ürünleri ihracatındaki artışın çoğu mevcut kapasiteyle elde edilmişti. Aynı kaygılar doğrudan yabancı yatırımları da olumsuz etkiledi. Bir miktar sermaye bankacılık ve finansın serbestleştirilmesi sayesinde bankacılık sektörüne aktı, ama diğer alanlarda, doğrudan yabancı yatırım, önceki dönemlerde olduğu gibi sınırlı kaldı. (Boratav vd., 1996, s. 373-393; Aricanli ve Rodrik 1990a, s. 1347-1348).

Şekil 1.3
Türkiye'de Sanayi Malları İhracatı Oranları, 1950-2020 (yüzde olarak)



Kaynak: TÜİK, resmi istatistikler

ANAP'ın iktidarda olduğu dönemde yeni politikaların hangi sektörlere hangi ölçüde uygulanacağını büyük ölçüde siyaset belirledi. Askeri rejim sona erip yeni çok partili siyasi rejim kurulduktan sonra, eski siyasetçileri yasaklayan yasaların varlığına rağmen, hükümet siyasi açıdan daha zor görünen politikalar ve önlemlerden uzak durarak, siyasi açıdan daha avantajlı ya da daha az maliyetli politikalar izlemeyi seçti. Örneğin, 1980 programının önceliklerinden biri kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesiydi. Bu şirketlerin çoğu 1970'lerde çok zarar etmişti. Önceleri, bilançoları iyileştikten sonra bu şirketlerin özelleştirilmelerine karar verilmişti. Ancak özelleştirme süreci teknik, hukuki ve siyasi engellere takıldı. Özelleştirmeye yine karşı çıkanlar yalnızca işçiler ve sendikalar değildi. Bu şirketlerin denetimini kaybetmek istemeyen siyasetçiler de özelleştirmelerden uzak durdular (Öniş, 2004, s. 113-134).

Ücretleri ve tarımsal gelirlerini azaltmak Ocak 1980'in en temel öğelerinden biriydi. Hem askeri rejim hem de 1987'ye dek ANAP, ücretler ve tarımsal fiyatları enflasyon oranının altında tutan politikalar izlediler. Sendikaların askeri hükümet tarafından kapatılması ve sendikaların gücünü aşındıran yeni kanunların getirilmesi reel ücretlerdeki düşüşte önemli rol oynadı. İşgücünün neredeyse yarısına istihdam ve gelir sağlayan tarım sektörü, ANAP tarafından âdeta görmezden gelindi. Bunun sonucunda da, tarımsal üretim on yıllık dönemde yılda yalnızca %1,4 arttı ve İkinci Dünya Savaşı'nın sonundan beri ilk kez tarımsal üretim artışları nüfus artışlarının gerisinde kaldı. Ücretlerdeki ve tarımsal ürün fiyatlarındaki düşüşe rağmen, kamu sektörünün açıkları, yüksek oranlı parasal genişleme ve enflasyon yüksek oranlarda seyretti. 1980'de %90 olan yıllık enflasyon oranı, 1983'te %30'a kadar düştü, ancak sonraki yıllarda %40 civarında kaldı. (**Şekil 1.2**).

İLK DÖNGÜNÜN İKİNCİ EVRESİ: SİYASİ VE İKTİSADİ İSTİKRARSIZLIĞIN GERİ DÖNÜŞÜ (1988-2002)

1982 yılında askeri rejim tarafından hazırlanan yeni Anayasa, düşünce ve örgütlenme özgürlüğüne birçok sınırlama getirmişti. Askeri rejim aynı zamanda 1970'lerin önde gelen siyasetçilerinin siyasete dönmelerini yasaklayarak ciddi bir siyasi istikrarsızlığa yol açmıştı. Askeri rejimin 1970'lerin siyasetçilerine getirdiği sınırlamalar 1987 yılında yapılan bir referandumla kaldırıldı ve bu kişiler aktif siyasete geri döndüler. İlerleyen yıllarda, siyasi yelpazenin hem merkez sol hem de merkez sağında eski siyasetçiler ile yeni siyasetçiler arasındaki hizipleşme ciddi bir istikrarsızlığı tetikledi. Hem merkez sağ hem merkez sol partilerin öncelikle siyasi yelpazede aynı konumu işgal eden partilerle rekabet ettiği koşullarda bir dizi kısa ömürlü koalisyon hükümeti kuruldu. 1987 ile 2002 arasında, Türkiye bu nedenle iç içe geçmiş siyasi ve ekonomik krizlerin damgasını vurduğu zor bir dönem geçirdi. Bu süreç, 2002 seçimleri sonrasında İslami kökenlerden gelen siyasetçiler tarafından kurulan AKP'nin tek başına iktidara gelmesiyle sonuçlandı.

1987 yılına kadar askeri rejimin ve siyasi yasakların da etkisiyle tarımsal gelirler ve işçi ücretleri düşük kalmıştı. Daha açık bir siyasi rejime geçişle birlikte, muhalefet, hem gelir dağılımındaki bozulmayı hem de Özal ve ANAP'ın yeni politikaları uygulayışındaki keyfiliği eleştirmeye

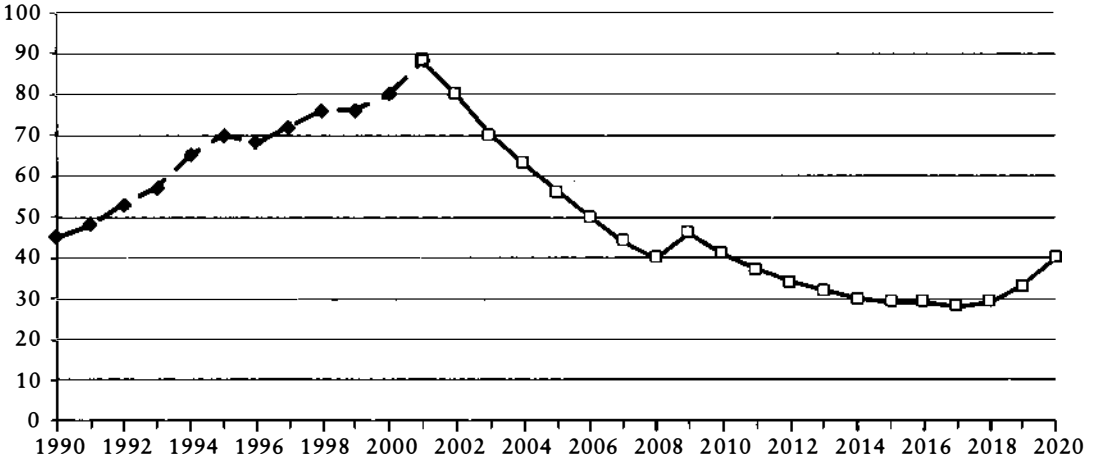
başladı. Özel sektördeki işçiler ile başlayan protesto ve direniş hareketleri, 1989'da Zonguldak'taki madencilerle devam etti. Bu süreç, askeri hükümetin dayattığı baskıcı dönemin geride kalmaya başladığını gösterdi. ANAP hükümeti ve 1991'den itibaren onun yerini alan koalisyon hükümetleri 1987'den sonraki daha rekabetçi siyasi koşullara genişleyici politikalarla yanıt verdiler. Tarımsal ürün fiyatlarının yanı sıra kamu sektöründeki ücretler yükseltildi, devletin tarımsal ürünleri satın alma programlarının kapsamı genişletildi. İşçi eylemleri 1980'lerde satın alma güçlerinde yaşanan düşüşün büyük bir kısmını telafi eden ücret artışlarıyla sonuçlandı, ama reel ücretler yüksek enflasyonun hâkim olduğu sonraki onyılda yeniden düşecekti. Ayrıca kamu bankaları vasıtasıyla, tarımsal üreticilerin yanı sıra küçük işletmelere sunulan ucuz krediler artırıldı. Ayrıca, kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından satılan ürünlerin fiyatları enflasyonun gerisinde kalmaya başladı. Kamu bankaları dahil, kamu iktisadi teşebbüsleri büyük zararlar kaydetmeye başladı. 1984'te Güneydoğu'da başlayan PKK ile savaş, bütçeye yeni yükler getirmeye devam etti. Böylece bütçe açıkları hızla büyüdü.

Makroekonomik dengeler bozulmaya başlayınca, Ağustos 1989'da Özal ve ANAP kambiyo rejimini daha da serbestleştirmeye ve Hazine'nin dış borçlanması dahil olmak üzere, sermaye giriş ve çıkışları üzerindeki kısıtları kaldırmaya karar verdi. Ünlü 32 Sayılı Karar'la birlikte, finansal küreselleşme hukuki bir çerçeveye kavuştu. Bu Karar'ın temel amacı kısa dönemde de olsa özel sektörün bütçe açıklarını finanse etmesini kolaylaştırmak ve hükümetin hareket alanını genişletmekti. Karar'dan sonra, yüksek faiz oranları ve sabit döviz kuru rejimi büyük miktarda kısa dönemli sermaye girişi sağladı. Özel bankalar yüksek faiz oranıyla devlete ödünç vermek için yurtdışından borçlanmaya başladılar. Kamu bankaları da açıkların bir kısmını dış piyasalardan finanse etmeye yönlendirildi.

Uzun dönemde makroekonomik istikrara kavuşmadan ve finans sektörü için güçlü bir düzenleyici altyapı yaratmadan sermaye hesabını serbestleştirme kararı pahalıya mal oldu. Ekonomi dış şoklara ve ani sermaye çıkışlarına karşı giderek hassaslaşınca, 1990'lar İkinci Dünya Savaşı sonrasının en zor dönemlerinden birine dönüştü. Türkiye ekonomisi 1990'lar boyunca makroekonomik istikrarsızlıklar ve büyük cari açıklarla mücadele etmeye devam etti. Buna ek olarak, sermaye hesabının tamamen serbestleştirilmesinin ya da finansal küreselleşmenin, Türkiye'nin varolan iç kurumlarıyla da iyi etkileşim kurmadığı söylenebilir (Akyüz ve Boratav, 2003, s. 1549-1566, Gemici, 2012, s. 33-55, Rodrik, 1990, s. 323-353).

Önceki dönemlerde olduğu gibi, hızla büyüyen bütçe açıklarını finanse etmekte kullanılan bir diğer yöntem para basmaktı. Para arzı artmaya başlayınca, 1980'lerde yalnızca kısmen denetim altına alınabilmiş olan enflasyon, 1980'lerin sonundan itibaren yeniden yükselmeye başladı ve 1990'lar boyunca %50 ila %100 arasında dalgalandı (**Şekil 1.2**). Kamu sektörü açıkları ile enflasyon arasındaki ilişkiyi güçlendiren önemli bir etken, finansal serbestleşme politikalarının bir parçası olarak 1984'te döviz mevduat hesaplarının getirilmiş olmasıydı. Bu uygulama yerli paraya talebi azaltarak kamu sektöründeki açıkların enflasyonist etkisini artırdı.

Şekil 1.4
Kamu Sektörü Borç Stoku/GSYH, 1990-2020 (yüzde olarak)



Kaynak: T.C. Kalkınma Bakanlığı

1990'lı yıllarda kamu kesimi açıklarındaki ve devreden borçlardaki artışı resmi verilerden takip etmek kolay değildi, çünkü bu dönemde açıklar ve zararların büyük bir kısmı kamu iktisadi teşebbüslerinin bilançolarına aktarılmıştı. Dahası, kamu bankalarının varlıklarındaki yağmanın gerçek boyutlarının halka ödeteceği bedel ancak 2001 krizinden sonra anlaşılabilecekti. 2001 sonrasında yapılabilen hesaplamalar sayesinde kamu sektörünün borçlarındaki artışın yaklaşık bir hesabını çıkarmak mümkündür. **Şekil 1.4** kamu sektörünün 1990'da GSYH'nin %40'ına kadar olan toplam iç ve dış borcunun 2001'de %90'a ulaştığını göstermektedir. Bu süreç içinde ekonominin dış ve iç şoklara dayanıklılığını artırabilecek önlemler kenara itildi. Washington Mutabakatı politikalarının önemli bir boyutunu oluşturan kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi süreci büyük ölçüde gündemden düştü. Bazı büyük kamu teşebbüslerini satma girişimlerinde önde gelen siyasetçilerin karıştığı skandallar ortaya çıktı. Daha küçük kamu bankalarından bazılarının özelleştirilerek satılması sonrasında, bu bankaların varlıkları nüfuzlu alıcılar tarafından yok edildi. Bazı özel bankaların varlıkları bizzat sahipleri tarafından yağmalandı. Banka mevduatlarına verilen kamu teminatları nedeniyle, bu zararların hepsi 2001'den sonra oluşan büyük kamu borcuna eklendi (Tükel vd., 2006, s. 276-303).

Kamu sektörünün büyük açıkları ve hızla yükselen kamu sektörü borcu, ekonomiyi iç şoklar gibi dış şoklara karşı da daha duyarlı yapmıştı. Küresel ekonomi ya da siyasetteki olumsuz bir olay ya da kamu sektörü açıklarının artık sürdürülemez olduğu algısı, kısa dönemli sermayeden büyük çıkışları tetikliyor, faiz oranlarını yükseltiyor, para birimine değer kaybettiriyor ve resesyona yol açıyordu. Bu dalgalanmalar 1991, 1994, 1998 ve 2000-2001'de olmak üzere dört kez tekrarlandı, sonuncusu en şiddetli olanıydı. Bu yıllarda kişi başına GSYH artmaya de-

vam etse de, artış oranı önceki ve sonraki dönemlerdekinden belirgin biçimde daha düşük oldu (**Tablo 1.1**).

Yüksek enflasyon ve faiz oranları 1990'lar boyunca gelir dağılımını giderek daha eşitsiz yaptı. Daha iyi örgütlenmiş gruplar enflasyona karşı kendilerini bir dereceye kadar koruyabildi. Örgütlenmiş işçiler toplu ücret sözleşmelerinden, tarımsal ücreticiler destek alımlarından ve küçük işletme sahipleri de düşük faizli kredilerden istifade ettiler. Orta sınıflar bankalardaki döviz hesaplarına güvendiler, nakit varlığı daha fazla olanlar devlete yüksek faizle borç verdiler. Ancak toplumun her kesimi enflasyon karşısında aynı ölçüde direnemedi. Bunlara Güneydoğu'daki savaşın etkisi ve bölge nüfusunun önemli bir bölümünün kırsal bölgelerden kentlere göç ettirilmesi eklenince, gelir dağılımı iyice bozuldu (Yükseker, 2009, s. 262-280).

KRİZ VE YENİ BİR PROGRAM

1999 sonu itibarıyla, makroekonomik dengeler sürdürülemez hale gelmişti. Hem kamu hem de özel bankalar dahil olmak üzere bankacılık sektörü de çok zayıflamıştı. IMF ile yapılan pazarlıklar sonucunda günlük olarak yönetilen bir kur rejimini enflasyonu düşürmenin dayanak noktası ya da çıpası olarak kabul eden yeni bir istikrar programı üzerinde anlaşıldı. Yıllık enflasyonun %25'e düşürüleceği varsayımına uygun olarak belirlenen döviz kurları, Merkez Bankası tarafından 18 ay süreyle günlük olarak ilan edildi. Ancak yeni programın tasarımı ve uygulanmasına ilişkin önemli soru işaretleri vardı. 1990'lar boyunca da IMF'nin desteklediği birkaç istikrar programı hazırlanmış, ancak yürürlüğe sokulmalarından kısa bir süre sonra bunlardan vazgeçilmişti. Yeni program, kamunun finansal varlıklarındaki büyük açıkları azaltmak ve özel bankaların sorunları kadar kamu bankalarının biriktirdiği büyük zararlarla da baş etmeye yönelik bir planı içerse de, gerekli önlemlerin hükümet tarafından sahiplenilip sahiplenilmeyeceği belli değildi.

Uygulamaya başlanan program fazla uzun süreli olamadı. IMF'nin dalgalı kur rejimi yerine yönetilen kur rejiminde ısrar etmesinin yanında, programın yürütülmesinde karşılaşılan siyasi güçlükler durumu ağırlaştırdı. Bütçe açığını azaltma konusunda biraz ilerleme sağlansa da, programda öngörülen tedbirlerin pek çoğu uygulamaya geçirilemedi, çünkü Bülent Ecevit liderliğindeki koalisyon hükümeti gerekli siyasi iradeyi gösteremiyordu. Ekonomi hareketlenirken, enflasyon oranındaki gerileme yavaşladı, TL'nin kurundaki düşüşler enflasyonun gerisinde kalmaya, reel kur değer kazanmaya başladı. Özel ve kamu bankalarının büyük açıkları da 2001'in başında ortaya çıkan büyük krize katkı sağladı. Hükümet, birkaç gün içinde yaklaşık 20 milyar doların ülkeden çıkışını izledikten sonra döviz çapası uygulamasını terk etmek zorunda kaldı. Sonrasında lira dalgalanmaya bırakıldı ve önemli para birimleri karşısında yarı yarıya değer kaybetti. Faiz oranları yükselip bankacılık sektörü bilançolarla yüzleşince, 2001 yılında GSYH %6 oranında düştü, işsizlik ve yoksulluk hızla arttı (Akyüz ve Boratav, 2003, s. 1549-1566; Van Rijckeghem ve Üçer, 2005, s. 7-126; Özatay, 2009, s. 80-100).

Krizin patlak vermesinden hemen sonra, Dünya Bankası'nda kıdemli bir yönetici olan Kemal Derviş, ekonomiden sorumlu bakan sıfatıyla yeni bir program hazırlamak ve gerekli uluslararası desteği sağlamak üzere Türkiye'ye davet edildi. IMF'nin desteğiyle hazırlanan yeni program, istikrar önlemlerinin yanı sıra uzun dönemli yapısal ve kurumsal reformlar da içeriyordu. Uzun dönemli makroekonomik istikrar için, program yıllarca gizlenerek ve birikerek çok büyük boyutlara ulaşmış kamu sektörü borcunu azaltmak için, gelecek yıllarda büyük bütçe fazlaları yaratmayı amaçlıyordu. Bunların yanı sıra yeni program, önceki dönemde çok maliyetli olduğu anlaşılan bir stratejiyi tekrar benimseyerek döviz kurunu günlük olarak yönetmek ve TL'nin değer kaybını sınırlayarak enflasyonu düşürmeye çalışmak yerine, dalgalı kur rejimini benimsedi.

2001 programı, IMF desteğiyle 1980'den sonra hazırlanan önceki programlardan ciddi anlamda farklılık gösteren öğeler içeriyordu. Aslında, programın Washington Mutabakatı ilkelerinden çok, onlardan sonraki bir anlayışı yansıttığı ileri sürülmektedir (Öniş ve Şenses, 2005, s. 263-290). Program makro dengeleri yeniden kurmak ve geri kalanını piyasalara bırakmak yerine, kendi hallerine bırakılan piyasaların arzu edilmez sonuçlar yaratabileceği ve bu nedenle kurumsal düzenlenmelere ihtiyaç olduğunu kabul ediyordu. Program bu nedenle, en azından teoride, piyasalar ve devlet arasında yeni bir işbölümü öngörüyordu. Belli piyasaları düzenleme ve gözetim altında tutma yetkisi, hükümetten bağımsız olması hedeflenen yeni kurumlara devrediliyordu. Bu nedenle yeni programın bir dizi yapısal reform ve yeni yasayla desteklenmesi gerekti. Bu düzenlemelerin ne derece etkili olacağı ya da yeni kurumların siyasi otoritelerden bağımsız olacağı ya da bu özerkliğin derecesini yasaların kendilerinden ziyade yasaların zaman içinde nasıl uygulanacağı gösterecekti (Sönmez, 2011, s. 145-230).

Yeni program, 1990'lar boyunca karşılaştığı tüm çalkantılardan sonra, bankacılık sektörünü yeniden yapılandırmayı da hedefliyordu. Hem kamu hem de özel sektördeki iflas etmiş bankalar kapatılırken kamu bankalarının devreden borçları kamu sektörü tarafından üstlenilecek ve zamana yayılacaktı. Program, hükümetlerin kamu sektörünü, özellikle kamu bankalarını kısa dönem hedeflerine alet etmelerini önleyecek ve genel olarak Merkez Bankası'nın özerkliğini artıracak önlemler de içeriyordu. Ayrıca, 1990'lardaki gevşek uygulamaların tersine, program, bankacılık sektörünün yakından denetlenmesini de öngörmüştü. Bu amaçla hükümetten bağımsız olarak çalışacak bir Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu kurulacaktı. Adalet ve Kalkınma Partisi, 2002 seçimlerinde tek başına iktidara geldikten sonra, IMF'nin desteğiyle yeni programı uygulamaya devam etme kararı aldı.

GÜMRÜK BİRLİĞİ VE AB ADAYLIĞI

Ortak Pazar, sonraki adıyla Avrupa Topluluğu, 1960'lardan itibaren Türkiye'nin ihracatındaki yaklaşık %50 ve ithalatındaki %60'tan fazla payıyla Türkiye'nin en önemli ticaret ortağıydı. 1980 askeri rejimi ve sonrasında, Türkiye üyelik için gerekli siyasi kriterleri sağlamaktan çok uzaklaşmış ve üyelik yönünde çok az ilerleme kaydedilmişti. 1990'ların koalisyon hükümetleri de bu nedenle 1994'te Gümrük Birliği Antlaşması'nı imzalayarak en azından iktisadi ilişkileri

bir adım ileriye götürmeye çalıştılar. Bu antlaşmayla birlikte, Türkiye ile AB arasındaki sanayi ürünü ticaretinde gümrük resimleri kaldırıldı, Türkiye üçüncü ülkelerden yapılan ithalata uyguladığı gümrük vergilerini AB'ninkilerle aynı seviyeye getirdi. Tarımsal malların ticareti gümrük birliğinin dışında bırakıldı. Dönemin başbakanı Tansu Çiller'in antlaşmayı imzalayabilmek için fazlasıyla gayret gösterdiği doğrudur, ancak o dönemde daha avantajlı bir antlaşma yapılabilir miydi, orası kesin değildir.

Gümrük vergilerinin kaldırılmaya başlaması yerli üreticiler için bir şok yaratmadı. AB'nin Türkiye'nin dış ticaretindeki payı gümrük birliği 1996'da yürürlüğe girdikten sonra artmadı, çünkü Türkiye ile AB arasındaki gümrük vergileri 1980'lerden beri zaten düşmekteydi. Antlaşma sonrasında AB açık ara Türkiye'nin en önemli ticaret ortağı konumunu korudu. 2001'den sonra Türkiye'de iktisadi istikrar yeniden sağlanınca, Türkiye AB ile ticareti dahil olmak üzere dış ticaretini genişletmeye başladı. Türkiye'nin AB'ye ihracatı hızla artmaya başladı ve özellikle otomotiv sektöründe üretim yapan çokuluslu şirketler ülkeyi AB ve diğer ülkelere yapılacak ihracat için bir üretim üssü olarak kullanmaya başladı. Tekstil gibi emeğin daha yoğun olduğu sektörlerde de AB'ye ihracat başlangıçta arttı, ama AB, Çin'e uygulanan kısıtlamaları kaldırdıktan sonra geriledi.

AB ile gümrük birliği, Türkiye ekonomisine, özellikle de imalat sektörüne önemli yararlar sağladı. Antlaşma imzalandığı sırada, hükümet ve siyasi kurumlar Türkiye'nin yakın zamanda AB üyesi olacağını ve karar alma sürecine dahil edileceğini düşünüyorlardı (bkz. bu kitapta Bölüm 9, Cengiz Aktar). Ancak Türkiye sonraki yıllarda AB'nin karar alma yapılarının dışında kalmaya devam edince, gelişen ülkelerden, özellikle de Doğu Asya'dan yapılan ithalata uygulanan gümrük vergilerini etkileyecek gücünün olmayışı, gümrük birliğinin yararlarını sınırlamaya başladı (Yılmaz, 2011, s. 235-249).

İKİNCİ DÖNGÜNÜN İLK EVRESİ: AKP'NİN ERKEN YILLARI (2003-2007)

Merkez sağ ve sol partiler, 1990'larda hızla kentleşen toplumun çok sayıdaki talebinin yanı sıra, artan siyasi ve makroekonomik istikrarsızlıkla boğuşurken, İslamcı siyasi partiler yerel örgütlenmeye ve kentlerde hizmet sunan yerel yönetimlerine odaklandılar. Ordu ve yargı pek çok kez ilerlemelerine engel oldu ama onlar geri döndüler. Bu süreçte politikalarını ılımlılaştırdılar ve siyasal becerilerini geliştirdiler. Batı'yla iktisadi açıdan bütünleşmeye çalışan muhafazakâr bir burjuvazinin ortaya çıkışı da siyasi amaçlarını ve ideolojilerini yeniden şekillendirmelerine yardımcı oldu.

2001'deki ekonomik krizin derinliği, halkta, yalnızca iktidardaki siyasi partilere karşı değil, son on yıllık dönemde ekonomiden sorumlu olan tüm partilere karşı güçlü bir tepkiye yol açtı. 2002'de yapılan genel seçimlerde, bu partilerin hiçbiri 1980'lerin başında askeri rejim tarafından oluşturulan %10 seçim barajını geçemedi ve meclise giremedi. Merkez sağ ve merkez sol partiler on yıl süren bir siyasi ve ekonomik istikrarsızlık için ağır bir bedel öderken, İslamcı Fazilet Partisi'nden ayrılan bir grup siyasetçi tarafından kurulmuş olan AKP bu fırsatı değerlendirdi

ve ülke genelinde oyların sadece %34'ünü alarak tek başına iktidara geldi. Merkez partilerin ve laik kesimlerin zayıf yanları ile İslamcı hareketin güçlü yanları böylece AKP'nin iktidara gelişine ivme kazandırmış oldu.

AKP'nin seçimleri kazandığı sırada, Türkiye'nin AB ile ilişkilerinde gözle görülür bir ilerleme kaydedilmişti. Bu yeni partiyi kuranlar İslamcı politikalar izlemiş ve yıllarca Türkiye'nin AB üyeliğine karşı çıkmış siyasetçilerdi. Ancak AKP, kuruluşundan itibaren, 2002 seçimlerinden önce bu görüşle arasına mesafe koymaya başladı. İktidara gelince, Türkiye'nin AB üyeliğini ve bu yönde yapılması beklenen siyasi reformları desteklemeye devam etti. Türkiye'nin AB üyeliğine resmen aday kabul edilmesi 2004'te gerçekleşti. Böylece IMF ve AB, bu dönemde ekonominin istikrarı ve kurumsal çerçevenin uzun dönemli dönüşümünü destekleyen iki dış çıpa ya da dayanak olarak ortaya çıktı (Öniş ve Bakır, 2007, s. 1-29, Yılmaz, 2011, s. 235-249).

İktidardaki ilk yıllarında AKP, Batı yönelimli demokratikleşme ve modernleşme hedeflerinin peşinde gibi görünüyor, demokratikleşme ve AB üyeliği hedefleriyle birlikte dini özgürlüklerin alanını genişletmeyi umuyordu. Bu gündemle çevresinde geniş bir koalisyon kurmayı başardı. İktidardaki ilk beş yılında AKP özel sektör lehine politikalar izleme konusunda önceki hükümetlerden çok daha istekli oldu. Böylece ülke genelinde muhafazakâr iş insanları ve sanayiciler kadar İstanbul'daki daha büyük ölçekli iş çevrelerinin ve sanayicilerin de desteğini kazandı.

AKP iktidara geldiğinde, 2001 programının kemer sıkma önlemlerinin yarattığı ciddi durgunluğun siyasi bedelini önceki hükümet büyük ölçüde ödemişti. AKP hükümeti, bu sayede programı devam ettirmekte tereddüt etmedi. Aynı zamanda makroekonomik istikrarı yeniden kurabilmek amacıyla, programın kilit bir unsuru olan mali disiplini de sahiplendi. Benzin ve tüketici mallarından alınan dolaylı vergiler artırıldı. Kamu sektörünün açıklarını düşürmeye diğer bir önemli katkı özelleştirmelerden geldi. Hukuki ve siyasal engeller yüzünden eski özelleştirme girişimleri pek yol alamamıştı. AKP uzun dönemli üretkenlik, verimlilik, rekabet ya da tüketici çıkarlarını korumak gibi amaçları terk etmek pahasına da olsa özelleştirmeye devam etti. Sonuç olarak, AKP hükümeti 2008-2009 küresel krizine dek, borç ödemeleri öncesinde kamu sektöründe büyük bütçe fazlaları oluşturdu ve bunları sürdürdü. Bu bütçe fazlaları sayesinde, 2002'de yaklaşık %80 olan kamu sektörü borcu/GSYH oranı 2008'de %40'a düştü (**Şekil 1.5**; ayrıca bkz. bu kitapta Bölüm 2, Acemoğlu ve Üçer; ve Bölüm 3, Atiyas ve Bakış).

Borç ödemelerinden önce hesaplanan bütçenin büyük fazlalar vermesi, AKP hükümetinin enflasyonu 1960'lardan beri ilk kez yılda %10'un altına indirmesine imkân verdi (**Şekil 1.2**). Nominal kurdaki artışların enflasyonun gerisinde kalması da enflasyonun düşmesine katkı yaptı. Makroekonomik dengelerin onarımı ve AB ile katılım müzakerelerinin başlaması, büyük miktarlarda doğrudan yabancı yatırım girişinin de önünü açtı. 2004'ten önce yılda 3 milyar doların altında seyretmiş olan doğrudan yabancı yatırımlar, artan küresel likiditenin de desteğiyle, 2005-2007 döneminde yılda 20 milyar dolara yükseldi. Ancak bu yatırımların önemli bir bölümü varolan yerli şirketlerin satın alınması biçiminde oldu, yeni istihdam yaratılmasına katkıları sınırlı kaldı.

Makroekonomik istikrar, ihracattaki güçlü artışların yanı sıra elverişli küresel ortam ve düşük faiz oranlarıyla yeni krediye erişim olanaklarıyla birleşince, kişi başına GSYH'de önemli artışlara yol açtı. Önceki 15 yıllık düşük büyüme döneminde kullanılmayan sanayi kapasitesi birikimi ve bastırılmış talep, AKP'nin ilk yıllarındaki güçlü ekonomik performansı destekledi. 2003'ten 2007'ye, kişi başına GSYH yılda %5'ten fazla ve toplamda %30 civarında arttı. (**Tablo 1.1**). Bu yıllık oranlar Türkiye'nin uzun dönemli büyüme oranlarının bir hayli üzerindeydi. Ekonomik büyüme ve kamu sektörü borçlarının azalması sayesinde borç ödemelerinin düşmesi, hükümetin altyapı yatırımlarını, sağlık ve eğitim harcamalarını artırmasına izin verdi. Böylelikle AKP sadece gelirlerdeki artışlarla değil, aynı zamanda daha yüksek kamu harcamaları yaparak seçmenlerine önemli maddi faydalar sağlayabildi. Bu tablo, daha sonraki seçim dönemlerinde AKP'ye destek olarak geri döndü.

Tarımda kamu destek programlarının ve genel olarak devlet müdahaleciliğinin azaltılması da AKP döneminde ivme kazandı. 2001 krizinden sonra IMF ve Dünya Bankası ile imzalanan antlaşmalar, Türkiye'nin AB üyeliğine aday olması, Dünya Ticaret Örgütü üyeliği için hükümetin verdiği sözler bu değişimde kilit rol oynadı. Böylece, pek çok ürün için tarım destek politikaları durduruldu, tarımsal girdiler için sunulan teşvikler ve krediler kaldırıldı, tarım sektöründeki devlet kuruluşlarının pek çoğu özelleştirildi ve tarımdaki ticaret rejimi önemli ölçüde serbestleştirildi. Bu yeniden yapılandırma ve deregülasyon iç piyasalarda büyük uluslararası şirketlerin görünürlüğünü ve gücünü artırdı (Keyder ve Yenal, 2011, s. 60-86; Aydın, 2010, s. 149-187).

Ekonomi toparlanmış, gelirler artmıştı ancak AKP'nin iktisat politikaları 2001 programının bir parçası olan kurumsal düzenlemelerin ve mali disiplinin ötesine geçmedi. AKP hükümetleri sanayileşme, büyüme ve istihdam yaratma konusunda kendi uzun dönemli bakış açılarını geliştirmediler (Taymaz ve Voyvoda 2012, s. 83-111). Yine de iktidarda olduğu ilk beş yılda ortaya çıkan ekonomik toparlanma ve büyüme, 2007 ulusal seçimlerinde partinin oylarını %47'ye çıkarmasını ve parlamentoda daha büyük bir çoğunluk oluşturmasını sağladı.

İKİNCİ DÖNGÜNÜN İKİNCİ EVRESİ: SİYASİ VE İKTİSADİ BOZULMA (2008-2022)

2008-2009 dünya krizi ilk başlarda Türkiye'yi çok olumsuz etkiledi, çünkü eski krizlerin anısı hâlâ tazeydi. İlk aylarda, yalnızca ihracatta değil, yatırım ve tüketimde de büyük düşüşler kaydedildi. Ancak bankacılık sektörü 2001 krizinden sonra daha dikkatli davranmıştı ve sektörün denetimi ve izlenmesi iyi yönetilmişti. Ayrıca önceki yıllarda izlenen katı mali politikalar, kamu sektör borcunun oranını aşağı çekmişti. Düşük faiz oranlarına ek olarak, kamu harcamaları da krizin darbesini yumuşatmak için birkaç yıllığına artırıldı, diğer pek çok ülkenin böyle bir seçeneği yoktu. Böylece krizin etkisi kısa soluklu oldu. 2010 itibarıyla, üretim ve istihdam kriz öncesi seviyelere geri döndü. Ancak sonraki yıllarda ihracatın %50'sinin yöneldiği AB'nin karşı karşıya kaldığı ekonomik sorunlar ve Ortadoğu'daki meseleler derinleşince, Türkiye'nin ihracatı da durağan kalmaya devam etti.

Daha da önemlisi siyasal sorunlardı. Türkiye'nin AB üyeliği için resmi müzakereler 2005'te başladı. Ancak tam o sıralarda Almanya ve Fransa'da merkez sağ partiler iktidara geldi ve bu partiler kısa süre sonra Türkiye'nin üyeliğine açıkça karşı çıkmaya başladılar. AB'de kilit önem taşıyan iki ülkenin konumundaki bu değişiklik, Türkiye'nin AB ile ilişkilerini olumsuz etkiledi (bkz. bu kitapta Bölüm 9). AB çıpası yalnızca siyasal reformları desteklemiyordu, aynı zamanda 2001 sonrası ekonominin toparlanmasına da yardımcı olmuştu. Hem AB adaylığı süreci hem de ekonomi açısından daha da önemlisi iç siyasetteki gelişmeler oldu. Yargı ve ordudaki laik elitler 2007'de, AKP'nin iktidarda olduğu bir sırada, partiyi kapatma girişiminde bulundular. Böylece 2007 genel seçimlerinden sonraki dönemde, rakipleri alt etme ve siyasi gücü merkezde toplama amacı, AKP ve lideri Erdoğan'ın en önemli hedefine dönüştü. AKP iktidarının hem siyasi hem de iktisadi kurumları değiştirme niyetinin belirginleşmesiyle yükselen gerilim ve otoriter bir düzene doğru adım adım kayılması ekonomiyi olumsuz etkiledi. Erdoğan, 2014'teki seçimle cumhurbaşkanı seçildikten sonra da Türkiye otoriterizme doğru kaymaya devam etti. Parti içindeki konumu giderek güçlenen Erdoğan, Anayasa'yı değiştirmek ve parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçmek için mücadele ederken, Suriye'deki iç savaş ve Güneydoğu'da askeri çatışmaların yeniden başlaması siyasi ve iktisadi sorunları daha da artırdı.

AKP 2007'den sonra ekonomi üzerindeki denetimini artırırken, 2001 programıyla getirilmiş birçok kurum ve politika devre dışı bırakılmaya ve iktisadi ortam bozulmaya başladı. 2001 programının bir parçası olarak kurulmuş düzenleyici kurumlar giderek artan baskıyla karşı karşıya kaldılar. Benzer şekilde, Merkez Bankası hükümetin baskısıyla görüşlerini değiştirmeye zorlandı, bir süre sonra enflasyon oranını daha da düşürme hedefinden vazgeçti ve faiz oranlarını düşürmeye, kredi hacmini artırmaya başladı. Küresel krizin ardından %6'ya kadar düşmüş olan yıllık enflasyon oranı, daha sonraki yıllarda %10'a doğru yükselmeye başladı (**Şekil 1.2**; ayrıca Gürkaynak ve Sayek-Böke, 2012, s. 64-69; Acemoğlu ve Üçer, 2015). Bir yandan da hükümetin ekonomik müdahaleciliği giderek partizanlaştı. AKP ve Erdoğan'a yakın firma ve kişilere kamu sektörü projelerinde ayrıcalık tanınması süreci ilk yıllarda başlamıştı, ilerleyen yıllarda hız kazandı.

Hızlı kentleşme nedeniyle taşınmazlara olan talebin canlı kaldığı koşullarda, inşaat sektörü ekonomiyi hareketlendirdiği ve istihdam yarattığı için hükümete özellikle çekici görünüyordu. Kent planlarındaki kuralları değiştirip daha yoğun yapılaşmaya izin vermek, hükümete yakın firmalar ve kişilerin doğrudan ve hızlıca nemalanmalarını sağlayan düşük teknolojili bir yöntemdi. Yol, köprü ve havalimanı gibi büyük altyapı projeleri de ilerleyen yıllarda hükümetin gündemindeki yerini güçlendirdi. Büyükşehirlerde yükselen alışveriş merkezleri, artan konut ve işyeri inşaat projeleri ve büyük altyapı projeleri inşaat ve tüketime dayalı bir iktisadi modelin simgeleri haline geldi.

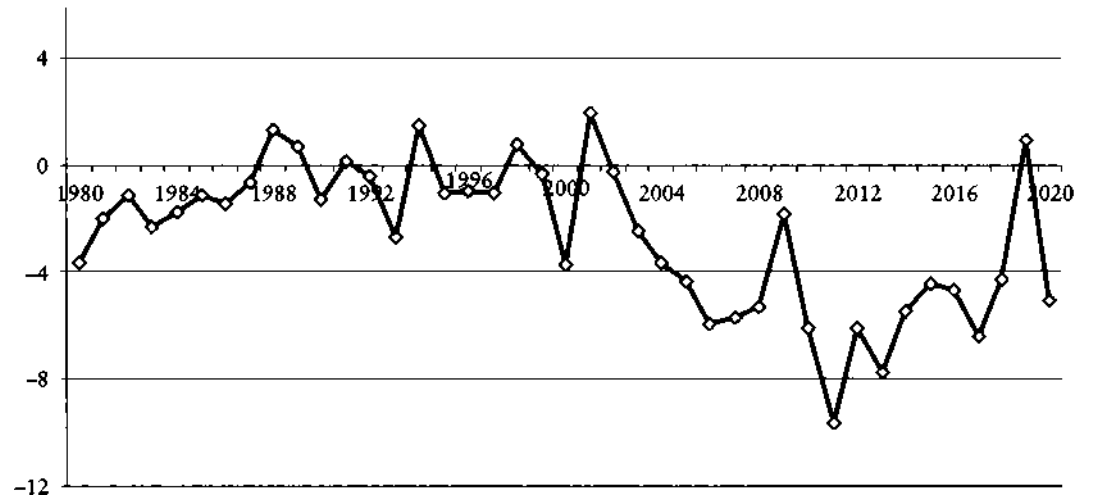
Artan siyasal gerilim, kurumlardaki sürekli bozulma ve iktisadi istikrarsızlıktaki artış, ilerleyen yıllarda özel yatırımlarda ciddi düşüşlere yol açtı. Avrupa pazarlarındaki durağanlık, Suriye'deki iç savaş, IŞİD ve PKK terörü ile turizm gelirlerindeki keskin düşüş de ekonomik yavaşlamaya katkı yaptı. Böylece ikinci döngünün ikinci evresinde yıllık ortalama büyüme oranları

ilk evreye kıyasla çok daha düşük kaldı. (**Tablo 1.1**). Kent ekonomisinde 2011'de %9,1 olan işsizlik oranı 2019'da %13,7'ye yükseldi.

Diğer bir uzun dönemli sorun da tasarruf oranındaki düşüştü. Zorluklarla dolu 1990'larda, büyük kamu sektörü açıkları ekonominin en önemli sorunuydu. AKP iktidarının erken yıllarında mali disipline vurgu yapılması kamu sektöründeki açıkları devre dışı bıraktı, ama aslında onları özel sektöre kaydırdı. 2008 küresel krizinden sonra ABD, AB ve Japonya merkez bankalarının yarattığı küresel likiditedeki artış sayesinde büyük cari açıkları finanse etmek ilk yıllarda ciddi zorluklar yaratmadı. Bankacılık sektörü uluslararası bankalardan rekor miktarlarda borçlanabiliyor ve bu fonları doğrudan özel sektöre yönlendirebiliyordu. Ancak ilerleyen yıllarda uluslararası piyasalarda likidite azalırken, özel sektör yatırımlarını finanse edebilmek için her yıl yurtdışından büyük miktarlarda kredi temin etmek zorunda kalmaya başladı. Çoğunluğu AB ülkelerinden gelen doğrudan yabancı yatırımlar ise cari açıkların sınırlı bir bölümünü finanse edebiliyordu (**Şekil 1.5**).

2017 referandumu ve 2018'deki ilk başkanlık seçiminin ardından Türkiye siyasi ve ekonomik zorluklarla dolu yeni bir döneme girdi. Son on yılda hukuk sisteminde ve ekonomik kurumlarda yaşanan bozulma özel sektörün tesis ve teçhizata uzun dönemli yatırım yapma isteğini azaltmıştı. Ekonominin performansı zayıfladıkça, AKP'nin genişleyici para politikaları izleme eğilimi güçlendi. Düşük büyüme oranları ve artan işsizlik oranlarıyla birlikte, Merkez Bankası'na faiz oranlarını düşük tutma ve kredi hacmini genişletme yönünde yapılan baskılar arttı. Erdoğan AKP içindeki gücünü pekiştirip siyasi rakiplerini eledikçe, ekonomi yönetiminde erken

Şekil 1.5
Cari Açık, GSYH'nin yüzdesi olarak, 1980-2020



Kaynak: T. C. Merkez Bankası

yıllardaki liyakat ve kalite de kaybolmaya başladı. İktisadi kurumların çoğu bağımsızlıklarını kaybederken, ekonomi bakanları ve danışmanları da giderek liderin kişisel görüşlerine bağımlı hale geldiler. Erdoğan ve AKP yönetimi büyümeden yana politikaları, 2015 genel seçimleri, başkanlık sistemine geçiş için 2017'de yapılan kritik referandum ve 2018'de yapılan yeni başkanlık rejiminin ilk genel seçimi öncesinde daha da zorladı. Bu dönemlerde faiz oranları düşük tutulurken, devlet harcamaları artırıldı. Sadece kamu bankaları değil, özel bankalar da kredi hacimlerini genişletmek yönünde cesaretlendirildiler, hatta zorlandılar.

Uzun süren bir genişlemeci maliye ve para politikaları döneminden sonra, 2018'de TL'nin kur değerinde yaşanan hızlı düşüş, ancak Merkez Bankası'nın faiz oranlarını %24'e çıkarması sayesinde durdurulabildi. Yükselen faizlerin yarattığı durgunluk süreklilik kazanıyordu. Özel sektör ve yabancı yatırımcılar tek adam rejimine olan güvenlerini kaybedince, hızlı bir ekonomik toparlama olasılığı da düşmüştü. İkinci döngünün ikinci evresinde ekonomiyi ayakta tutan, yurtdışından ödünç alınmış fonlarla finanse edilen büyük ölçekli inşaat projeleri ve tüketim de ilerleyen yıllarda etkisini kaybetti. AKP'nin erken yıllarında inişte olan enflasyon oranı 2012'den sonra artmaya başladı. Mali dengeler de bozulurken, cari açık ve dış finansman bulma gereği artmaya devam ediyordu. Dünya ölçeğinde önde gelen merkez bankalarının yarattığı düşük faizler ve yüksek likidite dönemi kapanmaya başlarken, Türkiye ekonomisi gittikçe daha kırılgan görünmeye başladı.

2020 yılı başlarından itibaren COVID-19 salgını Türkiye'yi de etkisi altına almaya başladı. Nüfusun gelişmiş ülkelere göre daha genç olmasının ve sağlık altyapısının son dönemde biraz güçlenmiş olmasının etkisiyle, salgının sağlık etkisinin erken aşamalarda korkulduğu kadar ağır olmadığı düşünülebilir. Ancak başka alanlarda olduğu gibi COVID-19 istatistiklerinde de ciddi sorunlar olduğu, resmi istatistiklerin bu hastalıktan ölenlerin sayılarını tam olarak yansıtmadığı biliniyor. Pandemi, Türkiye ekonomisini zor bir dönemde yakaladı. Gelişen ülkelerde devletin mali gücünün gelişmiş ülkelere göre daha zayıf kalması, mali politikaların kapsamını ve etkisini sınırlıyordu. Buna ek olarak, Türkiye'de pandemiden önceki yıllarda izlenen politikalar nedeniyle makro dengelerin ve bu arada bütçe dengelerinin bozulmuş olması, yüksek seyreden enflasyon, gerileyen rezervler ve yükselen döviz kuru, pandeminin etkilerine karşı mali politikaların gücünü ve manevra alanını daha da azalttı. Resmi istatistiklerin tanımlarında ve kapsamında sık sık yapılan değişiklikler de pandeminin üretim, işsizlik, enflasyon ve yoksulluk üzerindeki etkilerinin sağlıklı biçimde izlenmesini güçleştirdi.

Pandeminin önemli bir etkisi de ekonominin ve izlenen iktisat politikalarının zayıf yanlarını gözler önüne sermesi oldu. Ekonomide artan durgunluk, yükselen işsizlik ortamı, iç siyasette yükselen gerginliklerle birleşince, iktidarın ve AKP lideri Erdoğan'ın ne pahasına olursa kısa vadeli sonuçlar alma eğilimini güçlendirdi. Bozulmuş makro ve dış iktisadi dengelere karşın 2020 yılından itibaren düşük faiz politikasının ve Merkez Bankası'na doğrudan müdahalelerin güçlü biçimde tekrar gündeme gelmesi, pandemi koşullarında artan durgunluk ve işsizlik tehlikesiyle de ilişkiliydi. Merkez Bankası üst yönetiminde sık sık yapılan değişikliklerle özellikle kamu

bankalarının, en başta iktidara yakın firma ve kişilere olmak üzere kullandırdığı ucuz krediler artırıldı. Artan enflasyonun gerisinde kalan faiz uygulaması, Türk lirasından kaçışı hızlandırdı. 2021 yılının sonlarına doğru Türk lirasının önde gelen para birimleri karşısındaki değer kaybı hızlanırken, enflasyon kontrolden çıktı. Resmi verilere göre 12 aylık enflasyon 2021 yılı sonunda yüzde 36'ya, 2022 yılının Nisan ayında ise yüzde 70'e ulaştı.

AKP iktidarının ilerleyen yıllarında hukukun üstünlüğünün tümüyle kaybolması, otoriterliğin güçlenmesi ve kutuplaşmanın artması ekonomiye diğer açılardan da uzun dönemli zararlar verdi. Güven kaybı ve özel sektör yatırımlarındaki düşüşe paralel olarak, beyin göçü ve sermaye kaçışı da 2010'dan sonra hızlandı. Türkiye son yıllarda beyin göçü de yaşamaktadır. Pek çok genç ve iyi eğitimli, meslek sahibi kişiler, bu arada doktorlar, mühendisler ve diğer meslek sahipleri yurtdışındaki istihdam fırsatları için ülkeden ayrılmaktadır. Ayrıca yurtdışında yükseköğrenimini ya da lisansüstü eğitimini yeni tamamlamış gençler de Türkiye'ye dönmek yerine yurtdışında kalmayı tercih etmektedir. Öte yandan, pek çok gelişen ülkede olduğu gibi, Türkiye'de de pek çok şirket ve varlıklı kişi her zaman servetlerinin bir kısmını yurtdışında tutma eğiliminde olmuştur. Ancak son yıllarda sermaye kaçışı önemli derecede arttı. Dünya genelinde servet hareketlerini izlemeyi amaçlayan yakın tarihli bir rapora göre, Türkiye 2016 ve 2017'de dünyada hiçbir ülkenin yaşamadığı kadar yoğun bir servet çıkışı yaşadı. Aynı kaynak İstanbul'u sermaye kaçışı açısından dünya şehirleri içinde listenin başına yerleştiriyor. Çıkan fonların yöneldiği adresler arasında Körfez ülkelerinin olması, AKP döneminde servet biriktirenlerin bir bölümünün de fonlarını yurtdışına aktarmakta olduğunu göstermektedir (Global Wealth Migration Review, 2018).

AKP iktidarının ikinci evresinde tek kişiye bağlı yeni bir siyasi rejim kurulurken varolan siyasi ve iktisadi kurumların pek çoğu değiştirildi veya içleri boşaltıldı. Yargının bağımsızlığı ve hukuk devleti ortadan kaldırılırken, medya denetim altına alındı. Bu dönüşümler sonrasında hem ülke içinde hem de ülke dışında ekonomiye ve ekonomi politikalarına güven kayboldu. Bu eğilimlerin tersine çevrilmesi kolay olmayacaktır. Aynı siyasal rejimle bugünkü durgunluk ortamından toparlanmaya geçmek mümkün görünmemektedir.

SONUÇ

Bu makalede Türkiye'nin neoliberal politikalar ve kurumlarla, ayrıca küreselleşmeyle kırk yılı aşkın süredir devam eden ilişkisi incelendi. Türkiye'nin neoliberal politikalarla tanışması, 1980 yılının Ocak ayında IMF desteğiyle uygulanan yeni programla başladı. Dünya ölçeğinde 1970'li yıllarda biçimlenmeye başlayan neoliberal dönemin kuralları önceki döneme kıyasla daha sert ve katıydı. Yeni kurallar, gelişen ülkelerde iktisat politikalarının manevra alanını daralttı ve onlar üzerinde önemli kısıtlar oluşturdu. Makalede 1980 sonrasında ülke içi siyasetin yeni iktisat politikaları ve kurumlarıyla karşılıklı etkileşimi ve daha genel olarak siyaset ve ekonomi arasındaki karşılıklı etkileşim ele alındı. Birçok gelişen ülkede olduğu gibi Türkiye'de de, Washington Mutabakatı politikalarının uygulanmaya başlaması ve yeni kurumların oluşturulması, sürecin yalnızca başlangıcıydı. Yeni politikalar ve kurumlar iktisadi ve siyasi süreçleri ve sonuçları etki-

lediği gibi, iktisadi ve siyasi süreçler de yeni iktisat politikalarının zamanlamasını, kapsamını ve zaman içinde gösterdiği değişiklikleri etkiledi.

Makalede 1980 sonrasında uygulanmaya başlayan yeni politikalar ve oluşturulan yeni kurumlar arasında önemli bir ayrım yapıldı. Türkiye'nin küresel ekonomiyle ilişkilerini ilgilendiren yeni iktisat politikaları ve kurumların –bunların en önemlileri dış ticaretin serbestleşmesi, ihracata verilen ağırlık ve uluslararası sermaye akımları üzerindeki kısıtlamaların kaldırılmasıydı– 1980'lerden günümüze kadar fazla değişmeden kaldığı vurgulandı. Buna karşılık, esas olarak ekonominin iç işleyişini ilgilendiren yeni politika ve kurumların pek çoğu, zaman içinde hükümetler tarafından değiştirildi. Ekonominin iç işleyişiyle ilgili bu alanların çoğunda, uzun dönemde ortaya çıkan yapılar ve onların sonuçları, neoliberal politikaların ilk uygulanmaya başladığı 1980 yılında yeni iktisat politikaları ve kurumlardan beklenenlerden çok daha farklı oldu.

Türkiye'nin 1980'den bu yana yeni iktisat politikaları ve küreselleşmeyle karşılıklı etkileşim süreci doğrusal bir yol izlemedi. Küresel ekonomideki gelişmeler ve küresel ekonominin kurumları elbette Türkiye'deki ekonomik dalgalanmalarda önemli rol oynadı. Ancak 1980'den günümüze kadar yeni politikaların ve kurumların biçimlenmesi ve ekonominin orta dönemli dalgalanmalarından belki daha da önemli olan, Türkiye'nin kendi iç siyasetinde yaşanan dalgalanmalar oldu. Türkiye'nin demokratik ve siyasal kurumları 1950'de çok partili siyasal sisteme geçişten bu yana hep baskı altında oldu. İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde yaşanan toplumsal gerginlikler, siyasi bölünmeler, hukuk devletinin gerçek anlamda kurulamayışı, siyasetin işleyişine ve siyasetin ekonomiyi etkileyişine ilişkin yazılı olmayan kurallar, 1980 sonrasında da büyük ölçüde sürdü. 1980 öncesinde sık sık yaşanan siyasi istikrarsızlıklar, askeri darbeler ve silahlı kuvvetlerin siyasi yaşamdaki ağırlığı, siyasi iktidarların ekonomiyi yönlendirme ve kullanma yöntemleri, siyasi istikrarsızlıklarla birlikte gelişen iktisadi dalgalanmalar ve krizler, kimi değişikliklerle birlikte 1980 sonrasında da devam etti.

Bu makalede yeni iktisat politikaları ve kurumlar ile Türkiye iç siyaseti arasındaki etkileşimin 1980'den bu yana iki döngü halinde geliştiği vurgulandı. Her iki döngünün ilk evresinde IMF'nin de desteğiyle yeni politikalar ve kurumlar benimsendi. Her iki döngünün ikinci evresinde ise iç siyaset baskın geldi, ekonominin iç işleyişini ilgilendiren birçok politika ve kurum değiştirildi. Öte yandan, bu noktada Türkiye'yi neoliberal politikalar uygulayan pek çok gelişen ülkeden ayıran farklılıklar var. Yakın geçmişte neoliberal politikaları benimseyen diğer ülkelerde, bu politikaların gelir ve servet dağılımında yarattığı sonuçlar ve halkın bunlara tepkisi ve memnuniyetsizliği, bu politikalarda yapılan değişikliklerin en önemli gerekçesi olmuştur. Türkiye'de de, 1980'lerdeki ilk döngünün birinci evresinde, gelir dağılımındaki eşitsizliklerin artması, 1987'den sonra, ilk döngünün ikinci evresi boyunca bu politikalardan uzaklaşma sürecinde kritik rol oynadı. Ancak 2002'den sonraki ikinci döngünün ilk evresinde yaşanan hızlı ekonomik büyüme ve düşük gelirli grupların durumuna önem veren politikalar, gelir dağılımını siyasi gündemin en önemli konularından biri olmaktan çıkardı. Bu nedenle de ikinci döngünün 2007'den sonraki ikinci evresinde, piyasa odaklı politikalardan uzaklaşılmasının temel nedeni,

onların yarattığı memnuniyetsizlik olmadı. İkinci döngünün ikinci evresinde, neoliberal politikalar ve kurumlardan uzaklaşılmasının temel nedeni, AKP ve onun lideri Erdoğan'ın daha merkezi bir ekonomiye sahip, otoriter bir rejim kurma niyetiydi.

Türkiye'de 1980 yılında başlatılan yeni iktisat politikalarının teoride amaçladığı ile uygulamadaki sonuçlar arasındaki farkların en büyük olduğu alanlardan ve 1980 öncesiyle sonrası arasındaki en önemli sürekliliklerden biri, devletin ekonomideki rolüyle ilgilidir. Washington Mutabakatı politikalarının kabul edilmesiyle birlikte, devletin ekonomideki etkinliğinin azalacağı ve eski müdahaleci rolü tamamen kaybolmasa da bu rolün daralacağı iddia edilmişti. Aradan kırk yıldan fazla süre geçtikten sonra bakıldığında, devletin ekonomideki belirleyici rolünün 1980 sonrasında azalmadığı, güçlü biçimde sürdüğü açıkça görülüyor.

1980 öncesinde korumacılık ve kıt döviz kaynaklarının tahsisi, devlet müdahaleciliğinin en sık görülen alanları arasındaydı. 1980 sonrasında bu iki alanda devlet müdahaleciliği büyük ölçüde kayboldu ama başka pek çok alanda devletin müdahalesi ve takdir yetkisi varlığını sürdürdü, hatta genişledi. Kamu bankalarından düşük faizli kredi, çeşitli vergi muafiyetleri ve teşvikler 1980 sonrasında da varlığını sürdürdü. Bunlara ek olarak, özelleştirme ihaleleri, hükümetten altyapı ya da kamu ihale anlaşmaları almak hem ulusal hem de yerel düzeyde yeni devrin kilit birikim yöntemleri oldu. Hükümetin ekonomideki rolü AKP iktidarının ikinci evresinde daha da genişledi.

İktidardaki siyasi partilerin belli kişi ve firmalara ayrıcalıklı davranması, bunun karşılığında da ayrıcalıklardan yararlananların siyasi partilere destek olması Türkiye'de yaygın bir durumdur ve birçok kişinin, ailenin ve iş grubunun yükselmesinde kilit rol oynamıştır. AKP döneminde, bu mekanizmalar geçmişte olduğundan çok daha yoğun biçimde, AKP ve onun liderinin siyasi projesini destekleyecek yeni bir muhafazakâr işadamı sınıfı yaratmak için kullanıldı. Ayrıca, AKP çok partili dönemde iktidara gelen diğer partilerin hepsinden daha uzun süre iktidarda kaldığı ve idari ve hukuki mevzuatı değiştirme yönünde çok daha aktif olduğu için, devletin iş gruplarının güçlenmesindeki rolü ve buna karşılık olarak, iş gruplarının iktidardaki partiye yönelik desteği, AKP döneminde çok daha kapsamlı oldu.

Böylece devlet müdahaleciliğinin ekonomideki etkisinin daha sınırlı olacağı iddia edilen neoliberal politikalar döneminde, Türkiye'de ulusal ve yerel hükümetlerin ekonomide kimin kazanacağına ve kimin kaybedeceğine karar verme kapasitesi azalmadı, tam tersine arttı. Artan otoriterleşme, bürokratik atamalarda partizanlık ve siyasal bağlantısı giderek artan devlet ihalesi ve diğer destekleme biçimlerinin varlığı, hükümete yakın olmanın giderek daha fazla önem kazandığını göstermektedir. AKP her aşamada yeni düzenlemeler yaparak bu uygulamaların hukuki zeminini hazırladı. Yeni yasalar yalnızca düzenleyici kurumların bağımsızlığını ortadan kaldırmadı. Yeni yasalarla aynı zamanda hükümete karar almada daha fazla esneklik ve yetki tanınırken hükümetin hesap verme sorumluluğu giderek azaltıldı. Yapılan yasal değişiklikler özel sektördeki tüm firmalar için "rekabette eşit şartlar" yaratmak amacında olmadı. Bunun yerine ulusal ya da yerel yönetimlerin ayrıcalıklı şahıslar ve şirketlere ihale vermesi kolaylaş-

tırılarak partiye ve özellikle de partinin liderine yakın duran yeni ve muhafazakâr bir işadamı kesiminin ortaya çıkmasının önü açıldı. AKP ekonominin yeni alanlarını da daha esnek yasalarla ve devletin takdir yetkisini genişleterek özel sektöre açtı. Çevre yasaları ve düzenlemeleri bu sektörlerde faaliyet gösteren şirketlere kolaylık sağlamak için değiştirildi. AKP döneminin ilerleyen yıllarında yürütmenin yargı üzerinde giderek artan denetimi sayesinde, devletin ekonomi üzerinde giderek artan denetiminin yargı tarafından desteklenmesi de güvence altına alındı (Atiyas, 2012, s. 57-81; Buğra ve Savaşkan, 2014, s. 76-176).

Ekonominin her sektörü bu yöntemlerden ve değişikliklerden aynı derecede etkilenmedi. Hızlı kentleşme ve ekonomik büyüme nedeniyle, devlet ve yerel yönetimler enerji, iletişim ve ulaşım gibi alanlarda büyük çaplı yatırım projelerine girişmekteydi. Bu nedenle yasalardaki değişiklikler hem ulusal hem de yerel düzeyde kamunun firma ve kişi kayırmacılığı, daha ziyade enerji, madencilik, turizm ve inşaat gibi hükümet kararları ve müdahaleciliğiyle en kolay ve en etkin biçimde etkilenebilecek sektörlere odaklandı.

Devletin hangi şirketler ve şahısların kazançlı çıkacağına karar verme kabiliyetini artıran önemli araçlardan biri kamu ihale yasasında yapılan değişiklikler oldu. 2001 programının bir parçası olarak bu alanlarda şeffaflık ve rekabetçiliği amaçlayan yeni bir kamu ihale yasası parlamentoda kabul edilmiş ve Kamu İhale Kurumu kurulmuştu. AKP döneminde, hükümetin ihalelerin nasıl yönetileceği ve kazanana nasıl karar verileceği konusundaki hareket kabiliyetini artırmak için, bu yasada 150 kereden fazla değişiklik yapıldı. Ayrıca kamu sektörünün önemli bir bölümü ve giderek artan sayıda üretim ve faaliyet de yasadan muaf tutuldu. Böylece enerji, altyapı ve konut projelerinde, kamu bankaları ve özel bankaların kredi tahsisleri ve diğer alanlarda, ulusal ve yerel yönetimler tarafından açılan ihalelerde AKP'ye yakın iş gruplarının daha kolay biçimde kayırılmalarının yasal zemini hazırlanmış oldu (Çeviker Gürakar, 2016; Buğra ve Savaşkan, 2014, s. 76-81).

Hükümete yakın yeni iş gruplarının ortaya çıkmasında diğer bir önemli mekanizma da kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesiydi. AKP dönemine dek özelleştirmenin önünde büyük hukuki engeller oluşmuştu. Yüksek idare mahkemeleri parlamento tarafından alınan kararları denetlemeye ve özelleştirme sürecine müdahil olmaya devam etmişlerdi. AKP iktidarı yasaları değiştirerek ve ilerleyen yıllarda yargı üzerindeki denetimini güçlendirerek bu zorlukları bertaraf etti. Erken yıllarda idare mahkemelerinin özelleştirme sürecindeki rolü azaldı, ama bu mahkemeler yargı bağımsızlığının kaldırıldığı 2010 referandumuna kadar etkili olmaya devam ettiler.

Kentlerde yapılan inşaatlar hükümete yakın iş gruplarını zenginleştirmenin bir diğer mekanizması olarak öne çıktı. AKP iktidarı TOKİ'yi (Toplu Konut İdaresi) doğrudan Başbakana bağladı, yetkilerini ve faaliyetlerini genişleterek, faaliyetleri saydamlaştırarak ve hukuki denetimden koruyarak kent rantlarının örgütlenmesi ve dağıtımını daha önceki dönemlerde görülmeyen yeni bir düzeye taşıdı. TOKİ'nin kamu arazileri üzerindeki denetimi, büyük ve küçük ölçekli özel şirketlerle ortaklık kurma, kamu arazilerinin mülkiyetini özel şirketlere devretme yetkileri yeni düzenlemelerle genişletildi. Ancak bir yandan da bu kurum, kamu şirketlerine uygulanan

finansal bilgilerini kamuya açıklama zorunluluklarının çoğundan muaf tutuldu. Kurumun hükümete yakın büyük ve orta ölçekli inşaat gruplarıyla işbirliği arttıkça faaliyetlerinin şeffaflığı kayboldu. Ulusal ve yerel yönetimlerle inşaat şirketleri arasındaki ilişkiler yoğun patronaj ağlarına dayanıyordu. Hükümetle arası iyi olmayan iş grupları bu projelerin dışında tutuldu (Kuyucu ve Ünsal, 2010, s. 1479-1499). Zaman içinde inşaatlara ek olarak devlet mülkiyetindeki toprakların iktidara yakın kesimlere devredilmesi de yaygın kullanılan bir yöntem oldu. Osmanlı döneminin önemli bir özelliği, kırsal alanlarda ve kent çevrelerindeki topraklarda devlet mülkiyetinin yaygınlığı olmuştu. Yirminci yüzyılın sonuna gelindiğinde toprakta devlet mülkiyeti önemini koruyordu. AKP iktidarının ilerleyen yıllarında devlet mülkiyetindeki topraklar giderek hızlanan biçimde iktidara yakın kişi, şirket ve vakıflara devredilmeye başlandı.

Buna karşılık, devlet müdahaleciliği ve kayırmacılığı otomotiv, çelik, tekstil gibi dış ticarete ve uluslararası rekabete konu olan sektörlerde daha sınırlı bir rol oynadı. Hükümete en yakın firmalar arasında yer almayan ve ihalelerden pay almakta zorlanan büyük gruplar faaliyetlerini bu sektörlerde yoğunlaştırdılar. Ancak ekonomi politikalarının ve kayırmacılığın yarattığı sonuçlar bu sektörleri ve firmaları da etkiledi. Örneğin, seçim öncesi dönemlerde hükümet ve bankacılık düzenleyici otoritesi tarafından kamu bankaları ve özel bankalara, kredi hacminin artırılması için baskı uygulandığında, bankacılık sektöründe ortaya çıkan zayıflıklar özel sektörün tüm kollarını etkiledi.

Bu kayırmacılık örüntüsünden zarar gören alanlardan biri de teknolojik gelişme ve daha yüksek teknolojik içeriğe sahip faaliyet dalları oldu. Çünkü AKP iktidarının ilerleyen yıllarında partinin kurduğu ve geliştirdiği ilişki ağlarıyla arası iyi olan firmalar ve kişiler, iç ve dış pazarlarda faaliyet gösterirken, eğitim, beceriler ve teknolojiye uzun vadeli yatırımlar yapmak yerine, varolan kaynaklarını hükümete yakın kalmak için kullanmayı ve kayırmacılığın yoğun biçimde işlediği sektörlere yönelmeyi daha avantajlı buldular. Hükümetin sağladığı ayrıcalıklara ulaşmayı başaramayanlar ise, teknoloji ve beceri içeriği daha yüksek olan uzun vadeli projelere yatırım yapmama ya da yatırımlarını yurtdışına taşıma kararı aldılar.

Gelişen ülkelerde sanayileşme ve iktisadi gelişme sürecinde devlet müdahaleciliğinin önemli bir yeri var. Ancak Türkiye'de özellikle son dönemde devlet müdahaleciliği iktisadi gelişme açısından olumlu sonuçlar vermedi. Devlet müdahaleciliği iktisadi gelişmeden çok, siyasi hedeflere yönelirken, eğitim, teknoloji ve verimlilik gibi uzun vadeli hedeflerden uzak düşüldü. Ekonomi yönetimine olan güvenin kaybolmasıyla, özel sektör yatırımlarının miktarında ve kalitesinde de düşme görüldü. Bu koşullar altında ekonomi büyümeye devam etti ama ortaya çıkan ekonomik büyüme hem boyutları hem de içeriği açısından sürdürülebilir olamadı.

KAYNAKÇA

Acemoğlu, D. ve Üçer, M. (2015). The Ups and Downs of Turkish Growth, 2002-2015: Political Dynamics, The European Union and the Institutional Slide. *NBER Working Papers*, No. 21608. doi: 10.3386/w21608.

Akyüz, Y. ve Boratav, K. (2003). The Making of the Turkish Financial Crisis. *World Development* 31 (9), 1549-1566.

Altuğ, S., Filiztekin A. ve Pamuk, Ş. (2008). Sources of Long-Term Economic Growth for Turkey, 1880-2005. *European Review of Economic History* 12 (3), 393-430.

Aricanli, T. ve Rodrik, D. (1990a). An Overview of Turkey's Experience with Economic Liberalization and Structural Adjustment. *World Development* 18 (10), 1343-1350.

Aricanli, T. ve Rodrik, D. (Ed.) (1990b). *The Political Economy of Turkey: Debt, Adjustment and Sustainability.* New York: St. Martin's Press.

Aydın, Z. (2010). Neo-liberal Transformation of Turkish Agriculture. *Journal of Agrarian Change* 10 (2), 149-187.

Atiyas, İ. (2009). Recent Privatization Experience of Turkey: a Reappraisal. Öniş, Z. ve Şenses, F. (Ed.) *Turkey and the Global Economy: Neo-Liberal Restructuring and Integration in the Post-crisis Era* içinde (s. 101-122). Londra: Routledge.

Atiyas, İ. (2012). Economic Institutions and Institutional Change in Turkey during the Neoliberal Era. *New Perspectives on Turkey* 47, 57-81.

Barlow, R. ve Şenses, F. (1995). The Turkish Export Boom: Just Reward or Just Lucky? *Journal of Development Economics* 48 (1), 111-133.

Bolt, J. ve Van Zanden, J. L. (2014). The Maddison Project. Collaborative Research on historical national accounts. *The Economic History Review* 67 (3), 627-651.

Boratav, K., Türel, O. ve Yeldan, E. (1996). Dilemmas of Structural Adjustment and Environmental Policies under Instability: Post-1980 Turkey. *World Development* 24 (2), 373-393.

Buğra, A. ve Savaşkan, O. (2014). *New Capitalism in Turkey: The Relationship Between Politics, Religion and Business.* Cheltenham ve Northampton: Edward Elgar.

Çeviker Gürakar, E. (2016). *Politics of Favoritism in Public Procurement in Turkey, Reconfigurations of Dependency Networks in the AKP era.* New York: Palgrave Macmillan.

Gemici, K. (2012). Rushing toward Currency Convertibility. *New Perspectives on Turkey* 47, 33-55.

Global Wealth Migration Review: Worldwide wealth and wealth migration trends. (2018, Şubat). *New World Wealth.* https://samnytt.se/wp-content/uploads/2018/02/GWMR-2018.pdf adresinden erişilmiştir.

Gürkaynak, R. ve Sayek-Böke, S. (2012) AKP döneminde Türkiye Ekonomisi. *Birikim* 296, 64-69.

Keyder, Ç. ve Yenal, Z. (2011). Agrarian change under globalization: Markets and insecurity in Turkish agriculture. *Journal of Agrarian Change* 11 (1), 60-86.

Kuyucu, T. ve Ünsal, Ö. (2010). Urban Transformation as State-led Property Transfer: An Analysis of Two Cases of Urban Renewal in Istanbul. *Urban Studies* 47 (7), 1479-1499.

Öniş, Z. (2004). Turgut Özal and His Economic Legacy: Turkish Neo-Liberalism in Critical Perspective. *Middle Eastern Studies* 40 (4), 113-134.

Öniş, Z. ve Bakır, C. (2007). Turkey's Political Economy in the Age of Financial Globalization: The Significance of the EU Anchor. *South European Society and Politics* 12 (2), 1-29.

Özatay, F. (2009). *Finansal Krizler ve Türkiye.* İstanbul: Doğan Kitap.

Pamuk, Ş. (2018). *Uneven Centuries, Economic Development of Turkey since 1820.* Princeton: Princeton University Press.

Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox, Democracy and the Future of the World Economy.* New York ve Londra: W. W. Norton.

Rodrik, D. (1990). Premature Liberalization, Incomplete Stabilization: The Özal Decade in Turkey. Bruno, M., Fischer, S. ve Helpman, E. (Ed.), *Lessons of Economic Stabilization and Its Aftermath* içinde (s. 323-353). Cambridge: MIT Press.

Sönmez, Ü. (2011). *Piyasanın İdaresi, Neoliberalizm ve Bağımsız Düzenleyici Kurumların Anatomisi.* İstanbul: İletişim Yayınları.

Taymaz, E. ve Voyvoda E. (2012). Marching to the Beat of a Late Drummer: Turkey's Experience of Neoliberal Industrialization since 1980. *New Perspectives on Turkey* 47, 83-113.

Tükel, A., Üçer, M. ve Van Rijckeghem, C. (2006). The Banking Sector, From Crisis to Maturation. Altuğ, S. ve Filiztekin, A. (Ed.) *The Turkish Economy: The Real Economy, Corporate Governance and Reform* içinde (s. 276-303). Londra: Routledge.

Van Rijckeghem, C. ve Üçer, M. (2005). *Chronicle of the Turkish Financial Crises of 2000-2001*. İstanbul: Boğaziçi University Press.

Yükseker, D. (2009). Neoliberal Restructuring and Social Exclusion in Turkey. Öniş, Z. ve Şenses, F. (Ed.) *Turkey and the Global Economy: Neo-Liberal Restructuring and Integration in the Post-crisis Era* içinde (s. 262-280). Londra: Routledge.

Yılmaz, K. (2011). The EU-Turkey Customs Union Fifteen Years Later: Better, Yet Not the Best Alternative. *South European Society and Politics* 16 (2), 235-249.

2

Türkiye'de Yüksek ve Düşük Kaliteli Büyüme: Sebepler ve Sonuçlar*

Daron Acemoğlu, Murat Üçer

GİRİŞ

AK Parti'nin Türk siyasetindeki 20 yıllık saltanatında, Türkiye'nin büyüme performansı görece güçlü olmuştur. Kişi başına GSYH büyümesi, yılda ortalama %4'ü aşan oranıyla, Asya ülkelerine göre önemli ölçüde yavaş olsa da, diğer bölgelerden (örn. Latin Amerika, Ortadoğu ve Orta Asya) yüksek; yükselen ve gelişen Avrupa ülkeleriyle ise kıyaslanabilir durumdadır (**Şekil 2.1**).

Ancak problem, bu büyümenin –2002-2006 yılları arasındaki çok kısa bir dönem dışında– "kalitesinin" düşük olması, aynı zamanda da adil bir şekilde paylaşılabilir olmamasıdır.[1] Aşağıdaki başlıklarda detaylandıracağımız gibi, "kaliteli büyüme" ile beşeri sermaye ve işgücünün becerilerinde iyileştirmeler getiren, üretkenlik artışı ve teknolojik gelişmelerle desteklenen ve enflasyon ve cari açık gibi kronik makroekonomik dengesizliklere yol açmayan bir ekonomik büyümeyi; "paylaşılan büyüme" ile ise de, nüfusun büyük çoğunluğunun yararlandığı büyümeyi kastediyoruz.

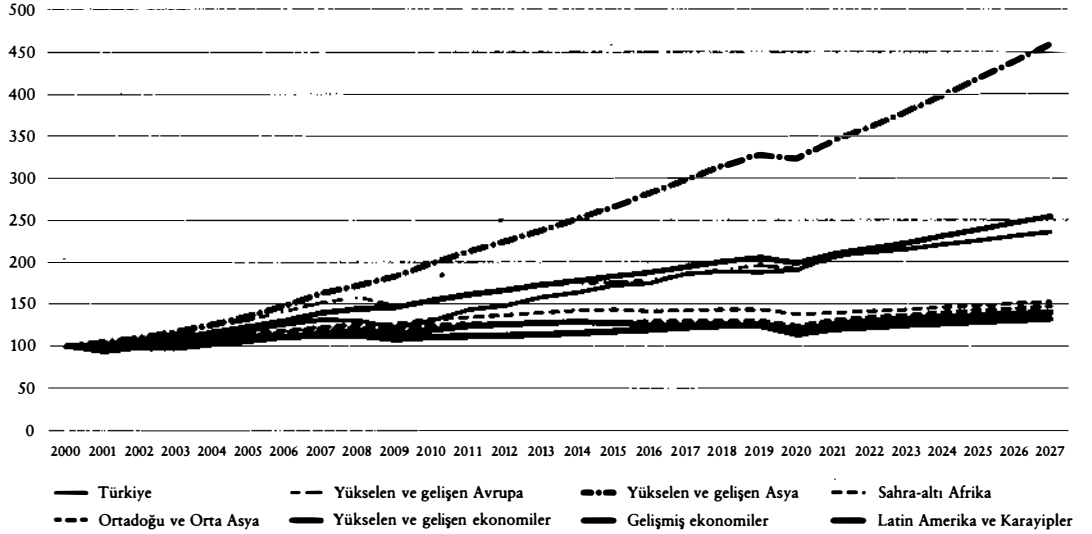
Düşük kaliteli büyümenin doğal bir sonucu makro istikrarsızlıktır. Nitekim Türkiye ekonomisi özellikle 2018 sonrası sürekli kriz üreten bir yapıya bürünmüş, son dönemde ise çok yüksek bir enflasyon oranıyla karşı karşıya kalmıştır. Takip eden başlıklarda tartışılacağı gibi, biz bu sonucun sadece ekonomi politikalarında yapılan hataların ve negatif dış şokların tetiklediği bir olay değil, "düşük kaliteli büyüme döneminin" kaçınılmaz bir sonucu –ve adeta son evresi– olduğu kanaatindeyiz.

Yüksek kaliteli ve/veya paylaşılan büyümeye ulaşmak için evrensel bir reçete olduğu söylenemez, ama son araştırmalar ağırlıklı olarak kurumsal faktörlerin rolüne vurgu yapmaktadır. Birincil öneme sahip olan bu kurumlar, Acemoğlu ve Robinson'ın (2012) "kapsayıcı ekonomik

(*) Büyüme muhasebesi hesaplamaları için Merve Baysoy'a; verilerin ve grafiklerin hazırlanmasında ve editoryal konularda verdiği destek için Derya Karakaya'ya teşekkür ederiz.

1 Bu bölüm, Acemoğlu ve Üçer (2020) makalesinin pandemi sonrası ekonomideki gelişmeleri yansıtacak şekilde güncellenmiş halidir.

Şekil 2.1
GSYH: Kişi Başı, Sabit Fiyatlar (SGP'ye göre, 2017 uluslararası dolar)



Kaynak: Dünya Bankası

kurumlar" olarak adlandırdıkları ekonomik kurumlar bütünlüğüdür. Bunlar, mülkiyet haklarının korunmasına, işgücü piyasasında baskı ve sistematik ayrımcılığın bulunmamasına, iyi işleyen bir hukuk sistemine, kamu hizmetlerine, sağlık ve eğitim yatırımlarına ve eşit şartlar sağlayan sosyal güvenlik ağına dayanmaktadır. Bu yaklaşıma göre, siyasi gücü dağıtan ve siyasi otoriteyi denetim altında tutan demokratik siyasi kurumlar tarafından desteklenen bu ekonomik kurumlar uzun vadeli, paylaşılan ekonomik refah ortamını sağlamaktadır.[2]

Son araştırmalar, ekonomik ve politik kurumlardaki değişikliklerin, nispeten kısa zaman dilimlerinde bile, ekonomik büyümenin kapsamı ve doğası üzerinde önemli bir etkiye sahip olabileceğini göstermektedir. Demokratik olmayan bir rejimden, demokratik bir rejime geçişin ekonomik sonuçlarını inceledikleri çalışmalarında, Acemoğlu ve diğerleri (2019), demokratikleşmenin, takip eden 20 yıl içinde ekonomik büyümeyi önemli ölçüde artırdığını (kişi başına düşen GSYH'de yaklaşık %20'lik bir artışa neden olduğunu) buldular. Üstelik büyümedeki bu artış, yüksek kaliteli ve geniş kesimlerce paylaşılmış olma eğilimindedir – öyle ki, bu artışa daha yüksek vergi gelirleri, daha fazla eğitim ve sağlık harcaması ve daha fazla yatırım eşlik eder. Acemoğlu ve Robinson'ın (2012) kurumsal faktörlere dönük yapmış oldukları vurguyla tutarlı olarak, bu politik değişim, ekonomik kurumlardaki iyileştirmelerle (örneğin ürün, işgücü ve finansal piyasalardaki reformlar gibi) beraber ilerler.

2 Bakınız, Acemoğlu ve diğerleri (2001, 2005).

Bu literatürdeki bir diğer önemli tema ise şudur: Kapsayıcı siyasi kurumlar üzerine inşa edilen kapsayıcı ekonomik kurumlar, daha hızlı ekonomik büyümeye elverişli olsalar da bunların çok hızlı bir şekilde ortaya çıkması beklenmemelidir. Kurumlar, bölüşüm çatışmaları ve toplumdaki rekabet halindeki gruplar ile bireylerin göreli güçleri tarafından şekillenir. Kurumsal reform, ya mevcut siyasi dengelerin çöküşü sonucu, ya da reform için bir araya gelmiş yeni siyasi koalisyonlar sayesinde oluşur, ancak bu yollardan hiçbiri hızlı veya sorunsuz değildir.

Bu bölümdeki temel savımız, Türkiye'de son 20 yılda yaşanan makroekonomik gelişmelerin, büyümenin kapsamını ve doğasını şekillendirmede kurumların oynadığı rolü doğruladığı şeklindedir. Türkiye son otuz yılda kayda değer bir ekonomik modernizasyon ve büyüme elde etmiş olsa da, bunlar genelde düşük kalitede olmuş ve kazanımlar oldukça eşitsiz bir şekilde dağılmıştır. Bu düşük kaliteli büyüme, aynı zamanda ülkenin sık sık yaşadığı istikrarsızlıkların ve ekonomik krizlerin de temel nedenidir. Büyümenin daha kaliteli bir karaktere büründüğü 2002-2006 arasındaki beş yıllık kısa dönem, verimlilik artışları ve teknolojik iyileştirmelerle birlikte, ekonomik ve siyasi kurumlarda kayda değer iyileştirmeleri içerirken, sonraki yıllarda bu gelişmeler tersine çevrildiğinde, büyümenin de kalitesi düşmüş ve eşitsizlik artmıştır.

Bir sonraki başlıkta, sırasıyla yüksek kaliteli ve paylaşılan büyüme kavramını detaylandırıyor ve kurumsal temellerini tartışıyoruz. Üçüncü başlık, çalışmanın ana bölümü olarak görülebilir. Burada son yirmi yıla odaklanarak Türkiye'deki ekonomik büyümenin doğasını ve kapsamını inceliyoruz. Bu büyüme sürecinde makro düzeyde toplam faktör verimliği hesaplamaları ve Türkiye ekonomisinin ihraç ettiği mal ve hizmet göstergelerinden yola çıkarak verimlilik artışı ve teknolojik iyileştirmelerin sınırlı düzeyde olduğunu gösteriyoruz.

Bunların yanında Türkiye'de refah genele yayılmış değildir. Halihazırda yüksek seyreden eşitsizlik, 2006'dan bu yana daha da artarken, yıllar içinde istikrarlı bir düşüş sergileyen "yoksulluk oranı" da son yıllarda artmaya başlamıştır. Türkiye ekonomisi bu dönemde istihdam yaratmaya devam etse de, bu istihdam artışının çoğu hizmet sektöründen gelmiş ve üretim artışı veya özel sektör yatırımlarından çok, en azından kısmen, kamunun destekleriyle sağlanmıştır.

Türkiye'nin ekonomik kurumlarında yaşanan erozyon, başta Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Türkiye İstatistik Kurumu bünyesinde olmak üzere son dönemde hız kazanmıştır. Pandemiden sonra ekonomi, beklenenden daha hızlı bir toparlanma gösterse de, bu toparlanma beraberinde artan kırılganlıkları, Merkez Bankası rezervlerinde erimeyi ve yüksek enflasyonu getirmiştir. Bu dönemde geniş tanımlı işsizlik oranı yüksek kalmaya devam ederken, yoksulluk, yukarıda belirtildiği gibi, hızla artmaya başlamıştır.

Dördüncü başlıkta, Türkiye'de ekonomik ve siyasi kurumlarının gelişimi ve bunların büyüme üzerindeki etkileri kısaca tartışılmaktadır. Burada büyümenin temel dinamiklerindeki değişimin, ekonomik kurumların iniş-çıkışlarıyla nasıl bağlantılı olduğunu, ekonomik ve siyasi kurumlar arasındaki ilişkinin ekonomik sorunları nasıl etkilediğini gösteriyoruz. Beşinci başlıkta ise özellikle başkanlık sistemine geçiş sonrasında daha da bozulan dinamiklere, kredi kaynaklı kısa süreli büyüme dönemlerinin ardından yaşanan döviz krizlerine ve finansal çalkantılara değiniyor ve bu dinamiklerin son yıllarda sürdürülemez bir hâl aldığını vurguluyoruz.

Altıncı ve son başlıkta, mevcut makroekonomik sorunları Türkiye'nin son 20 yılında gerçekleşen ekonomik ve kurumsal gelişmelerle ilişkilendirerek bu sorunların birçoğunun son zamanlarda gerçekleşen düşük kaliteli büyümenin sonuçları olduğunu ortaya koyuyoruz. Gelinen noktada mevcut politikaların sürdürülebilir olmayan yapısı ve yüksek enflasyon oranı göz önüne alındığında Türkiye'nin siyasi kararlılık gösteren ve toplumsal mutabakatla desteklenen kapsamlı bir istikrar programına ihtiyacı olduğunu savunuyoruz. Böyle bir programın kararlılıkla uygulanması durumunda olumlu sonuçlar doğurması oldukça olası olsa da, siyasetin ve kurumların yıpranmış hali göz önüne alındığında, bu noktaya ulaşmanın kolay olmayabileceğini düşünüyoruz.

YÜKSEK KALİTELİ BÜYÜME: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Yüksek kaliteli büyüme, her şeyden önce büyümenin verimlilik artışı ve teknolojik iyileştirmelerle desteklenip desteklenmediğiyle ilgilidir.[3] Ekonomide standart üretkenlik ölçüsü, "çok faktörlü verimlilik" olarak da adlandırılan Toplam Faktör Verimliliği'dir (TFV). TFV, gelirlerdeki (veya Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'daki) büyümenin ne kadarının, işgücü veya sermaye stokundaki artış yerine, teknolojideki gelişmelerden veya daha geniş bir ifadeyle, kaynakların daha verimli tahsisinden kaynaklandığının ölçümüdür.

Yorumu oldukça basit ama önemlidir. TFV büyümesinin sıfır olması, bir ekonominin bu ve bir sonraki yıl aynı düzeyde sermaye stoku ve işgücüne (ve becerilere) sahip olması durumunda, GSYH'nin de aynı kalacağı anlamına gelir. Buna karşılık, %2'lik bir TFV büyümesi, böyle bir ekonomi için %2'lik bir GSYH büyümesi anlamına gelir. Bu nedenle, TFV büyümesi aslında ekonomi için bir nimettir. TFV ayrıca, bir ekonominin üretken potansiyelini ne ölçüde geliştirdiğini de açıklar. Halihazırda dünya teknoloji sınırında bulunan gelişmiş ekonomiler söz konusu olduğunda TFV, aynı zamanda yeni üretim süreçleri ve inovasyon konusundaki başarıları da gösterir. Teknoloji sınırının gerisinde olan gelişmekte olan ekonomiler için ise, TFV büyümesi, mevcut teknolojileri ithal edip ne kadar iyi adapte olabildiklerini ve mevcut düşük verimlilik ortamını ne kadar iyileştirebildiklerini ortaya koyar. Dolayısıyla, gelişmekte olan ekonomiler için yüksek TFV büyümesi sağlayamamak, aynı zamanda mevcut teknolojik fırsatlardan yararlanamamak anlamına gelir.

TFV "artık" (*residual*) olarak hesaplandığı için önemli hatalar içerebilir.[4] Bu nedenle bir ekonominin teknoloji kapasitesinin yanında diğer faktörlere de bakmakta fayda vardır. Bu faktörlerden biri, ülkenin yapmış olduğu ihracatın içeriğidir. Ekonomiler yeni teknolojileri benimserken, değer zincirinde yukarı doğru hareket eder ve ihracatlarının içeriği de daha yüksek teknolojili ve katma değerli ürünlere doğru değişme eğilimine girer (bkz. Hidalgo ve Hausmann,

3 Eşitsizlik ve büyüme arasındaki bağlantının çok yönlü yapısı için bkz. Banerjee ve Duflo (2003).

4 Özellikle kapasite kullanımı ile eğitim ve teçhizat kalitesinin TFV hesaplamalarına tam olarak dahil edilmesi görece zordur. Tartışma için bkz. Acemoğlu (2009).

2009). Bu gözlemden hareketle, bir ekonominin üretken ve teknoloji kapasitesinin ek bir ölçüsü olarak, ihracat kompozisyonuna bakılabilir.[5]

Verimlilik artışı ve teknolojik iyileştirme, genellikle işgücü becerilerinin yükseltilmesini gerektirir. Bu nedenle, eğitim yatırımları ve işgücü becerilerinin zaman içinde nasıl değiştiğini izlemek önemlidir. TFV büyümesi ve ihracat içeriği, yalnızca GSYH üzerindeki doğrudan etkileri ve ekonominin ne kadar verimli büyüdüğünün ölçüsü olarak değil, aynı zamanda TFV'ye dayalı büyümenin sağlam temellere dayanması nedeniyle de önemlidir. Öte yandan verimlilik artışının eşlik etmediği, emtia fiyatlarındaki yükselişin ya da birkaç geleneksel sektörün tetiklediği büyüme, sürdürülebilir olmadığı gibi genellikle sert durgunluk dönemleri, hatta çöküşlerle sona erer.

Öte yandan büyümenin paylaşımının da neden önemsenmesi gerektiği son derece açıktır. Nüfusun büyük bölümünün yoksullaşmasına rağmen sağlanan büyümenin istenmemesine ilişkin normatif kaygılara ek olarak, mevcut kanıtlar, artan eşitsizliğin çatışmayı körüklediği ve gelecekteki durgunlukların da bizzat nedeni olabileceğini düşündürmektedir. Bunun nedeni, hem yüksek düzeyde eşitsizlikle ilişkilendirilen siyasi çatışma ortamı hem de bu tür bir büyümenin doğurduğu kısa vadeli çarpık politikalardır.[6]

Çeşitli eşitsizlik göstergeleri, refahın nasıl paylaşıldığı konusunda bilgilendirici olabilir. Bu göstergelerin en yaygın olanı, bir ülkedeki gelir veya servet eşitsizliğini ölçen Gini katsayısıdır. Gini katsayısının sıfır olması tam eşitlik anlamına gelirken, Gini katsayısının "1" olması yalnızca çok küçük bir kesimin ekonomideki tüm gelir veya servete hâkim olduğu duruma işaret eder. Paylaşılan refah, prensipte "yeniden dağılım" yoluyla elde edilebilir olsa da, çoğu durumda istihdam ve geniş tabanlı ücret artışına yol açan bir büyüme sürecinin sonucu olarak ortaya çıkar. Ürün ve emek piyasalarına serbest girişlerin önündeki engeller, devlet ile özel sektör arasında yapılan örtülü anlaşmalar ve yolsuzluk yapay avantajlar yaratarak, bazı oyunculara ekonomik veya politik güç sağlar ve genellikle daha büyük eşitsizliğe neden olur. Ayrıca öncelikleri ve kamu fonlarını, düşük sosyoekonomik altyapıya sahip vatandaşların ihtiyaç duyduğu yüksek kaliteli kamu hizmetlerinden (eğitim ve adalet sistemi gibi) başka yere yönlendirerek dolaylı olarak eşitsizliğe katkıda bulunur.

Düşük kaliteli ve paylaşılmayan büyümenin bir başka önemli sonucu da ekonomik ve siyasi istikrarsızlıktır. Eşitsizliği artıran büyüme, bir dizi istikrarsızlığa yol açarak bölüşümle ilgili çatışmaları artırabilir. Ancak daha temel olarak, verimlilikten ve teknolojik gelişmelerden yararlanamayan düşük kaliteli büyümenin gücü zamanla tükenir ve devamının sağlanması için, Türkiye'de olduğu gibi, özellikle maliye, para ve kredi politikaları üzerinden iktisadi politika teşviklerine ihtiyaç duyar. Bu bağlamda düşük kaliteli bir büyümeyi uzun süre sürdürmek, kredi kullanımını artırırken, kamu sektörünün bilançosunu zayıflatır ve ekonomik kırılganlıkları artırır. Nitekim bu durum son yıllarda Türkiye büyüme dinamiklerinin bir özelliği haline gelmiştir.

5 Benzer bir analiz için bkz. Atiyas ve Bakış, Bölüm 3.

6 "Sürdürülebilir büyüme" yerine "yüksek kaliteli büyüme" terimini, hem üretkenlik artışının ve teknolojik iyileştirmenin kritik rolünü, hem de "sürdürülebilirliğin" zaten ekonomik büyümenin "kalitesinin" doğal bir sonucu olduğunu vurgulamak amacıyla kullanıyoruz.

Peki, yüksek kaliteli ve paylaşılan büyümeyi destekleyen faktörler nelerdir? Bu soru üzerinde evrensel bir fikir birliği olmamasına rağmen literatürdeki son çalışmalar, hem yüksek kaliteli büyümenin hem de kaynakların sağlıklı dağılımının ana belirleyicisi olarak kurumları öne çıkarmaktadır. North (1982, 1991) ve daha yakın zamanda, Acemoğlu ve diğerleri (2001, 2005), farklı türdeki kurumların sömürgecilik kökenleri üzerinden giderek, kurumların ve uzun vadeli büyümenin ana rolünü belgeleyen, ülkelerarası kanıtlar sunuyorlar. Hall ve Jones (1999) ve Caselli (2005) ise, TFV gibi üretkenlik ölçülerinin bu tür kurumsal farklılıklarla ilişkili olduğunu göstermektedir. Acemoğlu ve diğerleri (2003), daha iyi ekonomik kurumlara sahip ülkelerin çok daha istikrarlı olduklarını ve daha kötü kurumlara sahip ülkeler kadar derin daralmalar yaşamadıklarını belgelemektedir.

Acemoğlu ve Robinson (2012), kurumlar teorisini daha da geliştirmekte ve daha iyi kurumların daha adaletli ve daha fazla paylaşılan refahla ilişkili olduğu fikrini destekleyen tarihsel örnekler sunmaktadır. Ayrıca yüksek kaliteli ve paylaşılan büyümeyi destekleyen kurumsal bütünlüğün ön koşullarının bazı basit tanımlamalarını yaparken, bu bütünlüğün en önemli yönünü vurgulamak için "kapsayıcı ekonomik kurumlar" kavramını önerirler:

> Kapsayıcı ekonomik kurumlar [...] bireylerin yeteneklerinden ve becerilerinden en iyi şekilde yararlanan ve istedikleri seçimleri yapmalarını sağlayan, büyük kitlelerinin ekonomik faaliyetlere katılımına imkân veren ve teşvik eden kurumlardır. Ekonomik kurumlar kapsayıcı olmak için, mülkiyet haklarının korunması, tarafsız bir hukuk sistemi ve bireylerin kendi aralarında sözleşmeler yapabileceği adil ve eşit bir ortama ihtiyaç duyarken, aynı zamanda yeni işletmelerin kurulmasına ve bireylerin kendi kariyerlerini seçmelerine izin vermelidir (Acemoğlu ve Robinson, 2012, 74).

Ayrıca, kapsayıcı ekonomik kurumların, siyasi gücü ve sesi toplumda geniş kesimlere dağıtan, siyasi ve ekonomik seçkinler üzerinde etkili kontrol mekanizmaları sağlayan ve yasaları uygulama, vergilendirme ve ekonomik faaliyetleri düzenleme kapasitesine sahip ve etkili kamu hizmetleri sunan "kapsayıcı siyasi kurumlar" tarafından desteklenmedikçe, istikrarsız oldukları savunulur. Bu tanım, demokratik olmayan rejimlerin siyasi gücün dar bir kesimin elinde tekelleşmesine yol açacağı ve nüfusun çoğunluğunu etkin siyasi katılımdan dışlayacağı için kapsayıcı siyasi kurumların demokratik olması gerektiğini vurgulamaktadır.

Bununla birlikte, siyasi kurumların kapsayıcı olması için seçimler tek başına yeterli değildir. Seçim, siyasi rekabetin zayıf olduğu bir ortamda yapılmış olabilir veya sonuçlar, iktidara yakın bazı etnik ve dini grupların seferber edilmesine dayanan kayırmacı politikalarla manipüle edilebilir. Ayrıca, seçimle başa gelmiş yetkililere yeterli kısıtlamalar ve kontroller konulamayabilir. Aşağıda detaylı değinileceği gibi, kapsayıcı ekonomik ve siyasi kurumlar ile yüksek kaliteli, paylaşılan büyüme arasındaki bu bağlantıları Türkiye özelinde de görmek mümkündür.

Gelişmekte olan ekonomilerin mevcut ekonomik yapılarını değiştirmede yaşadığı geçiş dönemi zorlukları, önemli tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Bazı ekonomistler, gelişmekte olan ekonomilerin orta gelir statüsünden yüksek gelir seviyelerine geçmekte zorlandıkları bir

"orta gelir tuzağı"nın varlığını iddia ettiler.[7] Orta gelir tuzağı, aynı zamanda düşük kaliteli büyümenin sürdürülemez doğasıyla da yakından ilişkilidir. Daha yüksek kaliteli bir yörüngeye geçiş olmadan, büyüme ya sona erer ya da giderek sürdürülemez hale gelen ekonomi politika müdahaleleriyle veya teşvikleriyle desteklenmesi gerekir. Dolayısıyla bu literatür, gelişmekte olan ekonomileri etkisi altına alan orta gelir tuzağından çıkış için, genellikle teknolojiye daha fazla yatırımın, daha fazla üretkenlik artışının ve kaynakların daha verimli tahsis edilmesinin gerekliliğine vurgu yapar. Bu da bizi yeniden kurumların önemine getirmektedir, çünkü gelişmekte olan birçok ekonominin yüksek kaliteli büyümeye geçişte zorlanmasının ardında onların kurumsal yapısının yattığını söylemek mümkün. Nitekim Güney Kore gibi ekonomiler, ancak büyük siyasi ve ekonomik reformlar sonrasında böyle bir "tuzaktan" kurtulmayı görece hızlı bir şekilde başarmıştır (Acemoğlu ve diğerleri, 2019).[8]

Bundan sonra, Türkiye'deki son makroekonomik gelişmeleri, yukarıda çizilen bu çerçevenin merceğinden yorumlayacağız. Yüksek kaliteli ekonomik büyümenin ve paylaşılan refahın özellikle son yirmi yılda nasıl geliştiğini ortaya koyarak bu dinamikleri Türkiye'nin ekonomik ve siyasi kurumlarıyla ilişkilendireceğiz.

TÜRKİYE'DE EKONOMİK BÜYÜMENİN KALİTESİ: BÜYÜK RESİM

Şekil 2.2, 1960'lardan bu yana Türkiye'de büyümenin seyrini göstermekte. Grafikte ilk dikkati çeken nokta, büyüme performansının son derece yüksek bir oynaklığa sahip olması. Buna ek olarak, beş yıllık hareketli ortalamayı gösteren kalın çizgiye dair de bir dizi gözlem paylaşmak mümkün. İlk olarak büyümenin 1960'lardan sonra kayda değer bir şekilde yavaşladığı ve 1970'lerde ortalama %2'den daha düşük bir hıza gerilediği görülüyor. Sonrasında 1980'lerin başında, dönemin Başbakanı Turgut Özal'ın kısmen de olsa uyguladığı ekonomik reformların da etkisiyle (başta ticari, kambiyo ve finansal rejimlerin serbestleştirilmesi olmak üzere) kısa süreli bir yükseliş yaşanıyor, ancak ardından büyüme yeniden ivme kaybederek 1990'lar boyunca %2'nin altına geriliyor.[9]

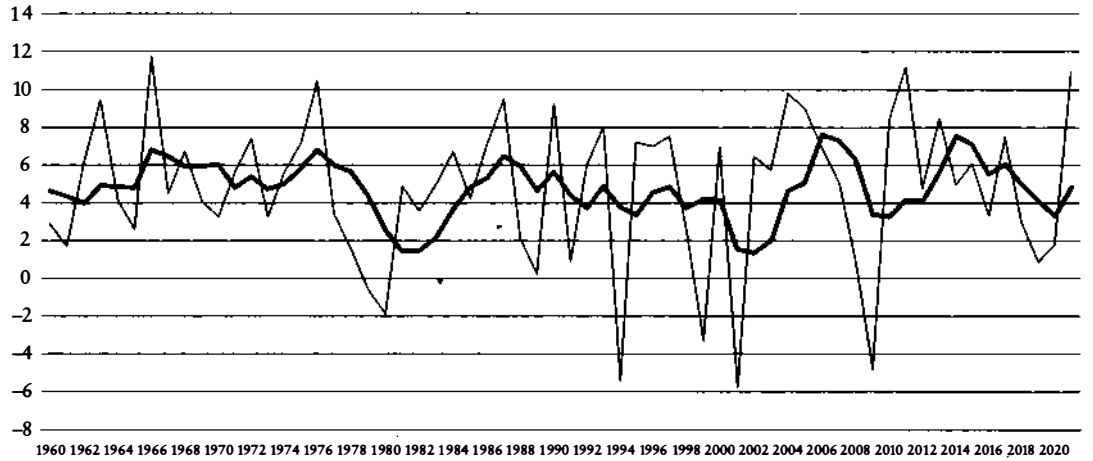
Bunu, 2000'li yılların başında, 2002-2006 döneminde yıllık ortalama %7,6'ya ulaşan kayda değer bir büyüme artışı izliyor. Bu hızlı büyüme dönemi 2009'daki küresel durgunluğun etkisiyle yavaşlıyor ancak daha sonra, gelişmiş ülke merkez bankalarının, özellikle Fed'in, büyük ölçekli varlık alımları üzerinden sağladığı küresel likiditedeki büyük artış sayesinde, hızlı büyüme dönemine geri dönülüyor. Ancak 2014-2015 yıllarından başlayarak büyüme yeniden yavaşlama eğilimine giriyor. Hatta vurgulamak gerekir ki, kişi başına düşen (nominal) ABD

7 Kavram ilk olarak Gill ve Kharas tarafından 2007'de Doğu Asya üzerine bir Dünya Bankası raporunda tanıtıldı. Yazarların kavramın ortaya atılmasından on yıl sonra yaptıkları bir retrospektif için bkz. Gill ve Kharas (2015).

8 Daha yakın tarihli başka bir deneyim olarak Polonya tecrübesi de aynı noktayı göstermektedir. Bilindiği gibi Polonya, 1990'larda oldukça düşük bir milli gelir seviyesindeydi. Ancak Avrupa Birliği'ne katılımının bir sonucu olarak büyük ekonomik ve siyasi reformlar gerçekleştirdi. Bu reformlar, hızlı üretkenlik artışları ve teknolojik gelişmelerle birlikte geldi. Bu süreçte Polonya, kişi başına düşen GSYH'sini (PPP cinsinden) 25 yılda yaklaşık üç katına çıkardı (Piatkowski, 2018).

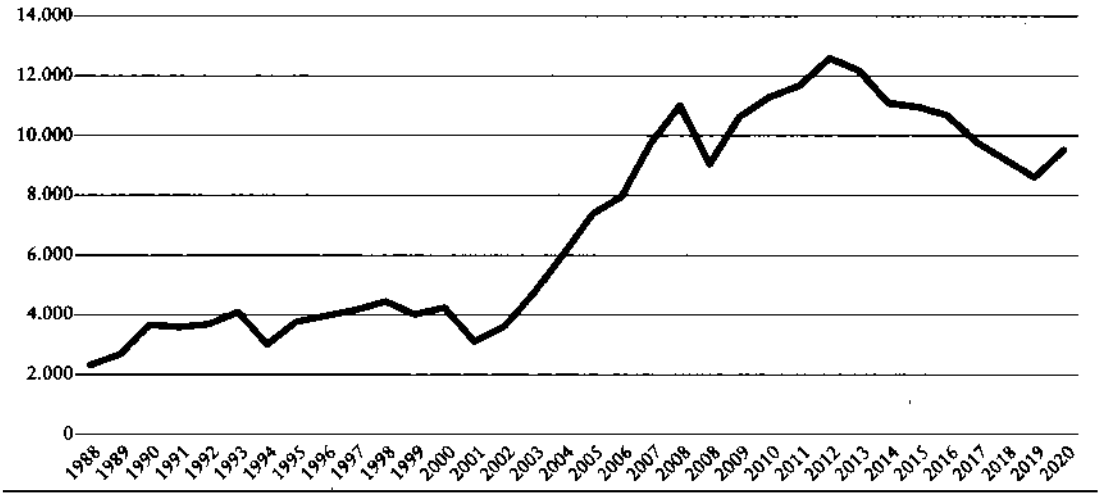
9 1820'den bu yana Türkiye'nin ekonomik büyümesinin ayrıntılı bir açıklaması için bkz. Pamuk (2018) ve Bölüm 1.

Şekil 2.2
Uzun Vadeli Görünüm: GSYH Büyümesi (%)



(Kalın çizgi 5 yıllık hareketli ortalamayı gösterir.)
Kaynak: TÜİK, Turkey Data Monitor

Şekil 2.3
Nominal GSYH: Kişi Başı (USD, piyasa kuru)



Kaynak: TÜİK, Turkey Data Monitor

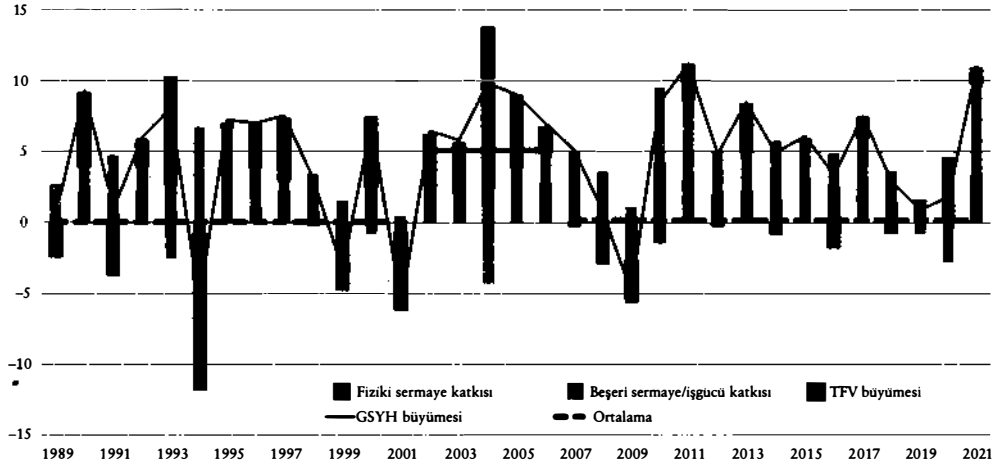
doları cinsinden milli gelir, **Şekil 2.3**'te gösterildiği gibi, 2012-2013 civarında zirveye ulaştıktan sonra istikrarlı bir şekilde gerilemeye başlıyor.[10]

Bu gözlemler ışığında bu başlığın geri kalanında, 2002-2006 yılları arasındaki kısa dönem hariç büyümenin düşük kaliteli ve paylaşılır olmaktan uzak olduğu belgelenerek, bu 20 yıllık büyüme sürecinin niteliği ve temel yapısı tartışılıyor.[11]

Toplam Faktör Verimliliği

Önceki başlıkta tartışıldığı gibi, büyümenin kalitesinin doğrudan bir ölçüsü TFV'dir. **Şekil 2.4**, GSYH büyümesini standart "büyüme muhasebesi" tekniğini kullanarak, ilgili bileşenlerine – yani fiziki sermaye birikimine, istihdamdaki (beşeri sermaye dahil) değişime ve TFV'ye– ayrıştırıyor.[12] Şekilde aynı zamanda üç ayrı dönem için –1989-2001, 2002-2006 ve 2007-2021– TFV büyüme oranlarının ortalaması gösterilmekte.

Şekil 2.4
Türkiye'de Verimlilik Artışı



Kaynak: Kendi hesaplamalarımız.

10 2021'de yaşanan artışın, 2022'nin ikinci yarısında kurun suni bir şekilde baskılanmasından dolayı devam etme olasılığı olsa da, mevcut politikalar altında bu durumun sürdürülebilirliği son derece tartışmalıdır.

11 Bu bağlamda verilerle ilgili bir not düşmek gerekiyor. 2016 yılında GSYH ve 2014 ve 2021'de istihdam verileri üzerinden yapılan revizyonlar Türkiye'nin ekonomik zaman serilerinde kırılmalar yaratmakta. Bu çalışmada eski veriler bazında büyüme oranları ve sektörel GSYH yüzdelerini birleştirip bu kırılmaları kısmen ortadan kaldırmaya çalıştık. Bu bağlamda eski ve revize edilmiş serilerin 2009 yılına kadar görece benzer trendlere işaret ettiğinin ancak 2009 sonrası dönemde önemli farklılıkların oluştuğunun da altını çizelim.

12 TFV büyümesi, GSYH büyümesinin "artığı" olarak hesaplanır ve formül olarak "TFV büyümesi = GSYH büyümesi – fiziki sermaye katkısı - beşeri sermaye katkısı" şeklinde ifade edilebilir. Buradaki fiziki ve beşeri sermaye katkıları, ilgili sermaye stokunun büyümesinden ve beşeri sermaye ölçütlerinin (ortalama) faktör paylarıyla çarpılmasından hesaplanır. Buradaki hesaplamalarımız, Hall ve Jones'ta (1999) olduğu gibi, sermaye ve emek payları için sırasıyla 1/3 ve 2/3 ağırlıkları atanan standart bir büyüme muhasebesi çerçevesine dayanmaktadır. Sermaye stoku, sürekli envanter yöntemi uygulanarak brüt sabit sermaye oluşumundan türetilmiş ve kapasite kullanımına göre ayarlanmıştır; beşeri sermaye stoku ise Mincerian getiri metodu kullanılarak eğitim düzeyinin de hesaba katıldığı istihdamı temsil etmektedir. Bu hesaplama yöntemi için ayrıca bkz. Bölüm 3.

Tablonun en çarpıcı yönü, 2002-2006 dönemi hariç, diğer iki dönemde TFV büyümesinin ortalamada neredeyse sıfır olmasıdır. Buna karşılık, 2002-2006 döneminde ortalama TFV büyümesi, tahminlerimize göre yaklaşık %5'tir. Bu yüksek TFV büyümesi, bu dönemdeki büyüme artışının yaklaşık üçte ikisini oluşturmaktadır. Başka bir deyişle, TFV büyümesi olmasaydı, bu beş yıllık dönem boyunca Türkiye GSYH büyümesi %2-3 oranında gerçekleşecekti.

2009 sonrası dönem bu açıdan oldukça dikkat çekicidir: Bu dönemde GSYH büyümesi yıllık ortalama %5 gibi nispeten yüksek bir seviyede devam etmesine rağmen, TFV büyümesi ortalamada neredeyse sıfır düzeyinde seyretmektedir. Diğer bir ifadeyle, TFV tahminleri, 2002-2006 dönemi hariç, Türkiye'de sürekli düşük kaliteli ve verimsiz bir büyümenin resmini çizmektedir.[13]

İhracatın Gelişimi ve Kompozisyonu

TFV büyümesi hem teknolojik iyileştirmeyi hem de kaynakların ne kadar verimli bir şekilde tahsis edildiğini ölçer. Ülkelerin ihracatının teknolojik içeriği bu teknolojik iyileştirmeyi ölçmek için kullanılan tamamlayıcı ve dolaylı göstergelerden biridir. **Şekil 2.5**'te gösterildiği gibi Türkiye'nin ihracatı 2000'li yılların başından itibaren hızla yükselmiş, 2008 sonrası dönemde ise ivmesi azalsa da yükseliş devam etmiştir.[14] Benzer şekilde **Şekil 2.6**'da görüleceği gibi Türkiye'nin dünya ihracatındaki payı da önce hızla artmış, sonra bu artış yavaşlayarak da olsa devam etmiştir.

Bununla birlikte ihracatın teknoloji bileşimi daha farklı bir görüntü ortaya koymakta. **Şekil 2.7**'de Türkiye'nin ihracatının son 30 yıldaki teknoloji bileşiminin gelişimi gösterilmekte. Görselde ihraç edilen ürünler yüksek, orta-yüksek, orta-düşük ve düşük teknolojili olarak kategorilere ayrılıyor.[15]

Görüleceği gibi, 1990'ların sonundan 2007'ye kadar, düşük teknolojili endüstrilerin payında hızlı bir düşüş görülürken, orta ve yüksek teknolojili endüstrilerin toplam ihracat içindeki payında önemli bir artış yaşanıyor. Örnek vermek gerekirse Türkiye şu anda daha az tekstil (1999-2007 yılları arasında tekstilin ihracat içindeki payı %40'tan %20'ye gerilemiştir), daha fazla dayanıklı ev aletleri ve taşıt ihraç etmekte (aynı dönemde bunların payı %10'dan %30'a yükselmiştir). Dikkat çekici olan nokta, teknolojik anlamda görülen bu iyileştirmeler, 2008 sonrası dönemde durmakta ve son 10-15 yılda ise fazla bir gelişim gösterememektedir.

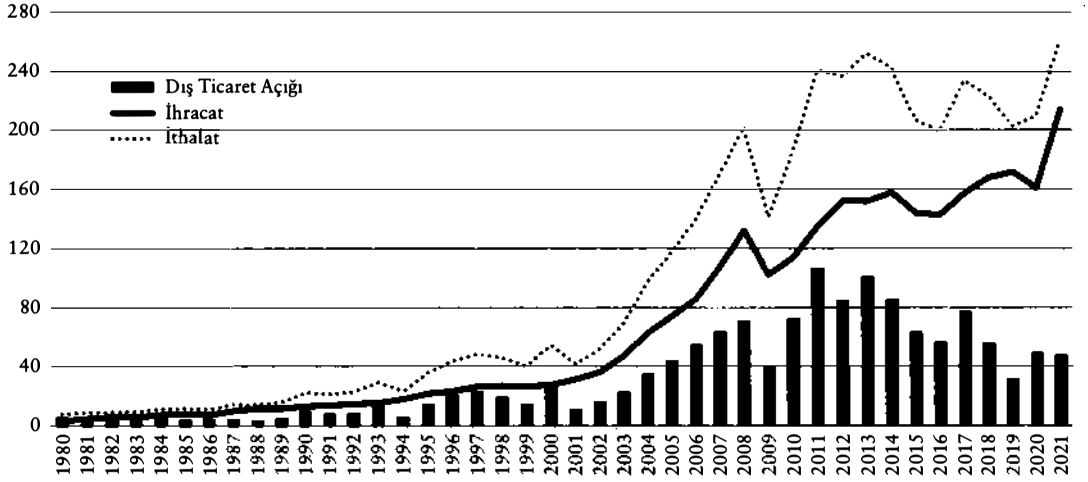
---

13 Detaylarda ve tahmin edilen parametre büyüklüklerinde bazı farklılıklar olsa da Atiyas ve Bakış'ın, üçüncü bölümdeki çalışmaları ve Dünya Bankası (2019) raporundaki bulgular benzer sonuçlar vermektedir. Dünya Bankası araştırması, "Türkiye'de 1980'lerden bu yana ekonomik büyümenin büyük ölçüde faktör birikiminden kaynaklandığı ve üretkenlikte yalnızca dönemsel bir artış olduğu" sonucuna varıyor (bkz. s.8).

14 2021'de pandemi sonrası ihracattaki artış olumlu bir gelişme olarak karşımıza çıkmakla birlikte takip eden analizi etkilememektedir. Her şeyden önce, artış pandemi sonrası küresel ekonomideki toparlanmayla birlikte hareket ettiğinden özellikle Avrupa'daki zayıf büyüme iklimi göz önünde bulundurulduğunda, sürdürülememesi oldukça muhtemel. Ayrıca, aşağıda **Şekil 2.7**'de gösterildiği gibi, yapılan ihracatın büyük bölümünü çelik gibi temel metaller ve düşük teknolojili malların oluşturduğunun da altını çizelim.

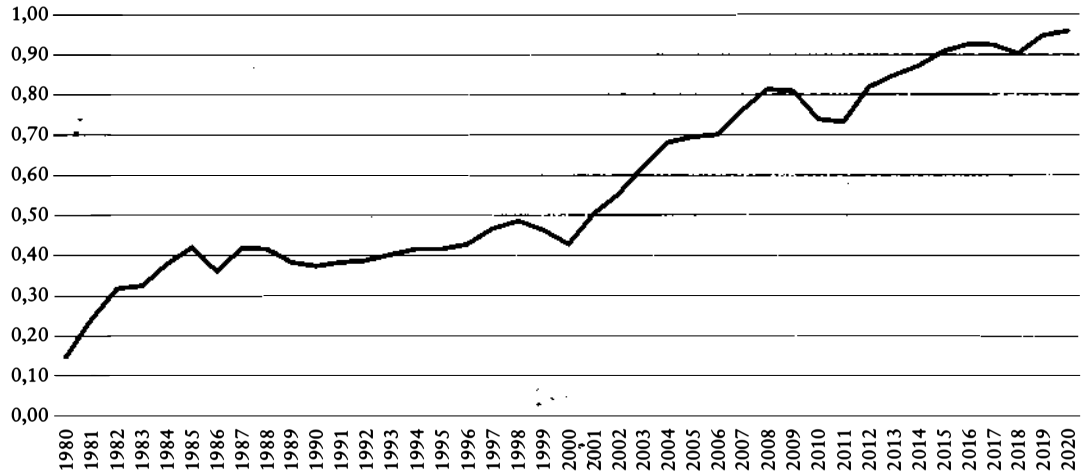
15 Bu sınıflandırma OECD tarafından oluşturulmuştur. Yüksek teknoloji, uzay ve uçak araçlarını, ilaçları, bilgisayarları; orta-yüksek teknoloji, motorlu taşıtları, demiryolu teçhizatını, elektrikli makine ve aparatları; orta-düşük teknoloji, denizcilik araçları, kauçuk ve plastik ürünleri, ana metallerin yapımı ve onarımını; düşük teknoloji ise tekstil, tütün, yiyecek ve içecekleri içerir.

Şekil 2.5
İhracat ve İthalat (milyar dolar, nominal)



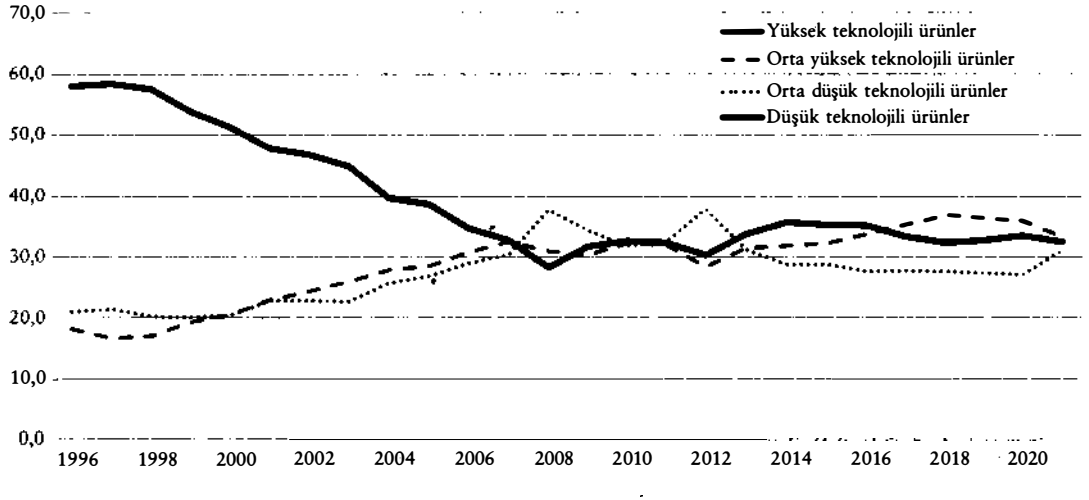
Kaynak: TÜİK, Turkey Data Monitor
Gümrük ve serbest bölgeleri hariç tutan Özel Ticaret Sistemi (ÖTS) verileridir.

Şekil 2.6
Türkiye İhracatı/Dünya İhracatı (%)



Kaynak: Dünya Bankası

Şekil 2.7
Teknoloji Yoğunluğuna Göre Türkiye'nin İhracatı (toplam imalat sektörü ihracatına oran olarak, %)



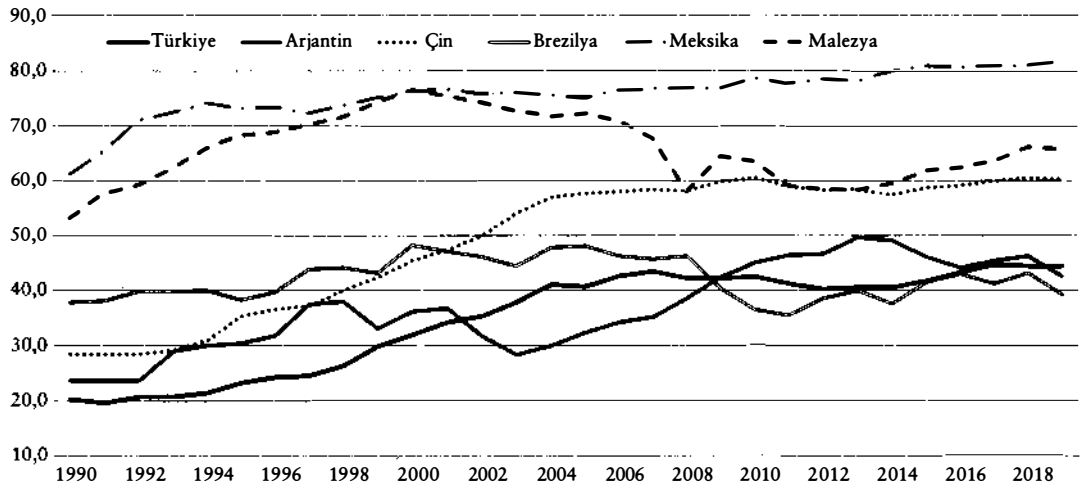
Kaynak: TÜİK, Turkey Data Monitor

Altını çizmek gerekir ki, teknolojik iyileştirmede görülen bu yavaşlama Türkiye'nin hâlihazırda yüksek bir teknoloji seviyesine ulaşmış olmasının sonucu da değildir. **Şekil 2.8**, Dünya Bankası verilerine dayanarak, 1990'dan bu yana birçok ülke için orta ve yüksek teknoloji ihracatının toplam imalat sanayii ihracatı içindeki payının gelişimini göstermektedir. Türkiye'nin ihracatı teknolojik yönden Brezilya ve Arjantin'le karşılaştırılabilir durumda iken, Meksika, Malezya ve Çin'in gerisindedir.[16]

OECD, Türkiye ekonomisine ilişkin iki yılda bir yayımlanan son raporlarından birinde (OECD, 2016) durumu şu şekilde özetlemektedir: "Türkiye'nin ihracatındaki yabancı katma değer payı her geçen gün artarken (geriye-doğru katılım), diğer ülkelerin ihracatına ara girdi sağlama kapasitesi (ileriye-doğru katılım) hâlâ sınırlıdır". Rapor, "kurumsal yönetim ve yönetsel becerilerin yanı sıra üretim ve yönetim süreçlerinde Bilgi İletişim Teknolojisi (BİT) araçlarının kullanımında ilerleme için önemli bir alan" olduğu saptamasını yaptıktan sonra, "sermaye ve emeğin verimli dağılımını engelleyen kurumsal özellikler, ikili ticaret anlaşmalarının yapısında bulunan engeller, geri kalmış beşeri sermaye, inovasyon, Ar-Ge ve bilgi birikime olan yetersiz yatırım nedeniyle Türkiye'nin [küresel değer zincirlerine] katılımı, potansiyelinin altında kalmaktadır" yorumunda bulunuyor.

16 **Şekil 2.8**, OECD verilerinden farklı bir gruplama kullanan Dünya Bankası verilerinden derlenmiştir. Buna göre yüksek ve orta teknolojili ihracatı tek bir kategoride birleştiren BM verilerinden (SITC Rev. 3 sınıflandırmasını izleyerek) ihracatın teknoloji içeriği hesaplanmaktadır. **Şekil 2.7**'de görüleceği gibi, Türkiye'nin yüksek teknoloji ve orta-yüksek teknoloji payları birbirini yakından takip etmektedir ve hareketleri **Şekil 2.8**'deki orta ve yüksek teknoloji ihracatıyla hemen hemen aynıdır. Dolayısıyla, bu farklı kategorileştirmenin ihracat üzerinde pek etkisi olmadığı söylenebilir.

Şekil 2.8
Orta ve Yüksek Teknoloji Ürünleri İhracatı: Seçilmiş Ülkeler (toplam imalat sektörü ihracatına oran olarak, %)



Kaynak: Dünya Bankası

Bu bulgular, Dünya Bankası'nın Türkiye'yle ilgili hazırlamış olduğu ve Türkiye'nin küresel değer zinciri içindeki rolüne odaklanan son ülke raporunda da desteklenmektedir (Dünya Bankası, 2022b). Önce Türkiye'nin küresel değer zincirlerindeki "aktif katılımını" öven ve vurgulayan rapor, sonrasında pek de olumlu olmayan şu gözlemlerde bulunuyor:

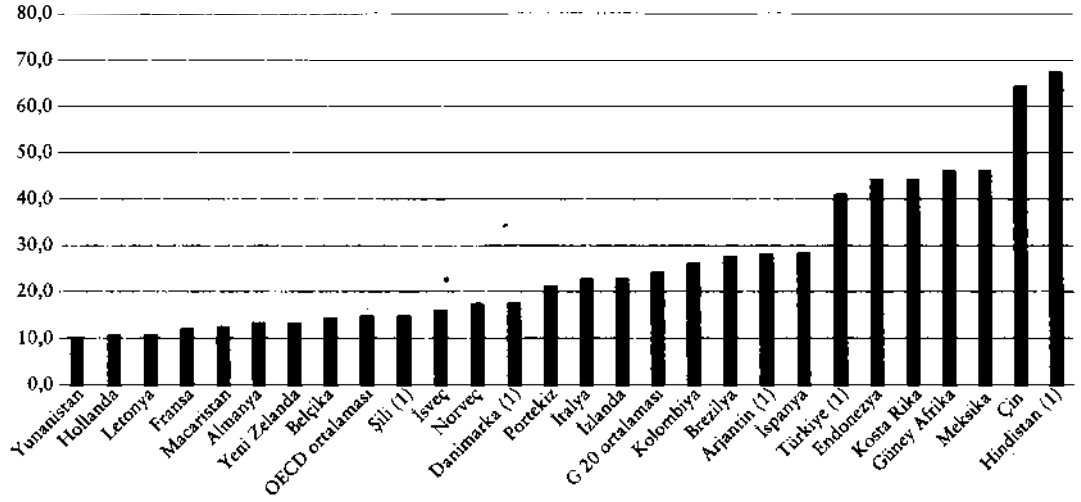
> Çeşitli bulgular, Türkiye'nin küresel değer zincirindeki yolculuğunun henüz başında olduğunu gösteriyor. İhracat, yüksek olmasına rağmen, potansiyelin oldukça altında seyrederken doğrudan yabancı yatırım girişleri benzer ülkelere kıyasla düşük seviyelerde gözüküyor. Ayrıca küresel değer zincirine katılım ve ihracat birimi başına katma değer oranı nispeten düşük kalıyor.

Özetle ve net bir şekilde ifade etmek gerekirse, Türkiye ekonomisi son on yılda hızlı bir büyüme performansı göstermesine rağmen ihracat bazında incelendiğinde bu büyümenin –TFV hesaplamalarını destekler şekilde– teknolojik iyileştirme ve verimlilik artışı açılarından yetersiz kaldığı ortaya çıkıyor.

Eğitim

Beceri eksiklikleri dünya genelinde, verimlilik artışı ve teknolojik iyileştirmede yetersizliğin başlıca nedenlerinden biridir. Türkiye'de eğitim harcamaları 2000'li yılların başında oldukça ilerleme kaydetmesine rağmen (Dünya Bankası, 2014), eğitimsel kazanımlar ve eğitimin kalitesi, diğer OECD ülkeleri ve birçok gelişmekte olan ülkenin gerisinde kalmaktadır. Bunun bir kanıtı, lise öğretiminin nispeten zayıf durumunda gözlemlenebilir. **Şekil 2.9**'da görüldüğü gibi 2020 yılı

Şekil 2.9
Eğitim Düzeyi: 25-34 Yaş, Lise Altı, 2020



Kaynak: OECD
(1) Referans yılı Danimarka, Hindistan ve Türkiye için 2019; Şili için 2017'dir.

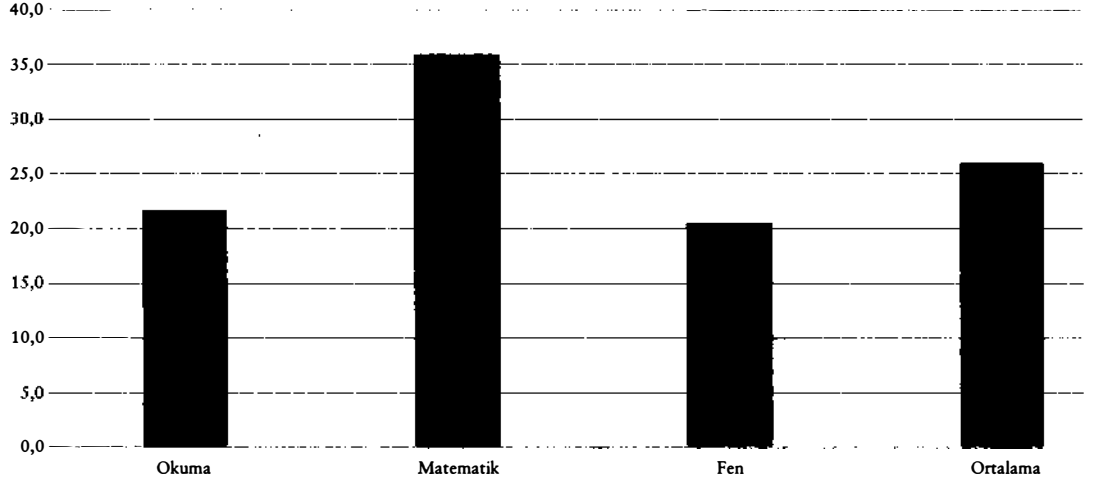
verilerine göre ülkede 25-34 yaş arasındaki nüfusun %40'tan fazlasının eğitimsel kazanımı, lise düzeyinin altındadır. Türkiye bu oranla, OECD (%14,8), G20 (%24,2) ve hatta Arjantin, Brezilya, Kolombiya dahil olmak üzere birçok gelişmekte olan ülkenin gerisinde kalmıştır.

Eğitimde nicelikten çok niteliğin önemli olduğu tartışılan bir gerçektir. Ancak bu alanda da Türkiye'nin durumunun pek iç açıcı olmadığı söylenebilir. Örneğin **Şekil 2.10**, Türkiye ile diğer OECD ülkeleri arasındaki eğitim kalitesi farkının, oldukça yüksek olduğunu göstermektedir. 2018 PISA sonuçlarına göre Türkiye'de lise öğrencileri okuduğunu anlama, matematik ve fen puanlarında OECD ortalamalarının yaklaşık %25 altındadır.

2014-2015 döneminde gerçekleştirilen OECD Yetişkin Becerileri Araştırması'nın (PIAAC) gösterdiği modeller de aynı derecede kaygı vericidir. Anket sonuçlarına göre, Türkiye'de işgücü, karmaşık görevleri yerine getirmek için gerekli becerilerden yoksundur ve problem çözme kabiliyeti düşüktür. Sonuç olarak, Türkiye hem okuryazarlık hem de aritmetik becerilerde OECD ülkeleri arasında sadece Şili'nin üstünde, sondan ikinci sırada yer almaktadır. Yine OECD'den alıntılanan aşağıdaki paragraf, eğitimin, becerilerin ve genel olarak Türkiye'de eğitim sektörünün zorlu durumunu özet bir şekilde vermektedir:

> Nüfusun becerileri genel olarak geliştirilmelidir. Teknik ve yönetim kademelerinde hatırı sayılır sayıda uluslararası kalitede profesyonel vardır. Ayrıca orta ve yükseköğrenim kayıtlarında önemli ilerleme kaydedilmiştir. Buna rağmen PISA sonuçlarına göre eğitim kalitesi, diğer OECD ülkelerinin gerisinde kalmaktadır. Bu nedenle iyi tasarlanmış ancak tam olarak uygulanmayan 2003 tarihli Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun öngördüğü, performansa dayalı kamu harcamaları, öncelikli olarak eğitimde uygulanmalıdır (OECD, 2022).

Şekil 2.10
Uluslararası Ortalama (OECD) ile Türkiye Arasındaki Eğitim Farkı (%): 2018



Kaynak: OECD, PISA

Özetle, Türkiye'de eğitimin durumu veya daha genel anlamda vasıf veya becerilerin durumu, yıllar içinde kayda değer ilerleme kaydetmiş olsa da gelişmiş ülkeler ve kendi emsallerinin oldukça gerisinde kalmaktadır.

Kredi, İnşaat ve Hizmetlere Bağımlı Ekonomik Yapı

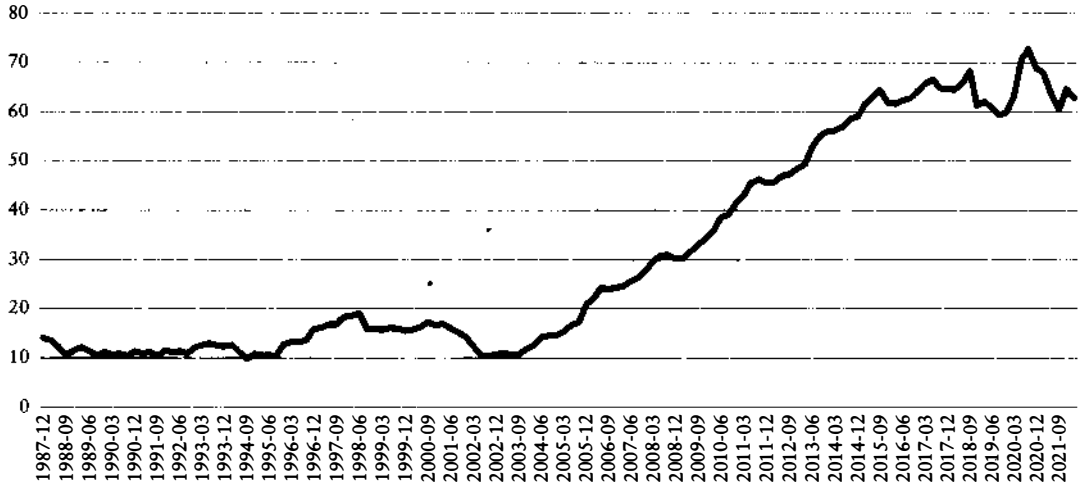
Şimdiye kadar paylaştığımız gözlemler ve bulgular bariz bir soruyu da beraberinde getiriyor: Eğer ülkede TFV büyümesi yoksa ve teknolojik iyileştirmeler yetersiz ise Türkiye ekonomisi son on yılda nasıl ve neden büyüdü? Bu sorunun cevabı, hem Türkiye'deki düşük kaliteli büyümenin nedenlerini, hem de Türkiye'nin içinde bulunduğu makroekonomik problemlerin kaynağını anlamak açısından önemli.

Bize göre bu sorunun en basit ve kısa cevabı "kredi"dir. **Şekil 2.11**'de 1980'lerin sonlarından bu yana kredilerin GSYH'ye oranı gösteriliyor. 2000'lerin başına kadar çok düşük düzeylerde ve istikrarlı seyreden bu oran, Türkiye'nin 2001'de yaşadığı finansal kriz sonrasında –ekonomik ve siyasi ortamda görülen iyileşme sayesinde– belli bir normalleşme yaşıyor; ardından, çok hızlı bir yükselişle bu oran 2017'de %65-70'lere ulaşıyor.

Artış daha sonra durağanlaşsa da, oran, yani borcun gelire oranı azalmıyor; diğer bir değişle kredi stoku nominal olarak milli gelirle paralel olarak büyümeye,[17] reel GSYH ile reel

17 Bununla birlikte, yabancı para cinsinden kredilerin toplam içindeki payının, 2018 başlarında %40-45 civarında zirve yaptıktan sonra (değerleme etkisinden arındırılmamış rakam) belirgin şekilde düştüğüne ve bu sayede kredinin "para birimi" kompozisyonunun son yıllarda görece iyileştiğine dikkat çekeriz. Bu süreçte şirketler kesiminin açık döviz pozisyonunda da önemli bir iyileşme olduğunu ekleyelim.

Şekil 2.11
Özel Sektöre Verilen Krediler (GSYH'ye % oran olarak)



Kaynak: TCMB, Turkey Data Monitor

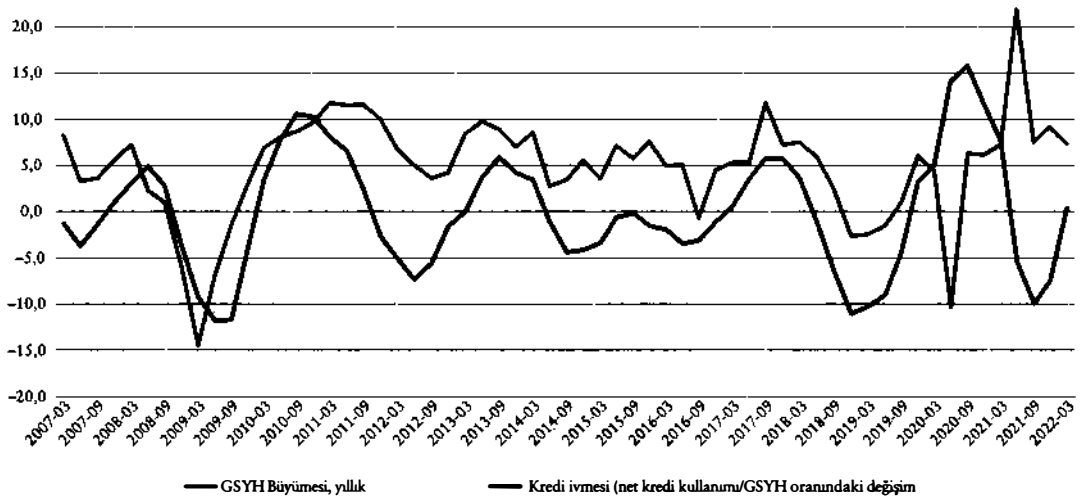
kredi büyümesi (veya "kredi ivmesi") arasındaki korelasyon da, **Şekil 2.12**'de gösterdiğimiz gibi oldukça güçlü seyretmeye devam ediyor.[18]

Biraz detaylara baktığımızda, küresel mali krizin ardından, yaklaşık 2017 yılına kadar, bu kredi genişlemesi ve aşağıda kısaca değineceğimiz diğer bazı hükümet politikalarının, inşaat yatırımlarında patlamaya yol açtığı görülüyor. **Şekil 2.13** toplam yatırımların (gayri safi sabit sermaye oluşumunun) GSYH'ye oran olarak bileşimini göstermekte. 2001 krizi sonrası dönemde artış yaşadıktan sonra, Türkiye'nin makine ve teçhizat yatırımlarının GSYH'ye oranı 2006-2009 yılları arası dönemde hızla gerileyip takip eden dönemde ise durağan bir görünüm sergiliyor. Bunun aksine inşaat yatırımları, 2000'lerin başında GSYH'nin %10'unun altındayken, 2018'de %18'e kadar yükseliyor. Ancak bu noktadan sonra keskin düşüşe geçen inşaat yatırımları, birkaç yılda on yıl önceki seviyesine, %12'lere geri çekiliyor.

İnşaat sektöründeki genişlemenin önemli bir bölümü ise konut ve ticari gayrimenkullere yapılan yatırımlardan gelmiştir. Nitekim son yıllardaki yavaşlamaya rağmen, 2022'nin birinci çeyreği itibariyle konut sektöründe 1,7 milyon kadar konut arz fazlası olduğu tahmin edilmektedir. Devletin bu süreçte altyapı yatırımlarını destekleyen kamu-özel işbirliği projeleri ve TOKİ aracılığıyla önce düşük gelirli kesime odaklanan, zaman içinde yüksek gelirli kesimi de hedefleyen konut inşaatlarının, sektörde yaşanan "şişme"de belirleyici bir rol oynadığını da vurgulamak gerekiyor. Kamu-özel işbirliği projelerinin sözleşme değerinin, ücretler ve diğer transferler

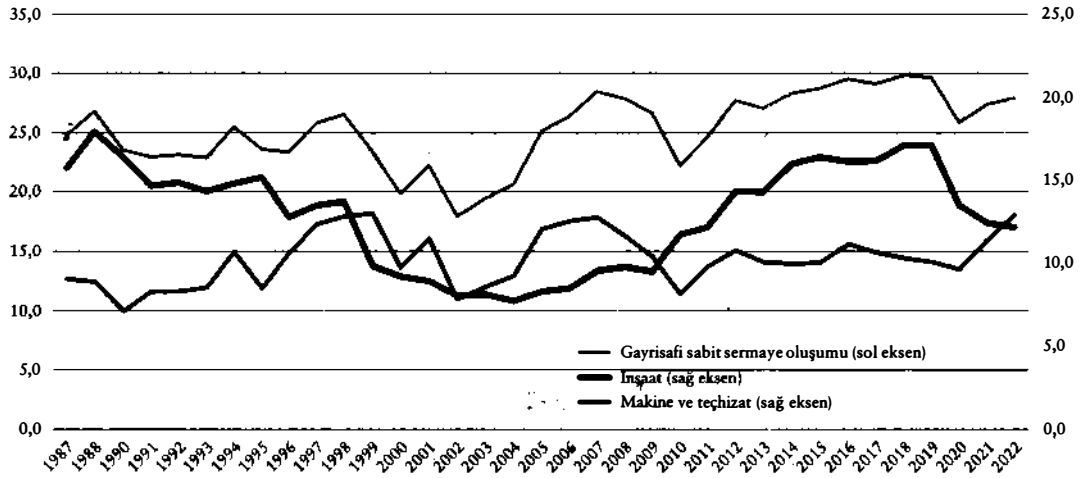
18 Burada, "kredi ivmesi", net kredi kullanımı-GSYH oranındaki değişiklik olarak tanımlanırken, net kredi kullanımı-GSYH oranı ise kredideki değişimin önceki dönemin GSYH'sine oranı olarak tanımlanıyor.

Şekil 2.12
GSYH Büyümesi ve Kredi İvmesi



Kaynak: TÜİK, BDDK, Turkey Data Monitor

Şekil 2.13
Gayrisafi Sabit Sermaye Oluşumu (GSYH'ye % oran olarak)



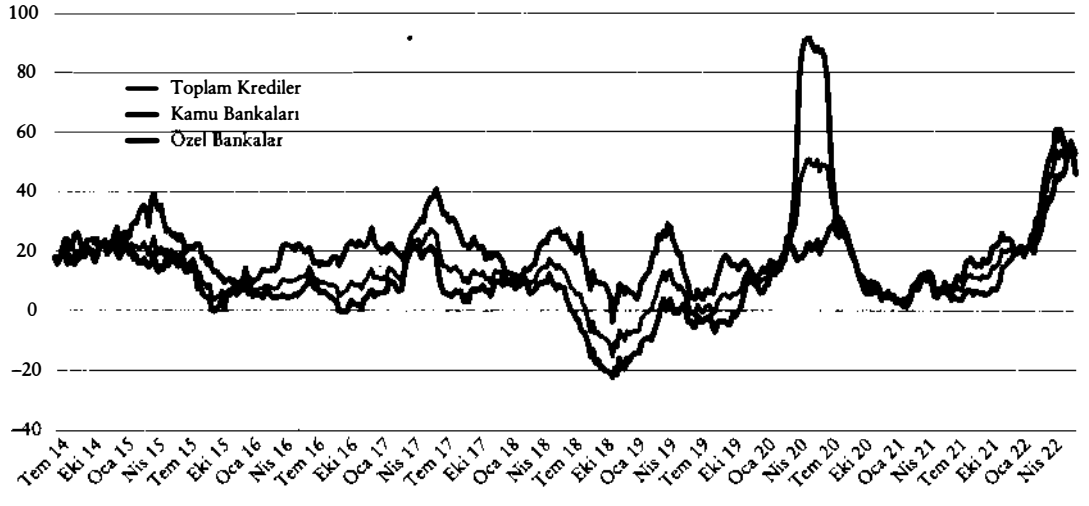
Kaynak: TÜİK

dikkate alındığında, 2021 yılı sonu itibarıyla 160 milyar dolara ulaştığının tahmin edildiğini de ekleyelim.[19]

Artan kredi büyümesine hükümet politikaları ve müdahaleleri de önemli katkıda bulunmuştur. Özel bankalar zaman zaman kredi verme konusunda isteksiz veya bilanço yönetimi açısından daha temkinli davranırken, **Şekil 2.14**'te görüleceği üzere hükümet bu süreçte (özellikle pandemi döneminde[20]) çok yoğun bir şekilde kamu bankalarını devreye sokmuştur.[21]

Şekil 2.14

Kredi Büyümesi: Kamu ve Özel Bankalar (13-haftalık yıllıklandırılmış büyüme, kur etkisinden arındırılmış)



Kaynak: BDDK, Turkey Data Monitor

Son yıllarda ise bu dinamiklerin değişmeye başladığının da altını çizmek gerekiyor. 2017'den sonra inşaat sektörü yatırımlarının GSYH içindeki payı azalmaya başlamış ve bu nedenle sektör, GSYH büyümesinin temel lokomotifi olma rolünü kaybetmiştir. Çok şaşırtıcı olmayan bir şekilde, Türkiye'nin trend büyümesi de o tarihten sonra yavaşlamaya başlamıştır (**Şekil 2.2**). Bu esnada büyüme, bir sonraki başlıkta kısaca bahsedeceğimiz gibi, büyük ölçüde krediye bağımlı kalırken, kısa süreli büyüme dönemleri sonrasında daralmaların yaşandığı, aşırı oynak bir yapıya bürünmüştür. Bu dinamik, pandemi döneminde özellikle belirginleşmiştir.

19 Türkiye'deki kamu-özel işbirliği projelerinin kapsamlı bir analizi ve bu projelerin potansiyel maliyetlerine ilişkin senaryo analizi için, bkz. Cangöz ve diğerleri (2021). Vurgulamak gerekirse bu projelerin ve TOKİ'nin yatırımlarının yarattığı yükümlülükler, bilanço dışı olduğundan devletin bütçe harcama ve açık rakamlarına dahil değildir.

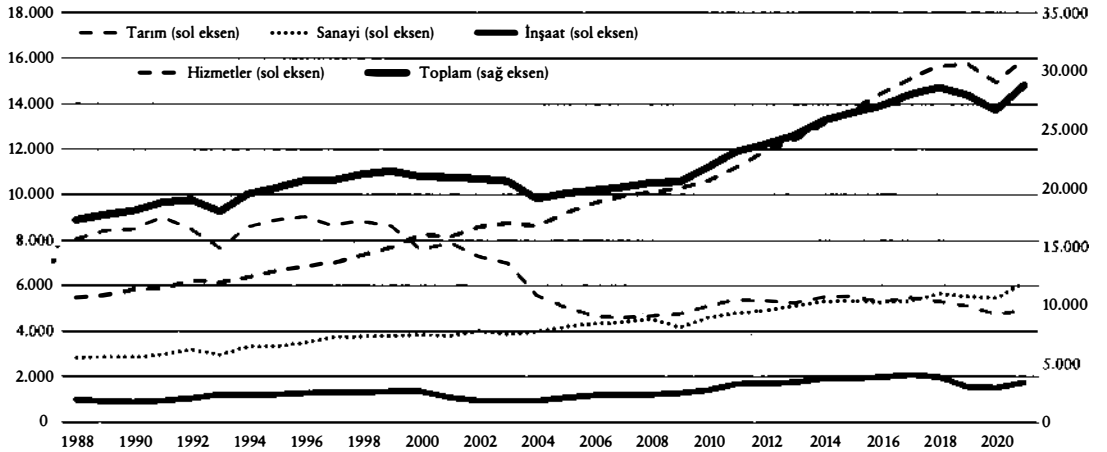
20 Pandemi döneminde özel bankalar, BDDK tarafından yapılan "aktif rasyo" düzenlemesiyle borç vermeye zorlanmıştır. Ayrıntılar için bkz. Esin Avukatlık Ortaklığı (2020).

21 2015'ten bu yana, kamu bankalarının kredilerinin payı %30'dan neredeyse %45'e yükselirken, özel bankaların payı %70'ten %55'e gerilemiştir (detaylar için bkz. Tokgöz, Bölüm 6).

İstihdama dönecek olursak, **Şekil 2.15**'te gösterilen sektörel veriler, yukarıda tartışılan büyüme dinamikleriyle benzer bir tablo çizmekte. 2002-2006 arasında, tarımsal istihdamda (yaklaşık 1,3-1,4 milyon) hızlı bir düşüş olsa da sanayi (0,4 milyon) ve hizmet (0,9 milyon) sektörlerindeki güçlü artışlar bu düşüşü dengeliyor. İstihdam 2010'dan bu yana artış eğilimini sürdürüyor, ancak bu artışın büyük bölümü hizmet sektöründe, bir ölçüde de inşaat sektöründe gerçekleşerek istihdamın yapısı açısından dengesiz bir büyümeye işaret ediyor.[22] Örneğin, hizmet sektörü istihdamı 2007-2019 arasında (pandemiden önce) yaklaşık %60 oranında büyürken, sanayi ve tarımda %28 ve %22 gibi nispeten daha mütevazı oranlarda artışlar gerçekleşiyor. İnşaat istihdamı 2007-2019 arası dönemde %28 oranında büyüse de, sektördeki durgunluk başlamadan önce (2007-2017 arası dönemde) bu rakam çok çarpıcı bir şekilde, yaklaşık %70 civarına yükseliyor.

Ayrıca bu süreçte devlet, istihdam artışında özel sektörün rolünün zayıflamasıyla birlikte hem direkt (kadroya alımlarla) hem de dolaylı olarak (özel sektöre verilen asgari ücret desteği gibi çeşitli müdahaleler aracılığıyla) istihdam yaratılmasında önemli bir rol üstleniyor.[23]

Şekil 2.15
İstihdam (bin kişi)

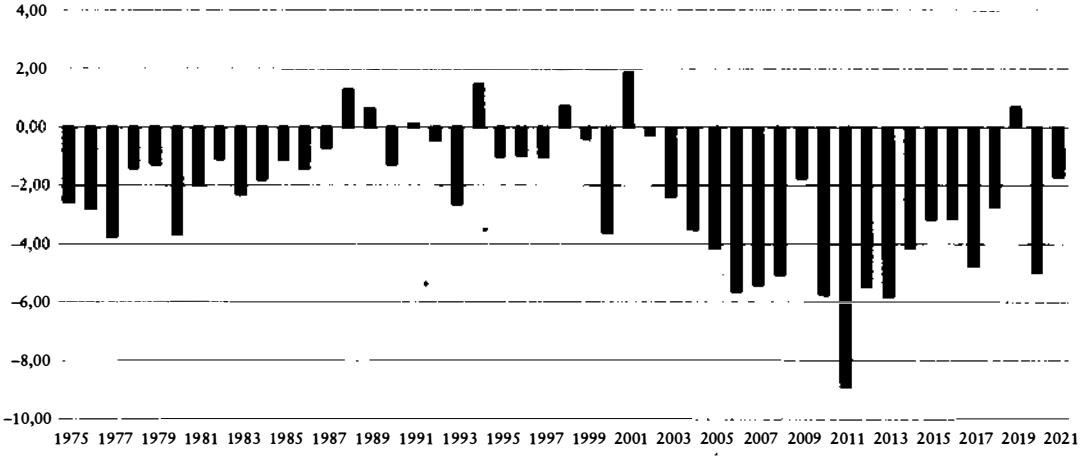


Kaynak: TÜİK, Turkey Data Monitor

22 Diğer birçok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi Türkiye'de de hizmet istihdamı, bilgi teknolojileri gibi daha yüksek beceri gerektiren alanlardan değil, toptan ve perakende gibi beceriye daha az ihtiyaç duyulan alanlardan gelmiştir.

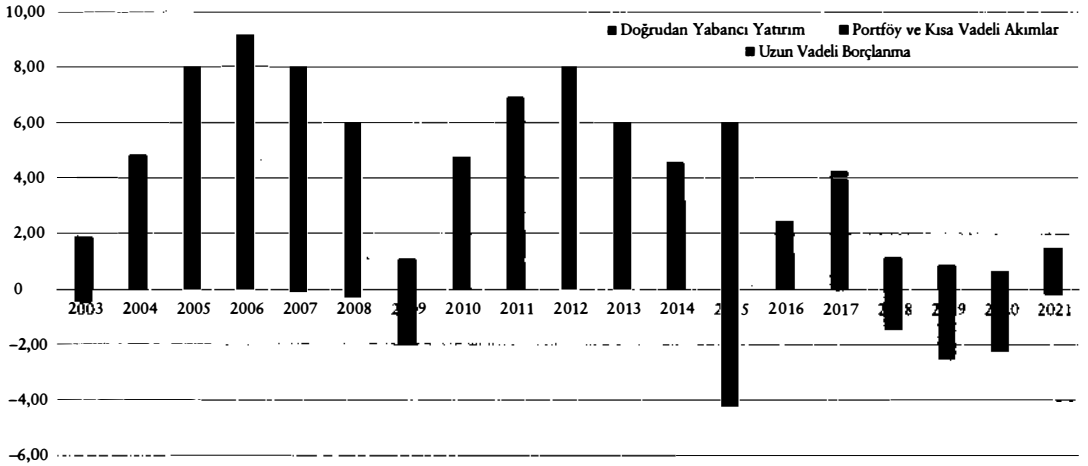
23 TÜİK rakamlarına göre, kamu sektörü 2018 yılından pandeminin başlangıcına kadar olan dönemde yaklaşık 1,2 milyon istihdam yaratırken özel sektör istihdamı yaklaşık 1,5 milyon azaldı. 2018'in başlarında (özel sektörden kamu sektörüne) yaklaşık 700.000 taşeron işçinin statüsündeki değişiklik bunda önemli bir rol oynamış olsa da, bu değişiklik kamu sektörü istihdamındaki artışı tam olarak açıklamıyor. Kamu istihdamı rakamlarının yayınlanmasının 2020 sonu itibariyle durdurulduğunu da ekleyelim.

Şekil 2.16
Uzun Vadeli Görünüm: Cari İşlemler Dengesi (GSYH'ye % oran olarak)



Kaynak: TCMB, Turkey Data Monitor

Şekil 2.17
Sermaye Akımları (GSYH'ye % oran olarak)



Kaynak: TCMB, Turkey Data Monitor

Daha önce vurguladığımız gibi düşük kaliteli büyümenin en önemli özelliklerinden biri, kırılgan yapısıdır. Bu kırılganlık Türkiye'nin son dönemki ekonomik performansında son derece net bir şekilde kendini göstermektedir. Şekil **2.16**'da görüldüğü gibi kredi kaynaklı büyüme, ithalatın ihracattan daha hızlı büyümesine yol açarak cari açığın artmasına (cari açık GSYH'ye oranla son 10 yılda %3,5-4 düzeyinde seyretmiştir) ve bir yandan da enflasyonda yükselişe neden olmuştur.[24]

Bu kırılganlığın bir başka göstergesi de sermaye girişlerinin miktarı ve bileşimidir. **Şekil 2.17** doğrudan yabancı yatırım ve uzun vadeli sermaye girişlerinin zaman içinde azalarak yerini kısa vadeli girişlere bıraktığını gösteriyor. 2000'li yılların başında (gayrimenkul hariç) sıfır düzeyinde olan doğrudan yabancı yatırımlar, 2006'da GSYH'nin %3'ü seviyesine kadar yükseldikten sonra, son dönemde gerileme eğilimine girmiş ve 2021 yılı itibariyle %0,5 düzeyine kadar düşmüştür.

Büyüme Ne Kadar Paylaşıldı?

Türkiye'nin son otuz yıldaki büyümesinin nispeten düşük kalitede gerçekleştiğinden bahsetmiştik. Bu büyüme, toplumun tüm kesimlerinde ortak bir şekilde paylaşıldı mı? Cevap genel olarak hayır.

Şekil 2.18 Dünya Bankası'nın hesaplamasıyla Türkiye'nin Gini katsayısını göstermektedir.[25] Burada iki husus oldukça dikkat çekici. İlki, Türkiye'deki eşitsizlik düzeyi Çin, Arjantin ve Meksika'ya oranla yüksektir. (Karşılaştırma için, Almanya ve İsveç'te Gini katsayısı 0,30 civarındadır). İkinci ve aynı oranda dikkat çekici husus, Gini katsayısının son 20 yılda gösterdiği değişimdir. 2000'li yılların başında 0,43 seviyesinde bulunan Gini katsayısı, 2006 itibariyle 0,38 civarına kadar gerilese de o tarihten sonra tekrar artışa geçerek, son dönemde 0,42 seviyesine yükselmiştir.[26]

Son dönemde yoksulluk cephesinde de endişe verici gelişmeler olduğunu belirtmek gerekiyor. Dünya Bankası yakın tarihli bir raporunda, 2002'den 2018'e kadar istikrarlı bir düşüşün ardından yoksulluk oranının[27] pandemi ve enflasyon etkisiyle belirgin şekilde artmaya başladığını gösterdi. Önümüzdeki dönemde de, yüksek enflasyonun (özellikle gıda ve enerji yoluyla)

---

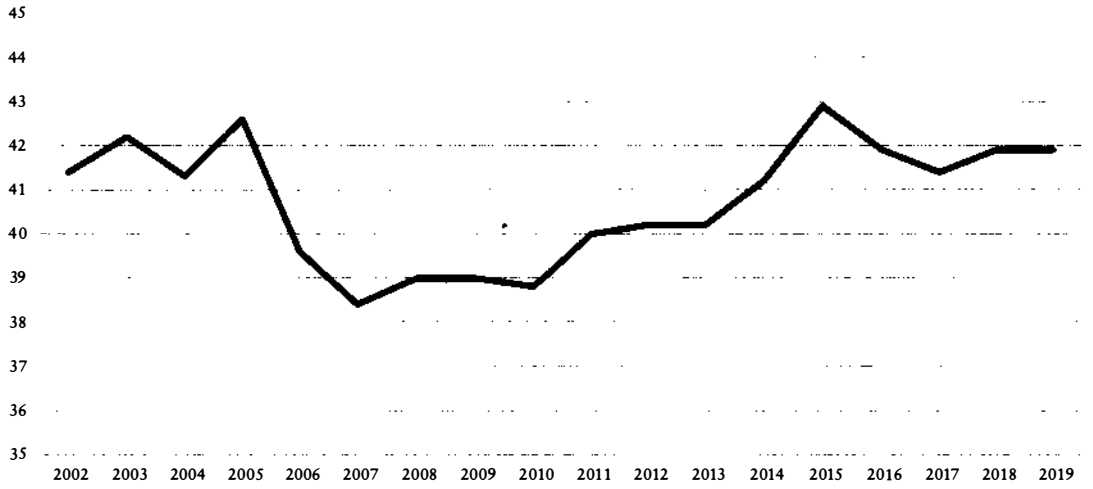
24 2019'da cari açık hafif bir fazlaya dönüşse de bunun büyük ölçüde iç talepteki sert daralmadan kaynaklandığını hatırlatalım.

25 Hatırlatmak gerekirse Gini katsayısı bir ülkedeki gelir veya servet eşitsizliğini temsil eden bir istatistiksel dağılım ölçüsüdür. Gini katsayısının sıfır olması tam eşitlik anlamına gelirken, Gini katsayısının 1 olması yalnızca küçük bir kesimin ekonomideki tüm gelir veya servete hâkim olduğu bir durumu temsil eder. Gelir eşitsizliği Bölüm 7'de özel olarak incelenmektedir.

26 Bu bağlamda Dünya Eşitsizlik Veri tabanına dayalı gelir yüzdelerine göre karşılaştırmaların da büyük ölçüde benzer eğilimleri ortaya koyduğunu ekleyelim. Örneğin, milli gelirden alttaki %50'ye düşen pay, 2000'li yılların başlarında yükselip daha sonra düşerken, en tepedeki %1'lik kesimin payı ise baştaki düşüşün ardından önemli oranda yükselerek %25'e yaklaşıyor. Öte yandan Dünya Bankası verilerinden alınmış Gini Katsayısı ve Dünya Eşitsizlik Veritabanı'ndan alınan en yüksek gelir payının aksine, TÜİK'ten alınan Gini Katsayısı rakamları, 2014 yılına kadar eşitsizlikte net bir artış göstermemektedir. Bu durum Dünya Bankası ve TÜİK'in farklı metodolojiler kullanmasından kaynaklanıyor.

27 Yoksulluk oranı, kişi başı günlük tüketimi (satın alma gücü paritesiyle) 5,5 doların altında olan kişilerin toplama oranı olarak tanımlanıyor.

Şekil 2.18
Gini Katsayısı



Kaynak: Dünya Bankası

yoksulluk sınırına yakın olan düşük gelirli gruplar üzerindeki aşırı etkisi nedeniyle yoksulluk oranının daha da artacağı tahmin edilmektedir (Dünya Bankası, 2022a).[28]

DÜŞÜK KALİTELİ BÜYÜMENİN KURUMSAL TEMELLERİ

Türkiye'deki düşük kaliteli ve adil paylaşımdan görece uzak büyümenin başlıca nedeni, Türk kurumlarının yapısında ve gelişiminde yatmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşundan itibaren, Osmanlı İmparatorluğu'nun kurumsal mirasının çoğunu reddetmesine ve kapsamlı reformlar gerçekleştirmesine rağmen, Türk kurumları hiçbir zaman tam anlamıyla kapsayıcı olamadı. Askeri ve siyasi seçkin tabaka, tarih boyunca gücü önemli ölçüde elinde barındırırken, siyaset "yukarıdan aşağıya" bir yaklaşımla uygulandı ve demokratik faaliyetler zaman zaman askeri darbelerle kesintiye uğradı.

Cumhuriyet'in kurucusu Mustafa Kemal Atatürk'ün getirmiş olduğu tek parti rejimi, varlığının ilk otuz yılında Türk siyasetine egemen oldu.[29] Kurumların cumhuriyetçi görünümüne rağmen bu dönemde, siyasete çoğulcu katılımdan ve sivil toplum faaliyetinden söz edilemezdi.

28 Türkiye'deki istihdam artışı nispeten güçlü olsa da daha önce tartışıldığı gibi, Türkiye'deki büyümenin düşük kaliteli yapısına uygun olarak, bu istihdamın çoğu sanayiden değil hizmetlerden ve inşaattan gelmiştir. Buna ek olarak, Türkiye'de "atıl" işsizlik oranının %20'ler üzerinde ve manşet işsizlik oranının iki katı düzeyinde seyrettiğini; başka bir ifadeyle her beş kişiden birinin bu tanımla işsiz olduğunu belirtelim.

29 Türkiye'nin 20. yüzyıl siyasi ve ekonomik tarihinin bir özeti için sırasıyla Zurcher (2004) ve Pamuk'a (2018) bakınız. 1980'den bu yana Türkiye'nin ekonomik kurumlarının tarihi ve gelişimi için bkz. Pamuk, Bölüm 1.

İkinci Dünya Savaşı'nın ertesinde Batı İttifakı'nda yer alan Türkiye'de ilk adil seçim 1950 yılında yapıldı –1946 seçimi şaibeliydi– ve Demokrat Parti'nin 1950'de iktidara gelmesiyle tek parti rejimi resmen sona erdi. Kendisini taşra iş dünyasının menfaatlerinin ve muhafazakâr kültürel değerlerin bir temsilcisi olarak şekillendiren bu parti, ilk başta ülkenin ekonomik ve politik açılımına öncülük etti, ancak on yılın sonunda giderek daha otoriter ve baskıcı hale geldi. 1960 yılında ordu Demokrat Parti'ye karşı harekete geçti ve lideri Adnan Menderes'i idam etti. Ordu daha sonra 1971 ve 1980'de iki darbe daha yaptı ve 1997'de (zamanın İslamcı partisinin çoğunluk ortağı olduğu) koalisyon hükümetini darbe tehdidiyle devirdi ve ardından Anayasa Mahkemesi partiyi kapattı. Seçimlerin yapılabildiği demokrasi dönemlerinde dahi ordu, devlet ve dış politika meselelerine sıklıkla müdahale etti.

Yeterli demokratik katılımın ve geniş halk katılımının olmaması, siyasi kontrol mekanizmalarının olmadığı bir ortam yarattı ve sonuç olarak bu, devlet-özel sektör ilişkilerinin netleşememesine, usulsüzlüklerin ve sistematik kayırmacılığın yerleşmesine yol açtı. Bu dönemde, hükümetle olan bağlantılar belli işletmeler için sayısız avantaj sağlayarak yolsuzluğu beslerken, Türk ekonomisinin rekabet gücünü sınırladı.

Bu siyasi ortam, geniş tabanlı ve yüksek kaliteli kamu yararı sağlanmasının önüne geçerken eğitim ve teknoloji yatırımlarının yetersiz kalmasına neden oldu. Öte yandan ülkenin içinde bulunduğu mevcut şartlar doğrudan yabancı yatırım çekmek için de elverişli değildi. Bu durum sanayi ve teknolojinin geliştirilebileceği doğrudan kanallardan birini ortadan kaldırırken aynı zamanda cari açıklara –yani ülkenin tasarruf yatırım dengesinde açıklara– sebebiyet verdi. Sonuç olarak, Türkiye'de ekonomik büyüme, daha önce değinildiği ve **Şekil 2.2**'de gösterildiği gibi, yüksek büyüme dönemlerini "ani duruşların" ve daralmaların takip ettiği çok oynak bir yapıya büründü.

Türkiye'de 2002-2006 yılları arasındaki yüksek büyüme döneminin, kurumsal ve siyasi değişimlerle örtüşmesi, yorumumuzun inandırıcılığını güçlendiriyor. Türkiye bu beş yıllık sürede, ekonomik kurumlarda genel bir açılım yaparak rekabet gücünü artırdı, makro ve mikro ekonomik politika belirsizliklerini azalttı, yolsuzluğu görece önledi ve daha önceki dönemleri karakterize eden aşırı keyfi yönetim yaklaşımı yerine, daha kuralcı bir karar alma mekanizması tesis etti. Yapılan bu değişiklikler, 2001 yılında yaşanan derin finansal kriz sonrasında başladı ve daha sonra iktidara gelen AK Parti hükümeti tarafından devam ettirildi.

Ekonomik kurumlardaki değişiklikler siyasi gelişmelerle sıkı sıkıya bağlantılıydı. Bu dönemde, askeri vesayet azaldı, demokratik ortam görece ilerledi ve AB'ye katılım sürecinin himayesinde bir dizi siyasi ve sosyal reform başlatıldı. Ancak bu kurumsal reform dönemi uzun sürmedi ve bir sonraki başlıkta açıklayacağımız gibi bunu ekonomik ve politik kurumlarda dramatik bozulmalar ve geriye dönüşler izledi. Yine bizim yorumumuza uygun olarak, 2006 yılından sonra kurumlar bozulmaya, zayıflamaya başlayınca, yeniden düşük kaliteli ve daha az paylaşılan büyüme sürecine girildi.

Türkiye'de Ekonomik Kurumların Gelişimi

Önce ekonomik kurumların gelişimiyle başlayalım. Elimizdeki bilgiler 2000'li yılların başında, geçmiş yıllardan farklı bir dönüşüm yaşandığına ve "karar verme yetkisinin bağımsız kurumlara devredilirken, yürütmenin keyfi yetkisinin kuralcı bir yaklaşımla kısıtlandığı" bir sürecin başladığına işaret etmektedir (Atiyas, 2012).

Makroekonomik alandaki politika reformlarının temel yapıtaşlarından biri, 2001'den itibaren Merkez Bankası'na kanunen tam bağımsızlık verilmesiydi. Yeni bir yasayla birlikte Merkez Bankası'nın tek amacı, "fiyat istikrarını sağlamak ve sürdürmek" olarak tanımlandı, banka önce örtük sonra açık Enflasyon Hedeflemesi rejimine geçti ve hükümete doğrudan borç vermesi de kanunen yasaklandı.

Para politikası reformları, en az onun kadar önemli olan mali reformlarla tamamlandı. En önemlisi, iki yeni yasayla birlikte bakanlık harcamaları, borçlanma ve bütçe dışı harcamalar üzerine şeffaf kontroller getirildi. Bu yasalardan ilki, 2002 tarihli Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Yasasıydı. Bu yasayla, merkezi yönetim borçlanmasına katı ve şeffaf kurallar geldi. İkinci yasa olan 2003 tarihli Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla (KMYKK) birlikte bütçe kapsamı belirlenerek bütçe uygulaması, performans yönetimi ve stratejik planlama, iç kontrol gibi uygulamalar başlatıldı. Bu iki yasa, hükümetin mali hesap verebilirliğini önemli ölçüde artırarak, kamu maliyesine daha önce görülmemiş bir tarzda disiplin getirdi.

Bu yasalara ilave olarak 2002 yılında IMF ve Dünya Bankası tarafından çıkarılan yeni bir ihale yasası da kurumsal gelişim için aynı derecede etkili oldu. Bu yasayla birlikte kamu alımlarında 1980'lerin başında hayata geçirilen ihale kanunu üzerinden yaygınlaşan yolsuzluklar engellendi, şeffaflığın artması ve ihale sürecinin daha rekabetçi hale gelmesi sağlandı. Öte yandan düzenleyici çerçevede de benzer değişiklikler oldu. Bir dizi yeni bağımsız kurum oluşturularak yetkilendirildi.[30]

Özetle, uluslararası kabul görmüş en iyi uygulamalar perspektifinden Türkiye'nin kabullendiği bu yasalar, olumlu etkiler göstermeye başladı. Zaman içerisinde atılan bu adımlar değişime uğrayarak ilk günkü etkisini kaybedip tam uygulanamasa da, kısa süre içerinde kamu maliyesinde köklü değişimler yarattı. Bunun sonucunda da, yerli ve yabancı işletmeler için daha olumlu ve iş yapmaya daha elverişli bir yatırım ortamının oluşturulmasına yardımcı oldu.

Bu reformların bir sonucu olarak, Türkiye ekonomisindeki genel kurumsal ortam 2000'lerin başında önemli ölçüde iyileşti. **Şekil 2.19**, 2000-2007 ve 2008-2020 olmak üzere iki dönem için Dünya Bankası'nın Türkiye'deki ekonomik kurumların çeşitli boyutlarındaki değişikliklere ilişkin değerlendirmesini sunuyor. Şekilden de görülebileceği gibi siyasal açıklık ve hesap verebilirlik, hükümetin etkinliği, hukukun üstünlüğü ve yolsuzluğun denetimi endekslerinin tümü 2000'li yılların başında büyük gelişmeler gösteriyor.[31]

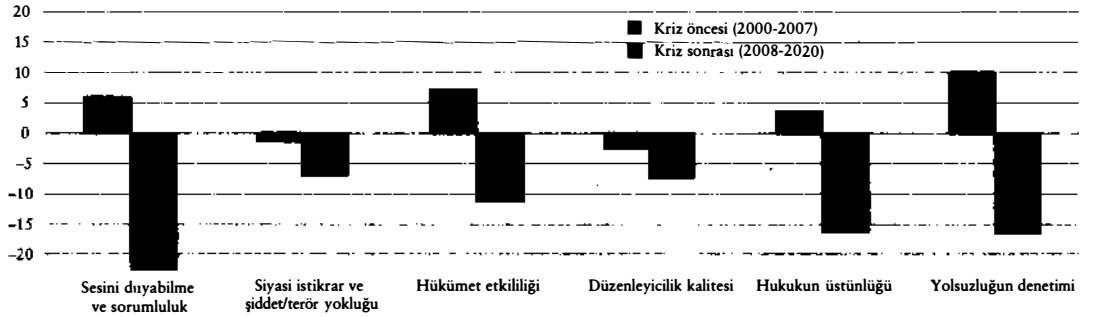
---

30 Bu kurumların tanımı için bkz. Acemoğlu ve Üçer (2015, 2020). Bu dönemin –başta bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması olmak üzere– daha geniş kapsamlı bir değerlendirmesi için, bkz. Bredenkamp ve diğerleri (2009). Bankacılık sektörünün detaylı bir değerlendirilmesi Bölüm 6'da yapılmaktadır.

31 Bu göstergelerin ayrıntılı açıklaması için bkz. Acemoğlu ve Üçer (2020).

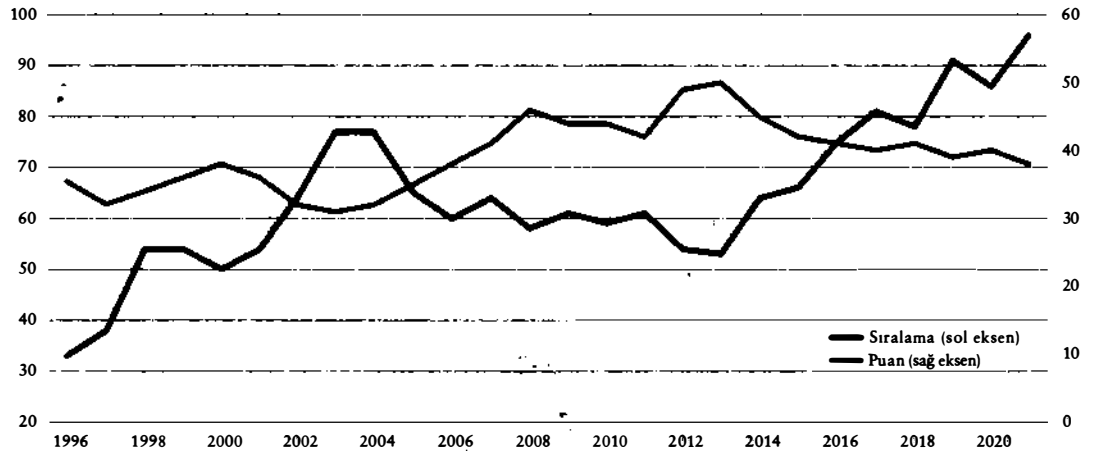
Türk iş dünyası için özellikle önemli olan konu, 1980'ler ve 1990'lardaki artan yolsuzluktu. **Şekil 2.20**'de Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nden alınan veriler, 2000'lerin başında yolsuzlukta istikrarlı bir düşüş olduğunu ve Türkiye'nin uluslararası sıralamadaki konumunun 2000'lerin ortalarında 80'den 60'a yükseldiğini göstermekte.

Şekil 2.19
Kurumsal Reformlar



Kaynak: Dünya Bankası

Şekil 2.20
Yolsuzluk Algı Endeksi



Kaynak: Uluslararası Şeffaflık Örgütü

Ancak bu umut verici tablo, yaklaşık 2006 yılından sonra olumsuz anlamda değişmeye başladı. İlk olarak, yapısal reform çabalarının tamamen durmasıyla başlayan bu süreç, daha önce yapılan bazı reformların tersine dönmesi ve genel kurumsal ortamın bozulmasıyla devam etti. Bu süreç, AK Parti'nin Haziran 2011'de başlayan üçüncü döneminde hızlanarak, 2018'de Başkanlık Sistemi'ne geçilmesiyle de tamamen kontrolden çıktı.

Büyük beklentilerle yasalaşan ve 2000'lerin başında bir miktar etkisini gösteren ihale kanununda yaşanan geriye gidiş, bu dönemde ekonomik kurumların kalitesindeki düşüşün en önemli göstergelerinden biri sayılabilir. AK Parti başından beri yeni yasayı, altyapı yatırım planları üzerinde bir kısıtlama ve devletin kaynaklarını kendi seçmenlerine yönlendirmesine bir engel olarak görüyordu. Parti güven ve denetim kazandıkça, ihale kanunu giderek zayıfladı ve fiiliyatta büyük oranda ortadan kalktı. İlk olarak, satın alma sürecinin şeffaflığını ve rekabetçiliğini azaltan "istisnalarda" genişleme yaşandı. Bunları, ihale kurallarında (açık ihaleden sınırlı ihaleye) yapılan büyük değişiklikler, bazı çevrelere çeşitli avantajların getirilmesi ve mal ve hizmet alımlarının ihaleden muaf tutulacağı oldukça yüksek (asgari) parasal sınırların uygulanması izledi. AB İlerleme Raporu'nun (2014) ifade ettiği gibi:

> Türkiye'nin kamu ihale mevzuatı, birçok yönden müktesebatla uyumlu değildir. Bu uyumsuzluklar yasa kapsamından çok sayıda istisna ve muafiyeti içerir. Hem klasik hem de kamu hizmetleri sektörlerinin resmi olarak aynı yasa ve prosedürlere tabi olması, kamu hizmetleri sektörü mevzuatını, AB Kamu Hizmetleri Direktifi tarafından öngörülenden daha kısıtlayıcı hale getirmektedir. [...] Kamu ihalelerinde siyasi nüfuz kullanıldığına ilişkin çeşitli iddialar oluşmuştur.

Gürakar (2016) tarafından belgelendiği üzere, şeffaf kamu ihaleleri uygulamasının dışında bırakılan sözleşmelerin sayısı 2005 yılından itibaren önemli ölçüde artarken 2011 yılına kadar tüm sözleşmelerin yaklaşık %44'ü yeni kanunun sınırları dışında gerçekleşti. Bununla birlikte açık ihaleyle verilen ihalelerin sayısında da hızlı düşüşler görüldü.[32]

Öte yandan bütçe kalemleri kanun kapsamında tutulmadığı için ihale kanunu aslında göründüğü kadar kapsamlı da değildi. İhale kapsamında tutulmayan kalemler arasında; kamu harcamaları, kamu-özel işbirliği projeleri ve o dönemde doğrudan Başbakanlığa bağlı olan Devlet Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) yer alıyordu.[33] Atiyas'ın (2012) detaylandırdığı gibi, TOKİ'nin muafiyetleri başlangıçta toplu konut projeleriyle sınırlıyken, 2011'de bu muafiyetler diğer kamu sektörü inşaat projelerinin (örneğin stadyumlar, parklar ve binaların) satın alınmasına kadar genişletildi. TOKİ, KMYKK tarafından dayatılan bütçe kurallarından daha fazla muaf tutulduğu için, kamu ihale sürecinin bu kritik kısmı hiçbir zaman etkin bir izlemeye tabi olamamıştır. Kurum ayrıca birçok kentsel alanda araziyi devralma ve yeniden dağıtma konu-

32 Gürakar (2016, s. 53-54) ve Gürakar ve Meyersson (2016), inşaat ihalesi projelerinde "kamu alımlarında artan takdir yetkisinin yalnızca maliyetleri artırmakla kalmayıp, kazanan firmanın iktidardaki AKP'yle siyasi olarak bağlantılı olma olasılığını da artırdığını" tespit etmişlerdir.

33 Başkanlık sistemine geçilmesinin ardından TOKİ, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın denetimine girdi.

sunda giderek daha fazla rol oynadı. AB'nin Mayıs 2019 İlerleme Raporu, durumu şu şekilde özetlemektedir:

> Kamu ihalelerine ilişkin çerçeveyle hızla artan muafiyet sayısı, endişe verici bir konu haline gelmeyi sürdürürken özellikle belediye düzeyindeki ihaleler ve büyük altyapı yatırımları için kamu-özel işbirliği projeleri için yapılan ihaleler yolsuzluğa açık olmaya devam etti.

Asıl endişe verici olan şey ise hükümetin özerk kurumlara olan saldırgan tavrıydı. Özel (2015) tarafından tasvir edildiği gibi, kurumların işlerine fiili olarak müdahalelerle başlayan süreç (örneğin, yönetim kurulu üyelerinin seçimini etkileme veya personelin işe alınması ve işten çıkarılması şeklinde) bu kurumların bağımsızlığını resmen sona erdirdi. 649 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'yle bakanların "ilgili, bağlı ve bağlı kuruluşların (özerk düzenleyici kurumları da dâhil olmak üzere) tüm işlem ve faaliyetlerini denetleme yetkisine sahip olacakları" düzenlenmiş, böylece bakanlara ve personeline bu kurumların bağımsızlığını kısıtlama yetkisi verilmiştir. Aynı dönemde, dönemin başbakan yardımcısı Ali Babacan'ın, "bazı bağımsız kurumların yetkilerini devretme zamanının geldiğini" söylemesiyle bağımsız düzenleyici kurumlar fikrine bir darbe daha vurulmuştur (Özel, 2015). Bu düzenlemeler ve sistematik olarak gerçekleşen siyasi müdahalelerle birlikte kurumlar, usulüne uygun olarak tüm bağımsızlıklarını kaybetti.

Aşağıda değineceğimiz gibi Merkez Bankası bağımsızlığının zaman içerisinde tamamen yok olması ve para politikasının siyasileşmesi de, kurumsal dinamiklerde oluşan erozyonun boyutunu göstermektedir. 2000'li yılların ikinci yarısından itibaren Merkez Bankası, faiz oranlarını düşürmesi için dönemin Başbakanı Erdoğan'ın yoğun baskısı altına girmiştir. Kurum üzerindeki baskı, 2011 yılında Başbakan'ın taleplerine uygun yeni bir başkan atamasına rağmen zaman içinde istikrarlı bir şekilde artmıştır. Örneğin, Temmuz 2019'da bizzat hükümet tarafından atanmış olan mevcut başkan, yeterince uzlaşmacı olmadığı gerekçesiyle ani bir şekilde görevinden alınmıştır.

Bundan sonra Merkez Bankası her fırsatta faiz oranlarını düşürmeye başlamış,[34] zaman zaman rezervlerini devlet finansmanına yardımcı olmak için kullanmış ve liranın değerini korumak için devlet bankaları aracılığıyla arka kapıdan döviz rezervi satışına başlamıştır. Tüm süreç, yalnızca makroekonomik politika üzerindeki etkileri nedeniyle değil, aynı zamanda hükümetin en esnek kurumlar tarafından bile sınırlandırılma konusundaki isteksizliğini göstermesi açısından son derece zarar verici olmuştur.[35]

Ekonomik reformlardaki bu keskin geri dönüşün ekonomik kurumlar üzerinde ani etkileri oldu. Dünya Bankası yönetişim göstergelerine dayanan yukarıdaki **Şekil 2.19**'un gösterdiği gibi Türkiye istikrar, kalite, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü ve yolsuzluğun kontrolü da-

34 Burada Kasım 2020'de TCMB'ye yeni başkan atanmasıyla ortodoks politikalara dönüş eğilimi yaşandığını, ama bu dönemin çok kısa sürdüğünü (Mart 2021) not edelim.

35 Türkiye'de Merkez Bankası bağımsızlığının erozyona uğramasının kapsamlı bir değerlendirmesi için bkz. Çakmaklı ve Demiralp (2020) ve Bölüm 5.

hil olmak üzere ekonomik kurumların tüm boyutlarında büyük bozulma yaşadı. Benzer gelişmeler, **Şekil 2.20**'de görüldüğü gibi –ve büyük olasılıkla kamu alımlarında azalan şeffaflık ve artan keyfiyetin sonuçlarının yansıması olarak– yolsuzluk algılarında da yaşandı.

Ve son olarak, aşağıda kısaca değineceğimiz gibi, enflasyon dinamikleri 2021'in ikinci yarısından bu yana dramatik bir şekilde kötüleşti ve bu durum, ekonomi politikalarının kurgu ve uygulanmasındaki kurumsal başarısızlıkların en belirgin yansıması olarak karşımıza çıktı.[36]

Türkiye'de Siyasi Kurumların Gelişimi

Türkiye'nin ekonomik performansındaki düşüşün, özellikle kritik önemdeki yapısal reform sürecinin durması veya tersine çevrilmesi başta olmak üzere, ekonomiyle ilgili kurum ve politikalardaki değişimin bir yansıması olduğunu savunduk. Ancak bu, ekonomi politikalarının ve kurumların neden ilk aşamada daha iyi olduğu ve daha sonra bozulmaya başladığı gibi daha temel bir soru için görece yüzeysel bir açıklama sunuyor. Bu başlıkta daha detaylı inceleyeceğimiz gibi biz, bu değişimin temelinde siyasetin yattığını düşünüyoruz.

AK Parti, iktidarının ilk beş yılında, bazen farkında olmadan ve hatta belki de istemeden bir siyasi reform aracı haline geldi. Bu süre zarfında, belki de Türk demokrasisinin ve sivil toplumunun önündeki en büyük engel olan ordunun Türk siyaseti üzerindeki etkisinin sona ermesiyle siyasi taban veya alan genişledi. 2000'li yılların başlarında, Türk siyasetinde böylesine önemli bir değişim için avantajlı bir dönem haline getiren bir dizi olay çakıştı. Ancak bu zaman çerçevesi ve ardından gelen siyasi açılım kısa sürdü.

AK Parti, 2001 mali krizinden sonra, temel bir ekonomik reform programının hayata geçirilmesi sonrasında iktidara geldi. Başlangıçta, partinin bürokrasiyi devralacak geniş ve derin nitelikli uzman kadrodan yoksun olması ihtiraslarını ve yapabileceklerini sınırladı.

AK Parti'nin sınırlı bir yetkiyle, sadece %34 oy oranıyla ve iktidar koridorlarına kısmen yabancı olarak seçilmiş olması aynı derecede önemliydi. AK Parti, Türk toplumunun, haklarından giderek daha fazla mahrum bırakılan ve memnuniyetsiz bir kesiminin temsilcisi olarak görülüyordu. Bu kesim, taşralıları, muhafazakâr iş adamlarını, şehirli yoksulları (çoğunlukla yeni göçmenleri) ve kırsal nüfusu (Kürtler ve Aleviler hariç) içeriyordu. Bu daha az Batılılaşmış, daha dindar ve daha muhafazakâr toplumsal gruplar, adını Mustafa Kemal Atatürk'ün ilkelerine olan ideolojik bağlılıklarından alan ve genellikle orduyu, bürokrasiyi ve büyük şehir merkezli holdingleri kapsayan, devletin partisi Cumhuriyet Halk Partisi tarafından temsil edildiği söylenen ve "Kemalist elitler" olarak adlandırılan Cumhuriyet'in yöneticileri tarafından hoş karşılanmıyordu.

Ancak gerçek daha nüanslıydı. AK Parti'nin tabanıyla ilişkilendirilen muhafazakâr ideoloji, aslında cumhuriyet döneminde çoğu zaman iktidardan sistematik bir dışlanmaya maruz

36 TCMB, son yıllarda baskı altına giren ve önemli ölçüde zayıflayan tek kurum değildi. TÜİK de çeşitli görev değişikliklerinden zarar görmüş, bu da kurum tarafından yayımlanan istatistiklerin güvenilirliği ve kalitesi konusunda büyük endişelere yol açmıştır.

kalmadı. Özellikle 1980 askeri darbesinden bu yana hem okul müfredatlarında hem de hükümetlerin aktif söylemi olarak, özellikle tehdit oluşturduğu düşünülen sol ile mücadele stratejisinde önemli bir aktör haline geldi. Bu olgu, muhafazakâr kesimin kendini siyasi ve kültürel olarak dışlanmış ve kenarda bırakılmış hissetmesini engellemedi; genelinde bu kesim, Türkiye'de sert bir kültür savaşı olduğunu görmeye ve bu savaşta da dezavantajlı olduğunu hissetmeye devam etti. Bu çatışmacı durum Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın ünlü, "Bu ülkede Siyah Türkler ve Beyaz Türkler ayrımı var; kardeşiniz Tayyip, Siyah Türkler'den" sözüyle özetleniyordu.[37]

AK Parti'nin iktidara gelişi böylece daha önce dışlanmış bu grubun siyaseten güçlenmesi olarak görülmeye başlandı. İktidarlarının ilk dönemlerinde, hayatta kalmalarının demokrasiye bağlı olduğunu düşündüler – ve bunu kendilerine karşı bir askeri müdahaleye boyun eğmek yerine seçim sonuçlarına saygı duymak olarak yorumladılar.

Ayrıca AB-Türkiye ilişkileri yeniden canlandığında AK Parti, kendisini AB üyeliğinin sadık bir destekçisi olarak sundu. Ekim 2005'te başlatılan katılım müzakerelerine giden süreç, ciddiyetle başlamış, 2006 yılına kadar önemli bir ivme kazanmış ve Türk kamuoyunun güçlü desteğini almıştır. AB'ye katılım sürecine ilişkin başlangıçtaki iyimserlik, Türkiye'deki kurumsal reformlar için güçlü bir çıpa da sağladı.[38] Sonuç olarak, 2001 mali krizinin ardından ekonomik reformların desteklenmesinde IMF ve Dünya Bankası'nın oynadığı rol, siyasi reformların garantörü olarak AB tarafından tamamlanır hale geldi.

AB'ye katılım süreci gerçekten de medeni ve siyasi haklardaki kapsamlı ilerlemeleri başlatmak; ordunun siyasetteki rolünü azaltmak, yargı reformlarını başlatmak ve birçok alanda uluslararası kabul görmüş "en iyi uygulamalar" perspektifinden hazırlanmış mevzuatları hazırlamak ve uygulamak için hayati önem taşıyordu. AB baskısı ayrıca çeşitli zorlu reformların başlatılmasına da olanak sağladı. Bunlara gayrimüslim dini vakıfların mülkiyet haklarının iyileştirilmesi, Türk kimliğini eleştiren ifadelere karşı sert cezaların kaldırılması, sivil mahkemelerin askeri personeli yargılama yetkisinin getirilmesi, sivillerin askeri mahkemelerde yargılanmasının yasaklanması, çocukları koruyan yasalar, sendikal hakların iyileştirilmesi, kamu hizmeti çalışanlarının toplu iş sözleşmesi imzalama hakkı, siyasi ve dayanışma grevlerine ilişkin önceki yasakların kaldırılması ve bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin ihlal edildiği durumlarda Anayasa Mahkemesi'ne başvurma izni örnek gösterilebilir (Hale, 2013).

Bu yasal reformları devlete ait radyo ve televizyonunun Kürtçe yayın yapmasına izin vermeyen yasaların kaldırılması, Kürtlerin çoğunlukta olduğu 13 ilden son ikisinde olağanüstü halin (OHAL) sona erdirilmesi, savunma harcamalarına geniş sivil denetimin getirilmesi ve Ulusal Güvenlik Konseyi'nin sinema, video, müzik eserleri, radyo ve televizyon gözetimindeki varlığının kaldırılmasıyla hükümetin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarına genel olarak saygı gösterme konusundaki istekliliğinin değişmesi gibi gelişmeler takip etti. Bu reformlar büyük

37 Bu açıklamanın tam zamanlaması bir tartışma konusu olmakla birlikte, ilk olarak Mayıs 2003'te Deborah Sontag tarafından *New York Times*'ın yeni seçilen Erdoğan'la yaptığı röportajda aktarıldığı savunuluyor.

38 Türkiye'nin AB konusundaki serüveninin –ve AB'nin bir dönem çıpa görevinin– daha kapsamlı bir değerlendirmesi için bkz. Aktar, Bölüm 9.

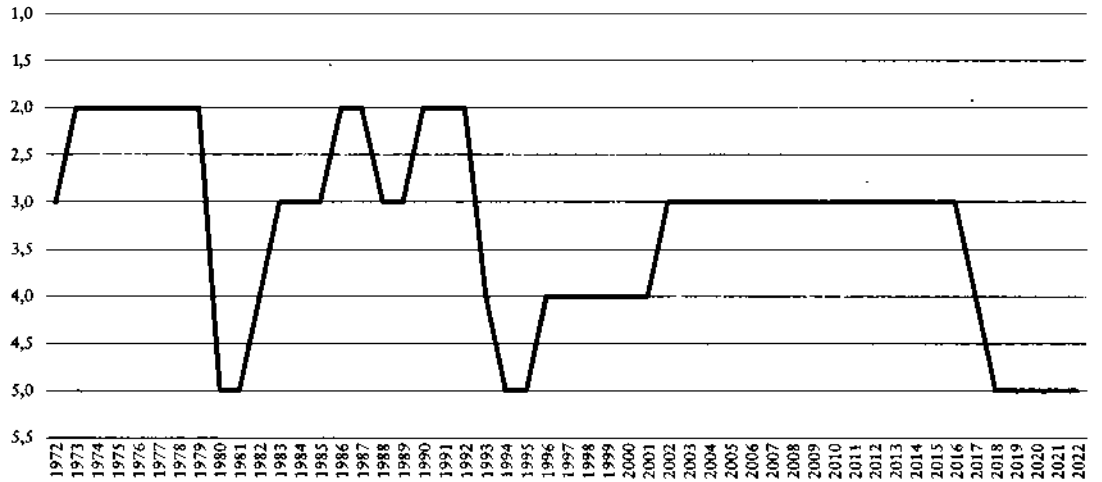
ölçüde AB-Türkiye ilişkilerinin doğrudan bir sonucuydu (Kirişci, 2011 ve Bölüm 9). Bu değişikliklere askeri ve milliyetçi gruplar karşı çıktığından, AB'nin gözetimi olmasaydı, bu reformlara karşı gelişen direnişin çok daha güçlü olması da muhtemeldi.

AB üyeliği olasılığının hükümet için hem bir çıpa hem de teşvik işlevi görmesi de aynı derecede önemliydi – nihayetinde bölgeyle daha sıkı ilişkilerin önemli ekonomik faydaları olacaktı. Ancak AK Parti'yi motive eden sadece AB üyeliğinin ekonomik faydaları değildi. Parti liderleri orduyu sürekli kendilerine karşı bir tehdit olarak gördükleri için, AB'yle daha sıkı bir ilişki onlar için askeri darbeye karşı cazip bir sigorta poliçesi gibi görünüyordu. Halkın çoğunluğu Avrupa'ya katılmaya hevesli olduğu için, ülkedeki çeşitli AK Parti karşıtı grupların da Türkiye'nin Avrupalı müttefiklerini kızdıracak kararlar alması zordu.

Bu reformlar dizisinin genel sonucu, Türk siyasi kurumlarının kalitesine dönük algıda açık bir iyileşme oldu. **Şekil 2.21** ve **Şekil 2.22**, saygın Freedom House kuruluşu tarafından yayımlanan siyasi haklar ve ifade özgürlüğü göstergelerinin gelişimini gösteriyor. Her ikisi de 2000'li yılların başındaki iyileşmenin ardından daha da sert bozulmalar gösterip 2000'lerin ortalarından sonra Türk siyasetinin doğasındaki geriye gidişi yansıtıyor.

Bu geriye gidiş birkaç temel eğilime işaret ediyor: İlki, ihale kanunu örneğinde detaylandırdığımız gibi, 2001 krizinin ardından oluşturulan ekonomik kurumsal çerçeve, düzenlemeler ve yasalar etrafından dolanmak için çeşitli yöntemler keşfeden AK Parti, seçkinlerini ve belediye başkanlarını dizginleme yeteneğini kaybetti. İkincisi, 2002 seçimlerinden sonra desteklerini kaybetmeye başlamış ana sağ merkez partilerin oyları 2007 seçimlerinden sonra neredeyse tamamen

Şekil 2.21
Freedom House: Siyasi Haklar



Kaynak: Freedom House

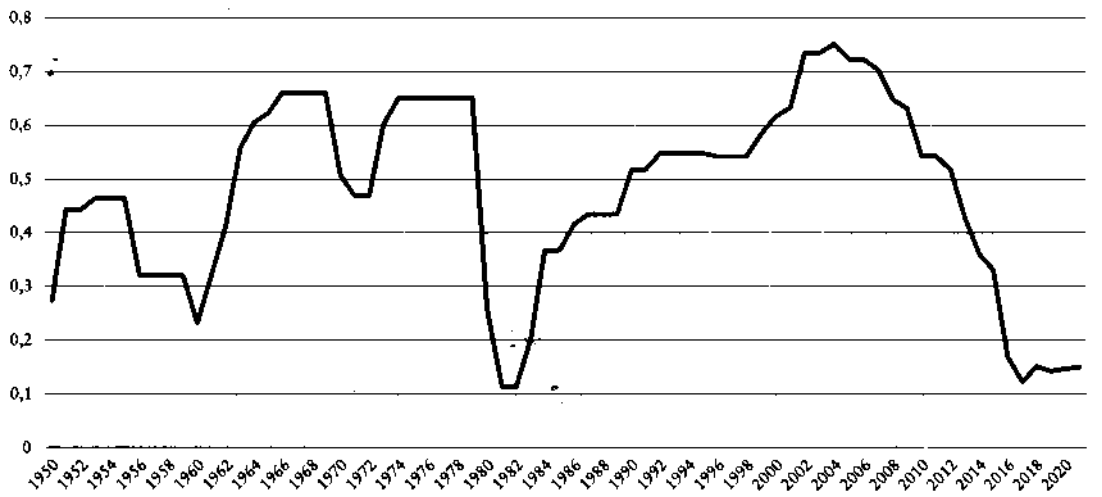
AK Parti'ye kaydı. Bu sayede AK Parti seçmen gücü olarak önemli ölçüde güçlendi ve 2011 yılına gelindiğinde o yılki genel seçimlerde oyların yaklaşık %50'sini kazandı.

Üçüncüsü ve belki de en önemlisi, AK Parti ve Kemalist güçler arasındaki denge ilki lehine büyük ölçüde değişti. AK Parti, partideki ikinci en kıdemli konumda bulunan Abdullah Gül'ü cumhurbaşkanlığı için aday gösterdiğinde, ordu teşkilatı AK Parti'nin gücü ele geçirmiş olmasından ve 2000'li yıllarda kendilerine düşen rolün gittikçe azalmasından hâlihazırda memnuniyetsizlik duymaktaydı. Ordu ve ordunun sivil müttefikleri, Gül'ün eşinin başörtülü olmasından, bu şekilde Türkiye'yi uluslararası alanda temsil etmesinden ve Atatürk'ün Cumhurbaşkanlığı Köşkü'nde oturmasından endişeliydi.

Ordunun ileri gelenleri, bu durumun ve ülkenin genel siyasi gidişatının yarattığı huzursuzluğun etkisiyle, 2007 yılının Nisan ayında bir e-muhtıra vasıtasıyla yeni bir darbe tehdidinde bulundular. Anayasa Mahkemesi, laiklik karşıtı faaliyetleri sebebiyle AK Parti'yi kapatmak için yasal süreci başlattı. Fakat 2007'deki durum, 1960 ya da 1997 yıllarındakinden farklıydı. AK Parti hâlihazırda Türk toplumunda daha derin sosyal bağlar oluşturmayı başarmış, bürokrasinin büyük bir kısmını kontrolü altına almış, hatta polis kuvvetlerini gittikçe militarize etmişti; geleneksel ordu ise toplumdaki konumu itibariyle belki de tarihinin en zayıf noktasındaydı. Önceden belirtildiği gibi, Avrupa Birliği üyelik süreci, ordunun siyasete karışmasının önünde sağlam bir engel oluşturmaktaydı. Nitekim ordunun tehdidi bu kez sonuçsuz kaldı.

Bu olay yalnızca AK Parti'nin belki de en güçlü rakibi Kemalist generalleri etkisiz bırakmakla kalmadı, aynı zamanda AK Parti liderliğini daha da radikalleştirdi. Bu süreçte Kemalist

Şekil 2.22
İfade Özgürlüğü Endeksi



Kaynak: Freedom House

"Beyaz Türkler"in komplosuyla ezilen mağdur "Zenci Türkler" yorumuna dayanan "Davut, Golyat'a karşı" temalı yakın tarih okuması hem doğrulanmış hem de bir anlamda taçlandırılmış oldu. Olayların neden bu şekilde geliştiğine dair ancak spekülasyon yapılabilir. AK Partililer, askeri seçkinleri yok etmek zorunda oldukları sonucuna varmış olabilirler veya karşıt gruplara karşı önyargılı gördükleri mevcut kurumsal yapıların dağıtılmasını siyasi bir gereklilik olarak görmüş olabilirler.

Bu, aynı zamanda, bürokrasideki AK Parti yandaşlarıyla Pennsylvania'ya kaçmış münzevi İslami vaiz Fethullah Gülen'in başını çektiği gizli Gülen hareketinin üyeleri arasındaki işbirliğinin daha da güçlenmiş olabileceği bir dönem olarak karşımıza çıkıyor. Gülenciler, bürokrasinin, polis teşkilatının ve ordunun birçok kesiminde zaten bazen açık bir halde, bazen de gizliden gizliye kök salmıştı. Bu dönemde Kemalistleri ve farklı görüşten kesimleri bu konumlardan temizlemek için hükümetle daha yakın çalışmaya başladılar. Eski ve o zamanki bazı orta rütbeli asker ve generalleri hedef alan, zaman içerisinde sahteliği kanıtlanan Ergenekon ve Balyoz davaları özellikle dikkate değer olaylardı.[39]

Son olarak, AB'nin Türk kurumsal reformları için hissettirdiği ağırlık ve Türk politikacılar üzerindeki etkisi, katılım sürecinin neredeyse tamamen durmasıyla, 2010 civarında aniden kesildi. Bu kırılmada birkaç faktör rol oynadı. İlk sorun Kıbrıs oldu. Kapsamlı bir çözüme yönelik BM öncülüğünde yürütülen müzakerelerin çökmesi ve Türkiye'nin Gümrük Birliği'ni Kıbrıs'a kadar genişletme konusundaki isteksizliği, ilişkileri durma noktasına getirdi ve 2006'da devam eden sekiz faslın askıya alınmasına neden oldu. Bu dönemde, hükümet ve bölgedeki birçok milliyetçi unsur, Kürtleri ve diğer azınlıkları güçlendirdiğini düşündükleri yasal ve insan hakları reformlarına karşı direnişlerini yoğunlaştırdı. Ayrıca, özellikle Fransa'daki referandum ve zamanın Fransa Cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy'nin açıkça Türkiye'nin üyeliğine karşı bir söylemle yükselişi başta olmak üzere, bazı önemli Avrupa ülkelerinden Türkiye'ye tepkiler geldi. Bu gelişmeler Türk halkının AB'ye yönelik tutumlarını değiştirmeye başladı. Hayal kırıklığı başlayınca, AB'ye verilen destek düşüşe geçti ve 2004'te %70'in üzerindeyken, 2007'de %40'a düştü (Acemoğlu ve Üçer, 2015 ve Bölüm 9).

Bu gidişatın Türk siyasi kurumları üzerindeki etkileri çarpıcı oldu. 2007'den sonra hükümet, çoğu 2000'lerin başlarındaki özgürlükler sayesinde gelişmeye başlayan çeşitli eleştirel medya kuruluşlarına ve bağımsız toplumsal kuruluşlara karşı sert önlemler almaya başladı. 2013 Mayısı'nda, İstanbul Taksim Meydanı yanı başındaki Gezi Parkı'nda protestolar meydana geldi. Protestolar, Türk hükümetinin, bir alışveriş merkezini de içerecek olan Osmanlı dönemi Taksim Askeri Kışlası'nın (Türkiye'deki İslamcı hareket için sembolik önemi olan bir yapı) bir benzerini inşa etmek için parkı yıkma planlarına bir tepki olarak başladı fakat hızlıca hükümet politikalarını ve yolsuzluğu eleştiren daha geniş bir harekete dönüşüp daha fazla inanç, ifade ve medya özgürlüğü yönünde talepler dile getiren bir hâl aldı. Benzer protestolar ülkenin birçok şehrinde

39 Ergenekon davaları hakkında bkz. Jenkins (2011); Balyoz davası için bkz. Rodrik (2014).

de başladı. Hükümet ve protestocular arasında bir diyalog olacağına dair umutlar kısa sürede suya düştü ve ardından sert bir baskı uygulandı.

2010'ların ortalarından başlayarak, Türkiye'nin kurumları üzerinde önemli etkileri olan en az üç gelişmeye daha tanık olduk. İlki, hükümetin Kürt politikasında –özellikle Erdoğan'ın bizzat başlattığı "Barış Süreci"nin tamamen tersine çevrilmesiyle– yaşanan keskin dönüş oldu. Aynı dönemde, Erdoğan milliyetçi oylara göz kırpmaya başladı ve Kürt taleplerine karşı çok daha sert bir tavır aldı. Sonuç ise, ülke güvenliğini önemli şekilde bozan gelişmeler ve ülkenin güneydoğusunda silahlı çatışmaların yeniden başlaması oldu.

İkincisi, Erdoğan ve Gülen (ve destekçileri) arasında çekişme ve anlaşmazlıkların hızla kontrolden çıkmasıydı. Güç mücadeleleri, 2016 Temmuzu'nda Gülen'in ordudaki müttefikleri tarafından planlandığı anlaşılan başarısız bir darbe girişimiyle sonuçlandı. Başarısız darbe girişimini, olağanüstü hâl ve hem Gülencilerin hem de hükümeti eleştiren başka kişilerin bürokrasi ve güvenlik güçlerinden sistematik olarak tasfiye edilmesi ve bunun sonucunda –bazı raporlara göre– 140.000 kadar kamu çalışanının tutuklanması veya görevden alınması izledi. Her ne kadar Gülencilerin bürokrasi ve güvenlik kurumlarındaki nüfuzu gerçek ve Türk kurumları için son derece problemli olsa da, darbe sonrası tasfiyeler genellikle usule uygun olmadan gerçekleştirildi ve tüm bu süreç yargının bağımsızlığını daha da zayıflattı.

Üçüncü önemli gelişme, Erdoğan'ın ülkeyi parlamenter sistemden başkanlık sistemine dönüştüren anayasa değişikliği önerisinin Nisan 2017'de yapılan referandumda ucu ucuna onaylanmasıydı. Bu yeni sistem, Haziran 2018'de Erdoğan'ın az bir çoğunlukla cumhurbaşkanlığını kazanmasıyla resmen başladı. Yeni anayasayla önemli tüm yetkiler, artık yürütme yetkisini tamamen kontrol edecek, ekonomiyi ve dış politikayı belirleyecek, geniş atama yetkilerine sahip, buna karşın oldukça zayıf denetim ve kontrol mekanizmalarına tabi olacak, doğrudan seçilmiş bir başkanın elinde toplandı. Başkanlık sisteminin yapısı ve işleyişi hâlihazırda değişim göstermeye devam etse de, bu sistem yürütme gücünü büyük ölçüde genişletti, siyasi çoğulculuğu azalttı ve siyasi takdir yetkisi üzerindeki hukuki ve fiili kısıtlamaları kaldırdı.[40]

Tüm bu değişiklikler, demokratik kurumların daha geniş ölçüde zayıflaması, ifade özgürlüğünün daha fazla kısıtlanması, medya bağımsızlığının azalması ve Türkiye'nin insan hakları ve medeni haklar konusundaki sicilinin daha fazla bozulmasıyla sonuçlandı. Yukarıdaki **Şekil 2.21** ve **Şekil 2.22**'de gösterilen endeksler ve daha yakın zamanda saygın gözlemcilerden/kurumlardan gelen raporlar, bu eğilimleri çok net gösteriyor.

Örneğin Freedom House'un son raporuna göre, 2021 itibariyle Türkiye, son on yılda özgürlüklerin en hızlı gerilediği (Mali ve Orta Afrika Cumhuriyeti'nden sonra) üçüncü ülke olarak görünüyor ve kurum tarafından, 2013'ten beri "özgür değil" olarak derecelendiriliyor (Freedom House, 2022). Benzer şekilde V-Dem Enstitüsü'nün son raporu, Türkiye'yi Liberal Demokrasi Endeksi sıralamasında en düşük %10-%20'lik dilime, yani en alt ondalık dilimin sadece bir

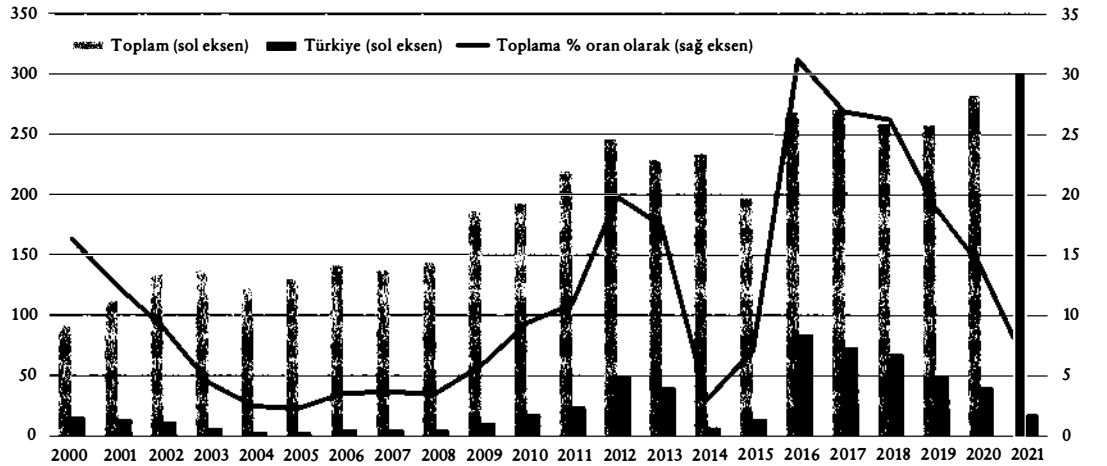
40 Başkanlık sistemine genel bir bakış ve bu sisteme yol açan siyasi gelişmelerin kronolojisi için bkz. Koru (2021); ayrıca eleştirel bir değerlendirme için bkz. Adar ve Seufert (2021).

basamak yukarısına yerleştirirken, özellikle 2006 yılından itibaren gelişen bir olgu olduğunu not ederek Türkiye'yi "otokratlaşan" ülkeler arasında değerlendiriyor (V-Dem, 2022). Son olarak Avrupa Parlamentosu'nun son bir raporunda, "Türkiye'nin AB üyesi olmayı hedeflediğine ilişkin tekrarlanan açıklamalara rağmen, son iki yılda ülke, katılım sürecine ilişkin taahhütlerinden sürekli olarak caydı" ifadesi kullanılıyor (Avrupa Parlamentosu, 2022).

Bilindiği gibi demokrasinin temel taşlarından olan basın özgürlüğü konusunda da Türkiye'nin durumu son derece kaygı verici. Yazılı medyanın büyük çoğunluğunun hükümet yanlısı organizasyonların kontrolünde olduğu bilinen bir gerçek. Daha genel olarak, Sınır Tanımayan Gazeteciler (Reporters Without Borders),-Dünya Basın Özgürlüğü Endeksi'nde Türkiye'yi 180 ülke arasında 149. olarak sıralıyor (RSF, 2022). **Şekil 2.23**'te gösterildiği gibi, Türkiye sadece gazeteci olmanın en tehlikeli olduğu ülkeler listesinin başında değil, çok yakın bir zamana kadar dünya çapında tutuklu toplam gazetecilerin önemli çoğunluğuna sahip bir ülke olarak da karşımıza çıkıyor.

Sonuç olarak, 2000'li yılların ilk yarısında çeşitli nedenlerle daha demokratik ve daha kapsayıcı hale gelen Türk siyasi kurumları, tam tersi yönde hareket etmeye başlamış ve son 10-15 yıl, insan hakları, ifade özgürlüğü ve basın özgürlüğünde büyük bir bozulmaya, aynı zamanda da siyasi gücün tek elde aşırı bir şekilde toplanmasına sahne olmuştur. Politik alandaki bu gerilemeyle ekonomik kurumlardaki ani erozyonun zamanlaması arasında güçlü bir örtüşme olduğunu belirtmek gerekiyor.

Şekil 2.23
Tutuklu Gazeteciler



Kaynak: Committee to Protect Journalists

DÜŞÜK KALİTELİ BÜYÜMEDEN FİNANSAL KRİZE Mİ?

Türkiye son dönemde yüksek enflasyon, ekonomik aktivitede yavaşlama ve büyük bir finansal kriz riski gibi ciddi makroekonomik sorunlarla boğuşuyor. Bu sorunlar, başta para politikası olmak üzere bir dizi makroekonomik politika hatasının ve yine başta pandemi ve Rusya-Ukrayna savaşı başta olmak üzere bir dizi negatif dış şokun ardından ortaya çıktı.

Bu faktörler şüphesiz makroekonomik istikrarsızlığa ciddi katkıda bulundu, ancak bunları Türkiye'nin mevcut sorunlarının temel sebebi olarak görmemek gerekiyor. Aksine, biz, temel problemin, şu ana kadar aktarmaya çalıştığımız gibi, ülkenin yıllardır içinde bulunduğu düşük kaliteli büyüme ortamı olduğunu düşünüyoruz. 15 yıldan uzun süredir devam eden bu dönem, son yıllarda aşırı kredi büyümesi, inşaat sektöründeki patlama, kaynakların yanlış tahsisi ve ciddi makroekonomik dengesizliklerle sürdürülmeye çalışıldı. Bu faktörler aynı zamanda Türkiye ekonomisinin çeşitli makroekonomik ve politik şoklara karşı kırılganlığını da artırdı. Başka bir deyişle, bize göre, düşük kaliteli büyümenin son dönemi ekonomiyi zaten ciddi bir yavaşlamaya mahkûm etmişti, ancak bu süreç, bir yandan da siyasi gelişmeler, dış etkenler ve yerel politika hataları tarafından şekillendirilmeye/beslenmeye devam etti. Pandemi sonrası oluşan ortam, bu tarz şoklara da bolca fırsat tanıdı.

Türkiye ekonomisinin bir dizi siyasi ve ekonomik şok karşısında aşırı kırılganlığı ve duyarlılığı **Şekil 2.24**'te, basit bir "Döviz Piyasası Baskı Endeksi" (DPBE) üzerinden özetlenmeye çalışılıyor. DPBE'yi literatürde sıkça kullanılan şekliyle, kurun değer kaybı ve rezervlerdeki erimenin basit ortalaması olarak hesaplıyoruz. Türkiye özelinde DPBE'yi Türk lirasının ABD doları karşısındaki değer kaybı ve (M1 para arzıyla) normalize edilmiş merkez bankası net dış varlık pozisyonundaki değişimin ortalaması olarak alıyoruz. Bu iki metriğin birleştirilmesinin, Türk ekonomisinin son birkaç yılda yaşadığı kur baskılarının daha kapsamlı ve doğru bir resmini verdiği düşüncesindeyiz, çünkü yaşanan bazı olaylar döviz kurunda büyük değer kayıplarına neden olurken, diğerlerinin döviz rezervlerinde ciddi kayıplara yol açtığını biliyoruz.[41]

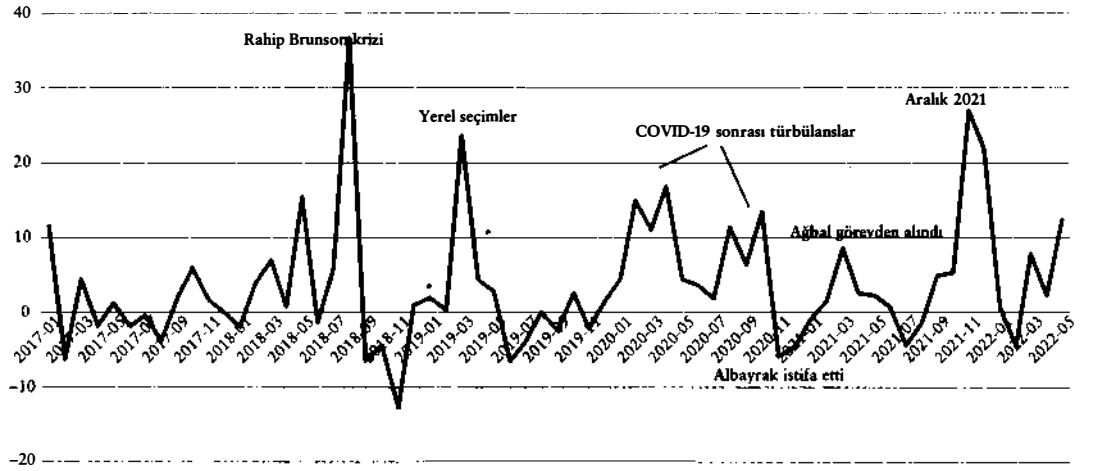
Türkiye ekonomisinin çeşitli şoklar karşısında aşırı hassasiyeti **Şekil 2.24**'te net olarak gözüküyor. İlk olay, Mayıs 2018'de, Cumhurbaşkanı'nın Londra'da uluslararası yatırımcılarla yaptığı görüşmelerde "yüksek faiz oranlarının yüksek enflasyona neden olduğuna" dair tezini tekrarlayıp "faiz oranlarının yükseltilmesine kararlı bir şekilde karşı çıkmakla kalmayacağını, aynı zamanda para politikasının kontrolünü ele geçirme niyetinde de olduğunu" açıkça belirterek yatırımcı camiasında "şok ve güvensizlik" oluşmasına sebep olması.[42]

Şekildeki ikinci büyük ve ciddi artış, Türkiye ile ABD arasında, yirmi yılı aşkın süredir Türkiye'de görev yapan İzmir merkezli misyoner rahip Andrew Brunson'ın tutuklanmasıyla ortaya çıkan krizden kaynaklanıyor. Rahip Brunson serbest bırakıldıktan sonra baskının hafifledi-

41 Hükümet zaman zaman bankalardan büyük miktarlarda rezerv ödünç aldığından ve brüt rezervlerdeki değişiklikleri daha az bilgilendirici hale getirerek başka takas işlemlerine giriştiğinden, brüt rezervlerden ziyade net yabancı varlık pozisyonuna odaklanıyoruz. Döviz piyasası baskı endeksleri üzerine literatürün bir incelemesi için bkz. Tanner (2002).

42 Örneğin, *Financial Times* ve *Reuters*'in bu konuyla ilgili haberlerine bakılabilir.

Şekil 2.24
Döviz Piyasası Baskı Endeksi



Kaynak: Kendi hesaplamalarımız

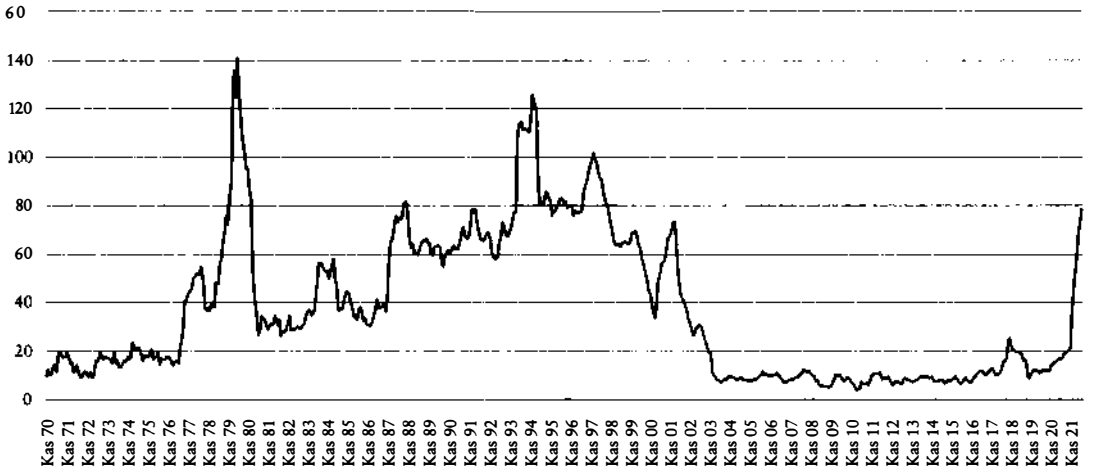
ği de görülüyor. Şekil aynı zamanda Mart 2019'da İstanbul'da yerel seçimlerin iptal edilmesinin ardından piyasaların verdiği sert tepkiyi de gösteriyor. Buradaki şokun kurdan çok rezerv satışlarıyla bertaraf edilmeye çalışıldığını da ekleyelim. Muhalefetin tekrarlanan seçimlerdeki net zaferinin ardından, piyasalar nispeten sakinleşiyor.

Pandemi döneminde yaşanan stres ve daha yakın zamanlarda uygulanan politikalar sebebiyle tetiklenen ani artışlar da şekilde açıkça gözlemlenebilir. Örneğin, Aralık 2021'deki kriz, Eylül ayından itibaren Cumhurbaşkanı tarafından dikte edilen erken faiz indirimlerinin bir sonucuydu. Rakamsal olarak ifade etmek gerekirse, Kasım-Aralık döneminde, hesaplarımıza göre, Merkez Bankası'nın net dış varlık pozisyonu 18 milyar dolar kötüleşirken; TL, ABD dolarına karşı yaklaşık %40 değer kaybetti.

Bu artışların bir şekilde kısa ömürlü olmasının da dikkate değer olduğunu düşünüyoruz. Bunun bizce iki nedeni olabilir. İlki teknik: Burada kullandığımız DPBE ölçümü doğal olarak sert ama kısa vadeli kayıpları yakalıyor. İkincisi ise bu baskıların henüz tam anlamıyla bir ekonomik krize dönüşmemiş olmasıyla ilgili olabilir diye düşünüyoruz. Örneğin, pandeminin gelişi, ekonomik koşullarda yalnızca kısa vadeli bir kötüleşmeye yol açtı, çünkü Türkiye ekonomisi, kamu bankalarının sağladığı yüksek kredi artışı sayesinde hızla toparlandı. Ayrıca, zaman içinde ihracat da –dünya ekonomisindeki (dolayısıyla Türkiye'nin ticaret ortaklarındaki) toparlanma sayesinde– bu hızlı iyileşmeye katkıda bulundu.

Ancak genellikle krediyle beslenen bu toparlanmalar, zaman içerisinde ekonominin kırılganlıklarını daha da derinleştirdi. Aynı dinamikler, hükümetin Türk lirasındaki sert düşüşü ve

Şekil 2.25
Uzun Vadeli Görünüm: TÜFE Enflasyonu (12-aylık, %)



Kaynak: TÜİK, Turkey Data Monitor

bankacılık sisteminden kaçışları durdurmak için mevduat sahiplerini kur riskine karşı sigortalayan yeni bir mevduat planı (Kur Korumalı Mevduat) açıkladığı Aralık 2021'deki ani yükseliş sonrası da görülebilir.[43] Bu müdahaleler doğal olarak iktidara zaman kazandırdı, ama problemi çözmek yerine ertelemiş oldu. Bu yöntem aynı zamanda maliyet açısından da önemli bir yük getirdi: Temmuz 2022 itibariyle TL'deki değer kaybına karşı 60 milyar dolarlık mevduatı sigortalamış olan hükümetin, örtülü yükümlülükleri de büyük ölçüde arttı.[44]

Tüm bu vakalarda, yapılan müdahaleler ülkeyi daha kaliteli bir büyümeye doğru götürmediği için, bu müdahalelerin sadece nihai "hesaplaşmayı" geciktirdiği söylenebilir. Bu yapısal sorunların bir göstergesi, **Şekil 2.25**'te gösterildiği gibi, özellikle son dönemde sert bir şekilde artan enflasyon oldu. 2000'li yıllardan beri genelde %10'un altında seyreden yıllık enflasyon oranı, 2022 yılı ortalarında %80 civarında, birçok açıdan sürdürülemez bir düzeyde seyrediyordu.

Genel olarak, Türkiye ekonomisinin pandemi sonrası krediye dayanan toparlanması, Merkez Bankası rezervlerinde keskin bir düşüş ve daha yüksek enflasyon pahasına gerçekleşti. Bu bölümün yazıldığı sırada enflasyonun, sayısız ekonomik sorun arasında sadece buzdağının

43 Bu plan özetle, mevduatın vadesi boyunca kurda değer kaybı oranı ile mevduat sahiplerine ödenen faiz oranı arasındaki farkın devlet (mevduat türüne göre Hazine veya Merkez Bankası) tarafından karşılanmasını içeriyor.

44 Kısaca eklemek gerekirse, yönetimin çok düşük faiz oranlarına tutkunluğu veya daha geniş anlamda "Yeni Ekonomik Model" olarak adlandırılan taahhüdü, yalnızca Cumhurbaşkanı'nın ve çevresinin (faizden hoşlanmayan) İslami ilkelere bağlılığının sonuçları olarak görülemez. Daha ziyade, büyümeyi kaliteli bir yörüngeye dönüştürebilecek reformlara odaklanmadan, düşük kaliteli büyümeyi daha da uzatma stratejisi olarak düşünülebilir. Başka bir ifadeyle siyasi seçkinlerin kurumlar üzerindeki kontrolünü tehdit edeceğinden reform yapılmaması, kredi büyümesine odaklanan kısa vadeli politikaları büyümeyi devam ettirebilmek için tek seçenek olarak bırakır.

görünür kısmı olmasına rağmen, ülkenin karşı karşıya olduğu en büyük makroekonomik ve sosyal sorun haline geldiğini kaydetmek isteriz. Hem bankalar hem de şirketler kesimi için bilanço sorunlarının artması ve derin negatif reel faiz oranlarının körüklediği kredi büyümesi devam ederken, ciddi bir finansal kriz, bir banka iflası ve derin bir durgunluk (resesyon) riski gündeme gelebilir. En azından, ekonomik büyümenin, Mayıs-Haziran 2023'te yapılması planlanan bir sonraki seçim sürecine kadar sürdürülebilmesi oldukça şüpheli görünüyor.

Burada sunduklarımızdan çıkartılabilecek önemli ders, kısa vadeli politika düzenlemelerinin ve yapılan müdahalelerin Türkiye'deki düşük kaliteli büyümenin doğasında var olan sürdürülemezliği büyük olasılıkla yalnızca geciktirdiği ve gizlediğidir. Bununla birlikte, ekonomi düşük kaliteli büyümenin pençesinde kaldığı sürece, politika hatalarına ve dış şoklara karşı oldukça savunmasız olmaya devam edecek ve sonuçta sadece bir sonraki krizin şiddeti artacaktır.

SONUÇ

Şu ana kadarki anlatımlarımızdan birkaç önemli çıkarım yapmak mümkün. Birincisi, Türkiye ekonomisinin daha başarılı bir performans sergilemesi, büyümesini düşük kaliteli ve aynı zamanda sürdürülemez hale getiren kurumsal yapısı yüzünden mümkün olmamıştır. Aynı zamanda ekonomi, paylaşılan bir refah da yaratamamıştır; çünkü aynı kurumsal özellikler ekonomide kaynakların eşitsiz dağılımını da adeta desteklemiştir.

İkinci –ve daha olumlu olan– nokta, 2002-2006 arasındaki kısa dönemin gösterdiği gibi, eğer siyasi ve ekonomik kurumlarda iyileştirmeler olabilirse, verimlilik artışları, ekonomik dönüşüm ve daha eşit dağıtılmış refah açısından da nispeten hızlı sonuçlar elde edilebilmesi mümkündür. Ancak gelinen noktada, 2006'dan bu yana siyasi ve ekonomik kurumların kalitesinde çok dramatik bir düşüş yaşandı. Bu nedenle ekonomi, bu kurumsal süreçlerin bir sonucu olarak giderek daha düşük kaliteli büyümeye mahkûm edildi; bu dinamik 2017-2018 döneminde daha da bozularak, hızlı büyüme ve ardından sert daralma döngülerine (*boom-bust cycle*) dönüştü.

Son olarak, genelde, düşük kaliteli büyüme süreçlerinin sürdürülemez olduğunu gözlemliyoruz. Türkiye'de ise bu süreç normalden daha uzun bir dönem devam etti, ancak bu, ülke ekonomisini dış gelişmelere ve politika hatalarına karşı daha da savunmasız hale getiren kredi genişlemeleri sayesinde gerçekleşti. Bu bölümün yazıldığı sırada Türkiye, anlık politika düzenlemelerine dayalı ekonomik büyümenin daha uzun süre devam edemeyeceği kritik bir dönemeçte bulunuyordu. Ekonomik büyümenin yavaşlaması, çok yüksek seviyelerde seyreden enflasyon oranı ile kur ve Merkez Bankası rezervleri üzerinde devam eden baskı, bu dinamiğin en görünür işaretleri olarak karşımıza çıkıyor.

Peki, ne yapılabilir? Ancak Türk demokrasisini güçlendirecek gerçek reformlarla desteklenmesi halinde inandırıcı olabileceğini not düşerek, Türkiye'nin kapsamlı bir istikrar programı oluşturması ve uygulaması gerektiği çok açık. Böyle bir programın detayları bu bölümün amacını aşacak olsa da, olası bir programın temel taşları en azından aşağıdaki noktaları içermeli diye düşünüyoruz:

- Kapsamlı bir kurumsal ve bürokratik rehabilitasyon.
- Başta mahkemeleri yürütme organının elinden kurtaracak, aynı zamanda özellikle ticaret ve sözleşme hukuku alanlarında mahkemeleri daha hızlı ve daha verimli hale getirecek kapsamlı bir yargı reformu.
- Bu tarz anlaşmaları daha şeffaf hale getirmek ve yaygın yolsuzluk içerenleri belirlemek amacıyla kamu-özel işbirliği projelerinin yeniden değerlendirilmesi.
- Daha temel olarak aşırı seviyelere ulaşan yolsuzluk ve verimsizliği azaltmak için ihale kanununun tam revizyonu.
- Makro politikalar tarafında enflasyonu tek haneli rakamlara indirmeyi taahhüt eden "ortodoks" bir para politikası.
- Daha sıkı politikalardan ve özellikle yüksek faiz oranlarından kaynaklanan etkileri yönetmek için orta vadeli bir maliye politikası çerçevesi oluşturulması.
- Son yıllarda artan siyasi motivasyonlu krediler nedeniyle çok büyük olasılıkla yeniden sermayelendirme ihtiyacı oluşacak olan kamu bankalarına sermaye takviyesi yapılması ve ileriye yönelik rollerinin yeniden değerlendirilmesi.
- Gerekirse, kurumsal sektör ve özel bankaların bilançolarını temizlemek için kapsamlı bir plan oluşturulması ve bundan önce özel bankaların yeterince sermayeye sahip olup olmadıklarını ve daha fazla olumsuz şoka dayanıp dayanamayacaklarını değerlendirmek için güvenilir "stres testleri"nin yapılması.
- Özel sektör öncülüğünde, ancak gerektiğinde hükümetin şeffaf desteğiyle, teknolojik iyileştirmeyi hedefleyen programlar aracılığıyla ekonominin arz tarafını güçlendirmeye yönelik güvenilir adımların belirlenmesi.
- Ve son olarak, insan hakları, basın özgürlüğü ve anayasa reformu da dahil olmak üzere temel demokratik reformların hayata geçirilmesi.

Küresel makroekonomik ortam kötüleşiyor olsa da, Türkiye'nin yukarıda çizilen çerçevede iddialı bir reform ve istikrar programını başlatması durumunda, yeterli yabancı sermaye ve yatırımı çekebileceğini düşünüyoruz. Bu kaynaklar, yeni sektörlere ve teknolojilere dönük çok fazla ihtiyaç duyulan yatırımı azaltmadan, bankaların ve şirketler kesiminin kısmen yeniden sermayelendirilmesi için kullanılabilir. Türkiye'nin 2002 ile 2006 yılları arasındaki kısa süreli yüksek kaliteli büyümesi, bu tür reformlar uygulandığında ve bunlar Türk özel sektörüyle yabancı yatırımcılara güvenilir bir şekilde anlatıldığında, bozulan beklentilerin mevcut kısırdöngüsünden çıkarak tersine çevrilebileceği konusunda umut veriyor. Bu şekilde ekonomi hem büyüme hem de daha yüksek üretkenlik sağlayabilir ve bunu daha sürdürülebilir ve daha eşitlikçi bir şekilde yapabilir.

Elbette bu süreç kolay bir süreç olmayacaktır ve ne olasılıkla uygulanabilir olduğu da tartışılır. Nitekim Acemoğlu ve Robinson'da (2012) ve Türkiye özelinde bu bölümdeki anla-

tımımızda da vurgulandığı gibi, siyasi değişim ve reform nadiren sadece acil bir ihtiyaç olduğu için gerçekleşir; ve genellikle siyasi dengelere ve ilgili koalisyonların oluşumuna bağlı olarak kendi mantığını takip eder. Siyasi değişim gerçekleşmedikçe, köklü ekonomik reformlar da olası değildir.

Kaynakça

Acemoğlu, D. (2009). *Introduction to Modern Economic Growth.* Princetion: Princeton University Press.

Acemoğlu, D., Aghion, P. ve Zilibotti, F. (2006). Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth. *Journal of the European Economic Association* (4) 1, 37-74.

Acemoğlu, D., Johnson, S., ve Robinson, J. A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *The American Economic Review* (91) 5, 1369-1401.

Acemoğlu, D., Johnson, S. ve Robinson, J. A. (2005). Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. P. Aghion ve S. Durlauf. (eds.) *Handbook of Economic Growth* Vol. 1. Amsterdam: Elsevier, 385-472.

Acemoğlu, D., Johnson, S., Robinson, J. ve Thaicharoen, Y. (2003). Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises and Growth. *Journal of Monetary Economics* (50) 1, 49-123.

Acemoğlu, D., Naidu, S., Restrepo, P. ve Robinson, J. A. (2019). Democracy Does Cause Growth. *Journal of Political Economy* (127) 1, 47-100.

Acemoğlu, D. ve Restrepo, P. (2019). Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor. *Journal of Economic Perspectives* (33) 2, 3-30.

Acemoğlu, D. ve Robinson J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power and Prosperity.* New York: Crown Publishing Group.

Acemoğlu, D. ve Üçer, M. (2015). The Ups and Downs of Turkish Growth, 2002-2015: Political Dynamics, the European Union and the Institutional Slide. *The Search for Europe: Contrasting Approaches.* BBVA Open Mind Press.

Acemoğlu, D. ve Üçer, M. (2020). High-Quality Versus Low-Quality Growth in Turkey: Causes and Consequences. *Turkish Economy at the Crossroads: Facing the Challenges Ahead.* Akat, A. S. ve Gürsel, S. (Eds.) Singapur: World Scientific Publishing, 37-89.

Adar, S. ve Seufert, G. (2021). Turkey's Presidential System after Two and a Half Years: An Overview of Institutions and Politics. *SWP.* SWP Research Paper 2021/RP 02. doi:10.18449/2021RP02.

Atiyas, İ. (2012). Economic Institutions and Institutional Change in Turkey during the Neoliberal Era. *New Perspectives on Turkey* (14), 45-69.

Avrupa Komisyonu Tarafından Hazırlanan Türkiye Raporları. Muhtelif yıllar için AB İlerleme Raporları; https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html adresinden erişilmiştir.

Avrupa Parlamentosu (2022). Motion for a European Parliament Resolution on the 2021 Commission Report on Turkey.

Banerjee, A. ve Duflo, E. (2003). Inequality and Growth: What Can the Data Say? *Journal of Economic Growth* (8), 267-299.

Bredenkamp, H., Josefsson, M., Lindgren, C. J. ve Serdengeçti, S. (2009). Turkey's Renaissance: From Banking Crisis to Economic Revival. Brau, E., McDonald, I. (eds.) *Successes of the International Monetary Fund.* Londra: Palgrave Macmillan, 64-84.

Cangöz, M. C., Emek, U. ve Karaca, N. U. (2021). *Türkiye'de Kamu-Özel-İşbirliği Uygulaması: Etkin Risk Paylaşımına Yönelik bir Model Önerisi.* Ankara: TEPAV Elektronik Yayınları.

Caselli, F. (2005). Accounting for Cross-Country Income Differences. P. Aghion ve S. Durlauf. (eds.) *Handbook of Economic Growth* Vol. 1. Amsterdam: Elsevier, 679-741.

Çakmaklı, C. ve Demiralp, S. (2020). A Dynamic Evaluation of Central Bank Credibility. Koç University-TÜSİAD Economic Research Forum Working Papers. Koç University-TÜSİAD Economic Research Forum. https://EconPapers.repec.org/RePEc:koc:wpaper:2015 adresinden erişilmiştir.

Dünya Bankası (2014). Turkey's Transitions: Integration, Inclusion, Institutions. Country Economic Memorandum.

Dünya Bankası (2019). Firm Productivity and Economic Growth in Turkey. Country Economic Memorandum.

Dünya Bankası (2022a). *Turkey Economic Monitor*.

Dünya Bankası (2022b). Leveraging Global Value Chains for Growth in Turkey. Country Economic Memorandum.

Esin Avukatlık Ortaklığı (2020). Hukuk Bültenleri: COVID-19: Aktif Rasyosu Hesaplaması Netleştirildi. https://www.esin.av.tr/tr/2020/05/05/covid-19-aktif-rasyosu-hesaplamasi-netlestirildi/ adresinden erişilmiştir.

Freedom House (2022). *Freedom in the World 2022: The Global Expansion of Authoritarian Rule*. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-02/FIW_2022_PDF_Booklet_Digital_Final_Web.pdf adresinden erişilmiştir.

Gill, I. S. ve Kharas, H. (2015). The Middle-Income Trap Turns Ten. World Bank, Policy Research Working Paper, No. 7403, Washington, DC.

Gürakar, E. (2016). *Politics of Favoritism in Public Procurement in Turkey: Reconfigurations of Dependency Networks in the AKP Era*. New York: Palgrave Macmillan.

Gürakar, E. ve Meyersson, E. (2016). State Discretion, Political Connections and Public Procurement: Evidence from Turkey. Yayımlanmamış makale taslağı. https://erikmeyersson. com/research adresinden erişilmiştir.

Hale, W. (2013). Human Rights and Turkey's EU Accession Process: Internal and External Dynamics, 2005-10. Avcı, G. ve Çarkoğlu, A. (eds.) *Turkey and the European Union: Accession and Reform*. South European Society and Politics series. Routledge.

Hall, R. E. ve Jones, C. I. (1999). Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others? *The Quarterly Journal of Economics* (114) 1, 83-116.

Hidalgo, C. A. ve Hausmann, R. (2009). The Building Blocks of Economic Complexity. *PNAS* (106) 26, 10570-10575.

Kirişci, K. (2011). The Kurdish Issue in Turkey: Limits of European Union Reform. *Southern European Society and Politics* (16), 335-349.

Koru, S. (2021). The Institutional Structure of "New Turkey". *Foreign Policy Research Institute*. https://www.fpri.org/wp-content/uploads/2021/02/the-institutional-structure-of-new-turkey.pdf adresinden erişilmiştir.

North, D. C. (1982). *Structure and Change in Economic History*. New York ve Londra: W.W. Norton & Company.

North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives* (5) 1, 97-112.

OECD (2016). *OECD Economic Surveys: Turkey*.

OECD (2018). *OECD Economic Surveys: Turkey*.

Özel, I. (2015). *Reverting Structural Reforms in Turkey: Towards an Illiberal Economic Governance?* Global Turkey in Europe Series Policy Brief 22.

Pamuk, Ş. (2018). *Uneven Centuries: Economic Development of Turkey since 1820*. Princeton ve Oxford: Princeton University Press.

Piatkowski, M. (2018). *Europe's Growth Champion: Insights from the Economic Rise of Poland*. Oxford UK: Oxford University Press.

Rodrik, D. (2014). The Plot Against the Generals. *Balyoz Davası ve Gerçekler*. Blog. https://balyozdavasivegercekler.com/2014/06/26/the-plot-against-the-generals/ adresinden erişilmiştir.

Reporters Without Borders (2022). World Press Freedom Index. https://rsf.org/en/index adresinden erişilmiştir.

Tanner, E. (2002). Exchange Market Pressure, Currency Crises, and Monetary Policy: Additional Evidence from Emerging Markets. IMF Working Paper, WP/02/14.

V-Dem (2022). *Democracy Report 2022: Autocratization Changing Nature?* https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/ adresinden erişilmiştir.

Zurcher, E. J. (2004). *Turkey: A Modern History*. Londra ve New York: I.B. Tauris.

3

1980 Sonrası Türkiye Ekonomisinde Verimlilik, Kaynak Tahsisi ve Yapısal Değişim

İZAK ATİYAS, OZAN BAKIŞ

GİRİŞ

1980 yılından 2020 yılına geçen 40 yıllık süre içinde Türkiye ekonomisinde çok önemli değişiklikler meydana geldi. Üretimin doğrudan gözlemlenebilen iki girdisi, istihdam ve yatırımlardaki eğilimler bize bu değişim hakkında önemli ipuçları sunmaktadır. Toplam reel yatırımlar bu dönemde 9,3 katına çıkarken **Tablo 3.1** ve **Şekil Ek 3.1**'de gördüğümüz üzere bu yatırımların sektörel dağılımı zaman içinde büyük bir değişim sergilemektedir. İnşaat yatırımları 9,8 kat, hizmet yatırımları 32,8 kat, sanayi yatırımları 4,2 kat ve tarım yatırımları ise 1,9 kat artış göstermiştir. Benzer şekilde toplam istihdam 1,8 katına çıkarken, sektörel istihdam dinamikleri yine büyük farklılıklar sunmaktadır. Hizmetler sektörü istihdamı yaklaşık 4 kat, sanayi istihdamı 2,5 kat ve inşaat istihdamı 1,8 kat artarken tarım istihdamı üçte bir oranında azalmıştır.[1] Bu tabloyu özetlemek istersek yatırımların inşaat ve hizmetlere, istihdamın ise hizmetlere aktığını söyleyebiliriz. Pastadan bu kadar büyük pay alan inşaat ve hizmetler sektörlerinin GSYH içindeki payının artması beklenirdi. 40 senelik süreçte GSYH içinde inşaat sektörü payı (cari fiyatlarla) yüzde 5,7'den yüzde 5,9'a; hizmetlerin payı ise (cari fiyatlarla) yüzde 49'dan yüzde 61'e çıkmıştır.

Buna karşılık sanayinin payı aynı süreçte yüzde 19,3'ten yüzde 25,6'ya ulaşmıştır. Peki, girdileri büyük oranda çeken iki sektörün payı niye beklenen ölçüde artmamıştır? İleride göreceğimiz gibi bu sorunun cevabı verimlilik dinamikleriyle açıklanabilir.

1 2018-2020 yılları inşaat sektörü açısından küçülme yıllarıdır. 2017 yılına kıyasla 2020 yılı inşaat sektörü üretimi yüzde 15, istihdamı ise yüzde 27 oranında daha düşüktür. Uzun dönemli kıyaslama için seçtiğimiz en güncel yılın (2020) inşaat sektörünün durumunu olduğundan bir miktar daha kötü gösterdiğini söyleyebiliriz. Örneğin 2020 yerine 2018 yılını seçseydik 40 senelik süreçte istihdamın 1,8 yerine 2,4 katına çıktığını söyleyebilirdik (inşaat sektörü istihdamı 2018'de yaklaşık 2 milyondur). 2020 yılında hizmetler sektörü istihdamı da bir miktar düşük çıkmakla birlikte 2020 yerine 2018 yılının tercih edilmesi sebebiyle oluşan fark çok daha küçüktür.

Tablo 3.1
İstihdam ve Yatırım Harcamalarının Seyri: 1980-2020

	Yatırım (milyar TL, 2009 fiyatları)					İstihdam (milyon kişi)				
	Toplam	TAR	SAN	İNŞ	HİZ	Toplam	TAR	SAN	İNŞ	HİZ
1980	54,0	3,4	26,5	20,5	4,7	14,9	6,5	2,3	0,8	4,0
2020	501,8	6,5	110,0	200,5	154,3	26,8	4,7	5,5	1,5	15,1

"Verimlilik" kavramı, yukarıda özetlediğimiz bulmacayı açıklamakta anahtar olduğu için ilk önce verimliliğin tanımı ve veriden nasıl hesaplanabileceğini açıklamalıyız. Teknik olmayan tanımı şu şekilde yapabiliriz: Verimlilik, girdilerin üretim sürecinde ne kadar etkin kullanıldığını gösteren bir endekstir. İktisat yazınında sıklıkla kullanılan ve anlaşılması kolay verimlilik tanımlarından ilki, emek (işgücü) verimliliğidir (EV). Basitçe çalışan başına çıktı (GSYH/istihdam) olarak tanımlanan EV'yi hesaplamak kolaydır. Ne var ki, basit ve anlaşılır olan EV, üretim sürecindeki önemli bir diğer girdiyi, sermayeyi, göz ardı etmektedir.

Bu farkı daha iyi anlatabilmek için basit bir örneğe başvuracağız. Aynı istihdam ve çıktı seviyesine sahip iki sektörü, "a" ve "b", düşünelim. Bir dönem sonra her iki sektörün de istihdamı aynı kalırken reel çıktısı iki katına çıkmış olsun. Sermayeyi göz ardı edersek her iki sektörde EV'nin iki katına çıktığını, dolayısıyla sektörlerin benzer bir verimlilik performansına sahip olduğunu söyleyebiliriz. Oysa, "a" sektöründe sermaye miktarı aynı kalırken "b" sektöründe kullanılan sermayenin de 2 katına çıktığını söylersek, doğal olarak "a" sektörünün verimlilik anlamında daha üstün olduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz. Peki "a" sektörü ne kadar üstündür? Başka bir deyişle, sermaye miktarının artışı bakımından verimlilik göstergelerinde nasıl bir "düzeltme" yapmalıyız? Bu soruya cevap verebilmek için yeni bir kavrama, toplam faktör verimliliğine (TFV) ihtiyaç vardır.

Maalesef TFV'nin, EV kadar basit bir tanımı yoktur. Tek girdinin (istihdam) olduğu bir dünyada "çalışan başına üretim"i "birim girdi başına üretim" diye düşünebiliriz. Fakat birden fazla girdinin (sermaye ve istihdam) olduğu bir dünyada "birim girdi"yi nasıl tanımlamalıyız? TFV'yi tanımlamak için üretim fonksiyonunu kullanmak zorundayız. Üretimi Y, sermayeyi K ve istihdamı L'yle ifade edecek olursak bu üç büyüklük arasındaki ilişkiyi şu şekilde gösterebiliriz: $Y = A\ F\ (K,\ L)$. Burada A hem *teknolojik ilerlemeyi* hem de *kaynakların ne kadar etkin kullanıldıklarını* temsil etmektedir. Bu değişken TFV olarak kavramsallaştırılmaktadır. $F\ (K,\ L)$ ise toplam girdi miktarını temsil etmektedir. İki girdili bir dünyada "birim girdi başına üretim" olan TFV'yi şu şekilde hesaplayabiliriz.

$$TFV = A = \frac{Y}{F(K,\ L)}$$

İktisatçı olmayan okurlar bile A'nın teknolojik ilerlemeyle artacağı önermesine pek bir itirazda bulunmayacaklardır. Buna karşın kaynakların etkin kullanımının A'yı nasıl artırdığı konusunda haklı olarak bir açıklama, bir nedensellik zinciri görmek isteyeceklerdir. Kaldı ki, bu açıklama en başta sorduğumuz soruya ("kaynakların inşaat ve hizmetlere akmasına rağmen neden bu iki sektörün üretimden görece az pay aldıkları") vereceğimiz cevap için de gereklidir.

Bunu görmek için yine basit bir örnekten hareket edelim. Yine iki sektörlü ("a" ve "b") bir ekonomiyi ele alalım. Her iki sektörde de üretim benzer bir teknolojiyle yapılıyor olsun: $Y_i = A_i \sqrt{K_i L_i}$ $(i = a,b)$. Kaynakların etkin kullanımına odaklanmak üzere bir an için her iki sektörde de teknolojik ilerlemenin eşit ve sabit olduğunu varsayalım: $A_i = 1$ $(i = a,b)$. Dolayısıyla her iki sektörde de üretim fonksiyonu $Y_i = \sqrt{K_i L_i}$ olacaktır. Ekonomide toplam 200 birim K ve 200 birim L olduğunu ve bunun sektörlere eşit dağıldığını varsayalım $K_i = L_i = 100$. Bu durumda toplam üretim $Y_a + Y_b = \sqrt{100 \text{ x} 100} + \sqrt{100 \text{ x} 100} = 200$ olacaktır. Eğer herhangi bir gerekçeyle (siyasi kayırmacılık vb.) A sektörü daha fazla sermaye kullanırsa (mesela $K_a = 140$, $K_b = 60$) toplam üretim $Y_a + Y_b = \sqrt{140\,x100} + \sqrt{60\,x100} = 195{,}5$'e düşecektir. Bu basit örnekte de gördüğümüz üzere bir sektörün normalden fazla kaynak kullanması, ekonomideki toplam kaynak miktarı değişmese bile, ekonomideki toplam etkinliğin (TFV) düşmesine, pastanın küçülmesine yol açacaktır.

Ülkeler arası gelir farkını açıklayan temel kavram TFV'dir. Bunu anlamak için gelişmiş ülkeler ile azgelişmiş ülkeler arasında kişi başı milli gelir (Gayri Safi Milli Hasıla), kişi başı sermaye stoku ve ortalama eğitim farklarını incelemek gereklidir. En güncel Penn World Table (PWT)[2] verilerine göre ABD'nin kişi başı milli geliri Burundi'ninkine kıyasla 78, Kongo'nunkine kıyasla 60, Yemen'inkine kıyasla 46 kat daha yüksektir (Feenstra vd., 2015). Bu durumu açıklamak için ilk akla gelen şey, azgelişmiş ülkelerin sermaye ve eğitimli işgücü bakımından geride olmalarıdır. Her ne kadar PWT verileri ülkeler arası sermaye ve eğitimli işgücü bakımından farklar bulunduğunu gösteriyorsa da girdiler arası mevcut farklar, gözlemlenen gelir farklarını açıklamakta yetersizdir. Caselli (2005), ülkeler arası sermaye ve eğitim farklarının gözlemlenen gelir farkının sadece yüzde 40'ını açıklayabileceğini ortaya koymuştur. Bu önemli çalışmadan çıkarılacak ilk ders, ülkeler arası zenginlik farkını açıklamak istiyorsak sermaye ve eğitim dışında kalan faktörlere de ihtiyacımız olduğudur. İktisat yazınında bu faktörlere topluca TFV denmektedir. TFV'yi basitçe "GSYH büyümesinin sermaye ve emek artışıyla açıklanamayan kısmı" olarak tanımlayabiliriz. Artık olarak hesaplandığı için iktisat yazınında TFV'ye "bilgisizliğimizin ölçütü" de denmektedir.

Bu bölümde amacımız, Türkiye ekonomisinin son 40 yılı için TFV'nin hikâyesini incelemektir. Çalışmanın en önemli bulgusu şöyle özetlenebilir: Türkiye'de genel olarak TFV ekonomik büyümeye, özellikle 1980-1989 ve 2003-2013 dönemlerinde ciddi katkıda bulunmuştur. Bununla birlikte özellikle son 10 yılda bu katkı önemli ölçüde azalmış, büyüme özellikle sermaye stokundaki artışlara dayanmış, yani büyümenin kalitesi ciddi anlamda bozulmuştur. Ek olarak, kaynaklar ağırlıkla verimliliğin düşük olduğu anlanlara kaymış, yani kaynak tahsisinde önemli ölçüde verimsizlik (*misallocation*) gerçekleşmiştir.

2 Uluslararası karşılaştırılabilir milli gelir, çıktı, girdi ve verimlilik bilgisi içeren veri bankası, "Penn World Table".

Yukarıda tartıştığımız üzere bir TFV teorisi ya da modeli bulunmadığı için TFV dinamiklerini ancak sosyal, kurumsal ve teknolojik gelişmeler ışığında anlamlandırabiliriz. Bu sebeple bölümü kitapta yer alan iki çalışmayla beraber değerlendirmek daha uygun olacaktır. Siyasi ve ekonomik kurumlarda meydana gelen değişimleri inceleyen Acemoğlu ve Üçer çalışması (Bölüm 2) ile 1980 sonrasında ülke içi siyasete yön veren politika ve kurumlar ile Türkiye ekonomisinin küresel ekonomiyle ilişkilerini belirleyen iktisat politikaları ve kurumlarıyla karşılıklı etkileşimi elen alan Pamuk'un çalışması (Bölüm 1) bu bölümdeki bulguları tamamlayıcı niteliktedir.

YÖNTEM VE VERİLER

Yöntem

TFV hesaplaması için ilk adım ekonomideki üretim sürecinin tanımlanmasıdır. Yaygın yaklaşım GSYH'nin fiziki sermaye ve beşeri sermaye kullanılarak üretildiği varsayımından hareketle tanımlanan ölçeğe göre sabit getirili bir Cobb-Douglas üretim fonksiyonu tanımlamaktır: $Y_t = A_t K_t^{\alpha} H_t^{1-\alpha}$. Burada Y_t, A_t, K_t sırasıyla t anındaki GSYH, toplam faktör verimliliği ve fiziki sermayeyi belirtirken, α sermaye payını (aynı zamanda hasılanın sermaye esnekliği), $1 - \alpha$ ise emek payını (aynı zamanda hasılanın istihdam esnekliği) belirtmektedir. Toplam ekonomi için veriler elverdiği için basit emek yerine beşeri sermayeyle genişletilmiş emeğin, H_t, üretim sürecine girdiğini kabul ediyoruz. Sektörel analiz kısmında sektör düzeyinde eğitim verileri 2002 öncesine gitmediği için istihdam edilen kişi sayısı olarak tanımlanan basit emek tanımını, L_t, kullanacağız. Bu sebeple sektör düzeyinde üretim fonksiyonu $Y_t = B_t K_t^{\alpha} L_t^{1-\alpha}$ şeklinde yazılacaktır. H_t çalışan kişi sayısı kadar onların eğitimini de dikkate aldığı için daha gerçekçidir. İkisi arasındaki ilişki $H_t = e^{\phi(E_t)} L_t$ şeklinde ifade edilebilir. Burada L_t istihdam sayısını, E_t eğitim yılını, $\phi(E_t)$ ise eğitim yılına göre farklı değerler alan bir fonksiyonu belirtmektedir (bkz. Hall ve Jones, 1999). Hall ve Jones (1999) $\phi(E_t)$'yi, farklı E değerleri için şöyle hesaplıyor:

$$\phi(E_t) = \begin{cases} 0{,}134 \times E, & E \leq 4 \\ 0{,}134 \times 4 + 0{,}101 \times (E-4), & 4 < E \leq 8 \\ 0{,}134 \times 4 + 0{,}101 \times 4 + 0{,}068 \times (E-8), & E > 8 \end{cases}$$

Ekonominin tam rekabet şartları altında işlediği varsayımıyla TFV artışı şu şekilde yazılabilir:

$$g_t^A = g_t^Y - \alpha g_t^K - (1-\alpha) g_t^H \qquad (3.1)$$

Sektörel analizde beşeri sermayeyi kullanamadığımız için sektörel TFV hesabı için aşağıdaki formülü kullanıyoruz:

$$g_t^B = g_t^Y - \alpha g_t^K - (1-\alpha) g_t^L \qquad (3.2)$$

H_t ile L_t arasındaki ilişkiyi kullanarak beşeri sermaye artışını istihdam artışı ve eğitimde iyileşme bileşenlerine ayırabiliriz: $g_t^H = \Delta\phi + g_t^L$. Bu eşitlikle beraber (3.1) ve (3.2)'yi kullanarak sadece istihdam sayısına odaklı tanımın ne kadar yanlılık yarattığını ifade edebiliriz:

$$g_t^B = g_t^A + (1-\alpha)\Delta\phi \qquad (3.3)$$

Görüldüğü üzere eğitimdeki iyileşmeyi ihmal ettiğimizde elde edeceğimiz TFV daha yüksek olmaktadır.

Veriler

TFV analizini tüm ekonomi ve dört temel sektör (tarım, sanayi, inşaat ve hizmetler) düzeyinde yaptığımız için aynı kırılımlarda GSYH, istihdam ve sermaye stoku ile üretim fonksiyonu parametrelerine ihtiyaç vardır. TFV analizi 1980 sonrasını kapsamakla birlikte sermaye stokunun türetilmesi için 1948'e kadar geriye giden GSYH ve yatırım verileri kullanılmıştır. Bu kadar uzun bir sürede doğal olarak iktisadi faaliyet sınıflamaları, kapsam ve tanım değişiklikleri meydana gelmiş, serilerde sık sık kopukluklar oluşmuştur. Burada özetini vermekle yetineceğimiz veri setinin nasıl oluşturulduğuna dair ayrıntılı açıklamalar Bakış ve Acar (2020) çalışmasında yer almaktadır. EV analizinde sermaye stokuna ihtiyaç olmadığı için sektörel kırılım daha geniş tutularak sayı dokuza çıkarılmıştır. Bu sektörler şunlardır: tarım, madencilik, "elektrik, gaz ve su", imalat sanayii, inşaat, ticaret, finans, ulaşım ve iletişim ve diğer hizmetler (toplum hizmetleri, sosyal ve kişisel hizmetler).

Parametreler

TFV hesabı için iki parametre değerine ihtiyacımız vardır. Bunlar sermaye stokunun yıpranma oranı ve emeğin GSYH içindeki payıdır. Tüm ekonomi için (toplulaştırılmış verilerle analiz yaparken) tercih ettiğimiz yıpranma payı, TFV yazınında da sıklıkla tercih edilen yüzde 6'dır. Bakış ve Acar (2020), TFV sonuçlarının ne oranda yıpranma değerine bağlı olduğunu araştırmış ve nicel açıdan farklar olmakla birlikte verimlilik dinamikleri açısından asıl bulguların değişmediği sonucuna ulaşmışlardır.

Sektörel TFV hesabında her bir sektör için ayrı bir yıpranma payı varsayılmıştır. Yıpranma payını hesaplayan bazı çalışmalar (Jorgenson, 1996; Hulten ve Wykoff, 1981) inşaat sektörü için yıpranma oranını daha yüksek hesaplarken tarım sektörü için daha düşük olarak hesaplamaktadır. Tarla, bina ve hayvanlar için yıpranma payı düşük, inşaat makineleri için ise yüksek olduğundan bu sonuç ilk bakışta makul gözükmektedir. Bu sebeple sanayi ve hizmetler için yüzde 6 amortisman oranı varsayarken, tarım için yüzde 4, inşaat için yüzde 8 amortisman oranı varsayıyoruz. Bakış ve Acar (2020), TFV sonuçlarının ne oranda yıpranma değerine bağlı olduğunu anlamak için tüm sektörlerde aynı yıpranma oranı (yüzde 6) kullanmış ve arada küçük farklar olmakla birlikte temel bulguların aynı kaldığı sonucuna ulaşmışlardır.

Tüm ekonomi için TFV analizi yaparken emek payının yüzde 49 olduğunu varsayıyoruz ($1 - \alpha = 0{,}49$). TFV yazınında genellikle gelişmiş OECD ülkeleri için hesaplanan $1 - \alpha = 0{,}67$ değeri kullanılmaktadır. Bunun esas sebebi her ülke için ayrıntılı verilerin olmayışıdır.[3] Bu pratiği destekleyen bir diğer unsur Gollin'in (2002) çalışmasındaki bulgulardır. Yazar, ücret karşılığı çalışmayan (ücretsiz aile işçisi, kendi hesabına çalışma ve işveren) kişiler için düzeltme yapıldıktan sonra emek payının yaklaşık olarak 2/3 olduğu (0,6 ile 0,85 arasında değerler almaktadır) sonucuna varmaktadır. Uluslararası kıyaslamalar yapan görece eski çalışmalar (bkz. Caselli, 2005; Hall ve Jones, 1999) bu sebeple $1 - \alpha = 0{,}67$ varsayımına sadık kalmışlardır. Daha yeni çalışmalar ise her ülke (ve her dönem) için emek payı hesaplamaktadır (bkz. Feensta vd., 2015). Elinizdeki çalışma Türkiye'yle ilgili olduğu için TÜİK verilerini kullanarak elde ettiğimiz emek payını kullanmayı tercih ediyoruz.

Aslında teorik olarak emek payı yerine sermaye payı da hesaplanabilirdi. Fakat gelir yöntemiyle GSYH hesabında (brüt) sermaye geliri artık olarak, net vergiler ve işgücü ödemeleri milli gelirden düşülmek suretiyle hesaplandığı için emek payı asıl değişkendir. Maalesef işgücü ödemeleri sadece ücretli çalışanları kapsamaktadır. Oysa Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ücret almadan çalışan ücretsiz aile işçileri ve kendi hesabına çalışanların sayısı azımsanamayacak kadar yüksektir (güncel verilerle yüzde 30 civarı). Katma değer yaratan fakat ücret almayan bu kişilere de bir emek karşılığı gelir atfetmek gereklidir, çünkü bu kişilerin üretimi de hasıla içinde yer almaktadır. Sadece ücretli çalışanları dikkate alarak hesaplanmış olan işgücü giderleri (ücret ödemeleri ve sosyal güvenlik kesintileri) doğal olarak eksik bilgi içermektedir.

Ücretsiz çalışanlara ortalama ücret atfetme iki şekilde yapılabilir: İlki, Atiyas ve Bakış (2014, 2020) izinden giderek ücret karşılığı çalışmayan herkese ekonomideki ortalama ücreti atfetmektir. Bu yapıldığı zaman, GSYH içinde ücretlerin payının 2/3'e yaklaştığı görülmektedir. Eski milli gelir serilerini (1998 bazlı, sabit fiyatlı seriler) kullanan Atiyas ve Bakış (2014) çalışması da ücret karşılığı çalışmayan herkese ekonomideki ortalama ücreti atfettiği zaman sermaye ödemelerinin milli gelir içindeki payını yaklaşık olarak 1/3 olarak hesaplamaktadır. Oysa ücret almaksızın çalışanların büyük çoğunluğu tarım sektöründe çalışmaktadır ve tarım sektöründeki ücretler diğer sektörlere kıyasla daha düşüktür. Tüm ücretsiz çalışanlara ortalama ücret atfedildiği zaman tarımda çalışanların emek payı, olması gerekenden daha yüksek, diğer sektörlerinki ise aynı sebeple olması gerekenden daha düşük çıkacaktır. Feensta vd. (2015) ücret karşılığı çalışmayan kişiler genellikle tarım sektöründe oldukları için tüm tarım hasılasını işgücü ödemelerine eklemeyi öneriyor. Bu yaklaşım tüm toprak ve sermaye gelirini de işgücüne aktaracağı için yanlış olacaktır. Bizim tercihimiz ise her sektördeki ücretsiz çalışana içinde bulunduğu sektörün ortalama ücretini atfetmektir.[4] Her sektör için düzeltilmiş emek payları şu şekildedir:

3 PWT veri tabanında emek payı hesaplanmakla birlikte Türkiye için yapılan ayrıntılı analizler PWT verileri ile TÜİK verileri arasında bazı tutarsızlıklar olduğunu ortaya koymaktadır (bkz. Bakış ve Acar, 2021).

4 Tarım sektöründe ücretli işçiler büyük ihtimalle ücretsizlere göre daha verimli işletmelerde çalışıyordur. Bu durumda ortalama ücret, ücretli olmayan işçilerin emek karşılığı için yüksek olabilir ve bizim yaklaşımımız tarım sektöründe ücret payını olması gerekenden yüksek gösteriyor olabilir.

tarım sektörü için $1 - \alpha = 0{,}58$; sanayi sektörü için $1 - \alpha = 0{,}39$; inşaat sektörü için $1 - \alpha = 0{,}34$; hizmet sektörleri için $1 - \alpha = 0{,}53$. Daha sonra, cari fiyatlarla hesaplanan sektörel hasıla paylarını ağırlık olarak kullanarak, tüm ekonomi için emek payı, düzeltilmiş sektörel emek paylarının ağırlıklı ortalaması olarak elde edilir: $1 - \alpha = 0{,}49$.

Sermaye stoku

Yukarıda görüldüğü gibi TFV hesabı için ihtiyaç duyduğumuz veriler sermaye stoku, istihdam sayısı, ortalama eğitim yılı ve GSYH içindeki emek payıdır. Sermaye stokuyla başlayalım. İstatistik kurumları genellikle sermaye stok seviyesini değil yatırım harcamalarını yayımlamaktadır. Sermaye stoku da genellikle daimi envanter yöntemiyle (*perpetual-inventory method*) türetilmektedir:

$$K_{t+1} = (1 - \delta) K_t + I_t \qquad (3.4)$$

Bu yaklaşımı kullanabilmek için yatırım serisi (I_t) yanında dönem başı sermaye stoku (K_0) değeri ve sermayenin yıpranma oranı (δ) bilgilerine de ihtiyaç vardır. Harcama yöntemiyle GSYH verilerinde yer alan gayrisafi sabit sermaye oluşumunu (*gross fixed capital formation*) yatırım olarak kullanıyoruz. Maalesef Türkiye için sermayenin yıpranma oranına ilişkin güvenilir bir kaynak veya tahmin bulunmamaktadır. TFV yazınında çoğunlukla tercih edilen yıpranma oranını varsayarak dönem başı sermaye stokunu bulmak için aşağıdaki denklemi kullanıyoruz:

$$K_t = \frac{Y}{\bar{g} + \delta} \qquad (3.5)$$

Bu denklemde I_0, 0 yılının (dönem başı) yatırımlarını, $\bar{g}$ ise teorik olarak ekonominin dengeli büyüme patikası boyunca sahip olduğu GSYH büyüme oranını göstermektedir. "Dönem başı" ne kadar eskiye giderse K_0 tahmininde yapılan hatanın güncel verimlilik hesaplarına yansıması o kadar az olacaktır, çünkü önemli kısmı yıpranarak kullanımdan kalkmış olacaktır. Bunu görmek için yukarıdaki sermaye birikim eşitliğini ilk dönemden bugüne kadar olacak şekilde yeniden yazmamız gerekiyor:

$$K_t = K_0 (1 - \delta)^t + \sum_{i-0}^{t-1} I_i (1 - \delta)^{t-1-i}$$

Bu yeni eşitlikte güncel sermaye miktarının K_0'a nasıl ve ne oranda bağlı olduğu açıkça görülmektedir. K_0 tahmininde yapılan muhtemel hatalar δ oranında eksponansiyel olarak azalmaktadır. Bu sebeple 0 yılını verilerin elverdiği ölçüde, 1948 yılına kadar geriye götürdük. Fakat TFV hesaplamalarını sadece 1980 sonrası dönem için yapıyoruz. Dönem başı (1948) ile analizi başlattığımız yıl (1980) arasında 32 yıl olduğu için K_0'ın tahmininde yapılan 1 birimlik bir ha-

tanın, δ 0,06 kabul edildiğinde, 1980 yılındaki sermaye stok seviyesine 0,14 kadar etki ettiğini hesaplıyoruz: $(1 - \delta)^{32} + 0{,}94^{32} = 0{,}14$

Her ne kadar $\bar{g}$ teorik olarak ekonominin dengeli büyüme patikası üzerindeki GSYH büyüme oranı olsa da, pratikte dengeli büyüme patikasını tespit etmek pek mümkün değildir. Üstelik Türkiye ekonomisinin 1948'de dengeli büyüme patikası üzerinde olduğunu varsaymak hiç inandırıcı değildir. Bununla birlikte ekonominin ilgili dönemi için hesaplanan ortalama GSYH büyüme oranlarının $\bar{g}$'yi temsil edebileceği yazında kabul görmektedir. Biz de $\bar{g}$'yi on yıllık GSYH büyüme ortalaması (1949-1958 arası) şeklinde hesaplıyoruz. Reel yatırım serilerini kullanarak daimi envanter yöntemiyle 1948-2019 arası dönem için sermaye stokunu türetiyoruz.

Yazında, başlangıç seviyesi sermaye stoku elde etmek için kullanılan bir diğer yöntem Feenstra vd. (2015) tarafından da tercih edilen yöntemdir. Buna göre başlangıç sermaye stoku ile GSYH arasında sabit bir ilişki bulunmaktadır: $K_0 = Y_0 \times k$. Her ne kadar Feenstra ve diğerleri, bu yaklaşımları için açık bir adlandırmada bulunmasalar da bu yöntem büyüme yazınında ICOR (*incremental capital output ratio* – marjinal sermaye hasıla katsayısı) yaklaşımı olarak bilinmektedir. Kökleri Harrod-Domar büyüme modeline giden ICOR yaklaşımında temel fikir, sermaye seviyesi ile GSYH seviyesi arasında sabit bir ilişki olduğudur. Bulgularımızın ICOR yaklaşımını tercih etmemiz durumunda nasıl değişeceğini **Ek 3.1**'de karşılaştırmalı olarak ele alıyoruz. İki yöntem kullanıldığında elde edilen sonuçlar arasında 1980'lerde bir miktar fark olsa da son 10-20 yıl için fark iyice önemsizleşmektedir.

Toplam sermaye stokunu belirlemek maalesef sektörel sermaye stoku için bir fikir vermemektedir. Caselli'nin (2005) izinden giderek sermayenin farklı sektörlerdeki getirisinin uzun dönemde farklı olmaması gerektiği şartından (*non-arbitrage condition*) hareketle toplam sermaye stokunu sektörlere dağıtabiliriz. Sektör düzeyinde üretim daha önce ifade ettiğimiz gibi beşeri sermaye değil, istihdam ve sermaye stokunun bir fonksiyonudur:

$$Y_j = A_j K_j^{a_j} K_j^{1-a_j}; j = t, s, i, h$$

Bu denklemde α_j, j sektörünün sermaye payını; Y, K, L ise sırasıyla sektörün GSYH, sermaye ve istihdamını temsil etmektedir. t, s, i, h ise sırasıyla tarım, sanayi, inşaat ve hizmetler sektörünü göstermektedir. Fiziksel sermayenin farklı sektördeki getirisinin yaklaşık olarak aynı olduğu varsayımı şu şekilde ifade edilebilir:

$$\frac{\alpha_t P_t Y_t}{K_t} = \frac{\alpha_s P_s Y_s}{K_s} = \frac{\alpha_h P_h Y_h}{K_h} = \frac{\alpha_i P_i Y_i}{K_i} \qquad (3.6)$$

Bu denklemde α sermayenin milli gelir içindeki payını, PY sektörün cari fiyatlarla hasılasını, K ise sektörün sermaye stokunu göstermektedir. Yukarıdaki eşitlikte paydaları cari fiyatlarla milli gelir ile çarparsak aşağıdaki ifadeyi elde ederiz:

$$\frac{\alpha_t v_t}{K_t} = \frac{\alpha_s v_s}{K_s} = \frac{\alpha_h v_h}{K_h} = \frac{\alpha_i Y_i}{K_i} \qquad (3.7)$$

Bu denklemde v_j, j sektörünün cari fiyatlarla GSYH içindeki payıdır. Yıllık payları etkileyen pek çok faktör olduğu ve bu parametre önemli olduğu için sektörlerin GSYH içindeki payları tek bir yıldan değil, 5 yıllık ortalama (1948-1952 arası) olarak hesaplanmıştır. Her sektör için bir α varsayıldığından tek bilinmeyen, sektörel sermaye stokudur. Bu üç eşitlik ile toplam sermayenin sektörlerin toplam sermayesine eşit olduğu olgusundan hareketle elde edilecek dördüncü eşitlik,

$$K_t = K_t + K_s + K_i + K_h \qquad (3.8)$$

birleştirilerek 4 bilinmeyenli 4 denklem sistemi elde edilir. Bu denklem sisteminin çözümü bize her bir sektör için dönem başı sermaye stok seviyesini verecektir.

Tüm ekonomi ya da bir sektör için başlangıç sermaye stoku elde edildikten sonra daimi envanter yöntemiyle mevcut stok seviyesinden yıpranmalar düşülerek ve yeni yatırımlar eklenerek bir sonraki dönem sermaye stoku elde edilir (bkz. eşitlik 3.4). Başlangıç sermaye stoku elde edildikten sonra ihtiyaç duyulan şey yıpranma oranı ve reel yatırım serileridir. Sektörel yatırım serileri için iki farklı seri kullandık. 1998-2020 dönemine ait güncel veriler T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın "Temel Ekonomik Göstergeler" seti içinde yer almaktadır (2021). 1948-1997 dönemine ait veriler Saygılı vd. (2005) çalışmasından elde edilmiştir. İki seri arasında seviye farkı bulunduğu için güncel veriler eski verilerin büyüme oranlarıyla geriye götürülmüştür. Yatırım serileri hazırlanırken GSYH ve istihdam serilerinden farklı olarak tüm inşaat yatırımları yerine konut sektörü yatırımları raporlanmıştır. İnşaat sektörü konut sektöründen daha geniş olduğu için GSYH ve istihdam verileri ile yatırım verileri arasında bir uyumsuzluk oluşmaktadır. Geçmiş yatırım verilerindeki (Yıllık Sanayi ve Hizmet İstatistikleri; İnşaat ve Tesisat İşyerleri İstatistikleri) yatırım alt kalemlerinin bileşimi incelendiğinde, konut yatırımlarının inşaat yatırımları içindeki payının ortalama yüzde 70 olduğu görülmektedir. Bu bilgiden hareketle yayımlanmış konut yatırımlarının, inşaat yatırımlarının yüzde 70'i olduğunu kabul ediyoruz. Toplam yatırım seviyesi veri iken yukarıda anlatıldığı şekilde elde edilen inşaat yatırımları konut yatırımlarından daha yüksek olacağı için farkın diğer sektörlerden düşülmesi gerekmektedir. Yatırım alt kalemleri incelendiğinde bu farkın hizmetler sektöründen düşülmesi en uygunudur.

GSYH

Sektörel ve toplam GSYH serisi oluşturulurken üç seri kullanılmıştır. Bunlardan ilki 1998-2020 dönemini kapsayan 2009 bazlı olup güncel seri, ikincisi 1968-2006 dönemini kapsayan 1987 bazlı seri ve üçüncüsü 1948-1967 dönemini kapsayan 1968 bazlı seridir. 1968 ve 1987 bazlı seriler ISIC rev.2, 2009 bazlı seri ise NACE rev.2 sınıflandırmasına sahiptir. ISIC rev.2 sınıflandırmasında yer alan "İzafi Banka Hizmetleri" ve "İthalat Vergileri" kalemleri her bir sektöre sektörün katma değeri oranında dağıtılmıştır. Daha sonra en güncel reel GSYH serileri, toplam ve sektörel ayrı ayrı olacak şekilde büyüme oranlarıyla eski yılları kapsayacak şekilde geriye götürülmüştür.

Beşeri sermaye ve emek

Adrese dayalı nüfus kayıt sistemine (ADNKS) geçilmesiyle beraber 2007 yılında Türkiye toplam nüfusunun, yapılan projeksiyonlardan 3,7 milyon kişi daha az olduğu anlaşılmıştır. 2009 yılından itibaren işgücü anketi sonuçları da ADNKS'ye göre hesaplanan yeni nüfus projeksiyonlarıyla yayımlanmaya başlanmış ve 2004 sonrası yıllık sonuçlar yenilenen projeksiyonlara göre revize edilmiştir. Dolayısıyla 2004 öncesi rakamlar ile 2004-2018 rakamlarının bir arada kullanılması mümkün değildir. Sektörel istihdam serisi tıpkı GYSH serisinde olduğu gibi hem toplam istihdamın hem de sektörel istihdamların büyüme oranlarını kullanarak geriye götürülmüştür. Büyüme oranları ise TÜİK İstatistik Göstergeler 1923-2006'daki (Yayın No: 3114) **Tablo 9.4**'ten elde edilmiştir.

Hem GSYH serilerinde hem de istihdamda güncel seriler geriye götürülürken eski serideki büyüme oranları kullanıldığı için toplam istihdam ile sektörlerin toplamı arasında toplamsallık kaybolmaktadır. Toplamsallığı korumanın bir yolu, sadece toplam istihdamı büyüme oranıyla geri götürmek, daha sonra sektörel payları kullanarak sektörel büyüklükleri elde etmek olurdu. Fakat bu strateji izlendiğinde, kapsam değişiminin olduğu yıllarda orijinal veride olmayan, kapsam değişikliklerinden kaynaklı son derece yüksek büyüme oranları gözlemlerdik.

MAKRO DÜZEYDE VERİMLİLİK EĞİLİMLERİ VE TEMEL BÜYÜME MUHASEBESİ

1980 sonrası Türkiye ekonomisine ait GSYH büyüme muhasebesine ilişkin temel bulgular, **Tablo 3.2**'de gösterilmiştir. Tabloda büyüme muhasebesi hem basit emek (L) hem de beşeri sermayeyle genişletilmiş emekle (H) iki farklı biçimde hesaplanmıştır. Benzer şekilde kullanılan işgücü tanımıyla uyumlu olan iki farklı TFV değişkeni hesaplanmıştır: basit emek için A, beşeri sermaye için Ah. Tablonun ilk kısmında GSYH, sermaye, emek ve TFV'nin büyüme oranları, ikinci kısmında ise sermaye, emek ve TFV'nin GSYH büyüme oranına yüzdesel olarak katkıları gösterilmiştir.

Birinci (üst) kısımdaki rakamlara göre milli gelir en hızlı 2003-2007 (yüzde 7), 2011-2013 (yüzde 7,8) ve 1981-1989 (yüzde 4,7) dönemlerinde artmıştır. Krize rağmen 2003-2013 döneminde büyüme yüksek olmuştur (yüzde 5,7). 1990-2002 ve 2014-2020 dönemlerinde ise milli gelir artış oranı yüzde 4'ün altında kalmıştır. Basit emek temelinde hesaplanan TFV, en

Tablo 3.2
Türkiye'de Büyüme Muhasebesi 1981-2018 (%)

Büyüme Oranı (%)	Y	K	L	H	A	Ah
1981-1989	4,7	3,8	1,1	3,9	2,2	0,8
1990-2002	3,5	4,9	1,2	2,2	0,4	-0,1
2003-2013	5,7	6,3	2,6	3,4	1,2	0,8
2003-2007	*7,0*	*6,2*	*1,5*	*2,6*	*3,2*	*2,6*
2008-2010	*1,3*	*6,4*	*2,9*	*3,1*	*-3,4*	*-3,5*
2011-2013	*7,8*	*6,5*	*4,1*	*5,0*	*2,5*	*2,1*
2014-2019	4,2	7,0	1,6	2,5	-0,1	-0,6
2014-2020	3,8	6,5	0,7	1,8	0,2	-0,4
Katkı (%)						
1981-1989		41,2	11,5	41,2	47,3	17,6
1990-2002		70,5	17,2	31,0	12,3	-1,5
2003-2013		56,4	22,2	29,5	21,4	14,2
2003-2007		*44,5*	*10,5*	*18,4*	*45,0*	*37,1*
2008-2010		*247,2*	*106,8*	*117,3*	*-254,0*	*-264,5*
2011-2013		*42,0*	*25,6*	*31,3*	*32,4*	*26,8*
2014-2019		84,7	18,8	29,8	-3,5	-14,5
2014-2020		86,7	9,1	23,2	4,3	-9,9

Not: Y: GSYH, K: Sermaye, L: Emek, H: genişletilmiş emek, A: TFV, Ah: Genişletilmiş emek temelinde hesaplanmış TFV. Birinci panel büyüme oranlarını, ikinci panel ise toplam büyümeye katkıları yüzdesel olarak göstermektedir.

hızlı 2003-2007 ve 2011-2013 dönemlerinde artmıştır (sırasıyla yıllık ortalama yüzde 3,2 ve yüzde 2,5). Bu bulgular Atiyas ve Bakış (2014) çalışmasındaki bulgularla tutarlıdır. Bunu, yıllık ortalama yüzde 2,2'lik artış hızıyla 1981-1989 dönemi takip etmiştir. Verimlilik artışı özellikle 2014-2020 döneminde düşük kalmıştır (yüzde 0,2). Sermaye stokundaki artış 2003 sonrasında önceki döneme göre daha hızlı olmuştur.

İkinci (alt) kısımdaki verimlilik artışının toplam büyümeye katkısı incelendiğinde benzer bir tablo ortaya çıkmaktadır.[5] Verimlilik artışının toplam büyümeye katkısı, 1981-1989 ve 2003-2007 dönemlerinde yüzde 47 ve yüzde 45 düzeylerinde gerçekleşirken, 2014-2020 döneminde yüzde 4 oranında kalmıştır. Beşeri sermayeyle genişletilmiş emek temelindeki hesaplar

5 Büyümeye katkılar emeğin iki farklı kullanımı L ve H için şu şekilde okunmalıdır: L kullanıldığında, K, L ve A'nın katkıları = 100; H kullanıldığında K, H ve Ah katkıları = 100. Örnek 1981-1989: L kullanıldığında 41,2+11,5+47,3=100, H kullanıldığında 41,2+41,2+17,6=100.

daha da çarpıcı bir durum ortaya koymaktadır: Verimlilik artışı, genişletilmiş emek temelinde hesaplandığında 2014-2020 döneminde verimlilik artışının toplam büyümeye katkısı negatif olmuştur. Verimliliğin toplam büyümeye katkısının düşük olduğu dönemlerde büyümeyi sermaye stokundaki artış sürüklemiştir: Sermaye artışının büyümeye katkısı 2014-2020 döneminde yüzde 87 düzeyinde olmuştur.

1980'ler ile 2014-2020 dönemi karşılaştırıldığında Türkiye'nin büyüme dinamikleri hakkında önemli bir fark ortaya çıkmaktadır. İki dönem arasında ortalama milli gelir büyüme oranları arasındaki fark çok büyük değildir ve 1 puanın altındadır (4,7 – 3,8 = 0,9). Ancak büyümeye verimliliğin katkısı konusunda çok ciddi bir fark vardır. 1981-1989 döneminde verimlilik artışının büyümeye katkısı pozitif iken (hesaplama yöntemine göre yüzde 47 veya yüzde 18), 2014-2020 döneminde bu katkı negatif olmuştur. Yani 2014 sonrasında büyümeyi ağırlıkla yatırımlar sürüklemiştir. Bölüm 2'de tartışıldığı gibi, 2014 ve sonrası gerek siyasi gerek ekonomik kurumların ciddi biçimde zayıfladığı bir dönemdir. Aslında 2014-2020 döneminde milli gelirdeki büyüme düşük olmamıştır. Fakat önceki dönemlere göre büyümenin kalitesinde ciddi bir düşüş gerçekleşmiştir.

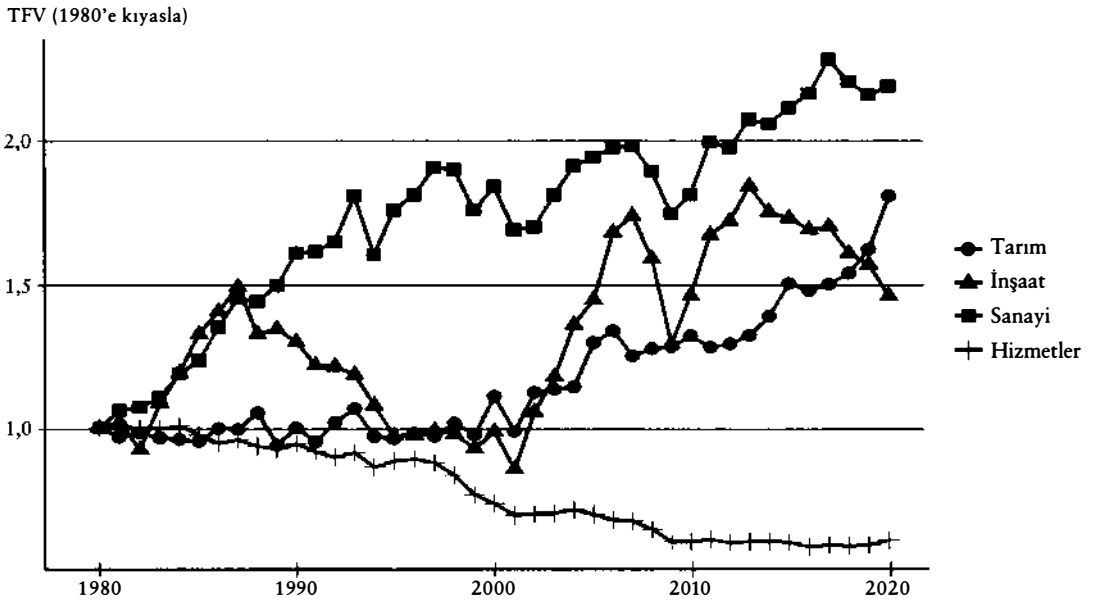
Tablonun en alt iki sırası ayrıca pandeminin etkisi hakkında da ilginç bir bulgu ortaya koymaktadır. 2020 yılı özellikle hizmetler sektöründe büyük istihdam kayıplarının yaşandığı bir yıldır. Analize 2020 yılı eklendiğinde emek (L ve H) büyüme oranları azalmakta, buna karşılık TFV katkıları –3,5'ten 4,3'e (A) ve –14,5'ten –9,9'a (Ah) yükselmektedir. Bu durum 2020 yılında istihdam kayıplarının ağırlıkla kayıt dışı istihdamda yaşandığını (bkz. ayrıca Bölüm 8), daha genel olarak istihdam kayıplarının özellikle verimliliği göreli olarak düşük olan işletmelerde gerçekleştiğini, bu tür işletmelerdeki istihdamın pandemiden daha fazla etkilendiğini düşündürmektedir.

SEKTÖREL VERİMLİLİK EĞİLİMLERİ

Bu başlıkta tarım, sanayi, inşaat ve hizmetler sektörleri düzeyinde TFV eğilimleri incelenecektir. **Şekil 3.1**'de 1980 yılı baz alınarak sektör düzeyinde TFV'nin evrimi gösterilmektedir (1980=1,0). Şekilde görüldüğü gibi son 40 yılda TFV en fazla imalat sanayii sektöründe artmıştır. Tarım sektöründe de TFV artışı oldukça istikrarlı seyretmiştir. İnşaat sektöründe ise TFV oldukça dalgalı bir seyir izlemiştir. 2000 yılına kadar oldukça durağan kalmış, 2008 yılına kadar yükselmiş, krizle birlikte ciddi biçimde düşmüş, sonra tekrar yükselmiş ve son 4-5 yılda yeniden ciddi bir biçimde azalmıştır. Hizmetler sektöründe ise TFV istikrarlı bir şekilde azalmıştır.

Tablo 3.3'te toplam (makro) ve sektörel TFV büyüme oranları dönemler itibariyle gösterilmektedir. Başlıca bulgular şöyle özetlenebilir: Birincisi, tarım sektöründe TFV büyüme oranı 1980'lerde negatif olurken diğer dönemlerde hep pozitif seyretmiştir. Pozitif büyüme, özellikle toplam büyüme oranlarının düşük kaldığı 1990'lı yıllar ve 2008 krizi döneminde özellikle göze çarpmaktadır. Son dönemde ise tarım kesiminde verimlilik artışı diğer sektörlerden çok daha yüksek olmuştur. Hizmetler sektöründe ise TFV artış oranı hep negatif olmuştur. Hizmetler

Şekil 3.1
Sektörel TFV Endeksi (1980=1)



sektöründe TFV artış oranının düşük veya negatif olması sadece Türkiye'ye özgü bir durum değildir. OECD ülkeleri ve ABD için de benzer bulgular ortaya konmuştur (örneğin Kets ve Lejour, 2003; Foerster vd., 2019). Hem sanayi hem inşaat sektörlerinde TFV büyüme dönemlerinde görece hızlı yükselmiş, 1980'lerde sanayi sektöründe verimlilik inşaat sektöründen daha yüksek iken 2000'li yıllarda inşaatta verimlilik daha hızlı artmıştır. Buna karşılık kriz döneminde ve büyümenin yavaşladığı 1990'lı yıllarda inşaat sektöründe verimlilik sanayiye göre daha hızlı düşmüştür. Son dönemde ise inşaat sektöründe verimlilik artışı negatif iken sanayide düşük de olsa pozitif seyretmiştir. İnşaat sektörü verimliliğindeki dalgalanmaların sanayiye göre daha yüksek olduğu göze çarpmaktadır.

Sektörel TFV dinamiklerinin ayrıntılarına bakmak ilginç bulgular ortaya koymaktadır. Tarım sektörüne ilişkin ayrıntılar **Tablo 3.4**'te verilmektedir. Tabloda görüldüğü gibi tarım sektöründe TFV artış oranının yüksek olduğu dönemler (özellikle 2003-2007 ve 2014-2020) aynı zamanda tarımda emek büyüme oranının negatif olduğu, yani sektörün işgücü kaybettiği dönemler olmuştur. Atiyas ve Bakış (2014) çalışmasında olduğu gibi, tarımdaki emek kaybının büyük ölçüde gizli işsizliğin azalmasını yansıttığını düşünmekteyiz.

2003-2007 döneminde tarım sektöründe TFV artışına ilişkin hesaplarda bu bölüm (yılda ortalama yüzde 2,2) ile Atiyas ve Bakış (2014) (yılda ortalama yüzde 6'nın üzerinde) arasında

Tablo 3.3
Sektörel TFV Büyüme Oranları

	A	A_TAR	A_SAN	A_İNŞ	A_HİZ
1981-1989	2,2	–0,7	4,5	3,3	–0,9
1990-2002	0,4	1,4	1,0	–1,9	–2,1
2003-2013	1,2	1,5	1,8	5,1	–1,3
2003-2007	*3,2*	*2,1*	*3,1*	*10,0*	*–0,7*
2008-2010	*–3,4*	*1,8*	*–3,0*	*–5,8*	*–3,7*
2011-2013	*2,5*	*0,0*	*4,5*	*7,8*	*0,0*
2014-2019	–0,1	3,3	1,3	–1,4	–0,2
2014-2020	0,2	4,5	0,9	–3,5	0,1

Not: A_X, X sektöründe TFV büyüme oranını temsil etmektedir. X şu değerleri almaktadır: TAR: Tarım, SAN: Sanayi, İNŞ: İnşaat, HİZ: Hizmetler.

ciddi bir fark vardır. Aradaki fark kısmen dönemleştirmekteki farklılıktan, kısmen de hesaplanan sermaye stoku artış hızındaki farklardan [burada 2,6; Atiyas ve Bakış'ta (2014) 0,7] ileri gelmektedir. Gizli işsizliğin azalması yoluyla verimlilik artışı sağlanmasının temelde olumlu bir gelişme olduğunu düşünüyoruz. Bu anlamda tarımda gözlemlenen verimlilik artışı, fazla istihdamın diğer sektörlere kayması yoluyla gerçekleşen bir yapısal değişikliği yansıtır gibi durmaktadır.

Sanayi sektöründe GSYH, sermaye, emek ve TFV dinamikleri **Tablo 3.5**'te gösterilmektedir. Göze çarpan ilk bulgu, sermaye stokundaki artışın 2000'li yıllarda ciddi biçimde yükselmiş olmasıdır. 1981-2002 döneminde sermaye stoku yıllık ortalama yüzde 2,5 civarında artmış iken 2003-2013 döneminde yüzde 6,5'e yükselmiş, 2014 sonrasında da yüzde 4'ün üzerinde kalmıştır. Sermaye stoku, 2008-2010 kriz ve geri dönüş yıllarında bile yüksek oranda artmıştır (yüzde 4,9). Emek artış oranı tüm dönemlerde yüzde 2-3 civarında olmuştur. TFV artış oranı 1981-1989 döneminde yüksek olmuş (yüzde 4,5), 2011-2013 dönemi hariç bir daha bu yüksek oranı yakalayamamış, oldukça düşük kalmıştır. 2014 sonrası sanayide GSYH artışının itici gücü verimlilik değil sermaye artışı olmuştur. Düşük verimlilik artışının arkasında şirketlerde teknolojik atılımın yavaşlaması veya kaynakların, verimliliği çok artan şirketler yerine az artan şirketlere kayması (*misallocation*) yatıyor olabilir. Her durumda sanayide toplam verimlilik artışının bu denli yavaşlamış olması gelecek için kötümser bir sinyal olmaktadır.

İnşaat sektörü için benzer veriler **Tablo 3.6**'da verilmiştir. İnşaat sektöründe GSYH 1981-1989 döneminde oldukça hızlı büyümüş (ortalama yüzde 6,6), büyüme oranı 2003-2013 döneminde daha da yükselmiş ve ortalama yüzde 11'e yakın gerçekleşmiştir. 2014'ten sonra ise büyüme oranı yüzde 1-2 civarına düşmüştür. Bu son dönemde gelirdeki artış hızının düşmesine rağmen inşaat sektöründe sermaye hızlı bir biçimde artmaya devam etmiştir. Aynı dönemde verimlilik artışı ise negatif olmuştur. Yani 2014 sonrası sektördeki büyüme tamamen sermaye

Tablo 3.4
Tarımda TFV Artışı ve Faktör Birikimi

	Y	K	L	A
1981-1989	0,8	3,1	0,4	–0,7
1990-2002	1,8	2,5	–1,1	1,4
2003-2013	2,7	2,5	0,4	1,5
2003-2007	*1,2*	*2,5*	*–3,4*	*2,1*
2008-2010	*5,5*	*1,5*	*5,2*	*1,8*
2011-2013	*2,6*	*3,5*	*1,9*	*0,1*
2014-2019	2,7	2,2	–2,8	3,4
2014-2020	3,3	2,0	–3,5	4,5

Not: Y: GSYH, K: Sermaye, L: Emek, A: TFV.

Tablo 3.5
Sanayide TFV Artışı ve Faktör Birikimi

	Y	K	L	A
1981-1989	6,9	2,5	2,4	4,5
1990-2002	3,5	2,6	2,5	1,0
2003-2013	6,7	6,5	2,2	1,8
2003-2007	*8,6*	*7,7*	*2,1*	*3,1*
2008-2010	*0,5*	*4,9*	*1,4*	*–3,0*
2011-2013	*9,5*	*6,1*	*3,2*	*4,5*
2014-2019	3,9	4,1	1,9	0,7
2014-2020	3,9	4,2	1,5	0,8

Not: Y: GSYH, K: Sermaye, L: Emek, A: TFV.

artışına dayalı gerçekleşmiştir. Bir başka ilginç nokta emeğin durumudur. 2003-2013 arasında inşaat sektörü oldukça yüksek bir biçimde istihdam yaratmıştır. 2014-2019 (veya 2014-2020) arasında ise sektörde istihdam azalmıştır.[6] Yani gerek verimlilik gerek istihdam açısından sektör gerilerken sermaye çekmeye devam etmiştir. Bu durum 2000'li yıllarda sermayenin sektörler arası dağılımının oldukça çarpık olduğuna da işaret etmektedir.

6 İnşaat sektöründe istihdam 2017 yılına kadar artmıştır. Sektör 2018 ve 2019 yıllarında derin bir kriz içine girmiştir. Buna bağlı olarak sektörde istihdam 2018 yılından itibaren çok hızlı bir biçimde düşmüştür. Sadece 2018-2019 yılları arasında istihdamda düşüş yüzde 22 civarındadır.

Tablo 3.6
İnşaatta TFV Artışı ve Faktör Birikimi

	Y	K	L	A
1981-1989	6,6	4,7	0,5	3,3
1990-2002	1,3	4,8	0,1	-1,9
2003-2013	10,6	5,3	6,2	5,1
2003-2007	*16,0*	*5,8*	*6,3*	*10,0*
2008-2010	*-2,0*	*3,1*	*5,0*	*-5,8*
2011-2013	*14,5*	*6,4*	*7,3*	*7,7*
2014-2019	2,0	8,3	-2,3	-2,7
2014-2020	1,0	7,7	-2,1	-3,3

Not: Y: GSYH, K: Sermaye, L: Emek, A: TFV.

Tablo 3.7 hizmetler sektörü için benzer verileri sunmaktadır. Hizmetler sektöründe hem sermaye hem de emek oldukça hızlı artmıştır. En düşük sermaye artış oranları 1980'lerde gerçekleşmiştir ancak o dönemde bile oran yüzde 6'ya yaklaşmıştır. Buna karşılık bu sektörde hemen tüm dönemlerde verimlilik artışı negatif olmuştur.

Hizmetler sektörünün gerek verimlilik düzeyi gerekse verimlilik artışı açısından büyük çeşitlilik barındırdığı bilinmektedir. Gelişmiş ülkelerde yapısal değişimi inceledikleri makalelerinde Jorgenson ve Timmer (2011), bu çeşitliliğe ve hizmet sektörlerinde teknolojik değişimin dinamiklerini daha iyi anlayıp ölçmenin gerekliliğine dikkat çekmişlerdir. Türkiye'de de hizmetlerdeki verimlilik düşüşünü anlayabilmek için daha ayrıntılı veriye ihtiyaç vardır. Ancak verimlilik artışının ısrarlı bir biçimde negatif olması, Türkiye'de hizmetlerde bilişim ve iletişim teknolojilerine dayanan ve bu nedenle verimlilik artışı yaşayan alt sektörlerin yeterince gelişmediğini düşündürmektedir.

Türkiye'de hizmetler sektörünün toplam katma değer içindeki payı yüzde 60'ın üzerinde seyretmiştir. Sektörün toplam istihdam içindeki payı 1980'de yüzde 30 iken 2018'de yüzde 55'e yükselmiştir. Sektör aynı zamanda yüksek oranlarda yatırım çekmeye devam etmiştir. Yani hizmetler sektörünün ekonomi içinde çok önemli bir yeri vardır. Eğer Türkiye'de milli gelir orta düzeylerde takılıp kalıyorsa, bunun önemli nedenlerinden biri, herhalde bu kadar önemli bir sektörde verimliliğin durağan kalması, hatta zaman içinde ciddi gerilemesidir.

İŞGÜCÜ VERİMLİLİĞİNDE YAPISAL DEĞİŞİM EĞİLİMLERİ

Girişte açıklandığı gibi, toplam verimlilikte artış iki şekilde gerçekleşebilir: Birincisi, verimlilik artışı, girişimlerin daha ileri teknoloji kullanmaları, araştırma-geliştirme yapmaları, yeni ürünler ve

Tablo 3.7
Hizmetler Sektöründe TFV Artışı ve Faktör Birikimi

	Y	K	L	A
1981-1989	3,9	5,9	3,7	-0,9
1990-2002	3,6	8,4	3,4	-2,1
2003-2013	5,1	9,6	3,5	-1,3
2003-2007	*5,9*	*10,0*	*3,5*	*-0,7*
2008-2010	*1,6*	*8,8*	*2,1*	*-3,7*
2011-2013	*7,2*	*9,6*	*5,0*	*0,0*
2014-2019	4,8	6,8	3,6	-0,3
2014-2020	4,4	6,4	2,4	0,1

Not: Y: GSYH, K: Sermaye, L: Emek, A: TFV.

örgütlenme biçimleri ortaya çıkarmaları, daha ileri beşeri sermaye kullanmaları gibi yöntemlerle girişim içi verimlilik artışı biçiminde gerçekleşebilir. İkincisi, verimlilik atışı üretim faktörlerinin veya kaynakların, verimliliği düşük girişimlerden verimliliği yüksek girişimlere kaymasıyla, yani bir biçimde verimliliği yüksek girişimlerin ürün ve/veya faktör pazarlarında paylarının artmasıyla gerçekleşebilir. Aynı durum sektörler düzeyinde de geçerlidir: Toplam verimlilik artışı sektörler içinde verimlilik artışıyla ve/veya kaynakların, verimliliği düşük alt sektörlerden verimliliği yüksek alt sektörlere kaymasıyla gerçekleşebilir. Sektör düzeyinde, sektör içi verimlilik artışı hem girişim içi verimlilik artışı, hem de girişimler arası bileşenlerinden oluşur. Sektörler düzeyinde kaynakların, verimliliği düşük alt sektörlerden verimliliği yüksek alt sektörlere kayması, genel olarak "yapısal değişim" olarak adlandırılır. Yapısal değişim, özellikle de kaynakların verimliliği düşük olan tarım sektöründen verimliliği daha yüksek olan (veya olması beklenen) sanayi ve hizmetlere kaymasını çağrıştırır. Genel olarak yapısal değişimin toplam verimlilik artışına katkısının pozitif olması beklense de bu her zaman geçerli değildir. McMillan vd. (2014), 1990-2005 arasında Latin Amerika ve Afrika'da yapısal değişimin toplam verimliliğe katkısının negatif olduğunu göstermiştir. Yani bu bölgelerde kaynaklar verimlilik artışı gösteren sektörlere değil, verimliliği daha düşük olan sektörlere akmıştır.[7]

Bu bölümde, Türkiye'de yapısal değişim eğilimlerini incelemek üzere toplam emek verimliliği (EV) artış oranı iki bileşene ayrıştırılacaktır: Birinci bileşen, sektör içi EV artışını gösterirken, ikincisi ise sektörler arası ya da yapısal değişim bileşeni olacaktır. Daha somut olarak, McMillan vd. (2014) çalışmasında olduğu gibi EV artış oranı şu şekilde ifade edilecektir:

7 Sektörel verimlilik ile istihdam arasındaki ilişki hakkında daha ayrıntılı bir tartışma için bkz. bu kitapta Bölüm 7.

$$\Delta P_t = \sum_i \bar{s}\, \Delta p_{i,t} + \sum_i \bar{p}\, \Delta s_{i,t}$$

Burada Δ, t ve t-k dönemleri arasındaki farkı, P ve p_i sırasıyla tüm ekonomi ve i sektöründeki EV, s_i ise i sektörünün toplam istihdam içindeki payını ifade etmektedir.[8] Denklemde ayrıca ortalama istihdam payı ve verimlilik sırasıyla $\bar{s} = (s_{i,t-k} + s_{i,t})/2$ ve $\bar{p} = (p_{i,t-k} + p_{i,t})/2$ şeklinde tanımlanmıştır. Bu şekilde denklem $t - k$ ve t dönemleri arasında EV büyüme oranını iki bileşene ayırmaktadır: Denklemin sağ tarafında birinci terim, sektör içinde verimlilik büyüme oranını ortalama istihdam payıyla ağırlıklandırmaktadır. Bu terime kısaca sektör içi katkı diyeceğiz. İkinci terim ise sektörün istihdam payındaki değişimini sektörün ortalama verimlilik düzeyiyle ağırlıklandırmaktadır. Bu terim de yapısal değişimi yansıtmaktadır.

Bu hesapların sonuçları **Tablo 3.8**'de gösterilmiştir. Tablodaki üst panel, büyüme oranlarını göstermektedir. İkinci (sektörler arası bileşen) ve üçüncü sütunun (sektör içi büyüme oranı) toplamı, birinci sütuna (toplam EV artışı) eşittir. Alt panelde ise sektör içi ve sektörlerarası bileşenlerin yüzdesel olarak katkıları gösterilmiştir (iki sütunun toplamı 100'e eşittir).

Bu konuda daha önceki çalışmalar (Rodrik, 2010; Atiyas ve Bakış, 2015) yapısal değişimin toplam verimlilik artışına katkısının pozitif olduğunu göstermiştir. **Tablo 3.7** önceki bulguları doğrular niteliktedir. Öte yandan, sektörlerarası bileşenin katkısı zaman içinde azalmıştır. Sektörlerarası bileşen 1990 sonrasında son döneme kadar hep 1 puanın üzerinde olmuş, 2003-2007 döneminde 1,9 puan düzeyine ulaşmıştır. Bu bileşen, kriz döneminde bile pozitif gerçekleşmiştir. Fakat 2014-2020 döneminde yüzde 1'in altına düşmüş, toplama katkısı yüzde 15-16'yla sınırlı kalmıştır. Yani son dönemde yapısal değişimin toplam verimlilik artışına katkısı önceki dönemlere göre çok sınırlı olmuştur.

Şekil 3.2 bunun nedenlerini açıklamakta yardımcı olmaktadır. Bu şekilde dikey eksen sektörel verimliliğin toplam (ortalama) verimliliğe oranının logaritmasını göstermektedir. Sektörel verimlilik ortalama verimliliğe eşit olduğunda dikey eksenin değeri sıfır olmaktadır. Yatay eksen ise 2013-2018 yılları arasında sektörel istihdam payındaki değişimi göstermektedir. Dairelerin büyüklüğü ise 2013 yılındaki istihdam payını göstermektedir. Şekilde görüldüğü gibi, 2013-2018 yılları arasında istihdam payının en fazla arttığı sektörler, 2013 yılında verimlilik düzeyinin ülke ortalamasının altında olduğu sektörlerdir: toptan ve perakende ticaret (TİC) ve özellikle diğer hizmetler (DİG, toplum hizmetleri, sosyal ve kişisel hizmetler). Üstelik bu sektörler istihdam payının zaten yüksek olduğu sektörlerdir.

Şekil 3.3 sektör içi ve sektörler arası bileşenlerin zaman içindeki seyrini göstermektedir. İki bileşenin ortalaması birbirine yakın olsa da şekilde görüldüğü gibi sektör içi bileşen çok daha

8 Yukarıda belirtildiği gibi analizde şu sektörler kullanılmaktadır: Tarım; madencilik; elektrik su ve gaz; imalat; inşaat; toptan ve perakende ticaret; mali kurumlar, sigorta ve emlak; ulaşım; depolama ve iletişim; toplum hizmetleri, sosyal ve kişisel hizmetler.

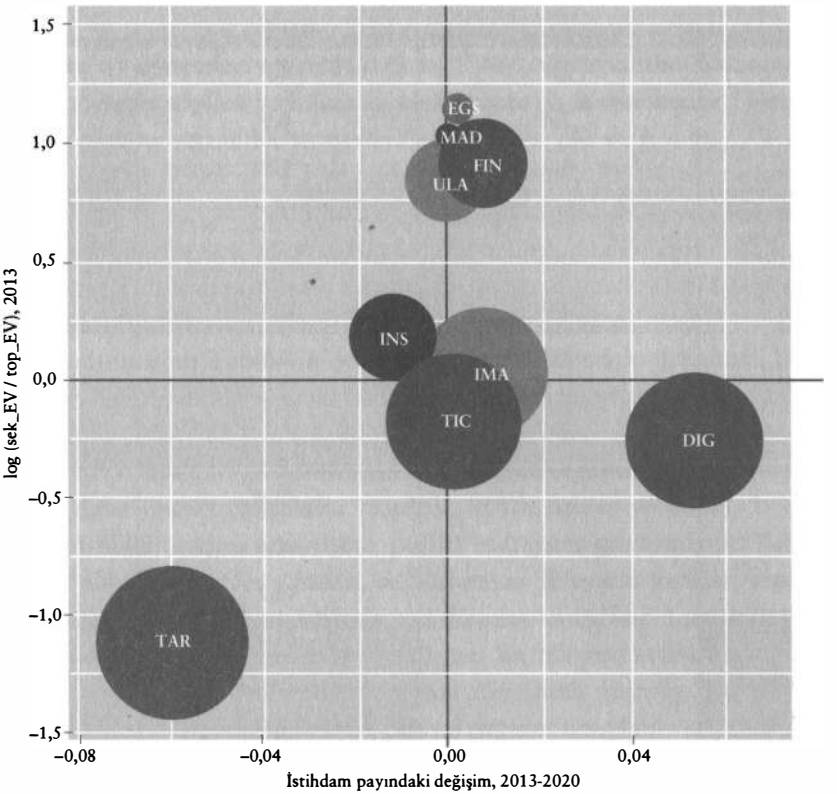
Tablo 3.8
Emek Verimliliğindeki Artışın Bileşenleri

Büyüme Oranı (%)	EV	Sektör içi	Sektörler arası
1981-1989	2,3	1,7	0,6
1990-2002	2,0	0,8	1,1
2003-2013	3,0	1,5	1,6
2003-2007	*5,2*	*3,3*	*1,9*
2008-2010	*–1,4*	*–2,8*	*1,4*
2011-2013	*3,9*	*2,7*	*1,2*
2014-2019	2,7	2,2	0,4
2014-2020	3,3	2,8	0,5
Katkı (%)			
1981-1989		73,4	26,6
1990-2002		42,6	57,4
2003-2013		48,2	51,8
2003-2007		*63,4*	*36,6*
2008-2010		*200,6*	*–100,6*
2011-2013		*69,1*	*30,9*
2014-2019		84,5	15,5
2014-2020		85,5	14,5

Not: Y: GSYH, K: Sermaye, L: Emek, A: TFV.

oynak olmuştur. Sektör içi bileşendeki hareketlilik, verimlilik ile sermaye stokundaki değişiklikleri yansıtır. Bu bileşende kriz ve düşük büyüme yıllarında (1994, 1999, 2001, 2009, 2016) gözlemlenen düşüşler, muhtemelen verimlilik kayıplarını yansıtmaktadır çünkü bu yıllarda sermaye stokunda ciddi düşüşler meydana gelmemiştir. Verimlilikte kriz dönemlerinde düşüşler ve kriz sonrası dönemde de hızlı artışların arkasında genellikle işgücünün talepteki oynamaları yansıtacak biçimde ayarlanmaması (*labor hoarding*) yatar: İşletmeler talepteki düşüşlere karşılık olarak çalışan sayısını değiştirmek yerine çalışılan saat sayısı veya ücretlerde ayarlamalar yaparak veya işten geçici uzaklaştırmalar uygulayarak cevap verebilir. Böylece talep yeniden artınca işyerini tanıyan (ve dolayısıyla işe alınabilecek yeni çalışanlara göre verimliliği daha yüksek olan) çalışanlar yeniden işe alınabilir ve işe ve işyerine uygun çalışan iş aramayla ilgili ek maliyetlerden kaçınılabilir. Bu hipotezin doğru olup olmadığını görebilmek için işletme düzeyinde verilere bakmak gerekir.

Şekil 3.2
Sektörel Emek Verimliliği ve İstihdam Payındaki Değişiklikler: 2013-2020



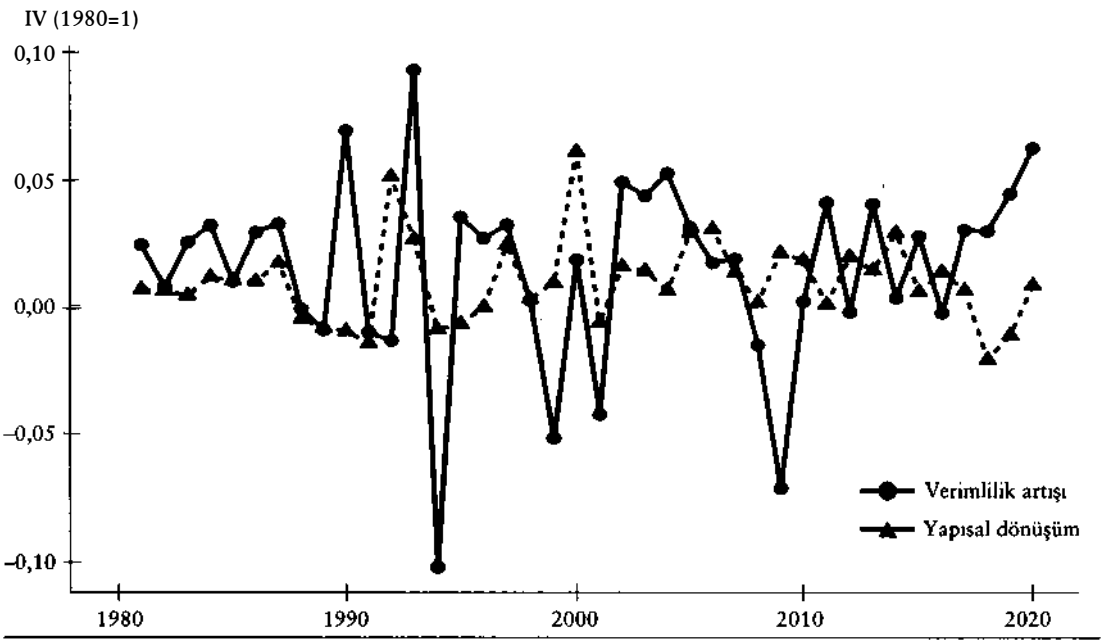
Not: TAR: Tarım; MAD: Madencilik; EGS: Elektrik, gaz ve su; İMA: İmalat; İNS: İnşaat; TİC: Toptan ve perakende ticaret; FİN: Mali kurumlar, sigorta ve emlak; ULA: Ulaşım ve iletişim; DİG: Diğer hizmetler (toplum hizmetleri, sosyal ve kişisel hizmetler)

İHRACATIN İÇERİĞİNDE YAPISAL DEĞİŞİM

Yapısal değişimin önemli sonuçlarından biri de ülke ihracatının içeriğinde meydana gelen değişikliklerdir. Ülkede kaynaklar verimliliği daha yüksek alanlara aktıkça, işletmelerin, daha ileri teknolojileri edindikçe veya araştırma-geliştirme ve yenilik faaliyetlerini artırdıkça, uluslararası piyasalarda daha rekabetçi olmaları ve teknoloji içeriği daha yüksek ve daha karmaşık ürünleri ihraç etmeleri beklenir. Bu başlıkta kısaca son 30 yılda Türkiye ihracatının içeriğinin nasıl değiştiği incelenecektir.

Bunun için iki göstergeye bakılacaktır. Bunlardan birincisi, ihraç edilen sanayi ürünleri içinde orta ve yüksek teknolojili ürünlerin payıdır. **Şekil 3.4**'te görüldüğü gibi bu oran, 1990'ların başında yüzde 20 iken 2000'lerin ilk yarısına kadar istikrarlı bir biçimde artmış ve yüzde 40-45 düzeylerine ulaşmıştır. Bu artış büyük ölçüde orta teknolojili, özellikle beyaz eşya ve otomotiv sanayi ürünlerinin ihracatının artmış olmasından ileri gelmiştir (Albaladejo, 2006).

Şekil 3.3
Emek Verimliliği: Sektör İçi ve Sektörler Arası Bileşenlerin Evrimi

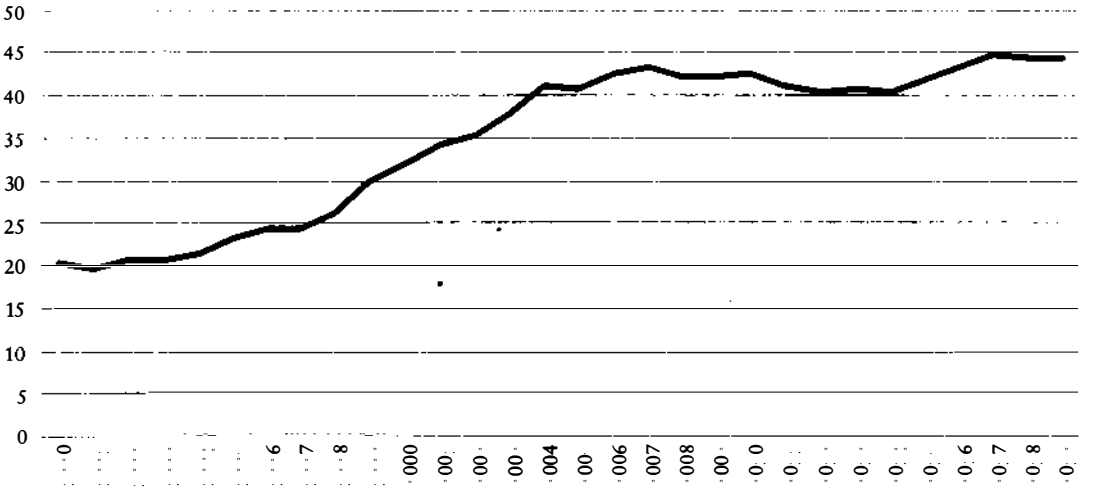


Ondan sonraki 10-15 yıl içinde ise artış sona ermiş ve söz konusu oran bu aralıkta seyretmiş, bir başka ifadeyle, ihracatın teknoloji içeriğinde herhangi önemli bir iyileşme meydana gelmemiştir. Bu arada yüksek teknolojili ürünlerin toplam ihracat içindeki payı da tüm dönemlerde yüzde 2-3 civarında kalmıştır.

İkinci gösterge ise yazında kısaca EXPY şeklinde ifade edilen "ihracatın karmaşıklığı" (*sophistication*) endeksidir (bkz. Hausman vd., 2007). Kısaca, EXPY endeksi herhangi bir ülkenin ihracat sepetinin zengin ülkelerin ihracat sepetine ne kadar benzediğini gösterir ve şu şekilde hesaplanır: 6 haneli Harmonize Sistem düzeyinde her ürün için o ürünü ihraç eden ülkelerin kişi başına gelirinin ağırlıklı ortalaması (PRODY) hesaplanır. Bir ülkenin EXPY endeksi, o ülkenin ihraç ettiği ürünlerin ülke toplam ihracatı içindeki paylarıyla ağırlıklandırılmış PRODY ortalamasına eşittir. Türkiye'nin (logaritma olarak) EXPY endeksi **Şekil 3.5**'te gösterilmiştir. Şekilde görüldüğü gibi, endeks yaklaşık 2007 yılına kadar sistemli bir biçimde artmış, daha sonra durağan seyretmiştir. EXPY, 1993-2007 arasında yılda ortalama yüzde 1, 2000-2007 arasında yılda ortalama yüzde 0,8 oranında artarken, artış oranı 2007-2020 arasında yüzde 0,2'ye düşmüştür.[9] EXPY endeksinde 2017-2019 yılları arasında yeniden yukarı doğru bir hareketlenme göze çarpmaktadır.

9 Artış oranları logaritmalar arasındaki farkın yıl sayısına bölünmesiyle hesaplanmıştır.

Şekil 3.4
İmalat Sanayii Ürünleri İhracatında Orta ve Yüksek Teknolojili Ürünlerin Payı (%)



Kaynak: World Development Indicators

Gerek ihracatın teknoloji bileşimi, gerekse EXPY endeksi Türkiye'de ihracatın kalitesindeki artışta son 10-15 yılda ciddi bir yavaşlama olduğunu göstermektedir. Bu bulgular bir bakıma büyüme kalitesindeki bozulmanın, yani verimlilik artışı yerine sermaye artışına dayalı büyümenin, ihracatın yapısına yansıması olarak yorumlanabilir.

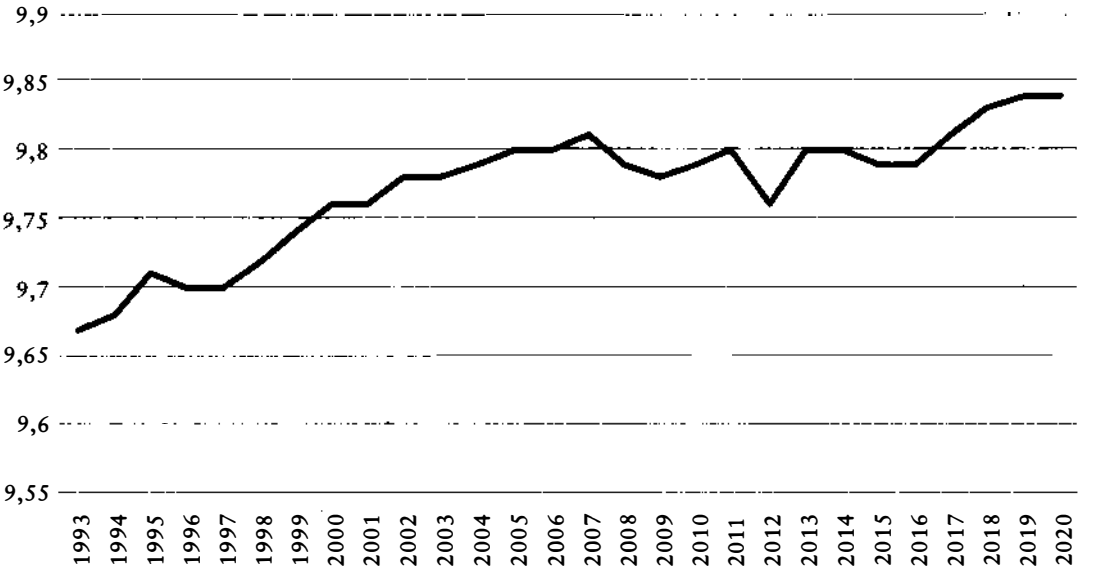
SONUÇ

Kitabın bu bölümü, hem genel ekonomi hem de tarım, sanayi, inşaat ve hizmetler sektörleri düzeyinde gerçekleştirilen büyüme muhasebesi çalışmasının sonuçlarını ortaya koymaktadır. Genel olarak verimlilik artışı büyümeye önemli katkılarda bulunurken, son 10 yılda bu katkı önemli ölçüde azalmış ve büyüme ağırlıklı olarak faktör birikimi, özellikle de sermaye stokundaki artışlar yoluyla gerçekleşmiştir. Bir başka ifadeyle son dönemde büyümenin kalitesi önemli ölçüde düşmüştür. Verimlilik artışındaki düşüş, önümüzdeki dönemde Türkiye ekonomisinin önündeki en temel sorun olmaya adaydır.

Elde ettiğimiz bulgular, aynı zamanda, özellikle son dönemde hükümet tarafından uygulanan ucuz kredi ve çeşitli teşvik politikalarının ciddi bir verimlilik artışına yol açmadığını düşündürmektedir.[10] Bulgular, bu politikaların, büyümeyi, ağırlıkla sabit sermaye yatırımlarını

10 Hükümet özellikle 2017 yılından itibaren Kredi Garanti Fonu (KGF) aracılığıyla KOBİ'lere önemli miktarda kredi için kefalet vermiştir. 1994-2016 döneminde toplam 12 milyon TL kefalet desteği verilmişken, 2017'de bu destek 187 milyon TL, 2018'de 75 milyon TL, 2019'da 59 milyon TL ve 2020'de ise 163 milyon TL olmuştur. (Ayrıntılar için bkz. Kredi Garanti Fonu, 2021.)

Şekil 3.5
Türkiye İhracatının Karmaşıklık Düzeyi (EXPY)



Kaynak: Dünya Bankası, WITS (Dünya Entegre Ticaret Çözümü) veri bankası

artırarak desteklediğini akla getirmektedir. Kuşkusuz aynı zamanda bulgular, yatırımların kalitesinin de oldukça düşük olduğu ihtimalini ortaya koymaktadır.

Sektör düzeyinde büyüme muhasebesi, inşaat sektöründe özellikle (kriz yılları hariç) 2003-2014 döneminde verimlilik artışının önemli bir rol oynadığını, ancak 2014 sonrasında bu sektörde verimlilik artışının negatif olduğunu ortaya koymuştur. Bu dönemde inşaat sektöründe büyüme, sabit sermaye stokundaki artışla gerçekleşebilmiştir. 2014 sonrasında verimlilik artışının düşük ama yine de pozitif olduğu sanayi sektörüne göre inşaat sektörü çok daha fazla oranlarda sabit sermaye yatırımı çekmiştir. Bu durum yatırımların sektörler arası tahsisinde ciddi bir verimsizlik olduğunu (*misallocation*) göstermektedir.

Hizmetler sektörü Türkiye'de gerek milli gelir gerek istihdamda önemli bir paya sahiptir. Bulgular bu sektörde verimlilik artışının düşük kaldığını oraya koymuştur. Türkiye, henüz verimliliği yüksek bilişim teknolojilerine dayalı hizmet sektörlerinde önemli bir gelişme kaydetmemiş gözükmektedir. Hizmetlerde verimliliğin düşük olması önümüzdeki dönemde büyümenin önünde önemli bir engel teşkil edecektir.

Yapısal değişimin, bir başka ifadeyle emeğin sektörler arası hareketinin emek verimliliğine katkısına ilişkin analizimiz, 2014 sonrasında bu bileşenin de öneminin azaldığını ortaya koymaktadır. Emek, son dönemde verimliliği daha düşük olan sektörlere kaymış gözükmektedir.

Bu durum da Türkiye'de son dönemde kaynak tahsisinde önemli bir verimsizliğin gerçekleştiği konusunda bir diğer bulgu şeklinde yorumlanmalıdır.

Bu bölümde sunulan bulgular, Türkiye'nin yüksek büyüme dönemlerini verimlilik artışına yol açabilecek atılımlar gerçekleştirmek için kullanmadığını, bir bakıma bu dönemleri boşa harcadığını göstermektedir. Verimlilik artışına dayanmayan bir modelin sonunda tıkanması kaçınılmazdır ve nitekim mevcut dönemde bu tıkanmanın ekonomiyi ciddi bir biçimde etkilediği görülmektedir.

EK 3.1 BAŞLANGIÇ SERMAYE STOKU HESAPLAMA YÖNTEMİNİN TFV HESAPLARINA ETKİSİ

Başlangıç sermaye stok seviyesi bilinmediği için bazı varsayımlar altında türetilmesi gerekmektedir. Ancak varsayımlardan emin olunamayacağı için TFV yazınında sonuçların farklı varsayımlara ne kadar duyarlı olduğu, haklı olarak, önemli bir yer tutmaktadır. **Tablo Ek 3.1** bizim tercih ettiğimiz dengeli büyüme patikası varsayımını yazında kullanılan bir diğer yöntem olan ICOR yöntemiyle karşılaştırmalı olarak sunmaktadır.

Metinde de ayrıntılı olarak tartıştığımız üzere bizim tercih ettiğimiz yöntem, ekonominin uzun dönemde dengeli büyüme patikası üzerinde olduğu varsayımına dayanmaktadır. Bu da yatırım seviyesi ile sermaye seviyesi arasında uzun dönemde sabit bir ilişki olduğu sonucunu vermektedir. Oysa ICOR yaklaşımında yatırım seviyesi ile GSYH değişimi arasında sabit bir ilişki olduğu varsayımı yapılmaktadır:

$$k = \frac{\Delta K}{\Delta Y} \approx \frac{I}{\Delta Y}$$

Feenstra ve diğerleri (2015) 142 ülke verilerini kullanarak 2005 yılı için k'yı doğrudan verilerden hesaplamışlardır: $k = K_{2005} / Y_{2005}$. Tüm varlıkların toplam parasal değeri olarak hesaplanan sermayenin GSYH'ye ortanca oranını 2,7 olarak bulmuşlardır. Sermaye için varlıkların değerinden gitmek yerine yukarıda verilen ICOR yaklaşımını kullanarak, $k = I / \Delta Y$, hesaplamayı tercih ediyoruz.

Tüm ekonomi için başlangıç sermaye stoku hesaplamanın her bir sektörün başlangıç sermaye stoku hesabı için cüzi bir faydası bulunmaktadır. Toplam sermaye stokunun sektörlere nasıl dağıtılacağı konusunda yine bir fikir birliği bulunmamaktadır. Yazında kullanılan bir yaklaşım Caselli'nin (2005) izinden giderek sermayenin farklı sektörlerdeki getirisinin aynı olması gerekliliğinden (*non-arbitrage condition*) hareketle toplam sermaye stokunu sektörlere dağıtmaktır. Bizim de tercihimiz bu yöndedir. Fakat bir diğer yaklaşım, yukarıda özetlediğimiz ICOR fikrini tüm ekonomiye olduğu gibi her bir sektöre ayrı ayrı uygulamaktır. 1949-1978 dönemine ait 30 yıllık verileri kullanarak Türkiye ekonomisi için hesapladığımız ICOR değerleri şu şekildedir:

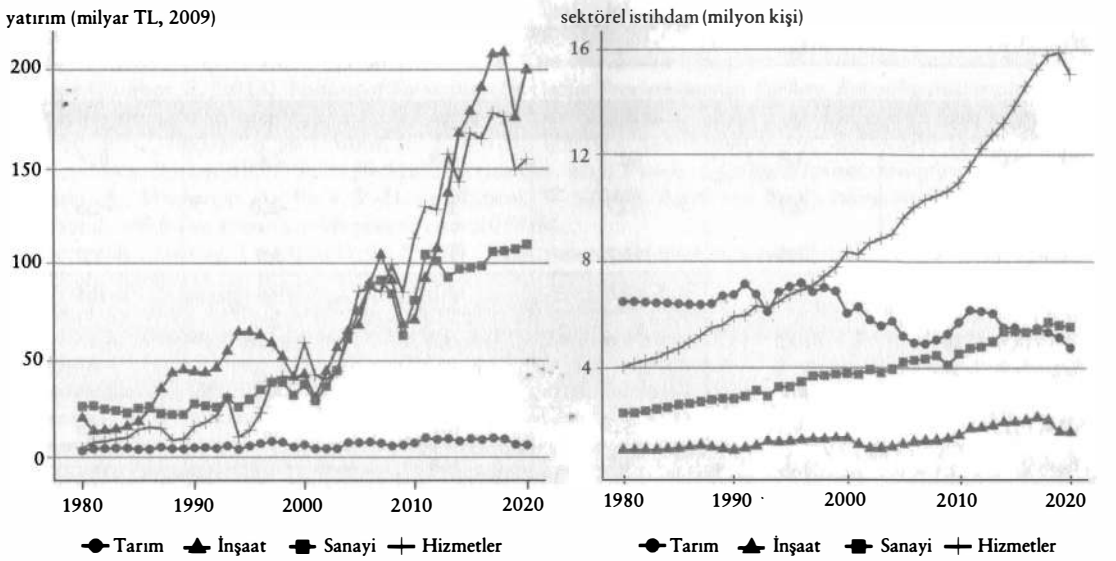
Tüm ekonomi	TAR	SAN	İNŞ	HİZ
2,56	0,46	5,82	9,06	0,57

Tüm ekonomi için hesapladığımız ICOR'un Feenstra ve diğerleri (2015) tarafından hesaplanan rakama olan yakınlığına dikkat çekmek isteriz.

Yukarıda belirtilen yaklaşımla ICOR hesaplandıktan sonra aralıksız envanter yöntemiyle toplam ve sektörel sermaye stoku hesaplanmıştır. Burada önemli bir ayrıntı, başlangıç yılına karar vermektir. ICOR verileri 1949-1978 dönemine ait olduğu için bir seçenek 1980'den başlayarak sermaye stoku hesaplamak olabilir. Fakat başlangıç sermaye stokunda yapılan hatalar TFV rakamlarına yansıyacağı için başlangıç yılının mümkün olduğunca geriye çekilmesinde fayda vardır. Bu sebeple bir diğer seçenek sermaye stoku hesaplarken başlangıç yılını 1948'e çekmektir. Başlangıç sermaye stok seviyesi yanlış olsa bile TFV hesaplamalarını yaptığımız 1980 yılına gelindiğinde başlangıç sermayesi yıpranmış olacağından bu yaklaşım daha üstün görülebilir. Fakat 1948 yılına ait üretim teknolojisi, 1970'lerden çok farklı olabileceğinden, muhtemelen 1948'e ait ICOR bizim hesapladığımızdan farklı olacaktır. Bu sebeple her iki yaklaşımı beraber sunmayı tercih ediyoruz.

Tablo Ek 3.1'de her üç yaklaşımın sonuçları karşılaştırmalı olarak sunulmaktadır. Başlangıç sermaye stokunun 1948'de türetildiği alternatif ile dengeli büyüme alternatifi neredeyse

Şekil Ek 3.1
1980 Sonrası Sektörel İstihdam ve Yatırım Harcamalarının Seyri



Tablo Ek 3.1
Başlangıç Sermaye Stoku Hesaplama Yönteminin TFV Hesaplarına Etkisi

Dengeli Büy.	A	A_TAR	A_SAN	A_İNŞ	A_HİZ
1981-1989	2,2	–0,7	4,5	3,3	–0,9
1990-2002	0,4	1,4	1,0	–1,9	–2,1
2003-2013	1,2	1,5	1,8	5,1	–1,3
2003-2007	*3,2*	*2,1*	*3,1*	*10,0*	*–0,7*
2008-2010	*–3,4*	*1,8*	*–3,0*	*–5,8*	*–3,7*
2011-2013	*2,5*	*0,1*	*4,5*	*7,7*	*0,0*
2014-2019	–0,1	3,2	1,3	–1,3	–0,2
2014-2020	0,2	4,5	0,8	–3,3	0,1

ICOR 1948	A	A_TAR	A_SAN	A_İNŞ	A_HİZ
1981-1989	2,3	–0,8	4,5	3,3	–0,8
1990-2002	0,5	1,3	1,0	–1,9	–2,1
2003-2013	1,2	1,5	1,8	5,1	–1,3
2003-2007	*3,2*	*2,1*	*3,1*	*10,0*	*–0,7*
2008-2010	*–3,3*	*1,8*	*–3,0*	*–5,8*	*–3,7*
2011-2013	*2,5*	*0,0*	*4,5*	*7,7*	*0,0*
2014-2019	–0,1	3,4	0,7	–2,7	–0,3
2014-2020	0,2	4,5	0,8	–3,3	0,1

ICOR 1980	A	A_TAR	A_SAN	A_İNŞ	A_HİZ
1981-1989	3,4	–2,7	4,9	2,6	0,9
1990-2002	0,9	0,7	1,2	–2,0	–1,5
2003-2013	1,4	1,2	1,9	5,0	–1,2
2003-2007	*3,4*	*1,8*	*3,2*	*9,9*	*–0,5*
2008-2010	*–3,2*	*1,6*	*-3,0*	*–5,8*	*–3,6*
2011-2013	*2,6*	*–0,2*	*4,6*	*7,7*	*0,0*
2014-2019	–0,1	3,3	0.7	–2,7	–0,3
2014-2020	0,2	4,3	0,8	–3,3	0,1

aynıdır. Fakat başlangıç sermaye stokunun 1980'de türetilmesi diğer iki seçenekten özellikle 1980'li yıllar için ayrışmaktadır. Bunun da sebebi 1980 yılında türetilen başlangıç sermaye stokunun tarım hariç diğer sektörler için daha yüksek olmasıdır. Yatırım serisi veri iken sermaye stokunun daha yüksek olması tarım dışındaki sektörler için sermaye artış hızını düşürmektedir. Yine GSYH ve istihdam artışı veri iken daha düşük bir sermaye artış hızı, daha yüksek bir TFV artışı anlamına gelmektedir. 1980'lerde görece daha yüksek olan bu farklar, günümüze yaklaştıkça iyice önemsizleşmektedir.

KAYNAKÇA

Abdaladejo, M. (2006). The Manufacturing Sector in Turkey: Challenges for structural change and convergence. Dünya Bankası'nın Avrupa ve Orta Asya (ECA) Bölge Müdürlüğü için hazırlanan Türkiye'nin Yatırım Ortamı Değerlendirmesi (ICA) arka planı raporu.

Acemoğlu, D. ve Üçer, M. (2015). The Ups and Downs of Turkish Growth, 2002-2015: Political Dynamics, The European Union and the Institutional Slide. *NBER Working Papers*, No. 21608. doi: 10.3386/w21608.

Atiyas, İ. ve Bakis, O. (2015). Structural Change and Industrial Policy in Turkey. *Emerging Markets Finance and Trade* 51 (6), 1209-1229.

Atiyas, İ ve Bakis, O. (2014). Aggregate and Sectoral TFP Growth in Turkey: A Growth-Accounting Exercise. İktisat İşletme ve Finans 29, 9-36.

Bakış, O. ve Acar, U. (2021). Türkiye Ekonomisinde Toplam Faktör Verimliliği: 1980-2019. İktisat Araştırmaları Dergisi 5 (1), 1-27.

Bakış, O. ve Acar, U. (2020). Türkiye Ekonomisinde Toplam Faktör Verimliliğinin Seyri: Sektörel Bakış, 1980-2018. Betam Çalışma Tebliği Serisi No: 19.

Buğra, A. ve Savaşkan, O. (2014). *New Capitalism in Turkey: The Relationship Between Politics, Religion and Business.* Cheltenham ve Northampton: Edward Elgar.

Caselli, F. (2005). Accounting for Cross-Country Income Differences. Aghion, P. ve Durlauf, S. (Ed.) *Handbook of Economic Growth* Vol. 1 içinde (s. 679-741), Amsterdam: Elsevier.

Çeviker Gürakar, E. (2016). *Politics of Favoritism in Public Procurement in Turkey, Reconfigurations of Dependency Networks in the AKP era.* New York: Palgrave Macmillan.

Feenstra, R. C., Inklaar, R. ve Timmer, M. P. (2015). The Next Generation of the Penn World Table. *American Economic Review* 105 (10), 3150-3182. Ayrıca bkz. https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/?lang=en.

Foerster, A., Hornstein, A., Sarte, P.-D. ve Watson, W. (2019). Aggregate Implications of Changing Sectoral Trends. *FRB San Francisco Working Paper* 2019-16.

Hausman, R., Hwang, J. ve Rodrik, D. (2007). What you export matters. *Journal of Economic Growth* 12 (1), 1-25.

Hulten, C. R. ve Wykoff, F. C. (1981). The Measurement of Economic Depreciation. Hulten, C. R. (Ed.) *Depreciation, Inflation, and Taxation of Income from Capital* içinde (s. 81-125). Washington D.C.: Urban Institute Press.

Jorgenson, D. W. (1996). Empirical studies of depreciation. *Economic Inquiry* 34 (1), 24-42.

Jorgenson, D. W. ve Timmer, M. P. (2011). Structural Change in Advanced Nations: A New Set of Stylised Facts. *Scandinavian Journal of Economics* 113 (1), 1-29.

Kets, W. ve Lejour, A. (2003). Sectoral TFP Developments in the OECD. CPB Memorandum (Dutch Centre for Economic Policy Analysis, The Hague.

Kredi Garanti Fonu. (2021). *2020 Faaliyet Raporu.* https://www.kgf.com.tr/images/faaliyet_raporu/2020_kgf_faaliyet_raporu.pdf adresinden erişilmiştir.

McMillan, M., Rodrik, D. ve Verduzco-Gallo, I. (2014). Globalization, Structural Change, and Productivity Growth, with an Update on Africa. *World Development* 63, 11-32.

Penn World Table. (t.y.) *Groningen Growth and Development Centre*. https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/?lang=en adresinden erişilmiştir.

Rodrik, D. (2010). *Structural Transformation and Economic Development*. İstanbul: TEPAV.

Sato, K. (1971). International Variations in the Incremental Capital-Output Ratio. *Economic Development and Cultural Change* 19 (4), 621-640.

Saygılı, Ş., Cihan, C. ve Yurtoğlu, H. (2005). Türkiye ekonomisinde sermaye birikimi, verimlilik ve büyüme: 1972-2003. DPT Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Yayın No: 2686.

Solow, R. M. (1957). Technical Change and the Aggregate Production Function. *The Review of Economics and Statistics* 39 (3), 312-320.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2021). Temel Ekonomik Göstergeler. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/11/Sektorler-Itibariyla-Sabit-Sermaye-Yatirimlari-Toplam_15112021.xlsx adresinden erişilmiştir.

Türkiye İstatistik Kurumu (2007). İstatistik Göstergeler 1923-2006 (Yayın No: 3114).

Valentinyi A. ve Herrendorf B. (2008). Measuring Factor Income Shares at the Sector Level. *Review of Economic Dynamics* 11 (4), 820-835.

4

Finansal Çevrimler Işığında Türkiye Ekonomisi Yol Ayrımında mı?

M. Ege Yazgan

GİRİŞ

Bu çalışmanın amacı Türkiye ekonomisinin finansal çevrimlere (*financial cycles*) dayalı bir analizini yapmaktır. Finansal çevrimler, iş çevrimlerine (*business cycles*) oranla çok daha az analize konu olmuş ve iktisat literatüründe yerini yeni almaya başlamıştır. Her çevrim analizinin başlangıç noktası, doğal olarak, çevrimlerin hangi iktisadi değişkenin hareketlerine göre ölçüleceğidir. Söz konusu olan iş çevrimleri olduğunda, ölçümün gayrisafi yurtiçi hasıla (GSYH) üzerinden yapılacağı konusunda bir uzlaşma mevcuttur. Ancak söz konusu olan finansal çevrimler ise, ölçüm kredi miktarı, hisse fiyatları veya başka finansal varlıkların fiyatları gibi bir dizi alternatif üzerinden yapılabilir.

Finansal çevrimler iş çevrimlerinden çok daha uzun sürebilir. İş çevrimlerinin genellikle 8 yıla kadar sürebildiği kabul edilir. Finansal çevrimler ise 15-20 yıl arasında değişmekte ve çevrim süreleri de giderek uzamaktadır (Borio vd., 2018). İki (iş ve finansal) çevrim arasındaki uzunluk farklılığı, bir finansal çevrimin birden fazla iş çevrimini kapsayabileceğini işaret etmektedir. Dolayısıyla, finansal çevrimlerin tepe noktalarını, gelecek bir resesyonun öncü göstergesi gibi düşünmek yerinde iken, her resesyonun bir finansal çevrimin tepe noktasını önceleyeceğini düşünmek doğru olmayacaktır. Yani finansal çevrimin yükselen dalgasının sonlanmasını takiben ekonominin resesyona doğru yönelmesi beklenirken, resesyonların finansal çevrimin yükselen dalgasını sonlandırması beklenmemelidir. Resesyon devam ederken de finansal çevrim yükselmeye devam edebilir. Bunun en güzel örneğini 2008-9 büyük finansal krizi sonrası oluşan resesyonda bulabiliriz. Resesyona karşı uygulanan muazzam genişleyici para politikaları, finansal çevrimin yükselen dalgasının kesintisiz sürmesine neden olmuştur. Bu durum, gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülke için geçerli olduğu gibi, Türkiye ekonomisi için de doğrudur.

Literatür ayrıca, büyük finansal dengesizliklerin, resesyonların daha derin ve uzun sürmesine neden olduğunu göstermiştir (Jorda vd., 2011, Claessens vd., 2011, 2012). Jorda vd. (2011), finansal krizlerle birlikte görülen resesyonların, "normal" resesyonlara oranla, GSYH'de daha derin küçülmelere ve daha keskin dönüşlere tekabül ettiğini göstermiştir.

Bilindiği gibi, para ve maliye polikalarının klasik amacı genellikle iş çevrimlerini "yumuşatmak", yani dalga boylarını düşürüp resesyonların hem sürelerini hem de derinliklerini kısaltmak olarak tanımlanır. Finansal çevrimler ve iş çevrimleri arasındaki farklar, birçok araştırmacıyı (örneğin, Runstler, 2016), finansal çevrimlerin varlığını, klasik politikalardan ayrı, makro ihtiyati istikrar politikaları uygulanması gerekliğine dayanak olarak göstermiştir. Bazı araştırmalar tek başına kredi büyümesinin finansal istikrarın en iyi göstergesi olduğunu öne sürmüştür (Jorda vd., 2011, Schularick ve Taylor, 2012).

Finansal sistemin içsel kredi balonlarına bağlı olarak "yükseliş-çöküş" (*boom and bust*) çevrimlerini yaratabileceği fikri, Hyman Minsky'ye (Minsky, 1977) kadar geri gitmektedir.[1] İktisadi dalgalanmaların kredi odaklı analizi özellikle 2008 global finansal krizinden sonra önem kazanmaya başlamış ve bunu takiben, finansal krizler "kredi balonlarının patlaması" (*credit booms gone wrong*) gibi görülmeye başlanmıştır (bkz. mesela, Schularick ve Taylor, 2012).

Bu makale de bu geleneği takip etmekte ve finansal çevrimlerin ekonomik durumun önemli bir belirleyeni olduğu ve ekonominin geleceğini tahmin etmek için de kullanılabileceğini –Türkiye ekonomisi örneğinde– öne sürmektedir. Türkiye'nin finansal çevrimlerinin bu amaçla analizini konu alan bu çalışma, ilk olarak 2019 yılının sonunda İngilizce olarak kaleme alındı (Bkz. Yazgan, 2020). Yazgan (2020)'de Türkiye ekonomisinin finansal çevrimlerini belirlemeye çalışmış ve bu gözlemlere dayanarak güncel ekonomik duruma ve geleceğe dair değerlendirmeler, öngörüler sunmuştum. Bu analize göre, Türkiye ekonomisinin 2002 yılının 3. çeyreğinde başlayıp 2018'in 3. çeyreğinde sona eren 64 çeyrek, yani 16 yıl süren uzun bir genişleyici çevrimin sonuna geldiğini öne sürmüştüm.

2018 resesyonuyla sona eren bu finansal çevrim, gerek uzunluk (16 yıl) gerekse de içinde bir resesyon barındırması (2009 resesyonu) nedeniyle finansal çevrim literatüründe tasvir edilen özellikleri taşıyordu. Ancak Yazgan (2020)'de de belirttiğim gibi, literatürden farklı olarak, 2018 resesyonu, benzerlerine nazaran daha derin bir resesyon değildi; diğerlerinden uzun süreceğine dair bir belirti de yoktu; hatta daha kısa bir resesyon olması daha olası görünüyordu; ayrıca büyüme oranlarında çok hızlı düşüşler de görülmemişti. Bu durumda Yazgan (2020)'de şu soruyu sormuştum: Ne oluyordu? Türkiye bir finansal çevrim için olağan olmayan bir son mu yaşayacaktı, yani hafif ve kısa bir resesyonla çevrimi sonlandıracak mıydı? Yoksa finansal çevrim tamamlanmamış mıydı? Kredi-GSYH oranları geçici bir düzeltme sonrası yollarına devam edecekler miydi? 2018 resesyonu, aşırı kredi büyümesiyle finansal sistem içinden üretilen değil, risk priminin hızlı artışı sonucunda oluşan kur şokuyla tetiklenen bir resesyon idi. Bu nedenle

1 Kredi odaklı bu çevrim analizinin tarihi perspektifte bir değerlendirmesi için bkz. Schularick ve Taylor (2012).

bu, büyük finansal çevrimin kapsayacağı ikinci resesyon olarak kalacak ve çevrimin sonlanması ileri bir tarihe mi kalacaktı?

Yazgan (2020)'de bu tespitleri yaptıktan sonra bu resesyondan sonra hızlı bir toparlanmanın olamayacağını öngörmüştüm, resesyon kısa sürecek olsa da uzun bir düşük büyüme dönemine girilebileceğini, büyümeyi yukarı çekebilecek katkının ise ihracat yani dış talep tarafından gelebileceğini; iç talebi, finansal sistem üzerinden daha fazla körüklemenin, dış tahdit nedeniyle mümkün olamayacağını belirtmiştim.

Aradan geçen zaman, bu öngörülerin kısmen gerçekleşmediğini gösterdiyse de Yazgan (2020)'nin ana savının hâlâ doğru olduğunu düşünüyorum. Şöyle ki, Türkiye gibi büyümesi ağırlıklı olarak iç talep ve dış kaynak girişiyle sürüklenen bir ekonomide kredi çevrimlerini sınırlayan bir dış kaynak çevrimi mevcuttur. Eğer bu iki çevrim senkron hareket edemiyorsa kredi çevriminin tek başına etki gücü sınırlanır.

2018 resesyonu sonrası hemen hızlı bir toparlanma gelmedi. Burada pandeminin etkili olduğu açıktır. Ancak pandemi koşullarında Türkiye ekonomisi pozitif bir büyüme kaydetti, pandemi sonrasında da %11 gibi çok yüksek bir büyümeyle 2021 yılını bitirdi. Bu makalenin devamında sergileyeceğimiz ekonomi politikasının gidişatı, dış kaynak girişi olmadan körüklenecek bir kredi artışının, dış kaynak kısıtı ve dolarizasyon sorunu yaşayan bir ekonomide ne gibi etkiler yaratacağını gözler önüne sermiştir.

2019 sonunda politika yapıcılar, resesyonu aşmak için hızlı bir kredi genişlemesine gitmeyi istemişlerdi. Bu amaçla, özel bankacılık sistemi "aktif rasyosu"[2] gibi uygulamalarla, kamu bankaları ise doğrudan politikayı benimseyerek, kredi arzını artırmaya yönlendirildi. Ancak tam krediler hızlanıyordu ki, pandemi şoku yavaş yavaş kendini hissettirmeye başladı. Pandemiye verilen politika cevabı, kredi arzını daha da genişletmeye yönelik uygulamalar oldu, maliye politikası sınırlı kaldı.

2020'nin 2. çeyreğinde pandemi şokuyla çöken talep, ekonominin yüzde 10'dan fazla daralmasına neden oldu. Pandemi etkisiyle gerek ihracat gerekse ülke riski nedeniyle zaten zayıflamış olan sermaye akımları durma noktasına geldi. Pandemi öncesinde zaten az bir sermaye akımıyla desteklenen kredi artışını sürdürmek için gerekli dış kaynak kalmamıştı. 16 yıllık finansal çevrim süresince varlığını sürdüren dış kaynak girişi, 2019 sonunda oluşturulmaya çalışılan bu yeni kredi büyümesinde olmadığı için, döviz kurunun değer kaybı rezervler eritilerek suni olarak baskılandı. 128 milyar dolara varan rezerv erimesi, döviz kurunu baskılamaya yetmedi ve yeni bir döviz şoku ekonomiyi 2020 sonunda vurdu. Ancak bu 2018 resesyonunu önceleyen döviz kuru şoku gibi, pandemiye rağmen, ekonomiyi resesyona sokmadı. Hatta kredi artışı durmasına rağmen ekonomi resesyona girmedi. Bu noktada pandemiye bağlı olarak dış talep devreye girdi. Yani dış kısıt ihracat artışıyla telafi edildi ve resesyon engellendi.

Bu yeni döviz kuru şokunun pandemiye bağlı olarak iki etkisi oldu, krediler yeniden azalmaya, iç talep belli ölçüde daralmaya başladı. Pandemi öncesi artan kredilerle hızlanan enflas-

2 Aktif rasyosu için bkz. Eğilmez (2020).

yon, kur şokuyla daha da hızlandı. Dış talep yavaş yavaş devreye girdi. Hem pandeminin yaratmış olduğu fırsatlar hem de ucuzlayan TL'nin etkisi, kendini artan ihracat olarak gösterdi. Artan ihracat, 2018 resesyonu boyunca tersine kaldıraçlanan (*deleveraging*) özel sektörün azalan firma kırılganlığı resesyonu engelledi. Pandemi yılını %1 gibi pozitif bir büyümeyle bitirmeyi başaran Türkiye ekonomisi, 2021 yılında ise hem baz etkisi hem de dış talebin devam eden katkısıyla %11 gibi bir rekor büyüme oranı yakaladı. Bu büyüme sürecinde, son çeyreğe kadar düşen kredi-GSYH oranına rağmen iç talep canlı kalabildi, 4. çeyrekte ise krediler hızla arttı.

2021 yılının son çeyreğinde enflasyon görünümü düzelmeden, kredi genişlemesini desteklemek için yapılan faiz indirimi ekonomiye yeni bir döviz kuru şoku yaşattı. Bu kur şoku enflasyonu %50'lerin üzerine sıçrattı. Dış kaynak girişi olmadan yapılan kredi genişlemesi ekonomiyi kur-enflasyon sarmalına doğru iterek, fiyatlama davranışlarını ve enflasyonu kontrolden çıkardı.

Şu anda Türkiye ekonomisinde geçmiş enflasyon üzerinden hesaplanan reel faiz, negatif %50 gibi inanılmaz bir seviyeye geldi ve artan enflasyonla birlikte artmaya devam ediyor. "Kur Korumalı Mevduat" adı verilen enstrüman, döviz kurunu bir süre kontrol altında tutabildiyse de etkisi giderek azalmaya başladı. Giderek bozulan uluslararası konjonktür ve artan enerji fiyatları nedeniyle yükselen ithalat faturaları kurun yeniden değer kaybı sürecine girmesine neden olmuş durumda. Üstelik kredilerdeki artış da devam etmekte. İç talebi kontrol altında tutan tek husus giderek düşen reel ücretler ve bozulan gelir dağılımı gibi görünüyor.

Türkiye ekonomisi bir yol ayrımında mı? Yazgan (2020)'de verilen cevabın aynısını vereceğim, kanaatimce 2018 resesyonuyla Türkiye ekonomisi bir yol ayrımına gelmişti. Bu yol ayrımı yabancı kaynak desteğine dayanan uzun dönemli bir finansal çevrimin sonuna denk geliyordu. Bu noktadan sonra da dış kaynak girişine dayanmayan kredi genişlemeleriyle büyümeyi yüksek tutma çabaları gözlemliyoruz. Bu çabalar, ekonomiyi giderek yükselen enflasyon ve sürdürülebilirliği kuşkulu büyüme dönemine getirmiştir.

Bu yaşadığımız süreç, dış kaynak kısıtının ne kadar önemli olduğunu, dış kaynak girişi olmadan kredi büyümesi destekli finansal çevrimin kısa sürede sönümlenmeye ve/veya enflasyonda çok hızlı tırmanmaya mahkûm olduğunu göstermiştir. Bu dönemde aynı zamanda ekonominin resesyona girmeden de cari işlemler açığını azaltabileceğini, büyümenin dış taleple de desteklenebileceğini gözlemledik. Ancak, bu dış talebin uzun dönemli bir cari fazla yaratabildiğini henüz görmedik. Çünkü güçlü büyüme hızlı ithalat büyümesiyle beraber gidiyor ve ihracat ne kadar güçlü seyretse de artan ithalatı karşılamaya yetişemiyor. Sermaye girişinin olmadığı dönemde kredi genişlemesi TL'nin değer kaybına, enflasyona ve enflasyon-devalüasyon sarmalına neden oluyor. Bu nedenle önümüzdeki dönem büyümesi, büyük ölçüde dış talebin katkısının büyüklüğüne bağlı olacak. İhracattaki artışın kalıcı olup olmayacağı ve dış kaynak kısıtını hafifletip hafifletemeyeceği büyümeyi belirleyen temel unsur olacaktır. Sonuç olarak, dış kaynak girişiyle desteklenen iç talebin sürüklediği büyüme modelini temsil eden bir finansal çevrimin çoktan sonuna gelmiş durumdayız.

TÜRKİYE EKONOMİSİNİN FİNANSAL ÇEVRİMLERİ

Finansal çevrimlerin belirlenmesinde hangi değişkenlerin kullanılacağı konusunda literatürde bir uzlaşma mevcut değil (Drehmann vd., 2012). Kredi genişlemesi ve varlık fiyatları, dikkate alınacak değişkenler arasında tartışmasız ilk sırayı alıyor ancak farklı değişkenleri farklı biçimlerde kullanan çalışmalar mevcut. Örneğin, Borio (2018), finansal çevrimleri reel kredi, kredi-GSYH oranı ve reel konut fiyatlarını içeren bir birleşik endeks aracılığıyla ölçüyor. Drehmann vd. (2012), finansal çevrimleri karakterize etmek için, kredi değişkenlerine ek olarak reel hisse fiyatları, ticari ve özel konut fiyatlarını da içeren bir toplam varlık fiyatı endeksini kullanıyor. Kütük vd. (2017), Türkiye'nin finansal çevrimleri üzerine yaptıkları çalışmada, finansal çevrimleri, reel kredi miktarı ve kredi-GSYH oranının yanı sıra Borsa İstanbul 100 Endeksi'ne dayalı reel hisse fiyatlarıyla ölçüyor.

Ben bu çalışmada Yazgan (2020)'ı takip ederek finansal çevrimleri kredi-GSYH oranına göre belirlemeye devam edeceğim.[3] Ancak, finansal çevrimi esas olarak kredi değişkeni üzerinden takip ederken, dış kaynak tahdidinin de yakından takip edilmesi gereken, finansal çevrimin önemli bir belirleyicisi olduğunu yukarıda belirttim. Dış kaynak kısıtını da, Yazgan (2020)'de olduğu gibi dış borç-GSYH oranı üzerinden izliyorum. Her ne kadar literatür finansal krizlerde en önemli rolü kredi değişkenlerine atfetmiş olsa da, dış borcun da etkili bir değişken olduğu görüşü göz ardı edilmemiştir (Reinhart ve Rogoff, 2011).[4] Dış kaynağın Türkiye ekonomisi için, dün olduğu gibi bugün de önemli bir kısıt olduğu ve finansal çevrimler üzerinde belirleyici olduğu kanaatindeyim.[5] Dış borcun, Türkiye'nin dış yükümlüklerinin önemli bölümünü içeren bir değişken olarak, dış kaynak kısıtını temsil gücü olduğu açıktır.[6]

Şekil 4.1 Çeyreklik (Dış) Borç ve Kredi-GSYH oranlarının 2001 1.Ç – 2021 4.Ç dönemi arasındaki hareketini yıldan yıla GSYH büyüme oranlarıyla birlikte göstermekte.[7] Borç-GSYH oranını hesaplarken brüt dış borç miktarı kullanılmıştır.[8] Finansal olmayan özel sektöre bankalar tarafından açılan kredi miktarı Kredi-GSYH oranının hesaplamasında kullanılmıştır.[9]

---

3 Reel kredi üzerinden yapılan analizlerin de benzer sonuçlar verdiğini hemen belirtelim.

4 Jorda vd. (2011) finansal krizlerde dış dengesizliklerin de önemli bir rol oynadığını, ancak bunun 2. Dünya Savaşı öncesi düşük finansallaşma döneminde daha önemli olduğunu belirtmiştir.

5 Diğer yandan reel konut fiyatları ve hisse fiyatları üzerinden yapılan bir analizin de destekleyici olacağı açıktır. Bu çalışmada reel konut ve hisse fiyatları üzerinden finansal çevrimi takip etmeyeceğim. Yazgan (2020) konut fiyatları üzerinden bir analiz içermekte. Reel hisse senedi fiyatları ise çok oynak olmaları nedeniyle analiz dışı bırakıldı.

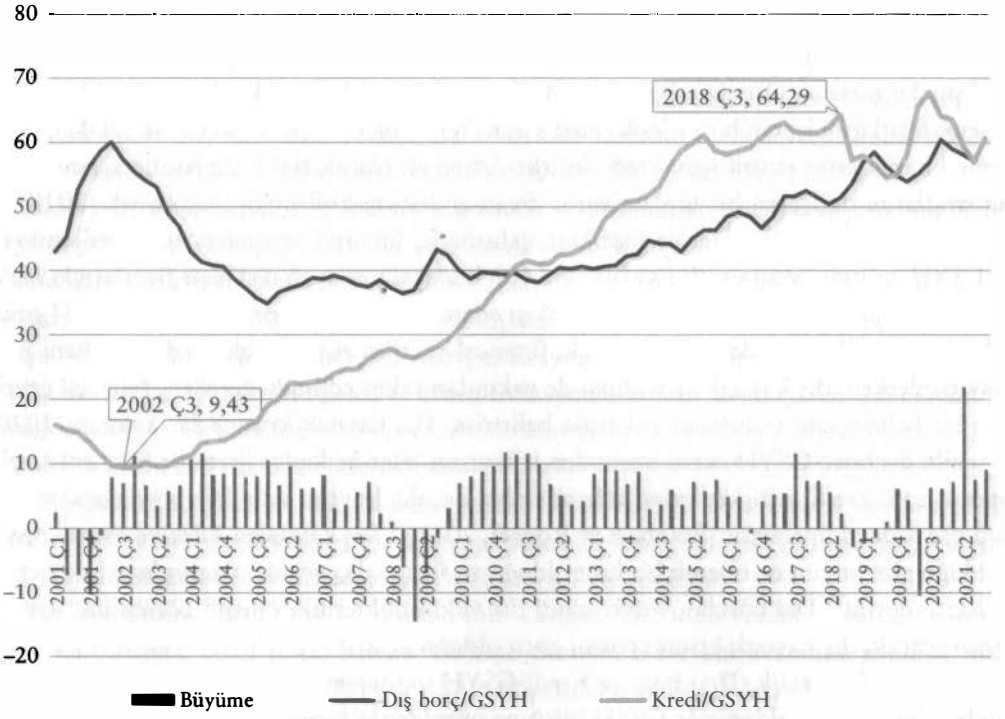
6 Diğer yandan dış borcun kamu ve özel olarak ayrımının, özellikle son dönemde kamu payının yükseldiği dikkate alınacak olursa analiz açısından dikkate değer olduğu açıktır.

7 Reel kredi (TÜFE enflasyonuyla *deflate* edilmiş) oranının grafiğe eklenmemesinin sebebi, Kredi-GSYH oranıyla aynı özellikleri gösteriyor olmasıdır.

8 Bütün ham veriler, aksine bir kaynak belirtilmedikçe, Turkey Data Monitor (TDM, www.tdm.com)'den elde edilmiştir. Gerektiğinde, değişkenlerin hesaplamaları bu ham veriler kullanılarak yazar tarafından gerçekleştirilmiştir.

9 Kredi değişkenini hesaplamanın diğer olası yöntemleri arasında, tüm kredi veren kategorileri (sadece bankalar değil) tarafından finansal olmayan özel sektöre verilen krediler, hanehalklarına verilen krediler ve finansal olmayan kuruluşlara verilen krediler bulunmaktadır. Bu veriler ve bu çalışmada kullanılan kredi değişken verileri (yani, bankalardan finansal olmayan özel sektöre verilen kredi), Bank of International Settlements (BIS) veri tabanından temin edilebilir. Bu çalışmada kullanılan kredi değişkeni verileri için, BIS ve yerel kaynaklar benzer değerler ürettiği için güvenilir kabul edilmiştir.

Şekil 4.1
Kredi-GSYH Oranları ve Büyüme



Not: Oranlar ve büyüme hadleri yıldan yıla rakamlar üzerinden hesaplanmıştır.

Yazgan (2020)'den farklı olarak 1990'lı yılları analize dahil etmiyorum. Bu dönemin Türkiye ekonomisinde finansal sistem açısından az gelişmiş bir döneme denk gelmesi nedeniyle ihmal edilmesinin ve analizi 2001 sonrasında oluşan finansal çevrimlere odaklamanın netlik sağlamak açısından daha yararlı olacağı kanaatindeyim.

Şekil 4.1'de Kredi-GSYH oranını gösteren grafiğin üzerindeki noktalar 2002-2018 yılları arasındaki büyük finansal çevrimin başlangıç tepe ve dip noktalarını göstermektedir (bkz. Yazgan, 2020). Tablo 4.1, bu büyük çevrim ve bu çevrimi takip eden kısa süreli genişleme ve daralma dalgaları hakkında tarih, süre, başlangıç ve bitiş seviyesi, boyut (başlangıç ve bitiş seviyesi arasındaki fark), karakter (genişleyen, kaldıraçlanma, veya daralan, ters kaldıraçlanma) gibi bilgileri içermektedir.

2002-2018 yılları arasında gözlemlenen 64 çeyreklik (16 yıllık) genişleyici çevrim literatürde bulgulanan tipik bir finansal çevrimin süresiyle uyumludur. Bu çevrim, %9 Kredi-GSYH oranından başlamış ve %65 seviyesinde sonuçlanarak %55,7 gibi çok yüksek bir boyuta (*amp-*

Tablo 4.1
Türkiye Ekonomisinin Finansal Çevrimleri

Dönem	Karakter	Süre	Başlangıç Seviyesi	Sonuç Seviyesi	Boyut
2002 3.Ç - 2018 3.Ç	Genişleme	64 Çeyrek	%9	%64	+%55
2018 3.Ç - 2019 4.Ç	Daralma	6 Çeyrek	%65	%55	-%10
2019 4.Ç - 2020 3.Ç	Genişleme	4 Çeyrek	%55	%68	+%13
2020 3.Ç - 2021 3.Ç	Daralma	4 Çeyrek	%68	%57	-%9
2021 3.Ç - devam ediyor	Genişleme	?	%57	%61 (2021 4.Ç)	

litude) ulaşmıştır. Bu finansal çevrimin özelliklerini, dış borç çevrimleriyle olan senkronizasyonunu ve diğer gelişmekte olan ülkelerin deneyimlerinden farklarını aşağıda detaylı olarak ele alacağız. Ancak bu aşamada, bu finansal çevrimin boyutunun, uluslararası örnekler dikkate alındığında gelişmekte olan ülkelerin aynı zaman diliminde yaşadığı kredi genişlemesinden çok daha büyük olmadığını, dış kaynak kısıtı olan benzer gelişmekte ülkelere oranla ise daha yüksek bir mertebede olduğunu belirtmekte yarar var.

Bu 16 yıllık çevrim, büyük dünya finansal krizi sonu oluşan 2008 resesyonundan etkilenmemiş hatta bu resesyonun finansal çevrim üzerindeki etkisi, şaşırtıcı biçimde 2015 "Taper Tantrum"un etkisinden bile daha az olmuştur. Bu durumun nedenlerinin Türkiye ekonomisi özelinde açıklanmaya muhtaç olduğu açıktır. Çünkü aşağıda ele alacağımız gibi diğer gelişmekte olan ülkelerin finansal çevrimleri Türkiye'den daha sert bir biçimde etkilenmiştir. Ancak bu açıdan finansal çevrimin içinde birden fazla resesyon barındırması finansal çevrimlerin, literatürde belirtilen tipik özellikleriyle uyumludur.

Bu finansal çevrim, 2018 yılının 3. çeyreğinde kur şokunu takiben oluşan resesyonla sonuçlandı. Ele aldığımız tüm dönem içinde Türkiye ekonomisinde 3 resesyon dönemi gözlemliyoruz. Resesyon dönemlerini **Şekil 4.1**'den, büyüme oranlarını gösteren barların üst üste 2 çeyrek negatif büyüme (küçülme) gösterdiği bölümler olarak görebiliriz. **Tablo 4.2**'de bu resesyonların tam tarihleri, süreleri ve derinlikleri yer almaktadır. Derinlik resesyonun büyüme üzerindeki maliyetini, resesyon süresindeki ortalama büyüme oranını süreyle çarparak elde edilen küçülme oranı olarak ifade etmektedir.

Tablo 4.2'den görüldüğü gibi 2018 resesyonu 2001 ve 2008 resesyonlarına oranla çok daha hafif bir resesyon olarak kendini göstermiştir. Oysa, literatüre göre finansal çevrimlerin sonunda daha sert ve derin bir resesyon görmemiz beklenirdi. Acaba bu farklılık nereden kaynaklanıyordu? Bu zayıf resesyon, finansal çevrimin tamamlanmadığı anlamına mı geliyordu?[10]

10 Eğer resesyonun maliyetine işsizlik göstergeleri açısından bakarsak 2018 resesyonunun o kadar da hafif seyretmediği sonucuna varırız.

Tablo 4.2
Resesyonlar

Dönem	Süre	Derinlik
2001 2.Ç - 2002 1.Ç	4 Çeyrek	–6,4 (%) x 4 = –25,7 (%)
2008 4.Ç - 2009 3.Ç	4 Çeyrek	–7,1 (%) x 4 = –28,5 (%)
2018 4.Ç - 2019 2.Ç	3 Çeyrek	–2,2 (%) x 3 = –6,6 (%)

Bu büyük genişleyici finansal çevrimin sonunda, resesyonla birlikte, daralan bir kredi çevriminin başlangıcını görüyoruz (bkz. **Tablo 4.1**). Ancak bu çevrim sadece 6 çeyrek sürüyor. Zaten bu kadar kısa sürmesi de resesyonun hafif bir resesyon olarak gerçekleşmiş olmasının ana nedenlerinden biri. Ayrıca, bu kadar kısa süreli bir hareketin çevrim olarak nitelendirilmesi literatürle uyumlu değil. Bu nedenle bu hareketi ve sonraki genişleyici ve daralan 3 hareketi çevrimden ziyade, sonlanan büyük çevrim sonrası görülen büyük dalgalanmalar olarak yorumlayacağız ve bu yazıda ağırlıklı olarak bunların analizine yöneleceğiz.

2019 4.Ç'de başlayan ve 4 çeyrek süren ilk dalgalanmayı yaratan en büyük neden, pandemi öncesinde başlayıp pandemi süresince de devam eden, hükümet tarafından uygulanan kredi genişlemesi politikasıdır. Bu politika ilk olarak, aktif rasyosu uygulamasıyla bankacılık kesimini kredi genişlemesine yönlendirerek başladı ve pandemi boyunca da emisyon artışıyla devam etti. Bu uygulama bir ölçüde pandemi koşullarına bağlanabilir (ancak unutulmamalıdır ki pandemi öncesinde başlamıştı). Düşük faiz ortamında zaten zayıflamış olan dış kaynak girişi, pandeminin de etkisiyle sonlanmıştı, fakat TL'nin değer kaybetmesi de istenmiyordu. TL'nin değer kaybı Merkez Bankası'nın rezervleri eritilerek engellendi. Nitekim rezerv eriterek TL'nin değer kaybını engellemek mümkün olmadığında TL hızla değer kaybetti ve 2020'nin 3. çeyreğinde yeni bir kur şoku oluştu. Ancak bunun 2018'dekine oranla daha az sert olduğunu ve geçmiş resesyon dolayısıyla ekonominin bu şoku daha rahat içselleştirebildiğini söylemek gerekir. Ayrıca pandemi koşullarında oluşan dış talep artışının da şokun etkilerini hafifletmekte etkin olduğu belirtilebilir.

Her ne kadar kur şokunun etkileri, 2018'e göre daha hafif olsa da, 128 milyar dolar gibi ciddi bir rezerv erimesinin yansımaları, ekonomi bürokrasisinde büyük bir değişimle sonuçlandı. Bu şoku takiben, yeni Hazine bakanı ve Merkez Bankası başkanı görevlerine başladılar. Döviz kuru şoku sonucu yeniden yükselişe geçen enflasyon, yeni bürokrasi yönetimini, kredi koşullarında ve para politikasında bir daralma uygulamaya götürdü ve 4 çeyrek süren kısa kredi genişlemesi dalgası, yerini yeni bir kredi daralmasına bıraktı.

Ancak bu sıkılaşma dönemi de uzun sürmedi, ekonomi bürokrasisinde yönetim krizi sonuçlanmamıştı. İlk olarak Merkez Bankası başkanı (Mart 2021) ve sonrasında da Hazine bakanı bir kez daha değişti. Bu yeni yönetim değişikliklerini takiben beklenen ilk faiz indirimi (Merkez Bankası politika faizi) 2021'in 3. çeyreğinin sonunda, Eylül ayında gerçekleşti ve kredi daralması yerini bir kez daha kredi genişlemesine bıraktı. **Tablo 4.1**'den de takip edilebileceği gibi 2021 yılı son çeyreğinde kredi-GSYH oranı tekrar %61 düzeyine yükseldi.

Diğer yandan, 2021'in Eylül ayında başlayan faiz indirimleri serisi, TL'nin hızla değer kaybına neden oldu. Bu seferki şokun boyutları 2018'dekinden de sert oldu. TL'deki değer kaybı çok kısa süreler içerisinde %100'ün üzerine çıktı. Bu hızlı değer kaybı, 2021 sonunda devreye sokulan "Kur Korumalı Mevduat (KKM)" aracılığıyla (bir süre) kontrol altına alınabilmiş olsa da enflasyonist etkisi çok sert oldu ve enflasyonu kısa sürede %50'nin üzerine taşıdı. Şu anda, 2022'nin 1. ve 2. çeyreği itibariyle kredi genişlemesi ve enflasyondaki hızlı artış devam etmekte. Makalenin ilerleyen kısımlarında bu kredi genişlemesinin enflasyonist sonuçlarını ve sürdürülebilirliğini değerlendireceğim.

FİNANSAL ÇEVRİMLER VE DIŞ FİNANSMAN KISITI

Bu kısımda finansal çevrimleri bir de dış kaynak kısıtı çerçevesinden inceleyeceğiz. **Şekil 4.1** dış kaynak kısıtını Dış Borç-GSYH oranı üzerinden incelemeye alıyor. İncelediğimiz dönem içerisinde bu değişkenin hareketleri üzerinden gözlemleyebildiğimiz çevrimleri **Tablo 4.3**'te özetledim.

Tablo 4.3
Dış Borç Çevrimleri

Dönem	Karakter	Süre	Başlangıç Seviyesi	Bitiş Seviyesi	Boyut
2002 2.Ç - 2005 4.Ç	Daralma	14 Çeyrek	%60	%35	%25
2005 4.Ç - 2019 2.Ç	Genişleme	55 Çeyrek	%35	%58	%23
2019 2.Ç - 2020 1.Ç	Daralma	4 Çeyrek	%58	%54	%4
2020 1.Ç - 2020 4.Ç	Genişleme	4 Çeyrek	%54	%60	%6
2020 4.Ç -	Daralma	?	%60	%57 (2021 3.Ç)	

Bu çevrimlerden ilki, 2002 yılının 2. çeyreğinde başlayan ve 2005 yılının son çeyreğinde son bulan 14 çeyrek süren ve dış borç oranında sert bir düşüşe tekabül eden daralma çevrimi. Bu çevrim, yukarıda bahsettiğimiz 64 çeyrek süren uzun genişleyici finansal çevrimle aynı tarihte başlamaktadır. Bu çevrim 2005 yılında sonlanmış ve yerini 2019 yılının 2. çeyreğine kadar sürecek genişleyici bir çevrime bırakmıştır. Dikkat edilecek olursa bu ikinci borç çevrimi, Yazgan (2020)'de de öngörüldüğü gibi, büyük finansal çevrimin bitiş tarihinden (2018 3.Ç) sonra sonlanmıştır. Bu özellik 2. çevrimi takip eden 3. ve 4. borç dalgalanmaları için de geçerlidir (bkz. **Tablo 4.2**). Kredi çevrimi borç çevriminden önce genişlemeye başlamış, ondan önce sonlanmıştır, yani dış borç çevrimi, finansal çevrimi gecikmeli takip etmektedir. Dış borç ve kredi çevrimleri arasındaki bu gecikmeli senkronizasyon anlaşılabilir. Ancak birinci borç çevriminin bir istisna teşkil ettiği açık. **Tablo 4.2** ve **Tablo 4.3**'ü karşılaştıracak olursak, birinci borç çevrimindeki daralmaya rağmen finansal çevrim genişlemeye devam etmiştir. Bu nedenle birinci borç çevrimini içeren dönemi daha detaylı inceleyeceğim.

2002 2.Ç-2005 2.Ç Dış Borç Çevrimi: Daralan Dış Borç, Artan Kredi ve Artan Verimlilik

2002'nin 3. çeyreğinden 2005'in 2. çeyreğine uzanan 12 çeyrek uzunluğunda daraltıcı borç döngüsü, 2001 resesyonunu izleyen IMF destekli, Kemal Derviş yönetiminde yürütülen istikrar programı dönemine tekabül ediyor.

2001 krizini izleyen istikrar programı özellikle de kamu sektörü açısından ciddi bir borç azaltma süreci içermekteydi, bunun sonucunda da Dış Borç-GSYH oranı hızlı bir düşüş gösterdi. Bu düşüşün önemli bir payı kamu sektörüne dayanıyordu. 2002 3.Ç-2005 2.Ç arasında görülen borç çevriminde, dış borç içindeki kamu payı %67'den %55'e geriledi. Bu dönemde kamu (dış) borcu-GSYH oranı 39,2'den 20,1'e (%49 düşüş), özel (dış) borç-GSYH oranı ise 20,6'dan 15,5'e (%20 düşüş) gerilemiştir. Sonuç olarak özel sektörün kaldıracını daha az düşürdüğü borç çevrimindeki hızlı düşüşü kamu sektörünün sırtlandığı açıktır. Bu daralan Borç-GSYH dönemi boyunca Kredi-GSYH oranındaki genişlemenin sürdüğü dikkate alınacak olursa, özel sektörün bir yandan dış borç açısından ters kaldıraçlanırken diğer yandan iç kredi açısından kaldıraçlandığı ortadadır. Bu dönemde Türkiye ekonomisi, diğer yandan, yabancı sermaye akımlarıyla yükümlülük biriktirmiştir. Bankaların kredi genişlemesi sermaye akımlarıyla finanse edilirken, özel sektörün dış yükümlülüklerini azaltıp bankalara olan yükümlülüklerini artırdığını gözlemliyoruz. Ayrıca belirtmek gerekir ki bu sermaye akımları, ters dolarizasyonun da yardımıyla bu dönemde TL'nin reel olarak değerlenmesine yardımcı olmuş ve bu durumda dış borcun GSYH içindeki oranının düşmesine yardımcı olmuştur.

Ayrıca bu dönem GSYH büyümesi açısından da %7,7 ortalamayla Türkiye tarihinin en hızlı büyüme dönemlerinden biri olmuştur. Toplam faktör verimliliğinde de hızlı artışın olduğu bir dönem olmuştur (Atiyas ve Bakış, 2014; Atiyas ve Bakış, 2020; Acemoğlu ve Üçer, 2020). Bu dönem ayrıca, işgücünün düşük verimli tarım sektöründen görece yüksek verimli hizmetler ve sanayi sektörüne kaydığı bir yapısal değişim dönemi olmuştur. Bu yapısal değişim de, özellikle işgücü verimliliğinde önemli bir artışa neden olmuştur (Rodrik, 2010; Atiyas ve Bakış, 2014, 2015; Günçavdı ve Bayar, 2020).

Ayrıca belirtmek gerekir ki, bu dönem Türkiye tarihinin en başarılı dezenflasyon dönemine denk gelmektedir; enflasyon 2001 yılındaki %68 düzeylerinden 2005 yılında %7,7'ye gerilemiştir. Enflasyonun bu belirgin düşüşünde TL'nin reel değer kazanımı önemli bir rol oynamıştır (bkz. Benlialper ve Cömert, 2015).[11]

TL'nin reel değerlenmesine rağmen bu dönem, süregiden yapısal değişime paralel olarak sanayileşme sürecinin derinleştiği bir dönem olmuştur. Sanayileşmenin ölçülerinden biri olan

11 Benlialper ve Cömert (2015), 2002-2008 dönemine odaklanan çalışmalarında, bu dönemde Türk Lirası'nın değerlenmesine hoşgörülü davranılırken, değer kaybına Türkiye Merkez Bankası tarafından agresif tepkiler verildiğini belirtmişlerdir. Türk üretiminin ithal girdilere bağımlılığı nedeniyle, döviz kurundaki değer kaybının bir geçiş mekanizması aracılığıyla enflasyonist hale geldiği iyi bilinmektedir. Ayrıca, para birimindeki değer kaybının güveni sarsması, enflasyon beklentilerini kötüleştirmesi ve değer kaybı-enflasyon sarmalına yol açma potansiyeli olması, sanırım Merkez Bankası'nın bu yönde tercih kullanmasında rol oynamıştır.

toplam istihdam içindeki imalat sanayii payı, bu dönemde önemli artışlar sergilemiştir (bkz. Günçavdı ve Bayar, 2020). Diğer yandan, verimlilik artışının bir sonucu olarak TL'nin reel değerlenmesi, ihracatın ne miktar ne de kalite açısından sıçrama kaydetmesine engel olamamıştır. Türkiye'nin mal ihracatı ve dünya ihracatı içindeki payı ciddi artış kaydederken teknolojik ürün açısından da iyileşme sergilenmiştir (Acemoğlu ve Üçer, 2020).

Bu oldukça başarılı ekonomik performansın arkasında ne olabilirdi? Acemoğlu ve Üçer (2015; 2020) bu dönemde uygulanan kurumsal reformların bu performansın en önemli belirleyeni olduğunu öne sürdü. Kurumsal gelişmenin yanı sıra, uygulanan sıkı maliye politikası ve kamunun net dış borç yükünü hızlı bir şekilde azaltması, hem enflasyonun hızlı bir biçimde gerilemesine hem de TL'ye olan güvenin artarak tersine dolarizasyonun gerçekleşmesine yol açtı. 2002 yılında %55 olan yabancı para cinsinden mevduatların toplam mevduatlar içindeki payı %34'e düştü.[12] Sermaye girişleriyle de desteklenen tersine dolarizasyon, bu dönemde TL'nin daha da değer kazanmasına ve dolayısıyla enflasyonun kontrol alınmasına yardımcı oldu. Enflasyonun düşmesi ise bu döngüyü daha da kuvvetlendirdi.

Bu dönem ayrıca artan kredi genişlemesine paralel olarak, enflasyonist olmayan bir büyümenin de nasıl olabileceğine işaret ediyor. Verimlilik artışlarının yanı sıra, kredi genişlemesinin enflasyonist olmamasının ana koşulu, sermaye akımlarıyla destekleniyor olması. Çünkü büyüme iç talep kaynaklı ve cari işlemler açıklarıyla beraber kendini gösteriyor. Bu dönemde, her ne kadar verimlilik artışı ihracat artışıyla beraber gidiyor olsa da, değerli TL nedeniyle ithalattaki artış, fiyat dezavantajı nedeniyle sadece verimlilik artışına yaslanmak zorunda olan ihracatın çok üzerinde kalıyor. Böyle bir durumda TL'nin değerlenmesi enflasyonu kontrol eden ana etken olarak ortaya çıkıyor. Dış kaynak girişinin açık olduğu bir dönemde, kredi artışı değerli TL nedeniyle enflasyonist olmuyor. Ancak daha sonraki dönemlerde izleyeceğimiz gibi, sermaye akımları kesildiğinde oluşan kredi artışı enflasyonist etkilerini gösteriyor. Kredi artışının enflasyonist etkilerine supap olabilecek değerli TL olmadığı için TL'nin değer kaybı enflasyon-devalüasyon sarmalına doğru gidebiliyor. Bunun en açık örneğini 2019 4.Ç-2020 3.Ç ve 2021 3.Ç sonrası dönemde genişleyici kredi dalgalarında gözlemledik. Bu dönemler, sermaye hareketleriyle desteklenmeyen kredi genişlemesinin TL'yi nasıl hızlı bir değer kaybına ve enflasyonda yükselişe götürdüğünün açık örnekleri olarak karşımızda durmaktadır.

2005 4.Ç-2019 2.Ç Borç Çevrimi: Artan Dış Borç, Artan Kredi ve Azalan Verimlilik

Başarılı bir borç azaltma dönemini inceledikten sonra, şimdi dikkatimizi 2006'dan sonraki döneme yöneltiyoruz. Bu dönem 2018-2019'a kadar süren uzun kredi ve borç döngülerine ve dola-

12 Bu oran, aşağıda göstereceğimiz gibi, Türkiye ekonomisinin önemli dönüm noktalarından olan 2013 yılına kadar %28 seviyesine düşmüş, sonrasında ise artmaya başlamıştır.

yısıyla hem kredi hem de borçta kaldıraç kullanma dönemlerine tekabül ediyor. Bu başlıkta, bu uzun genişleme döngüleri sırasında meydana gelen makroekonomik gelişmelere genel bir bakış sunuyorum.

Bu döngülerin her ikisi de 2008 küresel mali krizini içermektedir. Bu krizi izleyen 2008 4.Ç-2009 3.Ç resesyonu, son dönemdeki resesyonların en büyüğü olmasına rağmen, burada ele alınan finansal oranlar üzerindeki etkisi sınırlı kalmıştır. Diğer bir deyişle, durgunluk genişleyici borç ve kredi döngülerinde bir kesintiye neden olmadı. İki oran da, özellikle kredi-GSYH oranı söz konusu olduğunda, bazı küçük düzeltmelerden sonra artmaya devam etti. Kredi oranındaki bu artış eğilimine bağlı olarak, durgunluğu hızlı bir toparlanma izledi ve büyüme aniden hızlandı. Bu hızlı toparlanmayı takip eden 2010 ve 2011 yıllarında elde edilen rekor yüksek büyüme oranları, kredilerdeki büyük artışa bağlı olarak gerçekleşti.

Bu kredi genişlemesi, büyük ölçüde gelişmiş ekonomilerdeki muazzam genişletici para politikalarını takiben gelişmekte olan piyasalara sermaye akımlarının hız kazanmasıyla ilgiliydi. Başkaya vd. (2017) ve Giovanni vd. (2017), 2008 küresel mali krizinden sonra Türkiye'ye sermaye girişlerinin reel borçlanma maliyetlerini nasıl düşürdüğünü ve kredi genişlemesini nasıl ateşlediğini gösteriyor (ayrıca bkz. Günçavdı ve Bayar, 2020). Bu süre zarfında, ekonomi rekor düzeyde yüksek cari açıklar ve dış borç artışı yaşadı.

2012'nin 3. çeyreğinde büyüme hızı düşmeye başlasa da kredi kaynaklı büyüme, bazı dalgalanmalara rağmen 2018'in 3. çeyreğine kadar devam etti. Bu noktada, 2010 ve 2011 yıllarında hızlanan kredi büyümesine ve cari açığın keskin bir şekilde genişlemesine yanıt olarak tasarlanan bir ekonomi politikası değişikliğinden bahsetmekte fayda var. 2011 yılının sonlarına doğru, ekonomi yönetimi, sermaye akımlarındaki artışın etkilerini nötralize etmeye, kredi artışlarını sınırlamaya ve aşırı ısınan ekonomiyi soğutmaya yönelik politikalara odaklandı. Temel amaç, ekonominin olumsuz dış finansal şoklara karşı direncini artırmak ve ani duruşlar (net sermaye akışlarında ters yönde haraketler) sonucunda oluşan yükseliş-çöküş döngülerini önlemekti.

Para politikası kademeli olarak yeniden tasarlandı ve finansal istikrara odaklanan ve aşırı kredi büyümesini sınırlayan makro ihtiyati bir politika yaklaşımı hâkim olmaya başladı (Kara, 2012, 2016a, 2016b). Genişleyen cari açık ve kredilerdeki artış temel endişeler olduğundan, makro ihtiyati politika, kredi ve cari açığı aynı anda kontrol altına almaya odaklandı. Politika yapıcılar, öncelikle cari açıkla yakın ilişkisi olduğunu düşündükleri hanehalkı kredilerini kısıtlamaya odaklandılar. Özel şirketlere verilen krediler, cari açıkla bağlantısı daha zayıf göründüğü için daha az önemli görüldü (Kara, 2016a, s.131). Bu makro ihtiyati tedbirler ne kadar etkiliydi? Tedbirler cari açığı azaltmak ve ekonomiyi bir ölçüde yavaşlatmak açısından etkili olsa da, **Şekil 4.1**'den izlenebileceği gibi, bu çalışmada kullanılan kredi-GSYH değişkenini etkilemiş görünmüyor.

Türkiye'nin ekonomik büyümesi hemen her zaman büyük ölçüde iç talep (tüketim) tarafından yönlendirildi ve dış talep hiçbir zaman büyümenin itici gücü olmadı. Bu tespit 2002-2005 dönemi için doğru olduğu gibi, büyük finansal çevrimin ikinci yarısını ele alan 2006-2018

dönemi için daha da geçerlidir. Yatırımlar sanayiden (veya ticarete konu olan sektörlerden) hizmet sektörüne (veya ticarete konu olmayan sektörlere, yani çıktıları başka ülkelerde satılmayan sektörlere) yönlendirilmiştir. Krediye dayalı büyümenin ikinci döneminde ekonomi daha fazla hizmet sektörü odaklı hale geldi. Büyük inşaat/altyapı projeleri gibi ticarete konu olmayan sektörler, yatırımdan daha büyük pay alır hale geldiler. İmalat sektörüne atfedilebilen toplam istihdamın payı ve diğer bazı sanayileşme önlemleri 2008'den bu yana istikrarlı bir şekilde düştü (bkz. Günçavdı ve Bayar, 2020). Atiyas ve Bakış (2020) ile Acemoğlu ve Üçer (2020) tarafından gösterildiği gibi, toplam faktör verimliliği büyüme sağlamayı durdurdu ve ihracatın teknoloji içeriği gibi bazı gelişme göstergeleri bozulmaya başladı.

Sonuç olarak büyük kredi çevriminin, yükselen borç çevrimine tekabül eden ikinci yarısı (2005 sonrası), bir önceki döneme göre daha dalgalı bir seyir izlemesine rağmen büyüme oranının ortalamada yüksek kaldığı, hızlı kredi genişlemesine ve iç talebe dayalı büyümenin sürdüğü bir dönem oldu. Bu dönem hem sermaye girişleri açısından hem de dış borç göstergeleri açısından destekleyici bir dönem oldu. Değerli TL bu dönemde de 2013 başlarına kadar varlığını sürdürmeye bu sayede devam edebildi, enflasyon da bu şekilde kontrol altında kaldı. 2013 sonrası değerli TL döneminin sonuna gelmiş bulunuyoruz (bkz. **Şekil 4.5**).

2005 4.Ç-2019 2.Ç borç çevrimi büyük finansal çevrimden 3 çeyrek sonra sonlandı. Büyük finansal çevrim ise döviz kuru şoku sonucunda gelen bir resesyonla sonuçlanmıştı. TL'nin ani değer kaybını takip eden durgunlukta, hem dış borcun TL cinsinden değeri yükseldiği hem de GSYH düştüğü için artan borç-GSYH oranının görülmesi ve bu oranın düşüşünün kredi-GSYH düşüşünü gecikmeli takip etmesi normaldir. Bu, diğer resesyonlarda da gördüğümüz tipik bir olgudur.[13]

FİNANSAL ÇEVRİMLERE SEKTÖREL BAKIŞ

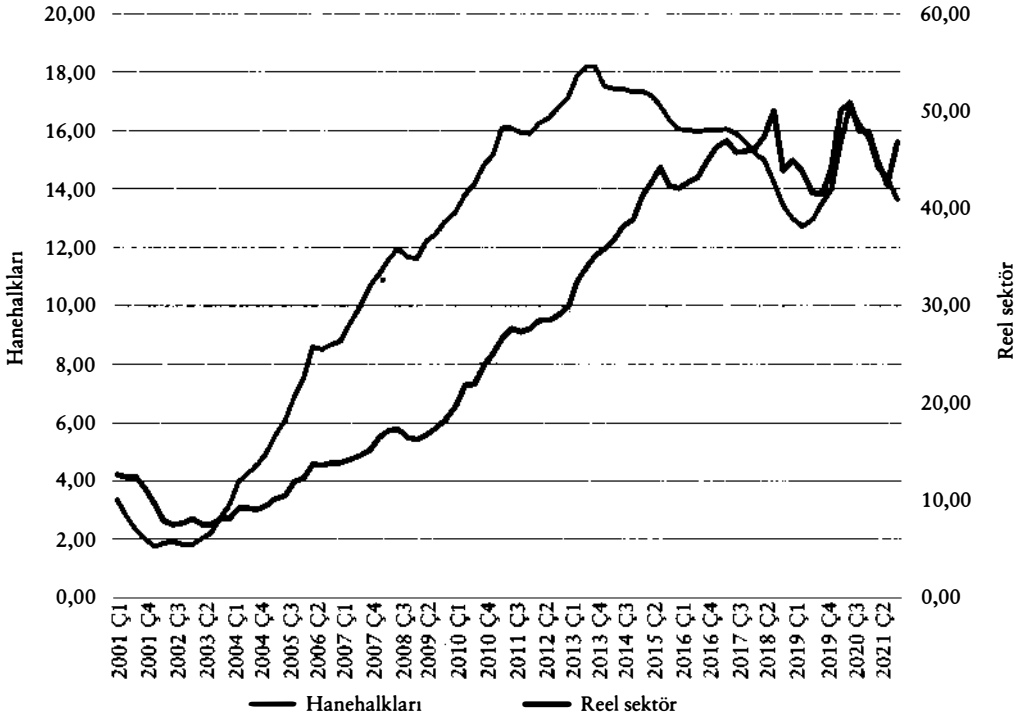
Yukarıdaki analizde kullanılan Dış Borç-GSYH oranı, hem özel hem de kamu olmak üzere tüm sektörlerin dış borç yükümlülüklerini kapsarken, kredi-GSYH oranı hesaplamasına, yalnızca hanehalkı ve reel sektör firmalarından oluşan, finansal olmayan özel sektör dahil edilmiştir. Kredi değişkenini hanehalkı ve reel sektör firmaları olarak ayrıştırmak da mümkün. **Şekil 4.2** hanehalkları ve reel sektör firmaları bazında ayrı ayrı kredi-GSYH oranını göstermekte.

Kredi-GSYH oranları açısından hanehalkları ve firmalar arasında yüksek seviye farkları bulunmakta (bu nedenle **Şekil 4.2** iki değişkeni farklı eksenlere yerleştirmiştir). Hanehalkları şirketlere oranla çok daha düşük kredi oranlarına sahip. Ayrıca, değişkenlerin birbirlerinden farklı dinamiklere sahip olduğu da **Şekil 4.2**'den açıkça görünüyor. Dikkat edilecek olursa, **Şekil 4.1**'de gösterilen tüm özel finansal olmayan kredi-GSYH oranının hareketi ile reel sektör kredi-GSYH oranının hareketi birbirleriyle uyumlu. Dolayısıyla, **Şekil 4.1**'de gösterilen genel finansal çevrim dinamiklerinin, genel olarak firmalar tarafından belirlendiği sonucuna varabiliriz.

---

13 Benzer bir biçimde 2002 2.Ç-2005 4.Ç döneminde borç-GSYH oranındaki keskin düşüş, kısmen Türk Lirası'nın değerlenmesiyle açıklanabilir.

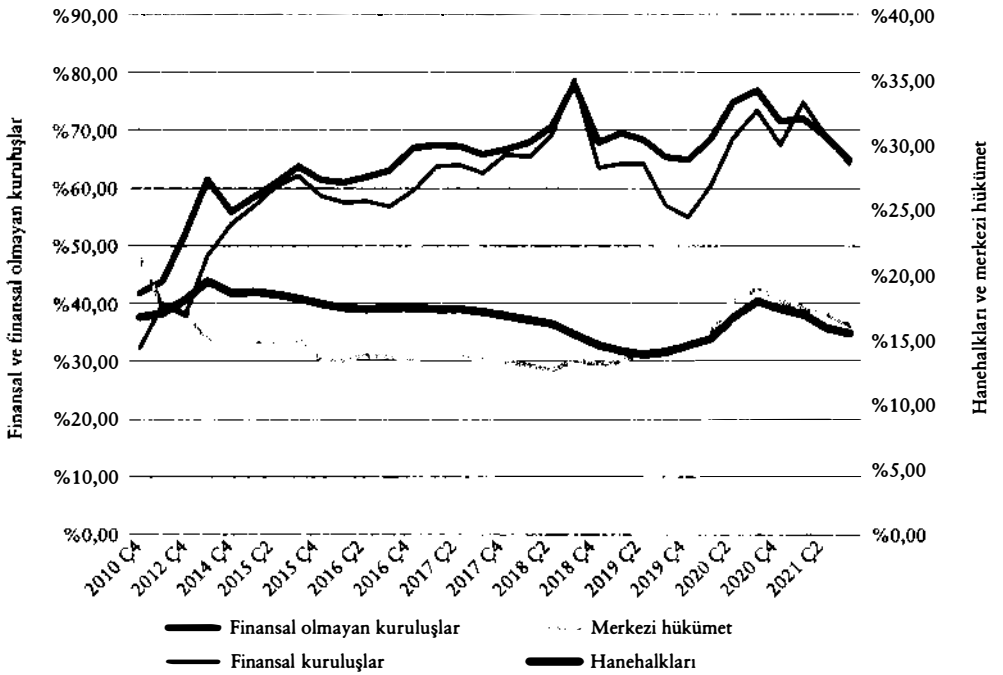
Şekil 4.2
Kredi-GSYH Oranları



Şekil 4.2'den görülebileceği gibi firmalar için, genişleyen büyük finansal çevrim 2018'in 3. çeyreğine kadar devam ederken hanehalkları çok daha önceden, 2013'ün 3. çeyreğinde büyük finansal çevrimin genişleme evresini terk ederek kredi rasyolarını düşürmeye başladılar. Peki, hanehalkları kredi kısıtlamasına neden firmalardan çok daha önce maruz kaldılar? Cevap, bir önceki başlıkta tartışılan 2011 yılında uygulanan makro ihtiyati politikalarda yatmaktadır. Belirtildiği gibi, ekonomi yönetimi tüketici kredilerinde aşırı borçlanmayı sınırlandırmaya yönelik tedbirlere öncelik vermiştir. Kaldıraç azaltma davranışının zamanlamasındaki farklılık, bu önlemlerin, firmaları kısıtlamadan hanehalklarının kredilerini kısıtlamada başarılı olduğunu göstermektedir.

Öte yandan, 2018 resesyonu sonrasındaki daralmadan sonra firmalar için 2019'un 4. çeyreğinde başlayan genişlemenin, hanehalkları için iki çeyrek kadar daha erken başladığını, ama yine de firmalarla beraber 2020'nin 3. çeyreğinde sönümlenip tekrar daralmaya geçtiğini gözlemliyoruz. Dikkat çeken diğer bir husus ise 2021'in 4. çeyreğinde başlayan yeniden genişlemeye hanehalklarının katılmamasıdır.

Şekil 4.3
Sektörler Bazında Borç-GSYH Oranları



Finansal çevrim boyunca ekonomik aktörlerin bilanço hareketlerini sektörel perspektifte incelemek için, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası tarafından sağlanan ve belirli sektörlerin borçluluk düzeyini gösteren başka bir veri setini ele alacağım. "Finansal Hesaplar" olarak adlandırılan bu veri seti, merkezi devlet, finansal kuruşlar, finansal olmayan kuruluşlar ve hanehalkı sektörleri için, sektörlerin toplam borcunu (yani, kullanılan kredilerin ve ihraç edilen borçlanma senetlerinin toplamını) göstermektedir. **Şekil 4.3**, dört sektörün borç-GSYH oranını göstermektedir.

Bu verilerin de kredi değişkeni üzerinden yapılan analizin sonuçlarını desteklediğini söyleyebiliriz. Finansal ve finansal olmayan kuruluşların borç çevrimleri, kredi çevrimleriyle uyumlu bir gelişim gösteriyor.[14] Ayrıca, bu veriler de haneler için borç azaltmanın 2018'in 3. çeyreğinden çok önce başladığını ve resesyon sonrası daralmayı takiben, firmalardan daha önce hareketlendiğini gösteriyor. Merkezi hükümet ise hanehalklarıyla uyumlu bir grafik sergiliyor.

Sonuç olarak bu iki veri setini de kullanarak, finansal çevrimlerin ana karakterinin reel sektör firmaları tarafından belirlendiği, hanehalkı borçluluk düzeyinin ise, 2000'li yıllardan bu yana önemli artış kaydetmesine rağmen hâlâ finansal çevrimi belirlemekten uzak olduğu sonucuna varabiliriz.

14 Bu veri seti 2021'in 4. çeyrek verisini kapsamadığından son çeyrekteki kredi genişlemesini henüz gözlemleyemiyoruz.

DÖVİZ KURU ŞOKLARI, ENFLASYON VE FİNANSAL ÇEVRİMLER

Ağustos 2018'de Türkiye ekonomisi, ABD ile Türkiye arasındaki diplomatik anlaşmazlığın tetiklediği ciddi bir döviz kuru şoku yaşadı. 31 Temmuz tarihinde TL/USD kuru günlük ortalamaya göre yaklaşık 4,9 idi. Ancak 13 Ağustos'ta 1 USD 6,89 Türk Lirası değerindeydi ve iki haftadan kısa bir sürede TL yüzde 40 değer kaybetti. Ayrıca, gün içi rakamlara göre, o gün bir süre için 7,2 civarında kaldı ve bir günde yüzde 20'ye varan bir sıçrama kaydetti.

Şok, ABD ile Türkiye arasında, casusluk iddiaları nedeniyle Türkiye tarafından gözaltına alınan ABD vatandaşı bir rahiple ilgili diplomatik anlaşmazlıktan kaynaklandı. Mali piyasaların tepkisi, konuyu, uzun zamandır müttefik ve dost olan iki ülke arasındaki geçici bir anlaşmazlık olarak algılamadıklarını, daha çok ilişkileri kalıcı olarak zedeleme potansiyeli olan ciddi bir sorun olarak gördüklerini gösterdi. ABD-Türkiye ilişkilerinde yapısal bir değişim korkusu ve finansal piyasalar için beklenen sonuçları, tüketici ve yatırımcı güveninde ani bir düşüşe neden oldu. Yabancı para yükümlülüğü yüksek olan özel sektör için büyük bir negatif şok oluştu. Ekonomi, tam da bu çeyrekte, hemen resesyona girdi.

Bu ani ve keskin TL değer kaybı, enflasyonda ani bir yükselişe neden oldu,[15] üstelik bu yükseliş zayıflayan iç talebe ve ekonominin resesyona girmesine rağmen, kur yükselişine bağlı maliyet artışları nedeniyle kalıcı oldu. Enflasyon, ancak resesyonun etkisiyle 2019'un 1. çeyreğinden sonra düşmeye başladı. Ancak resesyondan hızla çıkmak istediği için, ekonomi yönetimi, kamu ve (aktif rasyosu aracılığıyla) özel bankaları zorlayarak, 2019'un son çeyreğinde ciddi bir kredi genişlemesine öncelik verdi. Bu kredi genişlemesi süresince, düşmekte olan enflasyon görünümünü bozmamak için kur, 6,85 düzeylerinde tutulmaya çalışıldı. Bu ise rezervlerde çok hızlı bir erime sayesinde mümkün olabildi. Nitekim daha fazla rezerv eriterek TL'nin değer kaybını engellemek mümkün olmadığında, TL hızla değer kaybetti ve 2020'nin 3. çeyreğinde, ekonomi yeni bir kur şokuyla karşı karşıya kaldı. USD/TL 8,5 düzeylerine hızla yükseldi.

Bu kur şoku 2018'dekine oranla daha az sert oldu. Ayrıca resesyon boyunca ters kaldıraçlanan firmaların bilançolarını dış yükümlülük açısından rahatlattıklarını ve ekonominin genelde bu şoku daha rahat içselleştirebildiğini söylemek mümkün. Ek olarak pandemi koşullarında oluşan dış talep artışının şokun etkilerini hafifletmekte etkin olduğu belirtilebilir. Ancak bu şokun ekonomi üzerinde çok daha belirleyici bir etkisi oldu. Enflasyon, bu defa kalıcı olmak üzere yeniden yükselişe geçti.

Diğer yandan 128 milyar dolar gibi ciddi bir rezerv erimesinin yansımaları, ekonomi bürokrasisinde ciddi bir değişimle sonuçlandı. Bu şoku takiben, yeni Hazine bakanı ve Merkez Bankası başkanı görevlerine başladılar ve kredi genişlemesi dalgası, yerini yeni bir kredi daralmasına bıraktı. USD/TL, 7 TL düzeylerine doğru tekrar geri çekilmeye başlamıştı. Bu sıkılaşma dönemi kur üzerinde tam meyvelerini vermeye başlamışken Mart 2021 tarihinde Merkez Bankası başkanı bir kez daha görevinden alındı. TL yeniden hızla değer kaybetmeye başladı ve 1

15 Ancak TL'nin değer kaybının ve enflasyondaki artışın daha önceden başladığını belirtmeliyim.

Amerikan doları 8,5 TL düzeyine geldi. Merkez Bankası'nın yeni yönetimi artan faizleri hemen değiştirmedi, bu sayede TL'nin değer kaybedişi hız kesti ama 8,5 TL düzeyinden de geri çekilmedi, hatta artan bir trendde değer kaybetmeye yavaş da olsa devam etti. Bu dalgalanma ve birbiri ardına gelen yönetim değişikliklerinin yükselttiği risk primi nedeniyle, faiz değişmemiş olsa dahi, kurun bu seyri anlaşılabilirdi.

Bahsettiğimiz son sıkılaştırma (politika faiz artışı) sonrası kur düşüşü çok kısa sürdüğü için, enflasyon düşme eğilimine girmedi. Ancak yükselen faizler yeni yönetim tarafından korunduğu için ciddi bir kıpırdama da göstermedi, hatta 2021 yıl sonu için enflasyonda belli bir düşüş beklentisi bir süre korundu. Bu ortamda, değişiklik sonrası Merkez Bankası ilk faiz indirimini 2021'in 3. çeyreğinin sonunda, Eylül ayında gerçekleştirdi. Kredi daralması yerini bir kez daha kredi genişlemesine bıraktı. **Tablo 4.1**'den de takip edilebileceği gibi 2021 yılı son çeyreğinde kredi-GSYH oranı yeniden %61 düzeyine yükseldi.

Diğer yandan, 2021 yılı Eylül ayındaki faiz indirimi döviz piyasasında da çok sert bir şoka neden oldu. Bu seferki şokun boyutları 2018'dekinden de sertti. TL'nin değer kaybı çok kısa süreler içerisinde %100'ü aştı. TL'nin hızlı değer kaybı bir süre KKM aracılığıyla kontrol altına alınabilmiş olsa da enflasyonist etkisi çok sert oldu ve enflasyonu kısa sürede %50'nin üzerine taşıdı. 2022 yılında Rusya-Ukrayna savaşı ve yükselen enerji fiyatlarının da etkisiyle, enflasyon buradan yükselmeye devam etti ve kontrolden çıktı.

KREDİ ORANLARI: ULUSLARARASI KARŞILAŞTIRMALAR VE REEL DÖVİZ KURU

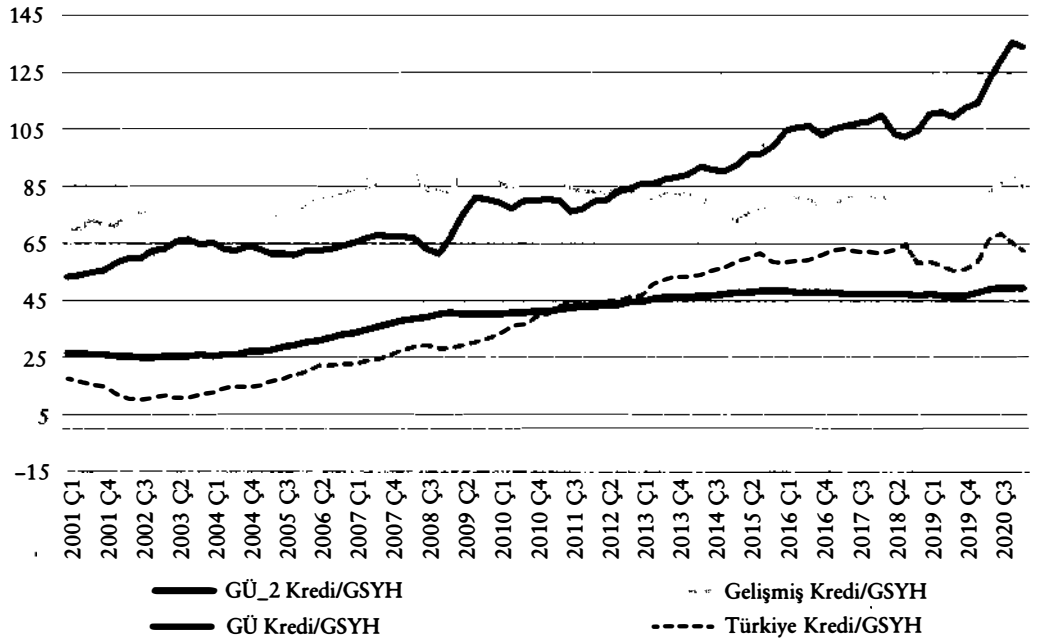
Bu bölümde incelenen kredi genişlemesini benzer ülkelerin verileriyle kıyaslayarak uluslararası düzeyde kredi genişlemesinin neresinde olduğumuzu sorgulayacağız. İlk karşılaştırmamızı gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ortalamalarıyla yapacağız.[16] **Şekil 4.4**'ten kredi-GSYH oranını bu iki ülke grubu için ayrı ayrı izleyebileceğimiz gibi, Türkiye'nin kredi genişlemesi her iki ülke ortalamalarının da altında. Özellikle de gelişmekte olan ülke ortalamalarının altında. Bunun nedeninin yukarıda detaylı analiz ettiğimiz dış kaynak kısıtında olduğu düşünülebilir. Gelişmiş ülkeler kendi paralarıyla borçlanabildikleri için, dış kaynak kısıtından önemli ölçüde bağımsız hareket edebiliyorlar. Gelişmekte olan ülkeler için ise aynı şeyi söylemek mümkün değil.

Bu durumda gelişmekte olan ülkeleri dış kaynak açısından kendi içlerinde sınıflama yoluna gideceğim. Türkiye gibi, dış kaynak kısıtının etkin olacağı bir gelişmekte olan ülkeler grubu bulabilmek için, yüksek cari fazlalar vermeleri nedeniyle Çin, Singapur, Tayland, Malezya ve Şili'yi grubun dışına alacağım ve geri kalan grubu, GÜ_2 (Arjantin, Brezilya, Çekya, Endonezya, Hindistan, Güney Afrika, Kolombiya, Meksika, Rusya, Polonya) olarak adlandıracağım. Türkiye'nin kredi genişlemesi, bu yeni grubun ortalamasının, özellikle de 2013 yılından sonra, üzerinde kalmaktadır. Türkiye için 2013 yılı, kredi artışının dünyada benzer, dış kaynak ihtiyacı mevcut ülkelere nazaran daha yüksek tutulmaya başlandığı yıl olarak karşımıza çıkıyor.

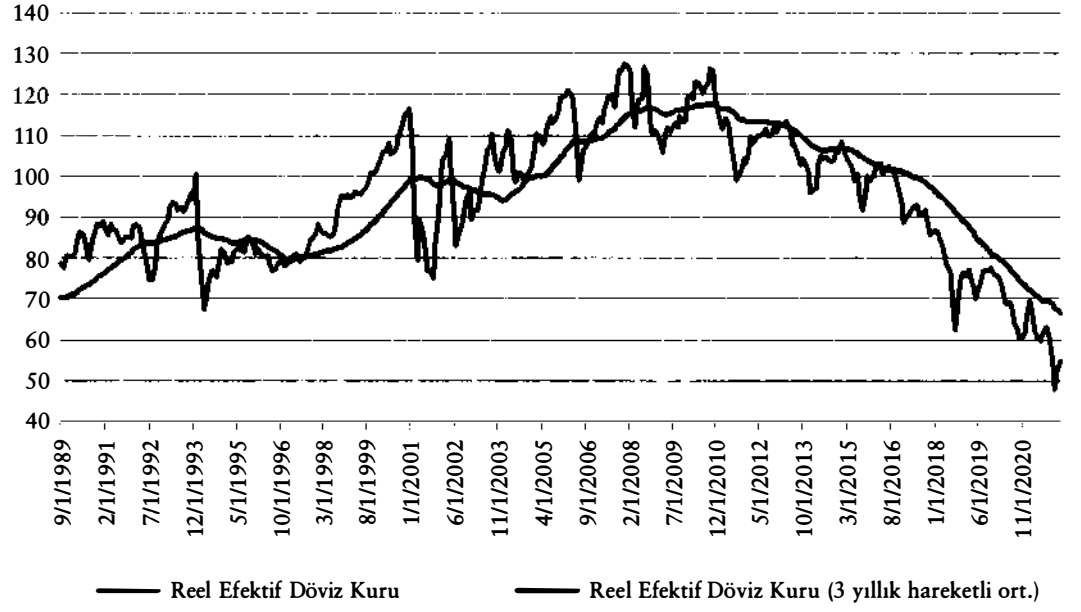
16 Bu analizde Bank of International Settlements (BIS) verilerini kullandım.

2013 yılı sonrası tüm gelişmekte olan ülkelere ve Türkiye'ye sermaye akımlarında 2009 kriz sonrası görülen iştahın azalmaya başladığı bir dönem oldu. Bunun sonucu olarak, dış tahdit altında hareket eden, benzer gelişmekte olan ülkeler kredi hacmini daraltırken, Türkiye kredi hacmini daraltmadı. Bunun anlamı, ekonominin dış kaynak kısıtının zorlanmaya başlamasıdır. Güçlü kredi artışı ve yüksek büyüme sürdürülmek istenirken, sermaye girişi olmayınca TL'nin değer kaybı kaçınılmaz oldu. Bunun etkisini reel kur üzerinde net olarak görüyoruz. **Şekil 4.5** 2013 yılını reel kur endeksinin TL bazında değer kaybetmeye başladığı yıl olarak karşımıza çıkarıyor. 2013 yılı, ayrıca, 2010 yılından bu yana çok yüksek miktarlara ulaşan sermaye akımlarının bir kırılma yaşadığı yıla tekabül ediyor. 2012 yılında, makro ihtiyati tedbirler aracılığıyla kredi hızını kesmeye yönelik politikanın bir sonucu olarak sermaye akımlarında bir azalma gözlemlendi. Ama esas yavaşlamanın başladığı dönem 2013 yılı sonrası oldu. Bunun etkisini reel kur üzerinde hemen görmeye başlıyoruz. Bu dönemden sonra reel kur endeksi **Şekil 4.5**'te gördüğümüz gibi sürekli değer kaybeden bir trende girmiş durumda. Bunun manası, enflasyonun kur artışının gerisinde kalarak reel kuru ve bir sonraki kısımda detaylı analiz edeceğimiz gibi göreli fiyatları değiştirmeye başlamış olması.

Şekil 4.4
Uluslararası Karşılaştırmalar



Şekil 4.5
Reel Efektif Döviz Kuru



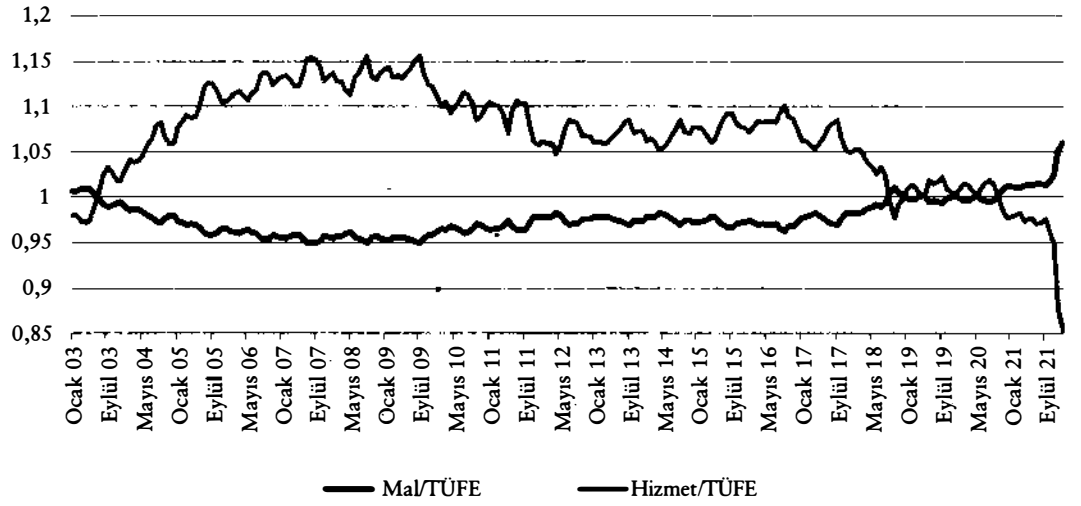
ENFLASYON-DEVALÜASYON VE REKABETÇİLİK

Bu bölümde kur şoklarıyla kontrolden çıkan enflasyonun karakterini analiz edeceğiz. Yukarıda değindiğimiz gibi enflasyon, kur şoklarıyla tetiklenen, genelde maliyet karakterli bir enflasyon. Ancak talep tarafından da destekleniyor, maliyet şoklarının etkilerinin, beklentileri bozarak kalıcı olmasına neden oluyor. Ancak son dönemde yaşanan enflasyonun başka bir özelliği de söz konusu. **Şekil 4.5** reel kurun, 2018 sonrası, yukarıda anlattığımız üç döviz şoku sonrası TL'nin Türkiye tarihinin (eldeki veriler ışığında) en düşük değerine gelmiş olduğunu gösteriyor. Özellikle, 2018 sonrası reel kurdaki bu değişimin göreli fiyat açısından nasıl bir değişime tekabül ettiğini bu başlıkta göstereceğiz.

2018 sonrası kur şoklarıyla tetiklenen enflasyonun en önemli özelliği, tüm fiyatlara aynı oranda yansımaması ve bu nedenle göreli fiyatlar üzerinde ciddi bir değişime sebep olması. **Şekil 4.6,** bu etkiyi mal ve hizmet grupları üzerinden inceliyor.

Şekil 4.6, mal ve hizmet fiyat endekslerinin (manşet) TÜFE'ye oranlarını gösteriyor. Bu oranların değişimi farklı mal gruplarının genel enflasyona göre nasıl hareket ettiğini gösteriyor. Örneğin, mal (hizmetler) fiyat endeksinin TÜFE'ye oranı küçülüyorsa bu mal (hizmet) enflasyonunun, genel enflasyonun altında kaldığını, aksi durumda da (yani oran yükseliyorsa) mal (hizmet) enflasyonunun genel enflasyondan fazla olduğunu gösterir. Bu oranların yatay hareket

Şekil 4.6
Göreli Fiyat Düzeyleri



ediyor olması, o dönemde mal gruplarının enflasyonlarının (TÜFE'den) farklılaşmadığı anlamına gelir.

Şekil 4.6'dan görüldüğü üzere, **Şekil 4.5**'te gözlemlediğimiz 2013 sonrası değer kazanan reel kur, Mal/TÜFE ve Hizmet/TÜFE arasındaki farkı açmış, yani göreli fiyatların değişmesine neden olmuş. Bu dönemde, kur değer kazanır ve hizmet fiyatları enflasyonun üzerinde yükselirken, mal fiyatları manşet enflasyonun aşağısında kalmış ve göreli fiyatlar hizmetler lehine değişmiştir. Ancak 2013 yılında başlayan TL'nin değer kaybı ilk başta Mal/TÜFE ve Hizmet/TÜFE'nin arasındaki farkı çok etkilememişe benziyor. Yani reel kur değer kaybederken, göreli fiyatlar üzerindeki etki sınırlı kalmış. Ancak 2018 ve sonrasındaki kur şoklarının göreli fiyatlar üzerindeki etkisi, özellikle de son kur şokundan sonraki açılma çok çarpıcı.

SONUÇ

Türkiye ekonomisi bir yol ayrımında mı? Cevabım evet. Türkiye ekonomisi zaten 2018 finansal çevriminin bir resesyonla sonlanmasından bu yana bu yol ayrımında. Bu yol ayrımının gerektirdiği dönüşümü yapmamak ve hâlâ hızlı büyümeye devam edebilmek için krediyi genişleterek ekonomiyi hızlı büyüme patikasından ayırmak istemiyor. Ancak bu yeni kredi genişlemesini destekleyecek dış kaynak girişi olmadığı için döviz kuru çok sert sıçramalarla değer kaybediyor ve enflasyon yükseliyor.

Bunun sonucunda oluşan enflasyon ise göreli fiyatlarda çok çarpıcı değişimlere neden oluyor. **Şekil 4.6**'da gördüğümüz, son dönemdeki mal fiyatları lehine olan açılmanın kalıcı ol-

ması çok zor gözüküyor. Bu denli çarpıcı bir biçimde değişen fiyat yapısındaki değişikliğin kalıcı olması için, üretim yapısının da buna uygun olarak kalıcı şekilde değişmesi gerekir. Böyle bir değişiklik ise ekonomide önemli bir dönüşüme tekabül eder. 2021 yılında görülen ihracat artışının bu ekonomik dönüşümün ilk adımı olup olmadığı tartışmalıdır. Henüz ihracata dayalı sektörlerde böyle bir dönüşümü destekler ciddi bir yatırım artışı gözlemlenmemiştir. Ayrıca 2021'deki ihracat artışının talep etkisinden ibaret olup olmadığı da açık değildir. Kaldı ki, bu dönem ciddi değer yitiren TL'ye rağmen, ihracatçılar ihracat fiyatlarında değişikliğe gitmemişler (bkz. Somçağ, 2022), yani gerçekleşen ihracat artışını döviz cinsinden sabit fiyatlar üzerinden gerçekleştirmişlerdir, ki bu, yukarıda bahsettiğimiz talep etkisiyle de tutarlıdır. Bu nedenle kur artışlarının, enflasyonu ve ihracatçı şirketlerin kârlarını, göreli fiyatları ve dolayısıyla, gelir dağılımını ciddi biçimde değiştirici etkileri olmuştur ama rekabetçi devalüasyon anlamında bir etkisi olmamıştır denilebilir.

Diğer bir olasılık, önümüzdeki dönemde, yeni bir kur şoku oluşmayacağı varsayımı altında, hizmet fiyatlarının hareketlenmesi, mal fiyatlarının ise kur çıpasıyla enflasyonun altında seyrederek göreli fiyat farkını tersine döndürmesidir. Bu, bir faiz artışı söz konusu olmadığı sürece, mevcut kur korumalı mevduat sisteminin kuru frenlemeyi sürdürmesiyle olabilirdi ki bunun gerçekleşmediğini, kurun son dönemde 2022 yılı başından bu yana oluşan enflasyon farkını ortadan kaldıracak şekilde değer kaybettiğini görüyoruz.

Mevcut durumda, Rusya-Ukrayna savaşının etkisiyle artan enerji faturası değer kaybeden TL'nin ithalatı kısmasını da gölgelemekte ve ihracatın ithalatı karşılama oranını düşürmektedir. Cari açık giderek artmaktadır. Cari işlemlerin pozitife dönme şansı çok azaltmıştır. Kur korumalı sistemin başarısı ise kritik bir biçimde cari işlemler dengesinin fazla vermesini gerektirmektedir. Bu koşullar altında ve %50 negatif faiz düzeyinde, kur korumalı mevduatın kurun yükselmesini engellemesi çok zor gözükmektedir.

Hızla artan enflasyonun, gelir bölüşümü üzerinde çarpıcı etkileri olmuştur. Ücretlerin GSYH içindeki payı gerilerken %50'lere ulaşan negatif reel faiz de, reel gelirlerini ve servetlerini enflasyondan koruyamayanlardan kredi kullanan firmalara doğru gelir aktarımı mekanizmasına dönüşmektedir. Bu noktada enflasyonun gelir dağılımını bu şekilde daha ne kadar bozmaya devam edebileceği sorusu gündeme gelmektedir. Kritik unsur, ücretlerin de enflasyonu takip ederek 2022 yılı içinde artıp artmayacağıdır. Eğer ücretler de enflasyona endekslenirse enflasyon çok yüksek düzeylere tırmanabilir. Büyümenin de bu belirsizlik altında düşeceği açıktır.

Kaynakça

Acemoğlu, D. ve Üçer, M. (2015). The Ups and Downs of Turkish Growth, 2002-2015: Political Dynamics, the European Union and the Institutional Slide. *The Search for Europe: Contrasting Approaches* içinde. BBVA Open Mind Press.

Acemoğlu, D. ve Üçer, M. (2020). High-Quality Versus Low-Quality Growth in Turkey: Causes and Consequences. Akat, A. S. ve Gürsel, S. (Ed.) *Turkish Economy at the Crossroads: Facing the Challenges Ahead* içinde. Singapur: World Scientific Publishing. 37-89.

Adrian, T., Crump, R. ve Moench, E. (2013). Pricing the term structure with linear regressions. *Journal of Financial Economics* 110 (1), 110-138.

Akar, C. (2016). Analyzing the Synchronization between the Financial and Business Cycles in Turkey. *Journal of Reviews on Global Economics* 5, 25-35.

Akat, A. S. ve Yazgan, M. E. (2012). Observations on Turkey's Recent Economic Performance. Atlantic Economic Journal 41 (1), 1-27.

Alioğulları, Z. H., Başkaya Y. S., Bulut, Y. E. ve Kılınç, M. (2015). Türkiye'de Tüketici ve Ticari Kredilerin Cari Açıkla İlişkisi. CBT Research Notes in Economics 1519, Research and Monetary Policy Department, Central Bank of the Republic of Turkey.

Atiyas, İ. ve Bakış, O. (2014). Aggregate and Sectoral TFP Growth in Turkey: A Growth-Accounting Exercise. İktisat İşletme ve Finans 29, 9-36.

Atiyas, İ. ve Bakış, O. (2015). Structural Change and Industrial Policy in Turkey. *Emerging Markets Finance and Trade* 51 (6), 1209-1229.

Atiyas, İ. ve Bakış, O. (2020). Productivity, Reallocation, and Structural Change: An Assessment. Akat, A. S. ve Gürsel, S. (Ed.) *Turkish Economy at the Crossroads: Facing the Challenges Ahead* içinde. Singapur: World Scientific Publishing. 91-122.

Baskaya, Y. S. Giovanni, J., Kalemli-Özcan, Ş., Peydro, J. L., ve Ulu, M. F. (2017). Capital flows and the international credit channel. *Journal of International Economics* 108, 15-22.

Benlialper, A. ve Cömert, H. (2015). Implicit asymmetric exchange rate peg under inflation targeting regimes: the case of Turkey. *Cambridge Journal of Economics* 40 (6), 1553-1580.

Borio, C., Drehmann, M. ve Xia, D. (2018, Aralık) The financial cycle and recession risk. *BIS Quarterly Review*, 59-71.

Claessens, S., Kose, M. A. ve Terrones, M. E. (2011). Financial Cycles: What? How? When? *IMF Working Paper* 11/76.

Claessens, S., Kose, M. A. ve Terrones, M. E. (2012). How do Business and Financial Cycles Interact? *Journal of International Economics* 87 (1), 178-190.

Drehmann, M., Borio, C. ve Tsatsaronis, K. (2012). Characterizing the financial cycle: don't lose sight of the medium term! *BIS Working Papers*, no 380.

Eğilmez, M. (2020). Aktif Rasyosu Nedir? https://www.mahfiegilmez.com/2020/04/aktif-rasyosu.html adresinden erişilmiştir.

Giovanni, J., Baskaya, Y. S, Kalemli-Özcan, Ş. ve Ulu M. F. (2017). International Spillovers and Local Credit Cycles. *NBER WP* No: 23149.

Günçavdı, Ö. ve Bayar, A. A. (2020). Structural Transformation and Income Distribution in Turkey. Akat, A. S. ve Gürsel, S. (Ed.) *Turkish Economy at the Crossroads: Facing the Challenges Ahead* içinde. Singapur: World Scientific Publishing. 153-209.

Harding, D. ve Pagan, A. (2012) Dissecting the cycle: a methodological investigation. *Journal of Monetary Economics* 49 (2), 365-381.

Jorda, O., Schularick, M. ve Taylor A. (2011). Financial Crises, Credit Booms, and External Imbalances: 140 Years of Lessons. *IMF Economic Review* 59 (2), 340-378.

Kara, H. (2012). Küresel Kriz Sonrası Para Politikası. İktisat İşletme ve Finans 27 (315), 9-36.

Kara, H. (2016a) Turkey's experience with macroprudential policy. *BIS Papers* No: 86.

Kara, H. (2016b). A brief assessment of turkey's macroprudential policy approach: 2011-2015, *Central Bank Review* 16 (3), 85-92.

Kütük, S., Hacıhasanoğlu, Y. S. ve Binici, M. (2017). Are financial cycles deviating from business cycles in Turkey? *Financial Markets*, Central Bank of the Republic of Turkey.

Lombardi, M., Madhusudan, M. ve Shim, I. (2017). The real effects of household debt in the short and long run. *BIS Working Papers*, no 607.

Mian, A., Sufi, A. ve Verner, E. (2017) Household debt and business cycles worldwide. *The Quarterly Journal of Economics* 132 (4), 1755-1817.

Minsky, H. P. (1977). The Financial Instability Hypothesis: An Interpretation of Keynes and an Alternative to "Standard" Theory. *Nebraska Journal of Economics and Business* 16 (1), 5-16.

Modugno, M., Soybilgen, B. ve Yazgan, E. (2016). Nowcasting Turkish GDP and News Decomposition. *International Journal of Forecasting* 32 (4), 1369-1384.

Reinhard, C. M. ve Rogoff, K. S. (2011). From Financial Crash to Debt Crisis. *American Economic Review* 101 (5), 1676-1706.

Rodrik, D. (2010). *Structural Transformation and Economic Development.* Ankara: TEPAV.

Runstler, G. (2016). How distinct are financial cycles from business cycles? *European Central Bank Research Bulletin* No: 26.

Schularick, M. ve Taylor, A. M. (2012). Credit Booms Gone Bust: Monetary Policy, Leverage Cycles, and Financial Crises, 1870-2008. *American Economic Review* 102 (2): 1029-1061.

Somçağ, S. (2022, 28 Ocak). Devalüasyon Rekabet Gücümüzü Artırmadı. *Cumhuriyet.*

Soybilgen, B. ve Yazgan, E. (2016). Simditahmin.Com'un Türkiye GSYH Büyüme Oranları İçin Tahmin Performansı. İktisat ve Toplum (4), 64-71.

Soybilgen, B. ve Yazgan, E. (2018). Nowcasting the New Turkish GDP. *Economics Bulletin* 38 (2), 1083-1089.

Werner, R. A. (2016). A Lost Century in Economics: Three Theories of Banking and the Conclusive Evidence. *International Review of Financial Analysis* 46, 361-379.

Yavuz, C. ve Yazgan, M. E. (2021). What Drives Emerging Markets Yield Curves and Term Premia? Yayıma hazırlanan makale.

Yazgan, M. E. (2020). Financial Cycles of the Turkish Economy: How Will It End This Time?. Akat, A. S. ve Gürsel, S. (Ed.) *Turkish Economy at The Crossroads: Facing the Challenges Ahead* içinde, Singapur: Scientific World Publishing, 123-152.

5

Türkiye'nin Enflasyon Tercihleri*

Refet S. Gürkaynak, Burçin Kısacıkoğlu
Sang Seok Lee, Alp Şimşek

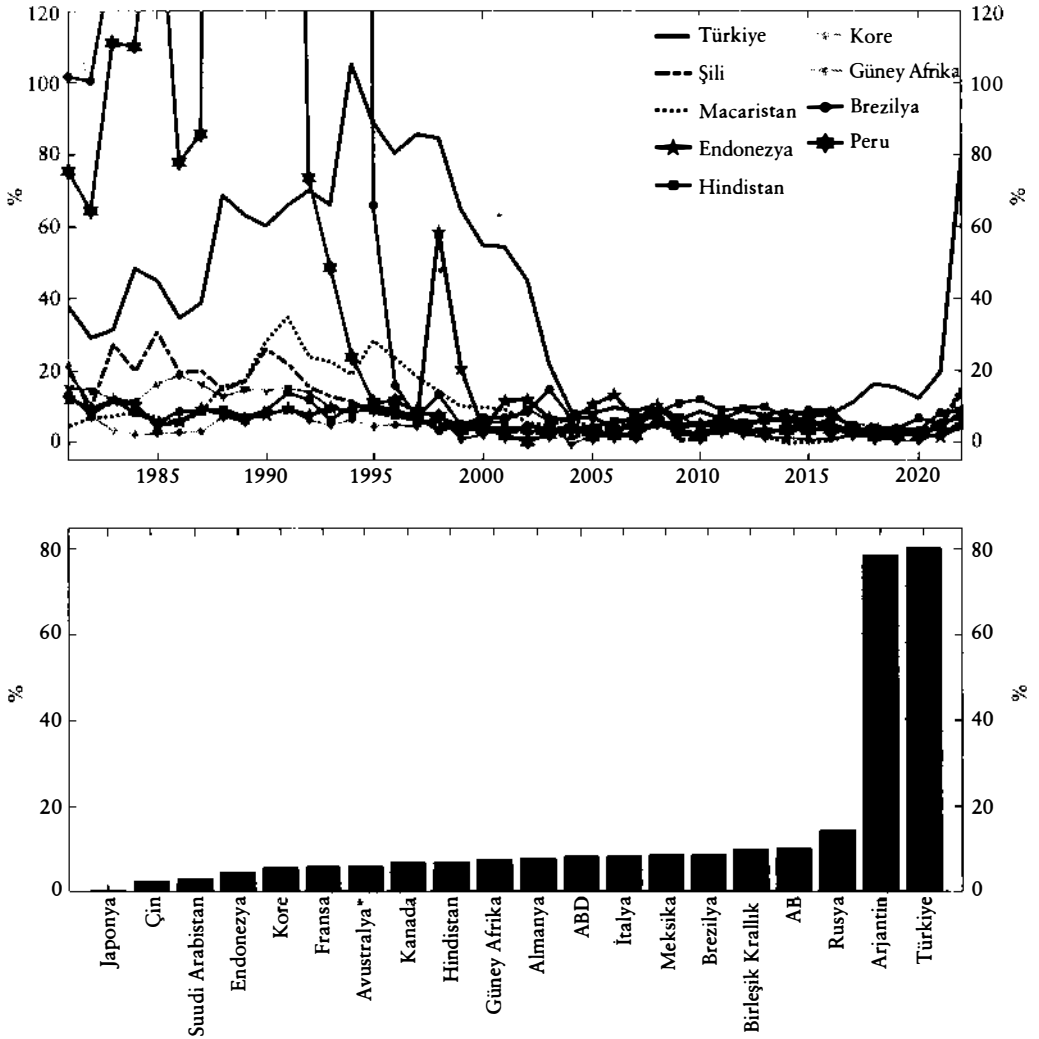
GİRİŞ

Enflasyon Türkiye'nin uzun dönemli sorunu. 1980-90'larda buna "bütün gelişmekte olan ülkelerdeki gibi" diyebiliyorduk. Bu artık doğru değil. Türkiye düzeyinde enflasyon sorunu olan (gelişmekte olsun ya da olmasın) çok az ülke var. **Şekil 5.1** bu vakıayı gösteriyor. Türkiye 1990'larda diğer gelişmekte olan ülkeler gibi yüksek enflasyonlu iken 21. yüzyıl başında yine diğer gelişmekte olan ülkeler gibi enflasyonunu düşürmüştür. Ancak 2010 civarında, uluslararası mali kriz sonrasında, diğer gelişmekte olan ülkelerde enflasyon durağan iken Türkiye'de yükselmeye başlamıştır. Bu grafikte not etmeye değer üç husus vardır: (1) Türkiye'de dezenflasyon diğer gelişmekte olan ülkelere paralel tezahür etmiştir, (2) enflasyonun diğer gelişmekte olan ülkelerden farklılaşması, daha yüksek seyretmeye başlaması, yakın geçmişimizdeki 2018 ve 2021'deki şoklardan çok önce başlamıştır ve (3) enflasyon 2018'den başlayarak ve 2021'de kuvvetle kendini göstererek 1990'lardakine benzer düzey ve dinamikler göstermektedir.

Bu makale yukarıda arz ettiğimiz üç vakıayı elimizdeki makroiktisadi düşünsel araçlarla açıkladıktan sonra kuvvetli ve kalıcı bir dezenflasyonun nasıl mümkün olabileceğine dair aynı çerçeveyi kullanarak fikir yürütmek amacındadır. Ne oluyor da Türkiye'de enflasyon daima sorun oluyor? Bunun cevabının Türkiye'ye "olan" bir şey değil, Türkiye'nin iktisat politikası kararları olduğunu, dolayısıyla yüksek enflasyonun bir tercih olduğunu görüyoruz. Hangi tercihlerin sonucunun enflasyon olduğunu, bunların zaman içinde nasıl değiştiğini, bize enflasyonun dışsal etkilerin değil ülke içindeki tercihlerin sonucu olduğunu düşündürenin ne olduğunu ve bu ışıkta dezenflasyonun nasıl mümkün olabileceğini tartışacağız.

(*) Bu makale dört yazarın eşit ve ortak katkılarını yansıtmaktadır. Yazarlar araştırma destekleri için Bilkent Üniversitesi İktisat Bölümü öğrencileri Ali Arıkazan, Mahmut İpek ve Senem Turan'a teşekkür ederler.

Şekil 5.1
Türkiye ve Diğer Ülkelerde Enflasyon



Not: Üstteki panel Dünya Bankası'ndan alınan verilerle oluşturulmuştur. Alttaki paneldeki veriler ilgili ülkelerin Ağustos 2022'deki yıllık enflasyonlarını göstermektedir. Verilerin kaynağı ülkelerin istatistik kurumlarıdır.
*Avustralya verisi Haziran 2022'deki yıllık enflasyonu göstermektedir.

Türkiye kendi tercihleri ve kararlarıyla yüksek enflasyonlu olduğu gibi, bu tercihleri değiştirerek, başka kararlarla düşük enflasyonlu bir ülke olabilir. Ancak, bu bir fizik deneyi değil. Enflasyon insan davranışıyla ortaya çıkıyor ve insan davranışını etkilemek kolay olmayabiliyor. Önümüzdeki dönemde uygulanabilecek doğru politikaları görebilmek için de geçmişte hangi hatalarla enflasyonun yükseldiğini ve hangi tercihlerle düştüğünü çalışmak gerekiyor.

Bu bölümde önce geniş ve uzun bir iktisat yazınına dayanan enflasyon belirleme mekanizmasını teknik dile girmeden anlatarak teorik bir çerçeve çizeceğiz. Ardından bu çerçeveyi dönemlere ayırdığımız enflasyon dinamiklerini anlamak için kullanacağız. Bu şekilde enflasyon her yükseldiğinde bu yükselişin aynı nedenle olmadığını, ancak bu nedenleri gruplamanın da zor olmadığını göreceğiz.

Aynı anlatı, Türkiye'deki enflasyonun anlaşılmaz, kendine has, hiçbir yerdekine benzemeyen bir olgu olmadığını, anlaşılır mekanizmalar ile iktisat politikası tercihleri ve enflasyon sonuçları arasında bağ kurmanın gayet kolay olduğunu da gösteriyor. Bu bağ, hangi iktisat politikası tercihlerinin kalıcı bir dezenflasyonu ima ettiğini de gösterdiği için iktisat politikası reçetesi yazmayı da mümkün hale getiriyor. Makalenin son kısmında böyle bir dezenflasyon reçetesi sunacağız.

Bu reçetenin ciddi bir merkez bankası kurumsal yapısı ve güvenilir merkez bankacıları işaret etmesi şaşırtıcı değil. Ancak bu kendi başına yeterli de değil. Maliye politikası ve finansal istikrar baskısının da diğer iktisat politikası araçlarıyla dengelenip Merkez Bankası'nın (MB) işini yapabilir hale getirilmesi bir ön şart. Şu anda Merkez Bankası kuvvetli bir dezenflasyonu kendi başına gerçekleştirmeye kadir değil. Kalıcı, kuvvetli bir dezenflasyonun, mümkün olduğunca düşük bir maliyetle yaşanabilmesi için Merkez Bankası'nda ve diğer kurumlarda nasıl bir politika setinin hayata geçirilmesi gerektiği hakkındaki tartışmaya katkıda bulunmak bu makalenin önemli amaçlarından biri.

TEORİK ÇERÇEVE

Enflasyon ülkedeki ortalama fiyat düzeyinin yükselmesi. Enflasyonun düşük olduğu yerlerde, ortalama fiyat hareketlerinin göreli fiyatların değişmesinden –bazı fiyatların artıp bunun ortalamaya etki etmesinden– olup olmadığını anlamak önemli ama aynı zamanda zor da olabiliyor (Reis ve Watson, 2010). Ancak Türkiye gibi enflasyonun daima yüksek olduğu yerlerde bu kaygılar ikincil öneme sahip. Türkiye'de yaşanılanın fiyatlardaki genel artış olduğu, "saf" enflasyonla uğraşıldığı açık. Bu nedenle göreli fiyatları göz ardı ederek enflasyonu homojen bir fiyatlama mekanizması üzerinden düşünmek mümkün.

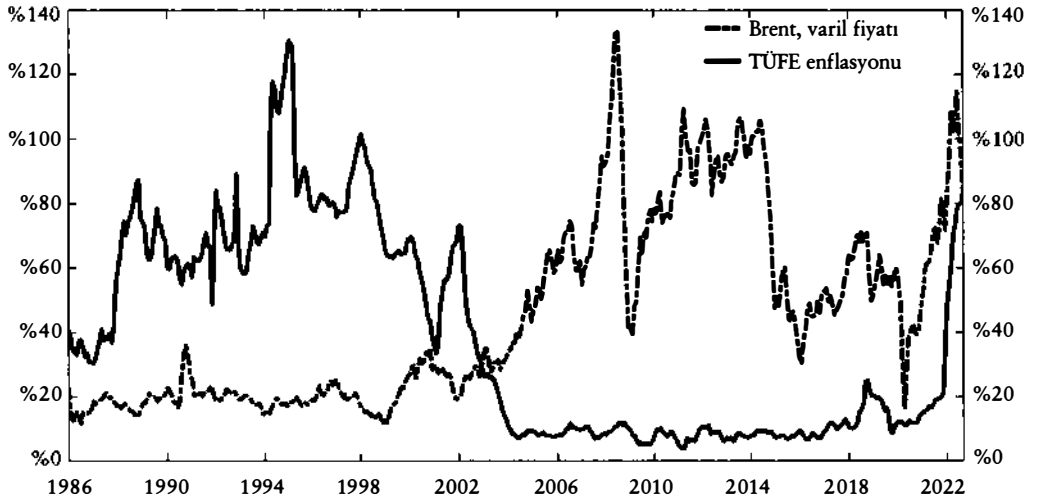
Fiyatlar genellikle bir piyasa mekanizmasıyla belirleniyor. Her yerde olduğu gibi, Türkiye'de de fiyatı doğrudan kamu tarafından belirlenen ürünler mevcut. Ancak hem kamu da nihayetinde bir tür arz-talep dengesi gözettiği için hem de bu tür ürünlerin sayısı az olduğu için temel fiyat dinamiklerini bir tür piyasa mekanizmasının belirlediğini söylemek mümkün. Bu gözlem, hükümetlerin piyasalara müdahale etmedikleri anlamına gelmiyor, sadece bu müdahalelerin ge-

nelde doğrudan fiyat belirlemek yerine üretim ve talebe etki edip piyasa fiyatını etkileme şeklinde olduğunu söylüyor.

Şu halde, piyasa fiyatlarını neyin belirlediğini anlamak gerekiyor. Bunun kolay cevabı arz ve talep. Arza göre nispeten yüksek talep, kapasite üstü üretime sebep olduğu için üretim maliyetlerini artırarak enflasyona yol açar. Ancak üreticilerin her dönem fiyatlarını değiştiremedikleri ya da değiştirmeyi çeşitli nedenlerle maliyetli buldukları durumlarda sadece güncel arz ve talep değil, gelecekte beklenen arz ve talep de fiyatlama davranışını etkiler. Fiyatını iki dönemde bir değiştiren bir satıcı, bugün fiyat belirlerken bu fiyatın yarın da geçerli olacağını bilerek yarın genel fiyat düzeyinin ne olacağını, o fiyat düzeyinde kendi ürününün göreli fiyatının ne olacağını, bunun beklediği talep koşullarında ne kadar satışa denk geleceğini, beklediği üretim maliyetleriyle o fiyattan bu kadar üretim yapıp yapmamak istediğini de düşünecektir. Bu, yarın beklenen enflasyonun da bugünkü fiyatlama davranışına etki etmesi, dolayısıyla enflasyon ile beklenen enflasyon arasında bir bağ olması anlamına gelir. Bu ve başka nedenlerle enflasyon beklentileri de enflasyon dinamiklerinin önemli bir bileşenidir.

Enflasyonu anlamak için arz koşullarını, talep koşullarını ve (arz ve talebe etki eden) beklenen enflasyonu anlamak gerektiğini görüyoruz. Kısa vadede arz koşulları genelde dışsal faktörlerle belirlenir ve enflasyona kısa süreli etki yapar. Ekonominin üretim kapasitesi bellidir. Arz şokları (örneğin enerji maliyetleri, ambargolar) arzı ve üretim maliyetlerini değiştirse de bunların enflasyonu uzun süreli etkilemelerini genelde beklemeyiz. Arz şokunun genel kabul gören örneklerinden biri olan petrol fiyatları ile enflasyon arasında **Şekil 5.2**'de gösterilen ilişki, petrol fiyatının

Şekil 5.2
Türkiye'de Enflasyon ve Petrol Fiyatı



Veri Kaynağı: ABD Enerji Bilgi Yönetim İdaresi (EIA), TÜİK.

Türkiye'de enflasyonun yükselişini de düşüşünü de kendi başına açıklamadığını gösteriyor. Uzun dönemde arz koşullarını ekonominin bazı temel değişkenleri, mesela yatırım hızı, işgücüne katılma oranı, beşeri sermaye ve üretkenlik belirliyor. Bunlar günden güne, yıldan yıla hızlı değişen büyüklükler değiller. Refah bakımından çok önemli olmakla birlikte yıllık enflasyonu anlamak için uzun dönemli arz dinamiklerini çalışmak gerekmiyor. Arz şoklarını düşünmek genellikle yeterli.

Arz ya da başka herhangi bir şokun kendi başına kalıcı enflasyonu açıklamayacağını da görmek önemli. Petrol fiyatları iki katına çıksa bunun enerji fiyatları, üretim ve taşıma maliyetleri üzerinden büyük bir fiyat düzeyi etkisi olacağı aşikâr. Fiyatlar yeni düzeylerine ulaşırken enflasyon ortaya çıkar. Ancak petrol fiyatlarının iki katına çıkmasıyla uyumlu yeni fiyatlar oluşunca genel fiyat düzeyinin artışı duracaktır. Bunun nedeni, petrol fiyatlarının düşüşe geçmesi değil, artık artmıyor olmasıdır. Petrol fiyatlarının fiyat düzeyini tekrar artırması için bir petrol fiyatı şoku daha gerekir. Bu olabilir ancak bunun da enflasyon etkisi, yeni petrol fiyatıyla uyumlu fiyatlar oluşana kadar sürer. Bu tür şokların devamlı (orta vadeyi etkiler şekilde) olması şok tanımını ihlal eder. Türkiye'deki gibi on yıllar süren yüksek enflasyon dönemlerini anlamak için sistemik değişkenlere ve politikalara bakmanın elzem olduğunu görüyoruz. Diğer türlüsü enflasyonu son kertede kötü şansla açıklamak anlamına gelir. Kötü şansın neden hep bu ülkeyi bulduğu ve nasıl olup da on yıllarca kötü şanslı olunduğunu tatminkâr şekilde anlatmanın bir yolu da yok.

Yavaş değişen kalıcı arz koşullarının aksine, talep koşulları hem hızlı değişebiliyor hem de iktisat politikasına hassas. Örneğin bankacılık sektörünün sorun yaşayıp kredileri kısması ya da ucuz fonlama bulup kredileri artırması talebi etkiler. Hükümet harcamalarının artışı da doğrudan talebi artırır. Merkez bankaları da faizler ve diğer politika araçlarıyla talebi kontrol etmeye çalışırlar. Bu talep hareketleri hem kısa vadede makroekonomik faaliyeti hem de enflasyonu anlamamızı sağlar. Bir bankacılık krizi olduğu zaman ülkelerdeki üretim kapasitesi –fabrikalar, çalışabilen insanlar—bir anda azalmıyor ancak talep azaldığı için üretimin de azaldığını, fabrikaların atıl, insanların işsiz olduklarını görüyoruz. Kapasiteye göre düşük üretim de maliyetleri ve enflasyonu düşürme yönünde etki yapar.[1] Tam tersi, kredi genişlemesi olduğu zaman ya da hükümet harcamaları ani şekilde arttığı zaman üretim geçici olarak artar. Fakat kapasite fazla değişmediği için kapasite üstü üretim, maliyetleri ve enflasyonu artırır. Yıldan yıla ya da daha yüksek frekanslı iktisadi dalgalanmaları ve enflasyonu anlamak için talep koşullarının dalgalanmasının daha önemli olduğu, bizim de katıldığımız genel bir kanı.[2] Enflasyonu çalışmak için kullandığımız standart modeller de bu nedenle talep yönlü modeller.

1 Eğer banka krizi ile beraber ödemeler dengesi ve kur krizi de yaşanıyorsa ekonomik faaliyet azalırken enflasyonun arttığı da gözlenebilir. Ödemeler dengesi krizleri Türkiye gibi ara malı ithalatı ile üretim yapan ülkeler için arz şoku olarak da düşünülebilir. Bu arz yönlü etki, krizin olduğu dönemde enflasyonu kısmen açıklamaya yardımcı olmakla birlikte sürekli enflasyonun açıklayıcısı olmak için yeterli değildir.

2 2021-2022'de birçok ülkede görülen enflasyon artışının kısmı nedenlerinin Rusya'nın Ukrayna'ya saldırmasıyla ortaya çıkan enerji fiyatı şoku ve pandemi sonrasında üretim zincirlerinin tekrar kurulamamasından kaynaklanan sorunlar olduğu açık. Her ikisi de arz şoku olan bu nedenlerin de önemli olabildiğini görüyoruz. Ancak Türkiye özelinde enflasyonun üç haneye dayanmış olması küresel arz şoklarının Türkiye'deki temel dinamik olmadığını gösteriyor. Yoksa burada enflasyon bu şoklardan çok önce yükselmeye başlamaz, düzeyi de dünya ortalamasının on katı olmazdı.

O zaman talebi neyin belirlediğini sormak gerekiyor. Tanımı gereği toplam talep, tüketim, yatırım, hükümet harcamaları ve net ihracatın toplamıdır. Bu alt başlıkların da değişik belirleyicileri var. Hükümet harcamaları siyasi kararlar (ancak memur maaşları, emeklilik ödemeleri gibi değiştirmesi kolay olmayan birçok kalemleri de mevcut); hane halkı ve şirketler ise tüketim ve yatırım kararlarını birçok değişkene bağlı olarak veriyorlar. Bunların arasında bizim için önemli olanlar gelir, fırsat maliyeti, fonlama imkânı ve beklentilerdir.

Gelir artınca talep de artar, ancak gelir üretimle arttığı için bu genelde kendi içinde enflasyonist değildir. Öte yandan fırsat maliyeti faizle artar ve talebi azaltır. Reel faiz, yüksek iken bugün harcama değil tasarruf etmenin getirisi daha yüksek olduğundan talebi dizginleyici etki yapar. Fonlama imkânı da talebi mekanik olarak etkiler. Aldığı borca daha düşük faiz ödeyen hanehalkının, faiz ödemesi az olduğu için artan gelirlerinin bir kısmıyla tüketimlerini artırması doğaldır. Benzer mekanizmalar yatırım için de geçerlidir.

Tüketim ve yatırımı etkileyen başka bir önemli faktör de beklentilerdir. Bugünkü gelir düşük bile olsa yarın yüksek gelirli olmayı bekleyen insanların bugün harcamalarını, yarının iyi olacağını düşünen şirketlerin de yatırımlarını artırmaları beklenir. Benzer şekilde yarın fiyatların daha yüksek olmasını, diğer ifadeyle enflasyonun yükselmesini bekleyen tüketicilerin bugünden alacaklarını almaları ve dolayısıyla bu beklentiyle talebi ve enflasyonu bugün yükseltmeleri de beklenir. Bu beklenti kanalı şirketlerin şimdiden gelecekte bekledikleri enflasyona göre fiyat belirlemelerinden farklı, beklentilere bu bakımdan da rol veren bir kanaldır.

Para ve kredi politikaları talebi genelde fırsat maliyeti, fonlama imkânı ve beklenti kanalları üzerinden etkiliyor. Merkez bankası kısa vadeli faizleri kontrol ederek fırsat maliyeti ve fonlama imkânını kontrol etmeye çalışır. Fakat bunun ötesinde merkez bankasının izlediği yol beklentileri de etkiler. Eğer para politikası bugün sıkı ise ancak ileride gevşemesi bekleniyorsa, beklentiye göre davranışlarını şekillendiren karar alıcıların ileride bekledikleri gevşek para politikasına bugün tepki vermeleri mümkündür.

İlerideki para politikasına ilişkin beklentilerin nasıl oluştuğu çok büyük bir yazının konusudur. Bu yazın merkez bankası güvenilirliğinin önemini beklentiler üzerindeki etkisi nedeniyle vurguluyor. Bu güvenilirliğin ortaya çıkması için merkez bankalarının ne yapmaya çalıştıklarının bilinmesi ve amaçlarına ulaşmaya kadir olduklarına inanılması gerekir. Bu da ancak merkez bankasının şeffaflığıyla sağlanabilir. "Beklenti çıpalaması" kavramı bu yazına aittir ve enflasyonu kontrol etmek için beklentileri kontrol etmenin önemini vurgular.

Burada çok faydalı bir kavramsal çerçeve, Leeper'ın (1991) maliye ve para politikasını birlikte analiz ettiği kuramdır. Leeper, bu iki politikanın kamunun bütçe kısıtıyla bağlı olduklarını söylüyor. Kamu iflas etmeyecekse bütçe dengesi ya maliye politikasıyla ya da para politikasıyla sağlanmak zorundadır. Bütçe dengesinin maliye politikasıyla sağlanması durumunda hükümet ayağını yorganına göre uzatıp zaman içinde harcamasını ve vergi gelirlerini denk tutar. Bu durumda para politikası fiyat istikrarı için kullanılabilir. Fakat bütçe dengesi maliye politikasıyla sağlanmıyorsa, yani hükümet yüksek harcama ve düşük vergiyle sürdürülemez açıklar yaratıyorsa (ve iflas tercih edilmiyorsa), bu açıkların para politikası tarafından borç monetizas-

yonuyla kapatılması gerekir. Bu durumda para politikası maliye politikasının açığını kapatmak zorunda olduğu için bir başka hedefin peşinden gidemez. Para politikası maliye politikasına tabi olduğu durumda artık fiyat istikrarı hedefine odaklanamayacağı, bütçe dengesini tesis etmek için fiyat düzeyi yükselmek zorunda kalacağı için er ya da geç enflasyona sebep olacağından beklenti kanalıyla enflasyon şimdiden yükselir.

Leeper'ın çerçevesinin anafikri para politikasının bir başka faktör tarafından baskılandığı için asıl işini yapamamasıdır. Baskılayan faktör Leeper'ın vurguladığı maliye politikası olabileceği gibi, finansal istikrar ve siyasi irade gibi başka etkenler de olabilir. Örneğin bankalar kırılgan durumdaysa merkez bankasının faiz artırması ekonomiyi yavaşlatıp bankaları zor durumda bırakacağı için mümkün olmayabilir. Siyasi irade de merkez bankasının faiz artırmasını –özellikle seçimlerden önce– engelleyebilir. Leeper'ın, maliye politikasını potansiyel kısıt olarak gören düşünsel çerçevesi, Türkiye'deki enflasyon dinamiklerinin birçok dönemini anlamamıza yardımcı olacak, ancak bazı dönemler için başka kaygıları da analize dâhil etmemiz gerekecek.

Şu hâlde, Türkiye'deki enflasyon tarihçesini anlayıp bundan sonrası için reçete yazmak için talep koşulları ve beklentileri analiz etmek gerektiğini, burada da maliye ve para politikalarının birincil önemde olduklarını görüyoruz. Bu anlayış ışığında enflasyonu dört dönemde inceleyeceğiz: Bunlar 2001 öncesi, 2001 dezenflasyonu, 2010 ile başlayan küresel kriz sonrası enflasyonun tekrar yükselişi ve 2018 sonrasında enflasyon dinamiklerinin 2001 öncesine benzemeye başlaması. Bu tecrübelerin hepsinin, diğer faktörlerin yanında, Merkez Bankası'nın işini yapmasına müsaade edilip edilmediğiyle yakından bağlantılı olduğunu, Merkez Bankası'nın asli görevini yapabildiği dönemlerde enflasyonun düştüğünü, maliye politikası, finansal istikrar ya da siyasi baskı saiklerinin kuvvetlendiği dönemlerde ise enflasyonun kontrol edilemediğini ortaya koyacağız. Ardından kalıcı dezenflasyonun hangi yöntemlerle mümkün olduğunu tartışmak mümkün olacak.

TÜRKİYE'DE ENFLASYON VE DEZENFLASYONUN KISA TARİHİ

2001 Öncesi

Türkiye'de 2001 öncesini incelemeye 1989'dan başlamak gerekiyor. 1989'da liranın konvertibilitesinin tesis edilmesiyle sermaye hesabı açılmış ve özel sektörün yurtdışından borçlanması mümkün hale gelmişti. Bu borçlanma bankalar üzerinden gerçekleşti. Bankalar için, Türkiye'nin risk primine rağmen görece düşük olan yabancı para faiziyle borçlanıp görece yüksek olan lira faiziyle borç vermek, lira hızla değer kaybetmediği sürece, kârlı bir işti. Döviz kurunun sabit[3] olduğu bu dönemde kur krizlerde devalüe oluyor, bu devalüasyonlar lira cinsinden alacakları döviz cinsinden borçlarını karşılamaya artık yetmeyen bankaları da krize sokuyordu. Yazında

3 Sabit kur sistemlerinde kurun düzeyinin sabit olmak zorunda olmadığını ancak kur düzeyinin devlet, genellikle de merkez bankaları, tarafından belirlendiğini ve hemen her zaman serbest piyasa olsaydı oluşacak kurdan farklı olduğunu hatırlayınız. Türkiye'de liranın yabancı paralar karşısında değeri sabit kur dönemlerinde enflasyonu kontrol etmek için daima lira değerli olacak şekilde belirlenmeye çalışılmıştır.

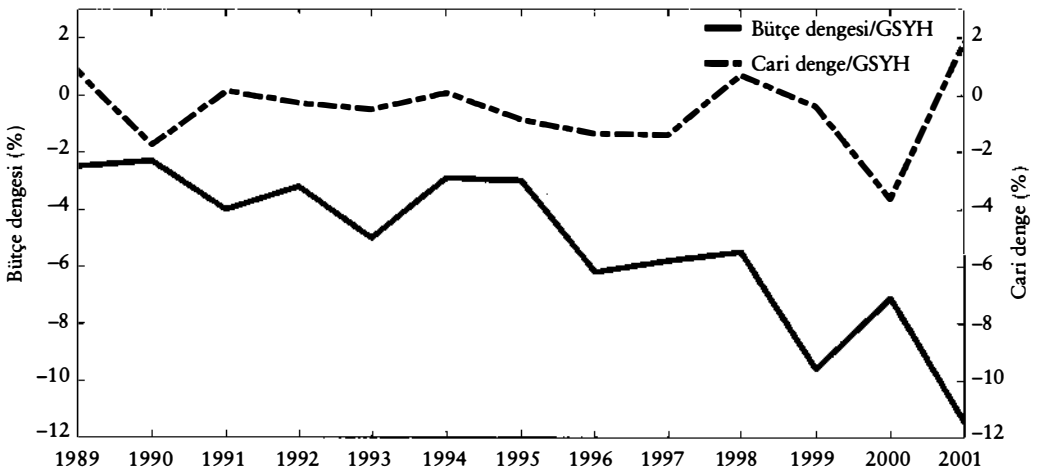
"ikiz kriz" (ödemeler dengesi ve bankacılık krizlerinin birlikte olması, Kaminsky ve Reinhart, 1999) diye bilinen bu vakıa, sermaye hesabını açmış hemen bütün gelişmekte olan ülkelerin aşina olduğu bir tecrübe idi.

Türkiye'de o dönemde dış borçlanmayı sürükleyen, kamunun bütçe açıklarıydı. **Şekil 5.3**'te görüldüğü üzere 2001 krizine kadar ülkenin toplam borçlanma ihtiyacı (cari açık) ile kamunun borçlanma ihtiyacı (bütçe açığı) birlikte hareket ediyordu. Bu dönemde bankaların kamuyu kuvvetle fonladıkları, özellikle 90'ların ikinci yarısında banka aktifleri içindeki kamu kâğıdı oranının artmış olduğu görülebilir (**Şekil 5.4**).

Bu dönemde, özellikle 1990'ların ilk yarısında, borcun MB eliyle açık şekilde monetize edildiğini ve bunun da enflasyonu artırdığını görüyoruz. **Şekil 5.5**'te görülen parasal büyüklükler ile enflasyon arasındaki ilişki bu gözlemle tutarlı olsa da kendi başına kuvvetli bir delil değildir; enflasyon yükseldiği zaman MB reel olarak para arzını sabit tutuyor olsa bile parasal büyüklükler içsel olarak artmak zorundadır. Ancak **Şekil 5.6**'da görülen Merkez Bankası avansı ve bunun geri ödenmiyor olması en açık tanımıyla monetizasyondur.

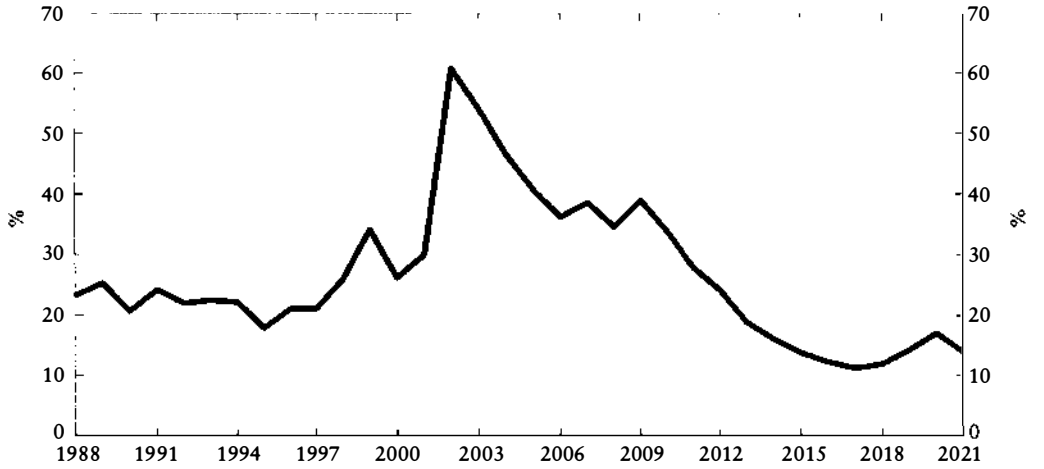
Merkez Bankası avansı Hazine'ye bir kolaylık olarak icat edilmiş, uzun zaman kullanılmış bir mekanizmadır. Hazine'nin harcaması düzenli (her ay memur maaşı ödenecek, vb.) ancak vergi gelirleri nispeten düzensizdir (kurumlar vergisi ödemeleri belli tarihlerde, vb.). Bu durum Hazine'nin ödeme tarihinde parası olmadığı ancak yakın gelecekte vergi geliri beklediği dönemlerde kısa vadeli borçlanma ihtiyacı doğurur. Merkez Bankası avans mekanizması bu ihtiyacı gidermek için icat edilmiştir. Hazine'nin piyasalardan kısa ve kırık vadeli borçlanmak yerine

Şekil 5.3
1989-2001 Arası Cari Açık ve Bütçe Açıkları



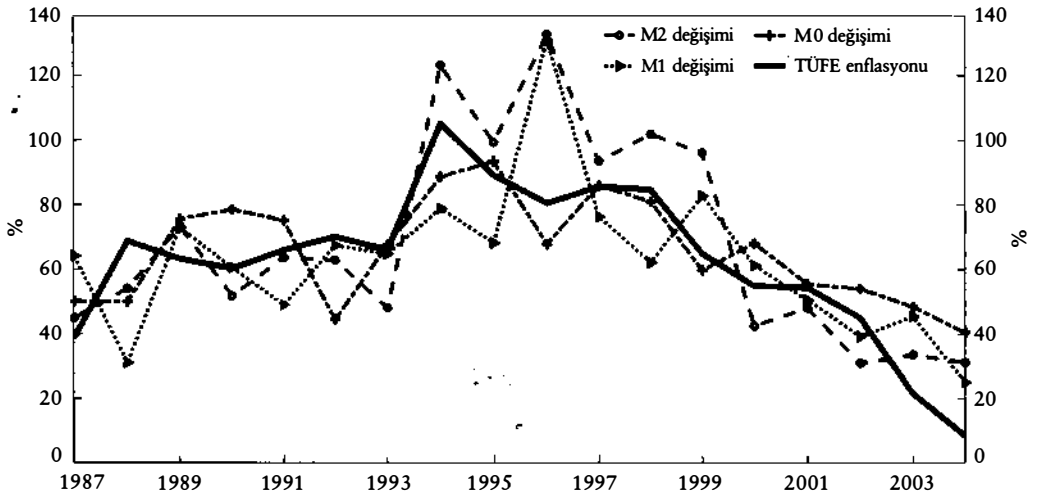
Veri Kaynağı: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, EVDS, Turkey Data Monitor

Şekil 5.4
Banka Aktiflerindeki Kamu Kâğıtlarının Tüketici ve Özel Sektör Kredileri ve Kamu Kâğıtları Toplamına Oranı



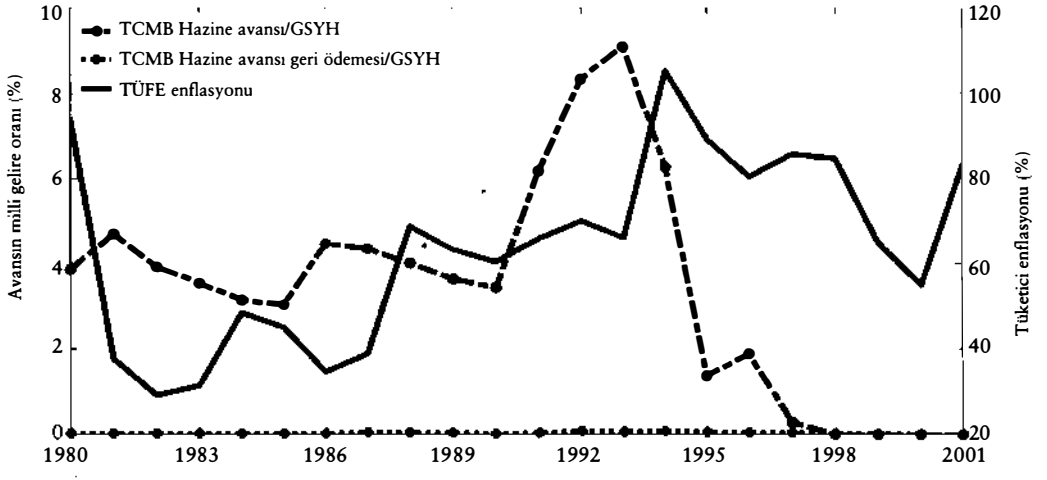
Veri Kaynağı: Turkey Data Monitor, Türkiye Bankalar Birliği, BDDK

Şekil 5.5
M0, M1, M2 ve Enflasyon



Veri Kaynağı: TEVDS

Şekil 5.6
Merkez Bankası Hazine Avansı ve Enflasyon



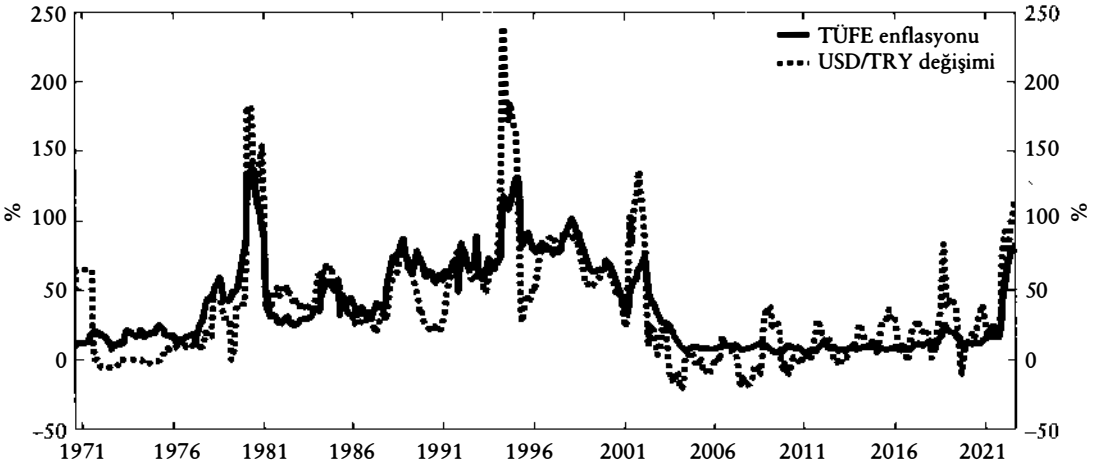
Veri Kaynağı: Kalkınma Bakanlığı, TÜİK

Merkez Bankası'ndan avans kullanması, ancak yıl sonlarında da bu avans hesabını kapatması öngörülerek yaratılan bu mekanizmanın 1990'larda düz bir Hazine fonlama aracına dönüştüğünü ve düzenli olarak çıkarılan avans "af"larıyla Hazine'nin o sırada zaten kendisine bağlı bir kurum olan Merkez Bankası'nı bir bütçe açığı yamama aracı olarak kullandığını görüyoruz. Bunun sonunda ortaya çıkan paranın talebi ve enflasyonu artırması şaşırtıcı değildir.

Bu dönemde sabit kur rejimi olduğunu hatırlamak MB eliyle yaratılan bu paranın yol açtığı bir başka sorunu da görmeyi kolaylaştırıyor. Krugman (1979) türü en iptidai ödemeler dengesi krizi mekanizmaları tam da bu örnekteki gibi merkez bankalarının maliye politikası baskısıyla para arzını sabit kurla uyumsuz şekilde artırdığı dönemleri konu alır. Bu politikalar, rezervlerin erimesine yol açar ve sürdürülemez oldukları için spekülatif bir hücumla krize ve kur sıçramalarına davetiye çıkarırlar. Türkiye, 1990'ların özellikle başlarında bu şekilde ödemeler dengesi sorunları yaşamış, ortaya çıkan kur sıçramaları hem bankacılık sektörünün öz sermayesini eritmiş hem de kur geçişkenliği nedeniyle enflasyonu sıçratmıştır.

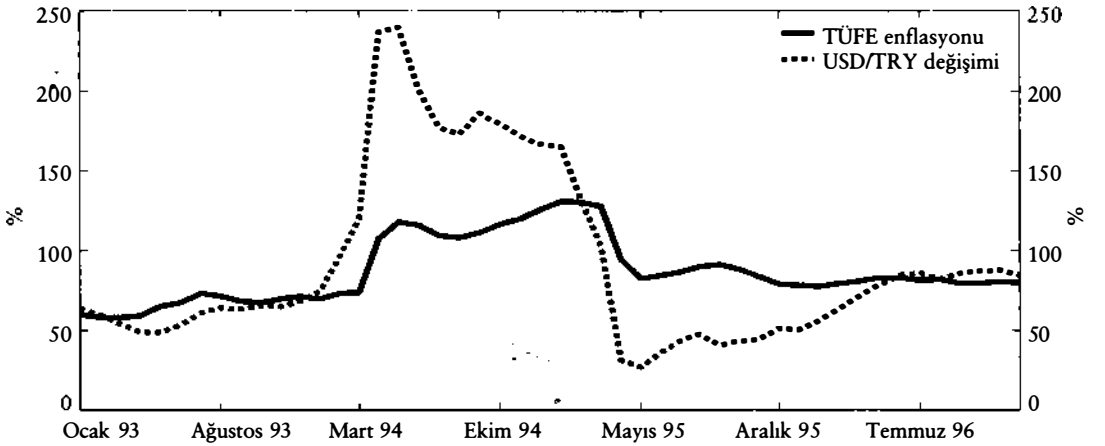
Şekil 5.7'de kur ve enflasyon arasındaki bağ görülebilir. Bu bağ satın alma gücü paritesi nedeniyle kendi başına bir nedensellik ima etmez: Bir ülkede genel fiyat seviyesi arttığı zaman reel kurun fazla değişmemesi için döviz kurunun da genel fiyatlara yakın miktarda artması beklenir. Öte yandan döviz kuru genelde (baskılanmadığı ya da sabitlenmediği zaman) diğer fiyatlardan daha hızlı değiştiği için kurdan fiyatlara olan geçişkenlik yoluyla fiyat artışlarını hızlandırabilir. Türkiye'de de ödemeler dengesi krizleri olduğu dönemlerde önce kurun sıçrayıp ardından enflasyonun yükseldiğini görüyoruz. **Şekil 5.8** bu durumu 1994-95 kriz dönemi için aylık veriyle

Şekil 5.7
Kur ve Enflasyon, 1971-2022



Veri Kaynağı: EVDS, TÜİK

Şekil 5.8
Kur ve Enflasyon, 1993-1996



Veri Kaynağı: EVDS, TÜİK

göstermektedir. Kur geçişkenliği Türkiye gibi küçük açık ekonomiler için önemlidir. Bu nedenle kuru kontrol etmek de sıkça kullanılan bir dezenflasyon yöntemi olmuştur. Ancak bu yöntemle denenen dezenflasyonun başarısız olması reel kuru baskılayıp düzenli olarak kırılmalar (ödemeler dengesi krizleri) ile kurun yükselmesini ve ardından enflasyonu da sürüklemesini getirmiştir.

2001 öncesi dönemde Türkiye'de epey standart bir kamu borcu baskısı olduğunu, bu borç hemen monetize ediliyor da olsa –dönemin başlarında olduğu gibi–, borçlanma artırılıp monetizasyon Sargent ve Wallace (1981) usulü erteleniyor da olsa –dönemin sonlarında olduğu gibi– Leeper'ın (1991) anlattığı gibi bütçe açıklarının beklenen ve gerçekleşen enflasyonu artırdığını ve enflasyonla mücadeleyi zorlaştırdığını görüyoruz. Bu bakımdan, 2001 öncesi Türkiye tecrübesi diğer gelişmekte olan ülkelerden, özellikle Latin Amerika ülkelerinden çok farklı değildir.

Bu dönem genel bir şişme-patlama döngüsü (*boom-bust cycle*) ile geçmiş, Türkiye bu bakımdan da diğer gelişmekte olan ülkelerden ayrışmamıştır.

2001 Krizi Sonrası

2001 krizini Türkiye iktisat tarihi bakımından 1990'ların bir parçası ve bu dönemin sonu olarak görmek gerekir. 2000 yılında uygulamaya konulan istikrar programı da sabit kur temelli bir programdı. O yılın Kasım ayında gecelik faizlerin kuru korumak için yükselmesiyle uzun dönemli tahvil portföyünü gecelik borçlanmayla finanse eden Demirbank'ın batması, dönemin hükümetini bütün banka pasiflerini garanti altına almaya itmişti. Bu karar bankaların yabancı para yükümlülüklerinin bir krizde devlet borcu haline gelmeleri beklentisini resmileştirdi. Bu yükümlülüklerin büyüklüğü olası kamu bütçe açıklarını artırarak (Burnside, Eichenbaum ve Rebelo'nun (2001) gösterdikleri gibi) bir bankacılık ve ödemeler dengesi ikiz krizini mümkün hale getirdi. Kriz 2001 Şubat ayındaki siyasi krizin tetiklemesiyle başladı.[4]

2001 krizinin Türkiye'nin alışılageldik krizlerinden biri olduğunu görmek kolaydır. Kamu borcunun sürdürülemez olması bu borcu finanse eden bankacılık sektörü başta olmak üzere bütün ülkeyi sarsan bir krize neden olmuştur. Burada daha araştırmaya değer olan konu neden bu seferki krizden sonra gerçek bir reform iradesinin ortaya çıktığı ve neden benzer reformların 1998-2002 arasında hemen her gelişmekte olan ülkede yapıldığıdır. Bu son derece önemli ekonomi politik sorularını cevapsız bırakarak bu dönemdeki iktisat politikaları ve bunların sonuçlarına bakacağız.

2001 sonrasındaki dönemin enflasyon kontrolü için önemli gelişmeler, kamu maliyesinin disipline edilmesi, bankacılık sektörünün tekrar sermayelendirilerek düzenlenmesi ve yeni kanunla politika bağımsızlığına kavuşan Merkez Bankası'nın önce örtük sonra açık olarak enflasyon hedeflemesini para politikası çerçevesi olarak kullanmasıdır (Gürkaynak ve Sayek-Böke, 2013; Kara, 2008). Bu değişiklikleri Leeper (1991) modeli ışığında 1990'ların maliye politikası-

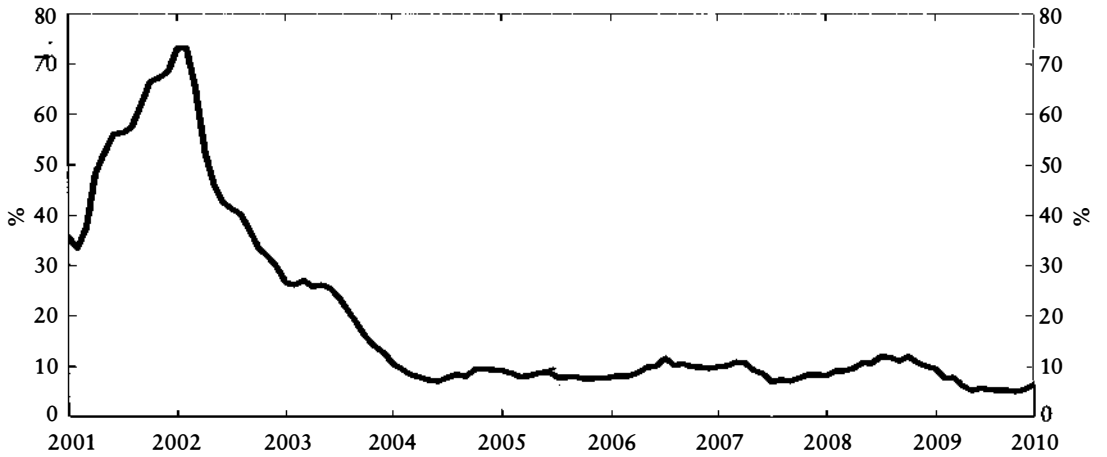
4 Ecevit'in "devlet krizi" açıklamasının zaten kırılgan olan bankacılık sistemi ve kamu bütçesini bilen yatırımcı ve vatandaşları kriz dengesinde koordine etmiş olduğu görülüyor. Çoklu denge durumlarında denge odak noktasını politika yapıcıların bu tarz güven sarsıcı (ya da güven verici) açıklamalarının belirleyebilmesi normaldir.

nın aktif, para politikasının pasif olduğu bir politika çerçevesinden, para politikasının aktif, maliye politikasının pasif olduğu bir çerçeveye geçiş olarak görmek mümkündür. Enflasyon için bir diğer önemli gelişme, Avrupa Birliği (AB) üyeliği hedefiyle yapılan siyasi yenilikler ve uluslararası piyasanın da AB'ye yakınsama beklentisiyle gösterdiği destek ile üretim verimliliğinin artmasıdır (Acemoğlu ve Üçer, 2020). Arzdaki bu iyileşme Merkez Bankası'nı enflasyon kontrolü için serbest bırakan yeni politika çerçevesiyle birleşince, daha önceki dönemde mümkün olmamış bir dezenflasyon ekonomiyi çok yavaşlatmadan ve çıktı açığını fazla yükseltmeden ortaya çıkmıştır.

Şekil 5.9'da 2001-2010 döneminde enflasyonun kuvvetle düştüğünü ancak %5 olan hedefin üzerinde bir düzeyde durağanlaştığını görüyoruz. Bu dezenflasyon Türkiye'de gördüğümüz en kuvvetli enflasyon düşüşüdür. Dezenflasyon programı, özellikle 2001-2002'deki eşitsiz maliyet bölüşümü ve beklenmedik büyüklükteki sıcak para girişini düzenleyememesi gibi önemli sorunları açıkça ortada da olsa, enflasyonu düşürmüş, bunu da büyümeden çok feragat etmeden yapmıştır.

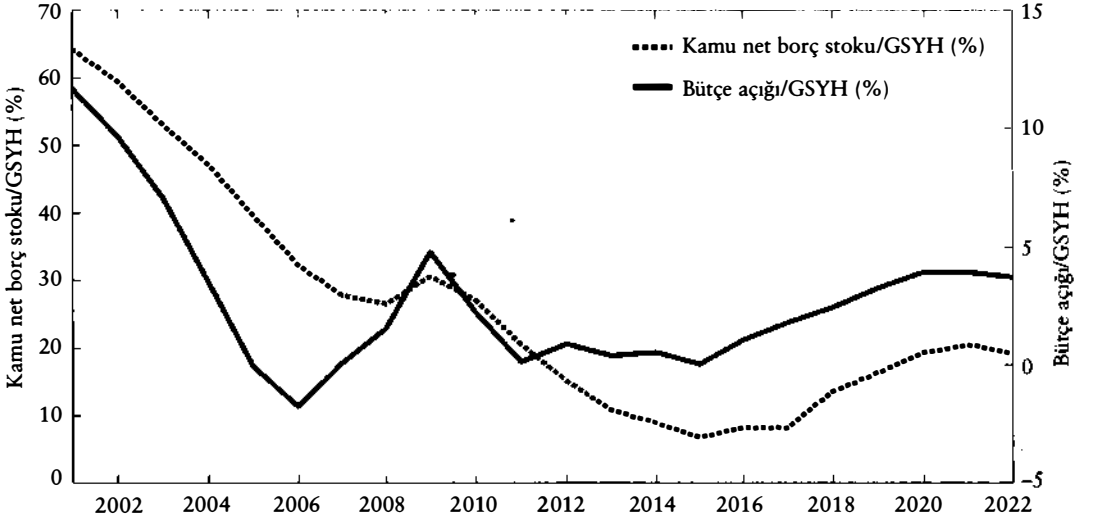
Bu dönemdeki büyük değişiklik kamu maliyesinin sürdürülebilir hale gelmesidir. **Şekil 5.10**'da bütçe açığının da kamu borcunun milli gelire oranının da azaldığı bir dönemden geçildiğini görüyoruz. Bunun önemli bir sonucu kamu açıklarının fonlanma zorluğunun ortadan kalkması, bankacılık sektörünün özel sektörü fonlar hale gelmesi ve özellikle cari açık ile bütçe açığı arasında **Şekil 5.3**'te gösterilen bağın kırılmasıdır. 2001 sonrası dönemde cari açığı özel sektörün borçlanması sürüklemiş, devletin ve ülkenin borcunun birlikte arttığı ikiz açıklar gözlenmez olmuştur (**Şekil 5.11**).

Şekil 5.9
2001-2010 TÜFE Enflasyonu



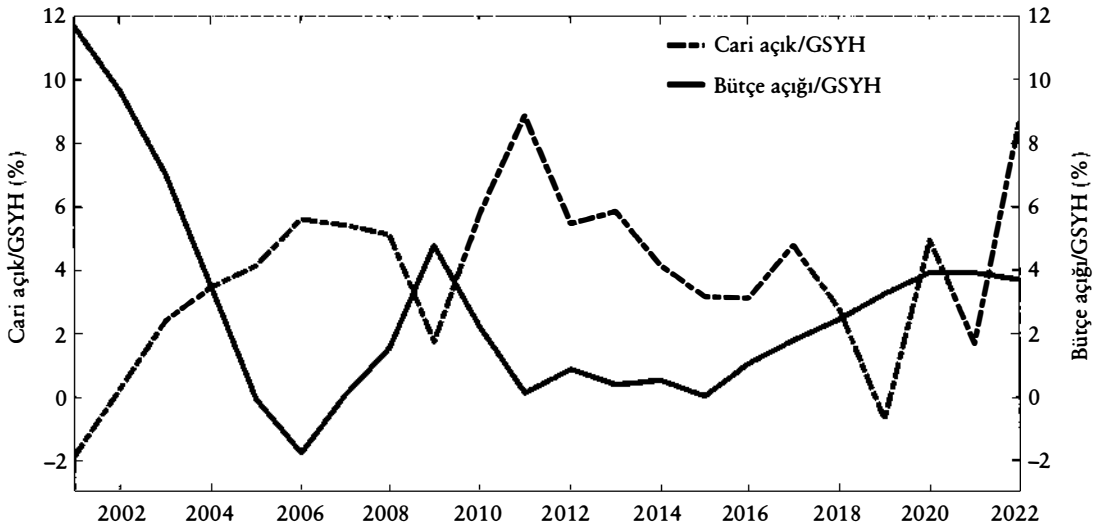
Veri Kaynağı: EVDS, TÜİK

Şekil 5.10
2001-2022 Bütçe Açığı ve Kamu Net Borç Stoku



Veri Kaynağı: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Şekil 5.11
2001-2022 Cari Açık ve Bütçe Açığı



Veri Kaynağı: EVDS, Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Bu dönemde dikkate değer bir diğer gelişme 2008-2009 uluslararası mali krizine Türkiye'de verilen iktisat politikası tepkisidir. Türkiye'de o zamana kadar döngüsel, yani makroekonomik şokların etkisini artırıcı bir iktisat politikası izleniyordu. Maliye politikası büyüme dönemlerinde vergi gelirleri artıp borçlanmak da kolaylaştığı için gevşiyor, daralma dönemlerinde mecburiyetten daralıyor ve dolayısıyla döngüsel hareketleri yumuşatmak yerine sertleştiriyordu. Para politikası da kriz dönemlerinde sermaye çıkışını engellemek için sıkılaşmak zorunda kalıyor ve daraltıcı etkiyi kuvvetlendiriyordu. 2008-2009 krizinde ise hem maliye politikası hem para politikası geçmişin tersine iç ve dış talebin yarattığı durgunluğa karşı aynı anda gevşemiştir. Bu döngü karşıtı makroiktisat politikası gelişmiş ekonomi ile gelişmekte olan ekonomiler arasındaki önemli farklardan biridir. Türkiye bu dönemde, 2001 sonrasındaki bütçe gelişmeleri ve Merkez Bankası güvenilirliğinin faydasını görerek iyi iktisat politikası uygulayabilmiş, derin bir krizden hızla çıkarak bu politikaların refah üzerindeki çok olumlu etkilerini yaşamıştır.

Çok çalışılmış olan bu dönemi detayıyla aktarmazken şu iki hususu öne çıkartmayı uygun buluyoruz: (1) Türkiye'de enflasyonu düşürmek yakın geçmişte mümkün olmuştur. (2) Enflasyon düşüşü ancak kamu maliyesinin disiplinli olduğu, bankaların sağlıklı sermaye yapısına sahip olup iyi düzenleme ve denetlemeye tabi oldukları bir dönemde, itibarı yüksek, işini yapmasına müsaade edilen bir merkez bankası eliyle olmuştur.

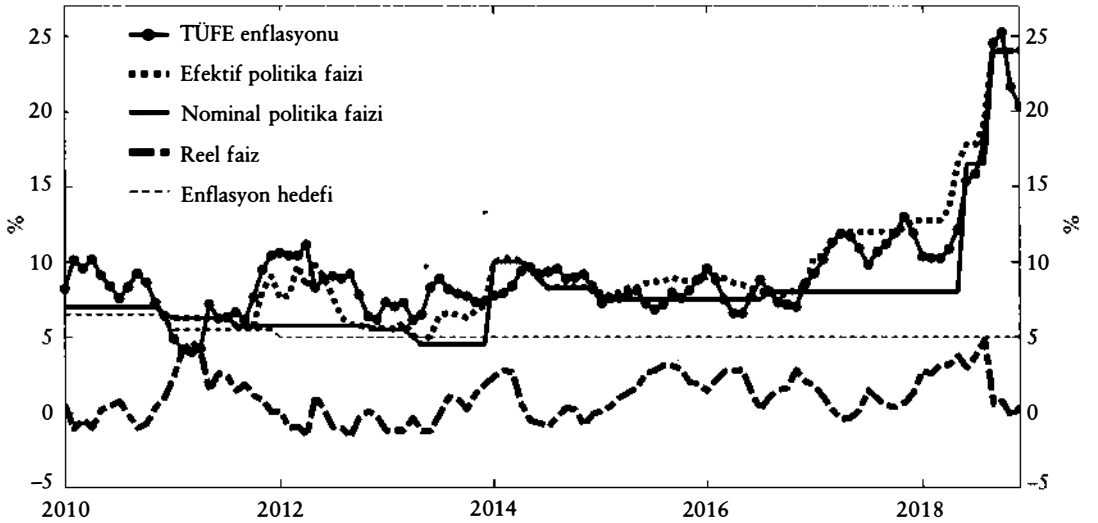
Bundan sonraki dönemi de bu ışıkta incelemek ve özellikle merkez bankası itibarının sarsılmasının enflasyonist sonuçlarını görmek için 2010 sonrası dönemi inceleyeceğiz.

2010-2018 Dönemi

2010-2018 dönemi siyasi baskı altındaki para politikasında deney dönemidir. Bu zaman zarfında Merkez Bankası bazen doğrudan siyasi baskı (Alesina, Cohen ve Roubini, 1992) nedeniyle, bazen de diğer iktisadi düzenleyici ve denetleyici kurumların (çoğu zaman yine siyasal baskı nedeniyle) ataletinin finans piyasalarında yol açtığı dengesizlikleri de gözetmek zorunda kaldığı için (Davig ve Gürkaynak, 2015) politika faizini talebi kontrol edecek bir araç olarak kullanamamıştır. Gerektiği zaman faiz artıramamak makroekonomik dengesizliklere yol açmış, Merkez Bankası bu dengesizlikleri azaltabilmek için yaratıcı ancak nihayetinde düşük faizin sonuçlarını ortadan kaldırmayan bir dizi standart dışı politika kullanmıştır.

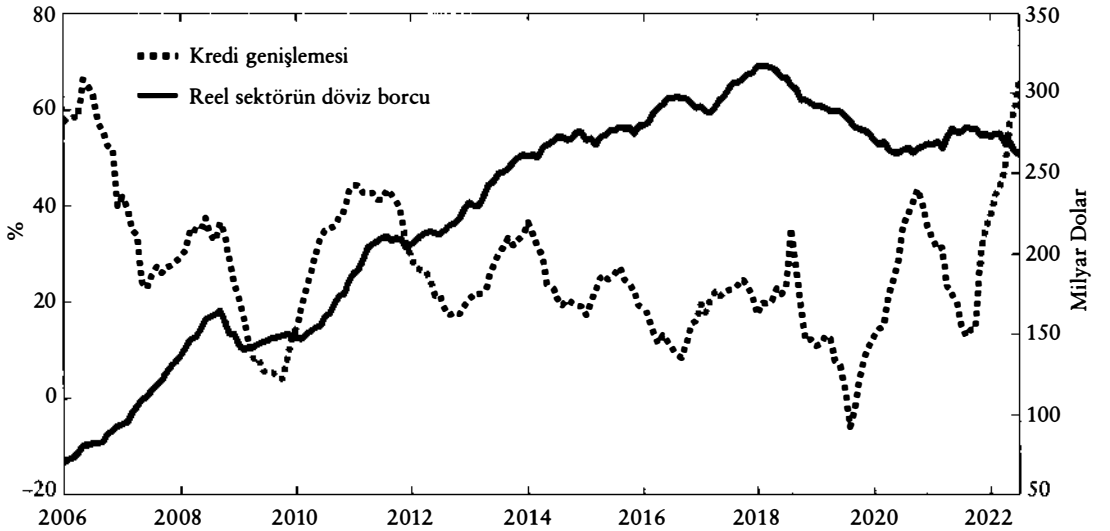
Kredi hacimlerinin ve varlık fiyatlarının aşırı hızlı yükselmesinin makroekonomik kırılganlıklar yarattığı ve bir kriz ihtimalini artırdığı bilinen bir husustur (Sufi ve Taylor, 2022). Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde sıcak para girişleri bu kırılganlıkları daha belirgin hale getirmekte, sıcak paranın ani çıkışı durumunda (*sudden stop*) oluşabilecek bir krize karşı makroihtiyati önlem alma gereği oluşturmaktadır (Caballero ve Şimşek, 2020a). BDDK, SPK gibi düzenleyici ve denetleyici kurumların makroihtiyati tedbirlerinin yetersiz kaldığı bazı durumlarda para politikasının makroihtiyati amaçlarla kullanılmasının faydalı olabileceği de bilinir (Caballero ve Şimşek, 2020b). Öte yandan bu durumlarda para politikasının sıkılaştırıcı yönde kullanılması beklenir. Türkiye'de ise politika faizi *gevşerken* MB gecelik faizin oynaklığı, zorunlu karşılık

Şekil 5.12
2010-18 Efektif Politika Faizi, Nominal Faiz ve Gerçekleşen Enflasyon Kullanılarak Reel Faiz



Veri Kaynağı: EVDS, Turkey Data Monitor

Şekil 5.13
Banka Kredisi Genişlemesi (Yıllık) ve Reel Sektörün Döviz Borcu



Veri Kaynağı: EVDS

oranları gibi araçlarla parasal koşulları sıkılaştırmaya çalışmıştır (Akkaya ve Gürkaynak, 2012). Başçı ve Kara (2021) bu politikaların bazılarının amaçlandıkları yönde etki ettiklerini gösterirler.

Bu politika kombinasyonunun, karmaşıklaşan para politikasını iletişimi yapılamaz ve anlaşılamaz hale getirmekten başka iki büyük sorunu vardı. İlki, Davig ve Gürkaynak'ın (2015) tartıştığı şekilde, Merkez Bankası ile diğer düzenleyici ve denetleyici kurumların arasındaki ekonomi politik oyununu değiştirerek Merkez Bankası'nı neredeyse tek iktisadi karar alıcı haline getirmesidir. Enflasyondan işsizliğe, cari açığa ve banka kredi genişlemesine kadar her konuda MB'nin sorumlu görüldüğü bir ortamda diğer kurumların esas görevlerini yapmaları için teşvikleri doğal olarak azalmaktadır.

Bu bölümdeki temel meselemize dair ikinci sorun ise, birçok işe koşmak zorunda olan Merkez Bankası'nın faizi siyasi baskıyla da artıramazken, enflasyon kontrolünü kaybetmiş olmasıdır. Gürkaynak vd. (2015) bu soruna dikkat çeker. Daha yakın zamanda Gürkaynak, Kısacıkoğlu ve Lee (2022), 2010 sonrası dönemde Taylor prensibinin sağlanmadığını (para politikasının enflasyona yeterince tepki vermediğini) bu nedenle enflasyon dinamiklerinin standart makroekonomi modellerinin tahmin ettiği şekilde, olumsuz yönde değiştiğini göstermiştir.

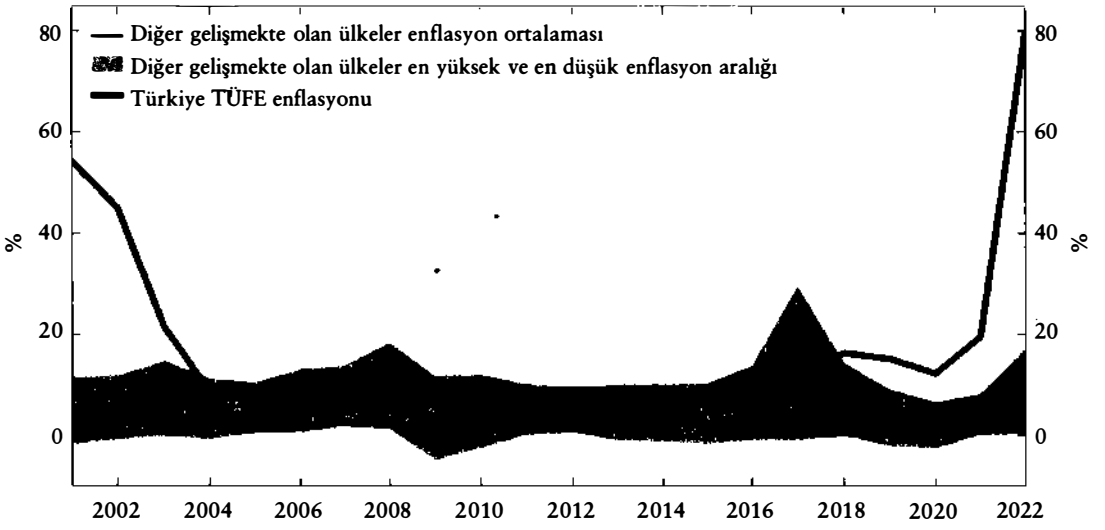
Bu dönemde enflasyon daima hedefin üzerinde gerçekleşmiş, ara ara çift haneye çıkarak Merkez Bankası'nın faiz dışı politikalarının genel fiyat düzeyini kontrol etmekte yetersiz kaldığını ortaya koymuştur. Reel faizler genel olarak düşük tutulmuş, politika faizi ancak zayıf para politikasının enflasyon ve kur üzerindeki olumsuz etkileri fazla tırmandığında artırılmıştır.

Zamanın karmaşık iktisat politikasının bir göstergesi olarak "politika faizi" artık ilan edilen faiz değildir. Para Politikası Kurulu (PPK) bu faizi fazla düşük tuttuğunu bilerek piyasa fonlamasını sadece bu düzeyden yapmadığı için uygulamadaki politika faizi, faiz koridorunun üst bandı ve aslında bir döngüsel politika aracı olmayan geç likidite penceresi faizinin ağırlıklı ortalamasıdır. Bu ağırlıklı ortalamanın da hızlı büyüyen ve doğal reel faizi yüksek olan Türkiye ekonomisi için düşük olduğunu **Şekil 5.12**'de görebiliyoruz.

Dönemin önemli bir sorunu, 2009 yılında bankaların yabancı para alacağı olmayan şirketlere yabancı para cinsinden kredi vermelerine engel olan mevzuatın kaldırılmasıyla reel sektör şirketlerinin döviz cinsinden borçlarının hızla artmaya başlamasıdır. **Şekil 5.13**'te gösterilen kredi genişlemesi ve reel sektörün döviz borcu artışı şirketlerin kaldıracını ve kur riskini de hızla artırmıştır.

Enflasyonu kontrol edecek sıkılıkta olmasına izin verilmeyen para politikası bu dönemde fiyat artışlarının daima hedefin üzerinde olmasına seyirci kalmıştır. Buna rağmen önceki dönemden taşınan kazanımlar ve uluslararası konjonktürün uygunluğu nedeniyle kur ve enflasyondaki patlama ertelenebilmiştir. Bu durum 2018 yılına kadar sürmüş, 2018 yılında şirketlerin kur risklerinin realize olmasıyla krizli dönem başlamıştır.

Şekil 5.14
Türkiye ve Diğer Gelişmekte Olan Ülkeler Enflasyon Ortalaması



Not: Diğer gelişmekte olan ülkeler; Brezilya, Şili, Macaristan, Endonezya, Hindistan, Kore, Peru, Güney Afrika, Meksika, Kolombiya, Çekya, Mısır, Yunanistan, Kuveyt, Polonya, Katar, S. Arabistan, BAE, Çin, Malezya, Filipinler, Tayvan, Tayland.
Veri kaynağı: Dünya Bankası ve IMF.

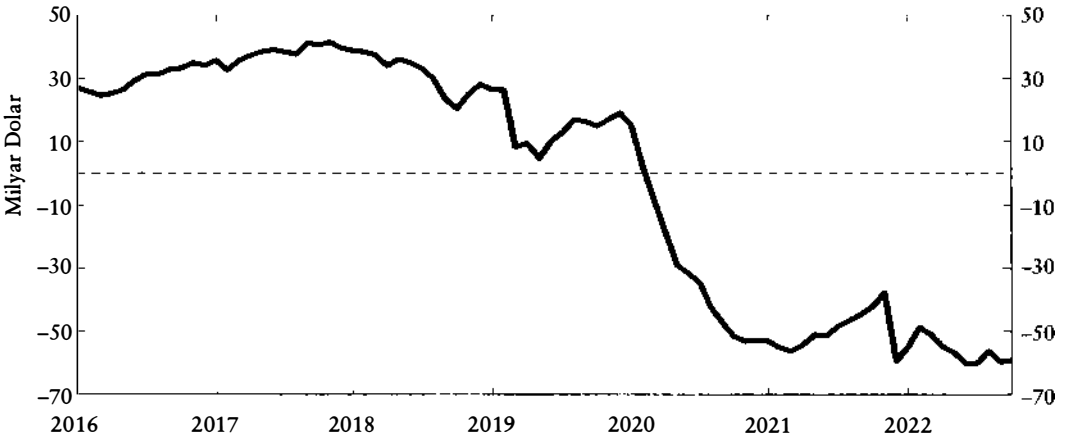
2018'den Bugüne

2018 yılında o zamana kadar ertelenen kriz gerçekleşmiş, düşük faizle kontrol edilemeyen kurun sıçramasıyla reel kesim bilançoları sarsılmıştır.[5] Bu kriz yine bir seferlik bir faiz artırımıyla kontrol edilmiş, bankaların şirket borçlarını yapılandırarak iflasları ertelemeleri sağlanmıştır. Öte yandan ilk sıçraması baskılansa da artan kurdan gelen geçişkenlik fiyatları artırmıştır (Kara ve Sarıkaya, 2021). Üzerindeki siyasi baskıyla enflasyonu kontrol etmesinin mümkün olmadığı fâş olan para politikası da fiyat düzeyinin artış hızının yükselmesine (enflasyonun artmasına) neden olmuştur. Bu dönemde enflasyon, 2001 sonrası dezenflasyonundan beri ilk defa %20'yi geçmiş, Türkiye zaten ayrışmakta olduğu diğer gelişmekte olan ülkelerden başarısız enflasyon sonuçları nedeniyle iyice kuvvetle olumsuz olarak ayrışmıştır (**Şekil 5.14**).

Yakın iktisadi tarihimizin geri kalanı bir dizi iktisat politikası savrulmasının içinde enflasyon kontrolünün hepten yitirilmesine sahne olmuştur. Enflasyon hedefin kat kat üzerindeyken düşük faiz politikalarında ısrar edilmesi enflasyonun daha da yükselip 1990'lar düzeyine dönmesine yol açmıştır. Bu dönemde Merkez Bankası başkan ve PPK üyeleri düzenli olarak görevden alınarak bahse değer bir bağımsızlık olmadığı kuvvetle gösterilmiş, göreli olarak makul para

5 Tükiye'de reel kesim borçlanması nedeniyle kriz 2018 yılında ilk defa ortaya çıkmıştır. Daha önce olmadığı için zaman serisinde görülmeyen ancak mümkün olduğu anlaşıldığı için fiyatlanan ve kendisini kurda gösteren bu krizin bir peso probleminin (Krasker, 1980) tezahürü olduğu düşünülebilir.

Şekil 5.15
Merkez Bankası Swap Hariç Net Rezervleri



Veri Kaynağı: EVDS

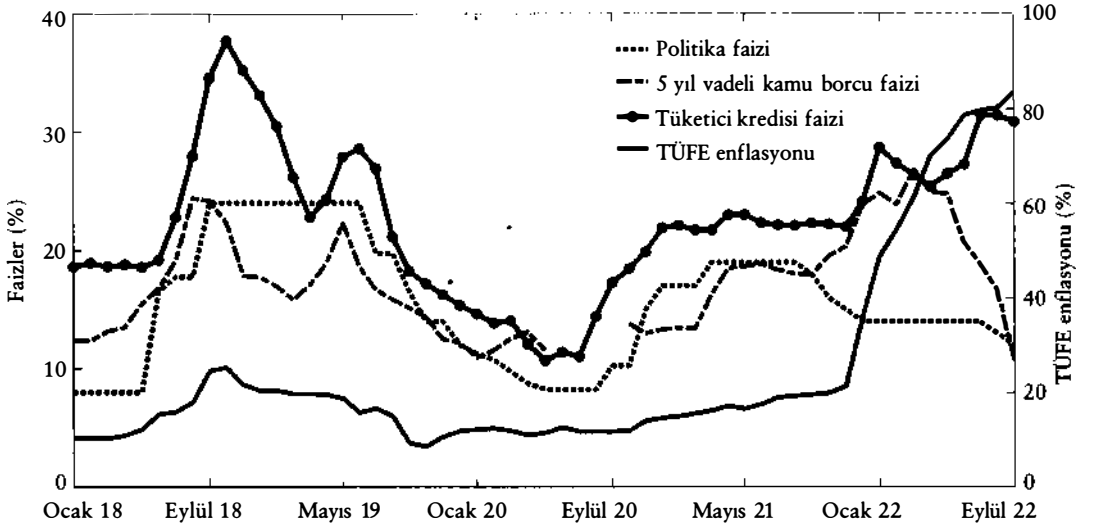
politikası uygulamaya çalışan Naci Ağbal başkanlığının birkaç ay sürebilmesiyle bu politikaların siyaseten tercih edilmediği tekrar ortaya konmuştur. Ardından gelen dönemde de para politikası kararlarının artık siyasi irade tarafından alındığı açıkça söylenir hale gelmiştir. Bu dönemin daha az konuşulan bir başka büyük sorunu İstanbul'a taşına(maya)n Merkez Bankası'nın uzman iktisatçılarını kaybetmesi, dağılan yetişmiş kadrolar yüzünden iktisat politikası tasarımı, uygulaması ve iletişiminde büyük zafiyet yaşamasıdır.

Bu esnada gevşek para politikasının yükselttiği döviz kuru hem ekonominin kötü gittiğine dair genel bir algı oluşturduğu için hem de enflasyona geçişinin artması sebebiyle politika yapıcıların birinci problemi haline gelmiştir. MB düşük faizlerle artırdığı kuru rezervleri satarak kontrol altında tutmaya çalışmış, bunu da çapraz kur takasları (swap) ile MB bilançosu dışında yükümlülük yaratacak şekilde yapmıştır. Uzun süre sürdürülmesi mümkün olmayan bu politikalar sonucunda swap hariç net rezervler negatif hale gelmiş, MB kurdaki olası spekülatif değişimlere müdahale edemeyecek duruma düşmüştür (**Şekil 5.15**).

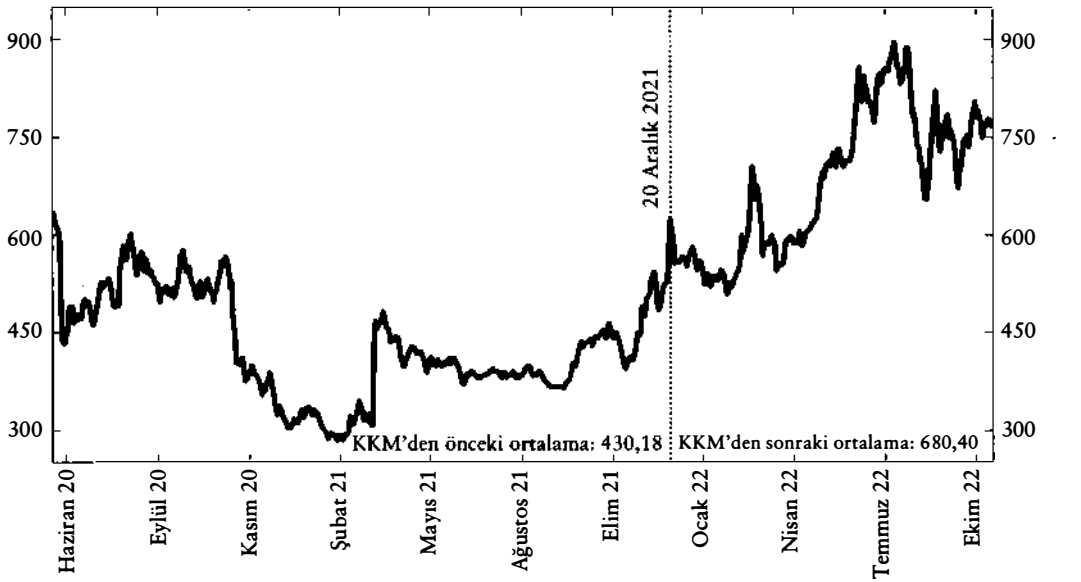
2021 sonbaharında, enflasyon hedefin dört kat üzerindeyken başlayan faiz indirimleri kurun hızla artmasına, enflasyonun da zayıf para politikası ve kur geçişkenliğiyle uyumlu olarak 1990'lar düzeyine yükselmesine yol açmıştır. Bekleneceği gibi, enflasyon beklentilerinin yükselmesi uzun vadeli faizleri de yükseltmiş, politika faizi aşağı çekilirken daha uzun vadeli piyasa faizleri yükselmiştir. **Şekil 5.16**'da gösterilen bu durum enflasyon beklentilerinin kontrol edilemediği dünyadaki diğer örneklerle de uyumludur (Gürkaynak, Levin ve Swanson, 2010).

2021 sonunda para politikasına güvenin tamamen ortadan kaybolmasıyla döviz kuru aşırı hızlı yükselmiş ve politika yapıcıları için büyük bir sorun haline gelmiştir. Faiz yükseltmek

Şekil 5.16
Politika Faizi, Enflasyon, Piyasa Faizleri, 2018-

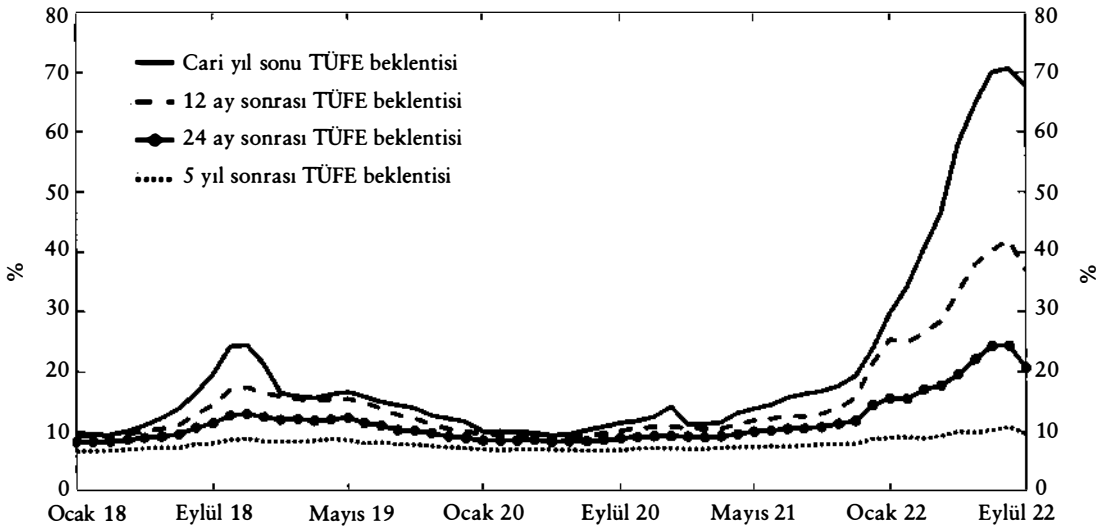


Şekil 5.17
Türkiye CDS Primi, 2018-



Veri: Kaynağı: Bloomberg

Şekil 5.18
Değişik Vadelerde Enflasyon Beklentileri, 2018-



Veri Kaynağı: EVDS

siyasi engele tabi olduğu ve MB'nin ciddi bir kur atağını savuşturacak net rezervi kalmadığı için politika yapıcıları çare olarak kur korumalı mevduat (KKM) uygulamasını getirmiştir. KKM, parasını lirada tutan mudilerin döviz kurunun artması durumunda oluşacak zararlarının devlet tarafından karşılanması esasına dayanır. Bu uygulama döviz kurunu geçici olarak baskılama amacına ulaşmış, ancak bunu kamu bütçesini kullanarak yaptığı için başka ciddi iktisadi problemlere yol açmıştır. Kur artışları kamu yüküne dönüşmüş ve bu durum **Şekil 5.17**'de görüldüğü gibi Türkiye'nin borç sigortası (CDS) primlerinde büyük artış olarak tezahür etmiştir.

Öte yandan, KKM enflasyonun sebebi değil semptomlarından biri olan döviz kuru artışını çözmeye odaklandığı için genel iktisadi görünümü düzeltememiştir. Gevşek para politikasıyla enflasyon yükselmeye devam etmiş, buna paralel artan enflasyon beklentileri piyasalarda kredi ve menkul kıymet fiyatlamalarını da bozmuştur. Kredi ve kamu borcu faizlerinin piyasaların normal işleyişi ile enflasyona tepki olarak yükselmeleri üzerine bu faizler mevzuat değişiklikleriyle bankalar zorlanarak düşürülmüş,[6] bunun yarattığı kredi hacmi üzerindeki etkiler yine standart iktisat politikası setinde olmayan tedbirlerle kontrol altına alınmaya çalışılmıştır. Bu kadar yoğun ve sert müdahaleye maruz kalan mali piyasaların kaynak dağıtımında ne kadar sekteye uğradıkları çalışmaya değer bir konudur.

6 Özellikle uzun vadeli kamu borç senedi faizlerinin politika faizi düşürülmeye başladığında piyasa fiyatlamasıyla yükseldiği, ardından mevzuat değişiklikleriyle baskılandıkları **Şekil 5.16**'da görülebilir.

Şekil 5.16'da 2022'de mevzuat zoruyla indirilen kamu borcu faizlerini görmek mümkündür. Bu faiz düşüşünün enflasyonu düşürmediği de aynı şekilde görülebilir. Enflasyon beklentilerinin de fiyat istikrarıyla uyumlu olmadıkları ise **Şekil 5.18**'de görülmektedir. Bu, 2022 ortasından sonra Türkiye'yle mukayese edilmese de enflasyon düzeyleri %10'a yaklaşan gelişmiş ülkelerle önemli bir farktır. Bu ülkelerdeki merkez bankaları gözlemlenen enflasyon yükselse de orta vadede beklenen enflasyonu kontrol edecek güvenilirliğe sahip olduklarını göstermişlerdir. Şekilde görüldüğü gibi, Türkiye'de ise enflasyonun hiçbir vadede hedefe yakınsaması beklenmemektedir.

İyi niyetle, içsel tutarlılık atfederek bakılırsa 2010 sonrası dönemde utangaç bir şekilde neo-Fischer'ci dezenflasyon[7] deneyen Merkez Bankası'nın özellikle 2021 sonrasında bu deneyi kuvvetle yaptığı, başarılı olma ihtimali zaten düşük olan bu deneyin güvenilirliği olmayan bir para otoritesi tarafından uygulanmasının enflasyonu kontrol edilemez hale getirdiği söylenebilir. Gürkaynak, Kısacıkoğlu ve Lee (2022) bu analizi ekonometrik olarak yaparak bir model çerçevesinde mekanizmayı da açıklamışlardır.

Bu yakın dönemde de enflasyon yirmi beş yıl önceki düzeylerine, diğer gelişmekte olan ülkelerin aksine, beklenti kontrolü kaybedilmiş olarak dönerken bu sonuca yol açan iktisadi bağıntıların gayet standart olduklarını görüyoruz. Bağımsızlığını kaybetmiş bir merkez bankası, enflasyon yükselirken siyasi saiklerle faiz indirdiğinde sonucun enflasyonun çok daha hızlı yükselmesi olacağı, döviz kurlarının enflasyondan önce yükseleceği ve kur geçişkenliğiyle de enflasyon artışını destekleyeceği standart makroekonomi teorilerinin tahmin ettiği sonuçlardır. 1990'lardaki enflasyon dinamiklerine geri dönülmüş olan bu dönemdeki teselli, bu defa özel bankaların sermaye yapılarının ve genel durumlarının daha iyi olmasıdır.

Bundan Sonrası

Yukarıda aktardığımız, Türkiye'nin 30 yıldan uzun enflasyon tecrübesi, üç hususu açıkça göstermektedir: (1) Türkiye'de enflasyon yereldir, (2) dinamikleri politika tercihleriyle kolaylıkla anlaşılabilir, (3) yakın geçmişte enflasyonu uzun sürmeyen bir maliyet ile kuvvetle düşürmek mümkün olmuştur. Bu nedenlerle bu bölümün başlığı "Türkiye'nin Enflasyon Tercihleri"dir. Türkiye, enflasyona yol açan politikaları tercih ettiği dönemlerde uluslararası konjonktür ve petrol fiyatlarından bağımsız olarak yüksek enflasyonla yaşamış; enflasyonu düşürmeyi tercih ettiği dönemlerde de yine iç dinamikleriyle başarılı dezenflasyonu hayata geçirmiştir.

Bu durumda, enflasyonu düşürmenin ilk şartının niyet olduğunu görüyoruz. Enflasyon politika yapıcılar tarafından yeterince büyük bir sorun olarak görülmeden, enflasyonu düşürmek yeterince öncelikli olmadan, fiyat istikrarına giden adımları atmak mümkün değildir. Bu niyet ortaya çıktığında Merkez Bankası enflasyonu kontrol edebilir. Ancak yukarıdaki anlatıdan

7 Neo-Fischer'ci dezenflasyon kalıcı olarak düşük faizle enflasyonu düşürme fikridir. Güvenilir bir merkez bankasının enflasyon hedefini azaltarak uzun vadede beklenen enflasyonu düşürmesi, bunun da bugünkü enflasyonu azaltması ve faiz indirimine izin vermesiyle teorik olarak mümkündür ancak güvenilirliği az olan bir merkez bankası enflasyon hedefini inandırıcı bir şekilde azaltmadan faiz indiriminde ısrar ederse bu enflasyon üzerindeki kontrolünün kaybıyla sonuçlanır (Gürkaynak, Kısacıkoğlu ve Lee, 2022).

Merkez Bankası'nın buna kadir olabilmesi için uygun ortamın olması gerektiğini de görüyoruz. Uygun ortamı tanımlayanın uluslararası konjonktür değil, Merkez Bankası'nın fiyat istikrarına odaklanmasına müsaade etmeyen baskıların üzerinden kalkması olduğu da aynı anlatının ortaya çıkardığı önemli bulgulardan biridir.

Bu baskılar, tamamen iktisadi akıldan uzak olmadıkları zaman, iki ana grupta toplanabilir. Birincisi seçim öncesi genişlemeyi de içeren maliye politikası baskısıdır. Bu baskının önümüzdeki dönemde artacağını öngörmek zor değil. Hazine garantileri ve özellikle KKM ödemelerinin yakın gelecekte önemli harcama kalemleri haline gelecekleri ve Hazine'nin bu ödemeleri borçlanarak yapmakta gittikçe zorlanacağı da derin analiz gerektiren tahminler değiller. Türkiye'de dezenflasyonun önemli bir ön koşulu Merkez Bankası'nın bu dönemde Hazine'ye yardım için kullanılmaması olacaktır. Bu deneyin 1990'lardaki sonuçları yukarıda aktarılmıştı, tekrar denenmesinin sonuçları da farklı olmayacaktır. Merkez Bankası desteği olmadan Hazine üzerindeki yükün nasıl kaldırılacağı önemli bir maliye politikası sorusudur ancak bu bölümün konusu değildir.

Merkez Bankası'nın asli işine odaklanabilmesinin ikinci koşulu finansal istikrar kaygılarının para politikasına yön vermemesidir. Bu kaygıların da önümüzdeki dönemde sorun yaratma ihtimali mevcut. Örneğin, şu anda mevzuat baskısıyla düşürülmüş olan uzun vadeli faizlerin (**Şekil 5.16**) tekrar piyasa fiyatlamasıyla belirlenmelerinin uzun vadeli faizlerde hızlı ve büyük bir yükseliş, dolayısıyla uzun vadeli tahvil fiyatlarında hızlı ve büyük bir düşüş meydana getireceği şüphesiz. Bu tahvilleri aktiflerinde tutan bankaların da bu dönemde menkul kıymet portföylerinden zarar etmeleri yüksek ihtimaldir. Benzer şekilde, 2001 sonrasında olduğu gibi, iktisat politikalarına güven artınca sermaye girişlerinin artmasını ve liranın reel olarak değer kazanmasını da beklemek makuldür. Bu ve benzeri sorunların para politikası için belirleyici olmamaları, onun yerine daha uygun makroihtiyati politikalarla çözülmeye çalışılmaları, 2010 sonrası döneme tekrar dönmemek için önemlidir.[8]

Bu hususta önemli bir sorun olarak, finansal istikrar ve makroihtiyati politikalar Türkiye'de hangi kurumun vazifesi olduğu belli olmayan konular olmaya devam ediyorlar. Bankaları BDDK denetlerken likidite gereklerini MB karşılıyor. Ayrıca BDDK bankalara tek tek bakarken sistemik risk olup olmadığı sorusunu kimin soracağı birçok zaman belli olmuyor. Bu konuların düşünülmesi ve mevzuatlarının oluşması, belki MB ve BDDK'nın birleştirilmelerinin gündeme gelmesi faydalı olacaktır. Ancak, MB'nin para politikasını fiyat istikrarından başka amaçlar için kullanma mecburiyetinde kalacağı bir iş bölümünden, enflasyon üzerindeki yıkıcı etkisi dolayısıyla kaçınmak gerekir.[9]

---

8 2022 sonbaharında İngiltere'de merkez bankacıların benzer sorunlar yaşadıklarını görmek bu sorunların da merkez bankaları eliyle çözülmelerinin sonuçlarının da Türkiye'ye has olmadığını göstermesi bakımından öğreticidir.

9 Öte yandan sermaye girişlerinin kontrolünün MB ile koordineli bir şekilde yapılması faydalı olabilir. Rezervlerini yeniden biriktirmek zorunda olan kurum sermaye girişlerini rezerv alımı için bir fırsat olarak kullanmak isteyebilir. Bu durumda ortaya çıkacak olan lira likiditesinin geri çekilmesi de önemli bir mesele olacaktır. Bu, lira rezervlerine faiz ödenerek yapılırsa, bu ödemelerin Hazine'ye yapılacak aktarımdan düşüleceği, fiilen kamu harcaması olacakları da ekonomi politik konusu olarak tartışılacaktır. Bu tartışmanın da Merkez Bankası'nı enflasyonu kontrolden uzaklaştırmaması, bunun olabileceği kaygısını yaratmaması, mümkün olduğunca düşük maliyetli bir dezenflasyon için yerine gelmesi gereken şartlardan biridir.

Bu bölümde aktarılan enflasyonist dönemlerin hepsinin Merkez Bankası üzerinde fiyat istikrarından başka kaygıları gütme baskısı olduğu zamanlar olduklarını gördük. Bu anlayış, uygulamada zor olacağını bilsek de kavramsal olarak dezenflasyonun kolay olduğunu gösteriyor. Maliye politikası bütçe sürdürülebilirliğini öncelik ediniyor, finansal istikrar para politikası aracı kullanılmadan gözetiliyor ve merkez bankacılığı işi ehil, güvenilir iktisatçılar tarafından yapılıyorsa dezenflasyon mümkündür. Enflasyonu düşüren para politikası da Rogoff (1985) usulü fiyat istikrarına ağırlık verdiği bilinen merkez bankacılarla daha kolay ve daha düşük maliyetlidir. Maliye bütçesinin sürdürülebilir hale gelmesi için ne kadar sıkılaştırma gerektiğine bağlı olarak istikrar programının bütçeyi dengeleyen tarafının kısa vadeli refah bakımından pahalı ve acılı olmasından endişe etmek ise gayet makuldür. Burada önemli olan, bu endişenin tekrar para politikası üzerine bir kısıt haline gelmesine engel olmaktır.

SONUÇ

Türkiye'de enflasyonu düşürmek mümkün. Bu, yakın geçmişte yapıldı. Yüksek enflasyonla yaşamak da enflasyonu düşürmek de yerli tercihler. Düşük enflasyonla hayat bir tercih olmakla birlikte, sadece Merkez Bankası'nı ilgilendiren bir tercih değil. Merkez Bankası'nın enflasyonu kontrol etmesi için bunun mümkün olduğu bir ortam gerekiyor. O ortam Merkez Bankası'na siyasi, maliye politikası ya da finansal istikrar nedenleriyle para politikasını değiştirme baskısı yapılmadığı, böyle bir baskının söz konusu olabileceği endişesinin olmadığı ortamdır.

Burada Türkiye'nin sadece enflasyon sorununu çözmenin mümkün olmadığını, genel olarak iktisadi yönetişim sorununun çözülmesinin gerektiğini görüyoruz. Bu, kolay olmasa da mümkündür. 2001 sonrasında enflasyon kuvvetle düşerken de yapılan sadece enflasyonla mücadele değil, bu hedef etrafında genel bir iktisat politikası reformuydu.

Türkiye önümüzdeki dönemde yine önemli bir enflasyon tercihiyle karşı karşıya. Geldiği yol ayrımında, 1990'ların %40 ile %100 arasında gidip gelen, düştüğünde baz etkisiyle düşüp kalıcı olarak kontrol edilemeyen enflasyonu ile 2001 sonrasının dezenflasyonu istikametlerine bakıyor. Hangi yolda gidileceği dışsal değil, bir iktisat politikası tercihidir. Bu iki yol arasında elbette refah bakımından büyük fark var. Türkiye'nin bugün içinde olduğu, yine kontrolden çıkmış, üç basamağa ilerleyen enflasyon oranlarında, tercihini enflasyonu düşürme yönünde yapması gerektiğini söylemek zor değil.

Bu bölümde vardığımız sonuç, önümüzdeki dönemde Merkez Bankası'nın baskı altında kalmadan işini yapacağı bir ortam sağlanırsa enflasyonun düşmesinin gayet mümkün olduğudur. Bu düşüş ilk etapta hızlı ve nispeten masrafsız da olabilir. Enflasyon şu anki yüksek seviyelerinde, hatta %10 iken, sadece yön belirtmek, enflasyonun düşmesi gerektiğini söylemek yeterli olacaktır. Ancak enflasyon %6-7 düzeylerine geldiğinde, hâlâ %5 olan hedefin belirsizlik aralığına girdiğinde, nihai hedefi düşünmek gerekecek. Bu düşüncenin olgunlaşması için o zaman çok geç olabilir. Enflasyonun %5 civarında katılaşmasına izin verilir ancak sonrasında aslında daha düşük bir hedefe yönelmenin optimal olduğuna karar verilirse, enflasyon ve beklentilerin kendi

kendilerini besleyen yapıları nedeniyle tekrar bir dezenflasyon süreci başlatmanın refah maliyeti, devam eden dezenflasyonu %5'in altındaki hedefe kadar sürdürmekten fazla olabilir. Dolayısıyla Türkiye'nin uzun dönemli enflasyon hedefi çalışmasına da erken başlamak isabetli olacaktır.

KAYNAKÇA

Acemoğlu D. ve Üçer., E. M. (2020). High-Quality Versus Low-Quality Growth in Turkey: Causes and Consequences. Akat, A. S. ve Gürsel, S. (Eds.), *Turkish Economy at the Crossroads: Facing the Challenges Ahead* içinde, Singapur: World Scientific Publishing, 37-89.

Akkaya, Y. ve Gürkaynak, R. S. (2012). Cari Açık, Bütçe Dengesi, Finansal İstikrar ve Para Politikası: Heyecanlı bir Dönemin İzi. İktisat İşletme ve Finans 27 (315), 93-119.

Alesina, A., Cohen, G. D. ve Roubini, N. (1992). Macroeconomic Policy and Elections in OECD Democracies. *Economics and Politics* 4 (1), 1-30.

Başçı, E. ve Kara, A. H. (2011). Finansal İstikrar ve Para Politikası. İktisat İşletme ve Finans 26 (302), 9-25.

Burnside, C., Eichenbaum, M. ve Rebelo, S. (2001). Prospective Deficits and the Asian Currency Crisis. Journal of Political Economy 109, 1155-1197.

Caballero, R. J. ve Şimşek, A. (2020a). A Model of Fickle Capital Flows and Retrenchment. *Journal of Political Economy* 128 (6), 2288-2328.

Caballero, R. J. ve Şimşek, A. (2020b). Prudential Monetary Policy. NBER WP. w25977.

Davig, T. ve Gürkaynak, R. S. (2015). Is Optimal Monetary Policy Always Optimal? *International Journal of Central Banking* 11 (4), 353-382.

Gürkaynak, R. S., Kantur, Z., Taş, M. A. ve Yıldırım Karaman, S. (2015). Monetary Policy in Turkey after Central Bank Independence. İktisat İşletme ve Finans 30 (356), 9-38.

Gürkaynak, R. S., Kısacıkoğlu, B. ve Lee, S. S. (2022). Exchange Rate and Inflation under Weak Monetary Policy: Turkey Verifies Theory. CEPR DP 17248.

Gürkaynak, R. S., Levin, A. ve Swanson, E. (2010). Does Inflation Targeting Anchor Long-Run Inflation Expectations? Evidence from the U.S., U.K., and Sweden. *Journal of the European Economic Association* 8, 1208-1242.

Gürkaynak, R. S. ve Sayek-Böke, S. (2013). AKP döneminde Türkiye ekonomisi. *Birikim* 296, 64-69.

Kara, A. H. (2008). Turkish Experience with Implicit Inflation Targeting. *Central Bank Review* 8 (1), 1-16.

Kara, A. H. ve Sarıkaya, Ç. (2021). Enflasyon Dinamiklerindeki Değişim: Döviz Kuru Geçişkenliği Güçleniyor mu? Tartışma Tebliği.

Kaminsky, G. L. ve Reinhart, C. M. (1999). The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance of Payments Problems. *American Economic Review* 89, 473-500.

Krasker, W. S. (1980). The "Peso Problem" in Testing the Efficiency of Forward Exchange Markets. *Journal of Monetary Economics* 6 (2), 269-276.

Krugman, P. (1979). A Model of Balance-of-Payments Crises. *Journal of Money, Credit and Banking* 11, 311-25.

Leeper, E. M. (1991). Equilibria under "Active" and "Passive" Monetary and Fiscal Policies. *Journal of Monetary Economics* 27, 129-147.

Reis, R. ve Watson, M. (2010). Relative Goods' Prices, Pure Inflation, and the Phillips Correlation. *American Economic Journal: Macroeconomics* 2 (3), 128-157.

Rogoff, K. (1985). The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target. *Quarterly Journal of Economics* 100, 1169-1189.

Sargent, T. ve Wallace, N. (1981). Some Unpleasant Monetarist Arithmetic. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* 5, 1-17.

Sufi, A. ve Taylor, A. M. (2022). Financial Crises: A Survey. Gopinath G., Helpman, E. ve Rogoff, K. (der.) *Handbook of International Economics* v.6 içinde, North-Holland Publishing.

6

Türkiye'de Bankacılıkta Siyasetin Rolü*

Cihat Tokgöz

GİRİŞ

Finansal piyasalar temelde kaynakların dağıtımı işlevini görür. Ekonomik sistemin beyni gibi düşünülebilir. Beynin bir yerinde bir sorun ortaya çıktığında o bölgeyle ilişkili organ da bundan etkilenir. Benzer şekilde, finansal piyasalarda ortaya çıkan problemler de ekonomide kendini gösterir. Bankacılık ise finansal sistemin, dolayısıyla da ekonominin en önemli parçasıdır. Komünist, otokrat ya da demokratik, her türlü modern devlet yapısı içinde bir şekliyle mevcuttur. Ancak bankaçılık bu devlet yapıları içinde birbirinden farklı işlevlere sahiptir. Türkiye'de de tarihsel süreçte devletin yapısındaki değişimler bankalarda yapısal değişimlere yol açmıştır.

Bankacılığı tanımlamanın birçok şekli vardır. Bu makale, bankacılığı Charles W. Calomiris ve Stephen H. Haber'in (2014) birlikte kaleme aldıkları *Kırılgan Tasarım* (*Fragile by Design*) kitabında tasvir ettikleri şekliyle ele alıyor:

> 1600'lü yıllardan beri ulus devletler, modern bankalar ve tüccarlar, üçlü bir etkileşim ile ve birbirlerine ihtiyaç duyarak beraberce evrildiler. Tüccarların ticaret yollarındaki güvenliği sağlayacak ve gittikçe karmaşıklaşan kontratları icra edecek güçlü devletlere ihtiyaçları vardı. Devletlerin de ticari ağlar kurarak yurdun her köşesini birbirine bağlayacak tüccarlara ihtiyacı vardı. Hem devletlerin hem de tüccarların bütün bunları gerçekleştirmek için finansörlere yani bankalara ihtiyacı vardı. Bankaların ise tüccarlarla (ve yabancı devletlerle) yaptıkları kontratların yaptırımlarının yerine getirilmesini sağlaması için güçlü bir devlet yapısına ihtiyaçları vardı. Bu açıdan bakıldığında bankalar aslında toplumun derin tarihinin ürünü olan siyasi sistemdeki kurumların vücut bulmuş hali olarak düşünülebilir. Yine bu bağlamda, siyasetin finansal sistem ve dolayısıyla da bankacılık performansı üzerinde önemli etkileri olması kaçınılmazdır.

(*) Yazar, Prof. Dr. Asaf Savaş Akat, Prof. Dr. Seyfettin Gürsel ve Prof. Dr. Daron Acemoğlu'na kapsamlı yorum ve önerileri için teşekkür eder.

Bu üçlü yapıda finans ve ticaret kendi statükolarını oluşturamayıp ne kadar devletin tahakkümü altına girerse sektör yapısında siyasetin etkisi o kadar belirgin hale gelir.

Kırılgan Tasarım kitabında Calomiris ve Haber, finansal krizlerin nedenlerini ve kredi bolluğu ya da kıtlığının hangi faktörlerden kaynaklandığını anlamak için siyasetin merkezde olduğu bir kavramsal çerçeve çiziyorlar (2014). Demokratik yönetimlerin, ekonomi politikalarında popülizme kaçmadıkları sürece, istikrarlı bir bankacılık sektörü yarattıklarını ve ekonomiyi besleyecek yeterli kredi sağladıklarını söylüyorlar. Karar alma mekanizmasını merkezileştirecek kadar güçlü olan ancak yine de bankaların, sermayedarlarının ve mevduat sahiplerinin mülkiyet haklarını eksiltmenin bir bedeli olduğu siyasi yönetim şekillerinde ise istikrarlı bankacılığın oluşmasının zor ama mümkün olabileceğini ortaya koyuyorlar. Bu tip başarılı olmuş az sayıdaki yönetimlere Bismarck döneminin Almanyası'nı ve Meiji restorasyonu döneminin Japonyası'nı örnek veriyorlar. Ancak gücün hiçbir şekilde dizginlenemediği yönetimlerde, ki buna Çin'i örnek gösteriyorlar, özel sermayeli bankaların sektör içinde var olmalarının olağanüstü zor olduğunu çünkü siyasi otoritenin verdiği sözlerin inandırıcılığının olmadığını söylüyorlar. Nitekim Çin'de devlet bankaları kredi piyasasını tamamen elinde bulunduruyor.

İktisat tarihçileri, İngiltere ve ABD gibi ülkelerin küresel ekonomik güç haline "gelmelerinden daha önce" finansal kurumlarında reform yapmış olduklarını gösteriyorlar. Aynı şekilde Japonya, Rusya ve Almanya da ancak 18. yüzyıl sonu ve 19. yüzyıl başlarında reform yaptıktan sonra lider ülkelerle aralarındaki mesafeyi kapatabildiler.

Peki madem istikrarlı bir bankacılık sistemi krediye erişimi kolaylaştırıyor ve büyümenin önünü açıyor, neden bu tip sistemler çok az? Bunun cevabı, bankaların kırılganlığının o ülkenin siyasi kurumlarının izlerini taşımasındadır. Bütün siyasi yapılar bankacılık sisteminin nasıl işlemesi gerektiği konusunda bir çıkar çatışması problemine girer. Bazıları bu çatışmayı daha iyi yönetir, bazıları ise bunda başarısız olurlar.

Türkiye'de bankacılık sektörü bu topraklarda ilk bankanın kuruluşundan başlayarak çok uzun bir dönem devlete karşı kendi statükosunu oluşturmakta başarılı olamadı. Osmanlı Devleti bankalara devletin gerekli gördüğü görevleri yerine getiren kurumlar olarak baktı. Bu topraklardaki ilk banka devletin verdiği bir görevi yerine getirmek için devletin kontrolünde ve özel girişimin yönetiminde, sabit bir görev zararı miktarı üzerinde anlaşılarak kuruldu. Devletin sektöre bu bakışı aralarda kısa süreli kesintilere uğrasa da uzun süre devam etti ve etkileri günümüze kadar geldi.

Cumhuriyet'in kuruluşuyla devlet ve tüccarlar, bankacılık sektörünün hangi görevi üstlenmesi gerektiği konusunda fikir birliği oluşturdu. Devlet, ekonominin her alanında yeterli kredi sağlamak için çeşitli farklı görevleri olan bankalar kurdu. Tüm finans sektörü kamunun hâkimiyeti altına girdi. Bu kurumsal yapı, çok partili parlamenter sistemle çoğulcu demokrasiye geçildikten sonra zamanla iktidarı ele geçiren partilerin uyguladığı popülist ekonomi politikaları nedeniyle gittikçe daha fazla yerleşti. Oluşan kırılgan yapı, birçok bankacılık krizi doğurdu. Siyasi partiler, kurumsal yapıyı değiştirecek liberal ekonomi politikaları içeren reform vaatleriy-

le iktidara gelseler de uygulamada başarılı olamadılar ve iktidarlarını devam ettirebilmek için devletçiliğe dönerek bu tercihe daha da fazla sarıldılar. Yabancı sermayeli ticari işletmelere kuşkuyla yaklaşan içe kapalı ithal ikameci ekonomi politikaları, 1930'lara kadar sektörde önemli bir yere sahip olan yabancı bankaların faaliyetlerini azaltmalarına ya da ülkeyi terk etmelerine neden oldu. Daha sonraları Türkiye ekonomisi dışa açıldıkça yabancı sermayeli ticari kuruluşlar ülkeye yatırım yapmaya başladılar. Ancak sunulan çeşitli teşviklere rağmen yabancı bankaların geri dönmeleri çok uzun zaman aldı.

Yabancı bankalar siyaset-bankacılık-ticaret ilişkisinin Avrupa normlarına yaklaşmasını bekledi. 2001 yılındaki finansal kriz sonrası oluşturulan reform paketi bankacılık sektörü ile siyasetin direkt ilişkisine (ve sermaye sahipleri üzerinden dolaylı ilişkisine) bir set çekmeye yönelikti. Avrupa Birliği'yle tam üyelik müzakereleri yabancı bankaların sektöre olan yatırımlarının önünü açtı. Oluşan yeni sermaye yapısıyla kamu bankalarının özellikle kredi piyasasındaki hâkimiyetine son verildi. Özel sermayeli bankalar ilk defa kendi statükolarını oluşturacak bir yapıya sahip oldu. Ancak 2012'den sonra AK Parti (AKP) siyasi kaygılarla popülist politikalara yöneldi. Ekonomide yüksek ve çabuk büyüme stratejisine düşük maliyetle finansman sağlamaları için bankalar üzerinde baskı oluştu. Kamu bankalarının kaynakları yoğun bir şekilde kullanılmaya başlandı. Siyasetin bankalar üzerindeki hâkimiyeti arttı ve sektörün 2001 önceki haline dönme riski yükseldi.

Türkiye'de bugünkü bankacılık sektörünün problemlerinin birçoğunun temelinde siyasetin geçmişten gelen müdahaleleri ve sektörü kontrol etme çabaları var. Uzun süre uygulanan yanlış politikalar sonucu bankalar tasarruf sahiplerini sisteme çekmekte zorlandı, aktif kalitesini artıramadı ve düşük öz kaynakla çalışmak durumunda kaldı. Günümüzde ise özel sermayeli yerli ve yabancı bankalar neredeyse yarım yüzyıl önce terk edilmiş olan politikalara geri dönüşe direnmekteler. Yeni birçok düzenlemeyle hem mevduat hem kredi faizleri hem de TL'nin yabancı paralar karşısındaki değeri devlet tarafından rasyonel seviyelerden çok uzakta belirlenmeye çalışılmakta. Bankalardan bu fiyatlamalar içinde kalarak faaliyet göstermeleri istenmekte. Bütün bunları sağlamak için ise rekabetçi fiyatlamalardan uzaklaşarak kamu bankalarının kaynakları kullanılmakta.

Bu politikalar Türkiye için yeni değil ve devam ettiği takdirde sektör üzerindeki etkileri de geçmişten farklı olmayacak. Bankacılık sektörünün bugünkü yapısı ve içerdiği problemler geçmişten birçok izler taşıyor. Makalenin ikinci bölümü, sektördeki yapısal problemleri ve bunların nasıl oluştuğunu inceliyor. Bunun için arkeolojik bir çalışmada katmanlaşmanın izlerini sürer gibi, siyasetin izlediği politikaların Türkiye'de bankacılığın yapısal oluşumunu nasıl etkilediğini Osmanlı'da ilk kurulan bankadan başlayarak analiz ediyor. Bunu yaparken devlet, tüccar/sanayici ve bankaların (yerli ve yabancı finansörler) birbirleriyle etkileşimlerine bakıyor. Çeşitli dönemlerde uygulanan ekonomi politikalarının bankacılıkta bulduğu karşılık, sektördeki yapısal oluşum ve bugüne kadar gelen etkiler tartışılıyor.

Üçüncü bölümde Türkiye'de siyasetin son yirmi yılda izlediği stratejilerin bankacılık üzerinde yarattığı etkiler aynı yaklaşımla ve genel hatlarıyla mercek altına alınıyor. Bunu yaparken, siyasetin çoğu zaman bankacılığın kurumsal yapısını göz ardı ederek ve bankacılığa bir paydaş olarak değil de daha çok asil-vekil ilişkisi şeklinde yaklaşarak giriştiği farklı uygulamalara sektörün verdiği tepkiler tespit edilmeye çalışılıyor. Uygulamaya konan bazı ekonomi politikalarının daha önce birçok kez denendiği ve bankacılık açısından kırılganlıklar yarattığı ve hızla tıkanmaya doğru gidilmekte olduğu gösteriliyor. Özel sermayeli yerli ve yabancı sermayeli bankaların bu politikalara karşı yatırımlarında daha savunmacı bir stratejiye geçtikleri tespiti yapılıyor.

TÜRKİYE'DE BANKACILIĞIN GEÇMİŞİ

Genellikle Türkiye bankacılık tarihini inceleyen çalışmalar gelişimi daha belirgin olarak gösterebilmek için alt dönemler kullanırlar. Bu makalede de aynı yöntem izlendi. Ancak diğerlerinden farklı olarak dönem ayrımlarında devletin ekonomi politikalarında farklı yaklaşımlar uygulamaya başladığı yıllar temel alındı. Kuşkusuz küresel ekonomik ve siyasi değişimler ve teknolojik gelişmeler gibi daha birçok faktör de Türkiye'de bankacılığı etkilemiştir. Ancak burada devletin ekonomi politikalarının kriter olarak seçilmesinin temel nedeni, bu topraklarda ilk bankanın kuruluşundan beri bankacılık (ve tüccar-sanayici) ile devlet arasındaki ilişkide dolaylı (mevzuatlar) ya da doğrudan (kamu bankaları ve iç borçlanma) kontrolün hep devletin elinde olmasıdır. Bankacılık sektörü, siyasetin etkisini tersine döndürecek bir davranış biçimi geliştirememiştir. Bankacılığın öncü rol üstlen(e)memesinin nedenleri Osmanlı İmparatorluğu'nun özel sermaye birikimine izin vermeyen ve bütün gücün merkezi idarede toplanmasını hedefleyen bir devlet yapısına sahip olmasına kadar uzanır.

Avrupa'da bankacılık büyük ölçüde sömürgelerden elde edilmiş özel birikimle sanayi devrimini ve tüccarları finanse etti. Yarattığı güçlü sermayeyle devletin karşısında statükosunu koruyabildi. Osmanlı'da devletin ticareti makro seviyede kontrol altında tutuyor olması finansörlerin yüzünü ticaretten ziyade devlete dönmesine neden oldu. Dolayısıyla Osmanlı'da devletin bankacılık üzerindeki etkisi Avrupa'ya kıyasla oldukça fazla oldu. İleride de göreceğimiz gibi bu etki, Cumhuriyet'in kuruluşuyla da devam ederek günümüze kadar değişen şekillerde varlığını korudu.

Osmanlı'da Ticaretin Finansmanında Devletin Rolü

Diğer bütün devletler gibi Osmanlı devleti de sahip olduğu coğrafya üzerinde ticaretin yaygınlaşmasını ve sorunsuz işlemesini istiyordu. Ticaret ağı ülkedeki ekonomik düzen açısından önemliydi. Tüccarlar ve loncalar devletin sıkı denetimi altındaydı. Tüccarların yüksek kârlılık peşinde koşarken malların yokluğuna ve fiyat dalgalanmalarına yol açmamaları için çeşitli yöntemler kullanılırdı (kıtlığa karşı "narh", sistemin devamlılığı için "ihtisap"). Ticaret makro düzeyde devletin kontrolü altındaydı.

Ticaretin finansmanında devletin rolü kredi ağının sorunsuz işlemesi için fon akışının ve güvenliğin sağlanması şeklindeydi. Tüccarlar başka bir şehre giderken nakit taşıma riski almak istemiyorlardı. Bir kentteki alacaklarını başka bir kentte tahsil etmek için nama yazılı "süftece" kullanıyorlardı. Süftece nakit kadar sağlam görülürdü. Bu güvenin oluşmasını sağlayan ise devletti. Ödemede bir sorun olduğu takdirde kadılar aracılığıyla devlet araya girer ve yüksek cezalar keserdi.

Şevket Pamuk'un mahkeme kayıtlarından yaptığı çalışmalara göre Osmanlı'da yaygın bir kredi ağı oluşmuştu. Ancak devletin taraf olmadığı borç-alacak ilişkilerinin ölçeği çok düşüktü. Aynı Hıristiyanlıktaki gibi, İslamiyet'te de faiz yasağının kredi ağlarının gelişmesine engel olmadığı anlaşılıyor. Yahudi ve Hıristiyanlar kadar Müslümanlar da borç verenler arasındaydı. Kontratların mahkeme ve ulema onayıyla kayıt altına alınıyor olması devletin bu işlemlere itirazı olmadığını gösterir.

Yine Şevket Pamuk'un Osmanlı ekonomisi ve kurumları üzerindeki araştırmaları, kredi piyasasında para vakıflarının da rolünün büyük olduğunu gösteriyor. Ancak bu vakıflarda toplanan fonların çoğunlukla vakıf mütevelli heyetindeki kişiler tarafından borç alınarak üçüncü kişilere yüksek faizle kredi veriliyor olması, birçok para vakfının aslında malvarlığının devlete karşı korunması amacıyla kurulduğu ve paravan rolü üstlendiği izlenimi doğuruyor.

Osmanlı'nın büyük ölçüde içe kapalı bir ekonomi olması, kredi ağlarının daha çok iç ticaretin finansmanına dönük gelişmesine yol açtı. Toprak kayıplarının da etkisiyle ekonominin büyüme hızı çok düşüktü. Tüm 18. yüzyılda ekonomi sadece bir kat artmıştı. 1820-1914 arasında ise dış ticaret 10 kat büyüdü. Bu büyümenin önünü açan temel faktör, 1838 yılında İngiltere'yle (daha sonra Fransa ve bugünkü birçok AB ülkesiyle) imzalanan Baltalimanı Antlaşması'ydı. Bu anlaşmayla Osmanlı dış ticarette birçok tarife tekelini tek taraflı olarak kaybetmişti ve bu siyasi açıdan bir yıkımdı. Diğer taraftan ise anlaşmanın dolaylı sonucu Avrupa ekonomileriyle yakınlaşmaya yol açması oldu (küresel ticaretin önemli bir parçası olmak ileride ekonomide defalarca yaşanacak krizlerden göreceli olarak hızlı çıkmamızı sağlayan önemli bir unsur olacaktı). Dışa açılan ekonomide tüccarların ihtiyaç duyduğu finansal ürünler ve finansman ihtiyaçları değişti. Bankacılığın da önü açılmış oldu.

Osmanlı'da İlk Banka: Sabit Kur-Düşük Faiz Politikası ve İlk "Görev Zararı"

19. yüzyıl Osmanlı aydın ve yöneticilerinin bakışı, ekonominin genel devlet yönetiminin parçalarından birisi olduğu şeklindeydi. Dolayısıyla birçok kişi defalarca banka kurma izni için saraya başvurmuş olsa da özel teşebbüsün bu taleplerine sıcak bakılmamıştı. Ancak Tanzimat Fermanı (1839) sonrası, yurtdışıyla yapılan ticaretin de önünü açmak için, artık çok karmaşık hale gelmiş olan para sistemine bir çeki düzen verilmesine karar verildi. Paranın değeri sterlin ve frank karşısında sabit tutulmaya çalışıldı. Diğer taraftan da devlete karşı çok güçlenmiş olan bankerlere bir nebze de olsa rekabet yaratmak isteniyordu. Tanzimat Fermanı'yla tımar sistemi kaldırıldı. Böylece bankerlerle iç içe geçmiş olan yerel tefecilerin tekeli kırılmaya başlandı. Devletin finansmanı

için bankerlerden bankalara geçişin yolu açıldı. Sarayın da bankacılık konusundaki politikasını değiştirmesiyle ilk banka, Dersaadet Bankası (Banque de Constantinople), 1849 yılında devlet ve özel sermaye ortaklığıyla kuruldu.

Osmanlı'daki çoklu para sistemi devletin kuruluşundan beri her zaman bir problemdi. 19. yüzyıla gelindiğinde ticaret ve gündelik yaşamda gümüş ve altından oluşan ikili para sistemi yanında yabancı devletlerin paraları da kullanılıyordu. Bugün de olduğu gibi ithalat ödemelerinde Osmanlı parası genelde kabul görmüyordu. Altın ve gümüş oranı daha yüksek olan yabancı devletlerin parası kullanılıyordu. Devletin açıklarının finansmanı ve diğer mali problemlerin giderilmesi amacıyla birçok değerden basılmış olan "kaimenin" (kâğıt para) değerini korumak çok zorlaşmaya başlamıştı. Bunlar iç ve dış ticaretin önünde engel oluşturuyordu. Devlet Dersaadet Bankası'na poliçe ihracı yetkisi tanıdı. Bankanın görevi kuru sabit tutmaktı. Karşılığında sabit bir görev zararında, yıllık 2 milyon kuruş rakamında anlaşıldı. Görev zararının bu rakamın altında kalması durumunda banka kâr edecekti.

Ancak devletin harcamaları ve kamu açıkları konusunda bankanın bir yaptırımı yoktu. Günümüzde de hâlâ devam eden kısırdöngü tarihimizdeki ilk banka tasfiyesiyle sonuçlandı. Devlet Tanzimat Fermanı sonrası harcamalarının finansmanı için yeni kâğıt para basmayacağına dair verdiği sözden çok kısa sürede döndü. Üstelik devlet tarafından bankaya koyulmuş olan sermaye de bir süre sonra geri çekilmişti. Böylece Dersaadet Bankası'nın komisyon karşılığı kaimeyi altın veya gümüş parayla değiştirme taahhüdü ve paraya konvertibilite getirme görevi başarısız oldu. Sabit kur rejimini uygulamak bankanın zararını tahmin edilenden çok yukarıya çıkardı. Devletin taahhütlerini yerine getirmemesi sonucu 1852 yılında bankanın tasfiyesine gidildi (Serdaroğlu, 2021).

Devletin yeterli rezervi olmadığı halde sabit kur rejimi ve düşük borçlanma faizi ısrarı, diğer taraftan da harcamalarını yeteri kadar kısamamasının maliyeti yüksek oldu. Tasfiye sonrası kaime kuruş cinsinde sterline karşı %50 değer yitirdi. İleride de göreceğimiz gibi devletin buna benzer girişimleri hem Osmanlı hem de daha sonra Cumhuriyet tarihinde ve hatta günümüzde birçok kez tekrarlanacak; bu girişimler her seferinde hem ülke ekonomisi hem de bankacılık kesimi açısından benzer sorunlara yol açacaktı. Günümüzde de Merkez Bankası'nın yeterli döviz rezervi olmadığı halde kamu bankalarına dolaylı olarak verilen TL'nin yabancı paralar karşısındaki değerini sabitleme görevi (karşılığında görev zararı yetkisi) ve yüksek finansman talebine rağmen düşük borçlanma faizi ısrarı gibi politikalar, 170 yıl sonra bile halen devam ediyor.

Düyun-u Umumiye'nin Bankacılığa Etkisi

Dersaadet Bankası'nın tasfiyesi sonrasında açıkların finansmanı için tekrar Galata bankerlerine ve yurtdışından borçlanmalara dönüldü. 1854'ten başlayarak yapılan dış borçlanmalarda teminat olarak Osmanlı Hazinesi gelirleri kullanıldı. 1855'te İngiliz ve Fransız hükümetlerinin Osmanlı'nın borçlanması için kefil olduğu ilk borçlanmalarda talep yüksekti.

1863 yılında Osmanlı Devleti, İngiltere ve Fransa ortaklığıyla Bank-ı Osmani-i Şahane kuruldu. Bankanın %59,26'sı 1856 yılında Kraliçe Victoria'nın fermanıyla kurulan İngiliz sermayeli Bank-ı Osmani'ye aitti. Fransız sermayeli Banque de Paris et des Pays-Bas'nın %37,04 ve Osmanlı Devleti'nin %3,70 payı vardı. Böylece Avrupa'nın mali sermayesi Osmanlı içinde güçlenmiş oluyordu. Devletin payı küçüktü ancak bankanın ismindeki "Şahane" kelimesinin Türkçe karşılığı hükümdarla ilgili anlamı taşıyordu ve kararlarda devletin söz sahibi olduğu algısını veriyordu. Bankanın asıl kuruluş amacı devlete borç vermekti.

Osmanlı devleti bir kez daha yeni kâğıt para çıkarmamaya söz verdi. Altın karşılığı olan banknotlar ise sadece Bank-ı Osmani-i Şahane tarafından tedavüle sürülecekti. Alınan bu kararlarla Osmanlıların yurtdışında çıkarmış olduğu tahvillerin fiyatı arttı. Artan ilgiyle başta İngiltere ve Fransa olmak üzere birçok yabancı devlet banka açmak için başvurarak yetki aldı.

Ancak savaşların da körüklediği finansman açıklarının sürmesiyle devam eden borçlanmalar için kullanılan kaynaklar artık yeterli gelmemeye başladı. 1874 yılında yapılan borçlanmada Osmanlı'nın tüm gelirleri teminat olarak gösterildi. Faizler bile ödenemez haldeydi. 6 Ekim 1875 tarihinde bir kararnameyle moratoryum resmen ilan edildi. 1876 yılında ise bütün borç ödemeleri durduruldu. Bank-ı Osmani-i Şahane ve yabancı devletlerden tepkiler gecikmedi. Borçların ödenmesinin durdurulma kararıyla İngiltere'nin Osmanlı toprak bütünlüğü görüşü tartışmaya açıldı ve konu İngiliz parlamentosunda tartışıldı. Borçların tekrar geri ödenmeye başlaması için karşılık gösterilen tüm mal ve hizmetlerin üretiminin ve verimliliğin artırılması ve bu ürünlerin ticaretinin kontrol edilebilmesi gerekiyordu. 1881 yılında imzalanan Muharrem Kararnamesi'yle borçların nominal değerinde %50'nin üzerinde indirim yapıldı. Geri kalan borçların ödenebilmesini sağlamak için Düyun-u Umumiye idaresi kuruldu ve böylece Osmanlı'da iki başlı bir mali yapı oluştu. Düyun-u Umumiye her ne kadar devlete bağlı olarak kurulmuş olsa da kısa süre içinde kendi başına hareket etmeye başladı. Ülke genelinde 720 temsilcilik açtı. Çoğunluğu vilayetlerde görevli olmak üzere 6 bin civarında bir kadroya ulaşıldı.

Bankacılık açısından Düyun-u Umumiye'nin dolaylı iki önemli etkisi oldu. Birincisi, devletin ticareti kontrol altında tutma siyasetini zorunlu olarak terk etmesiydi. Bu, bankacılık açısından önemli bir dönüm noktasıydı. O zamana kadar ülkedeki bankaların çoğunluğunun temel amacı devlete borç vermekti. Yerel tüccarlarla ilişkileri sınırlıydı. Artık tüccarlarla da ilişki artacaktı. Nitekim yerli sermaye grupları 1880'lerden sonra bölgesel bankalar kurmaya başladı (1888'de Selanik, 1891'de Midilli). Özel sermaye üretimde ve ticarette eskisine göre daha özgürleşiyordu. İkincisi, Osmanlı borçlarının ödenebilmesi için üretim seferberliği ve üretilen malların yurtdışına nakli gerekiyordu. Dünyayla entegrasyon daha geniş bir bankacılık ürün yelpazesi anlamına geliyordu, bu da bankaların çeşitlenmesi demekti.

Her ne kadar devletin ticareti kontrol altında tutmaktan uzaklaşması dolaylı olarak bankaların önünü açmış olsa da kurulan bankalar ihtiyaca cevap vermekten uzak kaldılar. Toplumda bankalara güven de oluşmadı. Sultan II. Abdülhamid bile parasını yurtdışındaki bankalarda tutuyordu (Hülagü, 2007).

Devlet, kapasitesinin artması için üretimin artması gerektiğinin farkına varıyordu. Bunun yolu tarıma sağlanacak kredilerden geçiyordu. Tarıma bağlı bir ekonomi vardı. İhracatın %90'dan fazlası tarım ürünüydü. Tarımda üretimin büyük çoğunluğu orta ve küçük ölçekteydi ve finansman ihtiyacı yüksekti. Bu ihtiyacı giderecek özel sermaye olmadığı için adımı devlet atacaktı. 1888'de tarım kredi kooperatifi gibi çalışmakta olan "Memleket Sandıkları" birleştirilerek Ziraat Bankası kuruldu.

"Yerli ve Milliyetçi" İktisat ve Bankacılık

Jön Türk hareketi 1908'de, II. Abdülhamid'in yıllar boyunca sürekli artan ve devletin her alanını kontrolü altına almak üzerine kurulu saray ve tek adam siyasetine son verdi. Parlamenter sistem ve liberal bir dönüşüm amaçlayan yeni bir yönetim felsefesiyle iktidara geçti. Bu, ekonomik alanda da büyük bir dönüşüm demekti. Siyasal yaşamda "özgürlük ve serbesti" görüşü ekonomi politikalarının da temelini oluşturacaktı. Bu liberal yaklaşım "Osmanlı Milleti" kavramı içinde din ayrımı yapmıyor ve mülkiyet haklarının dokunulmazlığı temelinde bireyi ön plana alıyordu.

İlk yıllarda Maliye Bakanı Cavid Bey'in görüşleri İttihat ve Terakki'nin parti politikası üzerinde çok etkiliydi:

> Devletin iktisadi hayata müdahalesi çok tehlikelidir; özellikle sanayi ve ticaret alanında bireylerin kişisel girişimlerle meydana getirebileceği işlere müdahale etmesi belki de daha iyi iş yapabilecek bireylere engel olması ve zarar vermesine neden olabilir (sermayeyi devlet değil birey oluşturmalıdır); Osmanlı ancak sermaye aracılığıyla düzlüğe çıkabilir; sermaye olmazsa emek iş yapamaz, dolayısıyla servet gözetilmelidir; eşitlik yoksulluğu doğurur (Toprak, 2019).

Sermaye oluşumu konusunda ise kararsızlık vardı. İttihat ve Terakki her ne kadar liberal politikaları savunsa da yeterince sermaye olmadığı için devletin ekonomiye müdahale gereğinin de farkındaydı. Devletin ekonomiye ne kadar karışması gerektiği ve sermayenin nasıl yaratılacağı sorularına cevaplar ise net değildi.

Liberal söylem çok uzun süre devam ettirilemedi. Balkan Harbi ve arkasından gelen I. Dünya Savaşı'yla ibre Ziya Gökalp'in de savunuculuğunu yaptığı Alman modeline döndü: Fert yoktur, cemiyet vardır. Çözüm: "Milli İktisat".

Özellikle Balkan Savaşı'yla beraber düşman tanımı da değişmeye başladı. Osmanlı Devleti kendi tebaası içindeki, çoğunluğu gayrimüslim olan milletlerle savaşmaya başlamıştı. Büyük toprak kayıpları gayrimüslimlere olan güvensizliği artırdı. Her pahasına devlete sahip çıkılması görüşü oluşmaya başladı. Bireysellik ikinci plana itildi. Gayrimüslimlerin ülke ekonomisinde önemli rolü vardı. Devletçilik ekonomi politikasının temeline oturdu. İttihat ve Terakki Partisi de politikasını buna göre değiştirdi. Başlangıcında iktidardan şikâyetçi bir memur partisi görünümündeydi. Ancak iktidarının devamı toplumun geniş desteğini alabilmesine bağlıydı. Devlet ile kendi bekasını aynı gören geniş bir kitle vardı: Müslüman tüccarlar (devlet müteahhitliğini

yapıyorlardı, devletin devam etmesinden başka gelecekleri yoktu), Müslüman arazi sahipleri (işgal durumunda varlıklarını yitireceklerdi), memur ve askerler (işgal veya parçalanma olursa konumlarını yitireceklerdi). Yeni burjuvazi ve sermaye birikimi bu kitleden yaratılacaktı. Ayrıca her zaman potansiyel bir tehlike olabilecek eski yönetimin özellikle sermaye birikimi olan paşalarına ve onların çocuklarına da kolaylıklar sağlanacak ve bu kesim de yeni burjuvazinin içine katılacaktı (Toprak, 2019).

Bu "yerli ve milliyetçi iktisat politikasına" göre Osmanlı dışa kapanmalı ve kendi yağıyla kavrulan bir tarım ve sanayi ülkesi olmalıydı. Ulaşım sektörüne yatırım önemliydi. Yoksa ticaret gelişmez ve tarımı destekleyemezdi. Esnaf, çiftçi ve yeni burjuvaziye yatırımlar için kaynak gerekiyordu. Ancak finansman neredeyse tamamen yabancı bankaların elindeydi. Avrupa sanayisine hammadde sağlayan ihracat ve mamul ithalatı çoğunlukla gayrimüslimlerin elindeydi. Yabancı bankalar da uzun süredir ilişkide oldukları gayrimüslim tüccarların ya da ülkede faaliyette bulunan yabancı sermayeli şirketlerin risklerini almayı tercih ediyorlardı. Altyapı yatırımlarına müteahhitlik yapacak yeni Müslüman burjuvazinin ya da küçük esnaf ve çiftçinin riskini alacak bir kredi iştahı yoktu.

İttihat ve Terakki Partisi, bu problemi aşmak için yeni bankaların kurulmasını destekledi. Bazı teşvikler sayesinde 8'i İstanbul'da, 11'i Anadolu'da olmak üzere 19 milli banka kuruldu. Kurucuları çoğunlukla dış ticaret yapan ve emlak sahibi Müslümanlardan oluşuyordu. Ancak bu bankaların birçoğu güçlü yabancı bankalarla rekabet edemeyerek Cumhuriyet dönemine intikal edemedi ya da sektörde önemli bir etki yaratamadı. Devlet ile tüccar-üretici birlikteliği sağlanmıştı. Ancak uygulanacak ekonomi politikasının finansmanı için özel teşebbüs, gerek sermaye yetersizliği nedeniyle gerekse risklerin büyüklüğü yüzünden banka kurarak gerekli adımları atmakta çekimser kalmıştı.

Tarıma daha çok kredi sağlamak amacıyla Ziraat Bankası'na 1916 yılında devlet bankası hüviyeti verildi. Bankanın görevi mevduat kabul etmek, şahsi kefaletle çiftçilere borç vermek ve tarımsal kalkınmayı desteklemekti.

İttihat ve Terakki Partisi artık başa geçerken savunduğu o ilk liberal iktisadi politikalarından çok uzaklardaydı. Devlet, üretim ve ticareti dolaylı olarak etkisi altında tutmak için bankacılıkta doğrudan yatırımcı olmayı seçmişti. Bu hamle günümüze kadar devam edecek olan, devletin bankacılık alanındaki direkt ve dolaylı etkisinin de başlangıcıydı. Bir siyasi hareketin başa geçerken savunduğu liberal ilkeleri, iktidara geldikten kısa süre sonra iktidarı kaybetme kaygıları yüzünden terk ederek devletçiliğe sarılması da ileride görüleceği gibi defalarca tekrarlanacaktı. Günümüzde de AKP, yönetime gelirken vaat ettiği ve hatta bir süre uyguladığı liberal ekonomi politikalarından uzaklaşarak "yerli ve milli iktisat politikalarına" geçti ve kamu bankaları yoluyla ekonominin her alanında etki sahibi olmaya çalışıyor.

Cumhuriyet ve Kuruluş Yılları, Atatürk ve Günümüz Bankacılık Yapısının Oluşumu

Cumhuriyet ilan edildiğinde ülkede 22'si yerli, 13'ü yabancı, toplam 35 banka vardı (toplam şube sayısı 439) (Akgüç, 1987). Toplam mevduatın %50'si yerli bankalardaydı ancak kredi piyasasının hâkimi yabancı bankalardı. Yabancı bankaların, sermayelerini kalkınma projelerinin ya da yerel ticaretin finansmanında riske atmak veya yerli bankalarla rekabet etmek gibi bir hedefleri yoktu. Hedefleri, kapitülasyonların yarattığı hukuki avantajlardan yararlanan yabancı sermayeli kuruluşların ve dış ticaretin finansmanıydı. Lozan Antlaşması'ndan (1923) sonra bu durum değişecekti.

Bankacılığın temsil edilmediği bir iktisat kongresi, liberalizme dönüş ve Türkiye İş Bankası'nın doğuşu

Bugün finansal kesimin, özellikle de bankaların ilgi göstermediği ya da davet edilmediği bir iktisat kongresinin yapılması düşünülemez. Ancak 1920'lerin başında durum çok farklıydı. Lozan görüşmelerinin kesintiye uğradığı bir dönemde, Şubat 1923'te, İzmir'de Türkiye İktisat Kongresi toplandı. Bu, belki de dünya tarihinde bir ilkti. Kongreye tüccar, işçi, çiftçi ve sanayicileri temsilen 1135 delege katıldı. Aralarında en hazırlıklı olanı Kâzım Karabekir başkanlığındaki tüccar kesimiydi. Delegeler, devlete sorunlarını ve taleplerini ilettiler. Kongrede devlet ile tüccarlar beraberce "iktisadi milliyetçilik temelinde bütünleşme" prensiplerini oluşturdular. Yabancı sermayenin hangi koşullarda kabul edileceği, bir ana ticaret bankası kurulması, kambiyo ve borsa işlerinin düzenlenmesi, tekellerin kaldırılması, iktisat eğitimine önem verilmesi, gelir vergisi gibi birçok konuda ilkeler benimsendi. Bankaların temsil edilmediği kongrede devlet ve tüccarlar, onları finanse edecek olan kurumsal yapının nasıl olması gerektiğine beraberce karar vermişlerdi.

Sanayinin teşvik edilmesi, üreticinin, ihracatçının ve işçinin korunması benimsendi. Bunların devlet tarafından bizzat yapılmasından ziyade, devletin teşvik ve regülasyonla ekonomide yer alması prensibi etrafında birleşildi. Alınan kararlarda genel olarak liberal unsurlar ağır basıyordu.

Kongrede karar verilen ticaret ana bankası işlevlerini yerine getirmesi amacıyla 1924 yılında Türkiye İş Bankası kuruldu. Kuruluşta Fransa'daki "iş bankaları" (*banque d'affaires*) ve Almanya'daki iştirak bankacılığı örnek alındı. Kuruluş sözleşmesinde her türlü bankacılık işlemleri yanında, enerji, tarım, sigortacılık, turizm, sanayi, nakliyecilik, dışsatım vs. gibi birçok alanda şirket kurmaya ve işletmeye ve ayrıca mal üretimi ve tedariki için ortaklık kurmaya ve hatta sınai ve ticari işlemleri kendi namına yapmaya yetkili olduğu yazıyordu. Banka adeta bir holding gibi işlemeye hazırlanıyordu.

İş Bankası, hem özel statülü hem de resmi görünüşlü milli bir bankaydı. Sadece özel bir banka olarak kurulmamıştı. Devletle iç içeydi. Siyasetin sanayileşme politikası doğrultusunda sorumluluklar alması bekleniyordu. Hatta ilk genel müdür İzmir milletvekili, İmar ve İskân Bakanlığı yapmakta olan (banka kurulunca bu görevi bırakacaktı) ve eski bir Ziraat Bankası ve Deutsche Orientbank çalışanı olan Celâl Bayar oldu. Bankanın sermayesi devletin en tepesindeki kişi olan Cumhurbaşkanı Mustafa Kemal Atatürk tarafından bizzat ödendi.[1] Ancak İzmir İktisat Kongresi'nde tüccarların bir banka kurulması taleplerine ve bunun için çok istekli olmalarına rağmen banka için Atatürk'ten başka kurucu hissedar bulmak kolay olmadı. Yeterli sayıya ulaşabilmek için gerekli nüfuzlu siyasetçi, tüccar ve eşrafı kurucular arasına katılmaya ikna etmek uzun uğraş gerektirdi.

Tüccarlar ve devlet izlenecek ekonomi politikası üzerinde anlaşmışlardı. Hatta devletin rolünün teşvik ve regülasyon olduğu prensibinde de anlaşılmıştı. Ancak iş sermaye koymaya geldiğinde tüccarlar gerekli adımı atmaktan çekindiler. Ekonomi politikalarının finansmanının da devlet tarafından oluşturulmasını istiyorlardı. Özel teşebbüsün bütün teşviklere rağmen bu yıllarda yatırıma cesaret edememesi ve sunulan devlet olma projesine (her ne kadar kıt da olsa) sermayesini riske etmekten çekinmesi sonraki yıllarda devletin bankacılık sektörü üzerinde kuracağı tahakkümün temel nedenlerinden biri oldu.

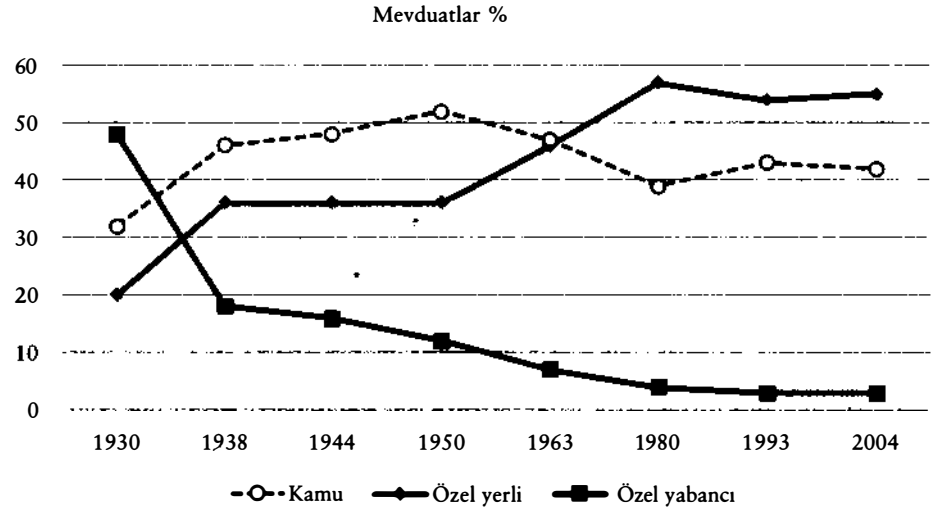
Yabancı bankalar da isteksizdi. Kapitülasyonların olmadığı bir ortamda hukuki avantajlarını kaybetmişlerdi ve riskleri artmıştı. İçinde yabancı sermayenin var olmadığı projelerin finansmanını riskli görüyorlardı.

Yatırım fırsatları başlarda sınırlıydı. Bir projenin peşinden hem Ekonomi Bakanlığı hem de İş Bankası aynı anda koşuyor ve bu da banka ve bakanlık arasında gerginliklere yol açıyordu. 10 Kasım 1932'de Celâl Bayar ekonomi bakanı olarak atanarak gerginliğin giderilmesine çalışıldı. Ancak bunun etkisi devletin bankacılıktaki hâkimiyetinin daha da artması oldu.

Cumhuriyet'in kurulduğu yıllarda mudi sayısında yerli ve yabancı bankalarda dengeli bir dağılım söz konusuydu. Ancak kredi ve mevduat büyüklüklerinde yabancı bankaların hâkimiyeti vardı. 1930 yılına gelindiğinde yabancıların bankacılıktaki ağırlığı önemli ölçüde azalmıştı. Türkiye'de mudi sayısı 6 katına çıkmıştı. Yabancı bankalardaki mudi sayısı neredeyse yerinde sayıyordu. Ziraat Bankası ve İş Bankası gibi ulusal bankalar ülke çapında küçük iş ve mevduat sahiplerine ulaşmaya başlamışlardı. Buna rağmen mevduat büyüklüklerinde yabancı bankalar halen toplam mevduatın yaklaşık yarısına sahiptiler. Yerli özel sermayeli bankalar yüksek mevduat sahiplerinin güvenini halen kazanamamıştı. Kredilerde ise iktisadi milliyetçiliğin etkisiyle yabancı bankaların payı %33'e gerilemişti.

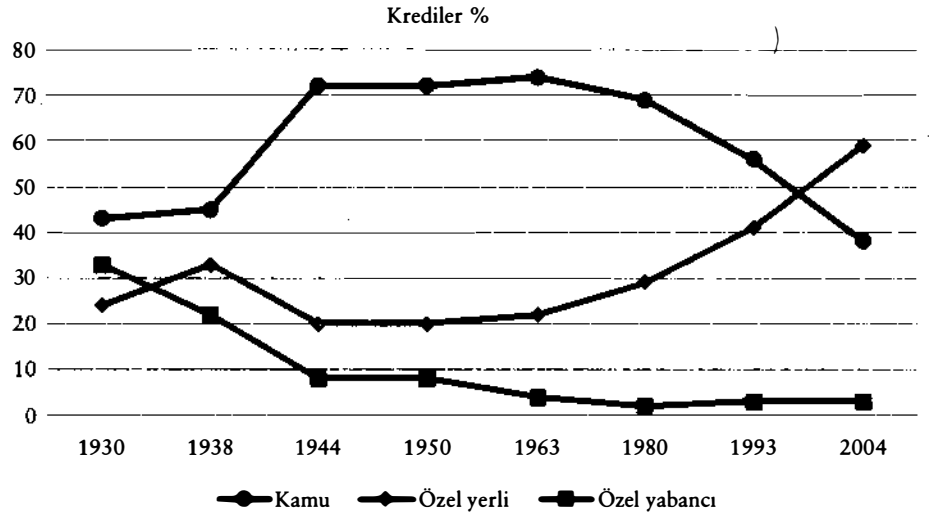
1 İzmir İktisat Kongresi'nde alınan tavsiye kararları ve Osmanlı Bankası'nın yatırılacak paraya sınır koyması gibi, yeni oluşan Ankara hükümetinin işleyişini zorlaştıran olumsuz tutumları İş Bankası'nın kuruluşunun arkasındaki temel nedenlerdi. Atatürk'ün kayınpederi olan Muammer Bey'in beraber sermaye koyarak ortak bir dış ticaret şirketi kurmayı ve ticarete atılmayı teklif etmesi de kuruluşa vesile oldu. Celâl Bayar, anılarında bu konuyu Atatürk'ün kendisine danıştığını ancak sermayenin dış ticaret şirketi yerine dış ticarete kaynak yaratacak bir bankaya konulmasının daha doğru olacağını söylediğini yazar.

Şekil 6.1
Mevduatların Bankalara Göre Dağılımı



Kaynak: Akgüç (1987), BDDK

Şekil 6.2
Kredilerin Bankalara Göre Dağılımı



Kaynak: Akgüç (1987), BDDK

Her sektöre bir devlet bankası modeli

Lozan Antlaşması kapitülasyonlara son vermişti ancak düşük dış ticaret tarifeleri 1929'un sonuna kadar devam edecekti. Bu sorun 1923-30 arası sanayi teşvik kanunuyla giderilmeye çalışıldı. Ancak teşvikler aynı bankacılıkta olduğu gibi sanayide de özel sektöre yeterli risk iştahı sağlamadı. Buna 1929 bunalımının daraltıcı etkileri de eklenince ekonomi politikaları çok uzun yıllar devam edecek devletçi ve korumacı bir nitelik kazandı. Düşük dış ticaret tarifeleri bitmeden hemen önce birçok tüccar çok yüklü ithalat yaparak mal stokladı. Bunun yarattığı cari açıkla baş edebilmek için devlet bir dizi tedbir aldı. Avrupa'da ve özellikle de ABD'de benimsenen genişlemeci Keynesyen yaklaşımın tersine, denk bütçe ve onun getirdiği değerli lira politikası benimsendi. Türk parasının uluslararası serbest dolaşımdan kaldırılmasıyla da dış ticaret büyük ölçüde Bakanlar Kurulu yetkisine geçmiş oldu. Dış ticaretin devlet tarafından daha çok kontrol ediliyor olması devletin tüccarlar üzerindeki etkisini artırdı. Devlet, ekonominin her alanında daha etkili olmaya başladı. Dış ticaret açığını dengelemek için ithalatı kısıcı tedbirler almaya karar verdi. Aynı zamanda kambiyo piyasasında da aktif rol almaya başladı. Devletin %40'ını, yerli ve yabancı bankaların da %60'ını oluşturduğu 1,2 milyon sterlin sermayeli bir konsorsiyum, piyasalara sürekli müdahale ederek TL'nin değeri yabancı paralara karşı korunmaya çalışıldı.

Böylece ilki İttihat ve Terakki zamanında olmak üzere, liberal ekonomi politikaları ikinci defa büyük ölçüde terk edildi. İsmet İnönü, dönüşümün temel nedenini özel sektörün sermaye yetersizliğine ve sermayenin oluşması için gereken sürenin uzunluğuna bağlıyordu. Bu süre göze alınsa bile süreçte ekonomi, dışarıda oluşabilecek krizlere açık kalacaktı. İnönü uygulanmaya başlanan yeni politikayı "mutedil devletçilik" olarak tanımladı.

1920'lerde ekonominin lokomotif sektörleri ticaret ve bankacılık idi. 30'larda ise sanayi öne çıkacak ve onu bankacılık hemen arkasından takip edecekti. Cumhuriyet'in yeni yaklaşımına göre ticaret dışa bağımlılık gerektiriyordu. Dışarıyla yapılan ticaret, gayrimüslim tüccarları Türklere karşı daha avantajlı hale getiriyordu. Kendi kendine yeterlilik sanayinin gelişmesiyle olabilirdi. Ancak sanayi büyük sermaye gerektiren uzun vadeli yatırımlar demekti. Yerli özel sermayenin çapı çok küçüktü ve uzun vadeli yatırımlara girmekte çekimser davranıyordu. Yabancıların ise finansman haricinde yatırım yapmaları tercih edilmiyordu.

Çözüm "mutedil devletçilik", yani devletin sanayi şirketleri kurup bunları işletmesiydi. Kaynak için bulunan çözüm ise basitti. Devlet kaynak koyarak kamu bankaları kuracak ve ekonomik kalkınma onlar aracılığıyla gerçekleştirilecekti. Bu sistemde Atatürk'ün üzerinde en çok durduğu nokta, yerli sermayenin bu politikalara "iştirak" etmesi ve zamanla devralmasının önünün kapanmamasıydı. Bunu sağlamak için devlet kendi birikiminden özel kesime pay verecekti. Türkiye İmar Bankası (1928), Sümerbank (1933), Belediyeler Bankası (1933), Etibank (1935), Denizbank (1937), Türk Ticaret Bankası (1937)[2], Halkbank (1938) gibi önemli devlet bankaları bu dönemde ardı ardına kuruldu.

2 1914 yılında kurulan Adapazarı İslam Ticaret Bankası'nda 1937 yılında Hazine'nin sermayesine iştirak yoluyla unvan değişikliği yapılmış ve bankanın merkezi Ankara'ya taşınmıştır.

Bir yandan da "ödünç para verme işleri" kanunu çıkarıldı. Kredi faizleri tavanı %12,5 (1938 yılında %8,5'e indirilecekti) olarak belirlendi. Devlet hem banka kuruyor hem de sektörde kredi faizlerinin ne olacağını belirliyordu. Devlet; hem devlet, hem sanayici, hem tüccar hem de bankacı olmaya soyunmuştu. Özel sermayenin kendi dışında belirlenen bu politikaya "iştirak" etmesi bekleniyordu. Devletin hem sanayi ve ticarette hem de bankacılıkta kurduğu kamu hâkimiyetindeki bu yapı, başlangıçta ekonomiye ciddi bir ivme kazandırdı. Ancak Atatürk'ün ölümünden sonra kamu bankaları, çeşitli nedenlerle kuruluş prensiplerinden uzaklaşmaları nedeniyle bir sorunlar yumağı haline gelecek ve bu, bankacılık sektöründe günümüze kadar devam eden yapısal sorunların da temelini oluşturacaktı.

Devletin hem bankacılık hem de sanayi alanında aktif olması siyasi kadrolarla özel sektör sermaye kadrolarının daha da iç içe geçmesine ve bunun doğurduğu çeşitli sorunlara yol açtı. Örneğin, özel statülü ancak bir yandan da resmi görünüşlü olan Türkiye İş Bankası'nın üst yönetimi devletin üst kadrolarındaki kişilerden oluşuyordu. Banka kurucuları da iş hayatında aktifti. Bu yapı, iş hayatındaki aktif kişilerin banka üst yönetimi üzerinde, dolayısıyla da devletin iktisadi politikalarında etkili olmasını kolaylaştırıyordu. Daha sonra "Aferistler"[3] adını alacak olan bu gruplar, bankacılık sektörü içinde çeşitli bankalarda varlıklarını günümüze kadar devam ettirdiler ve bugünkü yapısal problemlerin bir başka nedenini oluşturdular.

Siyasetin iş hayatına müdahil olmasına bir başka örnek de yabancıların Türk ortaklarla kurdukları karma şirketlerdi. 1923-30 arasında kurulan anonim şirketlerin %43'ü yabancı sermaye katılımlı şirketlere aitti. Bu şirketler Türkiye siyasetinin bazı önemli üyelerini yönetim kurulu üyesi yaparak siyasal kadroyla organik bağlar kurdular (Tezel, 2020).

Merkez Bankası'nın kuruluşu ve bağımsızlık tartışmaları

Bu döneme dair kısaca değinilmesi gereken bir başka konu da 1930 yılında Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın (TCMB) kuruluşudur. Uzun süre bir Merkez Bankası'na gerek var mı, diye tartışıldı. Bankalar konsorsiyumunun TL'nin istikrarı konusundaki başarısı Merkez Bankası konusundaki çalışmaları cesaretlendirdi. TCMB kanunu 1922 yılında Cenova'da yapılan uluslararası konferansın benimsediği ilkelerin izlerini taşır.

Atatürk'ün ekonomi anlayışının temelinde TL'nin istikrarlı olması vardı. Bunun TCMB'nin de değiştirilemeyen temel amacı olması gerektiğine inanıyordu. Ancak bu bakış, TCMB'nin siyasetten bağımsız karar alabilmesini gerektiriyordu. İsmet İnönü ise kamu hizmetlerinde yaşanan ödenek sorunlarının TCMB yoluyla aşılmasından yanaydı. Sonuçta Atatürk'ün görüşlerinin izlerini taşıyan bir Merkez Bankası kanunu ortaya çıktı. Ancak pratikte tam bir özerklik sağlanamadı çünkü sermaye bileşiminde kamu ağırlıktaydı[4]. Genel kurulda devlet oy çokluğunu elinde tutuyordu. Merkez Bankası'na kanunda "ülkenin kalkınmasına yardım" ibaresi altında çok geniş

3 Hem milletvekilliği hem de iş takipçiliği yapan kişiler.

4 TCMB'nin sermayesinin sadece %15'i Hazine'ye ait olsa da, zamanında bankacılık sektöründeki kamu bankalarının ağırlığı nedeniyle bankaların payı üzerinden kamunun sermayedeki ağırlığı yüksek olmuştur.

tanımlı bir görev verildi. Bu geniş tanım, Atatürk'ün enflasyonu dizginleyen kaynak ve kullanımın eşitliğini temel alan ekonomi politikası ısrarı nedeniyle bir sorun yaratmadı. Ancak bu ibare daha sonraları ciddi problemler oluşturacaktı.

1938'de Atatürk'ün vefatında devletçi politikaların etkisiyle yabancı bankaların sektördeki ağırlığı iyice gerilemişti. 1930'da devletçilik politikalarına geçiş öncesinde toplam aktifler içindeki yabancı bankaların payı %33'teyken 1938'de bu oran %5'e geriledi. Kamu bankaları %75'le lider pozisyondaydı. Kamu bankalarının toplam mevduat ve kredilerdeki payı da sektörün yarısına yakındı. Yabancı bankaların mevduattaki payı %18'e gerilemişti (bkz. **Şekil 6.1, Şekil 6.2**).

İkinci Dünya Savaşı'nın Kazananı Özel Sermaye

Atatürk'ün ölümünün ardından kısa bir süre sonra denk bütçe prensibi terk edilmek zorunda kalındı. Türkiye savaşa girmedi. Ancak yine de askeri harcamaları çok yükseldi. Harcamalardaki artışın doğurduğu enflasyonist etkilerle mücadele etmek amacıyla devlet ekonomiye daha da fazla müdahale eder hale geldi. Vergiler artırıldı, varlık vergisi kondu ve hazine kısa vadeli bonolarla halka borçlandı. Ancak ödemeler para basılarak yapılınca emisyon ciddi şekilde arttı ve enflasyon üç haneli rakamlara yükseldi. Askeri harcamalardaki artışa yeterli kaynak bulunamayınca kamu bankalarına başvuruldu. Bu bankalar misyonlarının dışına çıkarak devlet harcamalarını finanse ederken kendi alanlarındaki kredi ihtiyaçlarına yeterince cevap veremediler. Bu durum kurulmuş olan yapıda dengesizlikler yaratmaya başladı. Örneğin Ziraat Bankası'nın askeri harcamalar için açtığı krediler sonucu zirai kredileri kısması, zamanla mahsulde azalma ve kıtlık sorunları yaratacaktı. Savaşın bitiminde kamu bankalarının toplam krediler içindeki ağırlığı %72'ye ulaşacaktı (yabancı bankalar %8, yerli özel sermayeli bankalar %20).

Savaş sırasında konulan Varlık Vergisi (1942), öncelikli olarak gayrimüslimlerde, ancak genelde tüm toplumda devlete karşı olan güvensizliği körükledi. Verginin günümüzde dahi devam eden negatif etkileri oldu. Bazı tüccar ve sanayiciler ve yüksek birikime sahip vatandaşlar siyasi kararlarla el konmasından endişelenerek varlıklarının bir bölümünü devletin erişemeyeceğini düşündükleri, yurtdışındaki bankalarda tutmayı tercih etmeye başladılar. Varlık Vergisi'nin toplumda yarattığı korku, Türk bankacılık sektörünün büyük miktarda fonu kullanamamasına ya da daha pahalı olarak kullanabilmesine yol açtı.

Savaşın bitmesiyle birçok siyasi ve ekonomik değişim yaşandı. Siyasi tarafta Türkiye çok partili yönetim sistemini benimsedi. Aslında bu Birleşmiş Milletler'e kurucu üye olarak katılabilmenin bir ön şartıydı. Marshall Planı imzalandı ve ilk defa Dünya Bankası'ndan kredi kullanıldı. Batı'yla oluşan siyasi ve ekonomik yakınlaşma, daha liberal ekonomi politikalarına fırsat sağladı. Savaş süresince yaşanan aşırı fiyat artışları özel kesim elinde büyük sermaye birikimi oluşmasına yol açtı. Bu değişimleri iyi okuyan Demokrat Parti, büyük toprak sahipleri ile sermayesini uzun vadeli sanayi yatırımlarına dönüştürmeye niyetli ve kamu iktisadi teşebbüsleriyle rekabet etmeye soyunan özel kesimi arkasına alacak liberal söylemler geliştirerek iktidara yürüdü.

Demokrat Parti Liberalizmi de Kısa Sürüyor, Özel Sermaye Bankacılığa Soyunuyor

Demokrat Parti 1950-54 arası liberal iktisat politikaları izlemeyi denedi ve özel sektörün bankacılık dâhil önemli hamleleri bu yıllarda geldi. Ancak bu politikaların tıkanması ve dış koşulların da değişmesiyle liberal söylem üçüncü kez terk edildi ve devlet yeniden ekonomideki etkin konumuna geri döndü. Özel sektörün yatırımları yeterli bulunmayarak, yüksek büyüme ihtirasıyla yeni KİT'ler kuruldu. Altyapı projelerine büyük yatırımlar yapıldı. Devlet ekonomideki koltuğunu bir türlü özel sektörle paylaşamıyor, istihdam deposu haline gelmiş ve siyasi çıkarlar için verimsizleştirilmiş KİT ve kamu bankalarının siyasi avantajından vazgeçemiyordu. Siyasetin parçalı hali dolayısıyla oluşan kısa vadeli oy satın alma stratejilerinin ekonomiye yansımaları günümüze kadar devam edecekti.

Yatırımların teşviki için geçmişteki uygulamalar tekrar edildi. Yüksek enflasyon yaratma riskine rağmen faizlerin ve döviz kurlarının piyasada oluşmasına izin verilmeyerek ve hatta baskılanarak düşük reel faiz politikası uygulandı. Uygulamalar yeni değildi ancak bu sefer özel kesimin elinde sermaye oluşmuştu. Özel sermaye düşük mevduat faizleriyle fon toplayabilmenin avantajını kullanmak için bankacılığa yatırım yapmaya başladı. 1944-60 yılları arasında, aralarında Yapı Kredi Bankası, Akbank ve Garanti Bankası'nın da bulunduğu çoğu özel sermayeli 30 yeni banka kuruldu.

Çok pahalı ve verimsiz bir bankacılık yapılıyordu. Bütün strateji düşük reel faizle mevduat toplamak üzerine kuruluydu. Devletin belirlediği faiz oranlarının enflasyonun altında kalması nedeniyle mevduatın bir çekiciliği yoktu. Bankalar çeşitli yollarla mevduatları çekici hale getirmeye çalıştılar. İkramiye çekilişleriyle tasarruf sahipleri bankalara çekilmeye çalışıldı. Bankalar ev, araba, altın, tatil, aylık gelir, para ikramiyesi vb. birçok hediyeler verdiler. Piyango bankacılığına karşı tasarruf sahipleri de ikramiye avcılığı stratejileri oluşturdular. Mevduatlar ikramiye çekilişleri sonrasında başka bankalara taşınarak arbitraj yakalanmaya çalışılıyordu. Piyango bankacılığı 70'lere kadar devam etti.

Bankalar mevduatlarını artırmak için şube açma yarışına girdiler. Kârlılık oranı %5 mevduat ve %15 kredi faizine rağmen çok düşük kaldı. Bankaların operasyonel maliyetleri mevduatlara ek 9 puanlık bir yük getiriyordu. Kârlılık toplanan mevduatın %1'iyle sınırlı kaldı (Hatiboğlu ve Aysan, 1994). Şube bankacılığının artmasının bir sonucu da Konya İktisad-ı Milli Bankası, Nevşehir Bankası, Akseki Ticaret Bankası, Bor Esnaf Bankası gibi yerel bankaların rekabete dayanamayarak tasfiye sürecine girmeleri oldu.

Bu çabaların sonunda özel sermayeli bankalar sektör içinde mevduattan aldıkları payı 10 puan yükselterek %45 seviyesine çıkarmayı başardı (kamu ve yabancı sermayeli bankalardan 5'er puan alarak). Ancak aktiflerde ve kredilerdeki artışlar sadece 3 puan seviyesinde kaldı. Kamu bankaları sektörün aktiflerinin %67, kredilerinin %74 ve ödenmiş sermayesinin %90'ına sahip olarak halen sektörün hâkimi pozisyonundaydı.

Hükümetin bir taraftan negatif reel faiz politikası izlerken diğer taraftan da Merkez Bankası'nı kaynak olarak kullanmasıyla artan para arzı 1953'ten sonra enflasyonda, dış ticaret açıklarında ve borçlanmada hızlı yükselişlere yol açtı. Döviz rezervlerinde yetersizlik ithalatın güçlükle yapılmasına ve fabrikaların düşük kapasiteyle çalışmasına neden oldu. 1958 yılında açıklanan istikrar programının bir parçası olarak dolar TL karşısında 2,8'den 9'a yükseltildi. Ekonominin %45'i tarıma endeksliydi. Kötü hava koşulları ve tarımda yaşanan daralma ekonomide darboğaza gidişi hızlandırdı.

50'lerin sonunda yaşanan ekonomik buhran sırasında 14 banka tasfiye edilmek zorunda kalındı ve devlet kısa sürede bütün maliyeti yüklendi. Bunun üzerine TCMB nezdinde Bankalar Tasfiye Fonu oluşturuldu.

Özet olarak bu dönemde Demokrat Parti iyi bir analizle ve zamanlamayla arkasına sermaye biriktirmiş toprak sahibi ve tüccarları alarak iktidara yürüdü. Ancak sadece liberal söylem geliştirmek yetmiyordu. Özel sektör ile devletin büyüme hedefleri birbirinden uzaklaştı ve hızlı büyüme ihtirasıyla kısa süre içinde devletçiliğe geri dönüldü. Büyümenin önü açılmak için Merkez Bankası kaynakları kullanıldı, kur ve faizler baskılandı (devletin daha önce de başvurduğu bu yöntem gelecek yıllarda da defalarca denenecek ve her seferinde ekonomiye büyük zararlar verecekti). Yetersiz regülasyon ve düşük reel faizler özel sermayenin bankacılığa ilgisini artırdı. Sonuçta bankacılık sektörü tasarrufları ekonomiye daha iyi dağıtmaktan çok, nasıl düşük maliyetle mevduat toplarım stratejisiyle işleyen bir yapıya dönüştü.

1963-1980 Planlı Dönem: Bankacılık Sanayinin Emrinde

1958'de açıklanan istikrar programına rağmen devletin açıkları devam etti. Açık finansmanı için kamu bankaları ve Merkez Bankası'nın kullanılması ise enflasyonu körükledi. Ekonominin bunalımdan çıkabilmesi için seçeneklerden biri sermaye kullanımını serbest piyasa koşullarına bırakmaktı. Ancak bu dışa açılmayı gerektiriyordu ve bu konudaki güvensizlik halen devam ediyordu. Bunun yerine sermayenin planlı yönetiminde karar kılındı. 1960 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı, yaptığı 5 yıllık planlamalarda sanayi üretimini merkeze alarak ithal ikameci bir model benimsedi. Özel sektör tüketim malları, kamu ise ara malları üretimine yatırım yapacaktı.

Ortalama yıllık büyüme hedefi %7 olarak belirlendi. Devlet mevduat ve kredilere uygulanacak faizlere, banka komisyon oranlarına ve kredi limitlerine müdahil olacaktı. Her şey uygulanmaya çalışılan ithal ikameci politikalarla uyum içinde fiyatlanacaktı.

Bütün bunlar bankalar açısından faiz ve döviz fiyatlarında değişme riskinin olmadığı, ürün ve fiyat rekabetinin bulunmadığı bir ortam demekti. Şubeleşmeye yöneldiler. Kendi aralarında "centilmenlik" anlaşması yaparak mevduata düşük faiz verdiler ve yüksek kredi faizleriyle yüksek kârlar elde ettiler. Kredi kullandırırken bağlı oldukları sermaye gruplarına öncelik verdiler. Banka kurmak isteyen göreceli güçlü grupların talepleri devlet tarafından bekletildi ve bankacılıktaki oligopolistik yapı korundu. Banka izni almak zorlaştırılarak kısa vadeli siyasi çıkarlar için kullanıldı. Yabancı bankalara izin verilmedi. Bütün bunlar faizde tavan uygulaması

olmayan bankerlik kurumunun önünü açacak ve bu, kısa bir zaman içinde çok kötü sonuçlar doğuracaktı.

Özellikle 70'li yılarda holding bankacılığı, yani bankaların holding kuruluşlarının yönetim ve denetiminde olmaları özendirildi. Bu dönemde bankaları ele geçiren aile holdingleri finansman ihtiyaçlarına bu kanalla kolayca ulaşabildikleri için halka açılmaya gerek duymadılar. Güçlü bir sermaye piyasası oluşamayınca kendilerinin de sermayeleri güdük kaldı. Bankalar gelişmeyi personel sayısı artırmak ve şube açmakla aynı gördüler. Bu pahalı bankacılık modeli ilerde bankaların dünya ölçeğinde göreceli olarak çok küçük kalmasına yol açacaktı.

Bankalar kendi iştirakleri dışındaki müşterilere blokaj vs. gibi faiz dışı maliyetler yükleyerek hem bankacılık ilkelerinden uzaklaştılar hem de iştiraklerini bankacı olmayan sanayici ve işadamlarına karşı avantajlı hale getirdiler. Çoğu zaman hatır ve gönül ilişkilerine dayanan ve daha çok iştiraklere açılan krediler nedeniyle kredi analizi konusunda da çok geri kaldılar.

Kamu tarafında ise KİT'lerin artık kronikleşmiş olan açıklarını gidermek için gerekli reformlar siyasi çıkarlar yüzünden yapılmadı. Verimlilik artırıcı reformlar yerine bu kurumlarda oluşan fonların yeni kurulan Devlet Yatırım Bankası tarafından tek elden yönetimine karar verildi.

Sonuçta devlet, banka, sanayici/tüccar üçlü yapısındaki banka bacağı birbirinin içine geçmiş olan diğer iki kesimin büyük ölçüde tahakkümü altına girmiş oldu.

1958 yılında yapılan devalüasyonun da verdiği ivmeyle ilk iki planlı kalkınma döneminde büyüme hedeflerine yaklaşıldı. Ancak kamu kesimindeki verimsizlik giderilemedi. Rekabetin sınırlı olduğu ithal ikameye dayalı ekonomik model, özel sermayenin de verimliliğini olumsuz etkiledi. 12 yıl boyunca sabit tutulan TL'nin dolar karşısındaki değerinde 1970 yılında tekrar ayarlamaya gidildi. Doların değeri TL karşısında %66,6 oranında yükseltilerek 15 lira olarak ilan edildi.

1970'teki devalüasyon ekonomide tekrar kısa süreli bir canlılık yarattı. Ancak temel ekonomik sorunlar değişmemişti. Yüksek büyüme hedefli kamu sektörü öncülüğündeki yatırımlar 1977'ye kadar devam etti. 1973'teki birinci petrol krizi, yine aynı yıl içinde Bretton Woods Anlaşması'nın artık tamamen sona ermesinin özellikle gelişmekte olan ülke ekonomilerinin üzerinde yaratığı baskılar ve 1974 Kıbrıs Savaşı sonrası maruz kalınan ambargo gibi negatif dış faktörler kamu sektörü yatırımlarının artışıyla giderilmeye çalışıldı. 1973 yılında GSMH'nin %7'si düzeyinde olan kamu sektörü yatırımları 1977'ye gelindiğinde %13'ün de üstüne çıkmıştı. Aynı dönemde %2 seviyelerinde fazla veren cari işlemler tersine dönerek %7'ye yakın açığa ulaştı. Artan döviz ihtiyacını gidermek için 1974 yılında hükümet daha önce uygulanmış, ancak Hazine'ye çok fazla yük getirmesi nedeniyle terk edilmiş olan dövize çevrilebilir mevduat (DÇM) uygulamasına geri döndü. DÇM yeni uygulamada yurtdışı yerleşiklere de açıldı. Her ne kadar bu, yurtdışındaki işçilerin tasarruflarını ülkeye çekmek olarak lanse edilse de bu kesimden gelen para miktarı sınırlı kaldı. Gerçekte bu mevduatın asıl kullanıcısı Türkiye'ye bu yolla kredi veren yabancı bankalar oldu.

1973-77 döneminde GSMH yıllık ortalama %7,2 büyüdü. Bu büyümenin asıl kaynağı Hazine üzerine çok büyük yük getiren kısa vadeli ve yüksek faizli dış borçlanma olmuştu. 70'li yılların başında 2 milyar dolardan daha düşük olan dış borç stoku 1977'ye gelindiğinde 10 milyar dolara yükseldi. Yeni kaynak akışı yabancı bankaların yükselen dış borç stokundan ve kaynakların verimsiz kullanılmasından rahatsız olmasıyla kesildi. Yeni DÇM açılışının azalmasıyla TCMB vadesi gelen mevduatları ödemede sıkıntı yaşamaya başladı.

Hükümet 1978 yılında 220 yabancı bankayla görüşmelere başladı. 1 Mart 1978'de TL dolar karşısında %30 devalüe edildi. Bankalar IMF benzeri taleplerde bulundular. 2. petrol krizi ve ülkedeki siyasi çalkantılar ekonomi üzerinde etkisini iyice göstermeye başladı. 1979 yılı ortasında TL'nin dolara karşı değeri %78 düşürüldü. Adalet Partisi'nin 1979 sonunda kurduğu azınlık hükümeti, bankalar yerine IMF'yle masaya oturmayı tercih etti.

24 Ocak Kararları ve 50 Yılın Ardından Tekrar Dışa Açılma

24 Ocak 1980'de kapsamlı bir program açıklandı. TL, dolara karşı %49 oranında devalüe edildi. Programın temel amacı ekonomide neredeyse hiçbir fiyatın pazar ekonomisi mekanizması içinde belirlenmediği, fiyatların rolünün sıfıra yakın olduğu Türkiye ekonomisini tekrar rekabetçi bir pazar ekonomisi haline dönüştürmekti. Türkiye artık içe kapalı bir ekonomi olmaktan çıkarak dışa açılacaktı. 1930'lardan gelen ve İsmet İnönü'nün içe dönük, kendi kendine yetmeyi amaçlayan ve dışarıdan gelecek sorunlardan ülkeyi koruma olarak açıkladığı kapalı ekonomi modeli 50 yıl sonra terk ediliyordu.

24 Ocak Kararları'ndan bankacılık kesimini ilgilendiren ve belki de en önemli olanı faiz hadlerinin devlet tarafından değil de piyasadaki fon arz ve talebiyle oluşacağı maddesiydi. 1 Temmuz'dan geçerli olarak vadeli mevduat ve kredi faiz oranları serbest bırakıldı ve bankalara mevduat sertifikası çıkarma yetkisi verildi. Daha sonraları bu dönemdeki bankacılık "Temmuz Bankacılığı" olarak anıldı. Bankalar bu kararın ardından bir araya gelip eski reel faizleri devam ettirmek adına bir centilmenlik anlaşması yaptıysa da bir süre sonra bu anlaşma bozuldu.

Serbest bırakıldığında faizlerin yükseleceği ve bunun mevduatı artıracağı, artan reel faizler nedeniyle de özellikle sermayesi zayıf olan şirketlerin fon talebinin düşeceği, para bollüğunun azalacağı ve böylece enflasyonun gerileyeceği tahmin ediliyordu. Ancak öyle olmadı. Nominal faizler 4 katına çıktı. Buna rağmen şirketler faiz seviyesi ne olursa olsun düştükleri güçlüğü aşmak için fon talebinde bulunmaya devam ettiler. Mali kuruluşlar, özellikle de bankerler faiz yarışına girdiler. Aslında yasak olmasına rağmen bankerler bankaların çıkarttığı mevduat sertifikalarını pazarlamaya başladılar. Faaliyet izni olmayan ve ponzi benzeri yapıları olan birçok banker türedi. Halktan yüksek faizle para toplamaya başladılar. Artan faizler bankaların bilançolarındaki donuk kredilerde artışa neden oldu. Bankalar bu kredileri fonlamak için mevduat toplayarak bilançolarını büyütmeye yöneldiler. Onlar da faiz yarışına dahil oldular. Bankaların kontrolünü elinde bulunduran sanayici/tüccar/müteahhit holdinglerin ve diğer bankaların devlete baskısıyla 24 Ocak Kararları'ndan bir süre sonra geri adım atılmak zorunda kalındı. 1983'te

faiz hadlerinin kontrolü tekrar devlete geçti. Liberal ekonomi politikaları bu sefer de özel sektörün baskısıyla uygulanamıyordu. Sermayedarlarının devletle anlaşarak verdikleri kararlara bankalar da uydu. Hükümet ödünç para verme mevzuatını değiştirdi. Mevduat sertifikalarına yüksek vergi getirdi ve kredi ilanlarını denetleyeceğini açıkladı. Dönemin Maliye Bakanı Kaya Erdem'in, "Vatandaş üç-beş kuruş fazla kazanmak için kumar oynamıştır" açıklamasıyla halk bankerlerden paralarını çekmeye koştu. Sonuçta 250 banker kısa süre içinde battı ve ancak batanlar için Merkez Bankası'nın kişi başı 200 bin TL'ye kadar sağladığı fon desteğiyle krizin genel ekonomiye yayılmasının önüne geçilebildi.

1980'ler: Yüksek Enflasyon-Yüksek Faiz

24 Ocak Kararları'yla güçlü TL politikası da terk edildi. Halkın piyasaları tekrar istikrara kavuşturacağına inandığı programa desteği vardı. ANAP bunu iyi gördü ve sürdürülmekte olan ekonomi politikalarını parti siyaseti olarak da benimsedi. 1983 seçimlerinde iktidara tek başına gelecek oyu toplamayı başardı. Aynı stratejiyi yıllar sonra AKP de tekrarlayacaktı.

Tek parti iktidarıyla göreceli bir siyasi istikrar yakalanmıştı. Bu süreçte 24 Ocak Kararları'nın bazı bölümleri hayata geçirilmeye çalışıldı. Artık içe dönük ekonomi politikası geri dönülmez şekilde terk edilmişti. Dışa açılma, özellikle de ihracata dayalı kalkınma politikası hızlandırılmaya çalışılıyordu. Bu alanda ciddi ilerleme kaydedildi. 1979 yılında GSYH'nin %3,4'üne inmiş olan toplam ihracat, 80'ler boyunca sürekli yükselerek %16'ya çıktı. Bu yükselmenin nedenlerinden biri de güçlü lira politikasının terk edilmesiydi. 80'li yıllarda ekonomiyi dünyayla entegre etmek ve Türk mallarının rekabet gücünü yüksek tutmak amacıyla TL reel olarak önemli ölçüde devalüe edildi. 1979-88 arasında TL'nin reel olarak değer kaybı %100'e ulaştı. Aynı dönemde devletin ihracatçılara sunduğu ek vergi avantajları ve piyasa oranlarının altında sağladığı krediler sonucu ihracat yıllık bazda 2,3 milyar dolardan 11,7 milyar dolara yükseldi.

24 Ocak Kararları ardından yıllık %100 sınırına yükselmiş olan enflasyon, 1982'de %25'e gerilemişti ancak daha sonra sürekli tırmanarak %70'e geldi. Turgut Özal döneminde yaratılan ve parlamentonun denetiminin dışında bırakılmış olan bütçe dışı "özel fonlar" ihtiyari olarak harcanıyordu. Bu fonların harcamaları özel olarak çıkarılmış bazı ithalat vergileri ve devlet gelir ortaklığı senetleriyle fonlanıyordu. Bu fonların gelirleri bütçenin %25'i kadar büyüklüğe ulaşmıştı. Atatürk döneminde devletçiliğin uzantısı olarak ekonomiyi kalkındırma projesi olarak kurulan KİT'ler de zaman içinde kısa vadeli siyasi çıkarlar nedeniyle verimliliklerini kaybetmişlerdi. Siyasetin oy deposu olarak gördüğü bu kurumlar aşırı istihdam, yüksek ücret artışları, ürettikleri malların fiyatlarına damping gibi uygulanan popülist politikalar ve 24 Ocak sonrası artan faizler yüzünden yüksek finansman maliyetleri nedeniyle 90'lara doğru ekonominin üzerinde bir yük haline geldiler. 1980'lerin sonunda KİT'lerin finansman açıkları GSYH'nin %5'ine ulaştı. Enflasyonun temel nedeni hükümetin yüksek büyüme ısrarı, yaratılan özel fonların kontrolsüz harcamaları ve kamu açıklarıydı. Açıkların büyük kısmı Merkez Bankası'ndan karşılanıyordu.

Türkiye'de bankacılığı yapısal olarak tamamen değiştirecek bir başka karar da 1983 yılının sonunda alındı. Bankalara döviz tevdiat hesabı açma yetkisi verildi. O tarihe kadar yabancı parayla işlem yapmak bir yana, ellerinde döviz bulundurmaları bile yasak olan Türk vatandaşları portföylerinde hızlı bir şekilde çeşitlendirmeye gitti. Üç yıl gibi kısa bir süre içinde bireysel mevduatlar içindeki yabancı para ağırlığı sıfırdan yaklaşık %50'ye kadar yükseldi. Bu geçişin kısa süreli bir portföy çeşitlendirmesi olmayıp tersine çevrilmesinin zor ve kalıcı bir yatırım tercihi olduğu ilerde anlaşılacaktı.

ANAP parti programına aldığı özelleştirme hedefinden 80'lerin ortalarından sonra meclis içindeki gücünü kaybetmeye başlamasıyla vazgeçti. 1991'de yapılan seçimler siyasi partilerin belki de göreceli olarak halka verdikleri ülke tarihindeki en yüksek ekonomik vaatlere sahne oldu. Kurulan DYP-SHP hükümetinin verilen vaatleri yerine getirmek için kamu harcamalarını artırması sonucu 1993 yılına gelindiğinde kamu kesimi finansman gereği GSYH'ye oranı %10'a yükseldi.

Bankacılık sektöründe ise tekrar yerli ve yabancı bankaların girişine izin verilmesi rekabetin artmasına yol açtı. Artan rekabet klasik mevduat bankacılığı yerine bankaların hem kaynak hem de plasman çeşitliliğinin arttığı bir bankacılığın benimsenmesine neden oldu. Ancak yükselen faizler nedeniyle zamanla plasman güçlüğü oluştu. Bankalar yüksek kaynak maliyetlerini kredilere yansıtmakta güçlük çekiyordu. Banka fonlarının büyük kısmı sermaye piyasası işlemlerine, devlet iç borçlanma senetlerine ve döviz işlemlerine kaymaya başladı ve çok tehlikeli bir trendin içine girildi. Ekonomide serbest piyasa işlerlik kazandı. 90'lı yılların başında sürekli artan enflasyon sebebiyle döviz tevdiat hesaplarındaki artış devam etti. Bankacılığın uluslararası piyasalara açılması da döviz rezervlerinde umulan artışı sağlamadı. Sonuçta ortaya çıkan, yüksek faiz-yüksek enflasyon ortamı oldu.

24 Ocak Kararları'nı takiben özel sermayeli bankaların sermayelerinde hızlı bir artış yaşandı. Sektörün %10'unun altında bir seviyeden sektörün toplam sermayesinin %30'unun üzerine çıktı. Özel bankalar, mevduatlarda liderliği yakalayarak sektördeki mevduatların %54'üne, kredilerin de %41'ine sahip hale geldi (kamu bankaları sırasıyla %43, %56). Yabancı sermayeli mevduat bankaları bu dönemde sektörün %5'inin altında bir büyüklüğe sahipti.

1994 Krizi:
Devlet, Sanayici/Tüccar ve Bankaların Hepsiyle Birden (ve Piyasalarla) Zıtlaşırsa

1988 yılında döviz piyasası kuruldu. 1989'un Ağustos ayında yürürlüğe giren yasayla 60 yıla yakın bir aradan sonra TL konvertibilitesi geri döndü. Siyasetin yüksek büyüme ihtirası devam ediyordu. Kamu açıklarının finansman maliyeti çok yüksekti. Hükümet faizleri baskılamak için Merkez Bankası'ndan avans kalemi üzerinden borç talep etti. Piyasa daha düşük faizden Hazine'yi fonlamıyorsa Merkez Bankası para basarak iç borcu monetize edebilirdi. Nerdeyse bankalar yurtdışından bulabildikleri bütün fonları TL'ye çevirmişler ve Hazine'ye borç vermişlerdi.

Bankaların iştiraki olan birçok şirket de düşük faizle yurtdışından borçlanmış ve TL cinsinden yatırım yapmıştı. Sistemin büyük ölçüde alacakları TL ancak borçları döviz cinsindendi. 1981'de bankaların aktiflerindeki menkul kıymetlerin oranı %3,5'teyken bu oran 1993'te %11'in üzerine çıktı. Kredilerin aktiflerdeki payı ise aynı dönemde %54'ten %41'e geriledi. Bankacılık sektörünün toplam aktiflerinin neredeyse yarısını kamudan alacaklar oluşturuyordu. Bütçe açığı, KİT açıkları, belediye açıkları, birlikler açıkları, SSK ve emekli sandığı açıkları ve fonlardan oluşan toplam kamu kesimi borçlanma gereği GSYH'nin %10'una yükseldi.

Piyasa dövizde çok yüksek açık pozisyon taşıyordu. Konvertibiliteye geçişin getirdiği TL değerlenmesi ve faizlerin yüksekliği nedeniyle açık pozisyondan yüksek kârlar elde ediliyordu. Yüksek faiz yurtdışından da sermaye akışına neden olmuştu. Hazine ise daha düşük faizle borçlanmak istiyor ancak piyasa buna yanaşmıyordu. Merkez Bankası borcun bir kısmını devralsa, piyasanın elinde kalan borç miktarı azalırdı. Bu durum kamuyu fonlayanlar açısından bir açmaz yaratacaktı. Ya daha düşük faizden borç vermek zorunda kalacaklar ve daha az kâr edeceklerdi. Ya da düşük faize razı olmayıp pozisyonlarını kapatacaklar ve kârları azalacak hatta zarar edeceklerdi. Sistem bir kısım yatırımcı döviz alsa bile buna dayanabilirdi.

Kısacası TCMB'nin avans hesabından vereceği kaynakla Hazine'nin borçlanma maliyeti düşecek ve böylece piyasaya (özellikle de bankalara, bankaların sahibi olan holdinglere ve Hazine'ye borç vermiş olan tüm diğer yatırımcılara) da bir ders verilecekti.

Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı Tansu Çiller'in bu talebi dönemin Merkez Bankası başkanı Rüşdü Saracoğlu tarafından kabul görmedi. Bunun üzerine TCMB'nin bağımsızlığı siyasetin konusu haline geldi. Dönemin başbakanı Süleyman Demirel bu konuda sessiz kaldı. Merkez Bankası başkanı değişti. Hazine 1994 yılı Ocak ayının ilk haftasında yasal sınırın hepsini, yani bütçenin %10'u kadar bir tutarı Merkez Bankası'ndan avans olarak borç aldı. İç borcun monetize edilmesine başlandı. Hazine arka arkaya iç borçlanma ihalelerini iptal ediyor ve vadesi gelen borçları ödüyordu. Ayrıca yurtdışı piyasalardan alınan ve Merkez Bankası'nda kamu mevduatı olarak duran fonlar da TL'ye çevrilerek iç piyasaya verildi. Plana göre para arzındaki artışın tetiklediği döviz talebi Merkez Bankası'nın döviz satışlarıyla dengelenecekti. Ancak uluslararası kredi derecelendirme kuruluşları ülke puanını arka arkaya düşürünce döviz talebi tahmin edilenden çok daha fazla oldu. Zaten yetersiz olan Merkez Bankası döviz rezervleri daha da eridi.

Sonuçta Türkiye ekonomisi, tarihinin en büyük kriziyle karşı karşıya kaldı. Bankacılık sektörü de krizden kaçamadı ve çok ciddi zararlar ortaya çıktı. 1994 yılında bankacılık sisteminin toplam aktifleri 68,6 milyar dolardan 51,6 milyara, öz kaynakları ise 6,6 milyardan 4,3 milyar dolara geriledi. Krizle baş edebilmek için hükümet 5 Nisan 1994'te bir istikrar programı açıkladı. Programın temel hedefi kamu kesimi açıklarının giderilmesiydi. Borçlanma faizleri zorlamayla değil, ancak açıkları kapatarak düşürülebilirdi. TL'nin değer kaybını durdurmak için

faizler yükseltildi, KİT'lerin ürünlerine zamlar yapıldı ve özelleştirmelerin hızla yapılacağı duyuruldu. Ayrıca bankalardan mevduat çekilişlerinin önünü almak için de mevduatların tamamı garanti altına alındı ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na[5] ait yeni düzenlemeler yapıldı.

Kuşkusuz 1994'te yaşanan krizin ardında devletin yanlış ekonomi politikalarının payı çok büyüktü. Kamunun kendini disiplin altına almadan ekonominin tüm paydaşlarıyla zıtlaşmaya girmesi ve faizleri indirmek için seçtiği yöntem krizin tetikleyicisi oldu. Ancak bu riskleri göze alabilmesini sağlayan unsurların da krizde büyük payı vardı. Bankalar ve bağlı oldukları holdingler siyasetle fazlasıyla iç içeydiler. Bankacılık sektörünün varlığının nedeni ülkedeki tasarrufların en verimli şekilde dağıtılmasından ziyade gittikçe artan kamu açıklarını fonlamak olmaya başlamıştı. Hükümete devlet üzerinden elde edilen yüksek kazançların devamı adına piyasanın düşük faizi kabul etmekten başka çaresinin olmadığını düşündüren, bankaların ve iştiraklerinin iş modellerinin büyük ölçüde devletin finansmanı haline gelmesiydi. Bu kesimin devlete karşı kendi statükolarını oluşturamayıp kısa vadeli kârlılık için her türlü riski alıyor olmaları devletin de bu kadar açık verebilmesini sağlamıştı.

İleride de göreceğimiz gibi AKP hükümeti yıllar sonra 1994 benzeri bir yaklaşımla faizi tek taraflı olarak indirmeye karar verdiğinde piyasalar yine aynı tepkiyi verecek ve ilk tepki olarak TL döviz karşısında 1994 benzeri bir değer kaybına uğrayacaktı. Ancak özel sermayeli bankaların sermaye yapılarını çok daha sağlamlaştırmış, bilançolarında taşıdıkları riskleri çeşitlendirmiş ve dalgalanmalara karşı korumaya almış olmaları hiçbir bankanın batmamasını sağladı. Riskli olduğunu gördükleri ekonomi politikalarının finansmanında çekimser davranmaları ve siyasetin her türlü baskısına rağmen bilançolarında taşıyabileceklerinden daha fazla risk almamalarının nedeni 1994 (ve daha sonra tecrübe edilen 2001) krizinden çıkardıkları derslerdi.

Demirbank'ın Tasfiyesi, 2001 Krizi ve Bankacılıkta Büyük Dönüşüm

90'ların ikinci yarısında da kamu açıkları devam ediyordu. 94 krizi sanki hiç yaşanmamış gibiydi. Yapısal reformlar siyasi maliyetler yüzünden yerine getirilmiyordu. Asya'da başlayan kriz Türkiye'de de etkili olmaya başlayınca 1998 yılında IMF'yle bir izleme anlaşması yapıldı. Ancak Asya'daki kriz Rusya'ya da sıçradı ve gelişmekte olan ülkelere olan küresel risk iştahı tersine döndü. Türkiye'de erken seçim olasılıkları faizlerin hızla yükselmesine yol açtı. Özel sermayeli bankalar yeterince denetlenmiyordu. Birçok bankanın içi boşaltılmıştı. Bankalar tekrar çok yüksek döviz yükümlülüğüne girmişler ve kamu sektörünün açıklarını fonluyorlardı. 1999 sonunda bankaların aktiflerindeki menkul kıymet oranı %21'in üstündeydi. Toplam kredilerin aktifler içindeki payı ise %30'a gerilemişti. Kamu kesimi borçlanma gereği GSYH'nin %15,6'sına yükselmişti. Bankalar bilançolarının neredeyse üçte ikisiyle kamu açıklarını fonlar hale gelmişlerdi.

5 Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF), 1983'te TCMB bünyesinde mevduatları sigorta etmek amacıyla kuruldu. 1994 ekonomik krizinde yetkileri genişletildi. Görevleri arasına bankaların mali bünyelerini güçlendirme ve gereğinde yeniden yapılandırma da eklendi.

Kasım 2000'de likidite krizine giren Demirbank TMSF tarafından devralındı. Bu, belki de krizin fitilini ateşleyen olay oldu.

Demirbank'ın kuruluş, büyüme ve batış öyküsü Türkiye'de 1945-2001 arası aslen tüccar, sanayici, müteahhit olan bir kısım özel sermayenin bankacılık sektörü macerasının da bir özetidir. Aynı zamanda bankaların devlete karşı kendi statükolarını oluşturmadıklarında ve devletin uyguladığı ekonomi politikalarına karşı bir risk yönetimi geliştirmediklerinde onları nelerin beklediğini göstermesi açısından önemli bir örnektir.

Banka 1953 yılında, çoğu İstanbul Perşembe Pazarı'nda faaliyet gösteren (27'si gayrimüslim) 79 demir tüccarının bir araya gelmesiyle ve Cıngıllıoğlu ailesinin önderliğinde kurulmuştu. Demir tüccarlarının krediye ihtiyacı oluyordu. Ayrıca yüklü ithalat da yapıyorlardı. Ancak bankalardan yeterli hizmet alamıyorlar ya da çok yüksek kredi maliyetleriyle karşılaşıyorlardı. Yeterince özel sermayeli banka olmadığı için diğer iş kollarında da özellikle küçük esnaf ve tüccarın aynı zorlukları çektiklerinin farkındaydılar. Kendi işlerinin risklerini daha iyi ölçeceklerini ve kredi ihtiyaçlarını aralarında daha uygun maliyetle çözümleyebileceklerini düşünerek bir banka kurmak için devlete başvurdular. Kuracakları banka diğer iş kollarındaki küçük esnaf ve tüccarların finansal ihtiyaçlarına da cevap verecekti. Devlet, tüccarların birleşip daha yüksek sermayeli bir şirket oluşturarak bankalar açısından daha az riskli hale gelmelerini ve kredi maliyetlerini bu şekilde düşürmelerini teşvik etmek yerine banka kurmalarına izin verdi. Banka yönetmek konusundaki tecrübeleri çok sorgulanmadı. 1950-60 yılları arasında aralarında Çaybank (Derbank), Pamukbank ve Şekerbank'ın da olduğu 6 banka benzer şekilde kurulacaktı.

Başta kuruluş felsefesine uygun ve muhafazakâr bir bankacılık stratejisi uygulayarak yavaş ancak sürekli bir büyüme sağlandı. 1983'teki kambiyo rejimi değişikliğiyle kambiyo işlemlerinde uzman banka olma yönünde bir strateji benimsendi. 1990'ların başında bankanın en büyük hissedarı olan grup, devletle çok daha yakın ilişkiler geliştirdi. Banka özellikle devletin iç borçlanmaya ağırlık verdiği dönemlerde yüksek ve riskli miktarda bono alımları yapmaya başladı. 1994 krizinde bankanın portföyünde taşıdığı devlet riskinin yüksekliği büyük miktarda zarar etmesine yol açtı (ancak belki de diğer taraftan TMSF'ye devredilen bankalar dışında kalmasını sağladı). Portföyünü küçültmek yerine IMF programı sırasında tekrar çok büyük miktarda hazine bonosu alarak düşen faizlerden yüksek getiriler elde etti. 1999 yılı sonunda toplam aktif büyüklüğüne göre Türkiye'nin 6. büyük bankası oldu.

2000 yılının Ekim ve Kasım aylarında başlayan piyasalardaki dalgalanmaların bilançosunda oluşturduğu likidite ihtiyacı aslında banka için son uyarı niteliğindeydi. Portföyündeki kamu riskinin büyüklüğü nedeniyle Demirbank'ın geleceği artık tamamen devletin uyguladığı ekonomi politikasının başarısıyla bir hale gelmişti. Portföyünün büyük kısmını gecelik borçlanmayla fonluyordu. Ancak gecelik faizler %7500'e fırlayınca likidite krizine girdi ve bu sefer TMSF'ye devredilmekten kurtulamadı. Bankanın batış nedeni devleti fazlasıyla fonlamaktı.

Aslında belki de MB piyasaya likidite sağlasa hem Demirbank hem de ekonomi açısından kriz ötelenebilirdi. Ancak sadece kısa bir süre için. Kamu kesimi borçlanma gereği 70'e yakın

özel ve denetlenmeyen fonların da etkisiyle 2001 yılında GSMH'nin %16,5'ine yükselmişti. Finansal sistem hem bilançolardaki yüksek miktardaki donuk kredileri hem de kamu açıklarını fonlamakta çok zorlanıyordu. Şubat 2000'deki Milli Güvenlik Kurulu toplantısında yaşanan siyasi olayın etkisiyle kur ve faizde olağanüstü artışlar başladı. Bilanço dışında çeşitli türev ürünlerle taşınan ve dövizdeki çoğunluğu korumasız açık pozisyonlar kur artışı nedeniyle bilançoları negatif etkiledi. Faizlerdeki artışlar ise hem menkul kıymet portföyünün değerini düşürdü hem de yükselen kaynak maliyetinin kredilere yansıtılamamasından dolayı zarara yol açtı. Bankacılık sektörü aktiflerinin %6'sından fazlası oranında zarar etti.

Aslında 1994 ve 2001'deki krizler bankaların devleti ekonomi kurallarının dışına çıkmasına rağmen gözü kapalı olarak fonlamaya devam ederlerse zarar edebileceklerinin ve hatta bankalarını kaybedebileceklerinin açık kanıtıdır. Bankaları denetlemekle yükümlü olan kurumlar devletin kaynağa ihtiyacı olduğu zamanlarda risk ölçümlerinde geçici rahatlamalar yaratsalar bile (ya da bazı limit aşımlarını görmezden gelseler de) bankalar kendi risk yönetimlerini uygulamakta diretmezlerse kriz ortamında yüksek zararlarla karşılaşmaları kaçınılmazdır.

Güçlü Ekonomi Programı, Kamu ve Özel Bankalarda Reform (Çabaları)

Krizden çıkış için Kemal Derviş önderliğinde bir program hazırlandı. Öncelik piyasalarla güven tazelemeye verildi. Yıllardır ertelenen yapısal reformların artık kesinlikle ertelenmeyeceği ön plana çıkarıldı. Reformların başında Merkez Bankası'nın siyasilerce halen içselleştirilememiş bağımsızlığı geliyordu. Diğeri ise kamunun, özellikle de bütçenin şeffaflaşmasıydı. Dolayısıyla hazine garantili alımlara, bütçe dışı özel fonlara son vermek ve ek bütçe uygulamasını kaldırmak gerekiyordu. IMF ve Dünya Bankası'nı bu reformları onlardan çok Türkiye'nin yapmak istediğine ikna etmek gerekiyordu. Kriz ekonomideki düzeni değiştirmek için fırsat yaratmıştı. Aslında reform taslakları bürokrasi tarafından uzun süredir hazırlanmıştı ve siyasilerin onayını bekliyordu.

Kurumların siyasi partilerin etkisinden çıkarılması gerekiyordu. Aynı şekilde bankaların denetimi de siyasi partilerin elinden çıkmalı, kamu bankaları kuruluş görevlerine geri dönerek devlete hizmet eder hale gelmeleri lazımdı (10 yıldan bile kısa bir süre içinde, kamu bankalarındaki bu düzenlemenin siyasi partilerin etkisinden çıkmak için yeterli olmadığı anlaşılacaktı). Bütün bunlar için kamu bankaları tüzüğünde değişiklik yapılması ve görev zararlarına yasalarla son verilmesi gerekiyordu.

Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı adı altında bankacılık yeniden düzenlendi. Kamu bankaları üzerinden gizli borçlanma ve görev zararlarının önü kapandı. Özel bankalar için yapılan düzenlemelerde erozyona uğrayan sermayelerin güçlendirilmesi ve yeni risk yönetimi düzenlemeleriyle daha güçlü ve daha az riskli bir yapıya kavuşmaları amaçlanıyordu. Bunlar için vergi teşvikleri getirildi. İzlenen prensip, banka sermaye yeterliliği sağlayamazsa el koy, düzelt ve hisseleri piyasaya tekrar arz et şeklindeydi. Sermaye yeterliliğini sağlayamayan

ve içi boşaltılmış olan 25 bankaya el konularak TMSF'ye devredildi. Ayrıca banka yöneticisi ve sahiplerinin görev ihmal ve suiistimallerine verilecek cezalar artırıldı.

BDDK[6] daha bağımsız ve işler hale getirildi. Merkez Bankası'nın bağımsızlığını perçinlemek amacıyla kanunda değişiklikler yapıldı. TCMB'nin yegâne amacının fiyat istikrarı olduğu kanuna eklendi. Böylece politikasını salt iktisat kanunlarına göre belirlemesi amaçlandı ve siyasi otoritelerden etkilenmeyen bağımsız bir kimlik yaratılmaya çalışıldı.

Programın en önemli unsurlarından biri de zarar eden ve verimsiz çalışarak kaynakların kullanımında sorun yaratan KİT'lerin özelleştirilecek olmasıydı. Böylece siyasetin bu kurumlarla olan bağı ortadan kaldırılacak ve özelleştirme sonucu kamu finansman giderleri azaltılacaktı.

Siyasi kararlılık olmadan uygulaması zor bir programdı. Türkiye'deki siyasetin karmaşık yapısının ekonomik hayattaki sonuçlarını çözmek kolay olmayacaktı. Birçok reformun yolu meclisten geçiyordu. Bu aslında reformların arkasında siyasi konsensüs olduğunun da gösterilmesi açısından bir fırsattı. Krizin doğurduğu fırsat ekonomideki işleyişin değiştirilebilmesi için yeterli olacak mıydı? Siyasi partiler açısından hükümette yer alabilmek sadece siyasi görüşlerinin iktidarda temsil edilmesi demek değildi. Aynı zamanda kamu kurumlarının yönetimini de ele geçiriyorlar ve bu kurumların ekonomideki etkilerini siyasi avantaja dönüştürüyorlardı. Kamu bankaları da bu kurumların başında geliyordu. Bu bankalar üzerinden sağlanacak kaynaklar bir parti lehine ciddi oy kayması yaratabiliyordu. Kurumların kontrolünün paylaşımı, özellikle de kamu bankalarının paylaşımı bir koalisyonun kuruluş aşamasında en uzun süren pazarlıkların başındaydı. Oysa yeni program siyasetin ekonomiyle olan direkt ilişkisini büyük ölçüde kesmeyi öngörüyordu. Koalisyondaki partiler açısından reformlara destek vermek bu avantajlardan vazgeçmek demekti. Ancak reformlara destek verilmez ve piyasalar tekrar karışırsa bunun siyasi faturası büyük olabilirdi.

Yerli ve yabancı yatırımcılar programın arkasındaki siyasi desteğin devamına çok hassastı. Bu hassaslık, siyasetin, programı gönülden olmasa da en azından destekler görünmesine neden oldu. İlk başta bazı gerekli kanunlar hükümetin tam desteğiyle meclisten hızla geçti. Piyasalar hızla düzelmeye başladı. Ancak Başbakan Ecevit'in hastalığı, siyasetin, programı içine sindirememiş kesimi için bir fırsat yarattı. Hastalığın doğurduğu siyasi boşluk bahane edildi ve programda duraklama sürecine girildi. Artık bundan sonra programın seyri erken seçim sonrası belli olacaktı.

Hangi AKP? Beklentileri en iyi okuyanın kazandığı seçim

2002 seçimlerine girerken AKP seçim bildirgesi "güçlü ekonomi programına" birçok detayda siyasi destek veriyordu. Hatta programın önüne geçiyor ve reel sektöre yönelik daha da fazla

6 Maliye Bakanlığı bünyesinde Bankalar Yeminli Murakıplar Kurulu bankaların denetlemesini sağlıyor ve hazırladığı raporları bakanlığa sunuyordu. Ancak çoğunlukla siyasi nedenlerle gerekli tedbirlerin alınması gecikiyor ya da hiç tedbir alınmıyordu. 1999 yılında IMF'nin talebiyle bankaların bağımsız bir kurum tarafından denetlenmesi ve sorunlarının çözümü amacıyla Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) kuruldu. TMSF'nin de idaresi TCMB'den alınarak BDDK'ya devredildi.

adımların atılması gerektiğini söylüyordu. Özelleştirmenin hızlandırılması ve Avrupa Birliği'yle (AB) uyum yasalarının çıkarılması gerektiğini de savunuyordu.

Bankalara piyasa ekonomisinden çıkılmayacağını ve sektörde rehabilitasyonun devam edeceğini söyleyen, özel sermayeye özelleştirmelerle kamunun ekonominin birçok alanından çekileceği sinyalini veren ve yabancı yatırımcıya da IMF'yle devam edileceği ve AB'yle uyum halinde çalışılacağı sözünü veren bir parti vardı. Vaatler çok cazipti. Liberal politikalara geçiş, devletçiliğin tamamen terk edilerek kamunun küçülmesi ve yılların yatırımlarıyla kurulmuş olan KİT'lerin özelleştirilecek olması tüccar ve sanayicinin yıllardır beklediği büyüme fırsatıydı. Devletin daha az borçlanacak olması kaynakların özel sektöre daha fazla aktarılabileceği anlamına geliyordu. Kamu bankalarının görevlerine geri dönecek ve özelleştirme yoluyla sermaye piyasalarına açılacak olmaları bankalar açısından büyüme fırsatıydı. AB'ye tam üyelik hedefi de ülkenin dış piyasalarla tam entegrasyonu anlamına geliyordu ve yabancı sermayenin hızlı bir şekilde ülkeye girmesi demekti. AKP hem devletin hem de özel sektörün kapasitesinin beraberce artacağını vaat ediyordu.

Halk seçimlerde reform programına siyasi desteğinden kuşku duyduğu ve uygulamada duraksayan koalisyon hükümetini oluşturan tüm partileri meclis dışında bıraktı. Devletçilik ile liberalizm arasında sıkışmış, ekonomi programı net olmayan CHP'yi muhalefete yerleştirerek AKP'ye reformları yapabilmesi için tek başına hükümet kuracak kadar destek verdi.[7]

Özelleştirmeler, Avrupa çıpası, yabancı yatırımcılar, altyapı yatırımları ve devlet ihaleleri: Siyaset kendi özel sektörünü yaratıyor...

24 Ocak Kararları sonrası dünyayla entegre olmaya başlayan Türkiye ekonomisi dış ticarette sağladığı başarıyı özelleştirme ve bankacılık alanında tekrarlayamamıştı. Siyasetin bu iki alanda da mecburen harekete geçmesi ekonominin duvara çarpmasıyla oldu. Krizin doğurduğu refah kaybı toplumun önemli bir kesiminin özelleştirmeye olan kuşkulu yaklaşımını yumuşatmıştı. AKP bu fırsatı hem siyasette hem de ekonomide kendi avantajına dönüştürmeyi bildi.

Ekonomi tarafında uygulamaya konacak olan reformların başarıya ulaşması için kaynak gerekiyordu. Kaynağın bir kısmı kamunun tasarruflarından gelecekti. Özelleştirme de programın temel taşlarından biriydi. Özelleştirmeler hem özel sektöre hem de nitelikli yabancı yatırımcılara açıktı. Özel sektörün ve özel bankaların kendi kaynaklarına ek olarak yurtdışından bulacağı fonlar ya da nitelikli yabancıların özelleştirmelere olan ilgisi ekonomi için yeni kaynak demekti. Yabancı yatırımcıların Türkiye'ye daha fazla yatırım yapabilmelerinin yolu ise AB'yle tam entegrasyon hedefinin hızla harekete geçirilmesinden geçiyordu. Özelleştirmelerin yanı sıra, ülkede kaynak yokluğu yüzünden on yıllardır gerçekleştirilemeyen birçok altyapı projesi de özel sektöre ihale edilecekti. Devlet varlık satışlarından ve ekonomik aktivitenin artışından

7 AKP 2002 seçimlerinde %34,3, CHP %19,4 oy aldı. Diğer bütün partiler %10 seçim barajına takılarak meclis dışında kaldı.

sağlayacağı kaynaklarla kapasitesini önemli ölçüde artıracak ve topluma daha iyi hizmet verecekti. AKP, bu vizyonuna destek verecek olan mali kesim, tüccar, sanayici, yerli ve yabancı yatırımcılarla yoluna devam edecekti. AB tam üyelik başvurusu ve başvuru için gerekli adımların atılmasıyla işe başlandı. Özelleştirmeler için takvim belirlendi.

Siyaset tarafında ise mecliste AKP'nin karşısında sadece CHP vardı ve özellikle de özelleştirmeler konusuna eleştirel yaklaşıyordu. Kendine devletin garantörü rolünü biçmiş olan askeri kanadın da bu konuda muhalefeti vardı. Yapılan muhalefet sadece uygulanacak olan ekonomi politikalarına değildi. Aynı zamanda AKP'nin muhafazakâr tarafının kamusal alana yayılmasına ve AKP'nin devlet içinde kadrolaşmasına da tepki vardı. Ancak muhalefet ve askerler stratejik bir hata yaptı. Özellikle toplum ve dış dünya Türkiye'nin tekrar içe kapalı ekonomi politikalarına dönmesini istemiyordu. İki kanadın ekonomi politikaları arasındaki fark, muhafazakârlık gibi diğer kaygılara üstün geldi. Bu stratejik hatanın bedeli çok uzun süreli olacaktı. Ekonomideki her olumlu gelişme aslında muhalefete rağmen yapılmış gibi gösterilecek ve bu algı önemli bir kesimde yerleşecekti.

AKP'yle tereddüt yaşayan diğer bir kesim de uzun yıllar siyasetle iç içe geçmiş, devletin müteahhitliğini yapmış ve finansmanını sağlamış olan bazı özel sektör iş ve finans çevreleriydi. AKP tüm kesimlerden olduğu gibi bu kesimden de kesin tarafını belirlemesini istedi. Ekonomik çıkarlar açısından beraber hareket etmek daha kârlı olsa da birçok tüccar ve sanayiciyle AKP arasında güven ortamı oluşmadı. AKP de kendi burjuvazisini yaratmaya koyuldu.

Yabancı sermaye Türkiye'de bankacılığa soyunuyor

Ekonominin dışa açılarak dünyayla entegre olması kararının alındığı 1980 yılında yabancı sermayeli mevduat bankası sayısı sadece 4'tü. Cumhuriyet'in kuruluşunda tüccarların baskısıyla, daha sonraki yıllarda ise bankaların rekabetten çekinmeleri ve siyasetin de sektör üzerindeki kontrolünü devam ettirme kaygısıyla yabancı bankaların girişine sıcak bakılmamıştı. 24 Ocak kararlarıyla ekonomi dışa açılırken yabancıların bankacılık sektörüne girişi için engeller kaldırıldı ve hatta teşvik edilmeye başlandı. Ancak yabancı bankalar Türkiye'de faaliyet göstermekte çok istekli olmadılar.

Aslında yabancı sermaye açısından Türkiye'de bankacılığın getirisi yüksek gözüküyordu. Türkiye gelişmekte olan ülkeler arasında büyüme potansiyeli en yüksek ülkeler arasındaydı. Dış ticaret potansiyeli ülkenin bulunduğu konum itibarıyla çok yüksekti. Ayrıca Ortadoğu ve Asya'daki gelişmekte olan ülkelere olan yakınlığının da cazibesi vardı. Türkiye'de henüz çokuluslu şirketlerin yatırımları sınırlıydı ancak çok yüksek ve hızlı artış ihtimali vardı. Ülkenin nüfusu özellikle Avrupa'ya oranla oldukça gençti. 2005-2050 arası AB ülkelerinde negatif (%-0,3) nüfus artış oranı tahmin ediliyordu. Oysa Türkiye'de ortalama %0,6'lık nüfus artışı bekleniyordu. 2005 yılında bankaların nüfusa penetrasyonu AB'de %92 seviyesindeyken 75 milyon nüfuslu Türkiye'de bu oran %30'du. Üstelik bankaların değerleri çok düşüktü. Ancak bütün bunlara rağmen 2001'de yabancı bankaların aktifleri toplam aktiflerin %5'i bile değildi.

2001'de HSBC'nin TMSF'den Demirbank'ı satın almasıyla yeni bir trend başladı. Birbiri ardına gelen satın almalar ve ortaklıklarla 2008'de yabancı sermayeli mevduat bankası sayısı 18'e ulaştı. Yabancı sermayeli katılım bankalarıyla beraber toplam rakam 22'ye ulaşıyordu. Yabancı sermayenin 20 yıllık bir gecikmeyle Türk bankalarına aniden ilgi duymasının nedeni sadece yukarıdaki faktörler değildi. Temel neden 1999 Helsinki zirvesinden sonra başlayan Türkiye AB yakınlaşması ve arkasından gelen AKP'nin tam üyelik müzakerelerinin başlaması adına attığı cesur adımlardı. Ayrıca bankacılık mevzuatı AB direktifleri ve BASEL II mevzuatıyla uyumlu hale getirilmişti. Yabancı sermaye açısından bunlar siyasetin bankacılık üzerindeki etkisinin azalacağının bir teminatı niteliğindeydi. Bir diğer önemli unsur da kamu bankalarının sektördeki ağırlığının azalacağı ve sektöre rekabetçi fiyat politikasının hâkim olacağıydı. Kamu bankalarından boşalan kredi ve mevduat piyasalarını diğer bankalar dolduracaktı. Yeni dönemde sektörde bir kamu bankasına gerek olup olmadığı bile tartışılmaya başlanmıştı.

Peki, bankacılığın önünde bütün bu fırsatlar varken ve o kadar yıl boyunca risklere göğüs gerdikten sonra tam sektörün sağlıklı büyümesinin önü açılmışken Türk sermayedarlar bankalarını neden sattılar? Bunun birçok nedeni vardı. En başta gelen unsur devlet, tüccar/sanayici ve banka ilişkisinin yeni bir dengeye oturacak olmasıydı. Daha önce de gördüğümüz gibi, Türkiye'de özel sermayeli bankaların büyümesi holding bankacılığı sırasında olmuştu. Sermayedarların büyük çoğunluğunun asıl mesleği bankacılık değildi. Siyasetle yakın ilişkileri olan, çeşitli teşvikleri değerlendirerek büyümüş ve halen devletten aldıkları ihalelerle büyümeye devam eden gruplardı. Negatif reel faizle mevduat toplamak ve doğrudan ya da dolaylı yollarla kendi işlerine kaynak sağlamak için banka sahibi olmuşlardı. Siyasetle olan bağları nedeniyle bir türlü devletin politikalarına karşı bir statüko oluşturamamışlar, hatta bazen istekli olmadıkları halde ana faaliyet kollarında siyasetle ters düşmemek için kamu açıklarını fazlasıyla fonlamak zorunda kalmışlardı.

Avrupa direktifleri ve BASEL II'yle uyumlu yeni bankacılık mevzuatı sermayedarların kendi işlerini bankaları kanalıyla fonlamalarının önünü sert bir şekilde kesmişti. Ayrıca yüksek sermaye zorunluluğu getiriyordu. 2001 krizi nedeniyle sermayeler büyük erozyona uğramıştı. Uygulanmakta olan güçlü ekonomiye geçiş programı, BASEL II'nin %8'lik asgari oranının da üzerinde, %12'lik bir sermaye yeterlilik oranı öngörüyordu. Gerekli sermaye artışı yapılmadığı durumda TMSF'ye devir riski vardı. Üstelik banka sahipleri ve yönetim kurulları bankalar mevzuatının dışına çıkarsa uygulanacak cezalar bütün malvarlıklarını kapsayabiliyordu.

İlk önce bankalarını kaybetmemek için erozyona uğramış olan sermayeler BDDK'nın talep ettiği seviyelere çıkarıldı. Ancak hemen sonrasında yabancı bankaların teklifleri değerlendirilmeye alındı ve Türk bankaları birbiri ardına el değiştirmeye başladı. Tüccar ve sanayiciler asli işlerine geri döndüler. Bankalar ise büyük ölçüde asli işi bankacılık olan yeni sermayedarlara kavuştular.

2008'in getirdikleri ve yeni AKP

IMF'nin maddi desteğini ve ekonomiye verdiği ivmeyi iyi değerlendiren AKP hükümeti ilk altı yılında ekonomide başarılı bir performans gösterdi. Bu başarıda IMF'nin desteği kadar AKP'nin kendisinden önce oluşturulmuş ekonomi programını neredeyse tavizsiz uygulaması etkili oldu. Kamu kesiminde sağlanan mali disiplin yüksek büyüme oranlarına rağmen enflasyonun düşmesini sağladı. 2002-08 arasında GSYH ortalama yıllık %6,8 büyürken enflasyon tek haneye indirilebildi. 2002'de GSYH'ye oranla %10 olan bütçe açığı büyümenin yarattığı vergi gelirleri, Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) artışları, özelleştirmeler ve bazı geçici yeni gelir kalemleriyle 2006 yılında neredeyse sıfırlandı. Aynı zamanda GSYH'nin %70'ine yaklaşmış olan kamu borç stoku %40'ın altına indi. Bütün bunlar MB'nin sıkı para politikası uyguladığı ve gecelik borçlanma politika faizinin enflasyonun üzerinde seyrettiği bir dönemde gerçekleşti. 2002'de %20 olan reel faiz, 2006 sonunda %7'ye düştü.

Kamu borcu hızla gerilerken özel kesim borcunda önemli oranda artışlar yaşandı. Bunun temel nedeni özelleştirmeler yoluyla kamunun üzerindeki şirketlerin borçlarının özel kesime devri ve bu kuruluşları satın alabilmek için yapılan borçlanmalardı. 2002-06 arası özel kesim dış borç stokunun GSYH'ye oranı %18'lerden %25'e zıpladı. Diğer taraftan da düşen nominal faizler ve krediye ulaşımın kolaylaşması sonucu, hanehalkının da borçluluk oranı yükseldi. 2002'de verilen krediler içindeki bireysel kredilerin payı %13'teyken bu oran 2006 sonunda %31'e çıktı. Bütün bunların ışığında krizin etkisiyle neredeyse kapanmış olan cari açık 2006 sonunda tekrar milli gelirin %6'sını aştı.

Devlet ekonomik hayatta küçülürken özel sektör bankalar kanalıyla ve yurtdışından kaynak bularak büyüyordu. Programın devamı bankaların yaratacağı kaynak miktarına ve yurtdışından gelecek fonlara bağlıydı.

Ekonomi 2004 ve 2005'te üst üste iki yıl %9,8 ve %9'luk çok yüksek büyüme kaydetti. Ancak 2006'da, özellikle de Mayıs ve Haziran aylarında, uluslararası piyasalardaki dalgalanmayla büyüme ivme kaybetti. Yerli ve yabancı sermayeli özel bankalar uluslararası piyasalardaki daralmaya bağlı olarak yurtiçinde kredileri yavaşlattılar. Kamu bankaları devreye sokuldu. Kamu kredi desteğiyle özel tüketim tekrar canlandırılarak büyümenin %6,9 seviyesinde oluşması sağlandı. Bu, AKP'nin kamu bankaları üzerinden ekonomiye ilk büyük müdahalesiydi ve uyguladığı ekonomik modelden yüksek büyüme hedefi bahanesiyle ilk bariz sapmasıydı.

2006'daki dalgalanma hükümetin agresif büyüme politikası açısından hasarsız atlatılmıştı ancak 2008'de ABD'de başlayan ve daha sonra Avrupa'ya yayılan küresel krizin etkisi çok daha büyük olacaktı. Daron Acemoğlu ve Murat Üçer'in kitabın ikinci bölümünde gösterdikleri gibi, uygulanmakta olan ekonomi modelinde toplam faktör verimliliği sıfıra düşmüştü ve ekonomi yeni kaynak bulamadığı durumlarda pozitif büyüme üretemiyordu. 2008'de büyüme hızı %0,8'e geriledi ve bir sonraki yıl üretim %4,8 daraldı. Bankacılık sistemi yeni dış kaynak bulmakta zorlanıyordu. Krizin etkisiyle uluslararası seküritizasyon piyasası tamamen durdu. Bu, daha fazla

kredinin daha uzun süre bankaların portföylerinde taşınması demekti. Yabancıların varlık satışları iç piyasada likiditeyi daha da daraltti.

AKP'nin vaatlerinden diğer önemli bir sapma da özellikle yabancı yatırımcılar ve Türkiye'de banka almış olan yabancı sermaye açısından iki önemli çıpa olan IMF ve AB'yle olan ilişkilerde yaşandı. 2007-08 AB'yle yolların gittikçe ayrıldığı yıllar oldu (detaylı analiz için bkz. Cengiz Aktar, Bölüm 9). 2008 aynı zamanda IMF programının da vadesinin dolduğu yıldı. IMF'nin yaklaşımının ülkenin büyümesine engel olduğu düşünülüyordu. Krizin etkisini daha da derinleştirmesinden çekinilerek bir süre IMF'yle yola devam edilecek mi sorusu sürüncemede bırakıldı ve ilişkiler 2010'a kadar koparılmadı. Genel seçimlerin bir yıl öncesine denk gelen 2010 yılında dış talebin canlanması, global likiditenin hızlı artışı ve MB'nin agresif faiz indirmesiyle canlanan iç talep GSYH'de %8,4'lük bir büyümeye yol açtı. Bir sonraki yıl büyüme %11,2 olacaktı. Bu gelişmeler fırsat bilinerek IMF çıpası terk edildi. Piyasaların olası tepkisine karşılık IMF yerine milli çıpa olarak mali kural yasası hazırlanmakta olduğu duyuruldu. Yeni çıpa kamu maliyesini kontrol altında tutarak ekonomide öngörülebilirliği artıracaktı. Ancak bu yasa da bir süre sonra her şey iyi giderken kendi IMF'mizi yaratmamıza ne gerek var görüşüyle rafa kaldırılacaktı.

Adeta 2003'teki istikrarlı büyümeyi ön plana alan, AB ve IMF'yle olan ilişkilere önem veren ve bunları çıpa olarak kullanan, her fırsatta kamu maliyesindeki disiplinin önemini vurgulayan ve kamunun finansal piyasalarda aktif rolünü sıfırlayarak özel bankaların önünü açan parti gitmiş, yeni bir AKP ortaya çıkmıştı. Devlet-bankalar-tüccar/sanayici dengesi 2003'teki yapısından çok farklı bir konuma doğru gidecekti.

Yeni Türkiye, yeni dengeler ve başka bir AKP

AKP, içinden çıktığı anti-batıcı "Milli Görüş"le arasına mesafe koymuştu. İlk döneminde sağ eksende ve muhafazakâr demokrat bir çizgide siyasete soyunmuştu. Böylece AB ve ABD'yle yakın ilişkiler kurabilmiş ve IMF ekonomik programını uygulayabilmişti. 2010'lu yıllarda siyaset, ekonomi politikalarına göre daha ön plana çıkmıştı. 2009-2019 arasında genel, yerel ve referandum olmak üzere Türkiye 10 defa (İstanbul 11) sandığa gitti. AKP en son İstanbul Büyükşehir belediye başkanlığı seçimleri hariç, bütün seçimlerden galip çıktı. Adeta bir seçim makinesi haline gelmişti. AKP'ye göre seçimde başarının yolu toplumdaki refahın ve memnuniyetin göstergesi olan iç talebin canlılığından, dolayısıyla da yüksek ekonomik büyümeden geçiyordu.

Ancak uygulanmakta olan ekonomik program artık istenen yüksek büyümeyi sağlamakta zorlanmaya başlamıştı. Gezi Parkı olayları (2013), dört önemli bakanı da içine alan 17-25 Aralık operasyonları (2013-2014), 15 Temmuz darbe girişimi (2016) gibi birçok olay, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin gerektirdiği %50+1 oy ihtiyacı ve bazı dış gelişmeler AKP'yi siyasi ittifak arayışına yöneltti. MHP'yle kurulan Cumhur İttifakı, ülkeyi yöneten siyasi yapının milliyetçi muhafazakâr bir yapıya dönüşmesine neden oldu. Bu dönüşüm ülke yönetiminde etkili olan tüm kilit siyasi ve bürokrat kadrolarında zaman içinde değişime yol açacaktı.

Devletin yeni yapısının 2003'teki devlet-tüccar-banka dengesinden farklı olacağı kesindi. Ancak ekonomi yönetiminde milliyetçi politikaların demokrat yapıyı ne kadar değiştireceği başlangıçta belli değildi.

IMF ve AB çıpasının terk edilmesi ve milliyetçi politikaların ön plana çıkacak olması yabancı sermaye için çok önemli bir değişim demekti. Yabancılar Türkiye'de bankacılık sektörüne ciddi yatırım yapmıştı. Yabancı firmalar özelleştirmeler ve direkt alımlarla ülkeye sermaye sokmuşlardı. Ayrıca sabit getirili enstrümanlarda ve hisse senetlerinde çok yüksek yabancı portföy yatırımı olmuştu. Türkiye'nin devletçilik politikalarına geri dönmesi ve piyasa ekonomisinden uzaklaşması bu yatırımların tersine dönmesi demekti. Türkiye, tarihinde birçok kez yaptığı gibi liberal politikalardan vaz mı geçecekti?

Yatırımcılara piyasa ekonomisinin terk edilmeyeceği söylendi. Ancak özellikle bankacılık sektöründe AB'yle uzaklaşmanın sonucu bir kısım el değiştirmeler yaşandı. 2001-07 arasında gerçekleşen 18 hisse alımının 10 tanesi AB'ye üye ülkelerde yerleşik, 3 tanesi de ABD kökenli banka tarafından yapılmıştı. Diğer alımlar Ortadoğu kökenli bankalara aitti. Daha sonraki yıllarda Avrupa ve ABD'li bankalardan üç tanesi sektörü terk etti, bir tanesi Türkiye'de başka bir bankayla birleşti ve bir ABD sermayeli grup hisselerini Avrupalı bir bankaya sattı. Sektöre yeni giren yabancı yatırımcılar daha çok Ortadoğu, Rus ve Çin kökenli bankalar oldu.

Kamu bankaları geri geliyor

2006 yılında uluslararası piyasalardaki dalgalanmaların ekonomi üzerindeki daraltıcı etkisini gidermek için kamu bankaları devreye sokularak ekonomiye kredi desteği verilmişti. Mali olmayan kesime verilen kredilerdeki özel mevduat bankalarının[8] payı %67'ydi. 2008 finansal krizinde bu oran %60'a kadar geriledi. Küresel krizin etkileri azalmaya başladıkça eski trendine geri dönme eğilimine giren kredi dağılımı, özellikle 2014'ten sonra tekrar kamu bankaları lehine yükselmeye başladı.

Arka arkaya gelen seçimler yüksek büyüme gerektiriyordu. Yüksek büyüme hedeflerini tutturabilmek için büyük altyapı projeleri programa alındı. Bu projelerin finansmanını kolaylaştırmak için bazı devlet garantileri verildi. Ancak projeler için gerekli fonlama miktarı ve projelerin vadeleri kamu bankalarının katkısı olmadan tek başına özel sektör bankalarının altından kalkamayacağı yapılardaydı.

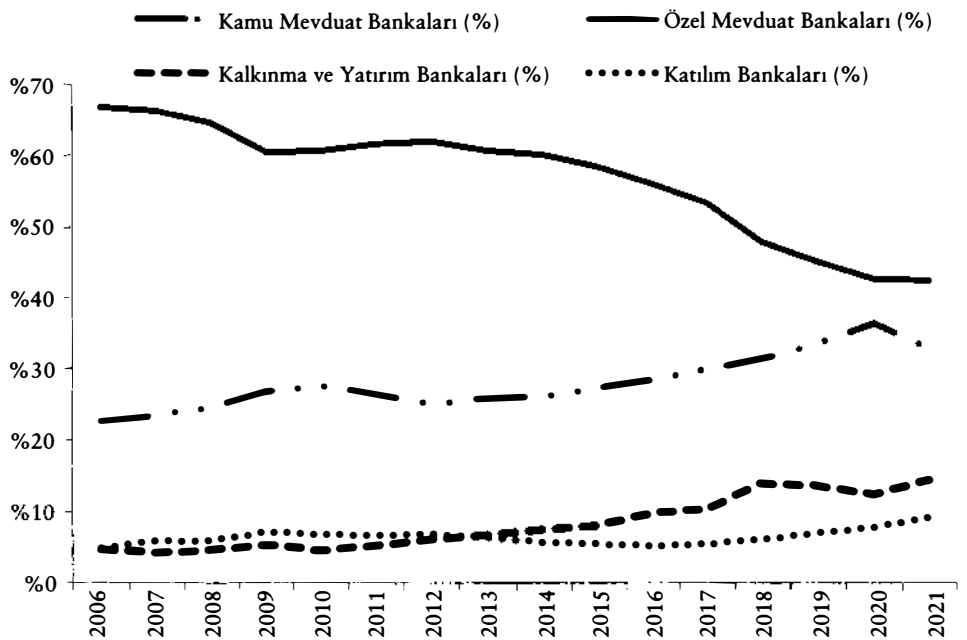
Türkiye'deki enflasyonun seviyesi ve oynaklığı nedeniyle özellikle altyapı projeleri gibi geri dönüşü uzun vadeye yayılan yatırımların TL'yle finansmanı neredeyse imkânsızdır. 1-3 ay vadede kümelenmiş olan TL mevduat yapısıyla bankacılık sisteminin uzun vadeli altyapı projelerini mevduatla finanse etmeleri çok risklidir.

Bu tip projeler için bankalar yurtdışından uzun vadeli kaynak yaratma yolunu tercih ederler. Yaratılacak kaynağın maliyeti o ülkedeki nominal faizler ve Türkiye'nin yurtdışındaki risk primi gibi birçok değişkene bağlıdır. Türkiye'nin ülke riski arttıkça kaynağın maliyeti de yükselir.

---

8 Özel mevduat bankaları = Yabancı sermayeli bankalar + kamu bankaları harici özel sermayeli mevduat bankaları.

Şekil 6.3
Mali Olmayan Kesime Verilen Toplam Kredilerin Dağılımı



Kaynak: TCMB

Yurtdışından yaratılan kaynakla TL kredi fiyatlaması yapmak için kredi dönüşlerinin döviz cinsinden değerini sabitlemek gerekir. Projenin finansman değerini korumak için gereken kur koruması işlemi için TL verim eğrisi kullanılır. Bu da TL'nin nominal faizinin yüksekliği ve vade uzadıkça TL verim eğrisi üzerindeki likiditenin azalması (ya da TL'deki vadenin yetersizliği) nedeniyle finansman maliyetlerini çok yükseltir ve projeyi uygulanabilir olmaktan çıkarır.

Dolayısıyla özel bankalar bu tip projelerin ancak sadece sınırlı bir bölümüne yurtdışından kaynak yaratarak ve ancak yabancı para cinsinden kredi verirler. Şartlar uygun olduğunda bazen bu riskleri ikincil piyasada likide edip bilançolarında yeni projelere yer açmaya çalışırlar. Bu tip projelerin tamamına finansman bulmanın en kolay ve ucuz yolu projenin açıkta kalan ve sigorta edilemeyen döviz cinsinden bazı finansman risklerinin devlet tarafından direkt olarak (çeşitli devlet garantileriyle) ya da kamu bankaları tarafından (kredilerle) dolaylı olarak üstlenilmesidir.

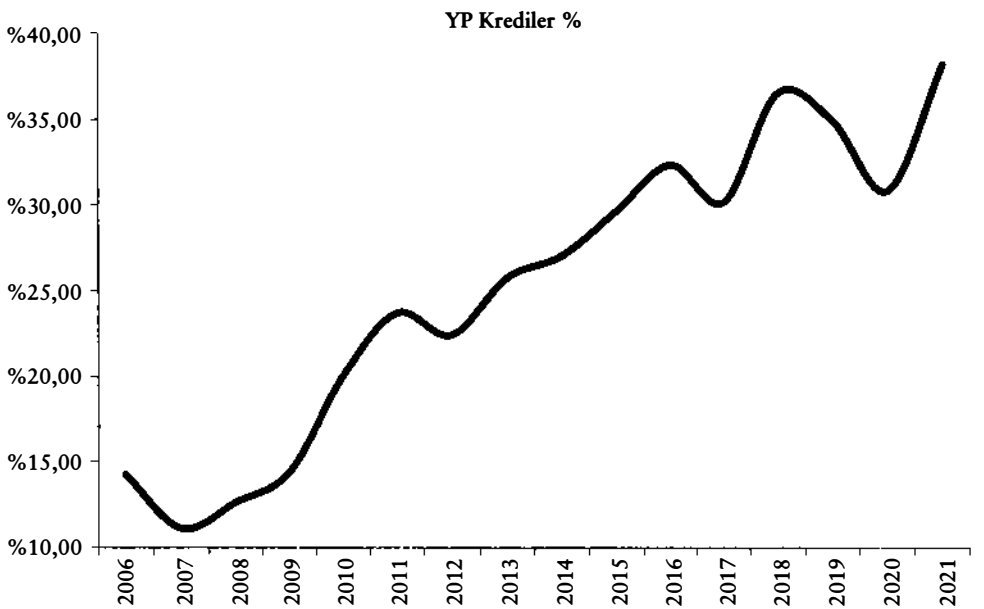
TL'nin para birimi olarak uzun vadeli yatırımların finansmanında yetersiz ve pahalı kalması 2008'den başlayarak AKP açısından problem yaratmaya başladı. Hükümet büyüme stratejisiyle mali disiplin vaadini beraber götürmekte zorlanmaya başladı. Yurtdışından sağlanabilecek kaynaklar sınırsız değildi. Özel bankalar ise AKP'nin ekonomi politikalarına daha temkinli

yaklaşmaya başlamışlardı. Bunun üzerine siyasette ön plana çıkmaya başlayan milliyetçi yaklaşım ekonomide de devreye sokuldu. Yapılması planlanan büyük altyapı projelerinin ülkenin bekası için bir zorunluluk olduğu kabul edildi. Ülke bekası söz konusu olduğu için bazı riskler alınabilirdi. Örneğin mali disiplinden çok uzaklaşmadan projelere devlet garantisi verilebilirdi. Öyle de yapıldı. Ancak bu garantilerin büyüklükleri ve alınan riskler kamuyla açık bir şekilde paylaşılmadı (garantiler devreye girene kadar bütçe dışında takip ediliyordu). Bu durum hem dolaylı olarak mali disiplinden hem de aynı anda yine AKP'nin 2003 vaatlerinin arasında önemli yer tutan şeffaflık ilkesinden uzaklaşılması demekti.

Bir taraftan projelere devlet garantileri verilirken diğer taraftan da ihaleleri kazanan şirketlere kamu bankaları üzerinden yabancı para cinsinden kredi destekleri verildi. Böylece bir taraftan TL ve yabancı para cinsinden kredilerde kamu bankalarının sektör içindeki ağırlığı hızla artarken diğer taraftan da yabancı para cinsinden kredi hacmi TL'ye oranla hızlı bir artış gösterdi. Kamu bankalarının kredi piyasalarındaki bu yükselişi, 2001'de terk edilmiş olan politikalara tekrar geri dönüş sinyaliydi.

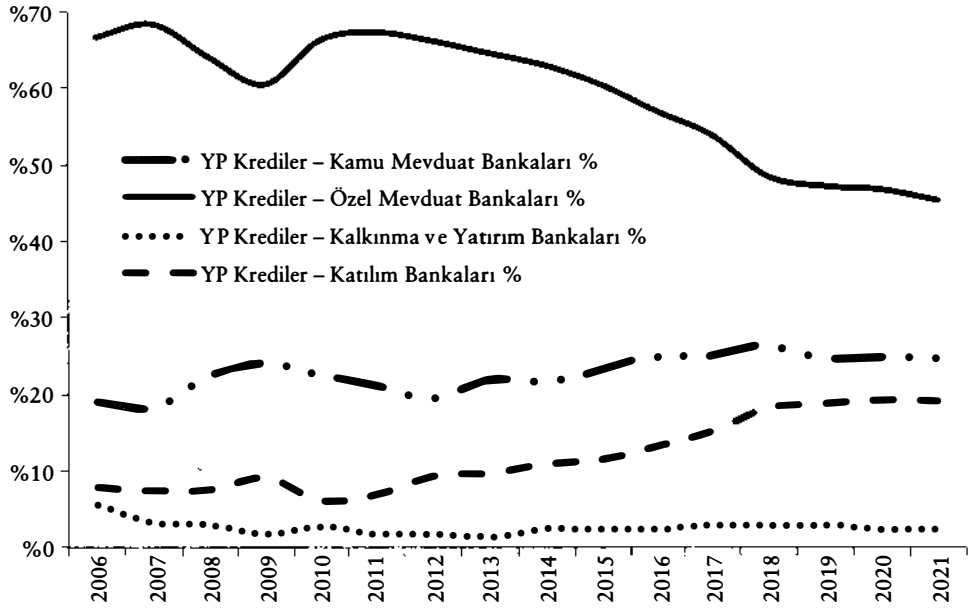
Uygulanan ekonomi politikası enflasyonistti (bkz. **Şekil 6.7**). Ayrıca yüksek cari açığa yol açıyordu. Özel bankalar 2013'teki kredi genişlemesinden sonra bu ekonomik modeli fonla-

Şekil 6.4
Mali Olmayan Sektöre Verilen Yabancı Para Cinsinden Kredilerin Toplam Krediler İçindeki Payı



Kaynak: TCMB

Şekil 6.5
Yabancı Para Kredilerin Banka Gruplarına Göre Dağılımı



Kaynak: TCMB

makta gittikçe daha az istekli olmaya başladı. 2017'ye gelindiğinde büyüme bir kez daha ivme kaybedince kredi garanti fonu ve kamu bankaları tekrar devreye sokuldu (bkz. **Şekil 6.6**). Özel bankalar da kredi garanti fonunun kaynaklarının teminat garantisiyle ekonomiye aktarılmasına aracılık ettiler. Verdikleri kredilerin sadece bir kısmını kendi kaynaklarından kullandırdılar.

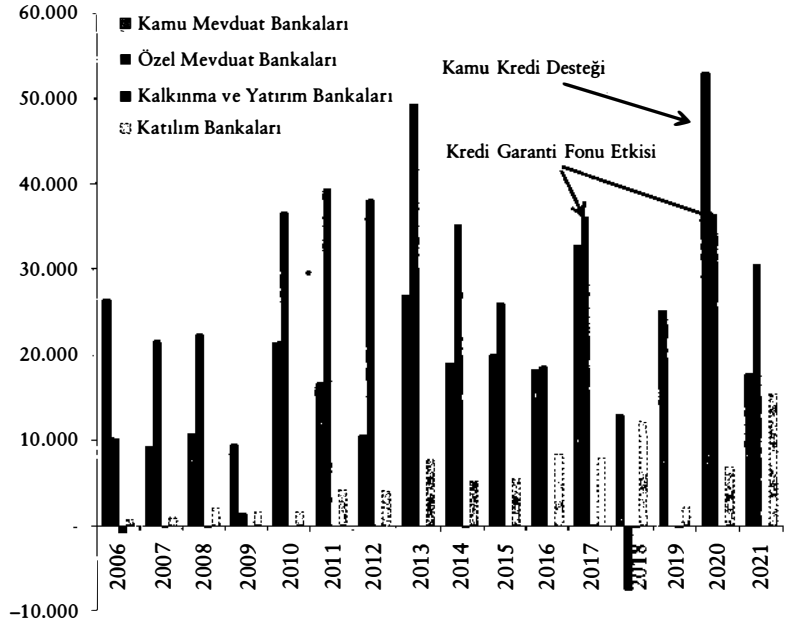
Böylece Türkiye 2017 yılında bir önceki yıla göre reel büyüme hızını iki katına çıkardı. Bankalar kaynakları seçebildiği iyi projelere aktarmaya çalışmış, ancak bazı kalkınma projelerine çok da gönüllü olmadığı kredileri de vermek zorunda kalmıştı.

Yüksek iç talep 6 yıl aradan sonra tekrar çift haneli enflasyona ve bir önceki yıla göre neredeyse %50 artan dış ticaret ve cari işlemler açığına yol açmıştı. Doğru politikalarla halen ekonomide yumuşak iniş ihtimali vardı. Bu politikada ısrar ise her an kırılganlığa yol açabilirdi.

Cumhur İttifakı'nın tercihi 2018'de de büyümenin hız kesmeden devam etmesi yönünde oldu. Dış kaynağın sınırlı olduğu bir ortamda tek çare finansman maliyetinin düşmesiydi. Bu yüzden siyasi demeçlerde MB'nin faizleri düşük tutması gerektiği söylenmeye başlandı.

Ekonominin üretim dengesinde kısa vadede belirgin bir değişiklik olmayacağına göre, yüksek büyümede ısrar cari dengenin daha da bozulma riskini beraberinde getiriyordu. Bu risk döviz piyasasında TL'ye baskı yaratabilirdi. Nitekim öyle de oldu. TL, dolar karşısında ilk üç

Şekil 6.6
Banka Gruplarına Göre Mali Olmayan Kesime Açılan Kredilerin Bir Önceki Yıla Göre Farkı (Milyon $)

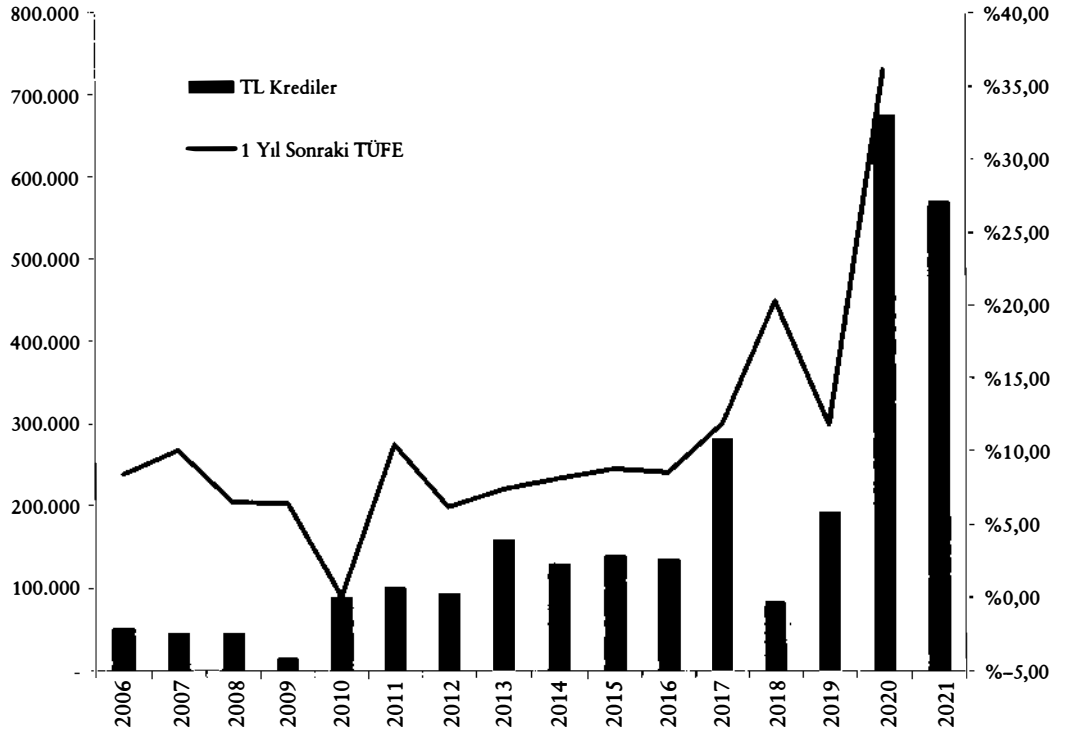


Kaynak: TCMB

ayda %5 civarında değer kaybetti. Arkasından gelen erken seçim kararı piyasaları hazırlıksız yakaladı. Başkanlık sisteminde ekonominin nasıl ve kimler tarafından yönetileceği de tam olarak anlaşılamamıştı. Ancak piyasaları asıl tedirgin eden şey erken seçim kararının gerekçeleri oldu: "yaz aylarında ülkenin bekası için çok ciddi ekonomik tedbirler almak zorunda kalacak olması ve Suriye'de sınır ötesi harekâtın olası sorunlarıyla daha güçlü baş edebilmek" (*Türkiye Gazetesi*, 2018). Piyasalar açısından her biri çok ciddi risklerdi.

Seçimler sonrasında ABD'yle "Rahip Brunson vakası" yaşandı. Yargının Brunson kararı beklenirken dalgalanan döviz piyasasından dövizde açık pozisyonu tarihi seviyeye ulaşmış olan özel sektör, en azından kısa vadeli kredi ödemelerini garantilemek için döviz alımına geçti. Piyasadaki dalgalanmalar karşısında bankalar da kriz yönetimini devreye soktu. Bankaların daha önceki tecrübelerinden geliştirmiş olduğu ve otomatik olarak işlemeye başlayan risk modelleri likidite yönetimini öncelikli hale getirdi. Piyasalardaki volatilite ve likidite kaybı bütün modelleri aynı yönde çalıştırmaya başladı. Bir sarmal oluştu. Yabancı yatırımcılar da volatilite artışıyla ve düşen TL varlıklarının değerini korumak için daha fazla TL satıp döviz varlıklarına yöneldi. Bankalar ise TL varlıklarını ve şirketlere açtıkları kredileri daraltma yoluna gittiler. TL'nin asıl sahibi olan TCMB ise olan bitene sessizdi. TL'deki değer kaybı yıl başına göre %90'a ulaşıncaya kadar TCMB'nin bir harekette bulunmaması bu sarmalı daha da hızlandırdı.

Şekil 6.7
Mali Olmayan Kesime Açılan TL Kredilerin Bir Önceki Yıla Göre Farkı (sol eksen – milyon TL)



Kaynak: TCMB

Özel bankalar 2018 yılında kredilerde nominal olarak daralmaya gitti ve uzun süre kredi musluklarını tekrar açmadı (bkz. **Şekil 6.6**). Hükümet bunun üzerine kamu bankalarını tekrar devreye soktu. Kamu mevduat ve kalkınma bankaları kredi musluklarını tekrar açarak piyasa faizlerinin altında ekonomiye kaynak aktardı. Kamu bankaları 2001 reform programındaki uygulamalardan artık tamamen uzaklaşmıştı. 2018 yılı sonunda sadece iki kamu bankasının (görev) zarar toplamı 3,6 milyar TL'ye ulaştı. Hazine'ye hiç temettü aktarımı yapamadılar. 2019'un sonunda özel sektör mevduat bankalarının kredi piyasasındaki ağırlığı %45'e geriledi. Artan riskler ve göreceli düşük getiriler karşısında özel bankalar büyümeden daha düşük pay almayı seçmişlerdi.

Dual ekonomi

Gelinen noktada devlet-banka-tüccar dengesinde bariz bir anlaşmazlık oluşmuştu. Devletin ekonomiye bakışı (aynı zamanda hukuka, adalete vs.), milli menfaatlerin öncelikli olduğu durumlarda müdahalenin meşru olduğu şeklindeydi. Milli menfaatlerin belirleyeni, halkın seçmiş olduğu

hükümetti. Bu bakışın ekonomiye yansıması, devletin bekası açısından yüksek büyüme ve büyük altyapı yatırımlarıydı. AB normları ya da IMF gibi siyasi ve ekonomik çıpalar istenmiyordu. Büyümek için kaynağa ihtiyaç vardı. Ülke riski yükselmiş ve dış kaynağın maliyeti artmıştı. TL'yle uzun vadeli projelerin finansmanı yüksek faizler nedeniyle imkânsızdı. Bu durumda TL faizlerinin düşmesi gerekiyordu.

Ancak yerli ve yabancı özel sermayeli bankalar ve finansal yatırımcılar açısından çıpalar önemliydi. Özellikle yabancı sermayeli bankaların ülkede faaliyet gösterme kararlarının temel nedeni buydu. Bu şartlarda başarı şansı olmayan ve her an 2018'deki gibi bir döviz ve borç krizine girebilecek bir ekonomiyi daha düşük risk primleriyle daha yüksek miktarda finanse etmek istemiyorlardı.

Tüccar-sanayici kesimi açısından ise ikili bir yapı ortaya çıkmıştı. AKP öncesinin burjuvazisini temsil eden özel sermaye ile yeni yönetim arasında mesafeli duruş halen devam ediyordu. Bu kesim yeni ihalelerden çok sınırlı pay alıyordu. Aslında devletin düşük finansman maliyetleri için sistemi zorlaması kısa vadede onların da yararınaydı. Ancak bunun sonucunda ortaya çıkacak bir döviz krizi onları da vuracaktı. Dolayısıyla devletin ekonomi politikalarına taktiksel yaklaşıyor ve denge politikası izliyorlardı. İkinci kesim ise devletin özel sektöre ihale ettiği ve agresif büyümenin temelini oluşturan ihalelerin neredeyse hepsini alan ve ülkeyi yöneten ittifaka yakın sermaye gruplarıydı. Bu kesim bütün sermayesini devletin ihale ettiği yeni projelere yatırmıştı. Devlet garantisi olmayan projelere yeni finansman bulmakta zorlanıyorlardı. Bu kesimin geleceği ittifakın bekasıyla tamamen aynıydı. Dolayısıyla ittifakın ekonomi politikalarına tam destek veriyorlardı.

Dual (ikili) bir ekonomik yapı ortaya çıkmıştı. Birincisi, devletin daha ziyade regülatör rolünde olduğu, özel bankaların finansman sağlamakta zorlanmadığı, yeni ihalelerden kısıtlı pay alan tüccar-sanayici kesiminin içinde olduğu ekonomi. İkincisi, devletin hem regülatör olduğu hem de tüm detaylarını tamamen belirlediği, büyük oranla kamu bankaları ve devlet garantileriyle, sınırlı olarak da özel sermayeli bankalarca finanse edilen ve siyasetle iç içe geçmiş bir tüccar-sanayici kesiminin içinde bulunduğu bir ekonomi.

Siyasetin iş dünyasıyla (en azından bir kısmıyla) yoğun ilişkide olması ve siyasetin kendi burjuvazisini doğurması Türkiye için yeni bir durum değil. Ancak bu seferki devlet-tüccar-banka dengesinin geçmişten önemli bir farkı var. Dual ekonominin ikinci kısmını temsil eden burjuvazi, siyasetle yakın ilişkide olduğu halde bankacılık sektörüne yatırımcı olarak girmemeyi seçti. Bunda geçmiş krizlerden alınan derslerin ve 2001 sonrasında oluşturulan bankacılık mevzuatının etkisi var. 2001 öncesindeki yapıda siyasetle iç içe geçmiş iş dünyasının sermayedar olduğu birçok banka, kamu açıklarını gerek iç borçlanma senetleri alarak gerekse kamu bankalarını finanse ederek fonluyordu. Ancak Demirbank örneğinde siyasetle fazlasıyla iç içe geçmiş ve bütün kaynaklarıyla devleti fonlayan bir grubun finansal krizde sadece bankasını değil iştiraklerinin de neredeyse hepsini kaybettiğini görmüştük. Daha sonra AB'yle uyumlu hale getirilen bankacılık mevzuatının banka sermayedarlarına ve yöneticilerine çok ciddi cezai yaptırımlar getirmesi üze-

rine siyaset ile bankacılık arasında bu açıdan mesafe yaratıldı. Böylece yeni oluşan dengede yeni yaratılan burjuvazi, olası bir krizde sadece sermayesiyle sınırlı risk almayı seçti ve bankacılık sektöründe (şimdilik) yatırımcı olmaktan uzak durdu. Sonuçta yeni ihaleler için gerekli kaynak, devlet garantilerinden ve gittikçe artan kamu bankaları kredi desteklerinden sağlanır oldu.

Banka lisansı ne için veriliyor? Özel sermayeli mevduat bankalarının ikilemi

Büyük ölçüde 1994 yılının izlerini taşıyan ve 2018 ile 2021 yılında döviz-borç krizi olarak su üstüne çıkan devlet-tüccar-bankacı arasında yeni denge arayışı 2022 yılında halen devam ediyor.

2018 yılında büyümeyi daha da hızlandırmak amacıyla Cumhurbaşkanı ve ekonomi bakanının MB'den faizlerde düşüş talepleriyle başlayan ve daha sonra ABD'yle siyasi sürtüşmenin de etkilediği döviz krizi MB'nin rezervlerinin neredeyse tamamen erimesine yol açtı. Bu kriz ancak o zaman MB'nin faizleri artırması ve yeni bir ekonomi paketiyle durdurulabilmişti.

Aslında paketin detayları özellikle devlet ile finansal yatırımcılar arasındaki uyuşmazlığın devam ettiğini de gösteriyordu. Paket bir yandan piyasaların tercih ettiği Merkez Bankası bağımsızlığını teyit ediyordu (ancak bunun ne kadar süreceği konusunda bir güvence vermiyordu). Diğer yandan ise yeni düzenlemelerle özel bankaları daha çok kredi vermeye zorluyordu. Dönemin ekonomiden sorumlu bakanı Berat Albayrak'ın kitabında sektöre olan bakış şu şekilde özetleniyordu:

> Bazı bankalar istiyor ki ülkenin tasarruf havuzundan dilediği kadar parayı toplasın ve bu parayı canı nasıl istiyorsa öyle değerlendirsin. İsterse kendi versin, istemezse vermesin. Kredi verme iştahı düşükse, topladığı parayı repo piyasasında reel sektöre destek olmak için çırpınan kamu bankalarına maliyetinin üzerinde bir faizle satsın ya da yurt dışına göndersin. Hiçbir devlet böyle bir şeyi kabul etmez. Bankacılık lisansı ne için veriliyor? Kamunun ve reel sektörün kredi ihtiyacının karşılanması için. Eğer o veya bu sebeple bunu yapmakta gönülsüz olan banka sahipleri varsa, bankacılık lisanslarını iade etmeleri veya istekli olanlara devretmeleri lazım (Albayrak, 2022).

Bankaların aktifleri üzerinden bir oran belirlenerek yapılmış yeni bir düzenlemeyle daha fazla kredi veren bankaların TL mevduata daha az zorunlu karşılık ayırması yöntemi benimsendi. Ayrıca daha fazla kredi verenlerin zorunlu karşılıklardan aldığı faiz oranının da göreceli olarak daha yüksek olacağı açıklandı. Kredi artış oranları hesaplandığında özel bankalar hızlı bir şekilde kredi artışına gitmezlerse kârlılıklarında ciddi düşme riski belirdi.

Kısacası devlet özel mevduat bankalarına uygulamak istenen büyüme modelini beğenmeme lükslerinin olmadığını söylüyordu. Kamu bankaları kredi faizlerini reel olarak negatife bile çekseler, eğer özel bankalar piyasada oluşan yeni faiz oranlarıyla kredi vermezlerse göreceli olarak cezalandırılacaklardı. Devlet ekonomideki kredi riskini bankalardan daha iyi hesapladığını söylemiş oluyordu. Alınan bu kararlar 1950'leri andırır şekilde kredi faizlerinin sektördeki arz talep dengesi dışında devlet tarafından belirlenmesine yönelikti. Bütün bunlar özel bankaları bir ikileme sürüklüyordu: Kamu bankalarına kredi piyasasında eşlik mi edecekler yoksa statükolarını korumaya devam mı edeceklerdi?

2019'da kredi garanti fonunun desteği devam etti. 2020'de MB tekrar hızla faiz indirmeye başladı. Kamu mevduat ve kalkınma bankaları negatif faizlerle kredi vermeye başladı. Özel mevduat bankaları da kredi portföylerini tekrar reel olarak artırmaya başladı (bkz. **Şekil 6.5** ve **Şekil 6.6**). Ekonomi yönetimi bir taraftan faizleri baskılarken diğer taraftan da döviz kurlarında istikrar için çabalıyordu. 2019 yerel seçimleri öncesinde kamu bankaları üzerinden örtülü olarak piyasaya döviz satışı yapılmaya başlandı. Satışlar 2020 yılında da devam etti. Kurun istikrarlı tutulmaya çalışılması MB ve kamunun (kamu bankaları, Hazine, kamu kurumları) rezervlerinde erimeye yol açtı. 2020 yılının Kasım ayında yeni bir ekonomi yönetimi göreve atandı. Faizlerin, siyasetin açıkça talebinin tersine artırılacağı ve politikaların bağımsız olarak belirleneceği söylendi. Tekrar bir kısım döviz girişi oldu. Ancak yeterli değildi. İki yıl içinde MB net döviz pozisyonu 100 milyar dolardan daha fazla geriledi. 2019'da 43,3 milyar dolar artıda olan döviz pozisyonu 2021'in Ocak ayında eksi 60,4 milyara kadar düştü.[9]

Döviz rezervlerindeki erimeye rağmen sıkı para politikası döviz kurunda göreceli bir istikrar sağladı. Ancak sıkı para politikası pozitif reel faiz demekti. Bu, ülkeyi yöneten Cumhur İttifakı'na göre yüksek büyümenin önünde engeldi. Cumhurbaşkanı enflasyonun düşmesi için faizlerin düşmesi gerektiğini savunuyordu. MB'ye faiz politikasını değiştirme uyarısında bulundu. Daha sonra ani bir kararla MB başkanını değiştirdi. MB'nin bağımsız olmadığını açıkladı. Artık ekonomi yönetiminde gemiler yakılmıştı. Olası bir talebi karşılayacak döviz rezervi yoktu. MB bağımsız olmadığı için ve bağlı olduğu Cumhurbaşkanlığı, faizlerin her şartta düşmesini istediği için (bu görüş değişmediği sürece) MB'nin faizleri artırabilme ihtimali de yoktu. TL, MB'nin faiz kararını bile beklemeden dolar karşısında değer kaybetmeye başladı.

Gelinen noktada, 2022 yılının ilk çeyreğinde, MB politika faizi TÜFE'nin 38 puan altında (TÜİK, 2022). Özel bankalar, enflasyonu kredi faizlerine yansıtmakta zorlanıyor. Ancak negatif reel faizle Merkez Bankası'ndan kredi alıp kısa vadeli ihtiyaç ve benzeri kredilerden yüksek kârlar yazmaya devam ediyorlar. Hazine tarafından sermaye takviyesi yapılan kamu bankaları üzerinden kredi fonunun da desteğiyle negatif reel faizle piyasaya kredi verilerek büyümenin tekrar ivme kazanmasına çalışılıyor. Hazine üzerine çok ciddi yük bindirme riski barındıran ve yıllar öncesinin kötü deneyimler sonrası sonlandırılmış dövize çevrilebilir mevduat benzeri kur korumalı mevduat ve gelir ortaklığı senetleri gibi ürünlerle ellerinde döviz olanların TL'ye geçiş yapması teşvik ediliyor. Ancak Merkez Bankası'nın net döviz rezervleri halen eksi 51 milyar dolar seviyesinde.[10] Döviz piyasasında istikrar sağlayabilmek için kamu bankaları üzerinden müdahale devam edecek gibi duruyor. Ekonomi yönetimi "bu sefer başka" diyerek hem enflasyonun hem de Merkez Bankası faizlerinin düşmeye devam edeceğini söylüyor.

Ne devletten ne de özel sektörden büyük bir yatırım hamlesi hazırlığı gözükmüyor. Ekonomi seçimlere kadar suni solunumla götürülmeye uğraşılıyor. Tüm kesimler Cumhurbaşkanlığı ve Parlamento seçimleri sonrası oluşacak yeni devlet-tüccar-bankacı dengesinin nasıl olacağını tahmin etmeye çalışıyor.

9 Hazine döviz mevduatı ve swaplar hariç.
10 TCMB'nin 25 Şubat 2022 bilançosuna göre.

Cumhur İttifakı yönetiminin Türkiye için koyduğu hedef, dünyanın en büyük ilk 10 ekonomisi içine girmek. Bu, GSYH'nin bugünkü rakamlarla en az iki katına çıkması demek. Bunun gerçekleşebilmesi için bankacılık sektörünün toplam aktiflerini iki katından daha fazla artırması, yani 1 trilyon dolar civarında aktif eklemesi gerekiyor.

Hedeflenen büyüklüklere sadece Merkez Bankası ve kamu bankalarının para yarattığı bir ekonomik modelle ve devletin tek taraflı zorlamasıyla ulaşılması mümkün değil. Tarihimiz devletin her defasında diğer tüm kesimlerle zıtlaştığında patlak veren finansal krizlerle dolu. Türkiye'nin istikrarlı ve uzun soluklu bir ekonomik büyüme trendi yakalamasının yolu, devlet-tüccar-banka dengesini sağlıklı ve tüm bileşenlerinin tatmin olduğu bir şekilde kurması, dual ekonomi yaratan politikalardan vazgeçilmesi, TL'nin uzun vadeli yatırımları destekleyebilecek bir para birimi haline gelmesi ve toplumun uygulanacak politikalara ikna olmasından geçiyor.

KAYNAKÇA

Acemoğlu, D. ve Robinson, J. A. (2019). *The Narrow Corridor: States, Societies, and The Fate of Liberty.* Penguin Books.

Acemoğlu, D. ve Üçer, M. (2015). The Ups and Downs of Turkish Growth, 2002-2015: Political Dynamics, the European Union and the Institutional Slide. *The Search for Europe: Contrasting Approaches.* BBVA Open Mind Press.

Akat, A. S. ve Gürsel, S. (Ed.) (2020). *Turkish Economy at the Crossroads: Facing the Challenges Ahead.* Singapur: World Scientific Publishing.

Akgüç, Ö. (1987). *100 Soruda Türkiye'de Bankacılık.* İstanbul: Gerçek Yayınevi.

Akyıldız, A. (2018). *Para Pul Oldu: Osmanlı'da Kâğıt Para, Maliye ve Toplum.* İstanbul: İletişim Yayınları.

Albayrak, B. (2022). *Burası Çok Önemli.* İstanbul: Turkuvaz Kitap.

Asker, S. ve Işık, Y. (Haz.) (2006). *Kemal Derviş Anlatıyor: Krizden Çıkış ve Çağdaş Sosyal Demokrasi.* İstanbul: Doğan Kitap.

Calomiris, C. H. ve Haber, S. (2014). *Fragile By Design: The Political Origins of Banking Crises and Scarce Credit.* Princeton ve Oxford: Princeton University Press. [Türkçede *Kırılgan Tasarım*, çev. Kara, Y.E. İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları, 2018].

Coşar, N. (1999). *Geçmişten Geleceğe Demirbank.* İstanbul: Türkiye Ekonomik Ve Toplumsal Tarih Vakfı.

Çolak, Ö. F. ve Yiğidim, A. (2001). *Türk Bankacılık Sektöründe Kriz.* İstanbul: Nobel Yayıncılık.

Eğilmez, M. (2015, 7 Nisan). AKP'nin Ekonomide 12 Yılı. *Kendime Yazılar.* https://www.mahfiegilmez.com/2015/04/akpnin-ekonomide-13-yl.html adresinden erişilmiştir.

Eğilmez, M. (2018). *Değişim Sürecinde Türkiye, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Sosyo-Ekonomik Bir Değerlendirme.* İstanbul: Remzi Kitabevi.

Hatiboğlu, Z. ve Aysan, M. (1994). *Türkiye Ekonomisinde 1994 Bunalımı: Halka Hoş Görünme (Popülizm) Çabasındaki Politikacılarımız ile Yöneticilerimizdeki Yanılgıların Kaçınılmaz Sonucu.* İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.

Hülagü, M. M. (Haz.) (2007). *Sultan II. Abdülhamid'in Sürgün Günleri: Hususi Doktoru Atıf Hüseyin Bey'in Hatıratı.* Pan Yayınları.

Karaoğlu, Ö. (Haz.) (2019). *İzmir İktisat Kongresinden Türk Tüccarının İstedikleri.* İstanbul: Okur Akademi.

Önsoy, R. (1999). *Mali Tutsaklığa Giden Yol: Osmanlı Borçları 1854-1914.* Ankara: Turhan Kitabevi.

Pamuk, Ş. (2003). *Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi.* İstanbul: İletişim Yayınları.

Pamuk, Ş. (2013). *Osmanlı Ekonomisi ve Kurumları.* İstanbul: İş Kültür.
Rodrik, D. (1990). Premature Liberalization, Incomplete Stabilization: the Ozal Decade in Turkey. *NBER Working Paper* 3300. doi: 10.3386/w3300.
Selçuk, F. (1997). *Con Ahmet'in Devridaim Makinesi, Türkiye İktisadı 1994-1996.* Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
Serdaroğlu, Ü. S. (2021). *Osmanlı Devleti'nde İlk Banka: Dersaadet Bankası, Tüccarlar ve İş Ağları.* İstanbul: İktisat Yayınları.
Tercan, Y. (2020, 24 Şubat). Muhafazakâr Dönüşüm ve AK Parti. *Independent Türkçe.* https://www.indyturk.com/node/136711/türkiyeden-sesler/muhafazakar-dönüşüm-ve-ak-parti adresinden erişilmiştir.
Tezel, Y. S. (2020). *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950).* İstanbul: İş Kültür.
Toprak, Z. (2019). *Türkiye'de Milli İktisat 1908-1918.* İstanbul: İş Kültür.
TÜİK. (2022, 3 Mart). Haber Bülteni. https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Tuketici-Fiyat-Endeksi-Subat-2022-45791 adresinden erişilmiştir.
Türkiye Gazetesi (yapımcı). (2018, 17 Nisan). MHP lideri Devlet Bahçeli'den erken seçim çağrısı. https://www.youtube.com/watch?v=2XRqAHgul_s adresinden erişilmiştir.
Ulagay, O. (1984). *24 Ocak Deneyimi Üzerine.* İstanbul: Hil Yayın.
Ulagay, O. (1994). *Krize Adım Adım: Günah Sayılan Kehanet.* İstanbul: Milliyet Yayınları.
Yılmaz, N. (2019). *Atatürk Döneminde Bankacılık; Ekonomik Liberalizmden Devletçilik Politikasına Geçiş ve Günümüze Etkileri.* Ankara: Akademisyen Kitabevi.

7

Türkiye Ekonomisinde Yapısal Dönüşüm ve Gelir Dağılımı*

ÖNER GÜNÇAVDI, AYŞE AYLİN BAYAR

GİRİŞ

Son yirmi yıldır Türkiye hem toplumsal hem de ekonomik olarak çok değişti. 2001 krizinin ardından tasfiye olan eskimiş siyasi yapının yerini, bu değişime "liderlik" yapacak yeni bir siyasi kadro aldı. Bu yeni kadro bazen kendi siyasi amaçlarını göz önünde tutarak, bazen de uluslararası sistemin dayatmalarına direnç göstermeyerek, bu dönüşümün önünü açtı. Tam da uluslararası sistemde yaşanan dönüşümün arifesinde iktidara gelen bu siyasi kadro, bugüne kadar Türk siyasetinde hiç kimsenin görmediği siyasi ve ekonomik desteğe mazhar oldu; zorlanmadı.

Yirmi birinci yüzyıla genişleyici bir konjonktürde girdi dünya. Mali piyasalarda 10 yıllık ABD hazine tahvillerinin faizleri II. Dünya Savaşı sonrasındaki düştüğü seviyelerin bile altına düştü bu dönemde. İzleyen yıllarda artan likidite Türkiye gibi birçok ülkeye kolay ve ucuz borçlanma imkânı yarattı. Büyüme kısmen kolaylaşırken, çok daha önemlisi ucuzladı. Ortaya çıkan bu elverişli koşullardan yararlanabilmek için fırsatçılık yapan Türkiye ve birçok gelişmekte olan ülke, "büyümenin kaynaklarına" ve "kalitesine" çok da dikkat etmeden yüksek hızda büyümeye başladı.

Türkiye'de iktidara gelen kadro, başlangıçta yirmi birinci yüzyılın evrensel değerlerini benimsemiş görünürken, hukukun üstünlüğü, insan hakları, güçler ayrılığı gibi değerleri, Avrupa Birliği üyelik görüşmeleri dâhilinde benimseyerek savunmaya başladı. Özgürlüklerin güçlendirildiği, devlet müdahalelerinin azaltıldığı, serbest piyasa ekonomisinin kurumlarının güçlendirildiği bu dönemde yurtdışında büyük miktarlarda sermayenin çekilmesi başarılmıştır. Türk şirketlerinin cazibesi artmış, halen devam etmekte olan özelleştirmelere yabancı yatırımcıların ilgisi çekilmiş ve birçok kamu şirketi satılmıştır. Aynı zamanda özel şirketlerin değeri artarken, mülkiyetleri yabancıların eline geçmiştir. Türkiye hem siyasi yapısı, hem de o günlerde gösterdiği ekonomik başarılarından dolayı birçok benzer ülkeye örnek gösterilir hale gelmiştir. Bu başarılara liderlik eden kadrolar ise, uluslararası arenada "itibar" görmeye başlamışlardır.

(*) Bu projeyi başlatan, yazmamız için bize öneride bulunan ve çalışmamız süresince desteklerini bizden esirgemeyen hocalarımız Prof. Dr. Asaf Savaş Akat ve Prof. Dr. Seyfettin Gürsel'e minnet borçluyuz. Bu bölüm yine aynı hocalarımızın derlemiş olduğu *Turkish Economy at the Crossroads: Facing the Challenges Ahead* başlıklı eserin 5. bölümünde yer alan çalışmamızın güncellenmiş ve kısaltılmış halidir.

Dünya açısından bu dönemin özelliği, benzer dönüşümleri ve gelişmeleri Türkiye gibi başka ülkelerin de eşanlı yaşamış olmasıdır. Dünya ekonomisinin son yıllarda maruz kaldığı "teknolojik" ilerlemeler ülkelerin ve dünyanın üretim yapılarını değiştirirken, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin hâlihazırda var olan sorunlarına yenilerinin eklenmesine neden olmuştur. "Küreselleşme" ve beraberinde gelen uluslararası ticaretteki "serbestleşme", üretimin kaynaklarının ve bu üretim etrafında beliren uluslararası uzmanlaşmanın değişmesine yol açmıştır. Fiziki üretim ise büyük ölçüde Uzakdoğu Asya'ya, daha çok da Çin'e kaymıştır. Batı, teknoloji üreten ve ağırlıklı olarak Uzakdoğu Asya'da üretilen malların "pazarı" olma rolüne bürünmüştür. Bu da her bir ülkenin kendi üretim yapılarında yeni bir dönüşümün önünü açmıştır. Mal üretiminde rekabet üstünlüğünü yitirmiş ülkelerden oluşan Batı, imalat sanayii üretimini terk ederken, kendi ekonomilerini hizmet sektörleri etrafında yapılandırmaya girişmiş ve bu ülkelerde bir "sanayisizleşme" süreci başlamıştır.

Türkiye ve benzeri ülkeler, sahip oldukları üretim faktör donanımına bağlı olarak uluslararası sistem içinde kendilerine yeni yerler bulmuşlardır. Bu yere bakarak kendi içlerindeki ekonomi politikalarını ve sektörel tercihlerini belirlemişlerdir. Hâlâ sanayileşmeye çalışırken, belli bir aşamaya gelmiş olan sanayi üretimlerini, uluslararası rekabetçiliğin kısıtları altında Uzakdoğu Asya ülkelerine kaptırmışlardır. Çok daha önemlisi, sanayideki teknolojik ilerlemelerin sonucunda ortaya çıkan işgücünde vasıf sorununu aşamayan Türkiye ve benzeri ülkelerin, yeni teknolojileri benimsemiş sanayi yapıları nedeniyle istihdam ve gelir yaratma kabiliyetleri azalmıştır. Bu da bu ülkelerin daha sanayileşmeyi tamamlayamadan, sanayi faaliyetlerini terk ederek "erken sanayisizleşmelerine" yol açmıştır.

Gelişmekte olan ülkeler kendi ekonomik yapılarının dikte ettiği sınırlar içinde, uluslararası arenada rekabet gücü kazanmaya ve bu amaçlarla uyumlu makroiktisadi politikalar oluşturmaya ihtiyaç duymuşlardır. Genellikle emek üzerinde kurulan baskılarla, sermaye yanlı oluşturulan bu politikalar çalışan kesimlerin gelir bakımından konumlarını zayıflatmış, bu ekonomilerde "gelir dağılımını" önemli bir iktisadi sorun haline getirmiştir.

Uluslararası düzeyde birçok ülkede yaşanan bu gelişmelerin yanında, ülkelerin kendilerine özgü koşullar da, bu yapısal dönüşümde ve beraberinde ortaya çıkan gelir dağılımı sorunlarında rol oynadı. Uluslararası rekabette önemini yitiren tarım gibi sektörlerde, nüfusun azalan gelirlerini telafi edemeyen iktidarlar, tarımda çalışan kesimin kentlere göçünün de önünü alamadılar. Uygulanan neoliberal politikaların yol açtığı tarım gelirlerindeki çöküş bu göçleri hızlandırdı. Bunun hem emek piyasası hem de ücretler üzerinde olumsuz etkileri olmuştur. Kırdan kentlere gelen bu nüfusun büyük şehirlerde nasıl gelir elde edecekleri, aynı dönemde siyasilerin çözüm üretmesi gereken bir sorun olarak ortaya çıkmıştır.

Geçmişte sanayi Türkiye'de kırdan kentlere gelenlere bir gelir imkânı sunabilmekteydi. Bu gelirler iyi kötü bir refaha erişim sağlayabiliyordu. Ancak sanayinin uluslararası düzeyde maruz kaldığı rekabet baskısı, teknolojik ilerlemeler neticesinde uygulanan üretim süreçlerinin gerektirdiği vasıflara tarımdan kopan nüfusun sahip olmaması, bu işgücünün sanayide istihdamını

güçleştirmektedir. Dolayısıyla sanayi geçmişte olduğu gibi kırsal nüfusun kentlerde istihdam edileceği ve gelir elde edebileceği bir sektör olmaktan çıkmıştır. Onun yerine *hizmet-ticaret-inşaat* gibi, uluslararası rekabetin baskısından muaf, daha az vasıf isteyen sektörler alternatif istihdam ve gelir kaynağı olarak öne çıkmıştır. Bu şekilde nüfusun farklı sektörler arasında mobilize olma ihtiyacının doğması, ister istemez ekonomide yapısal bir dönüşümü zaruri hale getirmiştir.

Türkiye özelinde anlamlı olan bir diğer yapısal neden ise, 2000'lerin başına kadar ekonomide kronikleşmiş, yüksek enflasyonist dinamiklerin mevcudiyetidir. 2001 krizinin ardından uygulanan makroiktisadi istikrar tedbirlerinin ve yapısal uyum politikalarının bir parçası olarak enflasyon çok hızlı bir şekilde düşürülmüştür. Ancak aynı süreç içinde ülkeye yoğun yabancı sermaye girişlerinin yaşanması Türk Lirası'nın hızlı bir şekilde değer kazanmasına yol açmış, hizmet-ticaret-inşaat gibi yerel nitelikli faaliyetlerin kârlılıklarını artırarak, ülke içinde kaynak dağılımını bu sektör lehine bozmuştur. Neticede ülkedeki sanayisizleşme sürecinin hızlanmasına katkıda bulunmuştur.

Ekonomide yaşanan yapısal dönüşümün bireylerin gelir kaynaklarında da değişime yol açması beklenir. Ekonomide öne çıkan sektörlerin, hanehalklarının elde ettikleri gelirlerde daha baskın olacağı düşünülebilir. Bu çalışmada yapısal dönüşümün sektörel tercihlerde yol açtığı etkilerle birlikte, hanehalklarının gelirlerine kaynaklık eden faaliyetlerde neden olduğu değişim incelenmektedir. Aynı zamanda bu değişimin, ülkede var olan gelir dağılımı problemi bakımından yol açtığı sonuçlar da ele alınmaktadır.

YAPISAL DÖNÜŞÜM VE EKONOMİK POPÜLİZMİN KAYNAKLARI

Ekonomik olarak gelişmekte olan ülkelerde, II. Dünya Savaşı sonrasında hedeflenen "liberal demokrasi" genellikle geniş kitleleri belli bir siyasi hareket etrafında kutuplaştırıp politik manada rıza üretmek ve bu şekilde iktidarda kalmaya çalışmak olarak uygulanmıştır. Toplumsal katmanlar arasında hareketliliğin yüksek olduğu, henüz sanayileşme yönünde sosyolojik dönüşümünü tamamlayamamış ülkelerde, liberal demokrasinin sağladığı kurumsal yapı içinde cereyan eden siyasi rekabet, bu kitlelerin rızasını alabilmek için onların daha fazla refaha erişiminin sağlanabilmesine indirgenmiştir. Siyasiler ekonominin sahip olduğu kaynaklara bakmadan, sosyolojik dönüşüm içinde olan vatandaşlarına "vaat siyaseti" yapmaya başlamışlardır. Her dönemin ortaya çıkan ekonomik mağdurları o dönemlerdeki popülist söylemin de kapsamını belirlemiştir.

Neden olacağı enflasyon, aşırı borçlanma ve değer kaybetmiş yerel para birimi gibi riskleri düşünmeden, siyasilerin aşırı büyüme çabası içine girmeleri, aslında bu popülist söylemin iktisadi manada görünür yüzünü oluşturmuştur. Ülkemizde popülizm daha çok yüksek büyüme arayışı şeklinde cereyan etmiş ve böyle dönemlerin çoğu, yüksek enflasyon, borçlanma ve nihayetinde ödemeler krizleri ile bitmiştir. Bu bilinen sonuçlarına rağmen siyasiler, ekonomik uygulamaların yol açtığı mağduriyetlere yönelik politikalar üretmek yerine, topyekûn bir çaba içinde ekonominin yüksek hızda büyümesini sağlarken, bu süreç içinde karşı karşıya kalınan mağduriyetlerin de şiddetinin azaltılması tercih edilmiştir. Yoksullukla doğrudan mücadele etmeyi amaç-

layan politikalar geliştirip uygulamak ve böylece yoksulluk sorununu kökten halletmek yerine, bu politikaların doğuracağı siyasi maliyetlerle yüzleşmeden, ekonomik büyümeyi yüksek tutarak yoksulluğun şiddetinin azaltılması bu duruma en güzel örnektir. Bu örnekleri çoğaltabiliriz.

Özellikle içinde bulunulan ekonomik ve siyasi konjonktür de müsait ise, sorunlara kalıcı çözümler üretmek yerine, siyasi manada faydayı ençoklayan politikalara yönelinmesi kaçınılmaz olmaktadır. 2000'li yılların başlarında dünya ekonomisindeki ucuz likidite bolluğu böyle bir konjonktüre örnektir. Konunun bizim için önemi ise, aynı dönemde iktidarın elde ettiği, eşi benzeri görülmemiş düzeydeki mali kaynakları, ülkenin ekonomik sorunlarını kalıcı olarak çözmek yerine, daha çok yaygın siyasi rıza üretmeye yönelik uygulamaların finansmanında kullanmış olmasıdır. Topluma, özellikle de dönüşümün mağdurlarına herhangi bir maliyet yüklemeden sağlanan yüksek ekonomik büyüme ise, bu rızanın üretilmesindeki en önemli unsurdur.

Türkiye ekonomisinde yaşanan yapısal dönüşümler, iktidarların sektörel tercihleriyle birlikte, ekonomideki mağdurların da değişimine neden oldu. İktidarlar 1950'li yıllardan beri devam eden kırsal dönüşümle daha çok kırdan kente göçün önünü açarak baş etmeye çalıştılar. Tarım kesiminin yapısal sorunlarına yönelik herhangi bir çözüm üretme gayreti içine girmediler; giremediler. Bir yanda kırsal nüfusu tarımda tutmaya yeterli olmayan bir gelir politikası, bir bakıma sosyal transfer aracı olarak kullanılsa da, ülkenin diğer kesimlerinde refah artarken, bu kesimde yaşayan insanları daha az refaha mahkûm etmenin bir yolu haline gelmiştir. Neticede insanlara daha fazla refaha erişebilmek için kentlere göç etmekten başka seçenek bırakılmamıştır. Ancak bu noktada sorun, kentlere gelen kırsal nüfusun gelirini ve refahını hangi iktisadi faaliyetlerden sağlayacağıdır.

Bu, bugün olduğu kadar 1950'lerin göreli olarak kapalı ekonomilerinde de önemli bir sorun olarak görülmüştür. Nicholas Kaldor'un İngiltere için yaptığı çalışmalar böyle bir ihtiyacın sonucudur. Ekonomik gelişmeyle birlikte, nüfusun önemli kısmının yaşadığı geleneksel tarım kesiminden kopup kentlerdeki sanayi faaliyetlerine doğru mobilize olması, sanayileşmenin bu kırsal nüfusun istihdamında alternatif bir seçenek olarak düşünülmesine yol açmıştır. Daha sonra yapılan gözlemler de gelişmelerin bu şekilde gerçekleştiğini göstermiştir. Kaldor gibi, Arthur Lewis de, sanayileşme sürecinde, sanayinin ihtiyaç duyduğu ucuz işgücünün kaynağının kırsaldan kopup gelen nüfus olacağını ifade etmiştir. Bu işgücü, başlangıçta vasıfsız ve belki verimliliği düşük bir nüfustur. Ancak yıllar geçtikçe vasıf kazanan bu nüfusun verimliliği de zaman içinde artacaktır. Bu şekilde kırdan kente geçişte, sanayiden gelir elde eden bu kesimlerin gelirleri düşükken, gelir dağılımını bozucu bir etki ortaya koymaktadır. Ancak zamanla artan ücret ve verimliliklerle artan gelirlerin, ülkedeki gelir dağılımında iyileşmelere yol açması beklenmektedir.

Özel kesim eliyle sanayileşmenin hız kazandığı 1950'li ve 1960'lı yıllarda da tarım, sanayi için gerekli "ucuz emeğin" kaynağı olarak görülmüştür. Dönemin mağdurları kentlere göçmüş olan kır kökenli insanlardır. Onlar şehirlerin çeperlerinde, tam da kente entegre olmayı başaramadan, dönemin "kent yoksullarını" oluşturmuşlardır. Aynı dönemde siyasi rıza üretebilmek için bu kesimleri kapsayacak yeni popülist söylemler geliştirilmiş ve kullanılmıştır.

Tarım ve sanayi, Türk siyasetindeki popülist söylemlerin dayanağı olmuştur. Bugün bile ülkemizde kırdan kentlere göç devam etmekte ve siyasiler göçle gelen bu kentleşme sürecini yönetmeye çabalamaktadırlar. Ancak nüfus hareketini yönetmek geçmişte olduğu kadar kolay değildir. Öncelikle Kaldor'un önermelerini ortaya koyduğu, korumacı, göreli olarak kapalı ekonomiler yoktur. Sanayileşmeye en önemli engeli, küreselleşmiş dünyada açık ekonomilerin maruz kaldıkları uluslararası rekabet gücü oluşturmaktadır. Bir diğer sorun ise, hızla gelişen ve ülkelerin rekabetçiliklerini etkileyen teknolojik yeniliklerdir. Sanayide kullanılan teknolojilerin ihtiyaç duyduğu vasıflar her geçen gün artmakta ve tarımdan sanayiye geçmeye çalışan işgücünün sanayide istihdam edilebilmesini güçleştirmektedir.

Bu kısıtlar altında kirsal nüfusun kentlerde arzuladıkları refaha erişebilmeleri, sanayi dışında farklı iktisadi faaliyetlere yönelmeyi zaruri hale getirmektedir. *Hizmetler-ticaret-inşaat* gibi, dış rekabete göreli olarak daha kapalı olan iktisadi sektörler bu manada öne çıkan sektörlerdir. Bu faaliyetlerin hem kırsal nüfusun vasıflarına uygun, hem de uluslararası rekabetten muaf iktisadi faaliyetler olması siyasiler açısından önemlidir. Öncelikle kırsal nüfusun istihdam edilip belli bir gelire erişebilmesi için bu tip faaliyetlere ihtiyaç duyulmaktadır. Ardından siyasilerin piyasa üzerinden bu iktisadi faaliyetlerin kârlılıklarını artırarak, bu sektörlerde istihdam edilenlerin gelirlerine müdahale edebilme imkânı vardır. Bu sebeple izlenecek popülist politikaların ve siyasi söylemlerin kapsamı da bu faaliyetlerin teşvik edilip sahiplenilmesini içerecektir.

Daha sanayileşmelerini tamamlayamadan, ülkelerin içinde bulundukları uluslararası kurumsal çevrenin kaçınılmaz bir sonucu olarak ortaya çıkan böyle bir sektörel tercihin, Türkiye gibi gelişmekte olan birçok ülkede "erken sanayisizleşmeye" neden olduğu görülmüştür. Bu sektörel tercihin tek kısıtı, döviz kazanma kapasitesi son derece sınırlı olan *hizmet-ticaret-inşaat* gibi sektörlerin mali girdi olarak dövize olan bağımlılıklarıdır. **Bu döviz bağımlılıkları siyasi karar alıcıların, sektörel tercihlerini yaparken döviz kazandıran sektörlerle, dövize ihtiyaç duyan bu sektörler arasında bir dengeyi gözetmelerini zaruri kılar.** Ancak 2000'li yıllarda tüm dünyada yaşadığımız bol ve ucuz likidite ile kolay borçlanma imkânlarının varlığı, böyle bir dengenin de gözetilmesini gereksiz kıldı. Ülkeler kolayca borçlanarak, kendi döviz kazanma kapasitelerine bağlı kalmadan, kolayca *hizmet-ticaret-inşaat* gibi döviz tüketimi yüksek sektörlerin gelişmesini teşvik ettiler. Bu, hem bu sektörler üzerinden uluslararası rekabet engeline takılmadan kolay ve yüksek oranda büyüyebilme imkânı yarattı, hem de kırsaldan kentlere gelen ve önlenebilmesi son derece güç nüfus hareketlerinin idare edilebilmesi için kentlerde yeni istihdam imkânları yarattı. Bunlara ek olarak bu kırsal nüfus üzerinde inisiyatifi ele geçiren iktidarlar, yine uluslararası rekabet engeline takılmadan bu kesimlere piyasa mekanizması üzerinden gelir ve refah transfer edebildiler.

YAPISAL DÖNÜŞÜMÜ HIZLANDIRAN DIŞSAL EKONOMİK FAKTÖRLER

Kalkınma iktisadı literatüründe erken sanayisizleşmenin nedeni olarak genellikle küreselleşme, teknolojik gelişmeler ve uluslararası rekabetçilik öne çıkarılmaktadır. Ancak 2000'li yıllardaki küresel mali piyasalardaki likidite pozisyonunun da bunda etkili olduğu düşünülebilir. Bu fak-

törlere ek olarak, Türkiye gibi ülkelerin kendilerine özgü ekonomik ve siyasi koşulları da yapılan sektörel tercihleri belirlemektedir. Örneğin 2001 krizi sonrası dönemde, enflasyondaki hızlı düşüş ve beraberinde ekonominin maruz kaldığı sermaye girişleri TL'nin değer kazanmasına yol açarak, nispi fiyatlar üzerinde sektörel tercihleri belirleyici etkiler doğurmuştur. Türkiye doğal kaynak zengini bir ülke olmasa da, bu dönemde ortaya çıkan bol ve uzun likiditenin varlığıyla sanki "döviz bolluğunun laneti" (Dutch Disease) etkisi yaşamıştır[1] (Cordan ve Neary, 1982).

Her ne kadar iktidara mensup siyasiler siyasi söylemlerinde "Eski ve Yeni Türkiye" ayrımı yapmaya özen gösterseler de, 2001 krizi sonrası kullandıkları uluslararası kaynaklara erişim, onların tabiriyle "Eski Türkiye'nin" oluşturduğu kurumsal yapı sayesinde mümkün olmuştur. 1990 yılından başlayarak finansal piyasaları dünyayla bütünleştiren 32 numaralı kararnamenin sağladığı tüm imkânlar kullanılmıştır. Uluslararası likidite pozisyonunun uygun olduğu böyle bir dönemde, Türkiye ekonomisinin kurumsal yapısının sağladığı bu kolaylıkların küçümsenmemesi gerekmektedir. Kaldı ki, özelleştirme gelirlerinin konusu olan birçok kamu kuruluşunun da "Eski Türkiye" döneminde oluşturulan kurumlar olduğu unutulmamalıdır.

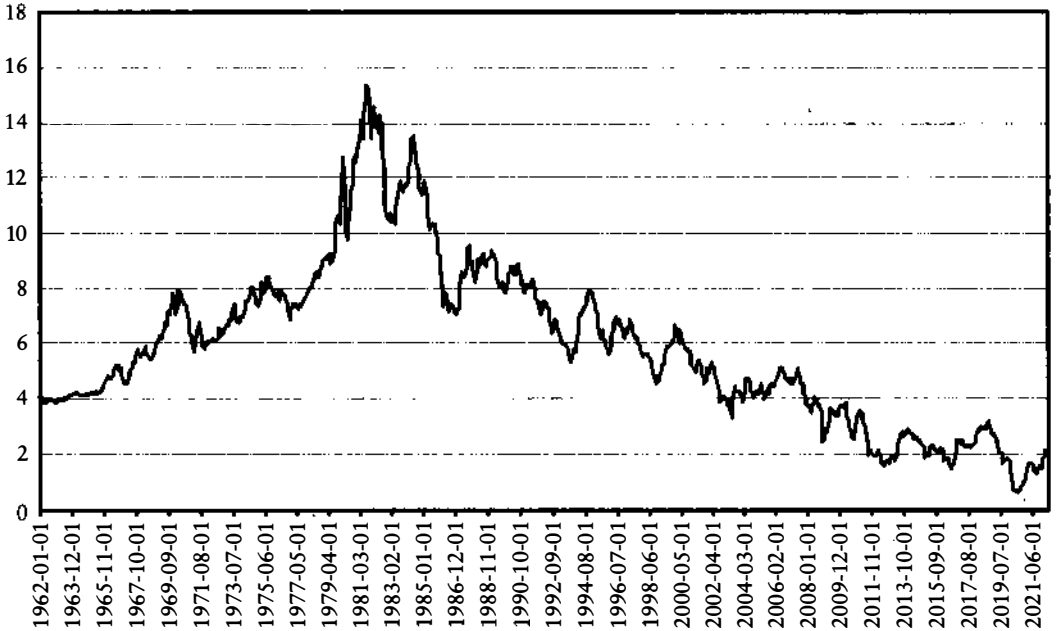
Dönemin mali koşulları hakkında fikir edinmek için **Şekil 7.1**'deki faiz grafiği oluşturulmuştur. **Şekil 7.1**'de tüm dünyada gösterge faizler için referans olarak alınan Amerikan Hazinesi'nin 10 yıllık tahvil getirilerinin zaman içinde gösterdiği eğilim görülmektedir. Görüldüğü gibi 1980'li yıllardan itibaren tahvil getirileri sürekli düşmüş ve 2000'li yıllarda en düşük seviyesine ulaşmıştır. **Şekil 7.1**'de görülmemekle birlikte, bu getirinin 2000'li yıllarda geldiği düzey II. Dünya Savaşı sonrasında erişilmiş olan düzeyin de altındadır. Son yıllarda ABD Merkez Bankası'nın politika faizlerinde artış yaşansa da, uluslararası piyasalardaki faizler hâlâ düşüktür.

Türkiye ekonomisinin geleneksel sorunlarından birisi de yüksek büyüme dönemlerinin ardından ödemeler dengesi kriziyle karşı karşıya gelmesiydi. Bu krizler, ülkenin döviz cinsinden gelirlerinin sınırları dışına taşan bir büyüme çabasının sonucu olarak çıkmaktadır. O nedenle iktisatçıların ve karar alıcıların politikaları belirlerken gözetmeleri gereken önemli kısıtlardan birini de "cari denge" oluşturur. Bu amaçla 2000'li yıllar boyunca Türkiye ekonomisinin gerçekleşmiş cari dengesi ve finans hesabı üzerinde ülkeye gelen sermayenin miktarı **Şekil 7.2**'de görülmektedir.

Şekilde kısa dönemli dalgalanmaları ve mevsimsellikleri gidermek için on iki aylık hareketli kümülatif veriler kullanılmıştır. Gölgelendirilmiş olarak gösterilen seri ödemeler dengesinde, sermaye hesapları altındaki finans hesabıdır ve ülkenin yükümlülüklerinde görülen artışa işaret eder. Bu bir yükümlülük artışı, yani borçlanma olduğu için de negatif olarak muhasebe kaydı yapılır. Öte yandan pozitif olan değerler, yani yükümlülüklerde azalma miktarı, borç ödemesi amacıyla sermaye çıkışı anlamına gelmektedir. Diğer seri, cari açık serisidir ve sürekli çizgi olarak gösterilmektedir.

1 Dutch Disease, literatürde ilk olarak 1959'da Kuzey Denizi'nde doğalgaz yataklarının keşfinin ardından Hollanda'da meydana gelen bir kriz analiziyle ilgili olarak kullanılmıştır. Bu durum, ülke içindeki doğal kaynaklarda yaşanan talep ve ihracattaki artış ile reel kur oranının yükselmesine neden olmuştur. Ulusal paranın yabancı para birimleri karşısında değer kazanması, ithalatı daha ucuz hale getirmekte ve ülkeye doğru yabancı sermaye akışı artmaktadır. Fakat ithalat artışı ve sadece belirli bir kaynağa yönelik belirlenen üretim yapısı, belirli bir süre sonra endüstriyi olumsuz etkilemekte ve sanayisizleşme yaratmaktadır.

Şekil 7.1
10 Yıllık ABD Hazine Tahvillerinin Getiri Oranları (Mevsimsellikten Arınmamış, %)



Kaynak: Federal Reserve Economic Data (FRED), https://fred.stlouisfed.org/series/T10Y2Y#0.

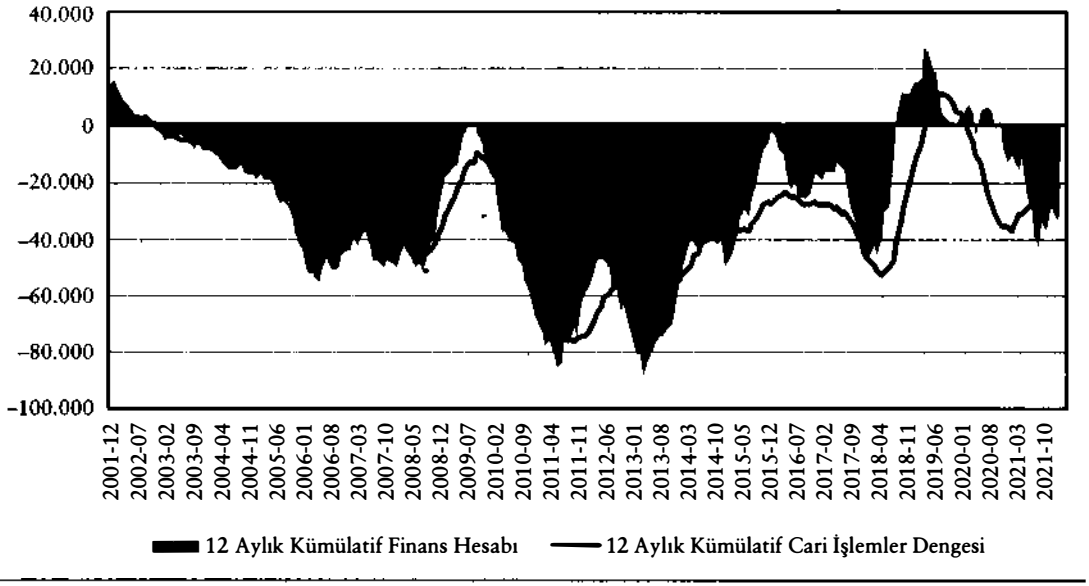
Şekil 7.2'de görüldüğü gibi, cari açık seviyesi AKP'nin iktidara geldiği yıldan itibaren sürekli artış kaydetmiştir. Ancak asıl artış 2008 yılından sonra gerçekleşmiştir. ABD kaynaklı finansal krizin etkileriyle baş edebilmek için artırılan uluslararası likidite miktarı, hem borçlanmayı kolaylaştırdı, hem de maliyetini düşürdü. Hatta 2010-2012 döneminde cari açık seviyesi ülke tarihinde görülmüş en yüksek seviyeye çıktı.

Aynı dönemde finansal hesaplarda görülen muazzam artışa da dikkat etmekte yarar var. Diğer bir deyişle, Türkiye yüksek oranda cari açık verebilmiş ve bu açıkları da dışarıdan gelen kaynaklarla kolayca finanse edebilmiştir.

Şekil 7.3'te Türkiye ekonomisinin maruz kaldığı cari açık miktarının GSYİH'ye oranı gösterilmektedir. Buradaki amaç, ekonomide verilen açığı, GSYİH'ye etkisi bakımından bir incelemeye tabi tutmak ve mali kaynakların kullanımının ekonomide gelir artışını sağlamaya yarayıp yaramadığını anlamaktır. Bu amaçla her iki serinin üçer aylık verileri üzerinden dört çeyreklik hareketli kümülatif değer oluşturularak ilgili oran hesaplanmıştır.

Şekil 7.3'te yatay, kesikli çizgiyle ise cari açığın GSYİH'ye oranının yüzde 5'e tekabül ettiği bir "eşik" değeri gösterilmektedir. Bu, genellikle herhangi bir ekonominin ödemeler dengesi konusunda bir risk taşıyıp taşımadığına yönelik olarak genel kabul görmüş, deneyimlere dayalı

Şekil 7.2
On İki Aylık Hareketli Kümülatif Cari Denge ve Finans Hesabı (Milyon $)



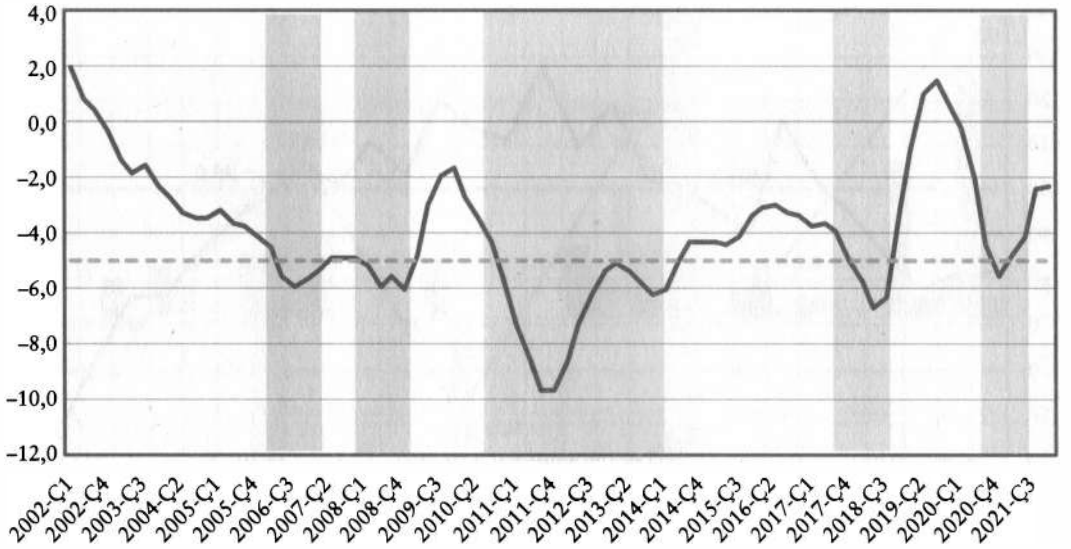
Kaynak: TCMB (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası) Elektronik Veri Dağıtım Sistemi Veri Tabanı https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?/evds/serieMarket.

bir değerdir. Gölgelendirilmiş dönemlerle ise, fiili oranın bu eşik değeri geçtiği yıllar gösterilmektedir.

Şekil 7.3 dikkatlice incelenirse, öncelikle 2001 krizinden hemen sonra ekonominin cari açık verebilir ve artırılabilir bir duruma geldiği görülüyor. Bu durumun 2006 sonrasında belirlediğimiz eşik değerini aştıktan sonra yatay bir seyir izlediği anlaşılmaktadır. Ancak 2008-2009 krizinin dünyada mali piyasalara yaptığı etkiyle Türkiye, belirtilen eşik değerinin üzerinde, tekrar çok hızlı olarak açık verebilir duruma gelmiştir. 2014 yılına kadar bu durum aynı ciddiyetini koruyarak devam etmiştir. **Şekil 7.3**'teki seri, cari açığın GSYİH'ye oranı olduğu için, azalan bir eğim göstermesi, cari açığın GSYİH'den çok daha hızlı arttığı anlamına gelir. **Yani dış kaynakların kullanımının cari açık finansmanına yeterince katkı sağlamadığı ve aynı hızla GSYİH'nin artırılamadığı anlaşılmaktadır.** 2014 sonrası cari açık vermeye devam edilse de, bu açıkların eşik değerin altında seyrettiği görülüyor. Eşiğin aşımının ise 2018 yılında gerçekleştiği ve bu yıl içinde oluşan kur şoklarının da tesadüf olmadığı düşünülebilir.

Şekil 7.2 ve **Şekil 7.3** ile açık bir şekilde Türkiye ekonomisinde yabancı kaynak kullanımının ulaştığı seviye ortaya konulmaktadır. Bu açıkların finansmanı, dışarıdan gelen kolay erişilebilir ve ucuz mali kaynaklarla gerçekleşmiştir. Özellikle ekonomiye bu yabancı kaynak girişi, 2001 sonrasında hızla düşen enflasyon ve uygulanan para politikasının etkisiyle, TL'nin değer kazanması kaçınılmaz hale gelmiş ve ülke içinde nispi fiyat yapısı bozulmuştur. Hüküme-

Şekil 7.3
Dörder Aylık Hareketli Kümülatif Cari Dengenin Dörder Aylık Hareketli Kümülatif GSYİH'ye Oranı (%)



Kaynak: TCMB (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası) Elektronik Veri Dağıtım Sistemi Veri Tabanı

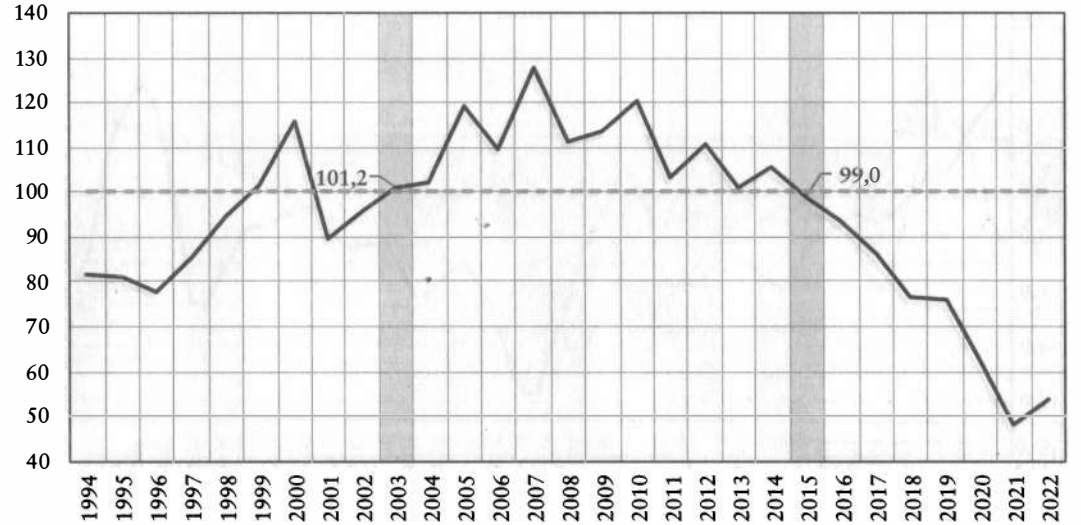
tin, bunu düzeltecek bir maliye politikası uygulamayı bırakın, bu aşırı değerlenmenin sağladığı refah artışı algısını kullanarak siyasi destek devşirmeye yönelmesi de kaçınılmaz bir hal almıştır.

Buna bağlı olarak **Şekil 7.4**'te, reel efektif kurun zaman içinde gösterdiği seyir görülmektedir. Dikkat edileceği üzere, AKP iktidarının başladığı 2003 yılından 2015'e kadar reel efektif kur endeksi 100 eşik değerinin üzerinde seyrederek, TL'de reel olarak yaşanan aşırı değerlenmeye işaret etmektedir. Bu dönem aynı zamanda ülkenin ciddi oranlarda cari açık verdiği ve dışarıdan finansal kaynak akımına maruz kaldığı bir dönemdir. Bu yıllar, altyapı yatırımlarının hızlandığı, hizmet-ticaret-inşaat sektörlerinin ise cazibesinin arttığı yıllardır. 2015 sonrasında ise, ciddi bir değer kaybı yaşanmış ve mevcut sektörel tercihlerin devam ettirilmesinde sıkıntıya düşülmeye başlanmıştır.

YÜKSEK BÜYÜME GÜDÜSÜ

Uluslararası koşullar Türkiye ekonomisinin yüksek büyüme oranlarına erişimi için olumlu bir çevre oluşturdu. İktidar bu koşullardan sonuna kadar faydalandı. Dahası bu arzusunun önünde engel teşkil edecek iktisadi faktörleri de aşmasını bildi. Malum olduğu üzere, ülkenin uluslararası rekabet gücü eksikliği, dünya piyasalarında sanayi üretimi ile yer almasının önündeki en önemli engellerden biriydi. Çok daha önemlisi, küreselleşmenin sağladığı kurumsal çerçevede, dışarıya sanayi malı satmasanız bile içeride yabancı sanayi mallarıyla rekabetiniz için de güçlü ve

Şekil 7.4
TÜFE Bazlı Reel Kur (2003=100)



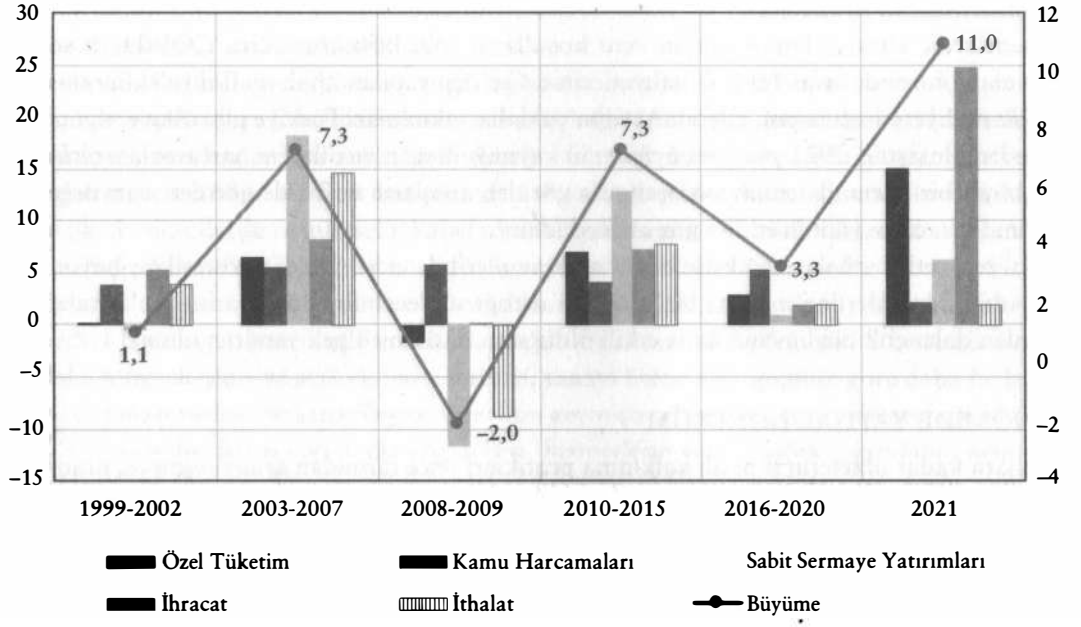
Kaynak: TCMB (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası) Elektronik Veri Dağıtım Sistemi Veri Tabanı

rekabetçi bir sanayiye ihtiyacınız bulunmakta. Bu yoksa, arzu ettiğiniz büyümeyi başka iktisadi faaliyetlere başvurarak sağlamaya çalışmanız gerekmektedir. **Büyümek için uluslararası rekabetten muaf olan hizmet-ticaret-inşaat gibi dış ticareti olmayan mallara yönelirken, tüketimde ise yabancı sanayi mallarının ithalatına güvenerek geniş kitleler için refah üretmeye çalışılmıştır.** Zaten kolay ve ucuz borçlanma imkânlarının mevcudiyeti, ekonomide böyle bir işbölümünün yapılmasına olanak vermekteydi.

Şekil 7.5'te dönemler itibariyle Türkiye ekonomisindeki ortalama büyüme oranları görülmektedir. Aslında 2008-2009 yılları arasında tüm dünyayı etkisi altına alan küresel mali kriz dönemini saymazsak, Türkiye ekonomisinin yüzde 7'nin üzerinde büyüme performansı gösterdiği anlaşılmaktadır. 15 Temmuz 2016 askeri darbe girişiminin ardından 2016-2020 arasında büyüme oranı yüzde 3'lerin biraz üstüne çıkarak, ortalama yüzde 3,3 seviyesinde kalmıştır. Uluslararası mali piyasalardaki koşulların değişmesi, Türkiye ekonomisinde izlenilen iktisadi politikaların aynı şekilde devamını zorlaştırırken, büyümenin de düşmesine yol açmıştır. Mevcut konjonktürel koşullarda, tıpkı geçmişte olduğu gibi yüzde 7 mertebelerinde bir büyüme kapasitesine ulaşabilmek neredeyse "hayal" olmuştur.

Büyümenin harcama bileşenlerindeki değişim oranları **Şekil 7.5**'te gösterilmektedir. Dikkat edileceği gibi her iki büyüme döneminin ortak özelliği yatırım harcamalarında görülen artışlardır. Yatırımların niteliğiyle ilgili tartışmayı bir tarafa bırakırsak, bu her iki dönemde de TL'nin reel olarak aşırı değerli olması, muhtemelen yatırımların kârlılığı açısından etkili olmuş

Şekil 7.5
Büyümenin Talep Bileşenleri – Değişim Oranları (%)



Kaynak: TCMB (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası) Elektronik Veri Dağıtım Sistemi Veri Tabanı

faktörlerden biridir. Diğer bir özellik ise, yine reel kurdaki gelişmelere bağlı olarak *hizmet-ticaret-inşaat* gibi alanlardaki kârlılık artışları bu sektörlerde yatırımları teşvik etmiştir.

İfade etmekte yarar gördüğümüz bir önemli husus ise, yatırımların 2003-2007 dönemindeki artış oranının 2010-2015 döneminden çok daha yüksek olmasıdır. Bunun en önemli sebebi ise 2000 öncesi dönemde hâkim olan makroiktisadi istikrarsızlıkların girişimcileri yatırımdan alıkoyması ve istikrarın sağlandığı 2001 sonrası dönemde ise "ertelenmiş" bu yatırımlara hız verilmesidir. Ayrıca Türkiye'nin AB üyeliğiyle ilgili görüşmelerin sağladığı güven ortamında yabancı sabit sermaye yatırımları ve ortaya çıkan olumlu beklentiler bu dönemdeki yatırımlarda görülen artışların bir diğer nedenidir. **Bu iki dönemde büyümenin ana kaynağının yatırım olması olumludur; ama bu yatırımların genellikle sanayi dışı sektörlerde olması ise ekonomik kırılganlığı artıran bir husustur.**

Bir diğer çok önemli konu ise, TL'nin reel olarak değerli olduğu (ve bu nedenle ihracatın cazip olmaması gereken) her iki büyüme döneminde ihracatın ikinci önemli talep unsuru olarak öne çıkmasıdır. Bu da göstermektedir ki, kur bakımından çok fazla teşvikin olmadığı bir dönemde, rekabet gücü kur dışı alanlardan elde edilmiştir. **O günlerde siyasiler buna çok dikkat çekmemiş olsalar da, bu, Türkiye ekonomisinin ulaştığı güç açısından kayda değer bir gelişmedir.**

İlginç bir gelişme de 2021 yılında elde edilen yüzde 11'lik büyümede ana unsurun ihracat, ardından da özel kesimin tüketim harcaması olduğudur. Ancak ihracatta bu boyutta bir artışı daha önce gerçekleştirmemiş bir ekonomide, 2021 yılında elde dilen bu başarıda kurun yanında dış pazarlarda Türkiye lehine oluşan yeni koşulların rolü büyüktür. Zira COVID-19 sonrası dünya ekonomisinde artan lojistik maliyetlerinin Çin'den yapılan ithalatta dünya ekonomisi için ciddi bir maliyet oluşturması, talebin Avrupa'ya daha yakın olan Türkiye gibi ülkelere yönelmesine neden olmuştur. 2021 yılı için büyümenin kaynağı ihracat ve tüketim harcamaları olmuştur. Tabii böyle bir durumda enflasyon oranında görülen artışların ve TL'de görülen aşırı değer kayıplarının ihracatta yaptığı etkiler göz ardı edilemez.

Öte yandan ithalatın yüksek büyüme dönemlerinde ciddi artışlar gösterdiği, büyümenin yavaşladığı dönemlerde ise yavaş bir orandan arttığı söylenebilir. Bu itibarla ithalat talebinde kurlardan daha çok büyümenin daha etkili olduğunu düşünmek pek yanıltıcı olmaz.

EKONOMİDE YAPISAL DÖNÜŞÜM

Son yıllara kadar ülkelerin iktisadi kalkınma pratikleri önce tarımdan sanayileşmeye, oradan da hizmetlere geçişi öngörmekteydi. II. Dünya Savaşı sonrası dönemde sanayileşme, gelişmekte olan ülkeler için ana hedeflerden biri olunca, ekonomik yapıda ciddi bir dönüşümün meydana gelmesi kaçınılmaz bir hale gelmiştir. Uluslararası ticarette katma değeri yüksek sanayi mallarının önem kazanması, buna karşılık tarımsal ürün fiyatlarındaki gelişmenin de bu ülkelerin ihtiyaç duydukları döviz ihtiyaçlarını karşılayamaması, ister istemez ekonomide sanayiye yönelmeyi zorunlu kılmaktaydı. Bu hem ithalat için gerekli dövizden tasarruf etmeyi, hem de döviz gelir kazançlarını artırabilmek için sanayileşmeyi ihtiyaç haline getirmekteydi. Bu dönemde dünya ekonomisindeki dış ticaret hadlerini gelişmekte olan ülkelerin lehine dönüştürmenin başka bir yolu da yoktu.

İktisadi kalkınmada ülkelerin sektörel yönelimlerinin safhalarını, birtakım olgusal gözlemlere dayanarak Nicholas Kaldor incelemiş ve bu incelemelerinin sonucuna bağlı olarak birtakım hipotezler ileri sürmüştür (Kaldor, 1966). Önce tarımdan kopan nüfusun kırsal alanlardan kentlere yönelmesi, büyük kentlerin etrafında oluşmuş sanayinin ihtiyaç duyduğu ucuz işgücü ihtiyacını karşılamış ve sanayide gerekli sermaye birikimin kaynağını oluşturmuştur. Zira sanayi ve beraberinde imalat sektörü, büyümenin ana kaynağı ve ülkedeki sermaye birikiminin en hızlı yolunu oluşturmaktadır. Çok daha önemlisi, sanayi sektöründen sağlanacak daha yüksek faktör verimliliği ile refah açısından gelişmiş ekonomileri daha hızlı yakalama imkânına erişilebilmektedir.

Özellikle tarımdan gelen nüfusun üretimdeki verimliliğinin başlangıçta düşük olması ve nitelikli bir işgücüne sahip olmamaları sanayi sektörü içindeki gelirlerinin düşük olmasına neden olmaktadır. Ancak izleyen yıllarda kazanılan vasıflar ve faktör verimliliğindeki artışlar, emeğin sanayi katma değeri içinden aldığı payın da artmasına yol açmaktadır.

Kaldorcu bakışa göre sanayide doygunluğa erişen bir ekonomide, toplam faktör verimliliği de daha fazla artırılamadığında beklenilen, sanayiden hizmetlere geçmektir. Belli bir gelir

düzeyinden sonra, daha da önemlisi ekonominin sanayide doygunluğa ulaşmasının ardından, yeterli düzeyde refahı bu sektörde üretemeyen ekonomilerin hizmetlere yöneldikleri görülmektedir. En azından yapılan gözlemlere göre, beklenti bu yöndedir. Bu beklenen kalkınma sürecine de "sanayisizleşme" denilmektedir.

Ancak Kaldor'un bu gözlemleri günümüzden çok farklı olan uluslararası kurumsal bir yapı içinde yapılmıştır. Öncelikle ekonomiler önemli ölçüde dışa kapalıdır ve "küreselleşme" bugünkü anlamından uzakta anlamlar taşımaktadır. Kapalı ekonomilerde uluslararası rekabet gücü gözetilmeden fiziki sermaye birikiminden ve sanayileşebilmekten bahsedebilmek mümkündür. Açık ekonomilerde ve küresel rekabet altında fiziki sermaye birikimi kaçınılmaz olarak çok daha yavaşlamaktadır. Çok daha önemlisi ise sanayi üzerinde yapılacak bir sermaye birikiminin tarımsal nüfusunun dönüşümünü tamamlamamış bir ülkede, kentlere yığılan nüfusa sanayi faaliyetleri üzerinden yeterli gelir imkânı kazandırılması mümkün değildir. Elbette günümüzün çok daha küreselleşmiş ve açık ekonomilerinde, sanayi üretiminin geçmişe göre daha fazla vasfa ihtiyaç duyması nedeniyle sanayileşme sürecinin geçmişten farklı bir seyir izlemesi mümkündür. Hatta sanayide beklenen olgunluğa erişmeden, hizmetlerin ekonomideki ağırlığının artması da gözlemlenebilmektedir. Büyümenin ve refahın kaynağı olduğu düşünülen sanayinin yerini hizmetler sektörü alabilmektedir. Bu nedenlerden dolayı Kaldor'un geçmişte yaptığı gibi olgusal gözlemlere dayanarak, günümüzdeki gelişmekte olan ülkelerin yapısal dönüşümüne ilişkin aşağıdaki sonuçlara erişilmiştir.

- İmalat sektörünün katma değer ve toplam istihdam içindeki payında istikrarlı bir düşüş görülmektedir. Çok daha önemlisi bu eğilimin, ülkeler sanayileşme sürecini tamamlamadan önce gerçekleşmeye başlamış olmasıdır.
- Bazı ülkelerdeki sektörel dönüşümler, Kaldor'un ileri sürdüğü gibi tarımdan imalata, ardından imalattan hizmetlere geçiş şeklinde gerçekleşmemektedir. Aksine bu süreç, sanayiyi atlayarak doğrudan tarımdan hizmetlere doğru yaşanabilmektedir.
- Bazı gelişmekte olan ülkelerdeki sektörel dönüşümler, beraberinde gelir dağılımı sorunları doğurmaktadır. Özellikle dağılımın göreli olarak daha iyi olduğu sanayi sektöründen *sektör içi gelir dağılımı* kötü olan bir sektöre doğru bir kayma yaşandığında, ekonomideki genel gelir dağılımında da bir bozulma yaşanmaktadır.

Bugünün gelişmiş ülkelerinin yapısal dönüşümü tarımdan sanayileşmeye, ardından da hizmetlere geçmek şeklinde olmuştur. Bu ülkelerin sanayiden hizmetlere geçiş aşamasına "sanayisizleşme" adı verilmektedir. Ancak günümüzde bazı gelişmekte olan ülkelerde bu durumun, daha sanayileşme tamamlanmadan gerçekleştiği görülmektedir (Castillo ve Neto, 2016; Rowthorn ve Remaswamy, 1997). İmalat sektörünün ve genel olarak sanayinin ekonomideki önemi azalmaktadır. Castillo ve Nato (2016), gelişmiş ekonomiler için bu sanayisizleşme sürecinin kişi başına gelirin 15.000-20.000 doları aştığında meydana geldiğini gözlemlemiş ve bu eşiği "sanayisizleşme eşiği" olarak tanımlamıştır. Aynı çalışmada, günümüzdeki gelişmekte olan ülkelerin

kişi başına gelirleri bu eşiğe ulaşmadan, daha 3.000-4.000 dolar eşiğindeyken, sanayisizleşmeye başladıkları gösterilmektedir. Zamansız gerçekleşen bu sanayisizleşmeye "erken sanayisizleşme" (*premature deindustrialization*) adı verilmiştir (Dasgupta ve Singh, 2006; Rodrik, 2016).

Dünyanın farklı bölgelerindeki ülkelere ait imalat sektörü katma değerindeki büyüme oranlarının genel büyüme oranlarından farkları **Tablo 7.1**'de raporlanmıştır. Tablodaki her rakam ilgili ülkedeki imalat sektörünün diğer sektörlere oranla ne düzeyde büyüme performansı gösterdiğine işaret etmektedir. İlgili rakamların negatif olması, kabaca diğer sektörlerin büyüme performansının imalat sektöründen daha yüksek olduğu anlamına gelmektedir. Pozitif olması halinde ise sanayileşmenin göreli olarak devam ettiği ve bu yüzden de imalat sektörünün diğerlerine göre çok daha hızlı büyüdüğü anlaşılmaktadır.

Tablo 7.1'deki ülke grupları özellikle seçilmiştir. Günümüzde başarılı sanayileşme denilince kamuoyunda ilgi çekmekte olan ülkelerin önemli bir bölümü Uzakdoğu Asya'da bulunmaktadır. Hatta bu bölge dünyanın mal üretim merkezi haline gelmiştir. Güney Kore, Tayland ve Çin bu ülkelerin başında gelmektedir. Sanayileşme sürecinin de hâlâ bu bölgede devam etmesi beklentilerimiz arasındadır.

Öte yandan sanayileşme çabasına çok önceleri başlamış, ancak günümüzde bunda çok başarılı olmadıkları ortaya çıkmış olan Latin Amerika'dan bazı ülkelerdeki sektörel yönelimlerin de ipuçları **Tablo 7.1**'de gösterilmektedir. Nihayetinde Sahra Altı Afrika ekonomileri arasında son yılların yükselen ülkelerinin yapısal dönüşümü ise Nijerya, Güney Afrika ve Kenya ekonomileri üzerinden incelenmektedir.

Tablo 7.1'deki bir diğer önemli husus ise dönemlendirmedir. Bu dönemlerden 1970-1980 arasındaki dönem neredeyse tüm ülke grupları bakımından sanayileşmenin sürdüğü ve bu amaçla da birçok ülkede ithal ikamesi sanayileşme stratejisinin uygulandığı bir dönemdir. Bunun istisnasını güneydoğu Asya'daki ülkelerden bazıları oluşturmaktadır. Bu ülkeler, ithal ikamesi şeklinde bir sanayileşme ve sanayi kapasitesi biriktirmek yerine, daha çok uluslararası rekabet edebilirliği öne çıkaran bir sanayileşmenin peşinde koşmuşlardır. **Tablo 7.1**'de yer alan ikinci dönem 1980-1990 yılları arasını kapsayan ve tüm dünyayı etkisi altına almış olan *neoliberal* ekonomi politikalarının hâkim olduğu bir dönemdir. Ekonomilerin açıldığı, uluslararası rekabetçiliğin öne çıktığı, sahip olunan sermaye stokunun da rekabetçilik ekseninde yeniden organize edildiği yıllardır. Rekabetçiliği olmayan kapasitelerin devre dışı bırakıldığı veya kamudan özel sektöre devredildiği bir dönemdir.

Bu dönemlerin ardından gelen 1993-2003 arasındaki dönem ise, ticari serbestleşmenin üzerinde finansal piyasaların da uluslararası piyasalara entegre olduğu, yerel para birimlerinin konvertibilitesinin sağlandığı dönemlerdir. Bu uygulamalarla neoliberal politikaların çok daha ileri bir safhasına geçilen bir dönem olarak öne çıkmaktadır. Bu şekilde küreselleşmenin de bir adım daha ileriye götürülmesiyle ülke ekonomileri hem uluslararası rekabetin, hem de finansal piyasaların yarattığı sınırlar içinde sanayileşmelerini yavaşlatmışlar, hatta bazıları *sanayisizleşmeye* başlamışlardır.

Tablo 7.1
Seçilmiş Ülkelerde Sanayisizleşme Deneyimi

	İmalat sektörü büyümesi ile genel büyüme oranı farkı (%)				
	1970-1980	1980-1993	1993-2003	2004-2013	2014-2020
ASYA					
Çin	5,3	1,5	1,9	--	--
Hindistan	1,2	1,1	0,8	1,0	–0,2
Endonezya	6,8	6,0	1,7	–1,0	**–0,8**
Güvey Kore	7,6	3,2	1,7	1,6	–0,3
Malezya	3,8	4,1	1,4	–0,8	**0,3**
Pakistan	0,5	1,3	0,9	2,2	**–1,4**
Filipinler	0,1	–0,6	–0,3	–1,5	**–0,4**
Sri Lanka	–2,2	2,7	1,1	–1,7	–0,5
Tayland	3,4	2,6	2,1	–0,1	**–1,2**
LATİN AMERİKA					
Arjantin	–1,2	–0,4	–1,2	–0,1	**–1,8**
Bolivya	1,5	-	–0,1	0,0	0,3
Brezilya	0,9	–1,9	–0,3	–1,5	**–1,8**
Şili	–2,6	–0,7	–1,6	–1,8	–0,7
Kolombiya	0,4	–0,2	–4,3	–1,5	**–1,2**
Meksika	0,7	0,5	0,1	–0,7	–0,1
Peru	-	-	–0,6	–0,5	**–2,5**
Venezuela	2,2	–0,8	–1,1	–3,2	–3,3*
SAHRA ALTI AFRİKA					
Nijerya		–3,5	–6,5	–0,3	**–0,2**
Güney Afrika	1,8	–0,5	–0,4	–0,7	–1,7
Kenya	3,7	0,9	–1,1	–0,9	**–1,7**
TÜRKİYE	1,3	1,5	0,8	1,3	–0,1

Kaynak: Tabloda 1970-2003 yılları arasındaki veriler Dasgupta ve Singh (2006)'dan alınmıştır; kalan yıllara ait veriler ise *World Bank World Development Indicators*'dan yazarlar tarafından derlenmiştir.

* Venezuela için sadece 2004-2014 dönemini kapsayan 11 yıllık veri mevcuttur.

Dünya ekonomilerinde likidite bolluğu dönemi olarak adlandırılabilecek olan 2004 sonrasındaki dönemde ise, 2013 yılında Fed Başkanı Ben Bernanke'nin görevi bırakırken yaptığı konuşmada, Fed'in para politikasında yapacağı değişikliğe dikkat çekmesiyle son bulmuştur. Bu nedenle 2004-2013 arasındaki dönemi likidite bolluğu ve düşük faiz politikası dönemi olarak tanımlamak mümkündür. Zira uluslararası mali piyasalardaki dönüşüm ve ülkelerin merkez bankalarının bu değişikliğe uyumları zaman alan bir konudur ve hâlâ bu süreç devam etmektedir. Son dönem ise, veri elde edilebilirliğini düşünerek, 2014-2020 arasındaki dönem olarak belirlenmiştir.

Tablo 7.1'e göre 1970-1980 döneminde dünyanın her üç bölgesinde de sanayileşmenin ekonomik kalkınmaya damga vurduğu genel olarak ve imalat sektörlerinin ülkelerin ekseriyetinde genel büyüme oranında daha fazla büyüdükleri görülmektedir. Zaten bu olgu 1970-1980 döneminde dünyada hâkim olan ithal ikamesi yoluyla sanayileşmenin doğal bir sonucuydu.

Neoliberal ekonomik politikaların tüm dünyayı etkisi altına almaya başladığı 1980-1993 döneminde dünyanın farklı bölgelerinin sanayileşmeye bakışlarının farklılaşmaya başladığı görülmektedir. Örneğin Asya'daki ülkeler, büyük ölçüde sanayileşmeye ve imalat sektörlerini ekonominin genelinden daha hızlı büyütmeye devam etmişlerdir. Ancak bu durum Latin Amerika'da farklılaşmış ve sanayisizleşme yaygınlık kazanan bir eğilim olmuştur. Bu eğilime kendine özgü koşulları da olan Sahra altı Afrika ülkelerini de dâhil etmek mümkündür.

Neoliberal sürecin mali piyasalardaki serbestleşmeleri kapsayan döneminde, yani 1993 ile 2003 yılları arasında, Asya sanayileşmeye devam ederken, Latin Amerika ve Afrika ülkelerinde sanayisizleşmenin hız kesmeden devam ettiği görülmektedir. Bu çarpıcı durum, 2004-2013 döneminde bir ölçüde değişmiştir. Dünyada baş gösteren ucuz likidite bolluğu ve bazı Asya ülkelerinin 1990'ların sonunda yaşadığı mali krizlerin de etkisiyle sanayisizleşme Asya'da da yaygınlık kazanmaya başlamış görünüyor.

Sanayisizleşme aralarında Türkiye'nin de bulunduğu birçok ülkede ve dünyanın her yerinde ortaya çıkan bir eğilim haline gelmiştir. Sanki dünyadaki fiziki üretim belirli ülke gruplarında yoğunlaşmış, diğerlerinde ise, daha çok sanayi dışı faaliyetlerle gelir yaratan iktisadi faaliyetler hâkim olmuştur.

Bugünlerde ABD'de ortaya çıkan finansal kriz sonrasında yaşanan likidite bolluğunun sonuna gelinmiş gibi görünmektedir. Özellikle bu dönemde Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler, olumsuz ekonomik gündemin yarattığı siyasi algılarla baş edebilmek yerine, daha çok siyasi konulara yönelmişlerdir. **Hatta bazıları bu likiditenin sağladığı imkânlarla kendi ülkelerinin uluslararası sistem içindeki yerini abartarak ekonomik kapasiteleriyle orantısız değerlendirmeler yapıp kamuoylarında algı yaratmışlardır.** Bu da aynı dönemde birçok gelişmekte olan ülkede görülen popülist dalganın yükselişine en önemli katkıda bulunmuştur.

Dünyanın 2013 sonrasında karşı karşıya kaldığı ekonomik ve siyasi sorunlar sebebiyle, bir türlü azaltılamayan likiditenin günümüzde birçok gelişmiş piyasa ekonomilerindeki enflasyonist dinamiklerin ve çarpık nispi fiyat yapılarının nedenini oluşturduğu düşünülebilir. Ancak 2022 yılı Mart ayında Fed'in faiz artırımı, ötelenen bu dönüşümün ilk sinyalini vermiştir.

Uzun zamandır sanayileşmeyi ihmal etmiş, ihtiyaç duydukları mali kaynakları üretimle ilişkisi olmadan, ucuza ve kolay yollardan uluslararası mali piyasalardan elde etmeye alışmış gelişmekte olan ülkelerin bundan sonra nasıl bir kalkınma çabası içine girecekleri merak konusudur. Bu süreç, ister istemez bu ülkelerin gerçeklerle yüzleşmelerine, ekonomilerin gerçek kapasitelerini akılcı bir şekilde algılamalarına yol açacak, ama her şeyden önce kaynak kullanım önceliklerinin değişmesine neden olacaktır. Artık bulunabilen kaynaklar, ülkenin ihtiyaç duyduğu dövizi kazandırıcı faaliyetlerin geliştirilmesine harcanmaya başlanacaktır. En azından oluşan yeni koşullarda iktisadi olarak "rasyonel" olan davranış bunu gerektirecektir.

Türkiye Ekonomisindeki Yapısal Dönüşüm

Türkiye, Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren, ülkeyi farklı yönlere çeken dönüşüm dinamiklerinin etkisi altındadır. Bu dinamiklerden biri daha "seküler" bir eğilim gösteren, ülke ekonomisinin yapısal olarak daha çağdaş bir yapıya kavuşmasını sağlayacak sektörel dönüşümün ve kurumsal yapıların oluşturulabilmesidir. Bir diğeri ise ülkenin ve dünyanın değişen ekonomik ve siyasi konjonktürüne uygun olarak ortaya çıkan, ama zaman zaman da genel dönüşüm dinamikleriyle çelişen özellikler gösterebilen "döngüsel" dönüşüm dinamikleridir. 2000'li yıllarda yaşadığımız sanayisizleşme ve buna bağlı olarak ülkenin kırsal dönüşümün ihtiyacını yanlış yollardan karşılamasına neden olan *hizmet-ticaret-inşaat* gibi faaliyetlerdeki orantısız gelişmeler bu duruma örnek verilebilir.

Türkiye ekonomisinin 2000'li yıllardaki yapısal dönüşümünü incelediğimizde, bunun en güzel göstergelerinden birisi ülkedeki insanların refaha erişebilmek için istihdam edildiği iktisadi faaliyetlerdeki değişimdir. **Tablo 7.1**'deki rakamlara bakılırsa, Türkiye'de imalat sektörünün büyüme performansı 2013 yılına kadar, diğer ülkelere kıyasla çok daha iyi olmuştur.

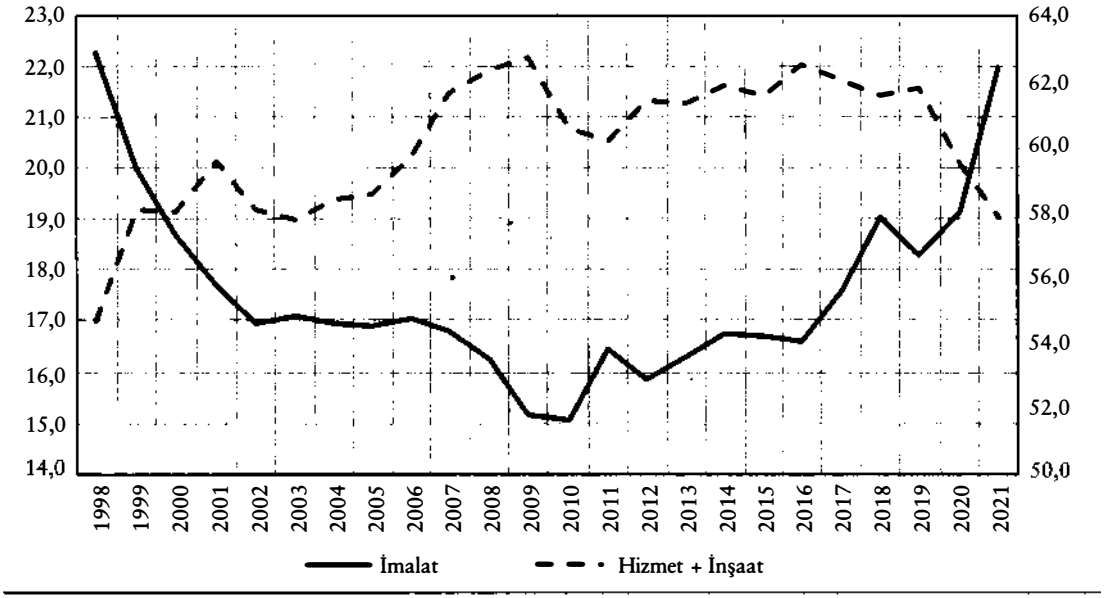
Bu noktada, her ülkenin kendine özgü koşullarının da bu sürece etki ettiğini düşünmekte yarar vardır. Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) süreci ve beraberinde gündeme gelen Gümrük Birliği Antlaşması, en azından belli düzeyde sanayi üretiminin devamını sağlayacak rekabetçi bir yapı oluşturmuştur. Latin Amerika'da Meksika'nın da 2000'lerin başına kadar sanayinin diğer sektörlerdeki büyümeye göre daha hızlı büyümesinin sebebi ABD ile girdiği NAFTA anlaşması ve tabii Amerikan pazarına olan yakınlığıdır. Dolayısıyla ülkelerin "sanayisizleşmeleri" konusunda yapılacak inceleme ve yorumlarda bu ve benzeri özgün koşulların dikkate alınması büyük yarar sağlayacaktır.

Türkiye ekonomisi için yaptığımız gözlemlerimize, **Şekil 7.6**'da gösterilen imalat ve hizmetler sektörünün toplam katma değer içindeki paylarını inceleyerek başlayalım. Maalesef elimizdeki verinin zaman boyutunun kısa olması "yapısal dönüşüm" gibi uzun dönemli bir perspektiften ele alınması gereken bu konuyu daha kısa süreli gözlemlerle ele almamıza yol açmaktadır. **Şekil 7.6**'daki verilerimiz 1998 yılından başlamakta ve 2021'e kadar geçen 24 yıllık bir dönemi kapsamaktadır. Zaten bu sürenin 20 yılı tek bir iktidarın altında geçirilmiştir ve ortaya çıkan sonuçlarını da tek bir iktidarın yaptığı uygulamalara yüklemenin hiçbir sakıncası olmayacaktır.

Şekil 7.6'da, imalat katma değerinin toplam katma değer içindeki, 1998 yılındaki yüzde 22 olan payının, 2010 yılına kadar yüzde 15'ler seviyesine kadar düştüğü görülmektedir. Aynı süre zarfında hizmet-ticaret ve inşaat katma değerinin payı ise yüzde 55'ten yüzde 63 seviyelerine çıkmıştır. Bu dönemde reel kurun TL'nin aşırı değer kazanması yönünde geliştiği göz önünde bulundurulmalıdır. Ancak 2010 sonrasında, imalat sektörünün toplam içindeki katma değer payı aşamalı olarak yükselmiştir ve **Şekil 7.6**'da ters-U şeklinde parabolik bir şekil sergilemiştir.

Sektörel katma değer payları 2018 sonrası dönemde ise daha çok Türkiye ekonomisinin içine girdiği konjonktürel gelişmelerin etkisi altında şekillenmiştir. Önceleri 2018 yılında karşı karşıya kalınan kur şoku, ardından 2019 yılında baş göstermeye başlayan ekonomik krize

Şekil 7.6
İmalat ve Hizmetler Sektörlerinin Toplam Katma Değer İçindeki Payları (%)



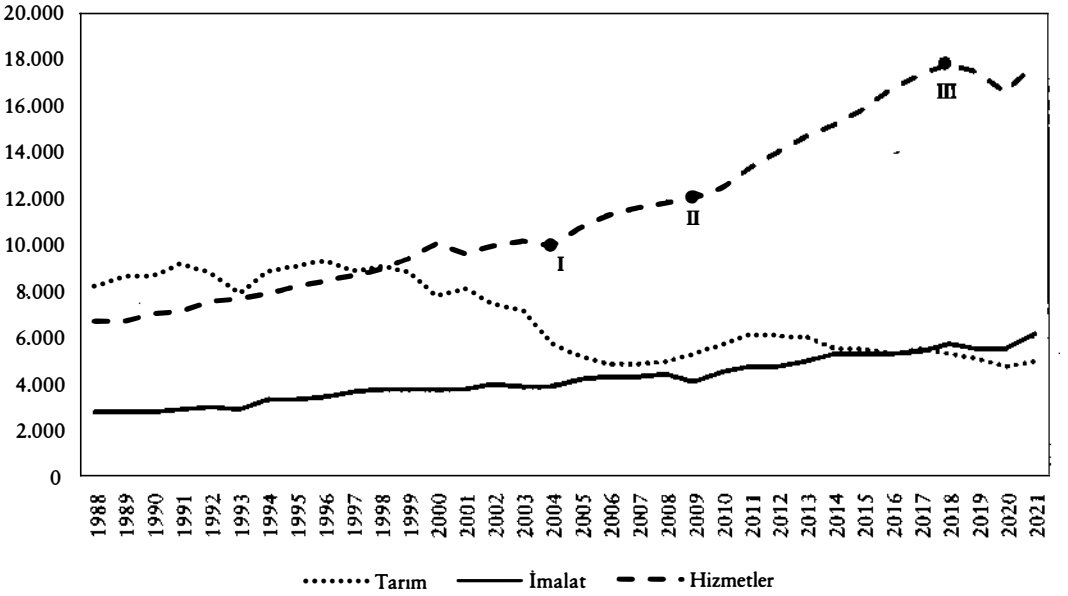
Kaynak: TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) İstatistik Veri Portalı

yönelik gelişmeler ve nihayet 2020'de küresel düzeyde yaşanan COVID-19 salgını sektörel dinamikleri ve aralarındaki göreli dengeyi ciddi olarak etkilemiştir. COVID-19 salgın dönemi ve sonrasında dünya tedarik zincirlerinde yaşanan darboğazlar bir yandan küresel düzeyde enflasyonist gelişmelere yol açmış, diğer yandan Türkiye gibi AB pazarına yakın ve lojistik maliyetleri düşük ülkelerdeki imalat sanayiine yönelik ek talebi beraberinde getirmiştir. Bu talep artışının bir kısmının kalıcı olduğu düşünülse de, sonrasında bunun imalat sektörünün toplam katma değer içindeki payını nasıl etkileyeceği şu an için henüz bilinmemektedir.

Türkiye'de imalat sektörünün toplam katma değer içindeki payı zaman içinde aynı konuma gelmiş olsa da, niteliği bakımından büyük değişimler gösterdiği açıktır. **Şekil 7.7**'de Türkiye ekonomisinde önem arz eden tarım, imalat ve toplam hizmetler olmak üzere üç sektördeki istihdam düzeyleri gösterilmektedir. **Şekil 7.7**'den de görüleceği gibi istihdamın ana kaynağını hizmet-ticaret-inşaattan oluşan toplam hizmetler oluşturmaktadır. Ardından 2015 yılına kadar tarım ikinci, imalat ise üçüncü sırada gelmektedir. Hizmetlerde üç farklı kırılmanın izlerine rastlanmaktadır. İlki 2004 yılında, çok büyük bir krizin hemen ardından, ülkede siyasi ve ekonomik istikrarın sağlanmasının ardından yaşanmıştır. İkinci kırılma 2009 yılında, yani ABD menşeli küresel ekonomik krizin hemen ardından ortaya çıkmıştır. Nihayet sonuncusu da 2018 yılında Türkiye'ye özgü yaşanan kur şoklarının tetiklediği "yerel" bir krizin etkisiyle oluşmuştur.

Dikkat edilirse, yaşanan olumlu gelişmelere istinaden ekonomide istihdamda ortaya çıkan kırılmaların hepsi hizmet sektörü üzerinden gerçekleşmiştir. İmalat sektöründeki istihdam artış-

Şekil 7.7
Sektörel İstihdam (bin kişi)



Kaynak: TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) İstatistik Veri Portalı

ları son derece sınırlı ve yavaş bir hızda gerçekleşmiştir. Burada meydana gelen kırılma ise 2020 yılındaki küresel salgınla birlikte oluşan imalat sektörüne yönelik talebin yol açtığı, sınırlı miktardaki bir istihdam artışıdır. Bu sonucu **Şekil 7.6**'daki imalat sektörünün katma değer payındaki artışla düşündüğümüzde, sektörün giderek daha az işgücü istihdamı ile daha fazla üretim yapabilme ve katma değer üretebilme kapasitesine ulaştığı anlaşılmaktadır. Teknolojik olarak yenilenen sermaye stokunun emek talebindeki düşüş, bu gelişmelerin ardındaki nedenlerden biri olarak kabul edilebilir. Ancak **Şekil 7.7**'de gerçek olan bir şey var ki, o da Türkiye ekonomisinde istihdamın kaynağının hizmet sektörleri olduğudur. Ekonomide teknolojik ilerlemelerle birlikte daha görünür hale gelen ve eğitimin bir sonucu olan işgücünün vasıf sorunu halledilemeden imalat sektörünün istihdam kapasitesinin artırılabilmesi ve hizmetler sektöründeki düşük verimlilik sorunlarının çözüme kavuşturulması mümkün görülmemektedir.

Türkiye gibi ülkeler sanayi üretiminde dünya piyasalarındaki fiyatları veri olarak alma durumunda olan ülkelerdir. Genellikle rekabet pozisyonlarını kurlar üzerinden belirlemeye, verimlilikte yüksek artışların sağlanamaması sebebiyle oluşan rekabet kayıplarını da kurlarla telafi etmeye çalışmaktadırlar. **Şekil 7.8**'de Türkiye ekonomisinin uluslararası ticarette sahip olduğu karşılaştırmalı üstünlüğü ve bunun reel kurdaki gelişmelerle olan ilişkisi gösterilmektedir.

Şekil 7.8'de Türkiye'nin dış ticarette sahip olduğu "açıklanmış karşılaştırmalı üstünlükler" (*revealed competitive advantages*, REC)[2] düzeyi net ihracatın toplam dış ticaret hacmine oranı şeklinde hesaplanmıştır. Beklenildiği gibi hesaplanan değerlerin tümü negatif olup ülkenin dış ticarette karşılaştırmalı bir üstünlüğe sahip olmadığına işaret etmektedir. Öte yandan 2015 yılı sonrasında yavaş yavaş ekonominin karşılaştırmalı üstünlükteki aleyhe durumunun giderek iyileştiği, hesaplanan değerlerin negatifte kalmasına rağmen, azaldığı gözlemlenmektedir. Özellikle karşılaştırmalı üstünlük gücü kazanılan dönemin de TL'de değer kaybı yaşanan bir dönem olduğu gözlerden kaçırılmamalıdır. Dahası TL'nin değerli olduğu dönemde hesaplanan değerlerin en yüksek seviyede bulunduğu ve bu dönemdeki devasa cari açıkların nedenleri konusunda da önemli ipuçları vermektedir.

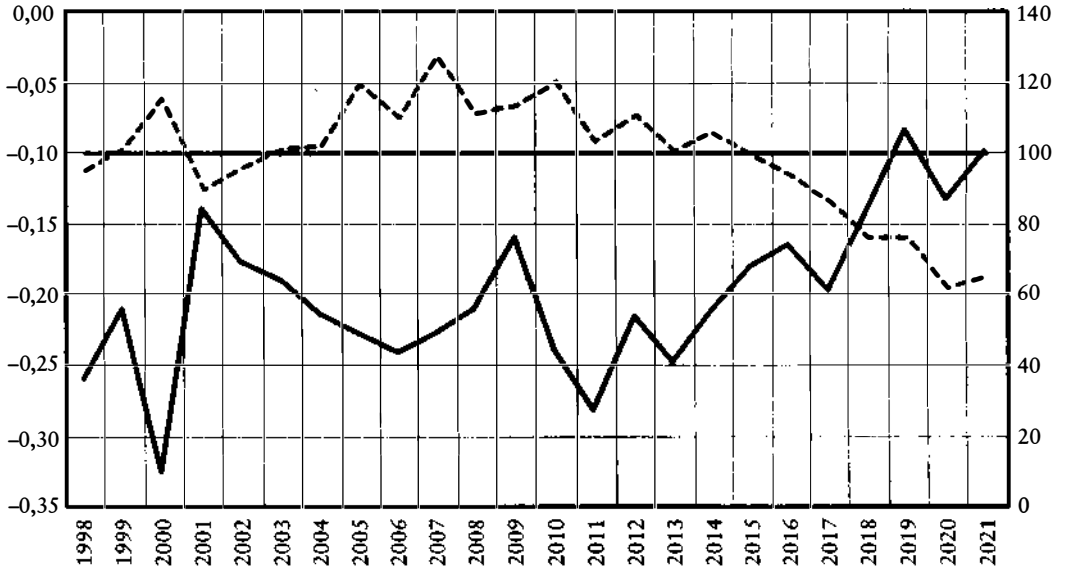
Buraya kadar sunduğumuz veriler ışığında, uluslararası finansal sistemin sağladığı imkânların bizim gibi ekonomilerdeki yapısal dönüşüme elverişli koşullar hazırladığını söyleyebilmek mümkün. Dönüşümün ana gücüne bu dönemde izlenen ve/veya ortaya çıkan nispi fiyat politikasının yol açtığını ifade etmekte de yarar var. **Enflasyonun ve faizlerin hızla düşüşünün akabinde TL'nin hızla değer kazanmasının bu gelişmelerdeki rolü inkâr edilemez.** Nispi fiyatların ağırlıklı olarak yerel nitelikli iktisadi faaliyetlerin cazibesini artırması ve bu faaliyetlerden gelir elde edenlerin ortalama gelirlerinin ekonomideki diğer gelirlerden, özellikle de dış-ticarete-konu-olabilecek faaliyetlerden sağlanan ortalama gelire göre daha yüksek olmasına yol açabilmektedir.

Ekonomideki hanehalklarının gelir kaynaklarını, bu gelirleri elde ettikleri iktisadi faaliyetlere göre bir ayrıma tabi tutmak ve her bir iktisadi faaliyet neticesinde elde edilen ortalama gelirleri hesaplayabilmek mümkündür. Bu hesaplamalar, bizim de yaptığımız gibi TÜİK'in Hanehalkı Bütçe Anketleri'nden elde edilen verilere dayanarak yapılabilmektedir. Elde edilen sonuçlar **Şekil 7.9**'da görülmektedir. Her iki gelir tipinin arasında 2008-2009 dönemi sonrasında bir makas oluştuğu ve bu makasın üst kısmında da dış-ticarete-konu-olmayan iktisadi faaliyetlerden elde edilen gelirlerin ortalamasının yer aldığı görülmektedir. İlgili dönem zarfında ortaya çıkan kaynak kullanma tercihleri ve nispi fiyat yapısı dış-ticarete-konu-olmayan faaliyetlerin kârlılıklarını olumlu etkileyerek, bu sektörde istihdam edilenlerin ortalamada daha yüksek gelir elde edebilmeleri temin edilmiştir.

Ayrıca dikkat edileceği gibi, dış-ticarete-konu-olmayan gelirlerin 2017 yılından başlayarak düşüş kaydettiği, diğerlerinin ise 2018 yılından itibaren böyle bir düşüş eğilimine girdiği anlaşılmaktadır. Düşüşlerin yaşandığı zamanlardaki farklılaşmanın nedeni ticarete konu olmayan faaliyetlerden elde edilen nominal gelirlerin enflasyondan arındırdığımız 2017 fiyatlarının bu faaliyetler aleyhine göreli olarak daha hızlı artmasıdır. Yani sorun yine nispi fiyatların her iki gelir grubu için farklı seyridir. Öte yandan dış-ticarete-konu-olan faaliyetlerden elde edilen gelirlerin 2018 yılından itibaren düşüşünün ardında ise, ekonominin bu tarihten itibaren, ardı ardına gelen kur şoklarının etkisi altına girmesidir.

2 Belli bir ülkedeki belli bir sektörün ihracatının o ülkenin toplam ihracatı içindeki payının, yine o sektörün dünyadaki ihracatının dünya toplam ihracatı içindeki payına oranıdır. Kısaca "açıklanmış karşılaştırmalar üstünlük katsayısı" olarak bilinir ve ülkenin dünya ticaretindeki rekabet gücünü gösterir.

Şekil 7.8
Dış Ticarette Karşılaştırmalı Rekabet Üstünlüğü (X-M)/(X+M)



Kaynak: TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) İstatistik Veri Portalı

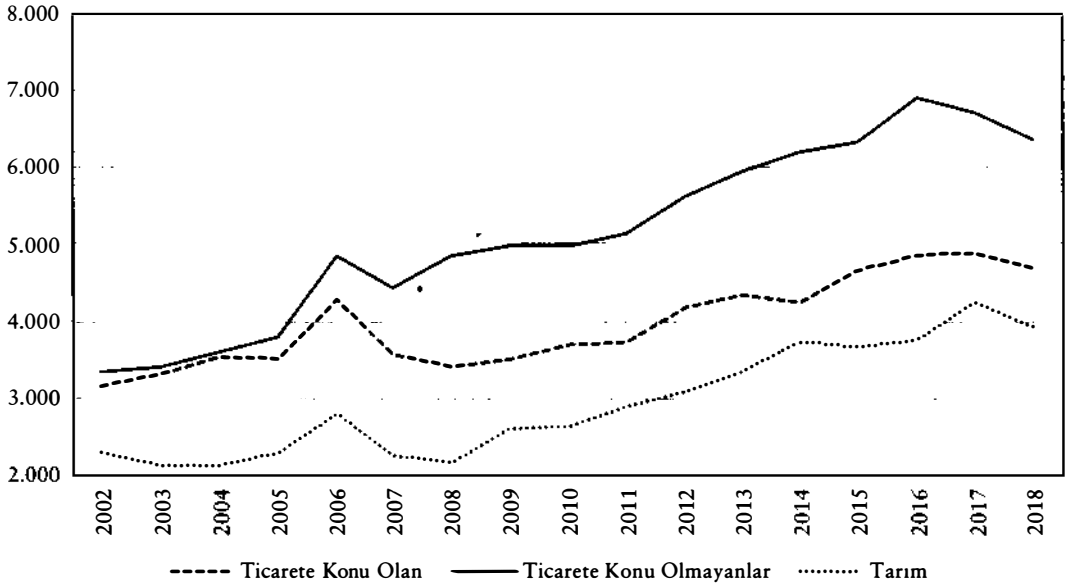
Yapısal Dönüşüm ve Gelir Dağılımı

Türkiye ekonomisinin son yirmi yıldır geçirdiği yapısal dönüşümün ardından "dış-ticarete-konu-olmayan" (hizmet-ticaret-inşaat) iktisadi faaliyetlerin ekonomideki ağırlığı göreli olarak arttı. Yani ülke geçmiş dönemlere göre biraz daha kendi içindeki iktisadi faaliyetlere yöneldi ve ülke içindeki gelir ve refah üretiminde kendine özgü ihtiyaçların giderilmesine yönelik iktisadi faaliyetlerin ağırlığını artırdı. Belki de zaruri olarak gerçekleşen bir nüfus hareketliliği neticesinde kentlere gelen insanlara refah üretmek zorunda kalan bir iktidarın çaresizliğinin yönlendirmesiyle gerçekleşti bu dönüşüm.

İç göç dinamiklerinin yanında bu dönüşüme yol açan unsurlar arasında yerel ve uluslararası düzeyde mevcut kurumsal yapı (küreselleşme gibi), uluslararası mali piyasaların içinde bulunduğu koşullar, ülke içinde bu koşullarla uyumlu ortaya çıkan yeni nispi fiyat yapıları ve fiyatlardaki deformasyona müdahale etmeyi düşünmeyen bir iktidarın yapmış olduğu tercihler yer almaktadır.

Doğrudan kamu müdahaleleri ve bu sektörler lehine oluşan nispi fiyatlar ticarete-konu-olmayan faaliyetlerin cazibesini artırmış, bu faaliyetlerde istihdam edilenlerin gelirlerinin göreli olarak daha fazla artmasına yol açmıştır. Bu gelir farklılığının ülkede sürüp gitmekte olan gelir eşitsizliğine nasıl bir katkıda bulunduğu önemli bir inceleme konusudur. Zira Türkiye'nin, çok uzun yıllardır yaşanılan ekonomik krizler ve uygulanan istikrar sağlayıcı politikalar nedeniyle

Şekil 7.9
İktisadi Faaliyet Kolları Bakımından Ortalama Gelir (TL)



Kaynak: Yazarların Hesaplamaları HBA, 2002-2018

gelir dağılımı bozulmuştur ve OECD ülkeleri içinde en kötü gelir dağılımına sahip üç ülkeden biridir. Şimdi sorulması gereken soru, yaşanan yapısal dönüşümün ülkenin bu konumunda herhangi bir iyileşmeye yol açıp açmadığıdır.

Kalkınma iktisadında sektörel dönüşümlerin gelir dağılımı üzerinde etkileri II. Dünya Savaşı sonrasında Kuznets'in yapmış olduğu çalışmalara kadar gitmektedir (Kuznets, 1955).[3] Ül-

3 Bir ekonominin yapısal dönüşümü uzun süreli bir süreçtir ve Kuznets hipotezinin geçerliliği de uzun dönemli gözlemlere dayandırılmalıdır. Ancak böyle bir gözlem için birbiriyle tutarlı uzun bir dönemi kapsayan verilerin varlığını gerekli kılar. Maalesef gelişmekte olan ülkeler bakımından uzun bir zaman dilimini kapsayan, zaman içinde tutarlı veri bulabilmek zordur. Bu zorluk Türkiye ekonomisi için de mevcuttur. Özellikle gelir dağılımına yönelik sağlıklı veriler ülkemizde 2002 yılına kadar gitmektedir. Bu tarihten öncesine ait veriler ya birtakım istatistiki temsil sorunlarını haiz, son derecede kısıtlı gözlemlerle yapılmış tahminlerdir, ya da araştırmanın yapıldığı tarihler ekonomik krizler gibi olağanüstü yıllara tekabül etmektedir. Dolayısıyla Kuznets bağlamında bu kısımda elde edilen sonuçlar değerlendirilirken, yapısal dönüşümün gözlemlendiği, göreli olarak kısa dönemin şartlarını göz önünde tutmakta yarar vardır. Bunlara ek olarak Kuznets hipotezinin dayandığı uzun bir dönem zarfında sadece ekonomik yapılarda değil, aynı zamanda kurumsal yapılarda da ciddi değişimler yaşanabilir ve bu değişimlerin de gelir dağılımına etkilerinin ayrıştırılması gerekebilir. Özellikle Kuznets'in gözlem yaptığı dönemde geçerli olan kurumsal yapılar, "kapalı ekonomi" ile tanımlanabilirken, bugün tüm dünya "küreselleşmiş açık ekonomi" uygulamaları altındadır. Bu kurumsal farklılıklar da Kuznets hipotezinin öngörülerinin revize edilmesine neden olmaktadır. En basitinden yapısal dönüşümün tarımdan sanayiye doğru gerçekleşmesini öngören Kaldor ve Kuznets'in ampirik gözlemleri kapalı bir ekonomide, uluslararası rekabetin olmadığı bir durumda meydana gelmektedir. Oysa bugün böyle bir dönüşümün gerçekleşebilmesi uluslararası rekabetin kısıtları altında çok mümkün değildir. O nedenle günümüzde toplumsal baskıların etkisi altında olan siyasiler sanayileşmeyi ihmal ederek, gelir yaratmanın kaynağı olarak doğrudan hizmetlere yönelmektedirler.

kelerin tarımdan sanayiye geçiş süreçlerinde ortaya çıkan dinamikleri ele alan bu çalışmalarda, sanayileşmenin gelir dağılımı bakımından nasıl etkiler doğurduğunun incelenmesi amaçlanmıştır. Buna göre, tarım gibi üretkenliği düşük bir sektörden verimliliği göreli olarak daha yüksek olan sanayi faaliyetlerine geçen nüfusun, daha önce deneyiminin olmadığı bu faaliyetlerden elde edeceği gelir düzeyi (ücret), halihazırda sanayide çalışanlardan çok daha düşük olacak ve bu da gelir dağılımı bakımından bozucu bir etki yaratacaktır. Zaten bu da bir bakıma sanayide sermaye birikimini hızlandıran bir durumdur. Ancak zaman içinde tarımdan gelenlerin de sanayide yetkinlikleri artınca, gelir düzeylerinin daha öncekileri yakalaması ve bu şekilde gelir dağılımı üzerinde düzeltici bir etkiye yol açması beklenir. Kuznets'in bu önermeleri yaşadığı dönemin kurumsal çevresi içinde yaptığı ampirik gözlemlere dayanmaktadır. Diğer bir deyişle bunlar "deterministik" sonuçlar değildir. Buradan yola çıkarak sektörel dönüşümün gelir dağılımı etkilerinin dönüşüm sürecinin kendine özgü koşullarına bağlı olacağı düşünülebilir. Kuznets bu konuda dönüşüm sürecinin gelir dağılımı üzerinde nasıl bir etkisi olacağını belirleyen üç farklı neden tanımlamaktadır. Bunlar:

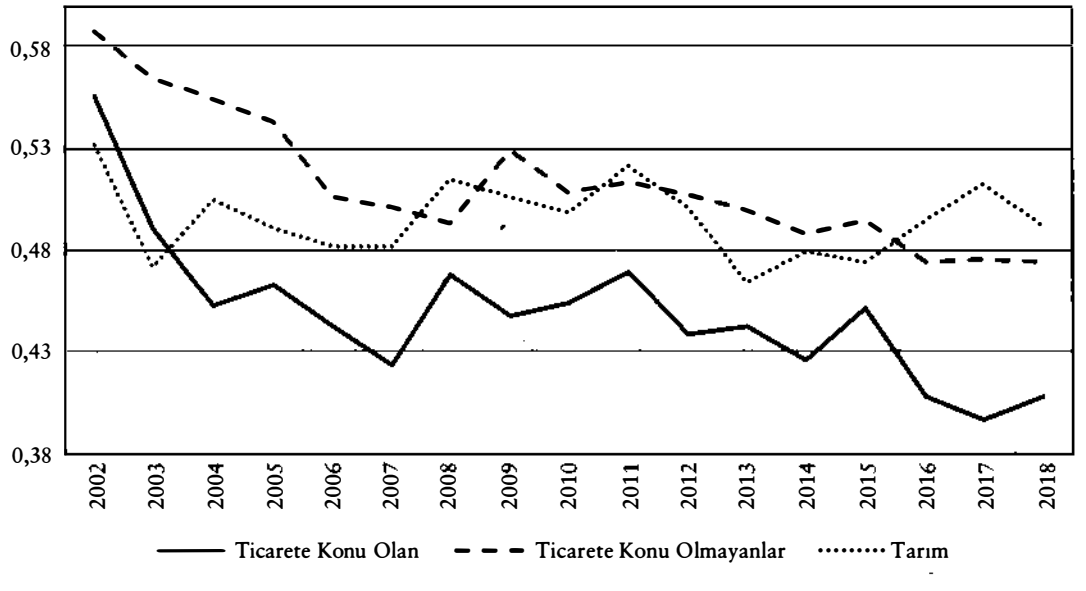
i. Dönüşümün gerçekleştiği sektörlerin ortalama gelir düzeyleri arasındaki fark;
ii. Dönüşüme konu olan iktisadi faaliyet kollarındaki "grup içi" gelir eşitsizliğinin düzeyi;
iii. Bu iktisadi kolların göreli büyüklükleridir.

İşgücünün hem ortalama gelirin düşük, hem de grup içi eşitsizliğin yüksek olduğu bir iktisadi faaliyet kolundan, ortalama gelir düzeyinin yüksek, grup içi gelir dağılımının ise daha iyi olduğu bir sektöre yönelik geçişinin gerçekleşmesi ekonomideki gelir eşitsizliklerini azaltıcı bir etki yaratacaktır. Bu, Kuznets'in beklentilerine uygun olmayan bir durumdur.

Türkiye'deki yapısal dönüşüm tarımdan başlayarak, beklendiği gibi sanayiye yönelik değil, aksine bu aşamayı atlayarak doğrudan hizmetlere yönelik gerçekleşmiştir. Bunun gelir dağılımı üzerine etkilerini incelediğimizde, öncelikle ortalama gelir düzeyi bakımından, her ne kadar heterojen bir yapıda olsa da ticarete-konu-olmayan (hizmet-ticaret-inşaat) faaliyetlerden daha yüksek gelir elde etme ihtimali oluşabilir. Ancak bu ihtimal zaman içinde aşamalı olarak gerçekleşen bir durumdur. **Şekil 7.9**'da tarımsal faaliyetlerden elde edilen gelirin ise hanehalkları açısından en düşük ortalama geliri elde etme ihtimali verdiği açıkça görülmektedir. Dolayısıyla tarımdaki nüfus açısından ticarete-konu-olmayan hizmet-ticaret-inşaat gibi iktisadi faaliyetler Türkiye'de daha yüksek refaha erişebilmek için fırsat sunmaktadır.

Elbette ortalama gelir düzeyi bu yapısal dönüşümün ülkedeki gelir dağılımı üzerinde etkisinin ne yönde olacağını tahmin edebilmek için yeterli değildir. Bunun yanında grup içi gelir dağılımları bakımından da bir inceleme yapılmalıdır (Baymul ve Sen, 2019). **Şekil 7.10**'da Hanehalkı Bütçe Anketleri'nden yola çıkarak her iktisadi faaliyet grubunun kendi içindeki gelir dağılımları hesaplanmıştır. Buna göre grup içi gelir dağılımı en iyi olan gelir kolu ticarete-konu-olan faaliyetlerdir. Bunun ardından tarımsal gelirler arasındaki gelir dağılımı ile ticarete-konu-olmayan faaliyetlere dayanan gelirler arasındaki dağılım neredeyse aynı düzeyde kötüdür. Bazen biri

Şekil 7.10
İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Grup İçi Gini Katsayıları



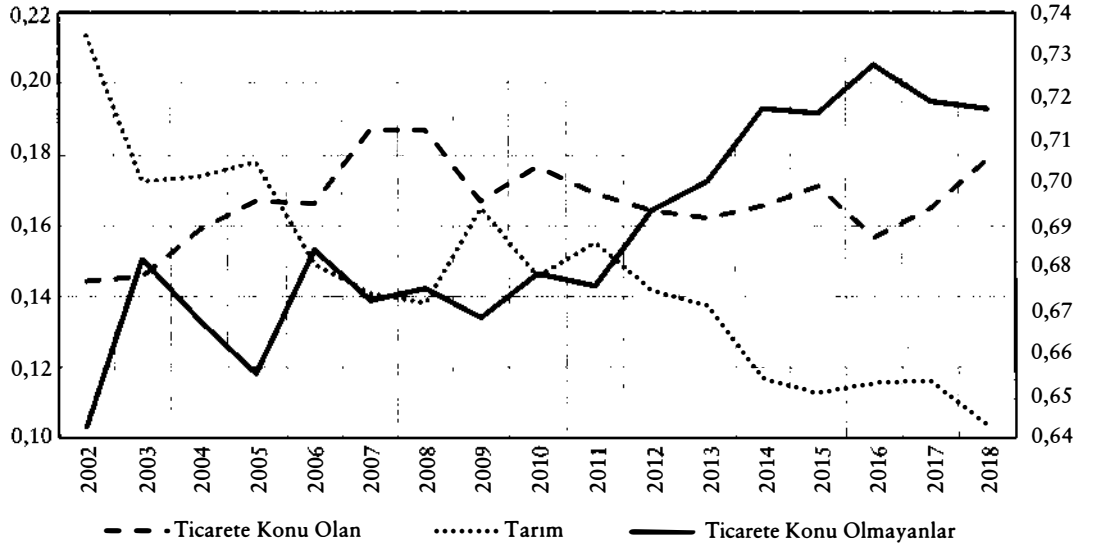
Kaynak: Yazarların Hesaplamaları HBA, 2002-2018

diğerini geçmekte, ama dalgalanmaya rağmen, her iki gelir kalemi elde edenler arasındaki gelirin dağılımı kötü olduğu gerçeği değişmemektedir. Bu durum, büyük ölçüde ticarete-konu-olmayan faaliyetlerin kapsamındaki faaliyetlerin son derecede heterojen olduğunu göstermektedir. Bu faaliyetler arasında vasıfsız işlerden elde edilen gelirlerden tutun da, avukat, doktor ve benzeri vasıflı ve yüksek ücretli işler de yer almaktadır.

Ortalama gelir bakımından tarımdan yüksek olmasına rağmen, gelir dağılımının en az tarım kadar kötü olması tarımdan hizmetlere yönelik nüfus hareketliliğinin ülkedeki genel gelir dağılımına etkisi konusunda belirsizliği ortadan kaldırmamaktadır. Dahası **Şekil 7.11**'de her gelir türünün toplam nüfus içindeki paylarına bakıldığında, ticarete-konu-olan faaliyetlerden gelir edenlerin oranının çok fazla oynaklık göstermediği, istikrarlı kaldığı anlaşılıyor. Öte yandan, ticarete-konu-olmayan faaliyetlerden gelir elde edenlerin ekonomideki ağırlığının ise 2011 sonrasında ciddi bir artış gösterdiği ve bu gelir kaleminin ekonomideki en baskın gelir kalemi haline geldiği görülmektedir. Tarımdan gelir elde edenlerin oranı ise yüzde 10'lara yaklaşarak, bu faaliyet kolunun Türkiye'de önemli bir gelir kalemi olma özelliğini yitirdiğine işaret etmektedir.

Görüldüğü gibi, buraya kadar ortaya koyduğumuz veriler Türkiye ekonomisinde 2001 sonrası görülen yapısal dönüşümün gelir dağılımı üzerine yaptığı etki bakımından net bir sonuç verememektedir. Bu sebeple yapısal dönüşümle birlikte ortaya çıkan gelir kaynaklarındaki

Şekil 7.11
Farklı İktisadi Faaliyetlerden Gelir Elde Eden Bireylerin Oranı (%)



Kaynak: Yazarların Hesaplamaları HBA, 2002-2018

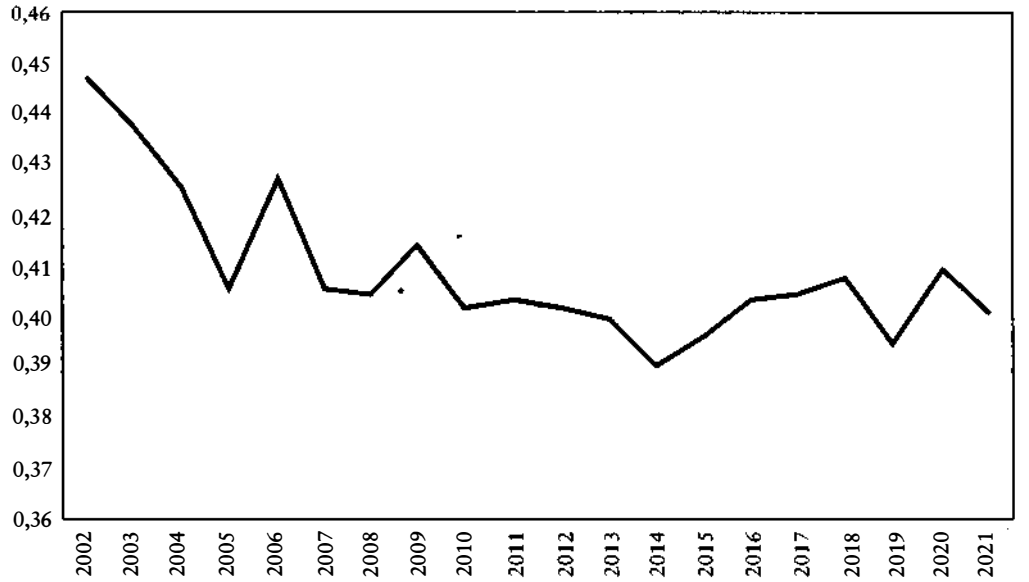
Not: Sağ eksen tarımdan ve ticarete-konu-olan sektörlerden gelir elde edenlerin oranını, sol eksen ise, ticarete-konu-olmayan sektörlerden gelir elde edenlerin oranını göstermektedir.

değişimin gelir dağılımı üzerinde yaptığı etkinin yönü ve boyutu bakımından daha detaylı bir inceleme yapılması yararlı olacaktır. Buna göre gelirin hem fonksiyonel manada hem de sektörel olarak kaynaklarına ayrıştırılması ve bunların gelir dağılımına yaptığı etkilerin incelenmesi gerekmektedir.

Gelir Dağılımındaki Gelişmeler

Türkiye ekonomisinin 2000'li yılların başlarında yaşadığı yapısal dönüşüm, beraberinde gelir dağılımında yaşanan iyileşmelerle birlikte görünür hale gelmiştir. TÜİK rakamlarına göre 2002 yılında 0,45 olan Gini katsayısını bir başlangıç değeri olarak alırsak, 2007 yılında bu oran 0,38 düzeyine düşmüştür. TÜİK'in 2002-2019 dönemi için kamuoyuna açıkladığı resmi gelir dağılımı ölçüsü olan Gini katsayısına ilişkin veriler **Şekil 7.12**'de görülmektedir. **Şekil 7.12**'de COVID-19 salgın yılı olan 2020 yılı için verilen rakama bakıldığında gelir dağılımında kötüleşme olduğu görülmektedir. Bu değere göre, salgın nedeniyle ortaya çıkan ekonomik çöküntünün toplumun her kesimini aynı derecede etkilemediği, bazı kesimlerin diğerlerine göre çok daha fazla etkilendiği ve bunun neticesinde de gelir eşitsizliğinin arttığı görülmektedir. **Şekil 7.12**'de görülen bir diğer ilginç sonuç ise, gelir dağılımındaki iyileşme eğiliminin 2007'den sonra istikrarlı bir şekilde devam etmediği, aksine yatay dalgalı bir seyir izlediği anlaşılmaktadır. 2015-2017 arasında ya-

Şekil 7.12
Gelir Dağılımı-Gini Katsayısı



Kaynak: TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) İstatistik Veri Portalı

şanan yüksek büyüme oranları neticesinde Gini katsayısından bir miktar daha düşme görülse de, izleyen yıllar itibariyle bu iyileşme kalıcı olmamıştır.

Gelir dağılımında bu düzeyde bir iyileşmenin kaynağına bakıldığında, Bayar ve Günçavdı (2019) bunda o dönemde yakalanılan makroiktisadi istikrarın öneminin büyük olduğu sonucuna erişmişlerdir. Hızla düşen enflasyon ve faizlerle birlikte, sağlanan kur istikrarı ve biraz da değer kazanan TL'nin etkisiyle iyileşen yurtiçi piyasalardaki durum ve artan kârlılıkların bunda önemli rol oynadığını söylemek mümkündür.

Bu dönem zarfında gelir dağılımında meydana gelen değişimlerin hangi unsurlardan kaynaklandığının incelenmesi gelir eşitsizlikleriyle mücadele politikalarının hangi gelirleri hedeflemesi gerektiğine karar verilmesinde yardımcı olabilir. Özellikle makroiktisadi politikaların gelir dağılımı üzerine yaptığı etki fonksiyonel gelir kalemleri üzerinde meydana getirdiği etkilerden kaynaklanmakta ve etkilerin yönünü ve boyutunu tahmin etmek eşitsizliklerle mücadelede önem kazanmaktadır. Bu maksatla TÜİK Hanehalkı Bütçe Anketleri'nde mevcut olan gelir grupları dikkate alınmıştır. Bu gelir grupları sırasıyla aşağıdaki gibidir.

- Ücret gelirleri
- Tarımsal müteşebbis gelirleri
- Müteşebbis gelirleri

- Faiz gelirleri
- Transfer ödemeleri
- Emeklilik geliri

Her bir gelir grubunun eşitsizlik üzerine yaptığı katkının büyüklüğü ve yönü Shorrocks Ayrıştırma Yöntemi ile hesaplanabilmektedir (Shorrocks, 1982)[4]. Açıkça anlaşılacağı gibi ekonomide geçerli makroiktisadi iklim bu gelirleri bir şekilde belirleyecektir.

Şekil 7.13'te hesaplanan etkiler dört farklı dönem için sergilenmektedir. Dönemlerin bu şekilde ayrıştırılması ekonomiye hâkim olan ve birbirinden farklı makroiktisadi iklimi temsil eden dönemlerdir. Örneğin 2002-2007 dönemi ekonomide IMF ile yürütülen stand-by anlaşmasının geçerli olduğu ve bu nedenle temel fiyatlarda istikrarın sağlandığı, ülkenin makro dengelerinin temin edildiği, yüksek ekonomik büyümeye verimlilik artışlarının önemli katkı yaptığı (bu kitapta Bölüm 2 ve 3) dönemdir. 2008-2009, kaynağı Amerikan ekonomisi olan mali krizin tüm dünyayla birlikte Türkiye'yi de etkisi altına aldığı dönemdir. Ardından gelen 2009-2013 yılları arasındaki dönem ise, Türkiye'de yüksek büyüme dönemidir. Aynı zamanda bu dönemin sonu, ABD Merkez Bankası Fed'in parasal duruşundaki değişimin ilk sinyallerini verdiği yıldır. Son dönem ise 2015-2018 yılları arasını kapsamaktadır. Bu dönemde siyasi ve iktisadi istikrarsızlıklarla birlikte ekonominin arka arkaya ciddi kur şoklarına maruz kaldığı, makroiktisadi istikrarın da büyük ölçüde bozulduğu dönemdir. Amacımız makroiktisadi çevrede meydana gelen bu değişimlerin hanehalklarının fonksiyonel gelir kaynaklarına yaptığı etki kanalıyla nasıl bir gelir dağılımı doğurduğunun incelenmesidir.

Şekil 7.13'te, 2002-2007 dönemi olarak tasnif edilen dönem aynı zamanda AKP iktidarının ilk dönemini kapamaktadır. Bu dönem gelir eşitsizliğinin azaldığı bir dönemdir (**Şekil 7.12**). Görüldüğü gibi tüm hanehalklarının gelir kaynakları, gelir dağılımını iyileştirici bir etki yaratmıştır. Bunlar arasında faiz gelirlerinin etkisi çarpıcı şekilde en yüksek düzeyde gerçekleşmiş olandır. Özellikle enflasyon ve faizlerdeki düşüş, daha önceki dönemle gelir adaletsizliğinin en önemli kaynağını teşkil eden faiz gelirlerinin hızla düşmesi bu sonucun elde edilmesine yaramıştır. Ardından müteşebbis gelirlerinin iyileştirici etkisi de dikkat çekmektedir. Bu da aslında beklenen bir gelişmedir. Yine makroiktisadi istikrar, düşük faiz, istikrarlı kur ve düşük enflasyon ekonomide kârlılığı yüksek bir ortam yaratırken, özellikle daha önceki dönemlerde eşitsizlik kaynağı olan küçük işletmelerin böyle elverişli iklimde gelirlerini artırarak büyüklerle aralarındaki eşitsizlikleri azaltabildikleri anlaşılmaktadır. Bu dönemde TL'nin reel olarak değer kazanmasının müteşebbis gelirlerinin artışın-

4 Shorrocks ayrıştırma yöntemi, değişkenlik katsayısı olarak bilinen gelir eşitsizliği ölçütünün gelirin kaynaklarına göre ayrıştırılması tekniğine dayanmaktadır. Bu ayrıştırma sonuçları, her biri toplam gelir eşitsizliğini farklı gelir kaynaklarına ayrıştırmak için kullanılan üç bilgi setini açığa çıkarmaktadır. Birincisi, veri setindeki her bir fonksiyonel gelirin toplam içindeki payına ilişkin verilerdir. İkincisi, her bir fonksiyonel gelir grubunun genel eşitsizliğe orantılı katkısıdır. Son olarak, göreli eşitsizlik ölçüleri, gelir gruplarının paylarına orantılı katkısının bir oranı olarak hesaplanarak açıklanmaktadır. Buna ek olarak, Shorrocks ayrıştırmasından türetilen her bir gelir grubunun eşitsizlik ölçüsünün, yalnızca belirli bir zaman alanındaki diğer gelir gruplarının eşitsizlik ölçüleriyle karşılaştırılabilecek şekilde statik bir ölçü olduğunu hatırlatmakta fayda vardır.

da önemli bir rol oynadığı düşünülebilir. Bu dönemde ücret gelirlerinde yaşanan iyileşmelerin de eşitsizlik üzerinde eşitsizliği düzeltici yönde etki yarattığı görülüyor. Ancak bu etkinin diğer gelir kalemlerine göre daha sınırlı düzeyde kaldığı anlaşılmaktadır.

Kamu politikalarının oluşturulmasında önemli bir husus da transfer gelirleri gibi otonom özelliği haiz harcama kalemlerinin gelir dağılımı üzerine yaptıkları etkilerdir. Ülkemizde farklı farklı başlıklar altında verilen bu transfer gelirlerinin birçok gelir gruplarının gelirleri üzerine etkileri vardır. Bunun yanında yaygınlığı sebebiyle emeklilik gelirleri dikkate değer bir diğer otonom nitelikte transfer geliridir.

Şekil 7.13'e göre 2002-2007 ve 2015-2018 dönemleri hariç tüm dönemlerde transfer ve emeklilik gelirlerinin gelir dağılımı eşitsizliklerini düzeltici etkisi mevcut. En son dönemde ise, sınırlı miktarda da olsa bu etkinin dağılımı bozucu bir etki yaptığı anlaşılmaktadır. Bunda büyük ölçüde yapılan transfer ödemelerinin dağıtımında siyasallaşmanın etkisi bulunduğunu söylemek mümkün (Selim, Günçavdı ve Bayar, 2014).

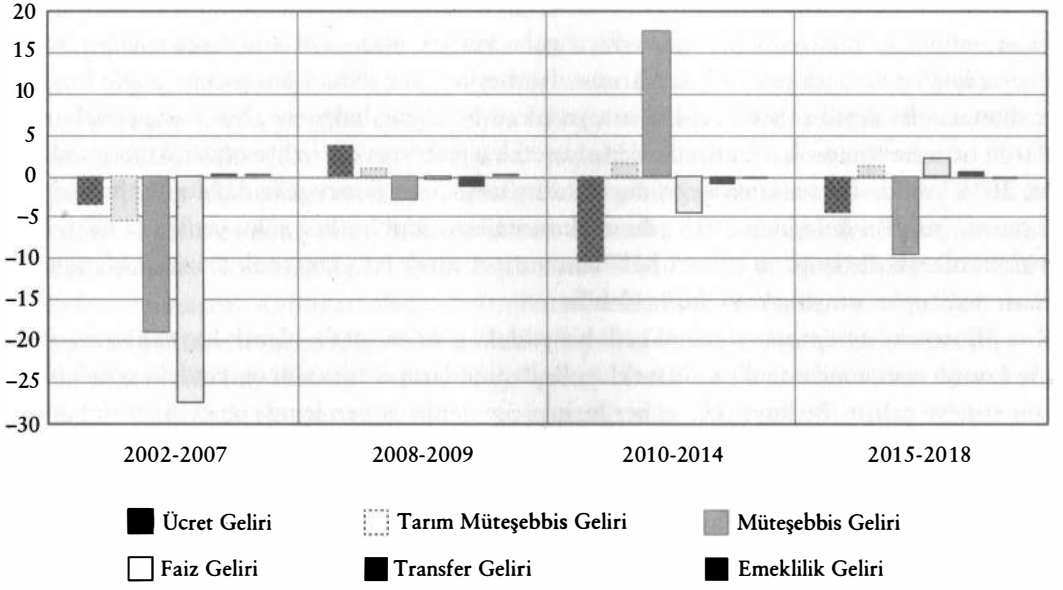
Gelir eşitsizliğinin arttığı 2008-2009 kriz döneminde müteşebbis gelirleri dışında tüm gelir kaynaklarının eşitsizlik üzerinde artırıcı yönde etkisi olmuştur. Sadece müteşebbis gelirlerinin düzeltici yönde etkisi ortaya çıkmıştır. Bunun ana nedeni bu krizin muhtemelen çok daha büyük ve dışarıyla bağlantısı olan müteşebbisler üzerinde daha etkili olmasıdır. Yükselen faizlerle birlikte kurlarda artan oynaklık ve sınırlı düzeyde de olsa düşen talep, müteşebbis gelirlerindeki azalmanın kaynaklarını oluşturmaktadır.

Krizi izleyen 2010-2014 yılları ekonomik büyümenin büyük dış kaynak girişleri sayesinde yüksek seyrettiği bir dönemdir. Bu dönemde gelir eşitsizliği ise yatay bir seyir izlemiştir (**Şekil 7.12**). Gini katsayısında dikkate değer bir değişim olmaması aslında bu dönemde gelir gruplarının zıt yönlerde katkı yapmasının sonucudur. Nitekim bu dönemde artan ücret ve faiz gelirleri eşitsizliği azaltıcı eki yaratırken, müteşebbis gelirlerinin ciddi oranda eşitsizlik yarattığı anlaşılmaktadır. Bu da ilgili dönemde elde edilen büyümenin özellikle müteşebbis gelirleri üzerinde eşitsizliği körüklediği ve bu yolla ülke düzeyindeki eşitsizliğe kaynaklık ettiği anlaşılmaktadır.

2015-2018 yılları arasındaki son dönem ekonominin iktisadi istikrarsızlığa girdiği bir dönemdir. Özellikle 2018 seçimleri sebebiyle atan asgari ücretin de etkisiyle ücret gelirlerinin eşitsizlikleri düzeltici etki oluşturduğu görülmektedir. Buna ek olarak müteşebbis gelirlerinin de eşitsizliklere aynı yönde etkide bulunmuş olduğu anlaşılmaktadır.

Türkiye ekonomisinde son yıllarda görülen yapısal dönüşümü hizmet-ticaret-inşaat gibi, dış-ticarete-konu-olmayan iktisadi faaliyetlerin ekonomideki göreli paylarının artması olarak ele aldık. Kuznets hipotezine göre, bu dönüşümün tarım gibi daha geleneksel sektörlerden, sanayiye doğru olması beklenir. Buna göre sanayinin ekonomideki payı arttıkça, gelir dağılımının iyiye gideceği öngörülür. Ancak son yıllarda gelişmekte olan ülkelerde baş gösteren sanayisizleşme eğilimi sebebiyle, geleneksel kesimlerden sanayi yerine hizmet gibi dış-ticarete-konu-olmayan iktisadi faaliyetlere yöneliş baş göstermiştir. Ancak bu tarz bir dönüşümün gelir dağılımı etkilerini önceden öngörebilmek ampirik araştırmayla mümkündür. Bu amaçla her bir yıl için gelir dağılı-

Şekil 7.13
Farklı Gelir Kaynaklarının Eşitsizliğe Katkıları (Göreli Eşitsizlik Göstergesi)



Kaynak: Yazarların hesaplamaları HBA, 2002-2018

mındaki değişime katkıda bulunan etmenlerin yaptıkları katkılar ayrı ayrı hesaplanabilir. Örneğin farklı gelir gruplarının yaptıkları katkılar bu etmenlerden biri olarak düşünülebilir ve toplam geliri, kaynaklık eden üç temel gelir grubuna göre ayrıştırmak mümkündür. Bunlar sırasıyla:

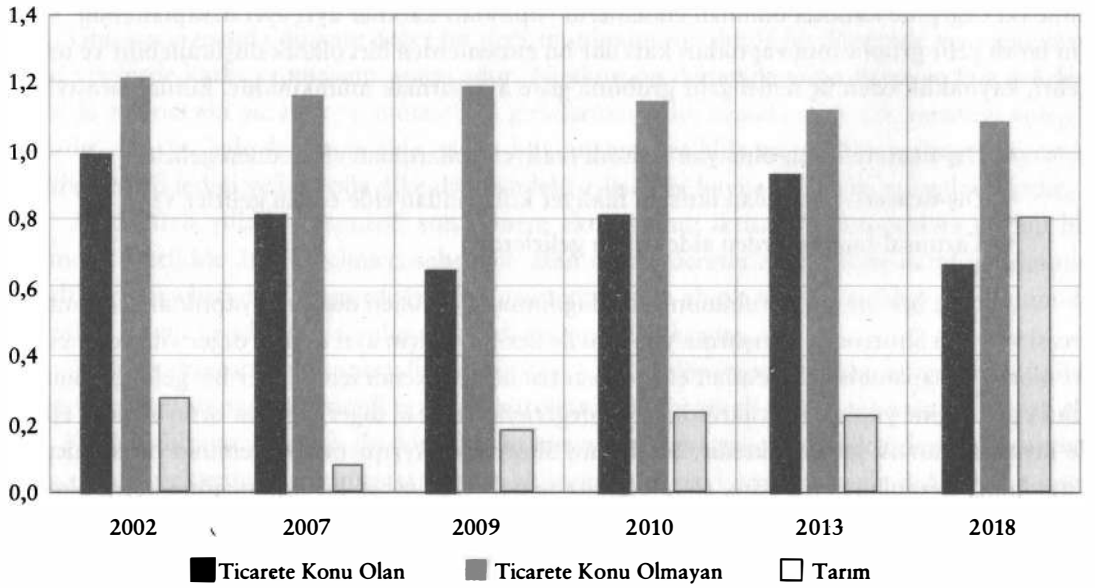
- Dış-ticarete-konu-olmayan iktisadi faaliyet kollarından elde edilen gelirler
- Dış-ticarete-konu-olan iktisadi faaliyet kollarından elde edilen gelirler ve
- Tarımsal faaliyetlerden elde edilen gelirlerdir.

Ayrıca, her bir gelir grubunun gelir dağılımında görünen değişime yaptıkları katkının derecesi ve yönü Shorrocks Ayrıştırma yöntemi ile her bir yıl için ayrı ayrı ve diğer yıllardan bağımsız olarak hesaplanabilir. Buradan elde edilen sonuçların kendi içinde, her bir gelir grubunun o yılın eşitsizliğine yaptığı katkıları itibariyle değerlendirilmesi, diğer yıllarda ortaya çıkan etkileri ile kıyaslanmaması gerekmektedir. Bu durum Shorrocks Ayrıştırma yönteminin bir sonucudur. Yaptığımız hesaplamalara göre, ele aldığımız temel yılların her birinde ticarete-konu-olmayan iktisadi faaliyetlere dayanarak elde edilen gelirlerin ülkedeki gelir eşitsizliğine en fazla etkiyi yaptığı görülmektedir. **Dolayısıyla Kuznets hipotezine ek olarak, Türkiye ekonomisinde ticarete-konu-olmayan faaliyetlerin ağırlığının artması şeklinde meydana gelen bir yapısal dönüşümün gelir dağılımını bozucu bir etki ortaya koymuş olması kaçınılmazdır.** Diğer gelir kollarının yap-

tıkları etkiler gelir dağılımını "bozucu" olsa da, hizmet-ticaret-inşaat gibi faaliyetlere yönelmiş olan bir ekonomide bu faaliyetlerden elde edilecek gelirlerin dağılımı bozucu etkisinin en yüksek olması beklenilebilir bir durumdur. Her ne kadar ortalama gelir düzeyi bakımından dış-ticarete-konu-olmayan faaliyetlerden elde edilen gelir yüksek olsa da, bu faaliyetlerin heterojenliği ve buna bağlı grup için gelir dağılımlarının diğerlerine göre daha kötü olması böyle bir sonucu kaçınılmaz kılmaktadır. **Şekil 7.14**'te ortaya çıkan bir ilginç bulgu ise, biri hariç ele alınan tüm yıllarda ticarete-konu-olan faaliyetlerden elde edilen gelirlerin eşitsizliğe etkisi ikinci sırada gelirken, 2018 yılında bu sıralama değişmiş ve tarımsal gelirler ikinci gelir dağılımını bozucu etkiyi oluşturmuştur. Bu değişimin 2018 yılının ekonominin ciddi bir kur şoku yediği ve nispi fiyatların ciddi olarak değiştiği ve etkileri hâlâ süren uzun süreli bir ekonomik krizin başladığı bir yıl olması nedeniyle ortaya çıktığı düşünülebilir.

Shorrocks ayrıştırma yöntemi belli bir yıldaki gelirleri statik olarak kaynaklarına ayırmaya ve bunun sonucunda o yıl içinde farklı gelir kaynaklarının eşitsizlik üzerindeki göreli önemini tespit etmeye çalışır. Bu kaynakların her birinin öneminin zaman içinde nasıl bir evrim gösterdiğini görmemize imkân sağlamaz. Statik olarak her yıl için eşitsizliğin gelir kaynaklarına ayrıştırılabilmesi mümkün; ama bunların dinamik bir şekilde zamansal olarak gösterdiği değişimlerini göstermez. Ayrıştırmaya zamansal boyutu da dâhil eden ve makroiktisadi çevredeki değişimlere

Şekil 7.14
Gelir Gruplarının Eşitsizliğe olan Göreli Katkıları – Shorrocks Ayrıştırma Yöntemi



Kaynak: Yazarların hesaplamaları HBA, 2002-2018

tepki olarak eşitsizliğin kaynaklarındaki farklılaşmaları Jenkins Ayrıştırma yöntemi ile görebilmekteyiz (Jenkins, 1995).

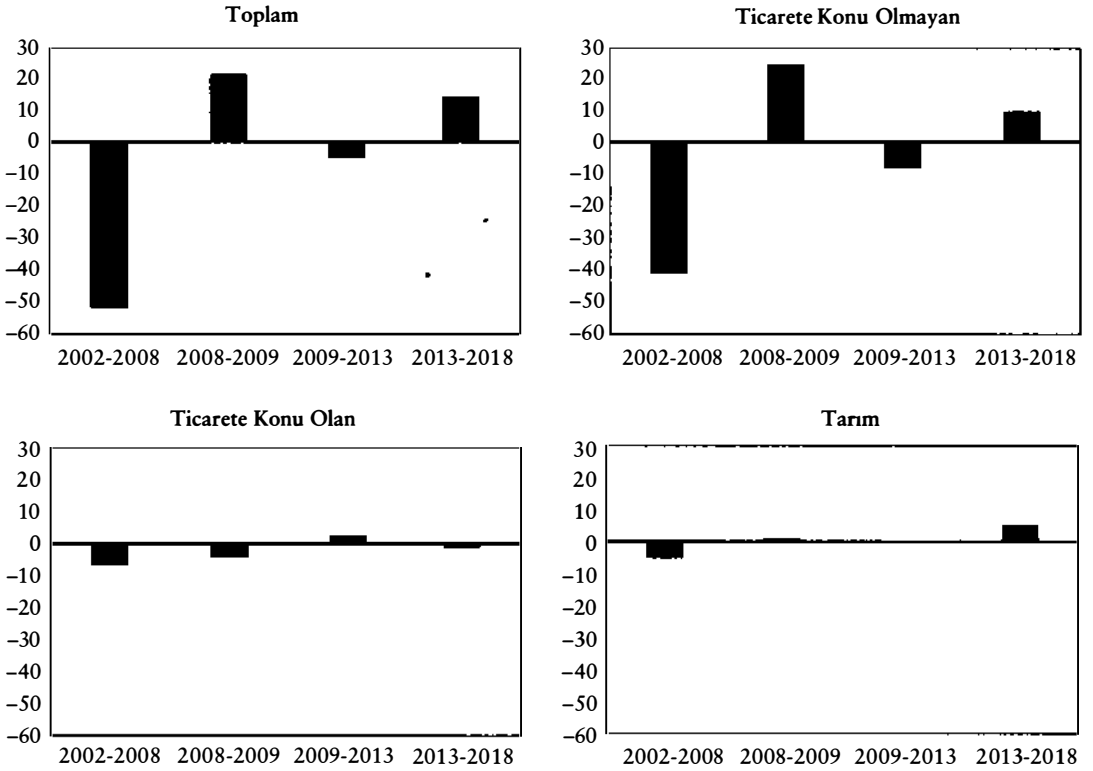
Elimizdeki mevcut veriler kullanılarak, daha önce ekonomide makroiktisadi çevrede anlamlı değişimleri ifade eden dönemler zarfında farklı gelir kaynaklarının eşitsizlik düzeyindeki "değişime" yaptığı katkılar **Şekil 7.15**'te gösterilmektedir. Bu kez Shorrocks'ta olduğu gibi farklı gelir kaynaklarının o yıla ait gelir eşitsizliğinin "düzeyine" yaptığı katkı değil, aksine belli bir dönem zarfında eşitsizlik düzeyindeki "değişime" yaptıkları katkı hesaplanmaktadır.

Şekil 7.15'te elde edilen sonuçlar dört farklı alt şekille gösterilmektedir. Bunlardan biri (Toplam) genel gelir dağılımı düzeyinde ele alınan dönemler zarfında görülen değişim oranlarını göstermektedir. Görüldüğü gibi, gelir dağılımındaki en büyük iyileşme düzeyi 2002-2008 döneminde yaşanmıştır. Ardından oluşan kriz dönemindeki artışa karşılık, bu kriz döneminden sonra yaşanan büyüme döneminde de elde edilen iyileşme çok sınırlı düzeyde kalmıştır. **Diğer bir deyişle bu dönemdeki büyümenin "kapsayıcılığı" göreli olarak düşük olmuştur.** Son dönem olan istikrarsızlık döneminde ise eşitsizliklerde artış yaşandığı anlaşılmaktadır.

Şekil 7.15'teki ikinci alt şekilde dış-ticarete-konu-olmayan faaliyet kollarından elde edilen gelirlerin ülke genelindeki eşitsizlikteki değişime katkısı gösterilmektedir. Ekonominin stand-by döneminde olduğu ve kapsamlı ekonomik reformların yapıldığı 2002-2008 döneminde eşitsizliklerdeki iyileşmeye en büyük katkıyı dış-ticarete-konu-olmayan faaliyet kollarındaki gelirlerin yaptığı anlaşılmaktadır. Bu katkının düzeyi diğer iki gelir grubunun yaptığı katkıyla karşılaştırılamayacak kadar yüksektir. Yine bu dönemin ardından gelen kriz sürecinde dış-ticarete-konu-olmayan hizmet-ticaret-inşaat gibi faaliyet kollarının ekonomik krizden daha çok etkilendiği ve bu sebeple gelir eşitsizliklerini artırıcı bir etkide bulundukları anlaşılmıştır. Bu sektörün son derecede heterojen olması ve böyle kriz dönemlerinde küçük ve hatta orta ölçekli birçok müteşebbisin daha fazla etkilenmeleri, bu faaliyete konu içindeki eşitsizliklerin artmasına ve bu nedenle de genel eşitsizliğe daha büyük etkide bulunmasına yol açmaktadır. İlginçtir, 2009-2013 yılları arasındaki büyüme döneminde de bu faaliyetlerde meydana gelen iyileşme ve gelir artışları genel eşitsizlikte azalmaya yol açan önemli bir unsur olmuştur. 2013 sonrası oluşan düşük büyüme ve istikrarsızlık döneminde ise hizmet-ticaret-inşaat gibi faaliyetlerin olumsuz etkilenmesi genel eşitsizlik üzerine kötüleştirici yönde etkiye neden olmuştur.

Şekil 7.15'te yer alan diğer gelir kalemleri ise dış-ticarete-konu-olan faaliyetler ile tarımsal faaliyetlerden elde edilen gelirlerdir. Bu her iki gelir grubunun ekonomi genelindeki eşitsizliğe iyileştirici etkisi olmakla birlikte, ilk dönemde sınırlı düzeyde, izleyen dönemlerdeki etkileri ise çok daha düşük düzeylerde gerçekleşmiştir. Buradan da anlaşılıyor ki, Türkiye ekonomisinde gelir dağılımı üzerine etki eden en önemli gelir kalemi ticarete-konu-olmayan iktisadi kollarda elde edilen gelirlerdir. Diğer gelir gruplarının etkileri ise bu dönemlerde son derecede sınırlı düzeyde kalmıştır. İktidarların uyguladıkları politikalar neticesinde meydana gelen olumlu veya olumsuz makroiktisadi çevrenin de en fazla bu faaliyet kolları üzerinden gelir dağılımını etkilediği anlaşılmaktadır.

Şekil 7.15
Gelir Kaynaklarının Eşitsizlik düzeyindeki "Değişime" Yaptığı Katkılar – Jenkins Ayrıştırma Yöntemi



Kaynak: Yazarların hesaplamaları HBA, 2002-2018

Bu sektördeki gelirlerin heterojenliği ve birbirinden farklı birçok faaliyeti içermesi, ayrıca ekonominin en büyük kısmını oluşturması nedeniyle ticarete-konu-olmayan iktisadi faaliyetler ekonomideki gelir eşitsizliği sorunuyla mücadelede önemli bir yer teşkil etmelidir. Yapısal dönüşümün özellikle sanayiyi atlayarak doğrudan hizmet-ticaret-inşaat gibi ticarete-konu-olmayan faaliyetlere yönelik gerçekleşmesinin gelir dağılımı bakımından etkilerinin nasıl oluşacağı daha çok bu dönüşüm sürecinin nasıl bir makroiktisadi çevrede gerçekleşeceğine bağlıdır. Kuznets'in bu konudaki öngörüleri makroiktisadi çevrenin önemini göz ardı etmektedir. **Türkiye'de 2002-2008 dönemindeki gibi uygun makroiktisadi şartlar temin edilirse, yapısal dönüşümün ticarete-konu-olmayan faaliyetlere yönelik gerçekleşmesi, deterministik manada gelir dağılımından kötüleşme yaratması gerekmez. Aksine uygun nispi fiyat yapısı doğuracak makroiktisadi politikalarla gelir dağılımını iyileştirici etkiler elde edilebilir.**

SONSÖZ

Dünya ekonomisi bir dönüşüm içinde. Gelişmekte olan ülkeler ise çok daha zor koşulları olan bu dönüşüm sürecini iyi yönetmek zorunda. Ama bunda ülkenin kendine has ekonomik ve siyasi koşulları etkili olmakta, dönüşümün idaresini zorlaştırmaktadır.

Türkiye'nin yapısal dönüşüm problemi yeni bir konu değil. Ülkenin ve dünyanın farklı kurumsal özelliklere sahip olduğu 1950'li yıllardan itibaren devam etmektedir. Başlangıçta niyet, ülkenin sanayileşerek refaha ulaşması yönündeydi. Ancak sanayileşmenin günümüzde ortaya koyduğu ek koşullar nedeniyle, dönüşümün yönü hizmet, ticaret ve inşaat sektörleri üzerinden üretim yapısını inşa etmeye evrildi. Bu dönüşüm süreci, hem dünya ekonomisinin kurumsal yapısındaki değişim, hem de teknolojik gelişmeler sebebiyle, 2000'li yıllarda hızlandı. Özellikle Türkiye ekonomisine ait siyasi ve iktisadi birtakım faktörler de buna katkıda bulundu.

Türkiye ekonomisinde gözle görülür bir şekilde hizmet, ticaret ve inşaat sektörlerinden oluşan dış-ticarete-konu-olmayan iktisadi faaliyetlerin ağırlığı arttı. Ülkedeki nispi fiyatların bu sektörler lehine bir şekilde dönüşmesi, beraberinde uluslararası mali kaynaklara erişim kolaylığı, bu dönüşümün sanayiden (dış-ticarete-konu-olan faaliyetlerden) uzaklaşmasına yol açtı. **Ekonomide refaha erişimin kaynağı büyük ölçüde dış-ticarete-konu-olmayan iş kollarında üretilen gelirler oldu.**

Geride bıraktığımız 20 yıl boyunca yapısal dönüşüm, daha önceden hayal ettiğimiz şekilde olmasa da gerçekleşmiş ve ekonomideki toplam katma değer ve istihdamın ana kaynağı dış-ticarete-konu-olmayan iş kolları olmuştur. Bu, başlangıçta planlanan bir durum olmasa da, eldeki şartların diretmesi neticesinde hız kazandı. Ardından çevresel şartlar çok daha elverişli hale gelince, ekonomik ve siyasi karar alıcılar bu duruma çok kolay uyum göstermesini bildiler. Aslında yapılan bu sektörel tercih aynı zamanda bir siyasi tercihti.

Bu tarz bir dönüşüm yönünde ortaya konulan tercihin bir önemli nedeni ise kırsal refahın insanların bulundukları yerlerde artırılamamasıydı. Bu nüfusun kentlere gelmesi ve kentlerde organize edecekleri iktisadi faaliyetler üzerinden arzu ettikleri refahı üretmelerinin önü açılmalıydı. Bu aynı zamanda iktidarın "siyasi rıza" üretebilme yollarından biri haline geldi. **Neticede teorik olarak beklenilen kırsal dönüşüm sanayiye yönelerek değil, ama hizmet-ticaret-inşaat gibi göreli olarak çok daha kolay iktisadi faaliyetlere yönelmenin önünü açtı.**

Bu dönüşümün Türkiye ekonomisinin çok uzun yıllardır mağdur olduğu gelir eşitsizliği üzerine yaptığı etki ise bu bölümdeki merak konumuz olmuştur. Gördük ki, 2002-2008 yılları arasında gelir dağılımında çok hızlı iyileşmeler yaşanmış ve bu iyileşmede ticarete-konu-olmayan iktisadi faaliyetlerden elde edilen gelirlerin payı göreli olarak yüksek olmuştur. İzleyen yıllarda ise ekonomi gelir dağılımında iyileşme yönünde aynı performansı gösterememiştir. Kontrol edilmesi güç çevresel koşullar ile ekonominin büyümek için gereksinim duyduğu mali kaynakların azalması bu performansı belirlemekte etkili olmuştur. Zira kaynak üretmekten ziyade var olan döviz kaynaklarını tüketmeye dayanan dış-ticarete-konu-olmayan iktisadi faaliyetlerin arzu

edildiği şekilde gelişmesi ve mevcut dağılımı bozmadan, gelir eşitsizliğini daha da iyileştirecek düzeyde büyüyebilmesi artık eskisi kadar kolay değildir.

Teorik olarak kalkınma iktisadında Kuznets hipotezi olarak bilinen, beklentilerle uyumlu olmayan Türkiye'deki yapısal dönüşüm, sanayiyi by-pass ederek, doğrudan hizmet-ticaret ve inşaat gibi faaliyetlere doğru evrildi. Hipotez, teorik olarak bunun gelir dağılımı etkisinin ne olacağı hususunda bir şey söylemese de, literatürde son zamanlarda yapılan çalışmalar bunu ülke bazında ampirik çalışmalarla tespit etmeye çalışmaktadır. Elde edilen sonuçlara göre dönüşümün başladığı ve sonuçlandığı sektörlerdeki ortalama gelir düzeyi, her bir grup içindeki gelir dağılımı ve nihayet bu sektörlerin ekonomideki ağırlıkları gelir dağılımı üzerindeki etkiyi belirlemede etkili olmaktadır. Bunlar dışındaki faktörler ise dışsal olarak kabul edilip dikkate alınmamıştır.

Bu bölümde farklı gelir gruplarının genel gelir dağılımına yaptıkları etkiler hesaplanıp karşılaştırıldığında dönüşümün yapıldığı sektörel gelişmelerin gelir dağılımı üzerinde iyileştirici yönde etkilerinin olması uygun makroiktisadi ortamın varlığına bağlıdır. Teorinin bugüne kadar dikkate almadığı ve/veya dışsal olarak kabul ettiği makroiktisadi çevre ve bunun neticesinde oluşan nispi fiyat yapısı, ortaya çıkacak gelir dağılımı etkisini belirlemektedir. Bu bakımdan 2002-2008 arasında oluşan düşük faiz, düşük enflasyon ve istikrarlı kur olarak tanımlanabilecek dönemde, en fazla hizmet-ticaret-inşaat sektörleri lehine olacak bir nispi fiyat yapısının oluşması ve bunun gelir dağılımında iyileştirici bir etkiye yol açması tesadüfi değildir. Zira aynı makroiktisadi çevre içinde gerek ticarete-konu-olan iş kollarındaki, gerekse tarımdan elde edilen gelirlerin aynı düzeyde etkileri yoktur.

Bu sonuç aynı zamanda bize Türkiye ekonomisinin ciddi bir açmaza doğru yol aldığının da işaretini vermektedir. Bugün döviz cinsinden ciddi kaynak sıkıntısı çeken bir ekonomide, eskiden olduğu gibi dışarıdan borçlanarak büyümeyi sürdürme imkânı yoktur. Uzun bir dönem boyunca da olması mümkün görünmemektedir. Böyle bir dönemde eskisi gibi hizmet-ticaret-inşaat gibi iktisadi faaliyetlerin gelişimi kolay olmayacak, aksine sanayinin gelişimi için kaynak ayırmak gerekecektir. Sanayinin ihracat yapmasını temin edecek nispi fiyat politikalarının uygulanması ise zaruri hale gelecektir. Ancak bu tarz nispi fiyat politikası, ticarete-konu-olmayan faaliyetlerin bırakın gelişmesini, mevcut durumunun korunmasına bile mani olabilecektir. Böyle bir durumda yine bu sektörde elde edilen gelirler olumsuz ve asimetrik etkilenerek ülkedeki gelir dağılımı üzerinde kötüleştirici bir etki yaratacaktır. Bundan kaçınmanın yegâne yolu, nispi fiyatları bu sektör lehine dönüştürmekten geçmektedir. Ancak bu yapıldığında da ülkede ekonominin ihtiyaç duyduğu döviz gelirlerinin elde edilmesi tehlikeye girecektir. Gelecekte siyasilerin karşı karşıya kalacakları en önemli açmaz, bu nispi fiyatların hangi sektör lehine sonuç verecek şekilde tespit edilmesi gerektiğidir. Siyasiler ya daha istikrarlı bir ekonomi için döviz gelirlerini artırıp gelir dağılımından taviz verecekler, ya da gelir dağılımını önemseyip ihtiyaç duyulan döviz kaynaklarını elde edemeyerek makroiktisadi istikrarsızlığa doğru yol alacaklardır.

Kaynakça

Bayar, A. A. ve Günçavdı, Ö. (2021). Economic reforms and income distribution in Turkey. *Economic Systems*, 45 (1), 1-14.

Bayar, A. A., Günçavdı Ö. ve Levent, H. (2022). Evaluating the impacts of the COVID-19 pandemic on unemployment, income distribution and poverty in Turkey. *Economic Systems*, https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2022.101046.

Baymul, Ç. ve Sen, K. (2019). Kuznets Revisited: What Do We Know About the Relationship between Structural Transformation and Inequality? *Asian Development Review* (36) 1, 136-167.

Castillo, M. ve Neto, A. M. (2016). *Premature deindustrialization in Latin America*. United Nations ECLAC, Production Development Series 205. Santiago, Chile: United Nations Publication.

Corden, W. M. ve Neary, J. P. (1982). Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy. *Economic Journal* 92 (368), 825-848.

Dasgupta, S. ve A. Singh (2006). Manufacturing, Services and Premature Deindustrialization in Developing Countries: A Kaldorian Analysis. Research Paper 2006/049. Helsinki: United Nation University-WIDER.

Jenkins, S. P. (1995). Accounting for inequality trends: decomposition analyses for the UK, 1971-86. *Economica* 62 (1), 29-63.

Kaldor, N. (1966). Marginal Productivity and the Macro-Economic Theories of Distribution: Comment on Samuelson and Modigliani. *The Review of Economic Studies* 33 (4), 309-319.

Kuznets, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. *The American Economic Review* 45 (1), 1-28.

Rowthorn, R. ve Ramaswamy, R. (1997). *Deindustrialization – Its Causes and Implications*. IMF Working Paper WP/97/42. Washington: IMF.

Rodrik, D. (2016). Premature Deindustrialization. *Journal of Economic Growth* 21 (1), 1-33.

Selim, R., Günçavdı, Ö. ve Bayar, A. A. (2014). *Türkiye'de Bireysel Gelir Dağılımı Eşitsizlikleri: Fonksiyonel Gelir Kaynakları ve Bölgesel Eşitsizlikler*. TÜSİAD-T/2014-06/554. İstanbul: TÜSİAD.

Shorrocks, A. F. (1982). Inequality Decomposition by Factor Components. *Econometrica,* 50 (1), 193-212.

8

Türkiye İşgücü Piyasasının Evrimi ve Yapısal Sorunları*

SEYFETTİN GÜRSEL, GÖKÇE UYSAL

GİRİŞ

Bir ülkenin işgücü piyasası konu edildiğinde ilk akla gelen soru işsizliğin düşük mü yoksa yüksek mi olduğudur. Türkiye işgücü piyasası işsizlik seviyesi itibariyle farklı gelişmişlik düzeylerine ve farklı işgücü piyasası özelliklerine sahip ülkelerle karşılaştırıldığında (**Tablo 8.1**) ilk göze çarpan husus Türkiye'de işsizliğin oldukça yüksek olduğudur. ILO istatistiklerine göre Türkiye işsizlik oranı COVID-19 pandemisinin küresel düzeyde ortaya çıkmasından önceki son yıl olan 2018'de, yüzde 10,9, 2020'de ise yüzde 13,1'di.

Bu oranlar Türkiye'nin, kişi başına gelir seviyeleri bakımından Türkiye'nin çok üzerinde olmayan Doğu Avrupa ülkelerinden çok daha yüksek işsizliğe sahip olduğunu açıkça göstermektedir. Gerek sosyalist geçmişleri (yüksek kadın katılım oranı) gerekse Avrupa Birliği üyesi olarak gelişmiş Batı ülkelerine büyük miktarda işgücü ihraç etmiş olmaları, bu ülkelerde görülen son derece düşük işsizliği açıklayan en önemli etkenlerdir.

Ama Türkiye aynı zamanda benzer gelişmişlik düzeyine sahip Asya ülkesi Endonezya'nın da işsizlik seviyesi bakımından çok üzerindedir. Keza Türkiye'de işsizlik, aynı gelir grubunda yer alan Latin Amerika ülkelerine kıyasla, özellikle de Şili'ye kıyasla oldukça yüksektir. 2018'de Brezilya'dan daha düşük bir işsizlik oranına sahipken 2020'de işsizlik oranı az da olsa bu ülkeninkini geçmiştir.

Tablo 8.1'de görüldüğü gibi, yüksek kişi başı gelire sahip sanayileşmiş ülkelerde işsizlik oranının düşük olması da beklenmemelidir. Nitekim İspanya ve Yunanistan'da işsizlik oranları bir hayli yüksek olup Türkiye'nin üzerindedir. İtalya'da ise Türkiye'ye yakın seviyelerdedir. Yegâne istisna Güney Afrika'dır. Bu ülkede işsizlik olağanüstü yüksektir.

Bu karşılaştırmalar dikkat çekici bir gözlemi ortaya koymaktadır: Ekonomik gelişmişliğin bir göstergesi olan kişi başına gelir düzeyi ile işsizlik seviyesi bağıntılı değildir. Benzer gelişmişlik

(*) Bu çalışmada büyük emeği geçen BETAM asistanları Hamza Mutluay ve Mehmet Cem Şahin'e içten teşekkürler.

Tablo 8.1
Seçilmiş Ülkelerde İşsizlik Oranları ve Kişi Başı GSYH, 2018 ve 2020

Ülke	İşsizlik Oranı, 2018 (%)	İşsizlik Oranı, 2020 (%)	Kişi başı GSYH, 2018 (cari fiyatlarla, $)	Kişi başı GSYH, 2020 (cari fiyatlarla, $)
Türkiye	10,9	13,1	9.453	8.538
Macaristan	3,7	4,3	16.411	15.899
Güney Kore	3,8	4,1	33.423	31.489
Polonya	3,9	3,5	15.468	15.656
Endonezya	4,4	4,1	3.894	3.870
Şili	7,2	11,5	15.888	13.232
Kolombiya	9,1	15,4	6.730	5.333
Arjantin	9,2	11,7	11.634	8.442
İtalya	10,6	9,3	34.609	31.676
Brezilya	12,3	13,7	9.151	6.797
İspanya	15,3	15,7	30.375	27.057
Yunanistan	19,3	16,9	19.766	17.676
Güney Afrika	26,9	28,7	6.373	5.091

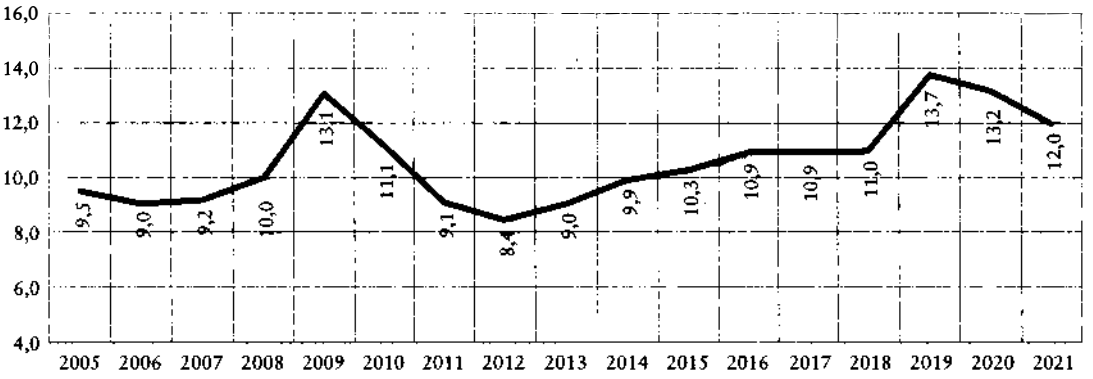
Kaynak: World Bank, ILO

seviyelerine sahip ülkelerin kiminde işsizlik çok düşük, kiminde ise çok yüksek olabilir. Bu gözlemden doğal olarak çıkartılacak önemli sonuç, ekonomik büyüme performansına bağlı olarak işsizlik seviyesi her ülkede artar ya da azalır, öte yandan ülkeler arasında işsizlik seviyelerinde görülen büyük farklılıklar, ancak ülke işgücü piyasalarının çok boyutlu özgün karakteristikleriyle açıklanabilir.

Ekonomik büyümenin seviyesi, büyümenin istihdam yaratma kapasitesi ve işgücü dinamikleri işsizlik oranlarının yönünü ve değişimin dozunu belirleyen başlıca etmenlerdir. Türkiye göreli olarak yüksek işsizliğe sahip ülkelerden biri olmakla birlikte, bir yandan son derece oynak büyüme oranlarının varlığı diğer yandan büyümenin istihdam yaratma kapasitesinde ve işgücü dinamiklerinde görülen büyük çaplı değişimler nedeniyle aynı zamanda işsizlik oranlarının da oldukça değişken olduğu bir ülkedir. Nitekim **Şekil 8.1**'de görüldüğü gibi, 2005-2021 döneminde işsizlik oranı yüzde 8,4 (2012) ile yüzde 13,7 (2019) arasında büyük oynaklık sergilemiştir.

Bu çerçevede ilk olarak Türkiye'de son 16 yılda işsizlik oranlarında meydana gelen değişimler, ekonomik büyüme oranında, istihdam yaratma kapasitesinde ve işgücü arzında yaşanan büyük

Şekil 8.1
Yıllık İşsizlik Oranları, 2005-2021*(%)



Kaynak: TÜİK, HİA

* Bu bölümün yazıldığı sırada HİA (Hanehalkı İşgücü Anketi) 2021 yıllık istatistikleri açıklanmamış olduğundan 2021 çeyrek işsizlik oranları ortalaması alınmıştır.

değişimlerin sonucu ortaya çıkan işsizlik döngüleri ele alınacaktır. 2020 yılının Mart ayından itibaren Türkiye ekonomisini şiddetle sarsmaya başlayan COVID-19 pandemisinin işgücü piyasasında yarattığı sıra dışı etkiler özellikle mercek altına alınmaktadır. İşsizlik döngülerinin oluşmasında kadınların işgücü piyasasındaki sürekli değişkenlik gösteren konumları önemli bir role sahiptir. Bu bakımdan incelenen dönemde kadınların işgücüne katılımlarında ortaya çıkan çarpıcı gelişmelere ve kadın işsizliğinde gözlemlenen büyük eşitsizliklerin analizine ayrı bir bölüm ayrılmıştır. Son olarak, istihdamın sektörlere dağılımında meydana gelen değişimler, kayıt dışılığın boyutları ve pandeminin etkisiyle ortaya çıkan asimetrik gelişmeler ele alınmakta, işgücünün eğitim bileşiminin zaman içindeki seyri, genç işsizlik ve bölgesel eşitsizlikler gibi Türkiye işgücü piyasasına özgü başlıca yapısal sorunlar analiz edilmektedir.

EKONOMİK BÜYÜME VE İŞSİZLİK DÖNGÜLERİ: 2005-2021

2005-2021 döneminde çeyrekler itibariyle işgücüne katılım, istihdam ve işsizlik oranlarının seyrinde ilk göze çarpan özellik, büyük çaplı dalgalanmaların varlığıdır (**Şekil 8.2**). Bu dönemde en düşük işsizlik oranı yüzde 8,2 (2012 Ç1 ve Ç2), en yüksek işsizlik oranı ise yüzde 14,0 (2019 Ç3) olmuştur.[1] **Şekil 8.2**'de izlendiği gibi işsizlik oranında bu iki uç seviye arasında kimi zaman ılımlı kimi zaman şiddetli dalgalanmalar mevcuttur.

1 2005-2021 dönemi, toplam istihdam, tarım dışı istihdam, toplam işsiz, toplam işgücü ve işsizlik oranı istatistikleri tablosu uzunluğu nedeniyle bölümde yer almamaktadır. seyfettin.gursel@eas.bau.edu.tr adresinden istenebilir.

İşsizlik oranındaki[2] değişimlerin önde gelen belirleyicisi, istihdamda meydana gelen değişimlerdir. Bu değişimler de gelişmekte olan ülkelerde önemli ölçüde ekonomik büyümenin seviyesine bağlıdır. İstihdam büyümeye bağlı olarak hızlı ya da yavaş artar. Bu artışa bağlı olarak da işsiz sayısı (iş arayanların sayısı) hızlı ya da yavaş artar. Ekonominin daraldığı, diğer ifadeyle büyümenin negatif olduğu zamanlarda ise istihdamda büyük çapta düşüşler yaşanır ve işsiz sayısında büyük çapta artışlar ortaya çıkar. İşsizlik oranında da haliyle ani ve şiddetli yükselişler görülür.

Bu basit ekonomik büyüme-işsizlik mekanizması işgücü iktisadının "abece"si sayılır. Ancak bu basit mekanizma işsizlik oranında ortaya çıkan değişimleri, özellikle Türkiye işgücü piyasasında açıklamakta yetersizdir. Çeşitli nedenlerle işgücü piyasası dinamikleri Türkiye'de oldukça karmaşıktır. Bu nedenlerin başlıcalarını şöyle sıralayabiliriz: 1) Türkiye çalışabilir nüfusun (15 yaş ve üzeri nüfus) halen artışta olduğu bir ülkedir. Dolayısıyla her yıl iş arayan (işsiz) sayısında ekonomik konjonktürden bağımsız olarak yapısal bir artış söz konusudur. 2) Tanımı icabı istihdam ve işsizlerin toplamından oluşan işgücüne çalışabilir nüfusun katılımı, özellikle düşük eğitimli kadınlarda oldukça zayıftır. Dolayısıyla eğitimli genç kadın sayısındaki artışa ve eğitimsiz ev kadınları arasında çalışma iştahına bağlı olarak işgücü, ekonomik konjonktürden bağımsız olarak artış eğilimindedir. 3) Ekonomik büyümenin istihdam yaratma kapasitesinin bazı dönemlerde düşük, bazı dönemlerde yüksek olduğu gözlemlenmektedir. Dolayısıyla ekonomik büyüme oranı ile istihdam arasında nispeten istikrarlı bir ilişki namevcuttur. 4) Ekonomik büyümenin seviyesi inaktif nüfustan işgücüne girişler ya da çıkışlar üzerinde etkili olabilmektedir. Yüksek büyümenin yarattığı yüksek emek talebi işgücüne girişleri teşvik ederken, düşük büyümenin ya da ekonomik daralmanın yarattığı işsizlik artışı işgücüne yeni girişleri caydırdığı gibi çıkışları da teşvik edebilir; tıpkı pandemi yılı 2020'de olduğu gibi.

Bu koşullarda 2005-2021 döneminde işsizlik oranlarında görülen büyük dalgalanmalar sadece ekonomik büyümede ortaya çıkan büyük iniş çıkışlarla açıklanamaz. İşsizlikte görülen çarpıcı, bazen de aykırı değişimleri açıklamak için yukarıda özetlenmeye çalışılan Türkiye işgücü piyasasına özgü karmaşık dinamiklerin dikkate alınması elzemdir. Bu yaklaşımla 2005-2021 döneminin asgari ölçüde bütünlük gösteren alt dönemlerinde işsizliğin gelişimini sırasıyla irdelemek istiyoruz.

2005-2007: Verimliliğe Dayalı Yüksek Büyüme ve Durağan İşsizlik

İşsizlik oranı 2005'ten 2008'in ikinci çeyreğine kadar yüzde 9 civarında, Türkiye için nispeten düşük, evrensel standartlara göre ise nispeten yüksek bir düzeyde seyretmiştir. Türkiye'de işsizliğin pek çok Avrupa, Latin Amerika ve Doğu Asya ülkesine kıyasla yüksek olmasının bir dizi yapısal nedeni vardır ve bu nedenlere aşağıda değinilecektir. Ekonomik büyüme performansına ve istihdamın seyrine odaklanıldığında dikkat çeken özellikler şöyle özetlenebilir: GSYH 2004-2007

2 İşsizlik oranı işsiz sayısı / istihdam + işsiz sayısı şeklinde tanımlanır. İstihdam + işsiz sayısı (iş arayanlar) işgücünü oluşturur. Dolayısıyla işsizlik oranı, işsiz sayısı / işgücü olarak da yazılabilir. Hanehalkı işgücü anketlerinde istihdamdaki fertler ile iş arayan fertler (işsizler) belirlenir; işgücü bu iki kitlenin toplamı olarak açıklanır.

döneminde birikimli olarak yüzde 22,3 oranında (yıllık ortalama yüzde 7) artarak oldukça güçlü bir artış sergilemiştir (**Tablo 8.3**).

Bu etkileyici büyüme performansının etkenleri Bölüm 2 ve Bölüm 3'te kapsamlı bir şekilde açıklanmaktadır. Bu etkenlerin arasında işgücü piyasasını ilgilendiren etken, toplam faktör verimliğinin (TFV) ekonomik büyümeye olağanüstü yüksek katkı yapmış olmasıdır.[3] Bu yüksek verimlilik ekonomik büyümenin istihdam yaratma kapasitesini azalttığından istihdam oranı bu dönemde yüzde 41 civarında yatay seyretmiş, ortalama toplam istihdam artışı da yüzde 2,9'da kalmıştır. Üç yılda istihdam artışı 577 binden ibarettir (**Tablo 8.2**). Büyümenin istihdam yaratma kapasitesinin göstergesi olan büyüme-istihdam esnekliği de 0,13 gibi (GSYH'de yüzde 1'lik artışa karşılık istihdamda yüzde 0,13 artış) oldukça düşük bir düzeyde kalmıştır (**Tablo 8.4**)[4]. İşsiz sayısının da bu dönemde 2 milyon civarında kalması sonucu (**Tablo 8.2**) işgücüne katılım oranı 45 civarında nispeten yatay bir seyir izlemiştir (**Şekil 8.2**).

2008-2009: Küresel Krizle Birlikte İşsizlikte Şiddetli Artış

Küresel krizin Türkiye ekonomisi üzerindeki olumsuz etkilerinin ortaya çıkmaya başladığı 2008 yılının ikinci yarısından itibaren işsizlik istihdam kayıplarının etkisiyle hızla yükselmiş ve 2009'un ikinci çeyreğinde işsizlik oranı yüzde 13,8'le zirve yapmıştır. Ekonomik büyüme cephesine bakıldığında GSYH artışının 2008 yılında önce yüzde 0,8'e gerilediği, 2009 yılında ise GSYH'nin yüzde 4,8 oranında küçüldüğü görülmektedir (**Tablo 8.3**). 2008'in ikinci çeyreğinden 2009'un ikinci çeyreğine, yani bir yıl gibi kısa bir sürede istihdam kaybı yaklaşık 400 bindir. İstihdam oranı da yüzde 40'ın altına gerilemiştir. Aynı dönemde işsiz sayısı ise 2 milyon civarından şiddetli bir artışla 3 milyonun üzerine çıkmıştır (bkz. dipnot 2). İşsiz sayısında görülen bu şiddetli artışın istihdam kayıplarının yanı sıra işgücüne girişlerin devam etmesinden de kaynaklandığı not edilmelidir.[5]

Krizlerde GSYH'de daralma olduğundan (negatif büyüme) büyüme-istihdam esnekliği kavramı diğer ifadeyle büyümenin istihdam yaratma kapasitesi kavramı anlamlı olmaktan çıkar. Ayrıca Türkiye ekonomisinde küresel krizin yarattığı daralma 2008'in ikinci yarısıyla 2009'un ilk yarısında gerçekleştiğinden büyüme ve istihdamda bu süre zarfında meydana gelen değişimler yıllık kesitlerle (2008 ve 2009) örtüşmemektedir. Yine de bu koşullarda esneklik hesabının anlamsızlığını somut olarak göstermek için **Tablo 8.4**'te bu hesaba yer verdiğimizi belirtmek isteriz.

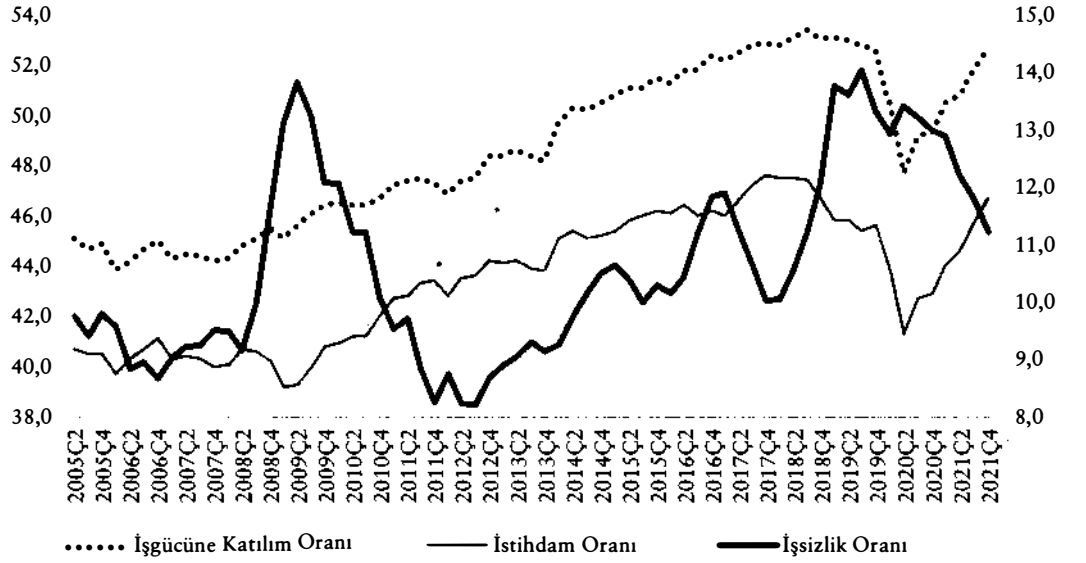
---

3 Büyüme muhasebesi analizi 2003-2007 döneminde ortalama yüzde 7'ye ulaşan büyümeye TFV katkısının 4 puan olduğunu (yüzde 57), yine aynı dönemde emek verimliğinde yılda ortalama yüzde 5,6'lık artış gerçekleştiğini ortaya koymaktadır (Bölüm 3). Bu rakamlar 1981-2021 alt dönemlerinde görülen uzak ara en yüksek verimlilik artışlarını ifade etmektedir.

4 Yüksek büyümeye rağmen düşük istihdam artışı olgusu iktisatçılar arasında "istihdam yaratmayan büyüme" tartışmalarına yol açmıştır. Bu dönemde tarım istihdamında hızlı bir düşüşün yaşandığı dikkate alınarak tarım dışı büyüme ve tarım dış istihdama odaklanıldığında büyüme-istihdam esnekliği 0,54'e ulaşmaktadır. Yüksek verimlilik artışlarının gerçekleştiği koşullarda –bu olumlu bir gelişmedir– ekonomik büyümenin bu düzeyde istihdam yaratması oldukça makul bir gelişmedir.

5 2009'da işgücü artışında görülen güçlü artışın kısmen ekonomi yazınında "ek çalışan etkisi" olarak adlandırılan etkiden kaynaklandığı not edilmelidir. İstihdam kayıplarının, dolayısıyla gelir kayıplarının yaşandığı dönemlerde işgücü piyasasında yer almayan ev kadınlarının, eşler işsiz kaldığında iş aramaya başlamaları ya da kendi hesaplarına basit işler yaratmaları olağandır. Türkiye'de 1994 ve 2001 krizlerinde bu etki gözlemlenmektedir (Başlevent, 2003).

Şekil 8.2
İşgücüne Katılım, İstihdam ve İşsizlik Oranları (2005 Ç1-2021 Ç4)



Kaynak: TÜİK, HİA

2010-2017: Yüksek Büyüme ve Yüksek İstihdama Rağmen İşsizlikte Artış

2009'un ikinci yarısından itibaren Türkiye ekonomisinde son derece güçlü bir canlanma ortaya çıkmıştır. Bu güçlü canlanmanın kaynaklarına inildiğinde birbirini tamamlayan ve besleyen üç etkenin öne çıktığı görülmektedir.

İlk etken 2008-09 krizinin 1990'lı yıllarda yaşanan "ev yapımı" krizlerin, bir başka deyişle yanlış iktisat politikalarının yol açtığı krizlerin aksine, dışardan ithal edilmiş olmasıdır. Makroekonomik göstergeler daralmanın büyük ölçüde işletmelerin ve yatırımcıların geleceğe yönelik beklentilerindeki bozulmadan kaynaklandığına işaret etmektedir.[6] İkinci etken, Federal Reserve (Fed) ve European Central Bank (ECB) tarafından izlenen aşırı gevşek para politikaları ("miktar kolaylığı") sayesinde 1930'ların Büyük Depresyonuna dönüşmeyeceğine dair kanaatin yaygınlaşmasıdır. Kısacası, yatırımcılar aşırı kötümserlikten aşırı iyimserliğe geçiş yapmışlardır

6 2008-09 krizinde beklentilerdeki bozulmanın rolü yatırımların büyük çapta azalmasında açıkça görülmektedir. İmalat sanayiinde işletmeler üretimlerini kısarken satışlarını önemli ölçüde stoklardan yapmışlardır. Ekonomik daralmanın neredeyse yarısı stokların, önemli bir kısmı da sabit yatırımların azalmasından kaynaklanmıştır. Güçlü canlanma ise önce "Büyük Resesyon" olarak adlandırılan küresel krizin, Büyük Depresyon (1930-33) türünden derin bir krize dönüşmeyeceğine dair kanaatin aşırı gevşek para politikalarının devreye girmesi sayesinde oluşması, ardından da bu politikanın yarattığı devasa uluslararası likiditeden Türkiye ekonomisinin de yararlanmasından kaynaklanmıştır. 2008-09 krizinin kapsamlı bir analizi için Bölüm 1, 3, 4 ve 5'e başvurulabilir.

Tablo 8.2
Toplam ve Tarım Dışı İstihdam ile İşsiz ve İşgücü Seviyeleri (bin kişi), 2004-2021

	İstihdam	Tarım dışı istihdam	İşsiz	İşgücü
2004*	19.632	13.918	2.385	22.016
2005	19.633	14.619	2.058	21.691
2006	19.933	15.280	1.980	21.913
2007	20.209	15.663	2.044	22.253
2008	20.604	15.983	2.295	22.899
2009	20.615	15.863	3.095	23.710
2010	21.858	16.774	2.737	24.594
2011	23.266	17.854	2.328	25.594
2012	23.937	18.636	2.204	26.141
2013	24.601	19.397	2.445	27.047
2014	25.933	20.463	2.854	28.786
2015	26.621	21.138	3.057	29.678
2016	27.205	21.900	3.330	30.535
2017	28.189	22.725	3.454	31.643
2018	28.738	23.441	3.537	32.275
2019	28.080	22.983	4.469	32.549
2020	26.812	22.096	4.061	30.873
2021	28.797	23.848	3.919	32.716

Kaynak: TÜİK, HİA
* TÜİK, HİA istatistiklerini 2005 yılından itibaren yeni bir yöntemle her ay üç aylık ortalamalar şeklinde yayımlamaya başlamıştır. 2004 ile 2005 yerileri arasında kısmen kopukluk mevcuttur.

(*animal spirits*). Üçüncü etken, bu iyimserliği yatırım ve tüketim patlamasına dönüştürecek yakıtın, Fed ve ECB'nin yarattığı devasa uluslararası likidite sayesinde mebzul miktarda elde edilmesidir.[7]

Bu güçlü canlanmanın sonucunda ekonomik büyüme 2010'da yüzde 8,4'e ulaşırken, 2011'de hızını alamayıp yüzde 11,2'ye sıçramıştır. 2010-2017 yılları ekonomik büyümenin ortalamada oldukça yüksek ama aynı zamanda son derece oynak olduğu bir dönemi temsil etmektedir. Bu dönemde yıllık GSYH artışı ortalamada yaklaşık yüzde 7'dir. Ama aynı zamanda, 15 Temmuz darbe teşebbüsünün neden olduğu iki çeyreklik resesyon sonucu 2016'nın yüzde 3,3'lük büyümesi hariç tutulursa, ekonomik büyüme oranı yüzde 4,8 ile yüzde 11,2 arasında gidip gelmiştir (**Tablo 8.3**).

Bu aşırı oynaklığın nedenleri bu bölümün konusu değildir. Buna karşılık 8 yıl gibi uzun bir süre boyunca yılda ortalama yüzde 7 büyüyen bir ekonomide işgücü piyasasının nasıl geliş-

7 Büyük Resesyon'un ve uluslararası likidite bolluğunun Türkiye ekonomisine yaptığı olumlu ve olumsuz etkilerin kapsamlı bir analizi için Bölüm 1, 3, 4 ve 5'e başvurulabilir.

Tablo 8.3
Yıllık GSYH Artışı ve İşsizlik Oranları: 2005-2021 (%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Yıllık GSYH büyüme oranı	9,0	6,9	5,0	0,8	-4,8	8,4	11,2	4,8	8,5	4,9	6,1	3,3	7,5	3,0	0,9	1,8	11,0
Yıllık TD GSYH büyüme oranı	9,1	7,4	6,0	0,5	-5,5	8,5	11,9	5,0	9,0	5,3	5,9	3,8	7,7	3,0	0,7	1,5	-
İşsizlik oranı	9,5	9,0	9,2	10,0	13,1	11,1	9,1	8,4	9,0	9,9	10,3	10,9	10,9	11,0	13,7	13,2	12,0
Tarım dışı işsizlik oranı	12,0	11,1	11,2	12,3	16,0	13,7	11,3	10,3	10,9	12,0	12,4	13,0	13,0	12,9	16,0	15,3	13,9

Kaynak: TÜİK, OECD

tiği bu bölümü yakından ilgilendirmektedir. Çeyreklik işgücü piyasası göstergelerinin yer aldığı **Şekil 8.2**'ye bakıldığında hemen göze çarpan özellik, işsizlik oranının, ekonomik büyümede görülen yüksek oynaklığın etkisiyle dalgalı bir seyir izlese de, bariz bir yükseliş eğiliminde olmasıdır. 2012'nin ikinci çeyreğinde yüzde 8,2'ye kadar gerileyen işsizlik oranı 2017'nin ilk çeyreğinde yüzde 11,9'a kadar yükselmiş, ardından 2017 yılının (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi referandumu yılı) dopingli yüksek büyümesi (yüzde 7,5) sayesinde ancak yüzde 10'a inmiştir (bkz. dipnot 2). Sonuçta, sekiz yıl boyunca yılda ortalama yüzde 7 büyüyen bir ekonomide işsizlik oranının yüzde 8,2'den yüzde 10'a yükseldiği gerçekliği karşımızda durmaktadır.

İlk bakışta paradoksal, hatta gizemli görünen bu gerçekliğin ardındaki etkenleri aydınlatabilmek için bir kez daha Türkiye işgücü piyasasının karmaşık dinamiklerine başvurulması gerekmektedir. Yüksek büyümeye rağmen işsizlik oranında artış iki etkenden kaynaklanıyor olabilir: (1) işgücü, doğal eğiliminin üstünde artıyor olabilir (2) büyümenin istihdam yaratma kapasitesi düşük olabilir.

İstihdamda güçlü, işgücünde daha güçlü artış

Önce istihdama bakalım. **Şekil 8.2**'de izlendiği gibi bu dönemde istihdam oranında düzenli ve güçlü bir artış söz konusudur: Yüzde 40'ın altına gerileyen istihdam oranı yüzde 47 civarına yükselmiştir. İstihdam seviyesindeki gelişmeler de son derece çarpıcıdır. 2009'da yaklaşık 20 milyon 600 bin olan toplam istihdam, 2017 yılında 28 milyon 200 bine (yüzde 37 artış) ulaşmıştır (**Tablo 8.2**). Dahası büyümenin istihdam yaratma kapasitesinde 2005-2007 dönemine kıyasla son derece belirgin bir iyileşme söz konusudur. Nitekim büyüme-istihdam esnekliği toplamda 0,65'e, tarım dışında ise 0,71'e yükselmiştir (**Tablo 8.4**). Yapısal nitelikteki bu dönüşümün nedenleri yeterince araştırılmış değildir. Bununla birlikte, aşağıda değinileceği gibi istihdamın sektörel dağılımında ortaya çıkan değişimlerin bu gelişmede önemli bir role sahip olduğu söylenebilir.

Tablo 8.4
Dönemler İtibariyle GSYH ve İstihdamda Birikimli* Artışlar (%) ile Büyüme-İstihdam Esnekliği

	GSYH büyüme	İstihdam büyüme	İstihdam-büyüme esnekliği	Tarım dışı GSYH büyüme	Tarım dışı istihdam büyüme	Tarım dışı istihdam-büyüme esnekliği
2005-2007	22,3	2,9	0,13	24,2	12,5	0,52
2008-2009	-4,0	2,0	-0,50	-5,0	1,3	-0,26
2010-2017	56,3	36,7	0,65	73,2	43,3	0,59
2018-2021	17,4	2,3	0,13	-	5,1	-

Kaynak: TÜİK, OECD (tarım dışı büyüme) ve yazarların hesaplaması

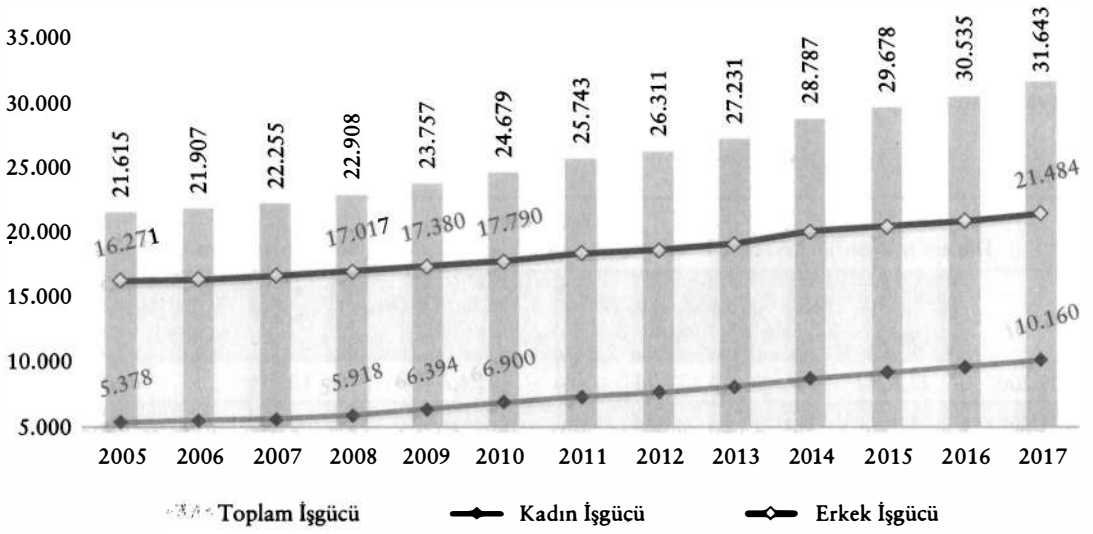
* İstihdam birikimli artış oranları ilgili dönemin son yılının istihdam seviyesinin dönem öncesi yıl seviyesiyle (**Tablo 8.2**) kıyaslanmasıyla hesap edilmiştir. Örneğin 2005-2007 döneminde 20.209/19.632 = 1,0293.

Büyüme fazlasıyla istihdam yarattığına göre, işsizlik oranında artış ancak işgücünün istihdamdan daha hızlı artmasıyla mümkün olabilir. Nitekim **Şekil 8.2**'de işgücüne katılım oranının bu dönemde yüzde 45 civarından yüzde 53 civarına yükseldiği görülmektedir. 2009'da yaklaşık 23 milyon 760 bin olan işgücü de 2017 yılında 31 milyon 640 bine ulaşmıştır (**Tablo 8.2**). Bu dönemde toplam istihdamda yaklaşık 7 milyon 570 binlik bir artış gerçekleşirken işgücü artışı 7 milyon 930 bindir. Aradaki 360 binlik fark, tanım icabı işsiz sayısındaki artışla (3.095'ten 3.454'e) özdeştir (**Tablo 8.2**). Kısacası, 2010-2017 yıllarında işgücü piyasasına girişlerde 2005-2007 dönemine kıyasla çok daha yüksek artışlar gerçekleşmiştir. Türkiye gibi insan kaynağını kullanmakta zorlanan bir ülke için işgücüne katılım oranlarının artıyor olması kuşkusuz sevindirici bir gelişmedir.

İşgücü artışında kadınlar başı çekiyor

Bu noktada yanıtlanması gereken soru, işgücünde görülen bu güçlü artışa hangi etkenlerin yol açtığıdır. Bu amaçla ilk aşamada işücü artışlarının kadın ve erkek ayrımında ele alınması gerekiyor. **Şekil 8.3**'te yıllık ortalamalar itibariyle kadın ve erkek işgücü rakamları yer almaktadır.[8] Erkek işgücü 8 yılda 7 milyon 104 bin artmıştır. Kadın işgücünde artış ise 3 milyon 766 bindir. Ancak mutlak artış rakamlarının karşılaştırılması kadın katılımındaki şiddetli artışı yansıtmamaktadır. Erkek işgücünde artış yüzde 40,9 iken kadınlarda yüzde 59,9'dur. Kadınların toplam işgücündeki payı ise 2009'da yüzde 26,9 iken 2017 yılında yüzde 32,1'e yükselmiştir.

Şekil 8.3
Yıllık Ortamalar İtibariyle Toplam, Kadın ve Erkek İşgücü (bin kişi): 2005-2017

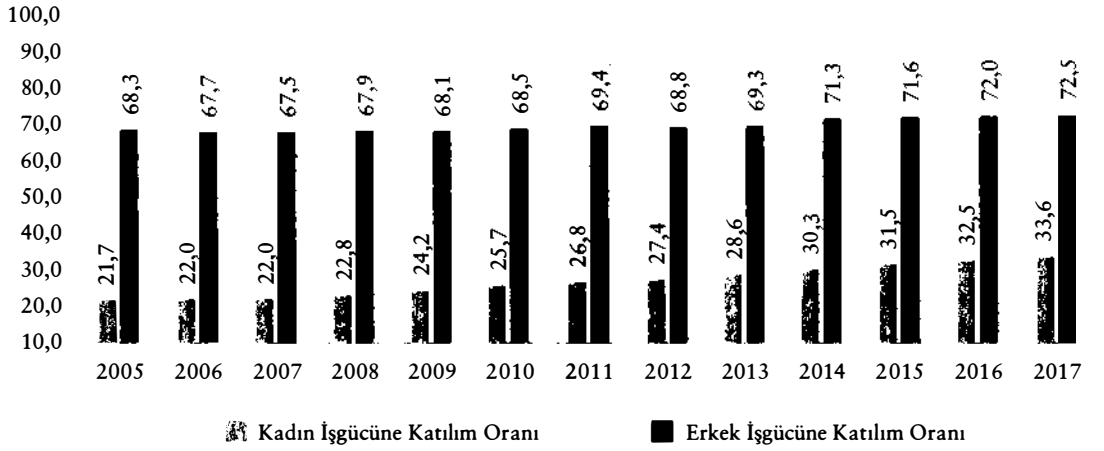


Kaynak: TÜİK, HİA ve yazarların hesaplaması

8 HİA istatistiklerinde kadın-erkek ayrımı yeni yöntemle 2014 yılına kadar geri götürülmüştür. 2014 öncesi yılların rakamları yazarlar tarafından hesaplanmıştır. **Tablo 8.2** ve **8.4**'te 2017 yılı için toplam işgücünün aynı rakam (31.643) olmasına karşın 2009 yılında 40 binlik farkın (23.710 ve 23.757) nedeni budur.

İşgücüne katılım oranlarındaki gelişme de son derece çarpıcıdır: Kadınlarda işgücüne katılım oranı 2009-2017 döneminde yüzde 24,2'den yüzde 33,6'ya, neredeyse 10 puan yükselirken erkeklerde katılım oranında artış yaklaşık 4,5 puandır: Yüzde 68,1'den yüzde 72,5'e yükselmiştir (**Şekil 8.4**). Kadın işgücünün 2010'dan itibaren çok güçlü bir artış sürecine girdiği ve işgücünde ortaya çıkan güçlü artışa esas katkıyı yaptığı barizdir.

Şekil 8.4
Kadın ve Erkek İşgücüne Katılım Oranları (%)



Kaynak: Kaynak: TÜİK, HİA ve yazarların hesaplaması

Bu noktada kamuoyunda yaygın olarak kadın işgücüne katılım oranlarının artmasının işsizlik oranlarını artırdığına dair yaygın bir kanının olduğunu belirtmek isteriz. Ancak bu kanı kısmi denge bakış açısıyla dar bir çerçeve içerisinde bir değerlendirme içermektedir. Aşağıdaki tartışmalar da işgücüne katılım oranlarının arttığı bazı kadın gruplarında işsizlik oranlarının artmadığını açık olarak ortaya koymaktadır. Dolayısıyla işgücü piyasasında bu gelişmelerin kısmi denge yerine genel denge perspektifiyle değerlendirilmesini daha doğru bulduğumuzu vurgulamak isteriz.

2018-2021: Büyümede Sert Düşüş ve İşgücü Piyasasında Karmaşa

2018, Türkiye iktisat tarihinde daha önce yaşanmamış özgün bir dönemin başlangıç yılı olmaya adaydır. Bu dönemin özelliği, büyüme oranlarının pozitif tarafta kalmış olmakla birlikte üç yıl süresince son derece düşük bir düzeye inmiş olmasıdır. GSYH artışları 2018'de yüzde 3, 2019'da yüzde 0,9, 2020'de yüzde 1,8'le sınırlıdır. Üç yılın ortalama büyümesi yüzde 2'nin altındadır. Dikkat edilirse, geçmişte deneyimlendiği gibi yaklaşık 4 çeyreklik şiddetli bir daralma ardından en az bir o kadar şiddetli bir toparlanma söz konusu değildir. Sorun, büyüme performansının üç yıllık bir dönemde son derece yetersiz kalmış olmasıdır.

Düşük büyüme kalıcı olabilir mi?

Doğal olarak gündeme gelen soru da Türkiye ekonomisinde düşük büyümenin, en azından görünür gelecekte, kalıcı olup olmadığıdır. Bu soruya kesin bir yanıt vermek için henüz erken olabilir. Nitekim 2020'de ekonomi pandemi şokuna maruz kalmasaydı büyüme yüzde 1,8'den ne ölçüde daha yüksek olurdu bilmiyoruz. Kaldı ki 2021'de büyüme yüzde 11 gibi çok yüksek bir düzeye sıçramıştır. Analizler bu olağanüstü yüksek büyümenin kabaca yarısının 2020'de pandeminin dayattığı faaliyet kısıtlamaları nedeniyle büyük bir çöküntü yaşayan perakende ticaret, otel-lokanta gibi kesimlerin 2021'de hızla toparlanmasından (baz etkisi), diğer yarısının da Türk Lirası'nın aşırı değer kaybı sonucu ihracattâ artış ile ithalatta gerilemenin sonucu olarak net ihracatın büyümeye yaptığı katkıdan kaynaklandığını göstermektedir (bkz. Acar ve Bakış, 2022).

Buna karşılık bu bölümden önceki tüm bölümlerde, ekonomik kurumlarda tahribat, kaynak kullanımında hatalı tercihler, yanlış iktisat politikaları, döviz cinsinden aşırı borçluluk gibi pek çok nedenle Türkiye ekonomisinde düşük büyümenin kaçınılmaz hale geldiğine dair ikna edici analizler ve iddialar mevcuttur. Dolayısıyla 2022 için de en iyimser tahminlerin bile yüzde 4'ün altında kalıyor olması şaşırtıcı değildir. 2022'de GSYH artışı yüzde 4'ü bulsa bile 5 yılı kapsayan 2018-2022 döneminde ortalama büyüme de ancak yüzde 4 olacaktır. Bu düzeyde bir büyüme pek çok bakımdan ama özellikle yüksek işsizlik ve işgücüne düşük katılımla mücadele bakımından yetersizdir. Bunun nedenlerini son dört yılda işgücü piyasasında ortaya çıkan olumsuz ve sıra dışı gelişmeleri mercek altına alarak açıklamaya çalışalım.

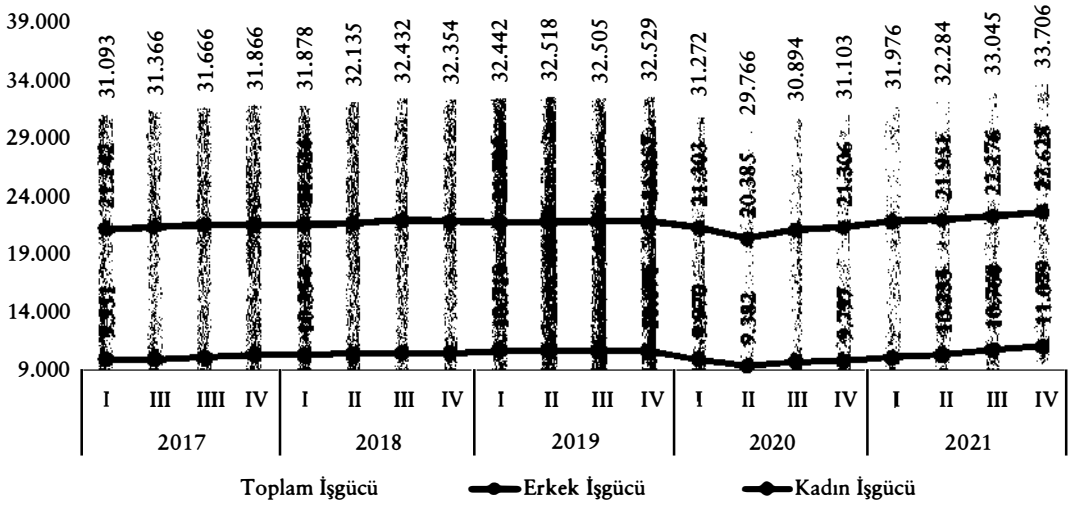
Düşük büyüme döneminin açılışını 2018'in ilk çeyreğinden itibaren daralmaya başlayan konut sektöründeki krizin yaptığı bilinmektedir. İnşaatta çalışan sayısı 2017'nin son üç ayında 2 milyon 150 bine kadar yükselmişti. 2019'un son üç ayında bu rakam 1,5 milyona inerek adeta serbest düşüş yaşadı. Bir yandan inşaatta büyük istihdam kaybı, diğer yandan düşük büyümenin diğer sektörlerde de yeterince istihdam yaratamaması sonucu toplam istihdamın bu dönemde 28 milyon 700 binden 28 milyon 170 bine gerilediği, işsizlik oranının da işsiz sayısındaki artışla birlikte (3 milyon 220 binden 4 milyon 360 bine) yüzde 10,1'den yüzde 13,4'e yükseldiği görülmektedir (bkz. dipnot 2). İstihdamda 530 binlik bir kayıp yaşanırken işsiz (iş arayan) sayısının 1 milyon 140 bin artması işgücünün de yapısal eğiliminde artmaya devam ettiğini göstermektedir (**Şekil 8.5**).

Bu görünüm COVID-19 pandemisi arifesinde Türkiye işgücü piyasasının normal işleyişe tamamen uyumlu bir şekilde hareket ettiğini açıkça teyit etmektedir: İstihdam azalmakta, işgücü artmakta, dolayısıyla işsiz sayısı hızla artarken işsizlik oranı da yükselmektedir.

İşgücü piyasasında pandeminin neden olduğu karmaşa

Pandemi şoku bu işleyişi altüst etmiştir. 2020'nin ilk çeyreğinden itibaren azalmaya başlayan istihdam, ikinci çeyrekte 25 milyon 810 bine gerilemiştir. 2019 son çeyreğine kıyasla 2 milyon 360 binlik kayıp söz konusudur. Buna karşılık işsiz sayısında, artış bir yana, 400 binlik azalma ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla işgücü de 2 milyon 760 bin azalmıştır. İşsizlik oranı da devasa istihdam kaybına rağmen yüzde 13,4'ten 13,3'e gerilemiştir. İlk bakışta bu gizemli hatta paradoksal

Şekil 8.5
Çeyrekler İtibariyle Mevsim Etkilerinden Arındırılmış Toplam, Kadın ve Erkek İşgücü
(bin kişi): 2017 (Ç1)-2021 (Ç4)



Kaynak: TÜİK, HİA

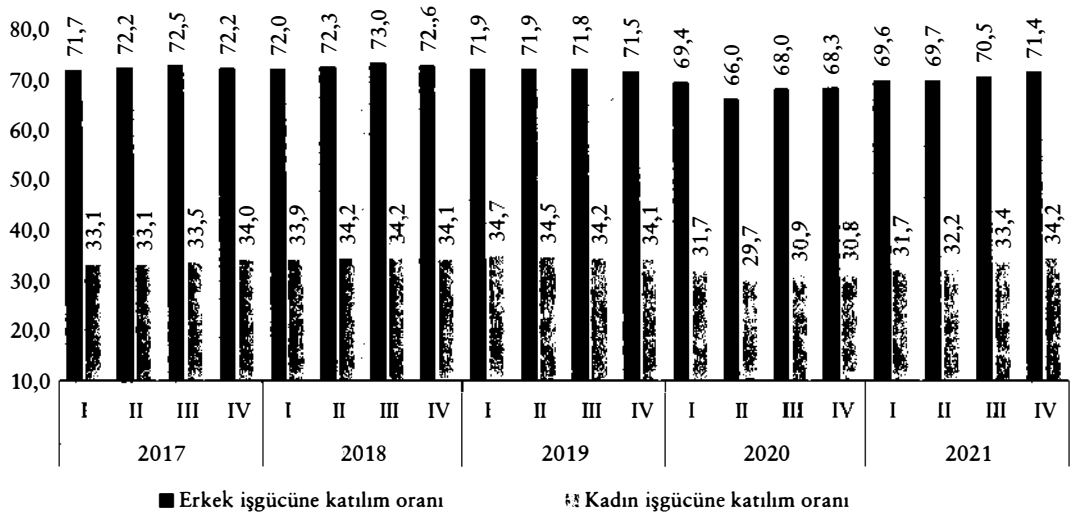
olgu aslında işgücünden büyük çıkışların aynı zamanda da işgücüne giriş yapmaya hazırlanan fertlerin girişlerini ertelemesinin basit matematiksel sonucudur. Bu dönemden itibaren dikkatler de standart işsizlik oranına değil TÜİK'in yayımlamaya başladığı alternatif işsizlik oranlarına kaymıştır.

Bu alternatif işsizlik göstergeleri arasında özellikle işsizlik ve potansiyel işgücünün bütünleşik oranı üzerinde durulmaya değer. Potansiyel işgücü, halen istihdamda yer almayan ama çalışmayı arzulayan ancak iş bulma ümidi olmadığından ya da ailesel nedenlerle iş aramayan fertlerden oluşmaktadır. Söz konusu alternatif işsizlik oranı, genişletilmiş işsizlik oranı olarak da adlandırılabilir. Genişletme işsiz sayısına potansiyel işgücü eklenerek yapılmakta ve işsiz + potansiyel işgücü / işgücü + potansiyel işgücü olarak tanımlanmaktadır. 2017 son çeyreğinde 1 milyon 700 bin olan potansiyel işgücü 2020 ikinci çeyrekte 3 milyon 960 bine sıçramış ve artmaya devam ederek 2020'nin son çeyreğinde 4 milyon 60 bine ulaşmıştır.[9]

2008-2021 dönemindeki gelişmelerle ilgili olarak son bir noktaya, istihdam-büyüme esnekliğine değinmek isteriz. 2021'in yüksek büyümesinin eklenmesiyle bu dönemde ortalama GSYH artışı yüzde 4,3'e yükselmiştir. Birikimli GSYH artışı yüzde 17,4'tür. İstihdam ise bu dönemde yüzde 2,3'te kalmıştır. İstihdam-büyüme esnekliği 0,13'e düşmüştür (Tablo 8.4).

9 Potansiyel işgücü ve alternatif işsizlik oranlarının daha kapsamlı bir incelemesi için BETAM İşgücü Piyasası Görünümü çeyreklik araştırma notlarına bakılabilir.

Şekil 8.6
Çeyrekler İtibariyle Mevsim Etkilerinden Arındırılmış Kadın ve Erkek İşgücüne Katılım Oranları (%): 2017 (Ç1)-2021 (Ç4)



Kaynak: TÜİK, HİA

KADINLARIN İŞGÜCÜ PİYASASINDAKİ DURUMU

Türkiye'de kadınların işgücü piyasasındaki durumları hem konjonktürel hem de yapısal eğilimler açısından oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Aşağıda Türkiye işgücü piyasasının yapısal sorunları ele alınırken uzun vadeli eğilimler ortaya koyulacaktır. Ancak işgücüne katılım ve işsizlik oranlarının konjonktürel analizlerinde de kadınların davranışlarına özel önem gösterilmesi gerekmektedir. Zira işgücüne katılım oranlarındaki büyük dalgalanmaların kadınların kararlarındaki dalgalanmaları takip ettiği görülmektedir.[10] İşgücüne katılımdaki artışların işsizlik artışlarına yansıyıp yansımadığı da kamuoyunda yaygın tartışılan bir konudur. Aşağıda 2010 yılından itibaren işgücü piyasasında gözlemlenen kadın katılım oranlarındaki hızlı artışın kaynakları incelenecek ve bu durumun işsizlik oranlarıyla bağlantılarına kısaca değinilecektir.

Kadınlarda 2010-2018 Döneminde Güçlü İşgücü Artışının Kaynakları

Yukarıda bahsedildiği gibi kadın işgücüne katılım oranları 2010'dan 2018'e hızlı bir şekilde artmıştır. Akla ilk gelen nedenlerden biri, kadınların eğitim seviyelerinde kaydedilmiş olan artıştır.

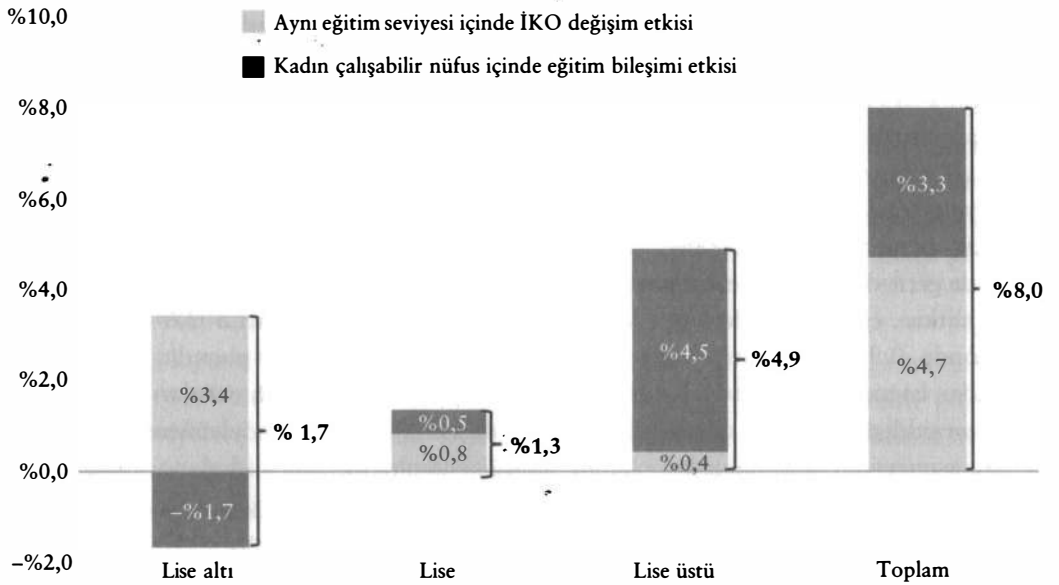
10 Türkiye'de erkeklerin işgücüne katılım oranları oldukça yüksektir ve zaman içerisinde fazla oynaklık göstermez. Ancak yapısal olarak düşük olan kadın işgücüne katılım oranlarının ekonomik büyüme dalgalanmalarıyla birlikte işgücü piyasasındaki dengeleri etkileyecek şekilde hareket ettikleri göze çarpmaktadır.

Zira kadınların işgücüne katılım oranları eğitim temelinde büyük farklılıklar göstermektedir. Lise mezunu olmayan kadınların işgücüne katılım oranları yüzde 25 civarındayken üniversite mezunu kadınlar arasında bu oran neredeyse yüzde 70'e varmaktadır. Eğitim seviyeleri arttıkça bileşen etkisi sebebiyle kadınların işgücüne katılma oranlarının artması da beklenir. Ancak basit bir analiz bu etkinin toplam artışın kısıtlı bir kısmını açıkladığına işaret etmektedir.

Kadın katılımındaki artışlar eğitim seviyesinden kaynaklanabileceği gibi belli bir eğitim seviyesine sahip kadınların katılım oranlarının artmasından da kaynaklanıyor olabilir. **Şekil 8.7**'de kadın işgücünde 2010 yılından 2018 yılına kaydedilen artışın, bu iki kaynak arasındaki dağılımı gösterilmektedir. 2010 yılında yüzde 26,2 olan kadın katılım oranı 2018 yılında 8 yüzde puanlık bir artışla yüzde 34,2'ye ulaşmıştır. **Şekil 8.7**'deki ayrıştırmaya göre bu artışın yarısından azı (3,3 yüzde puanı) eğitim seviyelerindeki artıştan kaynaklanıyorken kalan 4,7 yüzde puanı belli bir eğitime sahip kadınların işgücüne katılım oranlarının artmasından kaynaklanmıştır.

Bileşen etkisi olarak adlandırılan bu etkilerin farklı eğitim seviyelerinde farklı tezahür ettikleri de görülmektedir. Lise üstü eğitime sahip kadınların işgücüne katılım oranları hemen hemen sabit kalmış olmasına karşın bu eğitim seviyesine sahip kadınların nüfus içindeki payının artmasına paralel olarak toplam 4,9 yüzde puanlık farkın 4,5 yüzde puanı, yani neredeyse tamamı lise üstü eğitime sahip kadınların sayısının artmasına bağlanabilir. Buna karşın hem lise mezunu kadınlarda

Şekil 8.7
Kadın İşgücüne Katılımın Eğitim Seviyeleri İtibariyle Ayrıştırılması: 2010-2018



Kaynak: TÜİK, HİA verilerinden yazarların hesaplamaları

hem de lise mezunu olmayan kadınlarda katılım oranlarındaki değişim önemli boyutlara ulaşmıştır. Nüfustaki payı azalan lise mezunu olmayan kadınların bileşen etkisine katkısının önemli kısmı işgücüne katılım oranlarındaki artıştan kaynaklanmaktadır. Düşük eğitimli kadınların işgücüne katılım oranlarındaki artış, 8 puanlık farkın 3,4 yüzde puanını açıklamaktadır. Benzer şekilde lise mezunlarının katılımındaki artış da 0,5 puanlık bir katkıda bulunmaktadır.

Özetlemek gerekirse, 2010 yılından 2018 yılına kaydedilen artışın iki ana kaynağı olduğu söylenebilir: (1) üniversite mezunu kadın sayısının artması (bu gruba mensup kadınların katılım oranlarının daha yüksek olmasından mütevellit bir artış kaydedilmesi) (2) en düşük eğitim seviyesine sahip, yani lise mezunu olmayan kadınların işgücüne katılım oranlarının artması. Eğitim seviyesi arttıkça işgücüne katılımın artması bilinen bir olgudur. Ancak bu dönemde gözlemlenmiş olan düşük eğitimli kadınların işgücüne katılımlarının artması ise oldukça sevindirici bir gelişmedir.

Eğitim seviyelerinin artırılması uzun vadede etkili bir politika olarak değerlendirilmelidir. Düşük eğitim seviyesine sahip kadınların işgücüne katılımlarının artışı ayrıntılı incelenerek bu artışa zemin hazırlayan etkenlerin ortaya çıkarılması, kadın işgücüne katılım oranlarının artırılması için geliştirilecek politikalara ışık tutması açısından önem arz etmektedir.

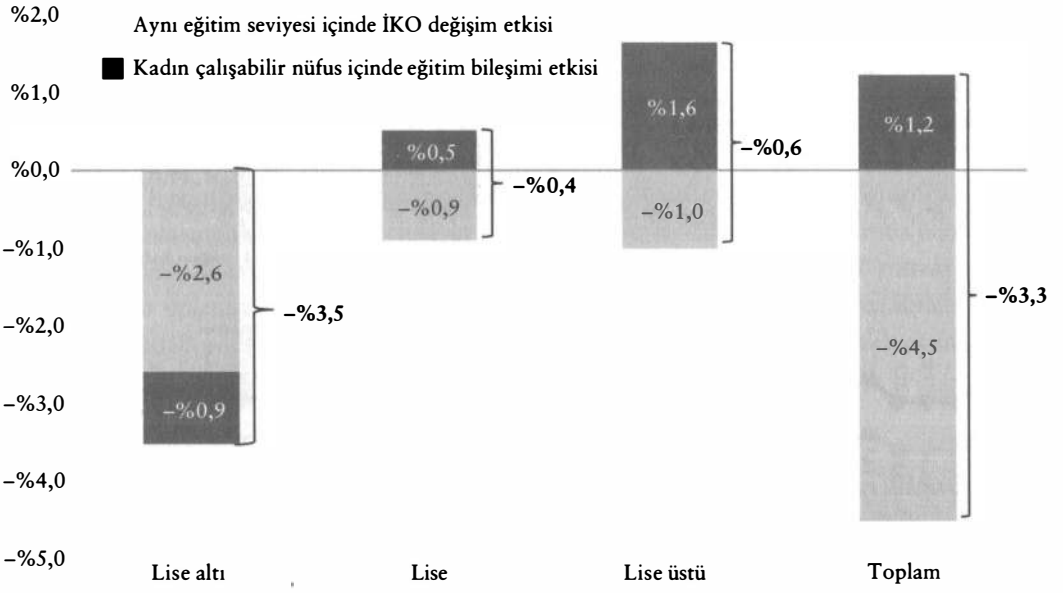
Kadın İşgücünde Duraklama ve Pandemi Şoku: 2018-2020

Kadın işgücüne katılımında ümit verici gelişmeler 2019 yılı itibariyle yavaşlamış, pandeminin hemen öncesinde ters dönmeye başlamıştır. Pandeminin kadın katılımı üzerindeki hasarı ne yazık ki ağır olmuştur. Yukarıdakine benzer bir bileşenlerine ayrıştırma analizi, **Şekil 8.8**'de 2018 ile 2020 yılı arasındaki katılım farkına uyarlanmıştır. 2018 yılında yüzde 34,2 olan kadın işgücüne katılım oranı 2021 yılında yüzde 30,9 seviyesine gerilemiştir. İki yıl içerisinde 3,3 yüzde puanlık bir gerilemeye tekabül eden bu düşüşün bileşenlerine eğitim ayrımında bakarak gerilemenin nedenini anlamaya çalışalım.

Bu dönemde üniversite mezunu kadınların sayısının artmış olması, katılım oranını 1,6 yüzde puan yukarı çekmiştir. Benzer şekilde lise mezunu kadınların sayısının artmış olması da katılım oranını 0,5 puan artırmıştır. Ancak bu dönemde kadın işgücüne katılım oranlarının her eğitim seviyesinde gerilediği dikkat çekmektedir. Katılım oranlarındaki gerilemenin katılım oranının değişimine katkısı, eğitim seviyelerine göre sırasıyla lise mezunu olmayanlarda -2,6 yüzde puan, lise mezunlarında -0,9 yüzde puan ve yükseköğrenim mezunlarında -1 yüzde puandır. Ezcümle eğitim seviyesinden bağımsız şekilde tüm kadınların pandemide işgücüne katılım oranları gerilemiştir. Bu gerileme en şiddetli şekilde en düşük eğitim seviyesine sahip kadınlarda gözlemlenmektedir.

Bu asimetrinin farklı sebepleri olabilir. Yükseköğrenim mezunu kadınlar arasında uzaktan çalışabilme daha yaygın olabilir ya da yükseköğrenim mezunları daha yüksek ücret aldıkları için hane içi üretim için (yemek, çamaşır, bulaşık, temizlik, çocuk ve yaşlı bakımı gibi) daha yaygın olarak dışarıdan hizmet satın alıyor olabilirler. Bu sebeplerin araştırılması pandeminin kadın işgücüne katılımı üzerindeki yıkıcı etkilerine karşı etkin politika geliştirilmesi açısından önemlidir.

Şekil 8.8
Kadın İşgücüne Katılımın Eğitim Seviyeleri İtibariyle Ayrıştırılması: 2018-2020



Kaynak: TÜİK, HİA verilerinden yazarların hesaplamaları

Kadınların İşsizlikle İmtihanı

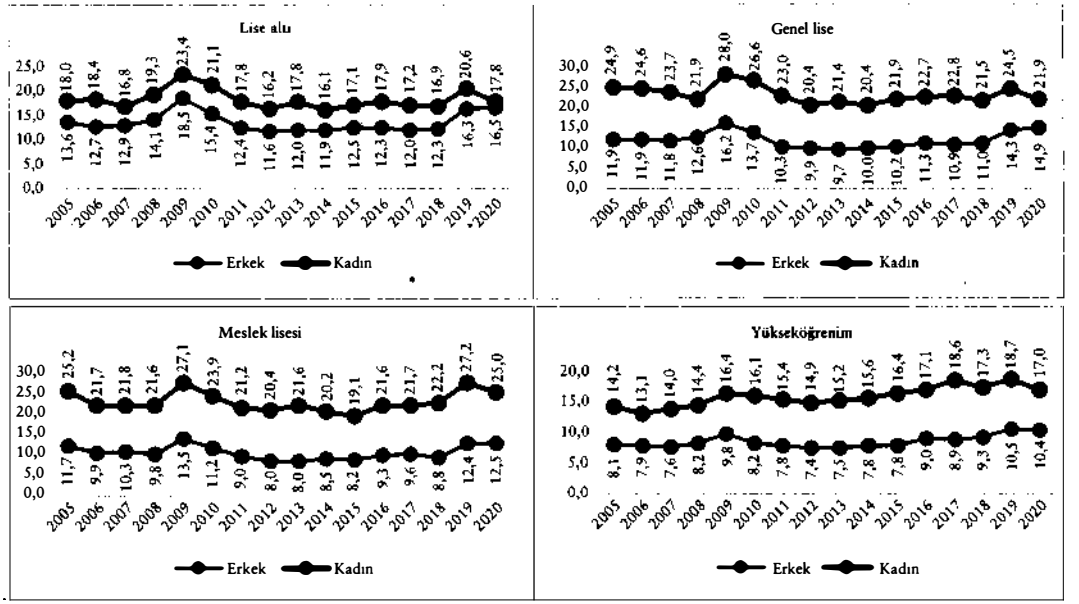
İşsizliğin yapısal olarak yüksek seyrettiği ve işgücüne katılım oranlarında derin toplumsal cinsiyet farklılıklarının var olduğu bir işgücü piyasasında, işsizlik oranlarında da toplumsal cinsiyet farklılıklarının gözlemlenmesi şaşırtıcı değildir. Bu koşullar altında işsizlik oranlarının eğitim ve yaş temelli farklılaşması da şaşırtıcı değildir. Ancak Türkiye işgücü piyasasındaki işsizlik oranlarının toplumsal cinsiyet, eğitim ve yaş kesişimindeki örüntüleri oldukça şaşırtıcıdır.

Eğitim düzeyi itibariyle işsizlik oranlarında toplumsal cinsiyet farkları

Türkiye'de işsizlik genel olarak her kesim için yüksek olmakla birlikte düşük eğitimliler arasında daha yaygındır. **Şekil 8.9**'da tarım dışı işsizlik oranları farklı eğitim seviyelerinde gösterilmektedir. Eğitim seviyeleri arttıkça işsizlik oranlarının da nispeten gerilediği görülür. Örneğin lise mezunu olmayan erkekler için işsizlik oranı yüzde 13-16 bandında seyrederken yükseköğrenim mezunu erkekler arasında bu oran yüzde 8-10 bandına gerilemektedir.

Lise mezunu olmayan kesimde toplumsal cinsiyet farklılıklarına odaklandığımızda bu grupta işsizlik oranlarının kadınlar ve erkekler arasında oldukça benzer şekilde seyrettiği görülmektedir. **Şekil 8.9**'da lise altı eğitim seviyesinde erkek ve kadınların işsizlik oranlarının seyrine bakıldığında işsizlik oranlarındaki toplumsal cinsiyet farkının 2019 yılına kadar 5 yüzde puan civarında seyret-

Şekil 8.9
Cinsiyet ve Eğitim Düzeyi Ayrımında İşsizlik Oranları (%)



Kaynak: TÜİK, HİA verilerinden yazarların hesaplamaları

tiği ortaya çıkmaktadır. Yukarıdaki analizde 2010 ile 2018 yılları arasında bu eğitim seviyesindeki kadınların işgücüne katılım oranlarının arttığı gösterilmişti. Bu iki gelişme birlikte değerlendirildiğinde düşük eğitim seviyesindeki kadınların işgücüne katılımının artmış olmasına karşın işsizlik oranlarındaki toplumsal cinsiyet farklılığının değişmemiş olduğu sonucuna varılabilir.

Buna karşın pandemiden önce 2019 yılında düşük eğitim seviyesine sahip hem kadın hem erkeklerin işsizlik oranlarında sıçrama göze çarpmaktadır. Pandemide erkeklerin işsizlik oranı değişmezken kadın işsizlik oranı gerilemiştir. Toplumsal cinsiyet farklılıklarının büyük ölçüde daralmış olması sevindirici bir gelişme gibi durmakla birlikte aslında bu gerilemenin kadınların işgücü piyasasından yoğun çıkışlarının bir sonucu olduğu unutulmamalıdır.

Lise ve meslek lisesi mezunu kadın ve erkekler arasındaki toplumsal cinsiyet farklılıklarının oldukça durağan seyrettiği söylenebilir. Genel olarak meslek lisesi kadınların işsizlik oranları genel lise mezunu kadınlardan bir nebze yüksek, meslek lisesi erkeklerin işsizlik oranları genel lise mezunu erkeklerlerden bir nebze düşüktür. Dolayısıyla meslek lisesi mezunlarının işsizlik oranlarındaki toplumsal cinsiyet farkı, lise mezunları arasındaki farktan geniştir. Ancak daha önce de belirttiğimiz gibi bu farkların seyri zaman içerisinde oldukça durağandır. Genel eğilimlerle uyumlu olarak 2019 yılında hem kadınlarda hem erkeklerde işsizlik oranlarında bir artış kaydedilmiş, 2020 yılında ise kadınların işgücüne katılımı ve işsizlik oranları gerilerken erkeklerinki pek değişmemiş,

bunun sonuncunda işsizlik oranlarındaki toplumsal cinsiyet farklılıkları genel lise ve meslek lisesi mezunları arasında daralmıştır.

Ezcümle en düşük eğitim seviyesine sahip kadınlarla lise mezunu kadınların işgücüne katılım oranlarındaki artışın, bu kadınların işsizlik oranlarına yansımadığı, yaygın kanının aksine, nispeten düşük eğitimli kadınların işgücü piyasasına girişlerindeki hızlanmaya karşın kendilerine iş bulmaya devam ettikleri ve bu durumun kadın-erkek işsizlik oranları arasındaki farkı genişletmediği bariz şekilde görülmektedir.

Yükseköğretimli kadın ve erkeklerde ise oldukça şaşırtıcı ve üzücü bir durum söz konusudur. İşsizlik oranlarındaki toplumsal cinsiyet farklılıkları 2005-2009 yılları arasında 6 yüzde puan civarında seyretmiş ancak 2010 yılından itibaren bu fark giderek açılarak 2017 yılında neredeyse 10 yüzde puana erişmiştir (yüzde 18,6 ile yüzde 8,9). Daha sonra bir nebze daralmakla birlikte genel eğilimin 2010 yılından beri yükseköğrenim mezunlarında kadınların işsizlik oranlarının erkeklere kıyasla çok daha yüksek seyrettiği aşikârdır.

Yükseköğrenim işsizliğinde kuşaklar itibariyle cinsiyet farklılığı

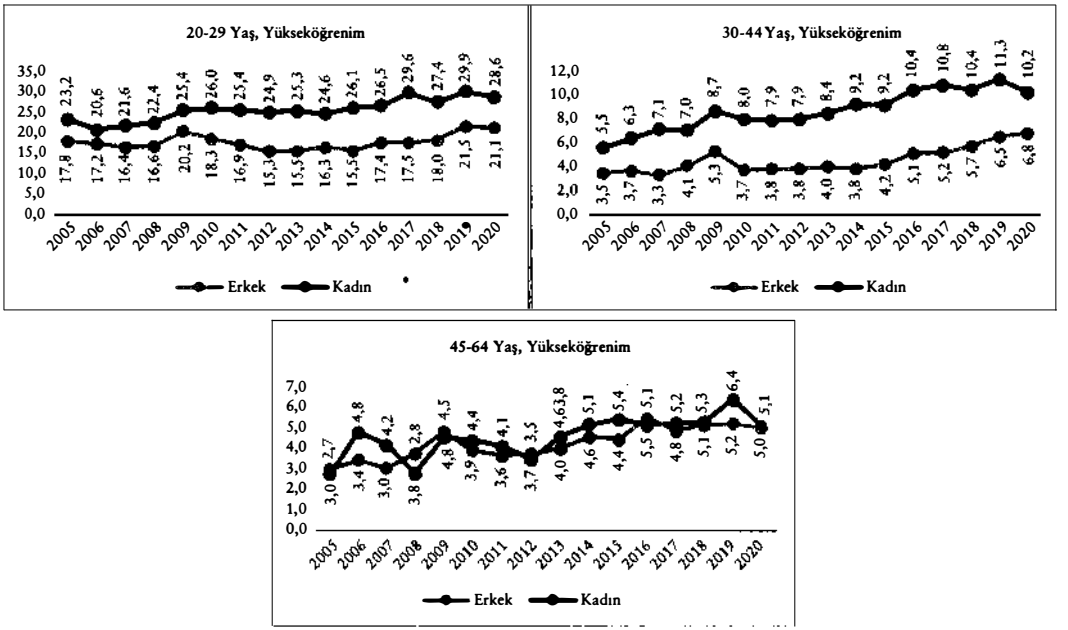
Yükseköğrenim mezunlarında kadın ve erkek işsizlik oranları arasındaki farkın ürkütücü boyutlara ulaşmış olmasının nedenleri, Türkiye işgücü piyasası araştırmalarının öncelikli bir konusu haline gelmiştir. Bu bölümün sınırları içinde bir ilk adım olarak yüksek eğitimli grupta kadın ve erkek işsizliğinin bu ölçüde ayrışmasına kısmen ışık tutabilmek amacıyla konuyu yaş grupları bakımından ele almak istiyoruz. **Şekil 8.10**'da işsizlik oranları yükseköğrenim mezunu kadınlar ve erkekler için farklı yaş grupları ayrımında gösterilmektedir. İlk gözlem, incelenen dönemde 45 yaş üzerinde işsizlikte toplumsal cinsiyet farklılığının sistematik olarak var olmadığıdır.

Yaşlı kuşakta işsizlikte cinsiyet eşitliği iki nedenden kaynaklanıyor olabilir: Birincisi, Türkiye'de halen erken emekliliğin yaygın olduğu ve kadınların çeşitli yasal düzenlemeler sebebiyle daha erken emekli olabildikleri düşünüldüğünde, yaş almış kadınların iş aramak yerine işgücü piyasasından çıkmaları sonucu işsiz kadınların (iş arayanlar) çalışmaya devam eden kadınlara kıyasla sayıca azalıyor olmalarıdır. İkinci neden ise, yaşlı kuşakta yükseköğrenimli kadın sayısının erkek sayısına kıyasla çok daha düşük olması nedeniyle kadın işsizlik oranının hiçbir zaman yüksek seyretmemiş olmasıdır. Bu açıklamanın teyit edilmesi için 2005 öncesi dönem verilerine ihtiyaç vardır. Ancak 2005 öncesi yıllarda veriler bu ayrıntıda mevcut değildir.

30-44 yaş grubundaki yükseköğrenim mezunu kadınlar ve erkekler arasında gözle görülür işsizlik farkları bulunmaktadır ve bu farklılık zaman içinde artmıştır. 2005 yılında 2 yüzde puanlık bir toplumsal cinsiyet farkı gözlemlenirken, bu fark zamanla açılarak 2017 yılında 5 yüzde puanın üzerine çıkmıştır. 2018'den itibaren yükselen işsizlik ve pandeminin kadın katılımı üzerindeki olumsuz etkilerine paralel olarak bu grupta işsizlik oranlarındaki toplumsal cinsiyet farkı daralmıştır. Ancak bu daralmanın geçici olma ihtimali oldukça yüksektir.

Yükseköğrenim mezunlarının işsizlik oranlarındaki toplumsal cinsiyet farklılıklarının, özellikle 20-29 yaş grubunda çarpıcı boyutlara yükseldiği görülmektedir. Bu yaş grubunda incelenen

Şekil 8.10
Cinsiyet ve Yaş Ayrımında İşsizlik Oranları



Kaynak: TÜİK, HİA mikroveriden yazarların hesaplamaları.

dönemin ilk yıllarında, 2006 hariç, 5 yüzde puanın üzerinde seyreden işsizlik oranı farkı, 2009 yılından itibaren hızla genişlemeye başlamış ve 2017 yılında 12 yüzde puana kadar yükselmiştir. Hem 2019'daki işsizlik artışının hem de pandeminin kadın işgücüne katılımı ve erkek işsizliği üzerindeki etkileri yükseköğrenim mezunları arasında daha sınırlıdır. Dolayısıyla bu dönemde yükseköğrenim mezunlarının işsizlik oranları arasındaki farkın bir nebze gerilediği görülse de 2020 yılında farkın hâlâ 7,5 yüzde puan olması dikkat çekmektedir.

Kadın katılım oranlarındaki bileşen etkisini ortaya koyan analiz, yükseköğrenim mezunu kadınların sayısında önemli bir artış olduğunu ortaya koyuyordu. Bir başka deyişle, bu dönem içerisinde Türkiye, kadınların beşeri sermayesine önemli bir yatırım yaparak üniversite mezunu kadınların sayısını artırmayı başarmıştır. Ancak kadınlar arasındaki yüksek işsizlik oranlarından hareketle yapılan bu önemli yatırımdan yeterince faydalanılamadığı açıkça görülmektedir. Yükseköğrenimini tamamlamış olmasına rağmen yüzde 30'a yaklaşan işsizlik oranlarıyla karşı karşıya olan 20-29 yaş grubundaki genç kadınların beşeri sermayelerinden faydalanılabilmesi için bu eşitsizliğin nedenlerinin acilen araştırılması ve elde edilecek bulgularla bu büyük soruna bir an önce çözümler aranması gerekmektedir.

TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASASININ ÖZELLİKLERİ VE YAPISAL SORUNLAR

Buraya kadar 2005-2021 döneminde ekonomik konjonktürün Türkiye işgücü piyasasını istihdam, işsizlik ve işgücü gibi başlıca göstergelerin seyri bakımından nasıl ve ne ölçüde etkilediğini ele aldık. Türkiye işgücü piyasası bu etkilerin yanı sıra bir dizi önemli yapısal özelliklere ve sorunlara sahiptir. Bu kapsamda, istihdamın sektörlere dağılımının zaman içinde nasıl bir seyir izlediğini, yüksek kayıt dışılığın nedenlerini, eğitim düzeyi itibariyle işgücünün bileşiminin hangi yönde değişmekte olduğunu, gençlerde işsizliği, son olarak da bölgelerde (26 bölge, Düzey 2) işsizliğin çok büyük ölçüde farklılaşmasını mercek altına almak istiyoruz. Bu bağlamda COVID-19 pandemisinin yapısal sorunları ne yönde ve ne ölçüde etkilediği üzerinde de özellikle durmak gerektiğini belirtelim.

İstihdamın Sektörlere Dağılımında Gelişmeler

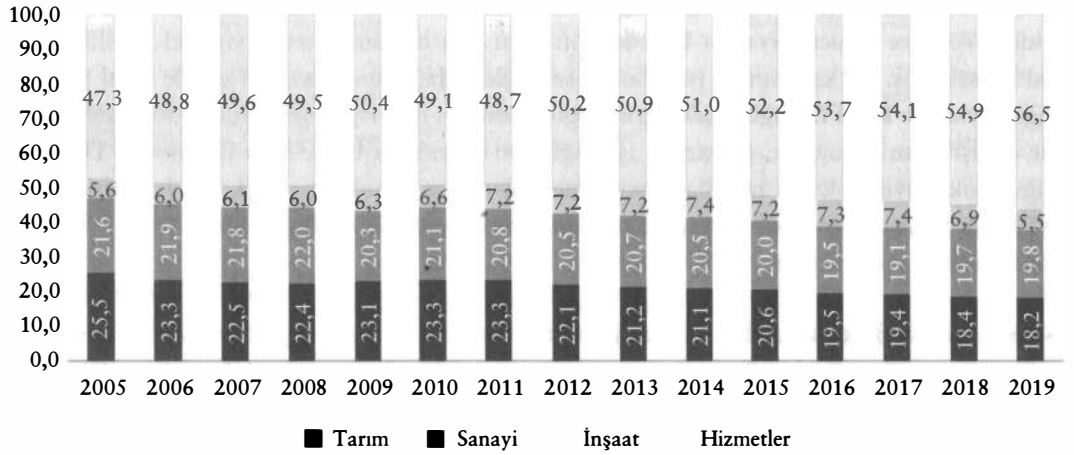
İncelenen 2005-2021 döneminde Türkiye, sanayileşmesini henüz tamamlamamış bir ülke olarak bu kategorideki ülkelerin istihdam dağılımına yön veren temel dinamiklerden en az ikisine sahiptir. Bu özelliklerden ilki, tarımda çalışan sayısının toplam istihdam içindeki payının azalmaya devam etmekte, hizmetlerde çalışanların payının ise artmakta olmasıdır. Nitekim tarım istihdamının payı 2005'te yüzde 25,5'ten 2021'de yüzde 17 civarına gerilemiştir (**Şekil 8.11** ve **8.12**). Tarımda çalışan sayısı da, oldukça yavaş bir tempoyla da olsa, azalıştadır: 16 yılda yaklaşık 5 milyondan 4 milyon 900 bine inmiştir.

Bununla birlikte 2005'te ve 2021'de tarımın GSYH içindeki payının sırasıyla yüzde 8 ve yüzde 6 olduğunu ve bu düşük paylara kıyasla tarım istihdam payının oldukça yüksek kaldığı not edilmelidir. Milli gelir payı ve istihdam payı bir arada değerlendirildiğinde, çok büyük ölçüde küçük ve orta boy aile işletmelerine dayanan tarımda emek verimliliğinin ortalamada ne kadar düşük olduğu açıkça görülmektedir (bkz. Bölüm 3). Düşük emek verimliliği, tarımda çalışan sayısının mutlak olarak daha uzun süre azalmaya devam edeceğine, istihdam payının da en az yüzde 10 civarına kadar gerileyeceğine işaret etmektedir.

Hizmet istihdamı yükselirken sanayide istihdam artışı yavaşlıyor

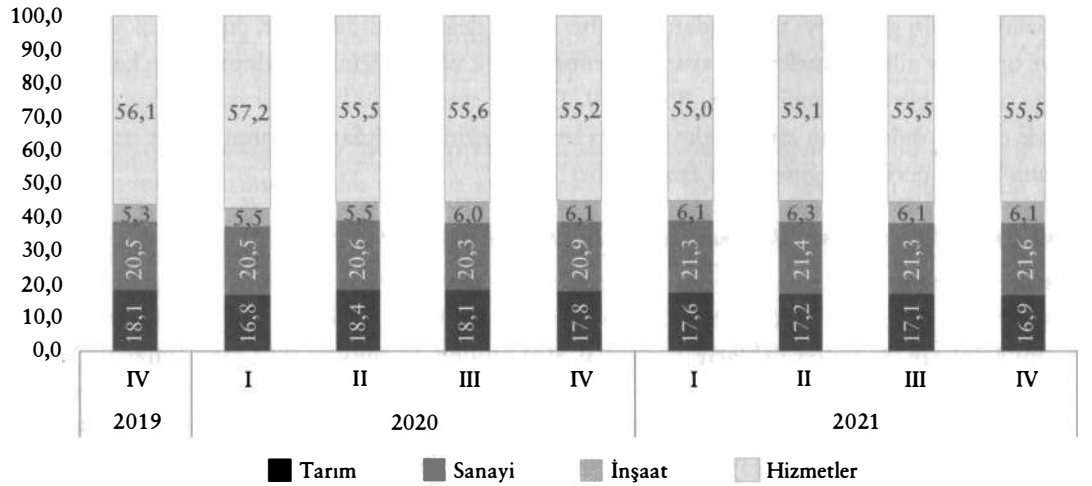
Hizmetlerin istihdam payı ise beklendiği gibi artış eğilimindedir: 2005 yılında hizmetlerin istihdam payı yüzde 47,3'ten 2019'da, yani pandemi arifesinde, yüzde 56,5'e yükselmiştir. Bu dönemde çalışan sayısı da yaklaşık 9 milyon 300 binden 15 milyon 900 bine (yüzde 71 artış) ulaşmıştır. Pandemi döneminde ciddi bir darbeye maruz kalan bu sektör, 2020-2021 döneminde çeyreklik değişimler itibariyle aşağıda daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Buna karşılık sanayileşmesini henüz tamamlayamamış bir ülke olarak Türkiye'de sanayi istihdamının payının azalma eğiliminde olması oldukça düşündürücüdür. 2005'te yüzde 21,6 olan sanayi istihdam payı 2019'da yüzde 19,8'e gerilemiştir (**Şekil 8.11**). Çalışan sayısında da artış nispeten sınırlıdır. 14 yılda sanayi istihdamı 4 milyon 240 binden 5 milyon 560 bine, yüzde 31 oranında artmıştır.

Şekil 8.11
İstihdamın Sektörlere Dağılımı (%): 2005-2019 (Pandemi Öncesi)



Kaynak: TÜİK, HİA.

Şekil 8.12
Mevsim Etkilerinden Arındırılmış İstihdamın Sektörlere Dağılımı (%):
2019 (Ç4)-2021 (Ç2) (Pandemi Dönemi)



Kaynak: TÜİK, HİA.

Bu kitabın 7. bölümünde bu olgunun "erken sanayisizleşme" kavramı aracılığıyla kapsamlı bir şekilde incelendiğini hatırlatalım.

Yine de sanayi istihdamıyla ilgili birkaç önemli noktayı kısaca vurgulamak isteriz. İleri sanayi ülkelerinde hizmetlerin payı artarken sanayinin payının azalması doğal ve iyi bilinen bir olgudur. Ama sanayileşmekte olan bir ülkede bu tür bir gelişme, ekonomik kalkınma açısından sorunlar yaşandığının, hatta orta gelir tuzağının yakın bir tehdit haline geldiğinin işareti olarak kabul edilir. Pandemi yılları ise sanayide büyüme ve istihdam payı açısından aşağıda açıklanacağı gibi başarılı bir dönem görüntüsü vermektedir. Ancak bu başarının kalıcı olup olmayacağı tartışmaya açıktır.

İnşaatın yükselişi

İstihdam dağılımının dinamikleri açısından Türkiye'ye özgü bir diğer gelişme, 2005-2017 döneminde inşaat sektörünün yatırım havuzundan büyük miktarda pay almaya başlamasıyla çalışan sayısının, dolayısıyla istihdam payının büyük ölçüde artmış olmasıdır. 2005'te yüzde 5,5 olan istihdam payı, bazen yavaş bazen hızlı bir tempoyla artarak 2017'de yüzde 7,4'e ulaşmış, adeta bir patlama yapmıştır. Çalışan sayısındaki büyük artış bu patlamayı pay artışından daha çarpıcı bir şekilde gözler önüne sermektedir: 2005'ten 2017'ye inşaatta çalışan sayısı iki kata yakın bir artışla 1 milyon 100 binden yaklaşık 2 milyon 100 bine yükselmiştir. Bu bölümde ve diğer bölümlerde pek çok kez vurgulandığı gibi bu aşırı genişleme 2018'de büyük bir çöküşle sonlanmıştır. İki yıl içinde inşaatın istihdam payı yüzde 5,5'e gerilerken çalışan sayısı da 1 milyon 540 bine düşmüştür; İnşaat sektörü bu sürede çalışanlarının yüzde 27'sini (560 bin) kaybetmiştir.

Pandemi döneminde sanayinin geri dönüşü, hizmetlerde büyük kayıp

Bilindiği gibi ilk COVID-19 vakaları 2020 yılının Mart ayında resmen açıklanmış, hemen ardından da bir yandan pek çok faaliyet kolunda kısıtlamaya gidilirken diğer yandan istihdam kayıplarını sınırlamak amacıyla işten çıkarma yasağı getirilmiş, buna karşılık işletmelere kısa çalışma ve nakit gelir ödeneği gibi destekler verilmiştir. Mayıs ayında kamu bankaları ipotek kredilerinde büyük indirimlere giderek konut sektörünü canlandırmaya çalışmışlardır. Kısaca belirtmek gerekirse, pandemi şoku 2020 yılında Türkiye işgücü piyasasını adeta altüst etmiş, sektör istihdamları büyük çapta asimetrik etkilere maruz kalırken, yukarıda da açıklandığı gibi standart işsizlik oranı işgücünden kitlesel çıkışların sonucunda uzun süre anlamlı bir gösterge olmaktan çıkmıştır. Bu nedenlerle 2020-2021 döneminde istihdam dinamiklerinin çeyrekler itibariyle ele alınması şarttır.

Şekil 8.12'de istihdamın sektörlere dağılımı çeyrekler itibariyle gösterilmektedir. En dikkat çekici gelişme sanayi istihdamının toplam istihdam içindeki payını artırmış olmasıdır. Pandemi arifesinde (2019 Ç4) yüzde 20,5 olan bu pay, 2020-2021 döneminde, 2020 üçüncü çeyrek hariç, yavaş ama istikrarlı bir tempoyla artarak 2021'in son üç ayında yüzde 21,6'ya yükselmiştir. Bu pay artışında sadece hizmet payındaki azalma değil, bizzat sanayide çalışan sayısının üç yılda 5 milyon 775 binden 6 milyon 464 bine (artış oranı yüzde 11,9) yükselmesi de etkili olmuştur. Fa-

aliyet kısıtlamalarından kısa bir süre etkilenen sanayide, ihracat artışının da yardımıyla oldukça güçlü bir istihdam artışının gerçekleştiği açıkça görümektedir. Bu performansın Türk Lirası'nın aşırı değersiz hale gelmesinin geçici bir sonucu mu yoksa "erken sanayisizleşme" sürecinin sona erdiğinin bir işareti mi olduğuna dair kesin bir yargıda bulunmak için henüz erkendir.

Pandemi döneminde faaliyet kısıtlamalarından en fazla ve en uzun süre, hizmetlerin perakende satış, otel-lokanta ve eğlence alt kollarının etkilendiği bilinmektedir. Bankacılık, kamu hizmetleri gibi kimi hizmet kolları ise bu kısıtlamalardan etkilenmemiştir. Hizmetler toplu olarak ele alındığında, bu kesimin istihdam payının 2019'un son üç ayından 2021'in ilk üç ayına 15 aylık bir sürede yüzde 56,1'den yüzde 55,0'e gerilediği görülmektedir. Çalışan sayısı ise bu süre zarfında 490 binlik kayıpla 15 milyon 800 binden 15 milyon 310 bine düşmüştür.

Faaliyet kısıtlamalarının tamamen sona ermesiyle birlikte hizmet istihdamında güçlü artışlar yaşanmıştır. 2021'in son üç ayında, yani 9 ay gibi kısa bir sürede istihdam payı yüzde 55,5'e, çalışan sayısı da 16 milyon 610 bine ulaşmıştır. 2019'un son üç ayına kıyasla hizmet istihdamı yüzde 5 kadar daha yüksektir ama istihdam payı halen pandemi öncesi seviyesine (yüzde 56,1) ulaşmamıştır. Gelecek yıllarda hizmet kesiminde çalışan sayısının pandemi öncesinde olduğu gibi nispeten yüksek bir tempoyla artması ve hizmet istihdam payının da bu artışa paralel olarak başta tarım kısmen de inşaat aleyhine yükselmesi, doğal ve olumlu bir gelişme olacaktır; elbette sanayinin aleyhine olmaması koşuluyla.

İnşaat istihdamında çalkantılı seyir

İnşaat istihdamı son iki yılda oldukça çalkantılı bir seyir izlemiştir. Bu nedenle sektörün istihdam paylarındaki değişimlerden önce çalışan sayılarındaki gelişmelere odaklanmak bu çalkantılı seyri daha anlaşılır kılacaktır. Pandemi öncesindeki iki yılda bu sektörde büyük bir istihdam kaybının yaşandığını biliyoruz. Pandemi arifesinde (2019 Ç4) inşaatta yaklaşık 1 milyon 490 bin kişi çalışıyordu. Pandemi şokunun en yoğun hissedildiği 2020'nin ikinci çeyreğinde, hizmetler ile sanayide büyük istihdam kayıplarının yaşandığı dönemde, inşaat istihdamında 1 milyon 420 bine sınırlı bir gerileme gerçekleştiği gözlemlenmektedir. Bir bakıma kaybedecek daha fazla istihdamı kalmayan inşaatın faaliyet kısıtlamalarından da pek etkilenmediği anlaşılmaktadır.

Oysa üç ay sonra, 2020'nin üçüncü çeyreğinde, inşaatta çalışan sayısının 1 milyon 600 bine sıçradığı (artışı oranı yüzde 13,1) görülmektedir. Bu denli çarpıcı bir artışın nedeni, aynı yılın Mayıs ayından itibaren konut piyasasını canlandırmak için ipotekli kredilerde devreye sokulan büyük faiz indirimidir. Düşük faizlerin konut talebinde yarattığı patlama yeni konut projelerini canlandırdığından istihdamda ortaya çıkan bu ani ve yüksek artış şaşırtıcı değildir.[11] Bu artışın sonucunda inşaatın istihdam payı da yüzde 5,3'ten yüzde 6'ya yükselmiştir. İstihdam artışının, bir miktar ivme kaybetse de, 2021'in ikinci çeyreğine kadar devam ettiği ve yaklaşık 1 milyon 790 bine yükseldiği görülmektedir. Bu dokuz aylık sürede inşaatın toplam istihdam

11 Bkz. sahibinden.com'la ortak yapılan "Ekonomik Konjonktür ve Konut Piyasası" BETAM raporu, 2021.

içindeki payı yüzde 6,3'le zirve yapmıştır. Bu zirveyi izleyen altı ayda inşaatın bariz bir şekilde durgunlaştığı gözlemlenmektedir. Bu süre zarfında istihdamda artışı 36 binle sınırlı kalmıştır. İstihdam payı da yüzde 6,1'e gerilemiştir.

Kayıt Dışılığın Boyutları ve Pandemi Şoku

Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumu'na (SGK) kayıtlı olmadan çalışanların toplam istihdam içindeki oranı halen yüzde 30 gibi çok yüksek bir düzeydedir. Ancak bu yüksek kayıt dışılığın genel ortalamayı ifade ettiği, oysa çalışanların işteki durumları itibariyle kayıt dışılık oranlarının çok büyük ölçüde farklılaştığı gözden kaçırılmamalıdır. **Şekil 8.13**'te bu farklılaşma açıkça görülmektedir. Ücretsiz aile işçileri ile ücretli çalışanlar (maaşlı ve yevmiyeliler dahil) kayıt dışılık oranları arasında adeta bir uçurum mevcuttur. Kendi hesabına çalışanların kayıt dışılık oranı da oldukça yüksektir.

İşteki durumun bu farklı kategorileri, SGK'ya kayıt olma kararı açısından iki temel grupta toplulaştırılabilir. Ücretli çalışanlarda SGK kaydı yasal olarak işverenin sorumluğundadır. İşverenin SGK'ya kayıt yapmama kararına ücretli çalışanların gönülsüz ya da gönüllü neden rıza gösterdiği ayrı bir tartışma konusudur.[12] İşverenlerin, kendi hesabına çalışanların ve ücretsiz aile işçilerinin SGK'ya kayıt yaptırmama kararı ise bireysel ya da hane içi bir karardır. Bu kararın nedenleri ise ayrı bir inceleme ve tartışma konusudur. Toplam istihdamın 2005'te yaklaşık yüzde 55'ini, 2020'de ise yüzde 62'sini oluşturan ücretli kesimin incelenmesini sonraya bırakarak önce ikinci kategoriye odaklanalım.

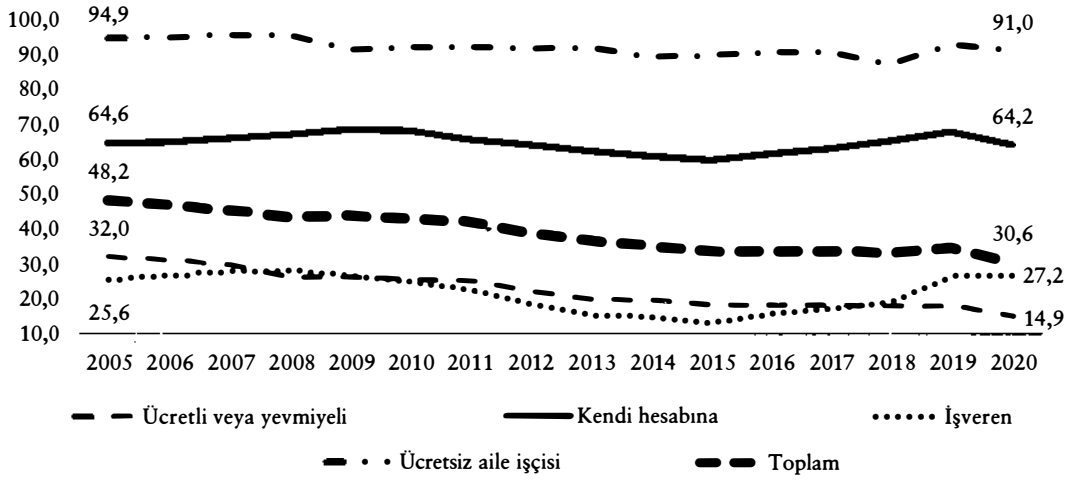
Ücretli olmayan kesimde yüksek kayıt dışılık

Ezici çoğunluğu tarımda çalışan kadınlardan oluşan ücretsiz aile işçileri arasında kayıt dışılık oranı yüzde 90 civarındadır. Bu olağanüstü yüksek kayıt dışılığın başlıca nedenleri, Türkiye'de tarım üretiminin çok büyük bölümünün aile işletmeleri tarafından yapılması ve aile içinde SGK'ya kayıtlı bir ferdin bulunması durumunda, diğer aile fertlerinin de sosyal güvenlik desteklerinden yararlanabilmesidir.

Ancak büyük çoğunluğu erkeklerden oluşan kendi hesabına çalışanlar arasında da kayıt dışılığın yüzde 65 civarında olduğu görülmektedir. Bu oran tarımda yüzde 80'in üzerinde, tarım dışında ise yüzde 50 civarındadır. Çok farklı gelir düzeylerini barındıran işverenlerin arasında kayıt dışılık düşük olmakla birlikte bu kesimde de azımsanmayacak düzeydedir (**Şekil 8.13**). Bu durum SGK'ya kayıt yaptırmama kararının ardında bireysel ya da hane düzeyinde bir optimizasyon hesabının varlığına işaret etmektedir. SGK kaydı, çalışanlara ağırlıklı olarak sağlık ve emeklilik haklarına erişim ile işsizlik sigortasından faydalanma sağlamaktadır. Türkiye'nin genel sağlık sigortası sistemine geçmesini müteakip, sağlık, SGK kaydına bağlı olmaktan çıkmıştır. İşsizlik sigortasından faydalanma şartlarını yerine getirebilen çalışan oranı da oldukça düşüktür. Ayrıca

12 Bu tartışmanın bir örneği için bkz. BETAM, 2022.

Şekil 8.13
İşteki Durum İtibariyle Kayıt Dışılık Oranları (%):2005-2020*



Kaynak: TÜİK, HİA

*2021 yılı kayıt dışılık rakamları çeyreklik istatistiklerde mevsim etkilerinden arındırılmamış halde mevcuttur. Bu nedenle yıllık ortalama rakamlar sakıncalı olabileceğinden 2021 yılı tabloya dahil edilmemiştir.

çoğunluğu nispeten düşük gelir seviyelerine sahip kendi hesabına çalışanların (çiftçiler, esnaf ve zanaatkârlar), kısmen de küçük işverenler için sosyal güvenlik prim ödemelerinin gelirlerine kıyasla oldukça yüksek kaldığı söylenebilir. SGK kaydının sağlayacağı emeklilik hakkının ise geleneksel aile dayanışması bağlamında yeterli cazibeye ya da zorunluluğa sahip olmaması şaşırtıcı değildir.

Ücretsiz kesimde kayıt dışılık oranının zaman içinde azalma eğiliminde olmayıp genelde yatay bir seyir izliyor olması dikkat çekmektedir. Bu katılık toplam kayıt dışılığın aşağıya çekilmesini de frenlemektedir. Nitekim kayıt dışılık oranı ücretlilerde 15 yıl içinde yarı yarıya azalırken genelde ancak üçte bir kadar azalmıştır. SGK'ya kaydın bireysel karara bağlı olduğu, kendi hesabına çalışan, ücretsiz aile işçisi ve işveren kesimlerinde kayıtlılığı artırmaya yönelik politikalar ve önlemler geliştirmek için önce bu kesimde yüksek kayıt dışılığa sebep olan etmenlerin doğru bir şekilde teşhis edilmesi gerekmektedir.

Ücretli kesimde kayıt dışılık azalıyor

Ücretliler kesiminde kayıt dışılığın 2005-2015 döneminde oldukça hızlı ve istikrarlı bir tempoyla azaldığı gözlemlenmektedir (**Şekil 8.13**). Nitekim ücretli kesimde dönemin başlangıcında 3 milyon 658 bin olan ücretli kayıt dışı çalışan mevcutken bu sayı 2015'te 3 milyon 269 bine gerilemiş, kayıt dışılık oranı da yüzde 32'den yüzde 18,3'e düşmüştür.[13] Ücretli kesimde kayıt dışılığın

13 TÜİK, HİA istatistikleri.

dikkate değer bir gerileme sergilemesinin ardında iki etken öne çıkmaktadır: (i) Türkiye'de işgücünün eğitim düzeyi sürekli yükselmektedir. Araştırmalar eğitim düzeyi ile kayıt dışılık arasında negatif bir korelasyon olduğunu ortaya koymaktadır (Salem vd., 2011; Kan ve Tansel, 2014; Başlevent ve Acar, 2015). (ii) Firmalar dünyasında güçlü bir Schumpetervari "yaratıcı yıkım" sürecinin yaşandığı gözlemlenmektedir. Özellikle küçük ve orta ölçekli, düşük emek verimliliğine sahip firmalar piyasayı terk ederken, ağırlıklı olarak daha yüksek verimliliğe sahip yeni firmalar piyasaya giriş yapmaktadır. "Ceylanlar" olarak adlandırılan bu firmalarda kayıt dışı istihdamın çok düşük olduğu tahmin edilebilir (Atiyas vd., 2018). Aynı zamanda ortalama firma ölçeğinin de artmakta olduğu bilinmektedir (Atiyas vd., 2017). Eğitim düzeyinde olduğu gibi firma ölçeği ile kayıt dışılık arasında da negatif güçlü bir korelasyon mevcuttur.

Bu iki etkiye ilaveten "Suriyeli etkisinden" de söz edilebilir. 2011'de başlayan Suriye'den göç, izleyen yıllarda hızla artarak 3,5 milyonu geçmiştir. Geçici koruma altındaki Suriyelilerin istihdamda yer alan kesiminin ezici çoğunluğunun kayıt dışı olarak çalıştığı bilinmektedir. Bu kayıt dışı işlerin bir kısmı yoktan var edilen işlerden, bir kısmının da Türkiyeli vatandaşların kayıt dışı olarak çalıştığı işlerden oluştuğu yaygın bir kanıdır. Diğer ifadeyle kayıt dışı çalışan Suriyelilerin bir kısmı, kayıt dışı çalışan Türkiyelileri ikame etmiştir (Del Caprio vd., 2018). İşgücü istatistiklerinde Suriyeliler kapsanmadığından, bu ikamenin ücretli kesimde kayıt dışı çalışan TC vatandaşı sayısını azaltarak kayıt dışılık oranını da azaltıcı bir etki yapmış olması muhtemeldir.

Ancak ücretlilerin kayıt dışılık oranlarında on yıl süren bu olumlu gelişmenin 2015 sonrasında neredeyse tamamen durakladığı görülmektedir. Nitekim 2016'dan itaberen ücretli kayıt dışı çalışan sayısı artmaya başlamış ve 2019'da 3 milyon 466 bine yükselmiştir. Bu süre zarfında kayıt dışılık oranı da duraklamış ve 4 yıl içinde ancak yüzde 18'e düşmüştür. Bu duraklamanın muhtemel nedenlerinden biri, Ocak 2016'da asgari ücrette yapılan yüksek artışın etkisi olabilir. Yapılan araştırmalar reel asgari ücrette meydana gelen ani artışların istihdam üzerinde olumsuz etki yapmaktan ziyade kayıt dışılığı artırıcı etki yaptığını göstermektedir (Bakış vd., 2018a, b ve c). Bununla birlikte bu etkinin geçici olduğunu gösteren araştırmalar da mevcuttur (Bakış vd. 2018a, Bakış vd. 2018b , Bakış vd. 2018c). Ücretlilerde kayıt dışılığın düşüş eğiliminin bu yıllarda duraklama emareleri göstermiş olması daha derinlemesine araştırılması gereken bir diğer konudur.

Pandemide kayıt dışı oranında ani ve şiddetli düşüş

Pandemi şokunun yaşandığı 2020 yılında kayıt dışılıkta ani ve şiddetli bir düşüşün sonucunda kayıt dışılık oranının yüzde 14,9'a gerilediği görülmektedir (**Şekil 8.13**). Bu son derece şaşırtıcı ve beklenmedik gelişmeye insiyaki olarak şüpheyle bakılabilir. Ama ayrıntılara inildiğinde bu durumun pandeminin yarattığı sıra dışı koşulların bir sonucu olduğu açıkça görülmektedir.

Pandeminin dayattığı faaliyet kısıtlamalarının istihdamı olandan çok daha şiddetli bir şekilde çökertmemesi için iktidarın uygulamaya koyduğu işten çıkarma yasaklarının ve kısa çalışma ödeneğinin oluşturduğu koruyucu şemsiye, SGK'ya kayıtlı olmayı gerektirdiğinden, kayıt dışı çalışan ücretliler bu şemsiyenin tamamen dışında kalmışlardır. Dolayısıyla işverenleri tarafından

tamamen maliyetsiz olarak ve kolaylıkla işten çıkarılmışlardır. 2019'da ücretli çalışan sayısı yıllık ortalamada 19 milyon 216 bindi. Bu sayı 2020'de 18 milyon 497 bine düştü; ücretli kesimde bir yıllık istihdam kaybı 719 bin oldu. Oysa kayıtlı istihdam aynı dönemde 184 binlik artışla 15 milyon 750 binden 15 milyon 934 bine yükselmiştir. Kayıt dışı çalışan ücretli sayısı ise 3 milyon 466 binden 2 milyon 785 bine düşmüştür. Hesap açıktır: Kayıt dışı çalışan 681 bin ücretli, toplamdan çıkmıştır. Dolayısıyla ücretli kesimde kayıt dışılık oranının yüzde 18'den 14,9'a düşmesi, kayıtlı/kayıt dışı kompozisyonunda meydana gelen bu değişimin sonucundan ibarettir.

Bu noktada sorgulanması gereken, bu düşüşün geçici mi yoksa kalıcı mı olduğudur. Çeyreklik istatistiklerden 2021'in dördüncü çeyreğinde ücretli çalışan sayısı 21 milyon 20 bine ulaşırken, kayıtlı çalışan sayısının 18 milyon 88 bine, kayıt dışı çalışan sayısının ise sadece 2 milyon 932 bine yükselmesi sonucu kayıt dışılık oranının yüzde 13,9 olduğunu biliyoruz. Bu rakamlar ücretli kesimde daha önce kayıtlı olarak çalışmakta olup işlerini kaybedenlerin büyük ölçüde yine kayıtlı işlere geri döndüklerini, işlerini kaybeden kayıt dışı çalışanların ise bunu aynı ölçüde başaramadıklarını gösteriyor olabilir. Bu başarısızlığa, pandemi şoku sırasında ağırlıklı olarak kayıt dışı elaman çalıştıran işletmelerin temelli kapanmış olması neden olmuş olabilir.

İşgücünün Eğitim Düzeyleri İtibariyle Bileşimi

Şekil 8.14'te işgücünün üç eğitim düzeyi (lise altı, lise ve lise üstü) itibariyle 2005-2020 dönemindeki bileşimi gösterilmektedir. Şekilde düşük eğitime (lise altı) sahip işgücünün toplam içindeki payının azalmakta, yüksek eğitimli (lise üstü) işgücünün payının ise artmakta olduğu bariz bir şekilde görülmektedir. Lise diplomasına sahip işgücünün payı ise durağandır. Ekonomik kalkınma sürecini henüz tamamlamamış bir ülke için işgücünün eğitim bileşiminin bu şekilde gelişmesi olağandır. Türkiye, beşeri sermayesini geliştirmeye oldukça geriden başlamıştı. Günümüzde çalışabilir nüfusun ortalama eğitim düzeyinin 9 yılı ancak bulduğu düşünülürse, işgücünün eğitim düzeyinin daha uzun yıllar artmaya devam edeceği açıktır.

Dikkatler her bir eğitim düzeyine yöneltildiğinde, işgücünün bileşiminde gözlemlenen değişimleri işgücü piyasasının bu döneme özgü temel değişimleriyle ilişkilendirmek mümkündür. Bu sayede Türkiye işgücü piyasasının analizi zenginleştirilebilir. İlk olarak düşük eğitimli kesimde, pandemi yılı olarak tarihe geçen 2020'yi şimdilik bir kenara koyarak, 2005-2019 dönemine odaklanalım.

Düşük eğitimli işgücünde dalgalı seyir

2005'te düşük eğitimli işgücü (lise altı) 14 milyon 616 bin seviyesinden 2 milyon 700 bin artışla 2019'da 17 milyon 327 bine yükselmiştir.[14] Bu süre zarfında düşük eğitimli işgücünün payı da yüzde 66'dan yüzde 53,2'ye düşmüştür. Düşük eğitimli işgücünün yıllık ortalama artışı 193 bin-

14 Eğitim düzeylerine özgü işgücü sayıları **Tablo 8.2**'de yer alan toplam işgücü sayıları ile **Şekil 8.14**'te yer alan paylar kullanılarak hesaplanmıştır.

dir. Aynı dönemde toplam işgücünde yıllık ortalama artışın 656 bin olduğu dikkate alınırsa, 193 binlik artış küçümsenemez. 14 yılda tarımda istihdam artışı yaklaşık 100 binle sınırlı olduğuna göre, tarım dışı sektörlerin düşük eğitimli elemanları istihdam etmeye azımsanmayacak ölçüde devam ettiği anlaşılmaktadır. Emek verimliliği açısından bu olguya olumlu bakılamaz. Ancak bu 14 yıla alt dönemler itibariyle yakından bakıldığında karşımıza oldukça farklı, aynı zamanda da kimi açılardan olumlu bir tablo çıkmaktadır.

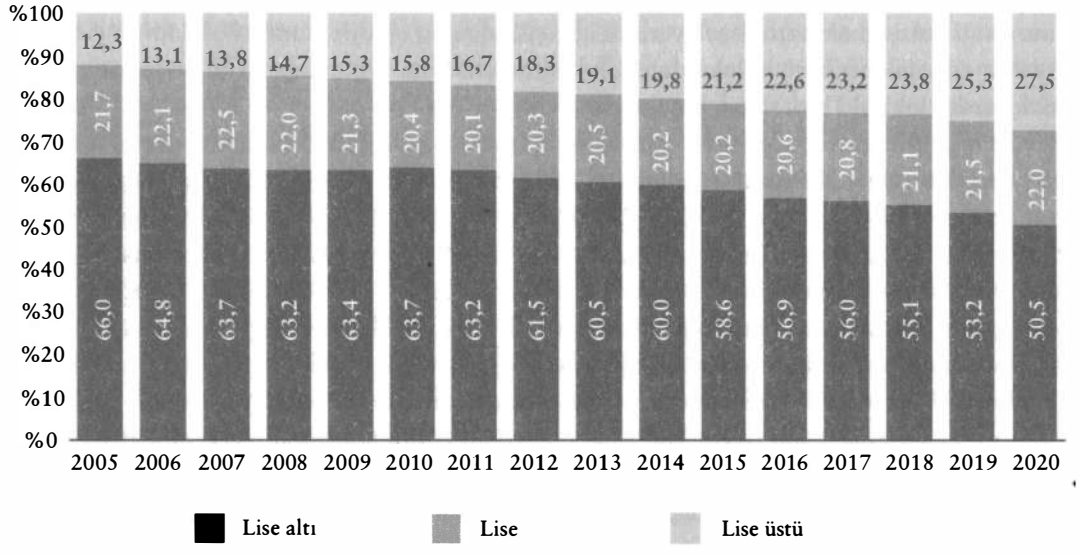
2005-2007 döneminde düşük eğitimli işgücünde artış değil, 156 binlik bir azalış söz konusudur. Ancak bu iki yılda tarım istihdamı da 459 bin azalmıştır. Dolayısıyla tarım dışında düşük eğitimli işgücü yılda ortalama 150 bin kadar artmıştır. Küresel kriz dönemine gelindiğinde düşük eğitimli işgücünün artışa geçtiği, 2008'de yaklaşık 300 bin, 2009'da 560 bin kadar artarak 15 milyona yükseldiği görülmektedir. Bu artışların sonucunda düşük eğitimli işgücünün önceki yıllarda payında görülen azalmanın duraklaması da doğaldır (**Şekil 8.14**). Kriz döneminde bu yüksek artışlar ilk bakışta şaşırtıcı görünebilir. Söz konusu iki yılda tarım istihdamının 215 bin arttığı, aynı zamanda işsizlikte meydan gelen şiddetli artışın "ek çalışan etkisini" devreye sokarak ev kadınlarını çalışmaya ya da iş aramaya yönlendirdiği düşünülürse, düşük eğitimli işgücünde ortaya çıkan güçlü artışların göründüğü kadar şaşırtıcı olmadığı söylenebilir.

2010 yılı, yukarıda açıklandığı gibi, düşük eğitimli kadınların büyük miktarda işgücüne girmeye başladığı ve bu girişlerin sonucunda kadınların işgücüne katılım oranlarının hızlı bir tempoyla artışa geçtiği yeni bir dönemin başlangıç yılını oluşturmaktadır. 2010 yılında düşük eğitimli işgücü 634 bin artarak 15 milyon 666 bine sıçramıştır. 2010'u izleyen 4 yıl boyunca da yılda ortalama yaklaşık 400 bin artarak 2014'te 17 milyon 272 bine ulaşmıştır. İşgücü piyasasının dışında kalmış, çoğunlukla lise altı eğitimine sahip kadınların çalışmaya ya da iş aramaya başlamaları, kuşkusuz olumlu bir gelişmedir. Ayrıca bu dönemde yüksek eğitimli işgücünde de güçlü artışlar ortaya çıktığından, düşük eğitimli işgücünün payı yeniden düşüşe geçerek yüzde 63,7'den yüzde 60'a gerilemiştir.

2014'ten 2017'ye düşük eğitimli işgücünde artışın devam ettiği, ancak belirgin bir şekilde yavaşladığı gözlemlenmektedir. Üç yılda söz konusu işgücü 17 milyon 272 binden 17 milyon 780 bine yükselmiş, yıllık ortalama artış ise 150 bine düşmüştür. Bu dönemde düşük eğitimli işgücünün payı azalmaya devam etmiş ve 2017'de yüzde 56'ya kadar gerilemiştir.

Bilindiği gibi 2018 ve 2019, GSYH artışının ciddi ölçüde yavaşladığı (yıllık ortalama yüzde 2) bir dönemdir. Ekonomik gelişme çabası içinde olan bir ülke için bu büyüme oranı son derece yetersizdir. Bu dönemde eğitimsiz işgücü artıştan azalışa geçerek iki yıl zarfında 450 bin kişi kaybetmiştir: 17 milyon 780 binden 17 milyon 327 bine. Düşük eğitimli işgücünün payı da yüzde 56'dan yüzde 53,2'ye gerilemiştir. Eğitimsiz işgücünde artışın yerini azalışa bırakmasının başlıca iki nedeni, bu yıllarda inşaatın büyük miktarda istihdam kaybetmesi ve düşük eğitimli kadınların işgücü piyasasına girişlerinin tamamen durgunlaşmış olmasıdır. Kuşkusuz, bu koşullarda düşük eğitimli işgücünün payının azalmasına olumlu gözle bakılamaz.

Şekil 8.14
İşgücünün Eğitim Düzeyleri İtibariyle Dağılımı, 2005-2020 (%)



Kaynak: TÜİK, HİA ve yazarların hesaplamaları

Pandemi şokunun yaşandığı 2020'deki gelişmeler ise çok daha dramatiktir. Düşük eğitimli işgücü bir yılda 1 milyon 750 bin kayıpla 15 milyon 576 bine düşmüştür. Toplam işgücü içindeki payı da yüzde 53,2'den yüzde 50,5'e gerilemiştir. Bu çarpıcı işgücü kaybının, istihdam kayıplarının yanı sıra iş aramaktan vazgeçenler nedeniyle işsiz sayısındaki düşüşten kaynaklandığını belirtmek gerekir. 2020'de istihdam kayıplarının büyük ölçüde kayıt dışı kesimde gerçekleştiğini, aynı zamanda ağırlıklı olarak düşük eğitimli işgücünden de büyük miktarda çıkışlar olduğunu hatırlatalım.

2021'de çeyreklik veriler düşük eğitimli işgücünde yaşanan kayıpların sınırlı ölçüde telafi edildiğini göstermektedir. Nitekim işgücü 472 binlik artışla 16 milyon 48 bine yükselmiştir. 2020'den 2021'e istihdam 664 bin artarken, işsiz sayısında azalma 192 binle sınırlı kalmıştır. Lise altı eğitimli işgücü sayısı 2021'de 2018'e kıyasla 1 milyon 730 bin kadar daha düşüktür. Bu gelişmeler sonucu 2018-2020 döneminde ortalama emek verimliliğinde dikkate değer bir artışın gerçekleşmiş olması doğaldır (bkz. Bölüm 3). Ancak bu, bardağın dolu tarafıdır. Ortalama emek verimliliğinde artış, düşük verimli istihdamın azalmasından kaynaklandığından yoksulluğu artırıcı bir etki yarattığı da unutulmamalıdır. Bu da bardağın boş tarafıdır.

Yüksek eğitimli işgücünde güçlü artış: 2005-2017

Lise üstü ya da yüksek eğitim düzeyine sahip kesimde işgücünde gelişmeler, lise altı kesimin aksine, oldukça sade ve istikrarlıdır. 2005 yılında yüksek eğitimli işgücü 2 milyon 668 binden 2019'da 8 milyon 233 bine yükselerek 14 yılda 3 katına çıkmıştır. Bu kesimin, toplam işgücü içindeki payı da yüzde 12,3'ten yüzde 25,3'e yükselmiştir. Yıllık ortalama artış yaklaşık 400 bindir. Ancak daha yakından bakıldığında artışlarda çarpıcı bir ivmelenme olduğu gözlemlenmektedir: 2005-2007, 2007-2009, 2009-2014 ve 2014-2017 dönemlerinde yüksek eğitimli işgücünün yıllık ortalama artışları yaklaşık olarak sırasıyla 200 bin, 280 bin, 410 bin ve 550 bindir.

Görüldüğü gibi ekonomik büyüme oranındaki dalgalanmalardan bağımsız, yapısal bir artış söz konusudur. Yüksekokul ve üniversite eğitiminin çok büyük ölçüde çalışmak için yapıldığı, bu kesimde işgücüne katılımın gerek erkeklerde gerek kadınlarda son derece yüksek olmasının da bu motivasyonu teyit ettiği, aynı zamanda da 2005-2017 döneminde yüksek okul ve üniversite sayısının büyük hızla arttığı göz önünde tutulursa, yüksek eğitimli işgücünün 2005-2017 döneminde böylesine güçlü bir artış sergilemesi gayet doğaldır.

Türkiye ekonomisi düşük büyümeye geçtiğinde bu parlak tablonun da kararmaya başladığı dikkat çekmektedir. 2017'de 7 milyon 340 bine ulaşan yüksek eğitimli işgücü, 2019'da 8 milyon 230 bine yükselmiş, 550 bine kadar çıkmış olan yıllık ortalama artış da 445 bine gerilemiştir. Artış az değildir ama artışın temposu, öğrenci sayısının artmaya devam etmesine rağmen düşmüştür. 2020'de ise artış 257 binden ibarettir. Yüksek eğitimli kesimde işgücünden çıkışların ve işgücüne girişlerde ertelemenin pandemi öncesinde kendisini gösterdiği, pandemi yılında ise bu olumsuz gelişmenin derinleştiği açıkça görülmektedir.

Yüksek büyümeyle birlikte yüksek istihdam artışlarına sahne olan 2021'de çeyreklik veriler yüksek eğitimli işgücünün 636 bin arttığını göstermektedir. 2020'de ortaya çıkan ciddi yavaşlamanın ardından yüksek eğitimli işgücünde güçlü bir artışın ortaya çıkmış olması olağan karşılanmalıdır. Bununla birlikte pandemi yılı 2020 ile telafi yılı 2021'de yüksek eğitimli işgücünde yıllık ortalama artışın 447 bin olduğunu ve 2014-2017 ortalaması olan 550 binin altında kaldığını vurgulamak isteriz.

Lise eğitim seviyesine sahip işgücüne dair söylenecek fazla bir şey yoktur. 2005'te 4 milyon 710 bin olan lise diplomalı işgücü 2017 yılında 6 milyon 580 bine yükselmiştir. Yıllık ortalama artış 150 bindir. Bu dönemde lise diplomalı işgücünün payı da yüzde 21 civarında kalmıştır. İlginç bir şekilde düşük büyüme döneminde lise diplomalı işgücü yıllık ortalama artışının az da olsa artarak 210 bine yükseldiği görülmektedir. 2017'den 2019'a iki yılda işgücü 6 milyon 580 binden 7 milyona yükselmiş, payı da yüzde 20,8'den yüzde 21,5'e çıkmıştır. Pandemi yılı 2020'de ise lise diplomalı işgücü artıştan azalışa geçerek 7 milyondan 6 milyon 790 bine gerilemiştir. Bir yıllık kayıp 210 bindir. İşgücünden çıkışların ve işgücüne girişten vazgeçişlerin bu kesimde de yoğun bir şekilde yaşandığı aşikârdır.

Kadın işgücünün eğitim bileşiminde çarpıcı gelişmeler

İşgücünün bileşiminde eğitim düzeyleri itibariyle ortaya çıkan gelişmeler cinsiyet ayrımında ele alındığında dikkat çekici farklılıkların olduğu görülmektedir. **Tablo 8.5**'te işgücünün 2005 ve 2020 yıllarında kadın ve erkeklerde kendi içinde eğitim düzeyleri itibariyle yatay dağılımı ile her bir eğitim düzeyinde kadın ve erkekler arasındaki dikey dağılımı gösterilmektedir. 2005 yılında düşük eğitimliler erkek işgücünün kabaca yüzde 66'sını oluştururken, lise mezunları yüzde 23'ünü, yüksek eğitimliler ise yüzde 11'ini oluşturmaktaydı. 2020'de erkek işgücünde düşük eğitimli payı yüzde 52'ye gerilerken yüksek eğitimli payı da yüzde 24'e ulaşmıştır. Liseli payı yüzde 23 civarında, hemen hemen sabittir.

Kadın işgücünün eğitim bileşiminde ise değişim oldukça farklı ve çarpıcıdır. 2005'ten 2020'ye düşük eğitimlilerin payında yüzde 65'ten yüzde 46'ya büyük bir gerileme söz konusudur. Bu gerileme kısmen tarım istihdamının azalmasından, daha büyük ölçüde de yüksek eğitimli kadınların sayısındaki hızlı artıştan kaynaklanmaktadır. Ama öte yandan 2010-17 döneminde tarım dışı kesimde kadın işgücünde ortaya çıkan güçlü artışlar olmasaydı, düşük eğitimli kadınların işgücü içindeki payının daha düşük düzeylere inmiş olacağını da belirtmek isteriz. Buna karşılık yüksek eğitimlilerin kadın işgücünde zaten erkeklerinkinin 1,5 katı olan payı, bu dönemde yüzde 16,5'ten yüzde 35,5'e ulaşmıştır. Liselilerin payı ise yüzde 18'in biraz üzerinde hemen hemen sabit kalmıştır (**Tablo 8.5**).

Tablo 8.5
Cinsiyet Ayrımında İşgücünün Eğitim Düzeyleri İtibariyle Yatay ve Dikey Dağılımı, 2005 ve 2020 (%)

		Lise altı	Lise	Lise üstü	Toplam
2005	Erkek	66,4	22,8	10,8	100,0
	Kadın	64,9	18,6	16,5	100,0
		Lise altı	Lise	Lise üstü	
	Erkek	74,8	78,1	65,5	
	Kadın	25,2	21,9	34,5	
	Toplam	100,0	100,0	100,0	
		Lise altı	Lise	Lise üstü	Toplam
2020	Erkek	52,3	23,9	23,8	100,0
	Kadın	46,4	18,1	35,5	100,0
		Lise altı	Lise	Lise üstü	
	Erkek	70,9	74,1	59,1	
	Kadın	29,1	25,9	40,9	
	Toplam	100,0	100,0	100,0	

Kaynak: TÜİK, HİA ve yazarların hesaplamaları.

Her bir eğitim düzeyinde işgücünün cinsiyet ayrımında nasıl bir gelişme gösterdiğine bakıldığında (**Tablo 8.5**) en dikkat çekici olgu, yüksek eğitimli işgücünde kadınların lehine önemli bir değişimin yaşanmış olmasıdır. 2005'te yüksek eğitimli işgücünde erkekler yüzde 65'lik, kadınlar ise yüzde 35'lik bir paya sahipken 2020'de kadınların payı yüzde 41'e yükselmiştir. Yukarıda kadın ve erkek işgücüne katılım oranlarını ayrıştırma analizinde de gösterildiği gibi yüksek eğitimli işgücünde kadın varlığı son 15 yılda hızla artarak erkeklerle aradaki farkı önemli ölçüde azaltarak 30'dan 18 yüzde puana düşürmüştür. Önümüzdeki yıllarda da farkın azalmaya devam etmesi beklenir. Ancak bu noktada işgücünden söz ettiğimizi, yüksek eğitimli kadın işgücü artarken işsizliğin de artmakta olduğunu bir kez daha vurgulamak gerekir.

Genç İşsizlik

İşgücü piyasalarında genç işsizlik oranları genel işsizlik oranlarından daha yüksektir. Genç işsizlik oranlarının daha yüksek olmasının yapısal nedenleri vardır. Bu konuyla ilgili yazında (Tanveer Choudhry vd., 2012; Marelli vd. 2013) öne sürülen ve istatistik yöntemlerle doğrulanan başlıca üç neden şöyle özetlenebilir: 1) Gençlerde (15-24 yaş) iş değiştirme daha sık gerçekleşmektedir. Dolayısıyla iş arayan gençlerin sayısı ileri yaş gruplarına kıyasla göreli olarak daha yüksek olmaktadır. 2) SGK'ya kaytlı çalışan gençlerin belirli bir işte kalma süreleri düşük olduğundan kıdem tazminatları düşüktür ya da yoktur. Dolayısıyla işten kolaylıkla çıkartılabilirler. 3) Gençlerin eğitimden istihdama geçişleri diğer ifadeyle ilk işlerini bulmalarının çeşitli güçlükleri vardır. Dolayısıyla iş arama süreleri ortalamada daha uzundur.

Genç işsizlikte Türkiye'nin tartışmalı durumu

Tablo 8.6'da yer alan, farklı coğrafyalardan ve farklı gelişmişlik düzeylerinden seçilmiş 12 ülkenin tümünde genç işsizlik oranlarının genel işsizlik oranlarından daha yüksek olduğu görülmektedir. Sorgulanması gereken, genç işsizliğin genel işsizliğe kıyasla ne ölçüde daha yüksek olduğu, ülkeden ülkeye farklılık gösterip göstermediğidir. Bu farklılığın basit bir göstergesi olarak genç işsizlik oranları genel işsizlik oranlarına bölündüğünde elde edilen katsayılara bakılabilir:

Bu katsayılar 2018'de 1,8-3,0 aralığında yer almaktadır. Bu son derece geniş bir aralıktır. Kimi ülkede genç işsizlik oranı genel işsizlik oranından 3 kat yüksek iken kimi ülkede ancak 1,8 kat daha yüksektir. 3 katla İtalya birinci sırada, 2,8 katla Macaristan ikinci sıradadır. Dikkat edilirse bu ülkelerden İtalya yüksek, Macaristan düşük işsizliğe sahiptir. En son sırada ise iki ülke yer almaktadır: Almanya ve Türkiye. Almanya'da genç işsizlik genel işsizliğin 1,8, Türkiye de ise 1,9 katıdır. Yine dikkat edilirse işsizlik Almanya'da düşük ve Türkiye'de yüksektir.

Bu gözlemlerden yararlanarak genç işsizliğiyle ilgili bazı değerlendirmeler yapmak mümkündür. İlk olarak, genç işsizlik ile genel işsizlik arasındaki farklılığın genel işsizlik düzeyiyle bir bağlantısının olmadığı açıkça görülmektedir. Bunun tipik birer örneği Türkiye ve Meksika'dır. Türkiye'de Meksika'ya kıyasla işsizlik çok daha yüksektir ama Türkiye'de genç işsizlik göreli olarak Meksika'ya kıyasla daha düşüktür; Meksika'da genç işsizlik oranı genel işsizlik oranının

Tablo 8.6
Seçilmiş Ülkelerde Genel ve Genç İşsizlik Oranları (%)

	Genel işsizlik 2018	Genç işsizlik 2018	Genel işsizlik 2020	Genç işsizlik 2020
Yunanistan	19,3	39,9	16,3	35,0
İspanya	15,3	34,3	15,5	38,3
Brezilya	12,5	28,5	13,9	31,3
Türkiye	10,9	20,2	13,1	25,1
İtalya	10,6	32,2	9,2	29,4
Fransa	9,0	20,8	8,0	20,1
Şili	7,2	18,2	11,2	24,9
Portekiz	7,0	20,3	6,8	22,6
OECD ortalaması	5,5	12,4	7,2	15,9
Macaristan	3,7	10,2	4,3	12,8
Almanya	3,4	6,2	3,8	7,2
Meksika	3,3	6,9	4,4	8,1

Kaynak: World Bank.

2,1 katı iken Türkiye'de 1,9 katıdır. Bu bağlamda İtalya ve Yunanistan örnekleri de verilebilir. Yunanistan'da genel işsizlik İtalya'nın neredeyse iki katıdır. Oysa İtalya'da genç işsizlik genel işsizliğin 3 katı iken Yunanistan'da 2,1 katıdır.

Bu olgu, genç işsizliğin genel işsizliğe kıyasla yüksekliğinin nedenlerinin işgücü piyasalarının farklı özelliklerinde aranması gerektiğine işaret etmektedir. Örneğin Türkiye'de genç işsizliğin nispeten düşük olmasının ilk akla gelen muhtemel nedeni, genç kuşakta "ne eğitimde ne işte" (NEET) olarak adlandırılan nüfusun oldukça yüksek bir orana sahip olmasıdır. Türkiye'de bu oran OECD verilerine göre 2018'de yüzde 22,9'du. Diğer ifadeyle Türkiye'de 15-24 yaş arasındaki her 100 gençten 23'ü eğitimlerini sonlandırdıkları halde ne bir işte çalışıyorlar ne de iş arıyorlardı. Yunanistan'da genç işsizliğin İtalya'ya kıyasla göreli olarak çok daha düşük olmasında da Yunanistan'da NEET oranının İtalya'ya kıyasla daha düşük olmasının etkili olduğu söylenebilir. Nitekim bu oran 2018'de Yunanistan'da yüzde 15,1 iken İtalya'da yüzde 19,8 olarak ölçülmüştü. Genç işsizlik/genel işsizlik katsayısının en düşük olduğu Almanya'da ise NEET oranının yüzde 7,0 gibi oldukça düşük bir seviyede olduğunu vurgulamak isteriz.

Bir diğer neden de Türkiye'de istihdamdaki gençlerde kayıt dışılık oranın yüksekliği olabilir. Kayıt dışı çalışmanın yaygınlığı kuşkusuz gençlerin daha hızlı iş bulmalarını sağlayacaktır. İtalya ile Türkiye'de genel işsizlik oranları birbirine çok yakın iken genç işsizliğin Türkiye'ye kıyasla 1,5 kat daha yüksek olmasında, istihdamdaki gençlerin kayıt dışlık oranları arasındaki farkın önemli bir role sahibi olması oldukça akla yatkındır. Belirtmek isteriz ki genç istihdamda kayıt dışılık oranı 2018'de Türkiye'de yüzde 44,5 gibi son derece yüksek bir seviyedeydi. İtalya Ulusal İstatistik

Enstitüsü kayıt dışılık oranlarını yaş ayrımında yayımlamadığından İtalya için genç istihdamda kayıt dışılık oranını bilmiyoruz ancak toplamda kayıt dışılık oranının 2018'de İtalya'da yüzde 12,8 Türkiye'de ise yüzde 33,4 olduğu dikkate alınırsa, genç istihdamda da kayıt dışılığın İtalya'da Türkiye'ye kıyasla oldukça düşük olduğu kestirilebilir.

Pandeminin genç işsizlik üzerindeki etkileri

Genç işsizliğin yüksekliği ülkeden ülkeye farklılıklar sergilese de yapısal bir sorun olduğu açıktır. Bununla birlikte COVID-19 pandemisinin 2020'de genç işsizliği nasıl etkilediğine kısaca değinmek isteriz. **Tablo 8.6**'da yer alan ülkelerin üçü hariç tümünde genç işsizlik oranı 2018'den 2020'ye genel işsizlik oranındaki artışa paralel olarak artmıştır. Türkiye de bu ülkelerin arasındadır. Genel işsizlik oranı yüzde 10,9'dan yüzde 13,9'a yükselirken genç işsizlik oranı da yüzde 20,2'den 25,1'e yükselmiştir. İşsizlik oranlarının pandemi yılında azaldığı iki ülke İtalya ve Fransa'dır. Bu iki ülkede işsizlik oranlarında görülen azalmanın istihdamdaki azalışa rağmen iş arayan sayılarında işgücünden çıkışlar sonucu ortaya çıkan daha büyük azalıştan kaynaklandığı anlaşılmaktadır.[15]

Ülkeler arası karşılaştırma ve değerlendirmeler Türkiye'de genç işsizliğin görünürde sanıldığı ve iddia edildiği kadar büyük bir sorun olmadığını ima ediyor olsa da, bunun karşılığında eğitimini sonlandırmış gençlerin önemli bir bölümünün işgücü piyasasından uzak durmaları ve genç istihdamda kayıt dışılığın yaygınlığıyla ciddi bir bedel ödenmekte olduğu vurgulanmalıdır.

Genç kadınlarda işsizliğin yükselişi

Buraya kadar genç işsizliği cinsiyet ayrımı gözetmeksizin ele aldık. Oysa Türkiye'de genç işsizlik kadın ve erkek ayrımında, özellikle de eğitim düzeyleri itibariyle mercek altına alındığında çarpıcı farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Genel işsizlikte kadın işsizliğinin erkek işsizliğinden yüksekliği, genç işsizlikte de cinsiyet farkını etkilemiştir. Bununla birlikte ilk yıllarda bu fark oldukça düşük düzeydedir (**Tablo 8.7**). Bu yıllarda genç kadın ve erkek işsizlik oranı farkının düşüklüğünün başlıca iki nedeni, tarımda kadın istihdamının toplam kadın istihdamı içinde yüksek bir paya sahip olması ile yüksek eğitimli kadın sayısının göreli olarak düşüklüğüdür. Bunun bir sonucu olarak, yüksek eğitimli genç kesimde kadın işsizliği ile erkek işsizliği arasındaki fark 3,3 yüzde puanla sınırlı kalmıştır (**Tablo 8.8**).

Bu bağlamda küresel krizin işgücü piyasasını şiddetle sarstığı ve genç işsizlik oranında büyük bir artışın yaşandığı 2009'un istisnai koşullarını bir yana bırakırsak, 2010'dan itibaren yüksek büyüme ile güçlü istihdam artışının devreye girmesi sonucu 2010-2014 döneminde genç işsizlikte hızlı bir azalma ortaya çıkmış olsa da bu azalış genç erkeklerde kadınlara kıyasla daha güçlü bir tempoda gerçekleşmiştir: 2009'dan 2014'e genç erkek işsizlik oranı yüzde 25,4'ten yüzde 16,6'ya, genç kadınlarda ise yüzde 25'ten yüzde 20,4'e gerilemiş, fark da 3,8 yüzde puana yükselmiştir (**Tablo 8.7**). Genç işsizlikte cinsiyet farkının artmasına rağmen yine de sınırlı kaldığı söylenebilir.

---

15 OECD verilerine göre 2018'den 2020'ye genç istihdam Fransa'da 127 bin azalırken genç işsiz sayısında 328 binlik azalma olmuştur. İtalya'da ise bu azalışlar istihdamda 311 bin, işsiz sayısında 445 bindir.

Tablo 8.7
Cinsiyet Ayrımında Genç İşsizlik Oranları: 2005-2020 (%)

	Toplam	Erkek	Kadın	Kadın-Erkek farkı
2005	19,9	19,5	20,5	1,0
2006	19,1	18,3	20,7	2,4
2007	20,0	19,6	20,8	1,2
2008	20.5	20,1	21,2	1,1
2009	25,3	25,4	25,0	-0,4
2010	21,7	21,0	23,0	2,0
2011	18,4	17,1	20,7	3,6
2012	17,5	16,3	19,9	3,6
2013	18,7	17,0	21,9	4,9
2014	17,9	16,6	20,4	3,8
2015	18,5	16,5	22,2	5,7
2016	19,6	17,4	23,7	6,3
2017	20,8	17,8	26,1	8,3
2018	20,3	17,6	25,3	7,7
2019	25,4	22,5	30,6	8,1
2020	25,3	22,6	30,3	7,7

Kaynak: TÜİK, HİA ve yazarların hesaplamaları

Farkın daha yüksek düzeylere çıkmamasının başlıca nedeni, yukarıda pek çok kez belirtildiği gibi, bu dönemde düşük eğitimli kadın istihdamının hızlı bir tempoyla artmaya başlamış olmasıdır.

2015 yılının genç kadın işsizliğinde bir dönüm noktasını oluşturduğu dikkat çekmektedir. 2015-2017 döneminden itibaren genç kadın işsizlik oranında hızlı bir artış görülmektedir: 2014'te yüzde 20,4'e kadar gerilemiş olan genç kadın işsizlik oranı, üç yıl içinde yüzde 26,1'e yükselmiştir. Genç erkek işsizlik oranında ise bu sürede yüzde 16,6'dan 17,8'e sınırlı bir artış söz konusudur. Bilinen bu dönemde yüksek eğitimli işgücünde kadın işsizliğin özellikle genç kadın işsizliğinin erkeklerden olumsuz yönde ayrışmaya başlamış olmasıdır. **Tablo 8.8**'de bu ayrışma bariz bir şekilde gözlemlenmektedir. 2005'ten 2018'e yüksek eğitimli genç kadınlarda işsizlik oranı yüzde 32'den 35,5'e yükselirken genç erkeklerde yüzde 28,7'den yüzde 24,3'e düşmüştür.

Eğitim düzeyleri itibariyle genç işsizlik, cinsiyet ayrımında incelendiğinde öne çıkan gelişmeler şöyle özetlenebilir: 2005'te düşük eğitim düzeyinde (lise altı) genç kadın işsizliği (yüzde 11,1) genç erkek işsizliğinin (yüzde 17,4) bir hayli altındaydı. Bunun nedeni düşük eğitimli kadın istihdamının ağırlıklı olarak tarımda bulunuyor olmasıdır. Ancak 2018'e gelindiğinde bu işsizlik oranlarının hemen hemen eşitlendiği gözlemlenmektedir (**Tablo 8.8**). Bunun nedeni düşük eğitimli

Tablo 8.8
Cinsiyet ve Eğitim Düzeyleri İtibariyle Genç İşsizlik Oranları: 2005-2018-2020 (%)

	2005			2018			2020		
	Kadın	Erkek	Fark	Kadın	Erkek	Fark	Kadın	Erkek	Fark
Lise altı	11,1	17,4	-6,3	15,6	15,8	-0,2	19,3	20,5	-1,2
Genel lise	32,1	21,6	10,5	26,7	21,6	5,1	29,9	26,3	3,6
Meslek lisesi	32,4	22,4	10,0	29,2	16,8	12,4	32,8	21,1	11,7
Yüksekokul, üniversite	32,0	28,7	3,3	35,5	24,3	11,2	39,8	30,3	9,5

Kaynak: TÜİK, HİA ve yazarların hesaplamaları

kadınların tarımdaki yoğunluğunun azalıyor olmasıdır. Pandemi yılı 2020'de ise inşaattaki büyük istihdam kayıpları nedeniyle genç erkeklerde işsizlik biraz daha yüksek olmuştur. Lise altı eğitim düzeyindeki işgücünün giderek azalacağı düşünülürse gelecekte de gençlerde kadın ve erkek işsizliği arasında önemli bir farkın oluşmayacağı kestirilebilir.

Buna karşılık gerek genel lise gerek meslek lisesi düzeyindeki genç kadınlarda işsizliğin olağanüstü yüksek olduğu dikkat çekmektedir. 2005 yılında söz konusu işsizlik oranları yüzde 32'nin üzerindeydi. Zaman içinde genel lise düzeyinde genç kadın işsizlik oranı yüzde 32,1'den yüzde 26,7'ye gerilerken meslek lisesi düzeyinde işsizlik oranında yüzde 32,4'ten yüzde 29,2'ye daha sınırlı bir düşüş gerçekleşmiştir. Bu sürede meslek lisesi mezunu genç erkeklerin işsizlik oranı yüzde 22,4'ten yüzde 16,8'e dikkate değer ölçüde azaldığından işsizlik oranı farkı da 13 yıl içinde 10 yüzde puandan 12,4 yüzde puana yükselmiştir (**Tablo 8.8**).

Genç işsizliğinde cinsiyet ayrımında büyük ve endişe verici esas sorun, yüksek eğitimli kesimde erkek işsizliği azalırken zaten olağanüstü yüksek olan kadın işsizliğinin daha da artmış olmasıdır. 2005'te yüzde 32,0 düzeyinde olan eğitimli genç kadın işsizlik oranı, 2018'de yüzde 35,5'e yükselmiş, genç erkek işsizlik oranının ise aynı sürede yüzde 28,7'den yüzde 24,3'e gerilemesi sonucu cinsiyet oran farkı 3,3'ten 11,2 yüzde puana yükselmiştir. 2020'de durum pek farklı değildir.

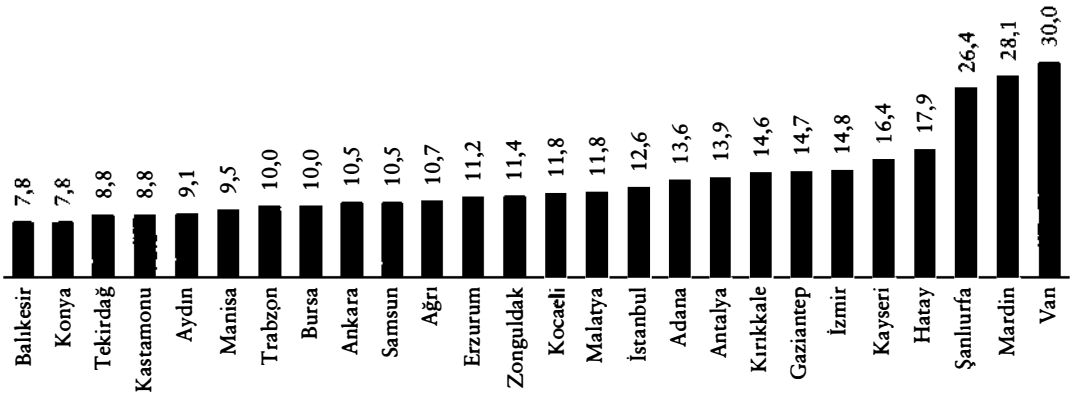
Genel olarak yüksek eğitimlilerde, özellikle de yüksek eğitimli genç kadınlarda işsizliğin son derece yüksek düzeylere çıkmış olması bize göre Türkiye işgücü piyasasının en önemli ve acilen çözüme kavuşturulması gereken sorununu oluşturmaktadır. 2020'de yüksekokul ya da üniversite bitirmiş genç kadınlarda işsizlik oranı yaklaşık yüzde 40'tır; yüksek eğitimli her 10 kadından 4'ü iş aramaktaydı.

Yüksek eğitimli kadınlarda işsizliğin ürkütücü boyutlara hangi etmenler sonucu ulaştığı ne yazık ki yeterince araştırılmış değildir. Yine de akla ilk gelen hipotez, lise mezunu genç kadınların yüksekokul ya da üniversite eğitimi için işsizliğin yüksek olduğu meslekleri erkeklere kıyasla daha yoğun olarak tercih ediyor olduklarıdır. Araştırmalar bu hipotezi doğruladığı takdirde en azından bu tercih farkının genç kadın işsizliğini ne ölçüde yükseltici etki yaptığı öğrenilmiş olur.

İşsizlikte Bölgeler Arası Eşitsizlik

Türkiye işgücü piyasasının ele almak istediğimiz son yapısal sorunu bölgesel işsizlik oranları arasında gözlemlenen muazzam eşitsizliktir. **Şekil 8.15**'te 26 bölgede (Düzey 2)[16] 2018 yılının tarım dışı işsizlik oranları[17] gösterilmiştir. En yüksek tarım dışı işsizlik oranı yüzde 30,0'la Van-Muş-Bitlis-Hakkari bölgesindedir ve bu oran en düşük işsizlik oranının (yüzde 7,8) görüldüğü Balıkesir-Çanakkale ve Konya-Karaman bölgesinin yaklaşık dört katıdır. Öte yandan en yüksek işsizlik oranlarına sahip üç bölgenin tümünün Güneydoğu'da yer aldığı da vurgulanmalıdır. Bu bölgeler aynı zamanda kadınların işgücüne katılımının en düşük olduğu bölgelerdir.

Şekil 8.15
Bölgesel Tarım Dışı İşsizlik Oranları (%), 2018



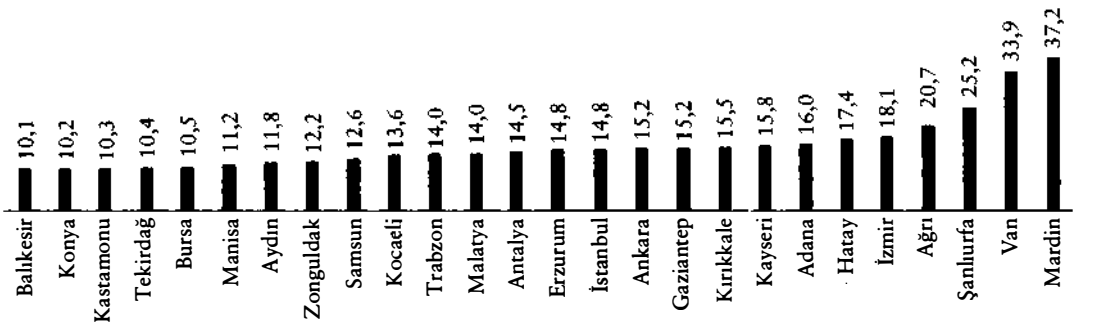
Kaynak: Bölgesel tarım dışı işsizlik oranları HİA verileri kullanılarak yazarlar tarafından hesaplanmıştır.

COVID-19 pandemisinin Türkiye işgücü piyasasını adeta altüst ettiği 2020'de bölgesel eşitsizliği etkilemediği diğer ifadeyle etkinin işsizlik oranlarını, üç istisna dışında, az çok aynı ölçüde yükseltmekten ibaret olduğu görülmektedir. Önce Türkiye genelinde 2018'den 2020'ye tarım dışı işsizlik oranının yüzde 12,9'dan yüzde 15,3'e yükseldiğini belirtelim. 2018 bölgesel tarım dışı işsizlik oranları (**Şekil 8.15**) 2020 yılının oranlarıyla (**Şekil 8.16**) karşılaştırıldığında en düşük ile en yüksek işsizlik oranları arasındaki uçurumun pek değişmediği ortaya çıkmaktadır. En düşük işsizlik oranı yine Balıkesir-Çanakkale ve Konya-Karaman bölgelerinde olup (yüzde 10,1 ve 10,2)

16 İstanbul, Anakara ve İzmir illeri tek başına bir bölgedir. Diğer bölgeler iki ve daha fazla ili kapsamaktadır. Şekilde bu bölgeler kapsadıkları en büyük ilin adıyla belirtilmiştir. Örneğin Şanlıurfa bölgesi Diyarbakır'ı da kapsamaktadır. Şekilde adı geçmeyen iller için Düzey 2 listesine bakılabilir.

17 Bölgesel işsizlik oranları arasındaki büyük farklar incelenirken genel işsizlik oranları yerine tarım dışı işsizlik oranlarını kullanmak gerekir. Bölgelerde tarım istihdamının toplam istihdam içindeki payı çok farklıdır. Tarım istihdamının payı yüksek olduğu ölçüde genel işsizlik oranı da o ölçüde düşük olur. Örneğin Ağrı bölgesinde genel işsizlik oranı 2018'de yüzde 5,3 iken tarım dışı işsizlik oranı yüzde 10,7'dir. Daha kapsamlı açıklamalar için bkz. Aslan vd. (2018).

Şekil 8.16
Bölgesel Tarım Dışı İşsizlik Oranları (%), 2020



Kaynak: Bölgesel tarım dışı işsizlik oranları HİA verileri kullanılarak yazarlar tarafından hesaplanmıştır.

bu seviye işsizlik sıralamasında ikincilikten birinciliğe yükselen Mardin-Batman-Şırnak-Siirt bölgesinin yüzde 37,2 olan işsizlik seviyesinin dörtte biri kadardır.

2018'den 2020'ye bölgesel işsizlikte yaşanan en çarpıcı gelişme, işsizliğin, 23 bölgede artarken üç bölgede sınırlı ölçüde de olsa azalmış olmasıdır: Bu bölgeler Şanlıurfa-Diyarbakır (yüzde 26,4'ten 25,2'ye), Hatay-Kahramanmaraş-Osmaniye (yüzde 17,9'dan 17,4'e) ve Kayseri-Sivas-Yozgat bölgeleridir (yüzde 16,4'ten 15,2'ye). Bu üç bölgenin işgücü piyasalarına yakından bakıldığında Hatay bölgesinde tarım dışı istihdam ve işsiz sayısında birbirine yakın artışlar olduğu görülmektedir. Kayseri ve Şanlıurfa bölgelerinde ise tarım dışı istihdamda kayıplar yaşanırken işsiz sayılarında da azalmalar gerçekleşmiştir. Tarım dışı işsizlik oranları bu nedenle çok sınırlı ölçüde gerilemiştir. Bu aykırılık ilk kez rastlanan bir olgu değildir. Türkiye genelinde işsizlik artarken ya da azalırken bazı bölgelerde azaldığı ya da arttığı daha önce de görülmüştür (Aslan vd, 2018). Bu olgu ekonomik konjonktürdeki değişimlerin bölge ekonomilerini, özellikle de işgücü piyasalarını aynı yönde etkilemediğine ve Türkiye'de özerk bölgesel işgücü piyasalarının varlığına işaret etmektedir.

Bir diğer çarpıcı gelişme de, üç bölgede 2018'den 2020'ye çok yüksek işsizlik artışlarının gerçekleşmiş olmasıdır. Ağrı bölgesinde tarım dışı işsizlik oranı iki kat artışla yüzde 10,7'den 20,7'ye sıçramıştır.[18] Bu bölgeyi Ankara izlemektedir. İşsizlik oranı yüzde 50 artışla yüzde 10,5'ten 15,2'ye yükselmiştir. Mardin-Batman-Şırnak-Siirt bölgesinde ise yüzde 28,1'den yüzde 37,2'ye çıkan tarım dışı işsizlik oranında yüzde 33'lük artış söz konusudur. Bu üç bölgede 2018'den 2020'ye tarım dışı istihdamda büyük kayıplar yaşanırken işsiz sayılarında da yüksek artışlar ortaya çıkmıştır.

18 Ağrı bölgesindeki gelişme tabir caizse dehşet vericidir: 2018'de 162 bin olan tarım dışı istihdam 2020'de 143 bine düşmüş, işssiz sayısı ise 19 binden 38 bine tam iki kat artmıştır. Bu olgu da pandemi şokunun neden olduğu işgücünden büyük çapta çıkışların her bölgede ortaya çıkmadığını göstermektedir.

İşgücü kuramı, ulusal işgücü piyasasının yeterince esnek kurallara sahip olduğu ve taşınmanın maddi ve manevi açıdan düşük maliyetli olduğu koşullarda bölgeler arasında işgücünün hareketliliğinin de yüksek olacağını ve bu durumda bölgesel işsizlik oranlarının da ancak sınırlı ölçüde farklılaşacağını savunur. Herhangi bir dışsal şok sonucu bazı bölgelerde diğer bölgelere kıyasla işsizlikte daha şiddetli artışlar gerçekleştiğinde, yüksek işsizliğin hüküm sürdüğü bölgelerden işsizliğin nispeten düşük olduğu bölgelere işgücü transferleri gerçekleşir ve bölgesel işsizlik farkları azalır; kuramın öngörüsü böyledir. Bu tür dinamiklerin en iyi örneklerinden biri Batı ve Doğu Almanya'nın birleşmesini izleyen yıllarda Almanya işgücü piyasasının görünümüdür. Birleşmeyle Doğu bölgelerinde işsizlikte çok yüksek artışlar yaşanmış ancak zaman içinde bölgeler arasındaki işsizlik farklılığı erimekle kalmamış bölgesel işsizlik oranları neredeyse eşitlenmiştir.

Buna karşılık Türkiye işgücü piyasası ne büyük ölçüde esnektir ne de bölgeler arası işgücü hareketliliği bazı nedenlerden dolayı yeterince yüksektir. Bölgesel işsizlik istatistiklerinin yayımlanmaya başladığı 2005 yılında eşitsizliğin oldukça yüksek boyutta olduğu görünür olmuştur. Yıllar ilerledikçe de eşitsizliğin arttığı görülmektedir. Bu eşitsizliğin nasıl bir seyir izlediği hakkında fikir edinmek için bölgesel işsizlik oranları arasındaki standart sapma ölçütüne başvurulabilir. Standart sapma 2005-2011 döneminde 4 civarında durağan seyretmiş, 2012'den itibaren ise yükselmeye başlayarak dura kalka 2020'de 7 civarına yükselmiştir (**Şekil 8.17**). Kısacası, işsizlikte zaten oldukça yüksek olan bölgesel eşitsizlik son yıllarda vahim boyutlara ulaşmıştır.[19]

Eşitsizlikte gözlemlenen yüksek artışın nedenleri yeterince araştırılmış değildir. Bununla birlikte birkaç olguya dikkat çekilebilir. Birincisi, Güneydoğu'da hüküm süren olağanüstü yüksek işsizlik oranlarının bir türlü azalma eğilimine geçememesidir. Bunun bir nedeni, bu bölgede çalışabilir nüfusun yüksek bir tempoda artmaya devam ederken tarım dışında istihdamın yeterince artırılamamasıdır. Bir diğer neden de kadınların işgücüne katılımının düşük düzeyde kalmaya devam etmesidir.

Son olarak işsizlikte eşitsizliğin sadece Batı ile Doğu arasındaki ekonomik ve toplumsal farklılıklardan kaynaklanmadığını belirtelim. Batı'da da büyük eşitsizlikler görülebilmektedir. En bariz örnek İzmir'dir. Bu bölgede tarım dışı işsizlik oranı Türkiye ortalamasının sürekli olarak bir hayli üzerinde olmuştur. İzmir tarım dışı işsizlik oranı 2018'de yüzde 14,8, 2020'de yüzde 18,1 seviyesindeydi. Bu yüksekliğin başlıca nedeni de İzmir'de kadın işsizliğinin göreli olarak oldukça yüksek olmasıdır; İzmirli kadınların daha eğitimli ve çalışmaya daha arzulu oldukları (işgücüne katılım yüksek) görülmektedir.[20]

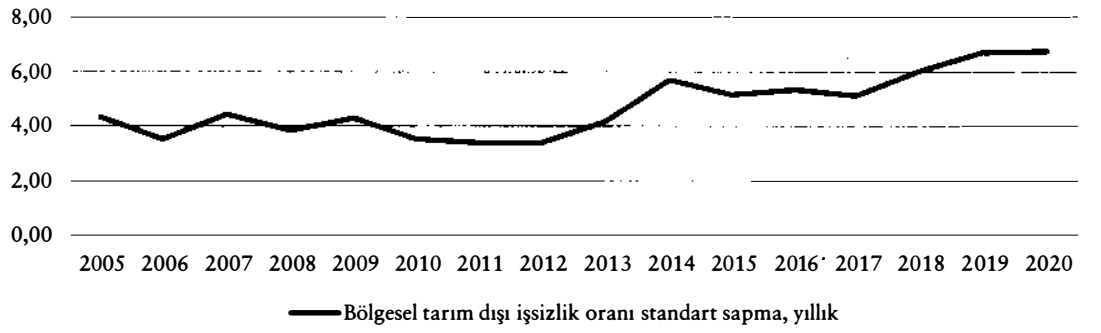
Türkiye'de hüküm süren yüksek işsizliğin düşürülebilmesi için bölgesel eşitsizlikerin mutlaka azaltılması gerekmektedir. Bu eşitsizliğin çok yüksek olduğu İspanya ve İtalya'da toplam işsizliğin de yüksek, Almanya'da ise düşük olması rastlantı değildir.

---

19 Türkiye'nin bu özelliğe sahip yegâne Avrupa ülkesi olmadığını belirtelim. İspanya ve İtalya'da da bölgesel işsizlikte büyük farklar vardır. 2018'de bu iki ülkede bölgesel işsizlik oranları arasındaki standart sapma 6 ve 5,5 düzeyindeydi. Almanya'da ise 2007'de 3 olan standart sapma 2018'de 1'e inmişti (Genç vd., 2019).

20 İzmir işgücü piyasası konusunda daha fazla bilgi için bkz. Bakış ve Gürsel (2017).

Şekil 8.17
Tarım Dışı Bölgesel İşsizlik Oranlarının Standart Sapmaları, 2005-2020



Kaynak: HİA bölgesel verilerden yazarların hesaplamaları

GENEL DEĞERLENDİRME

2001 krizinin ertesinde yapılan köklü kurumsal reformlar Türkiye ekonomisini verimlilik artışlarının başı çektiği yüksek büyüme patikasına yerleştirmişti. Bu 20 yıllık süre zarfında AKP iktidarının ekonomi politikaları ve yatırım öncelikleri önemli ölçüde farklılaştı. Bir yandan bu farklılaşma, diğer yandan uluslararası ekonomideki gelişmeler büyük dalgalanmalara neden olurken, verimlilik artışlarının durgunlaşması ve makroekonomik dengelerin bozulması sonucu kaliteli ekonomik büyüme, yerini adım adım kalitesiz düşük büyümeye bıraktı.

Bu süre zarfında işgücü piyasası da büyük dalgalanmalara maruz kaldı. Dönemin ilk yıllarında yüzde 9 civarında seyreden işsizlik oranı, zaman zaman yüzde 14'lere kadar yükseldi. 2021 itibariyle de yüzde 11 civarında bulunuyor. 2022 ve 2023 için ekonomik büyümenin çok düşük düzeylerde tahmin ediliyor olması istihdam artışlarını yetersiz kılacağından, işsizlik oranında artış bu tahminler gerçekleştiği takdirde kaçınılmaz olacaktır.

Ayrıca salt toplam işsizlik oranının seviyesini dikkate alan değerlendirmeler, Türkiye işgücü piyasasının çeşitli zafiyetlerini ve sorunlarını ifade etmekte çok yetersiz kalmaktadır. Nitekim, 2019'a kadar hızla artmakta olan işgücüne katılım oranının bu tarihten itibaren inişe geçtiğini, COVID-19 pandemisinin yaşandığı yıl olan 2020'de ise işgücüne katılımın büyük ölçüde gerilediğini biliyoruz. 2021'de yüksek büyüme sayesinde önemli istihdam artışları gerçekleşmiş olsa da işgücü kayıpları tamamen telafi edilmiş değildir. 2018'den 2021'e toplam işgücü artışı, yaklaşık olarak 500 binle sınırlı kalmıştır. Çalışabilir nüfusun her yıl 800 bin civarında artarken işgücünün üç yılda ancak 500 bin artması oldukça vahim bir durumdur.

Toplam işsizlik seviyesi, kadınlarda özellikle de genç ve eğitimli kadınlarda işsizliğin olağanüstü yüksek seviyelere ulaşmış olduğunu, genç kuşakta "ne okulda ne de işte" olan büyük bir kitlenin birikmiş olduğunu da gizlemektedir. Keza, ülke genelinde işsizlik oranı bölgeler arasında muazzam işsizlik farklılıklarının mevcudiyetini de, tanımı icabı, gizlemektedir.

Önümüzdeki yıllarda verimlilik artışlarını dışlamayan ama yanı zamanda yüksek işgücü artışlarını karşılamaya yetecek kadar istihdam yaratma kabiliyetine sahip, yeni bir ekonomik büyüme rejimine geçilmediği sürece, ne geniş anlamda işsizliği azaltmak ne de işgücü piyasasının yapısal sorunlarına çözüm bulmak mümkün olabilir.

KAYNAKÇA

Acar, U. ve Bakış O. (2022). Büyüme değerlendirmesi 2021 4. Çeyrek. BETAM Araştırma Notu.

Acemoğlu, D. ve Üçer, M. (2015). The Ups and Downs of Turkish Growth, 2002-2015: Political Dynamics, The European Union and the Institutional Slide. *NBER Working Papers*, No. 21608. doi: 10.3386/w21608.

Akgündüz, Y. E., Aldan, A., Bağır, Y. K. ve Torun, H. (2017). Türkiye'de Genç İşsizliği: Tespit ve Öneriler. *CBT Research Notes in Economics* 1714, Research and Monetary Policy Department, Central Bank of the Republic of Turkey.

Aslan, M. D., Genç. Y. ve Gürsel, S. (2018). İşsizlikte en iyi ve en kötü bölgeler. BETAM Araştırma Notu No. 227.

Atiyas, I., Bakis, O. ve Orhan, Y. (2017). Firm Dynamics and Job Creation in Turkey: Some Preliminary Results. Working Paper, Sabancı Üniversitesi.

Atiyas, İ. ve Bakış, O. (2014). Aggregate and Sectoral TFP Growth in Turkey: A Growth-Accounting Exercise. İktisat İşletme ve Finans 29, 9-36.

Atiyas, İ. ve Bakış, O. (2018). *Sıçrama Yapan Şirketler*. İstanbul: TÜSİAD.

Bakış, O. ve Gürsel, S. (2017). İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin İzmir Ekonomisine ve İstihdamına Katkısı. BETAM ve İzmir Büyükşehir Belediyesi.

Bakış, O., Genç, Y. ve Gürsel, S. (2018a). Asgari ücret artışı kayıtlı istihdamı olumsuz etkiledi. BETAM Araştırma Notu No. 220.

Bakış, O., Genç, Y. ve Gürsel, S. (2018b). Asgari ücret artışının kayıt dışı çalışmaya etkisi özellikle düşük ücretli sektörlerde yoğunlaşıyor. BETAM Araştırma Notu No. 222.

Bakış, O., Genç, Y. ve Gürsel, S. (2018c). Asgari ücret artışı özellikle düşük ücretli sektörlerde çalışan erkekleri kayıt dışı çalışmaya yöneltti. BETAM Araştırma Notu No. 231.

Başlevent, C. ve Acar, A. (2015). Recent Trends in Informal Employment in Turkey. *Yıldız Social Science Review* 1 (1), 77-88.

Başlevent, C. ve Onaran, Ö. (2003), Are Married Women in Turkey More Likely to Become Added or Discouraged Workers? *Labour* 17 (3): 439-458.

BETAM. (2021). Ekonomik Konjonktür ve Konut Piyasası: "Ocak – Mart 2021". BETAM Araştırma Raporu.

BETAM. (2022). İstanbul İşgücü Piyasası: Yapısal Özellikler ve Sorunlar. İstanbul: İBB.

Del Caprio, X.V., Demir, S. ve Yener, A. L. (2018). Integrating refugees into the Turkish labour market. *Forced Migration Review* 58, 10-13.

Demirci, S. ve İlkkaracan, İ. (2013). Economic crises and the added worker effect in the Turkish labor market. Working Paper. Levy Economics Institute No. 774. Levy Economics Institute of Bard College.

Durmaz, M., Genç, Y. ve Gürsel, S. (2018). İşsizlikte en iyi ve en kötü bölgeler. BETAM Araştırma Notu No. 227.

Elhorst, J.P. (2003). The Mystery of Regional Unemployment Differentials: Theoretical and Empirical Explanations. *Journal of Economic Survey* 17(5), 709-748.

Erdem, E. ve Tuğcu, C. T. (2012). Higher Education and Unemployment: a cointegration and causality analysis of the case of Turkey. *European Journal of Education* 47(2), 299-309.

Filiztekin, A. (2011). Education-occupation mismatch in Turkish labor market. MPRA Paper No. 35123.

Genç İleri, Ş. ve Şengül, G. (2017). The rise of services and female employment: Strength of the relationship. CBRT Working Paper Series No. w1702. Central Bank of the Republic of Turkey.

Genç, Y., Gürsel, S. ve Polat, S. (2019). Türkiye'de bölgesel işsizlikte derin ayrışmanın kalıcılığı ve nedenleri. TEK Kongresi 2019, Adana.

Goldin, C. (1994). The U-shaped female labor force function in economic development and economic history. NBER Working Paper Series No. w4707. National Bureau of Economic Research.

Göksel, İ. (2013). Female labor force participation in Turkey: The role of conservatism. *Women's Studies International Forum*, Volume 41, Part 1, 45-54.

Güner, D. ve Uysal, G. (2014). Culture, Religiosity and Female Labor Supply. IZA Discussion Paper No. 8132.

Gürsel, S, ve İmamoğlu, Z. (2013). Why is Agricultural Employment Increasing in Turkey? BETAM Working Paper Series 004.

Gürsel, S. (2013). Turkey as a Regional Power: unfounded ambition or future reality? Kastoryano, R. (Ed.) *Turkey Between Nationalism and Globalization* içinde. Oxon ve New York: Routledge. 199-216

Gürsel, S. ve İmamoğlu, Z. (2012). Kıdem Tazminatı reformu: Sorunlar ve çözümler. BETAM Araştırma Raporu No. 005.

Gürsel, S., Acar, A. ve Uysal, G. (2014). Kadın işgücü piyasasında çarpıcı gelişmeler. BETAM Araştırma Notları 14/160, 2014.

İlkkaracan, İ. (2012). Why so Few Women in the Labor Market in Turkey? *Feminist Economics* 18(1), 1-37.

Kan, E. O. ve Tansel, A. (2014). Defining and Measuring Informality in the Turkish Labor Market. MPRA Paper, No. 57739.

Karaoğlan, D. ve Ökten, Ç. (2015). Labor-Force Participation of Married Women in Turkey: A Study of the Added-Worker Effect and the Discouraged-Worker Effect. *Emerging Markets Finance and Trade* 51(1), 274-290.

Khamis, M. (2013). Does the minimum wage have a higher impact on the informal than on the formal labour market? Evidence from quasi-experiments. *Applied Economics*, 45(4), 477-495, doi: 10.1080/00036846.2011.605763.

Marelli, E., Choudhry, M. T., ve Signorelli, M. (2013). Youth and Total Unemployment Rate: The Impact of Policies and Institutions. *Rivista Internazionale di Scienze Sociali* 121 (1), 63-86.doi: https://doi.org/26477700.

Murat, S. ve Şahin, L. (2013). Gençlerin İstihdamı/İşsizliği Bakımından Türk Eğitim Sisteminin Değerlendirilmesi. Çalışma ve Toplum 3, 93-135.

OECD. (2018). Youth unemployment rate (indicator). doi: 10.1787/c3634df7-en (Erişim tarihi 2 Ekim 2018).

Paker, H. ve Uysal, G. (2015). Türkiye'de lise ve üniversite mezunu kadınların işgücüne katılım kararlarının incelenmesi. TÜBİTAK Project Report No. 113K365.

Pelek, S. (2015). The Employment Effect of the Minimum Wage: An Empirical Analysis From Turkey. *Ekonomi-tek*, 4(1), 49-68.

Salem, M. B., Bensidoun, I. ve Pelek, S. (2011). Informal Employment in Turkey: An Overview. *Région et Développement* (34), 57-84.

Sebestyen, G., Dyjas, B. ve Kuyumcu, M. İ. (2018) Establishing the Formal Economic Identity of Syrian Refugees In Turkey: The Case of Gaziantep. *Türkiye Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi* 3 (2), 71-87.

Tanveer Choudhry, M., Marelli, E. ve Signorelli, M. (2012). Youth unemployment rate and impact of financial crises. *International Journal of Manpower* (33) 1, 76-95. doi: https://doi.org/10.1108/01437721211212538

Taş, H. Y. ve Bilen, M. (2014). Avrupa Birliği ve Türkiye'de Genç İşsizliği Sorunu ve Çözüm Önerileri. *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi* 3(6): 51-69.

Uysal, G. (2013). Incentives to formal female employment. BETAM Research Brief No.13/151, 2013.

Yüncüler, H.B.G. ve Yüncüler, Ç. (2016). Minimum Wage Effects on Labor Market Outcomes in Turkey. TCMB Çalışma Tebliğleri No: 16/14.

9

Türkiye'nin Avrupa Birliği Üyeliği Neden Çöktü? Bundan Sonra Ne Olur?

Cengiz Aktar

GİRİŞ

Avrupa Birliği'nin (AB), Birleşik Krallık, Danimarka ve İrlanda'nın katılımıyla 1973'te başlayan genişleme tarihindeki ilk devasa başarısızlığın, Türkiye Cumhuriyeti'nin adaylığı olduğunu söylemek abartı değildir. İkincisi, kaçırılmış olan bu fırsat, gönülsüz ve vizyonsuz tarafların ortak çabalarının ürünüdür. Üçüncüsü, nihai bir hüküm vermek için biraz erken olsa da başarısızlığın sonuçlarının, modern deyimle tam bir "kaybet-kaybet" durumunda somutlaştığı söylenebilir. Üstelik bu durum tarafların çıkarlarıyla da sınırlı değildir. İslam dininin ve Batı'nın tüm Ötekilerinin Batı'yla birbirlerini yok etmeden birlikte var olmalarının tohumlarını taşıyan bir dinamiğin de yitirilmesidir.

Türkiye açısından, içinde bulunduğumuz adaylık sonrası dönemin etki ve sonuçları, basit bir adaylık başarısızlığının çok ötesindedir. AB norm, standart, ilke ve değerlerinden sapan bir Türkiye, Batısızlaşma sürecini konsolide ederken bir meçhule doğru yelken açmıştır.

Elinizdeki kitabın temel sorunsalı "çıkmaz yol" açısından ise Türkiye'nin AB üyeliğinin fiilen sona erdirilmiş olması, ekonomi için "AB çıpası" olarak bilinen istikrar, güven ve meşruiyet kaynağının artık var sayılamayacağı anlamını taşıyor.

TÜRKİYE'NİN 60 YILLIK AVRUPA BİRLİĞİ (AB) İLİŞKİSİNİN İLK AŞAMALARINA DAİR KISA HATIRLATMA

Türkiye'nin, ilk adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu'yla (AET) ilişkisi çok erken başlar. Ankara, 1 Ocak 1958'de yürürlüğe giren Roma Antlaşması'yla kurulan AET'ye hızla başvurur. Adaylık bir dizi kilometre taşıyla somutlaşır.

31 Temmuz 1959'da AET'ye yapılan resmi ortaklık başvurusunun ardından 27 Eylül 1959'da müzakereler başlar. 12 Eylül 1963'te taraflarca imzalanan, 1 Aralık 1964'te yürürlüğe giren ve halen geçerli olan Ortaklık Anlaşması (Ankara Anlaşması) şekillenir. Bu kurucu metin,

11 Kasım 1970'te karara bağlanan, 1 Ocak 1973'te yürürlüğe giren ve müstakbel üyelik taahhüdünü yineleyen,[1] aşamalarını ayrıntılandıran Ek Protokol'le perçinlenir. Ankara Anlaşması, Türkiye'nin Avrupalı komşularıyla yeni bir ilişkiler dönemi başlatır. Soğuk Savaş'ın en kritik yıllarında Türkiye'nin Avrupa'daki yeni konumu, "özgür olmayan" Sovyet dünyasının karşısında "özgür" olarak da adlandırılan dünyaya aidiyet sayesinde "Doğu-Batı ilişkileri" çerçevesinde ele alınmalıdır. İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinden hemen sonra, Türkiye daima Yunanistan'la birlikte, Avrupa ve Atlantik kurumları, yani Avrupa Konseyi, Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) üyeliği ve tabii AET adaylığı vasıtasıyla "özgür dünyaya" eklemlenir.

Avrupa tarafı, iki güneydoğu komşusu Türkiye ve Yunanistan'ın üyelik süreçlerini böylece başlatırken bu iki ülke askeri darbelerle cebelleşiyordu. Yunanistan 1967 ile 1974 arasında Albaylar Cuntası tarafından yönetildi. Türkiye ise sürecin başlangıcından bu yana 1960, 1971 ve 1980 yıllarında olmak üzere üç darbe yaşadı. Bu tür demokratik olmayan uygulamaların üyelik hedefine yönelik somut ilerlemeye yardımcı olmadığını söylemeye gerek yok.

1980 darbesinin ardından parlamenter sisteme geri dönüldüğünde, o sıra yeni seçilmiş olan Turgut Özal hükümeti, 14 Nisan 1987'de resmi üyelik başvurusuyla donmuş ilişkiyi yeniden başlattı. Ne var ki, Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin başvurusunu iki buçuk yıl sonra, 18 Aralık 1989'da reddetti. Komisyon'un görüş (*opinion*) belgesi ("Türkiye'nin Topluluğa Katılım Talebiyle", 1989) Konsey tarafından 3 Şubat 1990'da kabul edildi. Söz konusu görüşe göre Komisyon, Türkiye'nin ne ekonomik ne de politik anlamda üyelik müzakerelerine hazır olduğunu vurguluyordu.[2] Üyelik yerine Türkiye'yi, Gümrük Birliği'nin tamamlanmasının 1995 yılı sonuna kadar öngörülmüş olduğu Ek Protokol'de ilan edilen süreye uyması için çabalarını yoğunlaştırmaya teşvik etti. Hükümet, cesareti kırılmış ama yine de istekli bir şekilde bu hedefe odaklandı ve gerekenleri başarıyla gerçekleştirdi. AET ile Türkiye arasında kurulan Gümrük Birliği'ne ilişkin 1/95 sayılı karar önce 13 Aralık'ta Avrupa Parlamentosu'nda (AP), akabinde de 22 Aralık 1995'te AB Konseyi tarafından onaylandı ("1/95 Sayılı Karar", 1995).

Gümrük Birliği, 1 Ocak 1996'da yürürlüğe girmesinden bu yana taraflar arasında ve zaman içerisinde biriken bütün zaaflarına rağmen fevkalade önemli bir bağ olmaya devam ediyor. 2020'de Türkiye ile AB arasındaki ticaret hacmi, salgına rağmen cüzi miktarda azalarak 132,4 milyar avro (Avrupa Komisyonu, 2022a) olarak gerçekleşse de hacim 2021'de 157,2 milyar avroya çıktı (Avrupa Komisyonu, 2022b). Türkiye, AB'nin toplam ticaretinin %3,6'sına karşılık gelen şekilde altıncı sırada yer aldı. Keza AB'nin mal ithalat ve ihracat ortakları arasında da altıncı sırada yer aldı.

1 "Madde – 28: Anlaşma'nın işleyişi, Topluluğu kuran Antlaşma'dan doğan yükümlerin tümünün Türkiye'ce üstlenebileceğini gösterdiğinde, Akit Taraflar, Türkiye'nin Topluluğa katılması olanağını incelerler." ("Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında", 1963).

2 "7. 1989'un son çeyreğinde Komisyonun değerlendirmesine göre, Türkiye'nin ekonomik ve politik durumu, son zamanlardaki gelişmelerin olumlu taraflarına rağmen, eğer Topluluğa katılırsa Türkiye'nin karşılaşacağı intibak sorunlarının orta vadede aşılabileceğine Komisyonu ikna etmemektedir." ("Türkiye'nin Topluluğa Katılım Talebiyle", 1989).

İlişkilerde dönüm noktası niteliğindeki son karar, 10-11 Aralık 1999'da Helsinki'de, Konsey, Türkiye'yi Orta ve Doğu Avrupa'nın yeni bağımsız devletleriyle birlikte AB'ye katılmak üzere aynı konuma getirdiğinde alındı. Helsinki kararı taraflar açısından, tıpkı Ankara Anlaşması gibi, yeni ve zorlu bir dönüm noktası niteliğindedir.

Soğuk Savaş'ın sona ermesinden sonra alınan Helsinki kararı, Türkiye'nin Batı'yla stratejik ortaklığının doruk noktasını ve Osmanlı İmparatorluğu'nun kıtadan dışlandığı 1918 yılından bu yana Türkiye ile kıtanın geri kalanı arasında kurulan en güçlü bağı oluşturdu. Böylece başlangıcından bu yana Avrupa bütünleşmesinin izleyicisi ve pasif aktörü olan Türkiye, 1999 Helsinki Zirvesi'nin ardından potansiyel olarak tam ortak ve aktör haline geldi.

HELSİNKİ ZİRVESİ VE FELSEFESİ

> Genişleme, Avrupa Birliğinin en güçlü politika araçlarından biridir. Avrupa Birliği'nin cazibesi, Orta ve Doğu Avrupa'yı komünist rejimlerden sonra modern, iyi işleyen demokrasilere dönüştürmeye yardımcı oldu. Daha yakın zamanlarda, Türkiye, Hırvatistan ve Batı Balkanlar'da muazzam reformlara ilham verdi. Tüm Avrupa vatandaşları, istikrarlı demokrasiler ve müreffeh piyasa ekonomileri olan komşulara sahip olmaktan yararlanmaktadır. Avrupa Birliği'nin, barış, istikrar, refah, demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğünü Avrupa'ya yayan ve titizlikle yönetilen bir genişleme sürecini güvence altına alması hayati önem taşımaktadır.

Bu ifadeler, Türkiye'yle üyelik müzakerelerinin başlamasının hemen ardından 9 Kasım 2005'te Komisyon tarafından yayımlanan, kilit önemdeki strateji belgesinin girişinde yazar (Avrupa Komisyonu, 2005). Belge, Kıbrıs ve Malta ile Orta ve Doğu Avrupa'dan 10 yeni üyenin kabul edilmesiyle o güne kadarki en büyük genişlemeyi hayata geçiren AB'nin, yeni üyeler kabul etmeye devam etme umudunun altında yatan jeopolitik yaklaşımı açıklar. Türkiye (ve Hırvatistan) ile katılım müzakerelerini o yılın Ekim ayında başlatma kararının, yeni üyelerin katılımıyla aynı çerçevede anlaşılması gerektiğini açıkça ortaya koyar. AB'nin İkinci Dünya Savaşı'nın bitiminden bu yana geçen yarım yüzyılda inşa etmeyi başardığı barış, refah ve istikrar alanını genişletmek hedefine sadık olduğunu yineler.

Aslında Batı, Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle çok hızlı bir şekilde, kıtanın sürdürülebilir bir istikrara kavuşabilmesi için Orta ve Doğu Avrupa'nın sabık komünist ülkelerinin AB ve NATO'yla bütünleşmeleri gerektiğini düstur haline getirdi. Eski Sovyet uyduları, kendi başlarına bırakılırlarsa, iç dinamikleri toplumlarını ve kurumlarını reforme etmek ve yenilemek için yeterli olmayacağından, muhtemelen kargaşaya sürüklenecekti. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin böylece, AB üyeliğine hazırlanmak için benzeri görülmemiş bir siyasi, iktisadi ve içtimai dönüşüm geçirdiği bir gerçektir. Bugün 11 sabık komünist ülke AB üyesidir. Kalan altı üye adayı (WB-6, yani Batı Balkanlar-6) açık toplumlar ve modern demokrasiler olma iddiasıyla çalışmalarını sürdürüyor. Kör topal yol alsalar da AB ufkundan başka bir alternatifleri yok.

Türkiye'nin adaylığı ise, Soğuk Savaş'ın birdenbire sona ermesi ve bu oldubittiyle baş etme aciliyetinin biçimlendirdiği genişleme politikasının yeni kuralları doğrultusunda 1999 yılında gözden geçirildi. En eski aday olmasına rağmen Türkiye'den, Orta ve Doğu Avrupa'nın sabık komünist ülkeleri için tasarlanan yeni kriterlere uyması istendi. Buna göre ülke, Sovyet sonrası dönemde ortaya çıkan yeni Avrupa'nın bir parçası olarak kabul edildi.

Türkiye'yi AB'nin son genişleme dalgasına dahil etmeye yönelik siyasi/felsefi yaklaşım, Soğuk Savaş sonrası Avrupa kıtasında ve hatta ötesinde, dayanışma ve ortaklığa dayalı siyasi projenin doruk noktası olan Laeken ruhunda vücut bulur. Laeken ruhu, 1989'da Soğuk Savaş'ın sona ermesinden sonra kıtada ortaya çıkan fiili duruma sahici bir yanıt olarak düşünülmüştü. Avrupalılar, bir bakıma yeniden doğmuş bir kıtaya işaret eden bu projeyi, Aralık 2001'de Belçika'nın Laeken kasabasında bir "Avrupa Anayasası" üzerinde çalışmalar başlatarak taçlandırdılar.

Dolayısıyla, Türkiye'yi son genişleme dalgasına dahil etme ve Avrupa ailesine katılmaya davet etme kararı bir hayır işi değildi. Bu, karşılıklı çıkarları tam olarak dikkate alan gerçek bir siyasi eylemdi. AB, bütünleşme süreci aracılığıyla Türkiye'de sürdürülebilir bir siyasi, iktisadi ve içtimai istikrarın temellerini atmayı amaçladı. Bu sayede, Türkiye'de ve aynı şekilde Orta ve Doğu Avrupa'nın yeni üye ülkelerinde normalleşme ve istikrar, bir bütün olarak kıtanın özgürlüğü, barışı, güvenliği ve istikrarı için en iyi garanti olarak kabul edildi.

Somut olarak, bütünleşme süreci, Türkiye'nin Avrupa dışında tutulması durumunda ortaya çıkabilecek merkezkaç maceraları önleyecekti. Benzer şekilde, bölünmüş Kıbrıs adası, Yunanistan'la Ege Denizi'ndeki anlaşmazlıklar ve her iki ülkedeki etnik azınlıklar gibi ortak gündemin üst sıralarında yer alan konular, Kuzey Irak'la ilişkiler, sığınmacılar, yasadışı göç, uyuşturucu ve insan kaçakçılığı Türkiye'nin AB'nin ortak danışma mekanizmalarına dahil edilmesi halinde daha iyi ele alınabilirdi.

Genç ve dinamik bir nüfusun potansiyel avantajları, 80 küsur milyon tüketiciden oluşan kemale ermemiş bir pazarın ekonomik çekiciliği, güney ve doğu komşularıyla etnik olarak Türkiye'ye yakın Orta Asya devletleriyle oluşturulabilecek ölçek ekonomileri ve Türkiye'nin kara kütlesinin enerji yollarındaki coğrafi konumu da kararlarda belirleyici rol oynadı.

Diğer tarafta, ağırlıklı olarak Müslüman ama laik bir toplumun, ne kadar laik bir ortamda yaşarlarsa yaşasınlar Hıristiyan değerlerin vatandaşların çoğunluğu için ortak referans olduğu Avrupa'yla bütünleşmesi, başlı başına büyük bir zorluktu (halen de öyle). Bu anlamda Helsinki'de AB'nin siyasi liderleri, geleceğin dünya gücü olarak tanımladıkları "Büyük Avrupa"nın, farklı kültürel kökenlere rağmen ortak değerler temelinde bu farklılıkların bir arada yaşayabileceğini göstermek ve kanıtlamak hedefiyle siyaseten cesur bir karar aldılar. Bu bağlamda Türkiye'nin üye adaylığı, Avrupa değerleriyle çeliştiği iddia edilen bir dizi değeri kişileştirdiği için önemli bir test olarak ortaya çıktı. Ayrıca, böyle bir girişimin başarısı, modernliğin, laik bir Müslüman toplumun da erişiminde olabileceğini göstererek, şüphesiz Akdeniz havzasındaki İslam ülkeleri için bir örnek teşkil edecekti.

Keza Türkiye'nin AB'yle bütünleşmesinden edineceği epey bir kazanç olacaktı. Türkiye, gerçekten istikrarlı ve müreffeh bir demokrasiye ulaşmada hep eksik kalan 200 yıllık Batı esinli modernleşme sürecini taçlandırmak için ortaklarının deneyim ve tekniklerinden yararlanma fırsatına sahip olacaktı. Ayrıca, biteviye iç ve dış düşman kollamak zorunda kalmadan yaşamayı öğrenecek, önce kendisiyle ve düşmanlarıyla kahrolmadan birlikte yaşayabilecekti. Geçmişini yeniden keşfetme, hafızası ve tarihiyle yüzleşme ve "modern bir Avrupa görünümü" elde etme girişiminde feda etmesi gereken bazı gelenekleri geri kazanma fırsatına sahip olacaktı. Bütün bunlar, Türkiye'nin Avrupa'da kendini evinde hissetmesini sağlayacak bir karşılıklı güven ortamında gerçekleştirilecekti. Bu iddia, 1999-2005 dönemi boyunca, kısmen de olsa, verimli bir iddiaydı. Ne var ki bugün peri masalı bitti! Sorumluluğu her iki tarafa da aittir.

LAEKEN RUHUNU KÜÇÜMSEME VE HELSİNKİ AKDİNİ REDDETME

14-15 Aralık 2001'de Laeken'de tanımlanan yeni Avrupa projesi, federalist ilkelere ve anayasal vatandaşlığa dayanıyordu. Ancak müstakbel siyasi oluşum, ortaya çıktığı kadar hızlı bir şekilde ortadan kayboldu. Küçük ulusal hesaplar, geçmiş düşmanlıklar ve zayıf performanslarına gölge düşüren başarılı AB politikalarını hafife alan öngörüsüz politikacıların köstekleri sonucunda rüzgâr hızla ters yöne döndü. Ve bu havada Türkiye, Laeken ruhunu kaybetmekte olan Avrupa'nın sırtında birdenbire bir yüke dönüşüverdi. Veyahut belki de Türkiye'nin üyelik hedefi Laeken ruhunun yok olmasını tetikledi; muhtemelen hiçbir zaman kesin olarak bilemeyeceğiz.

Can çekişen Laeken ruhu, Avrupa'nın kendi bütünleşmesini de etkiledi. Fransa ve Hollanda'nın Anayasal Antlaşmayı reddetmesiyle, federal Avrupa rüyası ilanihaye ertelendi. Ekim 2004'te Roma'da Anayasal Antlaşma'nın hazırlık çalışmalarına ve imza törenine katılan Türkiye, Aralık 2007'de, Anayasal Antlaşma'nın kötü bir kopyası olan Lizbon Antlaşması'nın imza törenine davet edilmedi.

Üyeliğe giden uzun ve zorlu bir yolda, yeni adaylara karşı iki tarz-ı siyaset ortaya çıktı. Birincisi, yeni üyelerin veya yeni adayların Avrupalı kimliklerine pek az itiraz edilirken, Türkiye'nin üyeliğine karşı çıkanlar, coğrafya, kültür, siyaset, ekonomi ve din açısından bir Avrupa ülkesi olup olmadığı konusunda kasvetli sorular ortaya attılar. İkincisi, Türkiye'nin üyeliğinin olasılığı, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılımı dönemine kıyasla çok daha fazla ve çoğu mantıksız gerekçe ve tartışma yarattı.[3]

Türkiye'nin üyeliğine muhalefet her cenahta görüldü. Esasen genişleme politikasının baş yapıcısı konumundaki Komisyon'un kendisi, Türkiye'yi Soğuk Savaş sonrası genişleme dalgasına dahil etme konusunda hep isteksizdi. Misalen, 1989 sonrası Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine acil mali destek programı PHARE'nin (Pologne Hongrie Aide à la Reconstruction Économique) kurul-

3 Örneğin, Türkiye'nin büyük nüfusu nedeniyle en büyük "ulusal" gruba sahip olacağı ve sanki Avrupa parlamenterleri milliyetlerine göre oy kullanıyormuş gibi bu durumun AP'yi olumsuz etkileyeceği iddiası. Ayrıntılı örneklendirmeler için bkz. Aktar (2003), Aktar (2004).

masına ilişkin Konsey Tüzüğü, 18 Aralık 1989'da kabul edildi. Tesadüf o ki, yukarıda sözü geçen Komisyon'un Türkiye'nin üyelik başvurusunu reddeden görüşü de aynı gün, 18 Aralık 1989'da açıklandı. Komisyon'un birkaç sene sonra 16 Temmuz 1997'de açıklanan "Gündem 2000: Daha Güçlü ve Daha Geniş Bir Birlik İçin" başlıklı siyaset belgesi (Avrupa Komisyonu, 1997), Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine doğru genişlemenin parametrelerini belirledi. 1989'da Türkiye'nin adaylığını reddetmek için öne sürülen gerekçelerin aynıları "Gündem 2000" belgesinde tüm diğer adaylar için zikredilmiş olsa da bu ülkelerin aday olmalarını katiyen engellememiştir.

Komisyon'un Türkiye hakkındaki görüşünde açıklandığı gibi, kurumun tutumunu sadece nesnel gerekçelere dayandırmak yetersiz olacaktır. Keza o günlerde sık sık dile getirilen, kıtanın batısının, 1945 sonrasında, bir biçimde Sovyetlere terk ettiği doğu kesimine olan tarihi vefa borcu da yetersiz kalacaktır. Aynı şekilde, Sovyet sisteminin çöküşünün ardından kıtanın doğusundaki çalkantılı fiili duruma AB'den güçlü bir siyasi yanıtın aciliyeti gerekçesi de öyle.

Esasen AB'nin Türkiye algısı ve üyelik perspektifi 1999'dan sonra yaşanan büyük değişimlere rağmen hep olumsuz bir iklimde cereyan etti. Ülkenin boyutları ve görece zayıflığı sistematik bir endişe kaynağı oldu. Derinlerde, dini ve tarihi özellikleri zihinleri sürekli olarak meşgul etti. Aşırı soldan aşırı sağa uzanan tüm Avrupa siyasi yelpazesi, üyeliğe karşı sayısız mesnetsiz kanıt ve gayet kuşkulu teoriler geliştirdi. Türkiye'nin katılımına karşı olanlar arasında en kurnazları, Türkiye'nin gizlice İslam'ı Avrupa'ya ithal edecek bir Truva atı olacağını ve Avrupa'nın bir dünya gücü olma hayallerine son vereceğini savundu. Bu cenahlar, eğer Türkiye, farklı kültürüne rağmen AB'yle bütünleşirse, Avrupa ile Avrupa'nın dışı arasındaki kimlik sınırı ve Avrupa'nın uluslararası sahnede etkili ve saygın bir aktör olma olasılığı ortadan kalkacaktır, dediler. Avrupa'yı bir dünya gücü olarak inşa etmek için AB'nin genişlemeye son vermesini ve kimlik sınırları içinde kendini güçlendirmesini savundular.

Tartışma bir dizi temel soruyu gündeme taşıdı: Misalen kültürel kimlik, 21. yüzyılda Avrupa'yı bir dünya gücü olarak tasavvur ve inşa etmek için tatminkâr bir siyasi temel midir? Eğer öyleyse, o temel, Avrupa yurttaşlarının ezici çoğunluğunun paylaştığı Hıristiyan dininin özellikleri değilse, ne derece özel bir kimliktir?

Soğuk Savaş sonrası Avrupa projesi, ulusal, bölgesel ve dini kimliklerin ötesine geçen ve ilk ulussonrası siyasi kimliğe öykünen bir proje olarak ilgi ve saygı görürken, söz konusu yeni siyasi kimliği yeni bir "Avrupa ulusuna" hapsetmek ne kadar tutarlıdır?

Nitekim dünyanın geri kalanını ilgilendiren, kesinlikle ve hâlâ, Avrupa projesinin ulussonrası, dinsonrası değerleriydi. Avrupa ideallerine evrensel bir kabul sağladığı düşünülen yeni "siyasi kimliğin" temelinde işte bu değerler vardı ve halen var.

Aynı minvalde, Avrupa'nın, yumuşak gücüyle dönüştürmenin araçlarını kullanmaksızın, dar kıtasında kalarak ve uzaktan vaaz vererek bir dünya gücü haline gelmesi mümkün müydü? Avrupa, hızla değişen dünyanın yarattığı baskılarla dört bir taraftan kuşatıldığında cici bici bir oyuncak bebek evi gibi korunabilir miydi?

Son genişleme yoluyla Orta ve Doğu Avrupa'ya istikrarı taşıyan AB esasen bu sorulara cevapları üretti. Koşulluluk ilkesi uyarınca adaylardan üye olabilmek için Kopenhag Kriterleri'ne (bkz. "Avrupa Birliği Konseyi Kopenhag Zirvesi Sonuç Bildirgesi", 1993) uymaları, üyelik yükümlülüklerini yerine getirmeleri istendi. Ve adaylar sonunda Birliğe katıldılar. Genişleme sayesinde AB, Yugoslavya hariç, kendisini ve eski komünist ülkeleri Yugoslavya'da yaşananlara benzer yıkıcı savaşlardan korudu. Bu ülkelere ve kıtaya istikrar getirdi. Misalen 1920'deki Trianon Antlaşması'ndan bu yana sınırlarının karşı yakalarında Macar azınlıklarla komşu olan Macaristan'ın, AB perspektifi olmasaydı nasıl irredantist bir maceraya sürükleneceğini hayal edelim. Bugün aşırı milliyetçi Başbakan Viktor Orbán dahi, çok arzu etse de, irredantist hayallerini hayata geçiremiyor.

Bu ve benzer olası revizyonist çatışmaları frenlemek, Orta ve Doğu Avrupa'ya kalıcı istikrar getirmek, genişleme politikasının koşulluluk ilkesiyle, diğer deyişle AB'nin yumuşak gücü sayesinde sağlandı.

AB açısından Türkiye'nin kalıcı istikrarı en az Orta ve Doğu Avrupa ülkelerininki kadar önemli olsa da, Rönesans'tan bu yana Batı'da kemikleşmiş Türk ve İslam karşıtı klişeler bu siyasete üstün geldi. Ülkenin dini, siyaset ile dini birbirine karıştıranlarca Türkiye'nin diskalifiye olmasına yol açtı.

AVRUPA DİRENİŞİ ORGANİZE EDİYOR

Avrupalılar yavaş yavaş Türkiye dosyasını bir kriz yönetimi vakası olarak ele almaya başladılar. Aday Türkiye diğer adaylara uygulanan asgari şartları yerine getirerek 2002 yılı sonunda üyelik müzakerelerine başlamaya hazır olmasına rağmen, gayriresmi karar mercii Alman-Fransız ikilisi (o sırada Cumhurbaşkanı Jacques Chirac ve Şansölye Gerhard Schröder) olumlu bir karar vermeye cesaret edemedi. Hayal kırıklığına uğramış ama yine de kararlı, üstelik yeni seçilmiş olan Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) hükümeti, önceki koalisyon hükümetinden miras kalan reformları sürdürdü ve yeni "uyum paketleri"yle reform hazırlıklarını hızlandırdı (bkz. TC Başbakanlık AB Genel Sekreterliği, 2007).

Türkiye gözlemcileri tarafından devrimsel olarak nitelendirilen reformlar, devlet ve toplum yaşamının her alanında muazzam bir çarpan etkisi yaptı. 2004 yılının ortalarına gelindiğinde, gösterilen çabanın sonucunda AB'nin müzakerelerin başlamasına olumlu yanıt vereceği neredeyse kesin görünüyordu.[4] Nitekim beklenti 16-17 Aralık 2004'te Brüksel'de gerçekleşti. Bu arada yerine getirilmesi istenen ek yükümlülükler nedeniyle müzakerelerin fiili başlangıcı 3-4 Ekim 2005'te gerçekleşebildi.

Türkiye, tüm müzakere eden ülkelere uygulanan kurallara tabiydi. Açık uçlu süreçlere atıfta bulunan birçok ifade, ayrıca çok sayıda rezerv ve istisna Müzakere Çerçeve Belgesi'ne girdi. Aynı

4 "Reformlardaki genel ilerlemeyi göz önünde bulundurarak ve Türkiye'nin yukarıda belirtilen bakiye mevzuatı yürürlüğe koyması koşuluyla Komisyon, Türkiye'nin siyasi kriterleri yeterince yerine getirdiğini düşünmekte ve katılım müzakerelerinin açılmasını tavsiye etmektedir." (Avrupa Komisyonu, 2004).

rezerv ve istisnalar diğer adaylar ve esas Türkiye'yle birlikte müzakerelere başlamış bulunan Hırvatistan için geçerli olsalar da bu ülkeler açısından bir sorun oluşturmadılar. Ama Türkiye açısından oluşturdular. Aşağıda ayrıntılarıyla göreceğimiz gibi, şevk kırıcı bir etki yarattılar.

Aynı şekilde bütçe tahsislerinde de çifte standart uygulandı. Türkiye, boyutlarına rağmen, diğer adaylardan neredeyse beş kat daha az katılım öncesi yardım aldı. Ancak daha da önemlisi, Komisyon, yani genişleme politikasının yürütücüsü, Türkiye gibi büyük bir ülkeyi üyeliğe hazırlamak için gereken vizyondan yoksundu. Brüksel avrokratları için Türkiye ve örneğin Estonya, aynı anlamı taşıyordu. Komisyon, Türkiye vatandaşlarına AB'yi tanıtmak için yerel alt ofislere ihtiyaç varken koskoca ülkeyi Ankara'dan kapsayabilecekmiş gibi davrandı.

İkili siyasi cephede ağırlıklı olarak Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda ve Lüksemburglu Hıristiyan Demokratlar, sonu gelmeyen olumsuz açıklamalarla üyeliğe olan muhalefetlerini seslendirdiler. Ancak şampiyon, hayati bir devletlerarası ilke olan ahde vefa ilkesini (*pacta sunt servanda*) göz ardı etmeye cüret eden, Cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy Fransası idi. Bu ülke, Ankara Anlaşması'ndan bu yana Türkiye'nin üyeliğine ilişkin yasal belgelerin altındaki imzasını yok saydı.

Sarkozy zamanın Cumhurbaşkanı Chirac'a hitaben, "Türkiye'nin Avrupa'ya entegre olmak gibi bir istidadı yok. Ayrıcalıklı bir ortak olarak ilişkilendirilecektir. Alain Juppé başkanlığındaki 9 Mayıs 2004 tarihli Ulusal Konseyimizde onayladığımız bu pozisyonu, sizden teyit etmenizi rica ediyorum" dedi.[5]

Avrupalı politika yapıcılar, Birliğin genişlemesi olsun Türkiye'nin adaylığı olsun genel olarak bihaber ve klişelerle hareket eden Avrupa kamuoylarına yönelik herhangi bir pedagojik inisiyatif almaya asla yeltenmediler.[6] Aksine, olumsuz bakışları istismar ettiler. Sonunda, Türkiye'nin ucu açık katılım müzakereleri ve Fransa'nın üyeliğe yönelik karşıtlığı koşulluluk ilkesinin içeriğini boşaltmayı başardı. Hızla bir tür "negatif koşulluluk" işlemeye başladı. Bu sayede Fransa ve Kıbrıs gibi Türkiye'yle zor ilişkilere sahip üye devletler, birtakım Brüksel teknikleri (açılış kriterleri, gizli prosedürler) aracılığıyla Türkiye'den gerçekçi olmayan taleplerde bulunarak müzakere sürecini istismar ettiler. Sonunda, olumsuz koşulluluk nedeniyle bazı müzakere fasılları bloke edildi.[7] Bu gidişat tehlikeli ve sonunda ölümcüldü. Ama bugün biraz

5 "La Turquie n'a pas vocation à intégrer l'Europe. Elle y sera associée comme partenaire privilégié. Cette position que nous avions entérinée lors de notre Conseil national du 9 mai 2004 sous la présidence d'Alain Juppé, je vous demande de la confirmer."

6 AB'nin kamuoyu yoklama organı Eurobarometre'nin genişleme konusundaki bütün anketleri, kamuoyunun bilgisizliğini ve Türkiye'nin üyeliğine muhalefetini açıkça göstermiştir. En olumlu görüş İspanyollarınki bile %50'nin altındaydı.

7 Sekiz fasıl, Aralık 2006'da AB Konseyi tarafından Gümrük Birliği Anlaşması'nın Ek Protokolü gerekliliklerine, yani Türkiye'nin Kıbrıs Cumhuriyeti'ni yeni bir üye devlet olarak Gümrük Birliği çerçevesine dahil etmesine uymadığı için donduruldu. Bu fasıllar şunlardır: (1) Malların Serbest Dolaşımı, (3) Hizmet Sunma Özgürlüğü, (9) Mali Hizmetler, (11) Tarım, (13) Balıkçılık, (14) Ulaştırma Politikası, (29) Gümrük Birliği, (30) Dış İlişkiler. Kıbrıs Cumhuriyeti anlaşmazlık konusunda ilerleme olmadığı için Aralık 2009'da altı faslı daha tek taraflı olarak dondurdu. Dört fasıl daha, AB Konseyi tarafından zaten dondurulan Tarım faslıyla birlikte, Fransa'nın doğrudan tam üyelikle ilgili

uzaktan mesafeli bakınca kasıtlı gibi görünüyor. Bazı üye ülkeler, Türkiye'yi doğru yola davet etmek yerine, Ankara'nın AB çalışmalarında geri kaldığını görmekten memnun oldular. Üyelik hazırlıkları ne kadar başarısız olursa, iş o kadar soğuyacak ve Türkiye Birlik'ten uzak duracaktı. Nitekim Türkiye'de reformlar yavaşlarken, AB de işleri hafife alıyor, sürekli yatıştırıyordu. Türkiye'ye sunacak sağlam bir üyelik perspektifi olmayan Birlik, ilişkiyi yıllık İlerleme Raporları ve arada sırada duyulan cılız açıklamalara indirgedi. Sonunda, giderek tavsayan hazırlıklar, yerine getirilmeyen taahhütler konusunda Birliğin Ankara'ya ve Türkiye kamuoyuna söyleyecek hiçbir kelamı kalmadı.

TÜRKİYE'NİN HAYAL KIRIKLIKLARI VE ZAAFLARI

AB'nin cesaret kırıcı taktikleri ve stratejisi karşısında Türkiye hükümetlerinin tepkileri dönemlere göre içerik ve hedef olarak farklı oldu. Başlangıçta bir tür hayal kırıklığı gözlenebilirken, 2007-2008'den sonra hükümet katılım öncesi çalışmalarda giderek aykırı bir yol izledi; 2013'ten sonra ise AB projesini nihai olarak gündeminden düşürdü.

Türkiye'nin sürece olan ilgisini kaybetmesinde belirleyici beş faktör ortaya çıkıyor.

İlkin, yukarıda değinildiği gibi, kimi AB ülkelerinin, "Türkiye'yi katılım öncesi sürecin başlangıcından itibaren dirsek mesafesinde tutmaları ve katılıma ilişkin net perspektifler vermekten kaçınmaları ama aynı zamanda üyelik şartlarının yerine getirilmesini talep etmeleri keskin bir tezat oluşturuyordu. Bu sakat sürecin sonunda AB, "havuçsuz sopa" şeklini almış, başka bir deyişle, koşulluluk ilkesinin başarısızlığını daha en baştan sindirmiş gibi göründü.

Diğer tarafta, açık bir üyelik perspektifinin olmaması, hem siyaset hem toplum üzerinde güçlü bir caydırıcı etki yaptı.[8] Türkiye'deki AB karşıtı muhalefet bunu hükümete karşı daima kullandı. Daha genel bir perspektifte, geleceğini AB'de göremeyen bir Türkiye, AB ilhamlı reformların getirdiği siyasi ve iktisadi hakları özümsemekte güçlük çekecek, eski alışkanlıklarından ve korkularından kurtulamayacak ve AB istikbaline yoğunlaşamayacaktı. AB vatandaşı olma şansı olmayan sıradan bir memur bile kendi biriminin AB norm ve standartları zemininde yeniden düzenlenmesinden hoşlanmayacaktı. Bu belirsizlik ortamında memur olsun, ülkenin tümü olsun, tanıdık kalıplara geri dönülecekti.

Dolayısıyla, müzakerelerin başarısızlığı sadece bazı üye devletlerin tutum ve direnişinden değil, üyelik güvencesi olmaksızın siyasi ve iktisadi fedakârlıklara girişme konusundaki isteksizlikten de kaynaklandı.[9]

fasılların müzakeresine izin vermeyi reddeden pozisyonu nedeniyle dört fasıl daha Haziran 2007'de donduruldu: (17) Ekonomi ve Para Politikası, (22) Bölgesel Politika, (33) Bütçe, (34) Kurumlar. Müstakbel Cumhurbaşkanı François Hollande kararı bilahare iptal etti.

8 Gerçekten de AB, Türkiye için, Türkiye Cumhuriyeti'nin yüzüncü yılına karşılık gelen, hem makul hem sembolik bir katılım tarihi olan 2023'ü hiçbir zaman düşünmedi. Bkz. Aktar (2007).

9 Türkiye'de ülkenin üyelik umutları üzerine yıllar boyunca gerçekleştirilen sayısız kamuoyu araştırması, sistematik olarak ülkenin üye olduğunu görme arzusunu göstermiştir. Bununla birlikte kamuoyu, Avrupalıların Türkiye'yi asla kabul etmeyeceği görüşünü de sistematik olarak dile getirdi. Bu şüphe üye ülkelerdeki Avrupa kamuoyu yoklamaları tarafından da daima teyit edildi.

İkincisi, 29 Haziran 2004'te İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin (AİHM), bir AB kurumu olmamasına rağmen, tarihi bir kararla, eski dönemden miras akademide başörtüsü yasağını İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ne aykırı bir uygulama olarak görmemesi, gözle görünmeyen ama ciddi bir toplumsal etki yaptı. Avrupa üniversitelerinde kadın öğrenciler istedikleri gibi giyinmekte serbestken Türkiye'de derslere başörtülü girmekten men edilmeleri, AİHM'in de bunu anlayışla karşılaması AKP tabanında "demek Avrupa özgürlükleri buraya kadarmış" diye algılandı.[10]

Üçüncüsü, AB'nin ikiye bölünmüş ada için makul bir Kıbrıs politikası edinememesi,[11] Nisan 2004 Annan Planı referandumunda birleşme yolunda oy kullanan adanın kuzeyine karşı yükümlülüklerini yerine getirmemesi, adanın kuzeyinde olduğu kadar Türkiye'de de hayal kırıklığı yarattı. Yukarıda 6. dipnotta da belirtildiği gibi referandumdan bir hafta sonra 1 Mayıs 2004'te AB üyesi olan Kıbrıs Cumhuriyeti, yeni konumu sayesinde Türkiye'nin üyelik müzakerelerine yönelik engelleme girişimlerine başladı. Nitekim Aralık 2006'da üyelik müzakerelerinin başlamasından bir yıl sonra, Türkiye'nin Kıbrıs Cumhuriyeti'ni yeni bir üye olarak Gümrük Birliği çerçevesine dahil etmemesine karşılık[12] Konsey sekiz faslı dondurdu. Üç yıl sonra, Lefkoşa ilk sekize tek taraflı olarak altı fasıl daha ekledi.[13] Bugün, aradan zaman geçtikten sonra denilebilir ki, o zaman Kıbrıs'ta iki bölgenin birleşmesi gerçekleşseydi, Türkiye'nin AB üyelik süreci oldukça farklı bir yolda olurdu.

Dördüncüsü, Kürt meselesiyle ilgilidir. Türkiye hükümetleri, AB kriterlerine uygun olarak, özellikle Kürtçe eğitim yasağının kısmen kaldırılması ve hapisteki Kürt yönetici Abdullah Öcalan'ın otomatik olarak işine yarayacak olan ölüm cezasının kaldırılması olmak üzere, Kürt kökenli vatandaşlara yönelik çığır açan siyasi reformlar başlattılar. Buna koşut olarak Öcalan'ın yakalanmasının hemen ardından Kürt tarafı (PKK) tek taraflı ateşkes ilan etti (Balta, 2005). Ne var ki o

10 Başörtüsü mağdurlarının, basın açıklamasında, "AİHM nin son verdiği kararlar göstermektedir ki, mahkeme insan hakları konusunda ikiyüzlü davranmaktadır. AİHM'in vereceği hiçbir karara güvenimiz kalmamıştır" denildi (Baydemir, 2006). AİHM'de pek çok davayı takip eden Hukukçular Derneği Başkanı Avukat Hüsnü Tuna, "AİHM, Güneydoğu, Aleviler ve diğer kesimlerle ilgili davalarda farklı, Müslüman çoğunluğun problemleri ile ilgili davalarda farklı kararlar alıyor. İnsanlarda AİHM'in önyargılı olduğu duygusu oluştu. Leyla Şahin davası bu endişeyi pekiştirdi" dedi ("AİHM'in kararı AB'ye", 2005).

11 24 Nisan 2004'te, Kıbrıs Cumhuriyeti de dahil olmak üzere o zamanki adayların katılımından tam bir hafta önce, bölünmüş adanın Rum ve Türk kesimlerinde, o zamanki Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Kofi Annan'ın adını taşıyan çözüm planı için eşzamanlı referandum yapıldı. Kıbrıslı Rumlar, aylar önce onaylanan Atina Antlaşması sayesinde üyelikleri güvence altına alındığı ölçüde Plan'a karşı oy kullanırken, Kıbrıslı Türkler lehte oy kullandı. AB Konseyi 29 Nisan 2004'te yaptığı toplantıda Kıbrıslı Türkleri daha fazla cezalandırmama kararı aldı, ancak örneğin adanın kuzey kesimine destek olabilecek Serbest Ticaret Tüzüğü gibi vaatler yerine getirilmedi.

12 "The Ankara Agreement shall be applicable to Turkey and to all member states of the European Union as enlarged through the Treaty concerning the accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic to the European Union (Treaty of Accession) which was signed in Athens on 16 April 2003 and entered into force on 1 May 2004." ("Additional Protocol to the Agreement", 2005).

13 Bölünmüş bir adanın katılımının yeniden birleşmeyi imkânsız hale getirdiğini, bunun artık bir siyasi hata olarak görüldüğünü ama pişmanlık için de çok geç olduğunun altını çizelim.

dönemde devlet aygıtında hâlâ stratejik konumlarda bulunan ve reformları AKP hükümetine karşı kullanmaya hevesli olan eski düzen mensupları, bu süreci ellerinden geldiğince baltaladı.[14] Ankara'da kimse ateşkesi benimsemedi; aksine PKK kampları sürekli bombalandı ve zaman zaman kara operasyonları yapıldı. Nihayet beş yıl sonra 1 Haziran 2004'te, PKK, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin devam eden askeri faaliyetlerine binaen tek taraflı ateşkesi sonlandırdı. Türkiye'nin kritik Kürt sorununda şiddete geri dönüş, yalnızca muhalefet ve eski düzene yakın çevreler tarafından yerilmedi. Hükümet de Kürtlerin, AB norm ve standartlarından esinlenen reformlar sonucunda ulusun birliğini tehlikeye sokan sonsuz taleplerde bulunduğunu vurgular oldu.

Beşincisi, Ergenekon[15] davası duruşmaları tutanaklarında 2004 yılı başlarında zamanın Genelkurmay Başkanı Hilmi Özkök dışındaki askeri üst düzey yetkililerin Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'dan AB reform sürecini yavaşlatmasını talep ettiği ortaya çıktı (Balyoz İddianamesi, 2010, s. 115, 116, 130, 144 ve Balyoz İddianamesi, 2011, s. 130).

Böylece Türkiye'nin tereddütleri erkenden, 2004-2005 döneminde belirmeye başladı. Önemli bir işaret, üyelik müzakereleri için gereken bir başmüzakerecinin atanmasından uzun süre kaçınılmasıydı. Sonunda atanan yetkili, Ekonomi Bakanı Ali Babacan'ın ise ne zamanı ne de AB konularına hâkimiyeti vardı. 4 Ekim 2005'te müzakerelerin fiilen açılmasının ardından hükümet, şimdiye kadar elde edilen sonuçlardan memnun olduğu izlenimi verdi. Sanki sürece biraz ara verilmesi, hatta birkaç geri adım atılması temenni ediliyordu. Hükümet ayrıca, reform sürecini daha fazla zorlamadan, üyelik öncesi son aşamaya ulaşma konusundaki tarihi başarısını bir sonraki genel seçimlerde oya dönüştürmek istedi. Sonuçta 2005-2006'dan itibaren reformlar aşınmaya başladı ve kimi durumlarda (Terörle Mücadele Kanunu, Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu) güvenlikçi uygulamaya rücu edildi.

Geri çekilmenin ikinci dönemi 2007-2008'de başladı. 2002'de hükümete gelmelerinin ardından 2007'deki ilk genel seçimlerinde elde ettikleri büyük galibiyetin[16] verdiği heyecanla başarıdan başarıya koşan "dünyanın yükselen yıldızı", "model ülkenin" yöneticileri derhal abartılı bir özgüvene gark oldular. O günlerde yöneticiler, *sub-prime* krizine yakalanmış Batı'yı epey

14 "Ancak ateşkes, hükümetin işini kolaylaştırmak yerine işi karmaşıklaştırmış olabilir; çünkü neo-İslamcılar, herkes gibi Kürt milliyetçiliği ve özellikle de, genellikle adlandırıldığı gibi PKK ile müzakere etmiyor gibi görünmemek için askeri-sivil seçkinlerin büyük baskısı altındalar. Milli Güvenlik Kurulu, Genelkurmay Başkanı Hilmi Özkök'ü tekrarlayarak, Ankara'daki hükümete Kürt tarafının teklifini, 'ulusun bağımsızlığı ve ülkenin bölünmezliğini' korumak amacıyla reddetmesi çağrısında bulundu. Adı mahfuz üst düzey bir Dışişleri Bakanlığı yetkilisi Agence France Presse'e alelacele şöyle dedi: 'Bu insanlar (PKK) terörist ve eylemlerini olumlu ya da olumsuz olarak nitelendirmemiz mümkün değil.' Ankara'nın talimatıyla Belçika, PKK'nın düzenlediği basın toplantısını engelledi. Ateşkes, Türkiye'nin zorlu bir AB üyelik sürecinin talepleri ile yerli nüfuz odaklarının çıkarları arasında nasıl sıkıştığını bir kez daha gösterdi." (Balta, 2005).

15 1 Temmuz 2008'de İstanbul Ümraniye'de bir silah deposu bulundu. Bu bulgu, kamuoyunu kışkırtmak ve huzursuzluk yaratmak için her türden gösterişli suçlar düzenleyerek hükümeti devirmeyi amaçlayan sivil ve askeri aktivistlerin devasa bir komplosunu ortaya çıkardı. Ancak dava AK Parti hükümeti tarafından beklenmedik bir şekilde sonlandırıldı ve sanıkların tamamı beraat etti.

16 Karşılaştırmak gerekirse, AK Parti 2002'de oyların %34,42'sini, 2007'de %45,68'ini aldı.

küçümserlerdi. "Büyük Osmanlı İmparatorluğu'nun vârisi olan Büyük Türkiye'nin kimseye ihtiyacı yok" imiş gibi davranmayı politika mertebesine çıkarmışlardı. Bu bağlamda, emperyal geçmişin, Türkiye'nin, ulusal egemenliğin ulussonrası kurum ve politikalar tarafından aşıldığı bir Birlik'le bütünleşmesinin zorlukları üzerindeki etkisi, Batı'yı küçümseyen tavrın bir başka nedeni olarak muhakkak incelenmelidir.

Sonrasında bu döneme, "Arap Baharı" adı verilen ayaklanmalara çare olarak, Türkiye'de siyasi İslam'ın kazanımlarıyla ortaya çıkan "model ülke" etiketi damgasını vurdu. Alkışlar İslam ile demokrasiyi aynı cümlede heceleyenler içindi. Türkiyeli siyasi İslamcıların diğer Müslüman ülkelere rehberliği küresel kabul gördü. Abartılı bir özgüvenle birleştiğinde, AK Partililer, "aşağılayıcı" AB ilişkisinin gölge düşürdüğü yeni İslami liderliğin taşıyıcıları olmayı benimsemeye başladılar. Ve ne yazık ki, bu yeni rolün büyük ölçüde AB ivmesine dayanan başarılardan kaynaklandığını kavrayamadılar.

Aynı dönemde Türkiye, sadece yakın çevresinde ve Orta Asya Türki cumhuriyetlerinde değil, Afrika'da ve hatta Güney Amerika'da da bölgesel ve uluslararası alanda giderek daha görünür hale gelmeye başladı. Ticaret anlaşmaları, askeri işbirliği anlaşmaları, yeni elçilikler, komşularla barış girişimleri, kültür merkezleri, vize muafiyetleri, burslar, üniversite kürsüleri, televizyon dizileri, bayrak taşıyıcı THY'nin yeni uçuş noktaları, BM Güvenlik Konseyi geçici üyeliği, Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi başkanlığı, İslam Konferansı Örgütü genel sekreterliği ve daha birçok diplomatik ve siyasi girişim Türkiye'nin iddialarını teyit ediyordu. Aynı şekilde, bu kitabın diğer bölümlerinde de ayrıntılandırıldığı gibi, ülkenin ekonomik performansı dikkate değerdi. Sonuç olarak, gelişmeler Türkiye'nin AB olmaksızın her şeyi kendi başına başarabileceği yanılsamasını besledi ve güçlendirdi.

AB'den geri çekilmenin son dönemi, Batı'dan ve Batılı her şeyden genel bir geri çekilme olarak ortaya çıktı. 2013 yılında toplumsal barış, ilk kez Haziran ayında İstanbul Gezi Parkı'ndaki barışçıl sivil protestonun sert bastırılmasıyla harap oldu (Göle, 2013). Yılın ilerleyen aylarında, 17 ve 25 Aralık'ta yöneticilere yönelik büyük bir dolandırıcılık ve zimmete para geçirme suçlamaları kargaşayı alevlendirdi.[17] AB norm, standart, değer ve ilkelerinde gözle görülür gerileme o yıl başladı ve o zamandan beri tüm hızıyla devam ediyor. Bugün rejim, Türkiye'nin özel oluşunu öne çıkarmak için her fırsatta AB'nin temellerini hiçe saymayı alışkanlık haline getirmiş durumdadır. Aslında AB paradigması, tek bir kişinin neredeyse her kararı aldığı aşırı merkeziyetçi bir yönetimin keyfiliğinin kural haline geldiği ve giderek otoriterleşen rejim açısından tahammül edilemez bir yükümlülük haline geldi. Bu eğilim, rejimin sultasını iyice pekiştireceği ve anlamlı her muhalefeti bastırma fırsatı haline dönüştüreceği, karanlık 15 Temmuz 2016 darbesinden itibaren hızlandı. Türkiye siyasetinin yüzyıllardır süregelen Batı karşıtlığı dalga dalga yayıldı ve Avrupa/Batı'ya hakaret etmek, siyasi hayatın kalıcı gündem maddesi haline geldi.

17 Ekonomi ve özellikle DYY üzerindeki etkisinin bir analizi için bkz. Simet vd., (2015).

OTORİTERLİĞİN DERİNLEŞMESİ

Siyasi İslam'ın egemenliği altındaki Türkiye, bırakalım AB üyeliğini, 200 yıllık Batılılaşmayı tersine çevirmek için meydanlara çıkmış çelikten bir iradeye maruz. Modernitenin ve Batılılaşmanın tersine çevrilmesi birçok alanda görülebiliyor. Anlamlı üç örneğe başvurursak: Başörtüsünün "suç olmaktan çıkarılması" sayesinde paradoksal bir şekilde kadınların kamusal yaşamda daha aktif hale gelmesine rağmen, kadının statüsü –aslında tavsiye edilen "ev hapsi"; dinden hep daha fazla ilham alan, evrim karşıtı eğitim sistemi; dış ilişkilerde Batı karşıtı duruş.

Sonuncuya yakından bakarsak Türkiye'nin dış ilişkileri, İkinci Dünya Savaşı'nın bitiminden sonra ülkenin "özgür dünyaya" eklemlenmesi ve Batı'nın savaş sonrası kurumlarına katılımıyla perçinlendiydi. Bunlar arasında AB ve NATO, şu anda siyasi İslam tarafından sistematik olarak meydan okunan normlar, standartlar, ilkeler ve özellikle değerlerin kümesini temsil ediyorlardı. Meydan okumanın ve dönüşümün en kritik örneği, daha önce de bahsedildiği gibi rejimin denge ve denetlemeden muaf yönetim biçimi açısından yükümlülük haline gelen AB'yle üyelik müzakerelerinin fiilen sona erdirilmesidir.

NATO'ya gelince, Türkiye'nin Rusya ve terörist olarak sınıflandırılan cihatçı örgütlerle düzenli ilişkileri Batı karşıtı bir duruş oluşturuyor. Rus S-400 hava savunma sistemlerinin satın alınması, ABD'nin yeni askeri uçak projesi F-35'in geliştirilmesine Türkiye'nin katılımını sonlandıran misilleme, Finlandiya ve İsveç'in NATO üyeliklerini yokuşa sürme dış ilişkilerde Batı'dan uzaklaşma konusundaki gelişmelerin aleni simgeleri gibi görünüyor.

Son olarak, Türkiye'nin hayal kırıklığı, AB'ye ve genel olarak Batı'ya alternatif arayışları, siyasetin 19. yüzyıl ortalarından itibaren olgunlaşan özelliklerinden kaynaklanan daha derin bir sosyopolitik rahatsızlığı ortaya çıkarıyor. Kötü şöhretli Osmanlı padişahı II. Abdülhamid'in mutlakiyetçi rejimi[18], kötü şöhretli Jön Türklerin Jakoben rejimi (Aktar, 2014a) ve otoriter Batı yanlısı cumhuriyetçilik, Türkiye'de hüküm süren siyasi kültürün ana nişleridir. Temeldeki ideoloji ne olursa olsun, *homo politicus alla turca* güç paylaşımına, ademimerkeziyetçiliğe ve çoğulculuğa karşıdır. Adaletten yanadır, ancak bu adalet kendi kabilesine (*asabiyya*) hizmet ediyorsa; efendi-itaatkâr köle ilişkisini korumaya hevesli, Batı karşıtı ve şiddete yatkın radikal bir Türk milliyetçiliğine tapar; Avrupa normları standartlarına, ilkelerine ve değerlerine ışık yılları kadar uzaktır. Sözün özü, *homo politicus alla turca* demokratik kültürden yoksundur.

---

18 Edhem Eldem'in Şubat 2018'deki bir konuşmasının başlığı "Türkiye'de otoriter değişim: Geçmişten kopuş mu, süreklilik mi?" siyasi kültürün kalıcılığı konusunu vurgular. Nantes Institut d'Etudes Avancées'deki konuşmada şöyle diyor: "Son yıllarda Türkiye'ye iktidardaki Adalet ve Kalkınma Partisi, kurucusu ve lideri Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın yönetiminde siyasi ve ideolojik anlamda sertleşti. Birçokları için bu, popülizm ve çoğunlukçulukla birleşen milliyetçilik ve İslamcılık tarafından körüklenen otoriter bir değişimi temsil ediyor. Tarihçiler için zorluk, henüz emekleme aşamasında olan bir sistemi tanımlamak ve analiz etmekten çok, bu rejimin ortaya çıkışını açıklayabilecek kalıcılığın varlığını (veya eksikliğini) incelemektir. Erdoğan, daha büyük bir liberalleşmeye doğru ilerlemekte olan siyasi gelenekten kopuşu mu temsil ediyor, yoksa kendisini Kemalist veya Jön Türk geleneklerine, hatta daha eskilere II. Abdülhamid dönemine bağlayan asırlık bir cereyan tarafından yönlendirilen bir tür sonuç mu?" (Eldem, 2018).

AB üyeliği girişimiyle serpilen siyasi İslam, bu özelliklerden muaf olmadığı gibi tamamen onların etkisi altına girdi. Siyasi İslam'ın getirdiği yegâne yenilik, baskın Batı karşıtlığını İslam yanlısı ve dolayısıyla Hıristiyanlık karşıtı bir tınıyla tamamlamaktı.

Bu nedenle cari durumdan, antitez konumuna indirgenmiş Avrupa paradigmasını kucaklayacak ezber bozucu bir değişiklik beklemek anlamsız ve imkânsızdır. Üstelik AB tarafında Türkiye'den çıkan her olumlu AB adımını görmezden gelen bir niyet varken... Ne de olsa Orta ve Doğu Avrupa'nın sabık komünist devletleri, Avrupa paradigmasını benimsemek için demokratik anlamda daha donanımlı değillerdi, ancak hiçbirinin Türkiye'ye yapıldığı kadar cesareti kırılmadı.

CARİ DURUM

Türkiye halkı, epey bir zamandır aday bir ülkenin üyelik için kapsamlı şekilde hazırlandığı katılım öncesi aşamanın getirilerini hissetmiyor. Ulusal mevzuatın Topluluk müktesebatıyla (kabul edilen müşterek yasalar ve yönetmelikler bütünü) uyumlu hale getirilmesi, katılım öncesinde gelecekteki katılımın önceden değerinin anlaşılmasını sağlar. Türkiye'de 1999 ve 2005 yılları arasında her yerde hissedilen AB dinamikleri, 2005 sonrasında yavaş yavaş kayboldu.

2005'ten sonra hazırlıkları yavaşlatan hükümet sonunda hiçbir iş yapmaz oldu. AB sürecinden yararlanamayan vatandaşlar AB konularına yabancılaştı. Kaldırılan ölüm cezasının yeniden başlatılması için yapılan siyasi baskıda mükemmel bir şekilde görüldüğü gibi Avrupa siyasi ve iktisadi kriterlerinden sistemli bir geri dönüş söz konusu artık. Komisyon'un yıllık İlerleme Raporları birbirini izlerken AB beklentileri ve perspektifleri Türkiye'nin radarından yavaş yavaş kayboldu. Bugün, 2022 yılı itibariyle AB'nin artık epeydir Türkiye siyasetinin gündeminde olmadığını söylemek abartı olmaz. Gelmekte olan seçim kapsamında AB'den söz ediliyor mu? İktisaden ise Ankara'nın iş dünyasının AB taleplerini soyut bir Gümrük Birliği lakırdısı dışında karşılamakta heveskâr olmadığını söylemek abartı olmaz.

Ankara, Avrupalı ve uluslararası tefecilerin önünde AB adaylığına sadıkmış gibi yapsa da söz ve eylemiyle AB norm, standart, ilke ve değerlerini her gün yadsıyor. Halka gelince, AB üyeliği talebi tamamen ülkenin içinde bulunduğu siyasi ve iktisadi açmazlar kadar inip çıkmakta. Bunun kalıcı ve ciddi bir talepkârlık olduğunu düşünmek mümkün değil, zira talep etme dışında kimsenin elini taşın altına koyduğu yok.

Teknik olarak, başkanlık sistemine külliyen geçilir geçilmez Temmuz 2018'de AB işlerinden sorumlu bakanlığın kaldırılmasına ek olarak, kamu yönetiminde AB hazırlıklarından sorumlu bakanlık alt komiteleri de dağıtıldı.

2014-2020 AB bütçe dönemi için Türkiye'ye ayrılmış olan Katılım öncesi 4,453 milyar avro mertebesindeki fonların yeterli ve ciddi proje üretilememesi nedeniyle yalnızca yüzde 10'u kullanılabildi.

35 müzakere faslından Kıbrıs anlaşmazlığıyla bağlantılı olarak bloke edilen 14'üyle katılım müzakereleri yapılamadı. Müzakere edilmesi gereken 15 fasılda ilerleme kaydedilmedi. Sadece bir faslın müzakeresi yapıldı. Türkiye tarafı, sosyal politika, rekabet politikası ve kamu

alımları fasıllarının, herhangi bir engel olmamasına rağmen, rejimin düzenini bozma potansiyeli taşıdıkları ölçüde müzakereye açılmasına her zaman ilgisiz kaldı.

AB kurumlarıyla ilişkiler giderek zorlaştı. Genişleme politikasının sekretaryası konumundaki Komisyon, Türkiye'nin bugünkü gerçekleriyle uzaktan yakından ilişkisi olmayan birkaç anlamsız projenin icraatına odaklandı. Ana karar mercii olan Konsey'in aksi yöndeki sayısız belgesine rağmen hâlâ Türkiye adaymış ve günün birinde üye olacakmış algısı yaratmakla meşgul. Oysa adaylıkla ve müzakereyle ilgili hiçbir mekanizma çalışmıyor. Komisyon'un Genişlemeden Sorumlu önceki üyesi Johannes Hahn ve şimdiki halefi Viktor Varhelyi Türkiye'ye pek uğramadılar. Bu iki yetkili mesailerini Batı Balkanlar'daki (WB-6) aday ülkelere hasrediyorlar. Brüksel'de Komisyon'da Türkiye, geçen dönemden beri dış ilişkilerden sorumlu yüksek temsilcinin sorumluluk alanında ve 2021'de artık diğer altı adayla birlikte aynı birim altında ele alınmıyor. Komisyon'un, yukarıda sözü edilen ve giderek daha çok "Gerileme Raporlarına" benzeyen yıllık İlerleme Raporları Ankara tarafından olduğu gibi çöp sepetine atılıyor.

AP'yle ilişkiler en alt düzeyde seyrediyor. Parlamento'nun Ankara'yla müzakereleri dondurma ve daha sonra askıya alma önerileri Ankara tarafından dikkate bile alınmadı.[19] AP'nin önceki dönem Türkiye Raportörü, Türkiye'de istenmeyen kişi olarak ilan edilmişti. Avrupa parlamenterleri, çok az istisna dışında, özellikle 16 Nisan 2017 referandumundan bu yana, denge ve denetlemeden yoksun, bütün erkleri kendinde toplayan cumhurbaşkanlığı rejimini onaylayan Türkiye'nin üyeliğine karşı.

Çoktaraflı siyasi zemine, yani 27 üye ülkenin hükümet ve devlet başkanlarının AB Konseyi'ne gelince, bugün her Avrupalı siyasi karar verici Brüksel terminolojisi uyarınca Türkiye'nin, her aday ülke için zorunlu olan Kopenhag Kriterleri'ne artık uymadığını biliyor ve söylüyor. Avrupa'da Türkiye'nin AB üyeliğine taraftar olan ne bir hükümet ne de kamuoyu kaldı. Bu durum, 26 Haziran 2018'de, yani cumhurbaşkanlığı rejiminin Recep Tayyip Erdoğan'ın seçilmesi suretiyle perçinlenmesinden iki gün sonra Konsey kararına dönüştürüldü: "Konsey, Türkiye'nin Avrupa Birliğinden giderek uzaklaştığını not eder. Bu nedenle, Türkiye'nin katılım müzakereleri fiilen durma noktasına gelmiştir ve başka fasılların açılmaları ve kapatılmaları düşünülemez. AB-Türkiye Gümrük Birliğinin modernizasyonuna yönelik başka bir çalışma öngörülmemektedir" (AB Konseyi, 2018).

Bildirge, kimi üye devletler çıkarları uğruna Türkiye'yi alenen karşılarına almaktan çekindiklerinden üyelik müzakerelerini resmen sona erdirememiştir. Bununla birlikte, genişleme politikasının birçok resmi belgesinde artık Türkiye'nin bahsi dahi geçmez.[20]

19 8 Şubat 2018 tarihli AP tavsiye kararı müzakereler konusundaki yakın zamanda alınan tüm kararlara atıfta bulunur (Avrupa Parlamentosu, 2018).

20 Ne Komisyon ne de AB Konseyi, genişlemeyle ilgili önemli belgelerinde Türkiye'den açıkça bahsetmemektedir. Komisyon, genişlemeyle ilgili Şubat 2018 tarihli dönüm noktası niteliği taşıyan bildiriminde, bazı adaylar için geçici bir katılım yılı olan 2025'i bile öngörüyor (Avrupa Komisyonu, 2018). Benzer şekilde Konsey, 1 Temmuz 2020'den 31 Aralık 2021'e kadar Almanya, Portekiz ve Slovenya'nın başkanlıklarını kapsayan 18 aylık iş programında WB-6 genişleme ülkelerinin yanında Türkiye'den bahsetmiyor (Avrupa Birliği Konseyi, 2020). Bu tutum 2022'de başlayan ve 30 Haziran 2023'e kadar sürecek olan Fransa-Çekya-İsveç dönem başkanlıkları için de geçerli.

İkili siyasi zeminde ise, AB üye devletlerinin politikacıları ve kamuoyuyla ilişkiler de en düşük seviyede ve Avrupalıların herhangi bir olumsuz beyanı veya eylemi, Ankara rejiminin "Nazi" ve "Faşist" suçlamalarıyla karşı karşıya kalmakta. Almanya ve Avusturya, hükümet programlarında Türkiye'nin üyeliğinin reddini açıkça yazmaktalar. Fransa bizzat Cumhurbaşkanı'nın ağzından mevkidaşına aynı tutumu açıkça dile getirdi. Artık Ankara'yla mülteci hareketlerini zapturapt altında tutması gibi günü gününe ve geçici anlaşmalar dışında; ortak konularda siyasi diyalog yok.

Bu çerçevede iki konu halen gündemde kalmayı sürdürüyor: Gümrük Birliği ve Türkiye vatandaşları için Schengen vizesi muafiyeti.

1 Ocak 1996 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Gümrük Birliği kararı köhnedi ve epeydir gözden geçirilmesi, yeniden uyarlanması gerekiyor. Karardan bu yana Türkiye'nin elde ettiği ayrıcalıklar yıllar içinde aşındı. Nedenleri, küreselleşme, AB'nin üçüncü ülkelerle serbest ticaret anlaşmaları yapması, AB'nin 2004 ve 2007'de doğuya doğru genişlemesi, hizmetlerin ve işlenmemiş tarım ürünlerinin kapsam dışı bırakılması, AB Türkiyeli iş insanlarına vize uygularken AB'deki muadillerinin Türkiye'ye vizesiz seyahat etmesi ve en önemlisi üyeliğin bir türlü gerçekleşmemesi... Bu vesileyle Gümrük Birliği'nin her zaman tam üyelikten önceki evre olarak kabul edildiğini, üyelik olmadan her zaman eksik kalacağını hatırlatmak gerekir.

Revizyon çok gecikmiş olmasına rağmen ve AB tarafı tepki vermekte yavaş kalırken, Türkiye tarafı konuyu gündemde tutmaya çalıştı. Şimdi resmi ilişkilerin çok zayıflaması ve bazı üye devletler ile AP'nin ilkeli muhalefetiyle, bu revizyonu sürdürmek çok zor görünüyor.[21] Gümrük Birliği revizyonunu iktisadi ve siyasi koşullara bağlamayı hâlâ umut edenler, yönetişim kodları yapısal olarak Avrupa karşıtı olan mevcut rejimle karşı karşıya olduklarını unutuyor. Keza müzakerelerin devamına karşı olan üye ülkeler, Gümrük Birliği revizyonuna da karşı. AP'nin Ekim 2019'da Türkiye'nin Suriye topraklarına saldırısının ardından misilleme olarak Gümrük Birliği'nin tamamen askıya alınması yönündeki tavsiyesinden bahsetmiyorum bile. Kaldı ki, bir mucize olup Gümrük Birliği revize edilse dahi yeni metne yeniden AP onayı gerekeceği için bu ihtimal sıfıra yakındır. Bu kasvetli perspektifler içinde, herhangi bir üçüncü ülkeyle olduğu gibi, Serbest Ticaret Anlaşması seçeneği, Türkiye eski bir ortak olduğu için belki de en makul seçenek olarak duruyor. AB'nin Britanya'yla Brexit sonrası imzaladığı Ticaret ve İşbirliği Anlaşması burada bir model teşkil edebilir.

Türkiye vatandaşları için Schengen vizesinden muafiyet ise 2013 yılından bu yana yanlış müzakere ediliyor (Aktar, 2018). Bu aşamada, vizesiz seyahatin yasal olarak Türkiye vatandaşlarının hakkı olmasına rağmen, nihai engelin siyasi olduğunu belirtmek gerekir. IŞİD saflarında yer alan cihatçılar arasında Türkiye vatandaşlarının bulunması, Avrupa'da artan İslamofobi ve Türkofobi, çok sayıda işsiz ve siyasi durum nedeniyle sayıları hızla artan Türkiyeli sığınmacılar,

21 Mart 2014'te, Komisyon tarafından görevlendirilen Dünya Bankası, tam üyeliğin beklendiği gibi gerçekleşmemesi nedeniyle yıllar içinde eskiyen Gümrük Birliği'nin revize edilmesi için yapılması gerekenler hakkında kapsamlı bir rapor yayımladı. Bkz. Dünya Bankası (2014).

AB politika yapıcıları tarafından dikkate alınıyor ve vize muafiyetini imkânsız hale getiriyor. Üstüne üstlük, atıfta bulunduğum makalede ayrıntıları verilen vize muafiyeti için getirilen 72 koşulun çoğunun layıkıyla yerine getirilmediğini, özellikle de son derece geniş terörle mücadele tanımının AB'de geçerli tanıma uyarlanmasının yapılmak istenmediğini belirtelim.

Bu nedenlerle Avrupalılar için Türkiye'yle AB üyeliği ve bağlayıcı anlaşmaların olabilirliği (Gümrük Birliği'nin gözden geçirilmesi, Schengen vize muafiyeti) giderek uzak olasılıklardır. AB'liler mevcut rejimle mülteci zaptiyeliğinde olduğu gibi iş bazında ilişki kurmaya daha yatkınlar. Türkiye, yönetilme biçiminden bağımsız olarak, AB için sadece üçüncü bir ülke konumundadır. Diğer üçüncü ülkelerle arasındaki tek fark, Türkiye'nin coğrafi olarak Avrupa'nın hemen yanı başında olması ve NATO müttefiki olmasıdır.

Bu konuma rağmen ve esasen bu konumla bağlantılı olarak AB'nin Türkiye'yle sürdürülebilir bir yeni ilişki biçimine girdiğini söylemek mümkün değildir. AB Ankara'nın, Rusya'ya yakınlaşarak kıtanın güvenlik dengesini bozmasından ve güttüğü bağımsız ve sorumsuz dış politika sonucunda Kıbrıs, Yunanistan ve diğer yanda Irak, Libya, Suriye'ye yönelik askeri tehdit ve harekâtlar vasıtasıyla kronik istikrar bozucu faktör haline gelmekte olmasından endişelidir. Bu endişeye mülteci zaptiyeliği konusundaki şantajları, ülkenin kronik kriz ortamının yarattığı Türkiyelilerin göç ve iltica potansiyelini eklemek gerekir.

ADAYLIK SONRASI DÖNEMİN ANATOMİSİ

Her iki taraf da kısa süren ama yoğun AB-Türkiye sinerjisinden yararlandı. Avrupalılar, yakın tarihte ilk kez, Avrupa'nın hasmı, daimi "Ötekisi" olarak kabul ettikleri bir ülkeyle ortak bir geleceğin yolunu açan başarılara müdahil oldular. Bu başarıları layıkıyla değerlendiremeseler de... 1999 Helsinki kararı, daha önce kapsamlı bir şekilde tartışıldığı gibi, bir hayır işi değil, iyi düşünülmüş bir stratejik vizyondu. Sinerji kalıcı hale gelemedi ve bugün AB perspektifinden yoksun bir Türkiye hem içeride hem dışarıda sorunlar yumağı halini almış durumda. Ortadoğu'da ve Doğu Akdeniz'de Ankara'nın başını çektiği otoriter gidişat ve bitmez tükenmez savaş hali, kıtanın son genişlemeden sonra elde ettiği nispi istikrarı tehdit eder oldu.

Gerçekten de Türkiye'nin tükenmiş adaylığına verilen kaotik tepkilerde görüldüğü gibi, AB'deki karar vericilerin kafası gayet karışık. Teknik olarak bakıldığında Türkiye, 1973'ten bu yana genişleme politikasının yegâne başarısızlık öyküsü. Avrupa'nın bu başarısızlıkla nasıl başa çıkılacağına dair herhangi bir kurumsal hafızası yok, tıpkı çok zahmetli geçen Britanya'yla Brexit müzakerelerinde olduğu gibi. AB'nin rejimin otoriter yönelimi karşısındaki omurgasız davranışı, adaylık sonrası dönemde AB'nin ne kadar biçare olduğunu gösteriyor.

Adaylık sonrası dönemin AB açısından en büyük açmazı, kendisini herhangi bir üyelik ve/veya ortaklık yükümlülüğüyle bağlı hissetmeyen Türkiye'yle çıkarları ve güvenliğini ilgilendiren geçici (*ad hoc*) anlaşmaları salimen yürütemeyeceğidir. AB'nin (ve NATO'nun), örneğin komşularla olan gerilimleri düşürmeye veya Ankara'yı çevre koruma ve afet önleme açısından topluluk müktesebatına uymaya davet etmek imkânsızdır. Bu, doğrudan koşulluluk ilkesinin

fiyaskosundan kaynaklanan en büyük kayıptır. Başarısızlık daha da vahimdir, zira AB'nin artık nasıl başa çıkacağını hiç bilmediği işgalci Rusya'nın aksine Türkiye, Rusya için hiçbir zaman seçenek olmayan AB üyelik süreci vasıtasıyla AB norm, standart, ilke ve değerleriyle hareket eden bir ülke olabilirdi.

Adaylık sonrası ilişkilere yakından bakacak olursak, ekonomi açısından Avrupa'nın Türkiye'deki yatırımları endişe kaynağıdır. Daha önce de belirtildiği gibi, Gümrük Birliği taraflara faydalı oldu, ancak AB tarafı ticaret fazlasıyla açık ara kazanandı, halen de öyle. Türkiye ile AB arasındaki ticaret hacmi 2021'de 157,2 milyar avro mertebesindeydi. AB ülkelerinden kaynaklanan doğrudan yabancı yatırım stoku, 2002'den 2018 sonuna kadar 201,3 milyar dolarlık toplamın %73,8'ini oluşturuyordu. Türkiye'de üretim ve ticaret yapan AB sermayesi veya ortaklığı binlerce şirket[22] bulunuyor ve bunlar genellikle her iki uçta da Avrupa şirketleri. Dolayısıyla AB'nin Türkiye'deki endüstriyel, ticari ve mali çıkarlarına, sürekli kriz halinde seyreden Türkiye ekonomisinin zarar vermesinden kollamak Avrupalılar için temel baş ağrısıdır. AB'lilerin hasmane bir eylem veya sözden titizlikle geri durmalarının esas nedenlerinden biri, bu derin çıkar ilişkisidir.

Nitekim rejim yıllar içinde yanlış üzerine yanlış yaptı, yapısal reformlardan daima kaçındı ve sonunda ekonomiyi ayakta tutamaz hale geldi. Yatırım güvencesinin olmaması, çok yüksek işsizlik, yalnızca altyapı-enerji-iç tüketim harcamalarına dayalı sınırlı büyüme, zayıf araştırma ve geliştirme, çağdışı bir eğitim sistemi, doğal kaynak yoksunluğu, çağdışı bir mali sistem, hızla kuruyan doğrudan yabancı yatırım, ciddi bir beyin göçü... Elinizdeki kitapta ziyadesiyle ele alınan bu yapısal sorunlar, tehlikeli bir kokteyl oluştururken Avrupa çıpasını kaybeden Türkiye ekonomisi istikrarlı bir şekilde büyüyen bir ekonomi olmaktan çıkmıştır.

Stratejik anlamda Avrupa ve genelinde Batı, hem rejimin hem de kamuoyunun giderek artan NATO karşıtlığına rağmen, Türkiye'yi Rusya'nın etki alanının dışında ve NATO içinde tutmakta gittiği yere kadar kararlı. "Rusya-Türkiye stratejik ortaklığı" tarihi anlamda bir oksimoron teşkil etse de, rejimin Türkiye toplumundaki ve hatta ordudaki NATO karşıtlığının ağırlığını küçümsememek gerekir. Eski stratejik bağlara meydan okumak, Rusya'ya mütemadiyen kur yapmak, Ankara kendini AB ve NATO yükümlülüklerinden "bağımsız" hissettiği ölçüde ülkenin stratejisine damga vuracaktır. Türkiye'nin 1945 sonrasında inşa edilen stratejik bağlarını yerle bir eden yeni tercihler, bugüne kadar duyulmamış pozisyonları beraberinde getiriyor. Misalen Ankara, Müslüman Kardeşler'e, radikal Selefilere ve onların bölgedeki sayısız kollarına kucak açarken, ABD ile Batı'yı Suriye'deki Kürt siyasi oluşumu "Kuzey ve Doğu Suriye Özerk Yönetimini" her anlamda desteklemekle suçluyor. Batı'nın ve özellikle AB'nin, Ankara'nın şiddet politikaları karşısında biçareliğinin tipik örneği, Avrupalı NATO "müttefiklerinin" güvenliklerini riske atma potansiyeli taşıyan Libya ve Suriye operasyonlarındaki sağır edici suskunluklarıdır.

22 Sanayi Bakanlığı tarafından verilen 2020 yılı istatistikleri 74.020 yabancı şirket arasında 7.667 Almanya, 3.009 Hollanda, 1.618 Fransa ve 1.515 İtalya şirketinin faaliyette bulunduğunu belirtir (TC Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2020).

Aynı şekilde, Türkiye'nin AB üyelik hedefinin başarısızlığı, başta Yunanistan olmak üzere AB üye ülkeleriyle iyi ikili ilişkiler koşulu açısından son 20 yılda elde edilen başarıları iptal eder mahiyettedir.

Türkiye'nin komşularına karşı AB üyelik perspektifinden doğan yükümlülükleri diplomatik ilişkilerle de sınırlı değildi. Bugün AB ülkeleri üzerinde doğrudan etkisi olan ve gerekli çevresel ve stratejik etki değerlendirmesi (Çevresel Etki Değerlendirmesi veya Stratejik Etki Değerlendirmesi) gerektiren iki devasa altyapı projesi, herhangi bir bağımsız değerlendirme olmaksızın devam etmektedir. Bunlardan ilki şaşırtıcı olmayan bir şekilde Rusya'nın Rosatom şirketi tarafından Kıbrıs'ın karşısında Mersin'de depreme maruz bir yörede inşa edilen Akkuyu nükleer santral projesidir. İkincisi, Marmara Denizi ve ötesi dahil olmak üzere tüm Karadeniz bölgesi ve onu besleyen nehirler için uzmanlarca potansiyel olarak ölümcül kabul edilen ikinci ve yapay bir Boğaz olan "Kanal İstanbul", namıdiğer Çılgın Proje'dir (Aktar, 2014b).

Taktik anlamda 18 Mart 2016 tarihli AB-Türkiye Mülteci Anlaşması'nın kaderine gelince, 2015 yazının kontrol dışı kitle hareketleri kontrol altına alınmış olsa da Yunanistan'a doğru mülteci ve göçmen hareketi sürüyor. Bu çerçevede, Ankara'nın Avrupa'ya yönelik mülteci ve göçmen gruplarını salıverme konusundaki düzenli tehditleri meşru bir endişe kaynağı olsa da sonuçta Türkiye'de mahsur kalanların (ve baskı altındaki Türkiye vatandaşlarının) göç potansiyelini tersine çevirebilecek pek bir şey yok. Suriyeliler için gerçek bir geri dönüş perspektifi ortaya çıkana kadar bu göç baskısı devam edecek.

Sonuçta mülteci/göç meselesi, AB ile Ankara arasında kalıcı bir ilişki biçimine cevaz veremez. Hele kalıcı bir ateşkes ve barış arayışlarını desteklemek yerine iç savaşı körükleyerek Suriye içinde ve dışına doğru kitlesel hareketleri canlı tutmada Ankara'nın bariz rolü düşünüldüğü zaman... Keza IŞİD'le mücadele konusunda Ankara'nın sürekli ikili oynaması birebir göç ve ilticayla bağlantılı olmasa da IŞİD'e Ankara tarafından gösterilen müsamaha, bölgenin beşeri anlamda normalleşmesinin önündeki en büyük engellerden biridir.

Etik olarak, adaylığın çöküşünden sonra AB, Türkiye'de hızla artan insan hakları ihlallerine göz yummayı ve bu duruma sadece beyanlarla karşılık vermeyi tercih etti.

Bu yeni siyasi tavrın en veciz numunesi, yukarıda sözü edilen Mülteci Anlaşması'na yol açacak olan, Suriyelilerin AB üyesi Bulgaristan ve Yunanistan'a kitlesel akışını sınırlamanın yolları konusunda Ankara'yla derin görüşmeler esnasında cereyan ettiydi. Tam o sırada bir gazetecinin Zaman Medya Grubu'na el konması sorusu üzerine dönemin Almanya İçişleri Bakanı Thomas de Maizières dosdoğru "İnsan Hakları konusunda hakem değiliz" deyivermişti. Aynı sinizm, o zamanki Komisyon Başkanı Jean-Claude Juncker tarafından 27 Ekim 2015'te AP'de yapılan mülteci krizi konulu "tarihi" konuşmada serdedildi: "AB'nin ve Avrupa kurumlarının Türkiye'yle insan hakları, basın özgürlükleri konusunda önemli sorunları olduğunu söyleyebiliriz. Bunun üzerinde durabiliriz ama bu bizi Türkiye'yle yaptığımız görüşmelerde nereye götürecek? Eksiklikler olduğunu biliyoruz ama Türkiye'yi girişimlerimize dahil etmemiz gerekiyor" (Aktaran Zalan, 2015).

Bu örneklerde görüldüğü gibi siyasi konularda havlu atan Avrupalıların fazla bir eylem ve etki payı kalmamıştır. AB-Türkiye ilişkilerinin geleceği konusunda hâlâ neyin mümkün olduğu ve bölgede Müslüman Kardeşler'in fiili lideri konumuna gelen ve bu konumdan kolay kolay kurtulamayacağı görünen bir rejimin faaliyetlerini nasıl sınırlayacağı konusunda Avrupalıların pek seçenekleri yoktur.

Bu konuda da tıpkı ülke içindeki devasa hak ihlalleri konusundaki biçarelik geçerlidir. AB'nin, herhangi siyasi bir kaldıraç yokluğunda eli kolu bağlıdır. Üstüne üstlük rejimin her normdışı faaliyetine karşı alınabilecek yaptırım, hızla, Türkiye'nin Batı için "kutsal ve dokunulmaz" NATO üyeliğine çarpıp geri döner.

Yine de Ege ve Doğu Akdeniz'de Birliğin kara ve deniz alanlarında, uluslararası hukuk kuralları dışında süregelen tasarruflar, eğer işgal ve ilhaka dönüşürse eldeki son kaldıraç olan AB/Batı ekonomik ambargosu devreye sokulabilir. Aynı bağlamda hatırlatmak gerekir ki, Avrupalı ve uluslararası finans kuruluşlarının Ankara'ya çok avantajlı koşullarda verdiği krediler hâlâ "müzakere eden aday ülke" statüsü sayesinde gerçekleşiyor. Avrupa Yatırım Bankası kredileri 30 milyar avroyu aşıyor, Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası'nın kredileri ise 11 milyar avro civarında. Dünya Bankası ve Avrupa Konseyi'nin Kalkınma Bankası, Türkiye'ye ucuz kredi sağlamaya devam ediyorlar. Hakeza Fransız AfD ve Alman KfW gibi ulusal dış kredi kuruluşları... Hiçbir koşulluluk ilkesine tabi olmadan aktarılan tüm bu kaynakların rejimi nasıl ayakta tutmaya yaradıkları hiçbir zaman gündeme gelmedi.

Ve esas kaybeden olan Türkiye'ye bakalım. Ülke, yukarıda ayrıntılandırılan tüm olumsuzluklara rağmen 1999'dan itibaren genişleme dinamiklerinden önemli ölçüde yararlandı ve nispeten kısa bir sürede kendini dönüştürmenin önünü açtı. Müstakbel üyelik perspektifi, Türkiye toplumunun dinamik bölümünün dönüşme ve demokratikleşme yönündeki çabalarına büyük destek oldu. Bu sinerji, eşi görülmemiş bir siyasi ve iktisadi istikrar dönemine yol açtı. Bu, Türkiye siyasetinin yapısal eksikliklerinin ağırlığına, AB çevrelerinin umut kırıcı çabalarına ve nihai üyelik hedefini onaylama konusundaki isteksizliklerine rağmen gerçekleşti.

Aksine, AB üyeliği perspektifinin ortadan kalkmasıyla Türkiye karanlık bir döneme girdi. Dönüşüm ve reform için gereken AB dinamiği ortadan kayboldukça siyaset eski davranışlara rücu etti. Siyaset dünyası, hükümet ve muhalefet (Kürt siyasi hareketi de dahil) AB perspektifini terk etti ve sivil topluma sürecin destekçisi olmaya devam etmesi için fazla bir alan bırakmadı. Gerisini biliyoruz. Türkiye sadece adaylıktan istifa etmekle kalmadı, aynı zamanda aşikâr otoriter özelliklere sahip ve nüfusun en az yarısının desteklediği yeni rejimi onaylamak için tamamen aksi yöne girdi.

Keskin otoriterleşmenin birebir AB üyeliğinin başarısızlığına bağlanamayacağını söylemeye gerek yok, ancak bu başarısızlık büyük olasılıkla otoriterleşmeyi kolaylaştırdı. Sürecin ilk dönemi yani 1999-2005 yılları arası, ekonomik, sosyal ve politik açılardan o kadar başarılı geçti ki, Türkiye bir anda varsıl ve gözde bir ülke haline geldi. Ne var ki, bundan kaynaklanan aşırı özgüven, dünya meselelerinde yalnız başına hareket etme yanılsamasına yol açtı. Rejim, biricik-

liğini tanımlamak için ülke için tuhaf bir slogan bile üretti: "değerli yalnızlık". Yıllar geçtikçe, söz konusu değerli yalnızlık, Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın yönetiminde kişileşen, bir evrensel meydan okumaya dönüştü.

Son olarak diğer kaybedenlere, geniş bölgeye ve Arap ve Müslüman dünyalarına bakalım. Doğu komşularımız üç Kafkas ülkesinin; Azerbaycan, Ermenistan ve Gürcistan'ın, Türkiye'nin üyeliği sayesinde AB'ye yakınlaşmayı daima umduğu bir gerçektir. Bu perspektif yok oldu; bu ülkeler zayıf Avrupa ilişkilerinin yanında Rusya'nın arka bahçesinde kalacaklar. Arap ve Müslüman dünyalarına gelince, müstakbel AB üyesi Türkiye tarihi bir fırsatı temsil ediyordu. Kendileriyle benzer soyağacına sahip bir ülke, onlara uzun zamandan beri efendilik taslayanların dünyasına katılıyordu. Arap ülke ve sokağının AB-Türkiye ilişkileriyle ilgili tüm önemli kararları çok yakından takip etmiş olmaları tesadüf değildir. Bölge sakinleri, Avrupa'nın "farklı" bir ülkeyle ortaklık kurmayı seçip seçmeyeceğini ve böylece uluslararası bir dayanışma mesajı gönderip göndermeyeceğini merak ediyorlardı. 17 Aralık 2004 tarihli AB'nin Türkiye'yle üyelik müzakerelerini başlatma kararı, Birliğin politikalarına yepyeni bir "güney boyutu" eklerken Arap medyasında son derece yoğun bir şekilde yer aldı. Zira AB'nin kararı, Türkiye'nin üyeliğini ve Avrupa'nın geleceğini aşan küresel bir etki vaat ediyordu.

Bugün görünen o ki peri masalı bitti, tarihi buluşma berhava edildi.

Kaynakça

1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı (Gümrük Birliği Kararı). (1995). https://www.mfa.gov.tr/1-95-sayili-ortaklik-konseyi-karari-gumruk-birligi-karari.tr.mfa adresinden erişilmiştir.

Additional Protocol to the Agreement establishing an Association between the European Economic Community and Turkey following the enlargement of the European Union. (2005). *Official Journal of the European Union*. https://www.mfa.gr/images/docs/kypriako/ankara_agreement_protocole.pdf adresinden erişilmiştir.

AİHM'in kararı AB'ye olan güveni sarsıyor. (2005, 19 Kasım). *Yeni Şafak*. https://www.yenisafak.com/gundem/aihmin-karari-abye-olan-guveni-sarsiyor-2717900 adresinden erişilmiştir.

Aktar, C. (2003, 19 Kasım). Turkey membership bid cannot be judged on the basis of misguided clichés. *Politico*. https://www.politico.eu/article/turkey-membership-bid-cannot-be-judged-on-the-basis-of-misguided-cliches/ adresinden erişilmiştir.

Aktar, C. (2007). Why Turkey should join the EU in 2023. *Politico*. https://www.politico.eu/article/why-turkey-should-join-the-eu-in-2023/ adresinden erişilmiştir.

Aktar, C. (2014a). Hard times for 'champion' of political Islam. *Al Jazeera*. https://www.aljazeera.com/opinions/2014/1/30/hard-times-for-champion-of-political-islam adresinden erişilmiştir.

Aktar, C. (2014b). Erdogan's megalomaniac projects. *Al Jazeera*. https://www.aljazeera.com/opinions/2014/3/25/erdogans-megalomaniac-projects adresinden erişilmiştir.

Aktar, C. (2018). Vatandaşın Vizesiz Seyahat Hakkı, Bir Türkiye Dramı I. *Birikim*. https://birikimdergisi.com/guncel/8751/vatandasin-vizesiz-seyahat-hakki-bir-turkiye-drami-i adresinden erişilmiştir.

Aktar, C. (der.) (2004). *Lettres aux Turco-sceptiques: La Turquie et l'Union européenne*. Arles: Actes Sud.

Avrupa Birliği Konseyi Kopenhag Zirvesi Sonuç Bildirgesi. (1993, 22 Haziran). https://www.ab.gov.tr/302.html adresinden erişilmiştir.

Avrupa Birliği Konseyi. (2018, 26 Haziran). Enlargement and Stabilisation and Association Process: Council Conclusions. https://www.consilium.europa.eu/media/35863/st10555-en18.pdf adresinden erişilmiştir.

Avrupa Birliği Konseyi. (2020, 9 Haziran). Taking forward the Strategic Agenda 18-month Programme of the Council (1 July 2020 - 31 December 2021). https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8086-2020-REV-1/en/pdf adresinden erişilmiştir.

Avrupa Komisyonu. (1997). Agenda 2000: For A Stronger and Wider Union. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:80958a30-795a-4152-99a5-cf86f455a211.0008.01/DOC_1&format=PDF adresinden erişilmiştir.

Avrupa Komisyonu. (2004). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Recommendation of the European Commission on Turkey's progress towards accession. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52004DC0656 adresinden erişilmiştir.

Avrupa Komisyonu. (2005). Communication From The Commission: 2005 Enlargement Strategy Paper. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0561:FIN:EN:PDF adresinden erişilmiştir.

Avrupa Komisyonu. (2018, 6 Şubat). A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf adresinden erişilmiştir.

Avrupa Komisyonu. (2022a). EU27 Trade in Goods by partner (2021, excluding intra-EU trade). https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf adresinden erişilmiştir.

Avrupa Komisyonu. (2022b). Turkey. https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/overview_turkey_en.pdf adresinden erişilmiştir.

Avrupa Parlamentosu. (2018). European Parliament resolution of 8 February 2018 on the current human rights situation in Turkey. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0040_EN.html adresinden erişilmiştir.

Balta, E. (2005, 31 Ağustos). The Ceasefire This Time. *Middle East Report Online*. https://merip.org/2005/08/the-ceasefire-this-time/ adresinden edinilmiştir.

Balyoz İddianamesi. (2010). Birinci Balyoz iddianamesi.

Balyoz İddianamesi. (2011). İkinci Balyoz iddianamesi.

Baydemir, M. (2006, 22 Şubat). AİHM'e bir tokat daha. *Millî Gazete*. https://www.milligazete.com.tr/haber/743018/aihm-e-bir-tokat-daha adresinden erişilmiştir.

Dünya Bankası. (2014, 28 Mart). *AB-Türkiye Gümrük Birliği Değerlendirmesi*. https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/turkey/tr-eu-customs-union-tr.pdf adresinden erişilmiştir.

Eldem, E. (2018, Şubat). Türkiye'de otoriter değişim: Geçmişten kopuş mu, süreklilik mi? Institut d'études avancées konuşması, Nantes.

Göle, N. (2013, 11 Haziran). The Gezi Occupation: for a democracy of public spaces. *Open Democracy*. https://www.opendemocracy.net/en/gezi-occupation-for-democracy-of-public-spaces/ adresinden erişilmiştir.

Simet, G. F., Lungu, T., Müller, C. ve Karassavoglou, A. (2015). The Impact of Turkey's Current Corruption Crisis on ITS Economy. *Procedia Economics and Finance* (19). 91-100.

TC Başbakanlık AB Genel Sekreterliği. (2007). *Türkiye'de Siyasi Reform: Uyum Paketleri ve Güncel Gelişmeler*. https://www.ab.gov.tr/files/pub/tsr.pdf adresinden erişilmiştir.

TC Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. (2020). Uluslararası Doğrudan Yatırım İstatistikleri. https://sanayi.gov.tr/istatistikler/yatirim-istatistikleri/mi0803011615 adresinden erişilmiştir.

Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında bir Ortaklık Yaratan Anlaşma (Ankara Anlaşması). (1963, 12 Eylül). https://www.mfa.gov.tr/turkiye-ile-avrupa-ekonomik-toplulugu-arasinda-bir-ortaklik-yaratan-anlasma-_ankara-anlasmasi_-12-eylul-1963-.tr.mfa adresinden erişilmiştir.

Türkiye'nin Topluluğa Katılım Talebiyle İlgili Olarak Komisyon Tarafından Verilen Görüş. (1989, 20 Aralık). https://www.mfa.gov.tr/turkiye_nin-topluluga-katilim-talebiyle-ilgili-olarak-komisyon-tarafindan-verilen-gorus-_20-aralik-1989_.tr.mfa adresinden erişilmiştir.

Zalan, E. (2015, 31 Ekim). Turkey votes again, as EU seeks help on refugees. *EU Observer*. https://euobserver.com/eu-political/130905 adresinden erişilmiştir.

10

Kalkınma Perspektifinden Önümüzdeki 10 Yıl

Atilla Yeşilada

GİRİŞ

Kitabımızın son bölümünde kalkınma penceresinden Türkiye'nin önümüzdeki on yılda izleyeceği patikayı öngörmeye çalıştık. Bu faslın temel tezi oldukça yalın: Son 10 yılda kalkınma hamlesi ivme kaybetti, hatta ülke yer yer gerilemeye başladı. Bu olgunun başlıca nedeni, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle başlayan ve bilahare Başkanlık sistemine dönüşen sistemin, Cumhurbaşkanı Erdoğan liderliğinde, demokrasinin ve serbest piyasa ekonomisinin en temel kurumlarını erozyona uğratmasıdır. Bu anlayış iktidarda kaldıkça Türkiye kalkınma yolunda ileri adım atmakta çok zorlanacaktır.

Böyle iddialı ve ilk bakışta siyasi görüş kokan bir tezi kanıtlamak, en azından ilmi anlamda ciddiye alınmasını sağlamak için iki yöntem kullandık.

İlk olarak demokrasi, kurumlar ve kalkınma arasındaki ilişkiyi daha yakından incelemek için Acemoğlu ve Üçer'in kitabın ikinci bölümünde kurduğu modelden yararlanarak Erdoğan iktidarının kalkınmayı yavaşlatıcı davranışlarını tespit ettik.

İkinci olarak ise ekonomi literatüründe kalkınmayı yavaşlatan diğer nedenleri kısaca gözden geçirdik. Türkiye'nin 21. yüzyılda kalkınma serüveni neredeyse eşsiz. 2002-2008 yılları arasında kalkınma bağlamında Cumhuriyet tarihinin Atatürk döneminden sonra en kıymetli hamlesi yapıldı. Bu hamle ivme kaybederek 2013 Gezi Direnişi'ne kadar sürdü. 2013 ile 2016 yılı Temmuz ayındaki darbe girişimi arasındaki dönemde kalkınma çabasının rejimi konsolide etme önceliğine feda edildiğini gördük. 15 Temmuz darbe girişimi sonrasında ise "tek adam" yönetiminin kalkınmanın tüm alt-bileşenlerine olumsuz yansıdığını izliyoruz.

Bu aşamada, tezimizin geçerliliğini vurgulayan birkaç kritik örnek verelim:

- 2021 yılı milli gelir verilerine göre, dünya liginde Türkiye 10 yılda 16-17'nci sıradan 21'inci sıraya düştü.
- 2015-2021 arasında kişi başı milli gelir 12.500 ABD dolarından 9.700 ABD dolarına geriledi.

- Ipsos Araştırma Türkiye CEO'su Sidar Gedik, araştırmalarında vatandaşların yüzde 81'inin ülke ekonomisinin mevcut durumunu kötü gördüğünü, "hiçbir ittifakın bu orana sahip olmadığını" söyledi. Gedik, "12 yıldır soruyoruz, gördüğümüz en kötü tablo bu" dedi ("Ipsos Türkiye CEO'su", 2022).
- 2021 Demokrasi Endeksi'nde Türkiye bir sıra yükselerek 167 ülke arasından 103'üncü oldu ("Türkiye demokraside 103'üncü", 2022). 2013 yılında sıralamada 89'uncu sırada yer almıştık.
- Uluslararası Şeffaflık Örgütü, 2021 yılı Yolsuzluk Algı Endeksi'ne göre, Türkiye son 10 yılda en çok puan kaybeden ülkeler arasında yer alarak 38 puanla 180 ülke arasında 96. sıraya düştü ("Uluslararası Şeffaflık Örgütü", 2022).

Makalenin analitik bölümlerinde, önümüzdeki 10 yılda bu tablonun nasıl değişebileceğini araştırdık. On yıllık bir tahmin ufkunu kapsayacak, *tek* bir kalkınma projeksiyonu ortaya koymak çok da mantıklı değil. Artık bir kuantum dünyasında yaşıyoruz ki, çok ufak bir olay ülkelerin kaderini öngörülemeyecek boyutta değiştiriyor. Bu yüzden üç alternatif senaryo geliştirdik. İlk senaryo, otoriter rejimin öngörülebilir gelecekte sürmesi. Ana alternatifi ise, demokrasinin temel ilke ve kurumlarının yeniden tesisini vaat eden bir rejime geçilmesi.

Global düzlemde COVID-19 pandemisi ve Rusya-Ukrayna Savaşı; Türkiye örneğinde ise Gezi, 2016 darbe girişimi, Suriye'nin geleceğinde söz sahibi olma emeli yüzünden ülkede en az dört milyon mültecinin barınmakta olması gibi vakalar (makale boyunca bunlara "şoklar" diyeceğiz) toplumu anayoldan çok uzak patikalara itebiliyor. Bu nedenle makalemize üçüncü bir senaryo daha ekledik: Türkiye'nin somut sosyal ayrışmaları ve geçmiş vakalardan yararlanarak bir dizi içsel-dışsal "şok"un kalkınmaya yansımalarını inceledik.

Bulgularımızı özetlemek gerekirse, otoriter yönetim altında geçecek 10 yıl, Türkiye'nin modern toplum olma ve zenginleşme hayallerini sona erdirir. Demokrasiye dönüş patikasında kalkınmanın birçok alt-bileşeninde önemli aşamalar kaydedilmesi yüksek olasılık. Velakin, kalkınmanın önünde ikinci bir engel teşkil eden sosyal fay hatlarının tamiri ve yapısal eksikliklerin kısa sürede çözülebileceğine dair kanıt bulamadık.

Düşük olasılıklı senaryoları incelediğimiz son bölümde, "iyi huylu" ve "kötü huylu" şok olasılıklarının az çok simetrik dağıldığını saptadık. Kürt Meselesi'nin önümüzdeki 10 yılda da çözülememesi en kötü aşağı yönlü senaryo. AB'yle yeniden üyelik müzakerelerinin açılıp mesafe kaydedilmesi ise en belirgin olumlu potansiyeli içeriyor.

Kalkınmanın Tanımı

Kalkınma, her neslin bir öncekine göre maddi ve beşeri anlamda zenginleşmesi ve bir sonraki nesle çoğalan toplumsal miras devretmesidir. Bu tanım çok kapsamlı olmasına rağmen, üzerinde ampirik araştırma yapmak için de oldukça muğlak. Bu nedenle literatür taramamızda karşımıza

çıkan sayısız örnekten, hem kolay anlaşılır hem de yukardaki cümlenin özüne sadık kalarak genişleten aşağıdaki tanımı benimsedik:

> Nobel ödüllü Hindistanlı ekonomist Amartya Sen ile sosyal adaleti merkez alan söylemiyle felsefe çalışmalarına yeni bir ivme kazandıran Martha Nussbaum bu yaklaşımın en bilinen öncülerinden. Bu iki bilim insanı kalkınma düşüncesine getirdikleri önemli katkılarından dolayı günümüzde en çok okunan ve tartışılan yazarlardandır. Aynı şekilde, temsil ettikleri insani kalkınma paradigması ve yapabilirlikler yaklaşımıyla da kalkınma sosyolojisi ve kalkınma ekonomisi alanında da kritik dönüşümlerin öncülüğünü yapmaktadırlar.
>
> Amartya Sen, kalkınmayı "tüm boyutlarıyla" bireyi özgürleştirmesi gereken bir süreç olarak tanımlar. Sen "kalkınmanın temel hedefinin insan için 'iyi' ve onurlu bir yaşamı sağlamak" olduğu tezinden yola çıkarak kalkınma sürecinde bireyin ne olabildiği ve neleri yapabildiği konusunun temel kalkınma ölçütü olması gerektiğini vurgular. Martha Nussbaum kalkınmayı sadece ekonomik göstergelerle açıklayan günümüz kalkınma kuram ve yaklaşımlarının, bireyin temel hak ve özgürlükleri veya gelişimi açısından sınırlı bir çözüm sunduğuna dikkat çekerek, Amartya Sen'in görüşleri doğrultusunda, ancak daha çok sosyal adalet kavramının belirleyiciliğinin önemini vurgulayan bir kalkınma ve insan yapabilirliği düşünürü olarak öne çıkmaktadır.
>
> Son yıllarda özellikle kabul görmeye başlayan insani kalkınma paradigmasının merkezinde bulunan "yapabilirlik" kuramı, ekonomik büyüme göstergelerine fazlaca endeksli neo-liberal kalkınma modeline karşı eleştirisini, kalkınmanın tanımlanmasında birey olarak insanın değer verdiği, çalışmak, üretken olmak, gelir sahibi olmak, eğitimli olmak, siyaset yapmak, sevgi ve saygı içinde yaşamak, özgürce düşüncelerini ifade edebilmek, seyahat edebilmek, şiddet görmeden, sağlıklı, güvenli ve onurlu bir yaşam sürebilmek gibi "yapabilirlikler"e hangi ölçüde ulaşabildiklerini temel bir insani kalkınma ölçütü olarak kabul edilmesini önermektedir (Aydınlıgil, t.y.).

Kalkınma tanımında yeni olan, vurgulanması gereken, 21. yüzyılda küresel ısınma ve çevre tahribatının kaçınılmaz eşiğe gelmesiyle eklenen "sürdürülebilirlik" kavramı oluyor. Araştırmamızda hem hâlihazırdaki performansı ölçerken, hem de geleceğe dair projeksiyonlar yaparken yukardaki tanımın içerdiği değişkenler üzerinde çalışacağız.

Demokrasi; Ekonomi, Kalkınma ve Serbest Piyasa Açısından Ne Anlama Geliyor?

Bir önceki bölümde referans seçtiğimiz kalkınma tanımında bireyin özgürlüğü öne çıkmaktadır. Özgürlük sağlamak konusunda ise en başarılı rejim türü "demokrasi" oluyor.

Bu makalede benimsenen "demokrasi" tanımı, Türkiye'de belirli aralıklarla sandığa gidip kendini yönetenleri seçmeye indirgenmiş pratikten oldukça geniş. Demokrasiyi, çoğulcu ve katılımcı yönetim tarzı yanında, yazılı olmasa da üstünde uzlaşma bulunan gelenekler (teamüller), serbest piyasa ekonomisinin etkin çalışması ve toplumun her kesiminin ekonomi ve siyasette hak ettikleri payı almasının garantörü olan kurumlar bütünü olarak tanımlıyoruz.

Kalkınma ekonomisi literatüründe 21. yüzyılda Acemoğlu ve Robinson'un (2012) kapsayıcı kurumların önemini vurgulayan modeli en sıklıkla kullanılmaktadır. Acemoğlu ve Robinson, demokrasi ve kalkınma ilişkisini inceledikleri referans çalışmada pozitif dışsallıklar yaratan kurumları ön plana çıkartırlar. Bu kurumları mülkiyet hakkı, özgürlük, emek pazarında

ayrımcılığın önlenmesi, işlevsel bir yargı, kamu hizmetlerinin etkinliği ve hem bireysel hem de kurumsal rekabetin eşit koşullarda gerçekleşmesini sağlayan ortam olarak tarif ederler. Acemoğlu (2019), takip eden çalışmalarında demokratik veya demokrasiye geçiş yapan ülkelerle otoriter rejimler arasındaki kalkınma makasını da ampirik olarak ölçmüştür. İlk grupta kişi başı GSYH artış hızı, 20 yıllık veri serisinde öteki gruba nazaran istatistiki olarak çok daha yüksektir. Üstelik ikinci bölümde Acemoğlu ve Üçer'in vurguladığı gibi, demokratik büyüme, öteki türlere nazaran daha kalitelidir.

Kısa Bir Tarihçe: AKP-Erdoğan İktidarının Kalkınma Karnesi ve Cevap Bulunması Gereken Sorular

"Kalkınmanın önündeki en önemli engel Erdoğan yönetimi" oldukça iddialı bir tezdir ve üstünde tahmin üretmeden önce kesinlikle kanıta muhtaçtır. Bu kanıtları birkaç değişik yöntemle sunuyoruz:

İlkin, dünya tarihi ve 20. yüzyıl örneklerine baktığımızda, sayısız ülkenin bir dizi nedenden dolayı kısa süren kalkınma baharı sonrasında, soluklarını kaybettiği görülmekte. Yakın komşumuz Yunanistan'ın 2011 krizi sonrası yaşadığı gerilemeyi örnek olarak sunabiliriz (Lapavitsas, 2019). Ancak Türkiye örneğinde, kalkınmanın *büyük ölçüde* rejimin niteliği ve performansına endeksli olduğuna dair çok sayıda kanıt mevcuttur. 21. yüzyılda Türkiye, kalkınma yolculuğunda aşağıda adlandırdığımız dört ayrı evreden geçti, bunları kısaca incelemek rejimin duruşu ile kalkınma arasındaki sıkı ilişkiye ışık tutacak:

2002-2008 – Hızlı kalkınma dönemi: AKP hükümetleri, genelde kendi isteğiyle, bazen de AB zoruyla demokratik prensiplere bağlı bir görünüm sergiledi. IMF ve AB üyeliği çıpaları sayesinde, ülke yakın tarihinin en hızlı büyümesini kaydetti. 1970'lerden o yana zaman zaman yüzde 100'leri aşan yüksek ve istikrarsız enflasyon ilk kez yüzde 6 civarına geriledi. Yabancı doğrudan sermaye akımları rekorlar kırarken, Toplam Girdi Verimliliği de hızla yükseldi (bu kitapta Bölüm 2 ve 3). Bu dönem, Merkel-Sarkozy ikilisinin Türkiye'nin AB üyeliğinin önünü kesmesi (bu kitapta Bölüm 9), AYM'de açılan AKP'yi kapatma davası ve Ergenekon-Balyoz darbe davaları sonucunda kapanıyor.

2008-2013 – Duraklama Dönemi: Bu ara-dönemin özelliği süregelen, fakat görünür ölçüde ivme kaybeden kalkınma hamlesidir. FETÖ'nün AKP'yi TSK'nın sürekli darbe tasarladığına ikna etmesiyle, yalnız askerler değil laikleri de kapsayan ilk cadı avı başladı. Gül'ün cumhurbaşkanı olmasıyla, AKP'de Erdoğan'a karşı duran isimler kolaylıkla tasfiye edildi. Ali Babacan-Mehmet Şimşek ikilisi ve TCMB'nin direnişine karşın, ekonomi politikaları akılcılıktan uzaklaşıp ne pahasına olursa olsun büyümeye odaklandı. Bu ikinci dönemde global likidite bolluğu ve riske bakmaksızın getiri arayan sıcak para sayesinde ekonomik performans bozulmadı. Fakat reformlar sona erdi. Türkiye artık 2002-2008 arasındaki hızlı kalkınma döneminin mirasını yiyordu.

2013-2016 – Fetret Devri: 2013 Gezi protestoları, Erdoğan'ın muhalefetin gönlünü çelme çabalarının sonu oldu. FETÖ ve Erdoğan arasında kavga bu dönemde başladı. 2014'te 17-25 Aralık rüşvet skandalı ve sosyal medyaya sızdırılan "tapeler"le Erdoğan ve Gülen arasında açık savaş başladı. 2013-2016 dönemi, Erdoğan'ın FETÖ'yü önce ikna, sonra da sistemden dışlama girişimiyle harcandı. Hukuk kurallarından çıkışın belirginleşmesi bu döneme denk gelir. Dönem, 15 Temmuz 2016'daki elim darbe girişimiyle kapandı.

2016-Günümüz – Hızlanan gerileme: Erdoğan'ın deyimiyle 15 Temmuz "Allah'ın bir lütfu"ydu. Acilen ilan edilen ve üç yıl süren OHAL sırasında hukuk tamamen askıya alındı. Vatandaşlar en ufak bir şüpheyle FETÖ'cülükten suçlanarak külliyen ekonomi ve toplumsal hayattan dışlandılar. 1.000 civarında şirkete el konulurken, basın ve bankacılık sisteminde de köklü "temizlik" gözlendi. OHAL sayesinde Erdoğan, iktidarına karşı çıkan solcular, Kürt aydınlar ve neredeyse sorun çıkartan parlamento dışı tüm muhalifleri ekarte etti.

2017 cumhurbaşkanlığı halk oylamasını çok az farkla kazanan Erdoğan, 2018'de Başkanlık Sistemi'nin ilk başkanı olarak iktidarı tümden ele aldı. 2018-2022 döneminde önce parlamento, sonra devlet, en nihayetinde de sivil toplum, hatta muhalefetin fethedilmesi çabasıyla harcandı. Bu dönemde Türkiye ekonomisi yavaştan canlılığını yitirdi. Sıcak para sermaye kaçışı eşliğinde ülkeyi terk ederken, enflasyon ve TL'nin değer kaybı hızlandı. Büyüme sık sık tökezlerken, 2021 ve 2022'ye damgasını vuracak "kural dışı müdahale ve siyasa inovasyonlarıyla" ekonomiyi büyütme çabası ilk olarak Kredi Garanti Fonu örneğinde ortaya çıktı.

Türkiye'nin Kalkınma Karnesi

Türkiye'nin AKP hükümetleri ve Erdoğan iktidarında önce parlayan, sonra da sönen yıldızının nedenlerini ortaya koyduk. Sırada 2020-2021 verileriyle Türkiye'nin kalkınma karnesini gözden geçirmek var.

Bu amaçla "Kalkınmanın Tanımı" başlığında sıraladığımız "kalkınma" kavramının öğelerini ölçen global endeksler bulup sıralamalarda Türkiye'nin yerini tespit ettik. Tezimize çok güçlü bir kanıt sunmak için, bu global endekslerin bir önceki bölümde izah ettiğimiz dört dönemdeki karşılaştırmalı kıyaslaması gerekli. Fakat veri eksikliği nedeniyle bu karşılaştırmayı gerçekleştiremedik.

Ancak 2021 sonu itibarıyla, Erdoğan Türkiyesi'nin dünyada önemi ve ekonomik ağırlığıyla kıyaslanamayacak kadar kötü bir kalkınma performansı sergilediğini ispat etmek kolay. Ülkemiz kalkınma için kıstas teşkil eden hiçbir endekste ilk 20'de yer almıyor (bkz. **Tablo 10.1**). Birçok endekste dünyanın en az gelişmiş ülkeleriyle aynı sıralamayı paylaşıyor. Bu acıklı performansın AKP iktidarı öncesi dönemden devralındığını söylemenin akla uzak olduğunu düşünüyoruz. Görüşümüz, Erdoğan iktidarının Türkiye'yi içinden çıkılması hiç de kolay olmayacak bir geri kalmışlığa mahkûm ettiği yönünde.

Tablo 10.1
Kalkınma Endekslerinde Türkiye'nin Sıralaması

Endeks türü ve düzenleyen kuruluş	Sıralama yılı	Türkiye'nin sıralamada yeri, sıralamaya dahil ülke sayısı	Yorum
Sürdürülebilir kalkınma raporu, Sürdürülebilir Kalkınma Çözümleri Ağı (SDSN)	2021	70-175	Türkiye'nin 17 hedefin gerçekleştirilmesi yönünde hızlı adımlar atması gerektiğine işaret eden raporda; yoksulluğun ve açlığın sona erdirilmesi, sağlıklı bireyler, nitelikli eğitim, temiz su ve sıhhi koşullar, sürdürülebilir şehirler, sorumlu tüketim ve üretim ve hedefler için ortaklıklar başlıklarında bir ilerleme içinde olduğu kaydedilmekte. Türkiye'nin; toplumsal cinsiyet eşitliği, insana yakışır iş ve ekonomik büyüme, sanayi, yenilikçilik ve altyapı, eşitsizliklerin azaltılması, iklim eylemi, sudaki yaşam, karasal yaşam, barış ve adalet başlıklarında 2030 hedeflerine ulaşmak için çalışmalarını hızlandırması gerektiğine vurgu yapılıyor.
Dünya Demokrasi Endeksi, Economist Intelligence Unit (EIU)	2021	103-167	Dünya ülkelerinin "tam demokrasiler", "kusurlu demokrasiler", "melez rejimler" ve "otoriter rejimler" olarak sınıflandırıldığı endekste Türkiye bu yıl da "melez rejim" kategorisinde değerlendirildi. 2020'ye göre bir basamak yükselerek 167 ülke arasında 103. sırada yer alan Türkiye'nin demokrasi endeksi ise, 10 tam puan üzerinden 4,35 olarak puanlandı. Endeks değerlendirmelerinde seçim süreçleri ve çoğulculuk, hükümetin işleyişi, siyasi katılım, demokratik siyasi kültür ve sivil özgürlükler olmak üzere beş ölçüt temel alındı.
Dünya Mutluluk Endeksi, Sürdürülebilir Kalkınma Çözümleri Ağı (SDSN)	2021	112-150	Endeksin raporunda bu sene de en üst sıraları Kuzey ülkeleri doldurdu. Türkiye'yse sekiz basamak gerileyerek 112. oldu.
Hukukun Üstünlüğü Endeksi, World Justice Project	2021	117-139	Türkiye, coğrafi bölgelere göre kategorize edilen endekste, Doğu Avrupa ve Orta Asya grubunda bulunan 13 ülke arasında Rusya'nın da gerisinde, sonuncu sırada yer aldı. World Justice Project'in 2020 endeksine göre, geçen yıl hukukun üstünlüğü konusunda 128 ülke arasından 107. olan Türkiye, 2021 endeksinde ise 139 ülke arasından 117. oldu. Türkiye, gelir grubuna göre ülke sınıflandırmalarına bakıldığında ise orta üst gelir grubundaki 40 ülke arasında 38. sırada yer aldı.
Ekonomik Özgürlükler Endeksi, Fraser Institute	2020	114-165	165 ülkenin karşılaştırıldığı endekste Türkiye 2018 yılında 6,69 puanla 100. sırada yer alırken 2019 yılında 6,54 puana gerileyerek 114. sırada yer aldı.

Tablo 10.1 (devamı)
Kalkınma Endekslerinde Türkiye'nin Sıralaması

Endeks türü ve düzenleyen kuruluş	Sıralama yılı	Türkiye'nin sıralamada yeri, sıralamaya dahil ülke sayısı	Yorum
Gelir Eşitsizliği Endeksi, World Economics	2021	109-?	Gelir eşitsizliği sıralamasında Gini endeksi temel alınarak sıralama oluşturuluyor. Avrupa ülkeleri ile fark çok açık, öyle ki Türkiye'nin gelir eşitsizliği konusunda daha iyi olduğu Ortadoğu ülkesi bile sadece bir tane; Suudi Arabistan. BAE, Yemen, Katar, İsrail, Ürdün ve Lübnan Türkiye'den daha iyi nota sahip.
PISA sınavı sıralaması, OECD	2018	41-75	Türkiye, okuduğunu anlamada 466 puan, matematikte 454 puan ve fen bilimlerinde 468 puan alarak OECD ortalamasının altında kaldı. Bir önceki sıralamada Türkiye 40. sırayı almıştı.
Çevre Performansı Endeksi (EPI), Yale Üniversitesi	2021	172-180	Çevre Performansı Endeksi'nde 180 ülke arasında Danimarka 77,9 puanla birinci sırada yer alırken arkasından sırasıyla Birleşik Krallık, Finlandiya, Malta ve İsveç geliyor. Türkiye, 2018 yılında 108. sıradayken 2020 yılında 99. sıraya yükselmişti. 2022'de ise 172. sıraya geriledi. Listenin en sonunda ise Hindistan bulunuyor. Çevresel sağlık politikası ülkelerin toplumu çevresel sağlık risklerinden ne kadar iyi koruduklarını gösteriyor. Çevresel sağlık dört başlıkta değerlendiriliyor: hava kalitesi, arındırma ve içme suyu, ağır metaller ve atık yönetimi. Türkiye hava kalitesi değerlendirmesinde 180 ülke arasında 58. sırada bulunuyor. Türkiye'nin en düşük sıralamaya sahip olduğu politika kategorisi ise Ekosistem Canlılığı. Bu kategori, ülkelerin kendi sınırları içinde doğal ekosistemleri ve tüm biyoçeşitliliği korumaya yönelik politikalarını değerlendiriyor. Türkiye ekosistem ve biyoçeşitliliği sağlama kategorisinde 180 ülke arasında 176. sırada bulunuyor. İklim Değişikliği kategorisinde ise Türkiye 166. sırada.
Yolsuzluk Algı Endeksi, Uluslararası Şeffaflık Örgütü	2021	96-180	Endekse göre 131 ülke yolsuzluğa karşı 2021 yılında neredeyse hiçbir ilerleme kaydetmedi. 27 ülke ise son 10 yılda tarihi bir puan kaybı yaşadı. Bunlardan biri de Türkiye oldu.
Dünya Basın Özgürlüğü Endeksi, Sınır Tanımayan Gazeteciler (RSF)	2022	149-180	Dünya Basın Özgürlüğü Endeksi'nde 2005 yılında 98. sırada yer alan Türkiye, Avrupa Birliği reform süreciyle çelişen bir biçimde listedeki yerini giderek kaybetmiş; haberciliğe dönük yoğun ve çeşitli baskılar nedeniyle 2010 yılında 138, 2015'te 149, 2020'de 154'üncülüğe gerilemişti. Geçen yıl, yakınındaki ülkelerdeki kötü gidiş nedeniyle listede bir sıra öne çıkan Türkiye, son bir yılda ise gazetecilere yönelik şiddete karşı yapılan kitlesel eylemler, hak aramalarda yaşanan kimi kazanımlar, "baskıda aşırıya kaçıldığı" görüşüyle bazı mahkemelerden çıkan olumlu kararlar ve gazetecilere dönük tutuklamaların azalma göstermesi sayesinde 149. oldu.

Tezimizin Nihai Özeti

- Türkiye'de kalkınma alanında sergilenen çok kötü performansta birinci sorumlu AKP hükümetleri ve Erdoğan iktidarıdır.
- Politik kararlar ve siyasi objektifler dışında Türkiye'nin kalkınma patikasından kalıcı olarak sapmasına neden olacak unsurları bulmakta zorlanıyoruz.
- Anılan dönemde, AB'nin Kıbrıs'ı bahane ederek Türkiye'nin üyelik perspektifini kapatması dışında kayda değer dışsal şok bulamıyoruz.
- Aksine Batı ülkeleri ve basın çok uzun süre Erdoğan hükümetinin demokrasi ve NATO-AB ittifakı karşıtı icraatına nerdeyse açık çek verdiler.
- Gelişmekte Olan Ülke (GOÜ) ekonomilerinin hızlı büyümesinde bir numaralı dışsal etken olan Fed-Avrupa Merkez Bankası (AMB)-Japon Merkez Bankası (BoJ) parasal genişleme (QE) politikaları ve tarihi ölçüde düşük seyreden reel faizler, ekonomiye 2002-2013 döneminde hız verip ardından hükümetin icraatları sayesinde istikrar bozucu bir borçlanma hamlesine dönüştü.
- Türkiye, 2016 darbesi dışında iç çatışma yaşamadı. Suriye operasyonları, Libya ve Irak'ta PKK terör örgütünü imha amacıyla yapılan askeri harekâtların bütçeye yükü, ekonominin ivmesini köreltici boyutta değildi.
- Doğal bir felaket yaşanmamış, dönemsel olarak enerji fiyatlarının yarattığı oynaklıklar dışında, dış ticaret haddinin aleyhimize dönmesine neden olan unsurlar tespit edilememiştir.
- Özetle, Erdoğan rejiminin politikaları dışında kalkınma hızını etkileyecek birincil değişkenler ya yoktur, ya da çok kısa sürelerle kendilerini ifade edip sonra kaybolmuşlardır.
- Sonuç olarak, Erdoğan iktidarda kaldığı sürece, Türkiye'nin Orta Gelir Tuzağı'ndan sıyrılması mümkün görünmemektedir.

SENARYO 1: ERDOĞAN REJİMİNİN SÜRMESİ VE 10 YIL SÜRECEK GERİ KALMIŞLIK DÖNEMİ

Anketlerde 2022 Temmuz başında[1] "Altılı Masa", ya da Millet İttifakı ve olası başkan adayı[2] AKP-MHP ve Erdoğan'a açık üstünlük sağlıyor. Yine de, politika analizlerinde Erdoğan'ın bir yol bulup seçimleri kazanacağı, ya da seçim hilelerine başvuracağı görüşü ağırlıkta. Bir üçüncü karşı görüş de, Millet İttifakı'nın şimdiden rehavete kapılıp halka Yeni Ekonomi Modeli'ne alternatif sunmadığı yönünde. Biz de anketler tezi desteklemese de, 10 yılda kalkınma patikasını kestirme girişimine Erdoğan ve AKP-MHP ittifakının 2023 veya daha önce yapılacak seçimleri kazanacağı senaryoyla başladık.

1 Bir sonraki bölümde cumhurbaşkanlığı ve genel seçim anketlerini detaylarıyla inceliyoruz.
2 Basında Kemal Kılıçdaroğlu'nun Millet İttifakı'nın başkan adayı olarak seçileceği görüşü hâkimdir.

Bu senaryoyu detaylandıralım: Erdoğan sağlık nedeniyle siyasetten çekilmek zorunda kalmazsa, ömür boyu iktidarda kalmayı planlıyor. Erdoğan'ın cumhurbaşkanlığı 10 yıl sürmese de yerine yine AKP'den bir aday geçecek ve rejimin temel karakteri değişmeyecektir.

MHP ise, en azından Devlet Bahçeli partinin lideri olduğu sürece bir dizi taviz ve icraatı veto hakkı karşılığında Erdoğan-AKP iktidarına dışardan destek veriyor.

Ek olarak, geçmişte sık sık şartlar gerektirdiğinde politika istikametini değiştiren Erdoğan, ekonomi bağlamında bu esnekliğini kaybetmiş görünümdedir. Geçmişte Erdoğan faiz alerjisine karşın, şartlar gerektirdiğinde sıkı para politikasına izin vermişti (Boyoğlu, 2021). Bir başka deyişle, başkanlık rejimi döneminde ekonomi, finansal istikrar ve toplumsal refah erozyonu üreten politikalar demeti seçim hazırlığı değil, rejimin temel yönetim prensibidir.

Bu patika ancak dışardan, Türkiye'nin ekonomik bekasını tehdit edecek şoklar/yaptırımlar gelmesi şartında revizyona uğrar. 2018 "Rahip Brunson krizi" bu dış baskılarla yön değiştirme güdüsünün başlıca örneğini teşkil eder (Örmeci, 2020). Ancak, zorunlu rota değişiklikleri, nedenleri bertaraf edildiği anda düzeltilecektir.

Önümüzdeki on yıl için planladıklarını net şekilde ifade eden Erdoğan'ın 26 Kasım 2021'de yaptığı konuşma, ilerleyen yıllarda izlenecek ekonomi politikalarına ışık tutucu nitelikte:

> Biz bu ekonomi politikasını öyle akşamdan sabaha düşünüp hayata geçirmedik. Tam 19 yıldır bunun planını yapıyoruz. Ekonomik problemleri tamamen tedavi etme aşamasına geçtik. Şirketlerimiz hiç endişe etmeyin daha iyi kazanacak, çalışanlarımız daha iyi kazanacak, esnafımız daha iyi kazanacak. Hiç endişemiz olmasın ("Cumhurbaşkanı Erdoğan: Bizi", 2021).

Erdoğan'ın Başkanlığı Kalkınmayı Nasıl Engelliyor?

Erdoğan iktidarda kaldıkça hâlihazırdaki politika demetinden caymayacağını ilan ettiğine göre, sırada kalkınma için kritik "siyasa" başlıklarını inceleyerek bunların verdiği zararı analiz etmek var. Sürekli vurguladığımız gibi, kalkınma çok boyutlu bir kavram. Bu yüzden halen izlenen politikaların ekonomiden başlayarak çevre korumaya kadar değişik alanlarda verdiği tahribatı sıralayalım:

Kalkınmayı yanlış tanımlamak: Erdoğan ekonomiyle ilgili tüm konuşmalarında kalkınmadan bahsederken, beşeri sermaye birikimi ve gelişimini tamamen dışlamakta, kalkınmayı fiziksel altyapı stokunun yenilenmesi ve artırılmasına endekslemektedir. AKP'nin beşeri sermaye gelişimi projesi yoktur. Sürekli altyapı yenilemesi, inşaat-konut sektörüne kayıtsız destek ve toprak rantını toplumla paylaşıp, bedel olarak toplumu İslamlaştırmaya ve itaatkârlığa zorlayan bir sosyal mühendislik projesi, kalkınma vizyonunun yerini alıyor.

Akıldışı ekonomik politikalar demeti: Hazine ve Maliye Bakanı Nureddin Nebati, ekonomik (konjonktürel) politika oryantasyonunu "heterodoks" olarak tanımlar. Alternatif olarak, ekonomik kalkınma politikası tanımı ve uygulaması sürekli değişen Yeni Ekonomi Modeli'nde

derç edilmiştir. Ekonomi pratiğinde "heterodoks" uygulamalar ancak geleneksel, yani ortodoks yöntemlerin yetersiz kaldığı ve ülkenin kendine özgü koşullarında uygulanamayacağı görüşüne varıldığı takdirde kullanılır. Örneğin, Fed ve diğer merkez bankalarının 2007-2008 döneminde devreye soktuğu QE politikaları bu "özel dönem ve koşullar" nedeniyledir ve koşullar değiştiğinde geleneksel yönteme dönüleceği bilinir.[3]

Dünyada ve Türkiye'de sayısız ampirik çalışma enflasyona karşı en etkin çarenin yüksek reel faiz olduğunu göstermektedir. Bu gerçeğe karşın, reel faizi negatife çevirip sabit sermaye yatırımlarının patlayacağı ve ekonominin arz yönlü ivmeyle büyüme hızının yükseleceği doktrininden asla vazgeçilmiyor. Sayısız başarısız tecrübeye rağmen politika faizini düşük tutmak amacıyla, sürekli döviz kuruna müdahale edilmesi, Kur Korumalı Mevduat (KKM) mekanizması, ihracatçı dövizlerinin TCMB'ye devri gibi hasarı azaltıcı yöntemlerin devreye sokulması, düşük faiz-yüksek büyüme-düşük enflasyon ilişkisi inadının akıldışı olduğunun yeterli kanıtı.

Akıldışı uygulamalar para politikası ile de sınırlı kalmaz. Ekonomiye en çok zarar veren bir diğer heterodoks politika, gıda enflasyonuyla mücadele yöntemi. Gıda enflasyonu, tedarik zincirinde oligopol kârı ve perakende zincirlerinin de pazar gücünü kullanarak fahiş kâr marjlarıyla çalışmasına bağlandı. Hâlbuki tedarik zincirleri yüksek sermaye gerektirirken, bu sermaye Türkiye'de aktif aktörlerde bulunmadığı için yüksek kâr marjı gerektiren bir yapı. Ek olarak, sayısız çalışma ve beyan (Başçı, 2021) ulusal gıda perakende zincirlerinin çok düşük kârlarla çalıştığını ortaya koyar.

Asgari ücret zamları yoluyla fakirlikle mücadele, kamu ihale kanununun yatırımlarda hız kazanmak bahanesiyle iğdiş edilmesi, Kamu Özel Ortaklığı (KÖO) modelinin Hazine ve bütçeye getirdiği ucu açık, fakat zaman içinde katlanacağı kesin yüklere rağmen inatla sürdürülmesi de toplum menfaatine aykırı politikalar demetinden sayılır.

Kadın haklarını geri alma çabası: Kadınların eğitim, üretim ve sosyal alanda eşitlik kazanması, bir milletin toplam verimliliğini artırmak için çok önemli bir unsur. Bazı düşünürlere göre, Batı ve Müslüman toplumları arasında gelişmişlik farkını en iyi açıklayan değişkenlerden biri, kadınların işgücüne katılım oranı. İstanbul Sözleşmesi'nden çıkılması ve önde gelen bir feminist sivil toplum örgütünün kapatılma girişiminin ("Kadın Cinayetlerini Durduracağız", 2022) yanında Medeni Kanun'da kadınlara tanınan en önemli güvencelerden biri olan, ortak edinilen malların paylaşımı ve nafakanın kapsamı başlıkları da inatla daraltılmak isteniyor (Torun, 2022).

Mülkiyet haklarının zayıflatılması: 2016 yılındaki elim darbe girişimi ardından, mahkeme kararı beklenmeden FETÖ'cülükle suçlananların mal varlıklarına el konulmuş, sayısız şirket TMSF'ye devredilmiştir. Mülkiyet hakkının geri dönülmez şekilde çiğnenmeye başlaması bu vakaya dayanır. Daha sonra, Yap-İşlet-Devret projesi, altyapı projeleri, kentsel dönüşüm bölgele-

3 Uzun vadeli doğal faiz oranının sıfırın altında olduğuna inanılan bir dönemde, para politikasının kontrol enstrümanı faizlerden bilanço büyüklüğü yönetimine geçilerek, efektif reel faizin eksiye dönmesi hedeflenir.

rinde mülkiyet hakkı acil kamulaştırma yoluyla erozyona uğratıldı. Mülkiyet haklarının gevşetilmesinde az konuşulan bir diğer boyut ise hükümet-mafya ilişkileridir. Bazı kaynaklara göre, Türkiye artık bir "mala çökme ekonomisi" haline dönüşmüştür (Dildar, 2021, Şardan, 2021).

Kurumsal yozlaşma sürekli derinleşmekte: Osman Kavala'ya Gezi davasından dolayı ömür boyu hapis cezası, AİHM kararına zıttır. AYM'nin bir dizi kararı alt mahkeme ve kamu tarafından uygulanmıyor (Tahincioğlu, 2022). Üst mahkemelerin kanun ve kararnamelerin Anayasa'ya uygunluk denetimi sadece şekil şartıyla sınırlandırıldı. Kurumsal yozlaşma mahkemelere de özel değil. Tüm bürokrasi; Anayasa, kanunlar ve vatandaşa hizmet veren yapısından koparılarak Erdoğan'a karşı sorumlu hale dönüştürülüyor. TCMB'nin kanunla tanınan özerkliğinin geri alınması, TÜİK'in detaylı veri açıklamasını iptali, ÖSYM ve KPSS sınavlarında soruların imtiyazlı dini-siyasi gruplara peşkeş çekilmesi başlıca örneklerdir.

Ayrımcılık: Kamuda ve ekonominin devletin söz hakkı olan her alanında kesif bir ayrımcılık yapılmaktadır. Bir anlamda, hükümetin ideal vatandaş tanımına uymayan tüm kişi ve kuruluşlar fişleme ve olumsuz sicil kaydı uygulamalarıyla ekonomik hayattan dışlanmakta, Türkiye adeta Hindistanvari bir kast, ya da eski Güney Afrika Cumhuriyeti veya İsrail benzeri bir *apartheid* toplumuna dönüştürülmektedir.

Erdoğan'lı geleceğin kalkınmaya yansımaları

Projeksiyona başlamadan önce önümüzdeki 10 yılın *global konjonktürünü* tarif etmekte fayda var. Anılan dönemde, dünyanın üç temel trendin etkisine gireceği düşünülüyor:

- Çok hızlı teknolojik değişim.
- Medeniyetler Savaşı veya İkinci Soğuk Savaş.
- Ekonomi ve insan yaşamına tahribatı sürekli yükselecek iklim değişikliği ve çevre kirliliğiyle (doğal kaynakların imhası) mücadele önlemlerinin hızlanması (Ha, 2022, Joshi, 2022).

Bu üç trend, Türkiye için birtakım diplomatik fırsatlar yaratabilir. Örneğin İkinci Soğuk Savaş, Asya ve Rusya'daki birtakım tedarik merkezlerinin Türkiye'ye kaymasına yol açarken, Azeri-Hazar Havzası, Irak Kürt Yönetimi (IKY) ve İsrail doğalgazının Türkiye üzerinden nakli gerçekçi projelerdir.

Yine de, global konjonktürün son 10 yılda görülmemiş ölçüde aleyhimize dönmesi daha akla yakın. Türkiye dış açık kırılganlığı nedeniyle; Gelişmekte Olan Ülkelerin (GOÜ) birçoğu gibi Fed-AMB'nin başlattığı finansal koşulların sıkılaşmasına hazır değil. Hâlihazırda izlediği politikalarla bu tehditle krizsiz başa çıkması da olası görülmüyor.

İklim değişikliği ve çevre tahribatı ülkemizde had safhada gözlenmekte olup, mücadelenin yönetimsel ve maliyet boyutu kamu veya özel sektörün elindeki kaynakları misliyle aşıyor. Daha

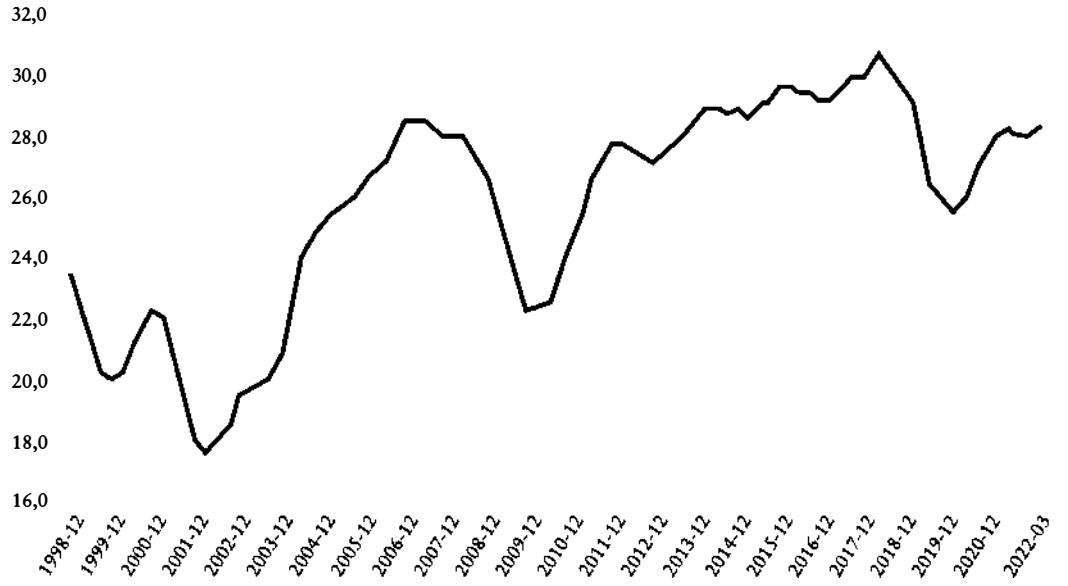
da kötüsü, Erdoğan hükümetinin çok detaylı mücadele planları varken, uygulama iradesi çok düşük olarak nitelenebilir.

Bu genel gözlemden sonra, ekonomiye dönelim. 2016'dan bu yana ekonomik büyümenin en önemli göstergesi olan Toplam Girdi Verimliliği (Bölüm 2 ve 3) sıfırlanmış, hatta bazı hesaplamalara göre eksiye düşmüştür. Sonuçta, kişi başı gelir 2015'te 12.500 ABD dolarından 2022 sonunda (projeksiyon) 9 bin ABD dolarına geriledi. Önümüzdeki on yılda küresel ekonominin çok hızlı teknolojik evrim geçireceği göz önünde bulundurulursa, buna ayak uyduramayacak bir Türkiye, belki de Düşük Gelirli Ülkeler sınıfına geri dönecektir.

Borç krizi olasılığı yükselmiştir: Yukarıda anılan global finansal koşulların sıkılaşması, her sene ortalama GSYH'nin %25'i kadar dış borcu yenilemek zorunda olan Türkiye açısından ya finansmanının daralması, ya da yükselen döviz finansman maliyetinin ekonomiye daralma olarak yansıması sonucunu getirecek.

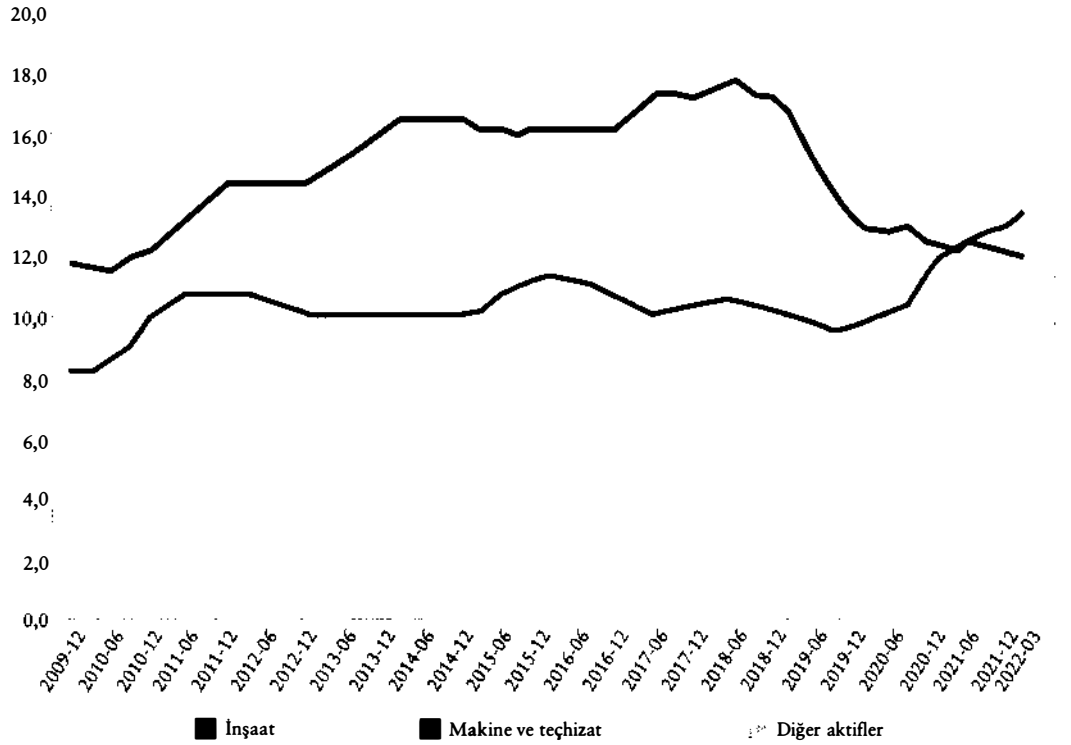
Özel sektör sabit sermaye yatırımlarında yavaşlama: Türkiye'de sürdürülebilir büyümenin en önemli belirleyici değişkeni olan emlak ve arazi dışı sabit sermaye yatırımlarının GSYH'ye oranı aşağıdaki iki grafikte görüleceği üzere gerilemiştir (**Şekil 10.1** ve **Şekil 10.2**).

Şekil 10.1
Gayrisafi Sabit Sermaye Oluşumu (GSYH'ye oran olarak 4 çeyrek toplam)



Kaynak: Turkey Data Monitor, TÜİK

Şekil 10.2
Gayrisafi Sabit Sermaye Kaleminin Dağılımı (GSYH'ye oran olarak 4 çeyrek toplam)



Kaynak: Turkey Data Monitor, TÜİK

Halbuki Sanayi 4.0, Yapay Zekâ ve "Nesnelerin İnterneti" gibi teknolojik evrimlerin nimetlerini üretime aktarmak için bu oranın hızla yükselmesi şart. Ancak serbest piyasa rejiminin terki ve mülkiyet haklarının iyice aşınması özel sektöre sabit sermaye yatırımı için cesaret verici değil.

Kurumların tamamen Erdoğan, AKP ve partiye yakın kesimlere hizmet veren yapıya bürünmesi: TCMB, BDDK, EPDK, Rekabet Kurumu ve RTÜK gibi serbest piyasanın etkin çalışması için elzem denetim kurumları, artık rejimin önceliklerini yerine getirme görevini üstlendi. Gelecek on yılda, bu kurumların misyonunun rejime yakın iş kesimleri, hatta parti üyelerine hizmet vermeye de yönlendirilmesi şaşırtıcı olmaz.

Daha iyisi icat edilinceye kadar serbest piyasa, kaynak dağılımı ve arz-talep dengesini en etkin düzenleyen sistemdir. Ancak bu sistem, dışsallıklar, doğal tekeller, oligopoller ve ölçek ekonomileri-platform ekonomileri gibi yapıların ağırlıkta olduğu ekonomilerde toplum menfaatini azamiye yükseltemez. Denetim kurumlarının temel amacı, serbest piyasanın bu eksiklerini gidermektir. Asli misyonundan koparılıp dar bir zümrenin maddi-siyasi çıkarlarını kayırmayı

önceliklendirmek, hem gelir dağılımında ölçülmesi zor bir bozulmaya neden olacak, hem de kapitalizmin dinamosu olan kâr maksimizasyonuna müdahale ederek, üretim ve yatırım iştahını azaltacaktır.

Yargıda yozlaşma zirve yapabilir: Yargının büyük ölçüde Erdoğan rejiminin siyasi öncelikleri doğrultusunda kararlar verdiği gözlense de, tamamen siyasete teslim olduğu savı doğru değil. Bahçeli'nin tepkisini çeken AYM kararları, Osman Kavala/Gezi davasında muhalefet şerhi koyan yargıç, Danıştay'ın İstanbul Sözleşmesi'nden çıkışın hukuki niteliğini sorgulaması, Erdoğan'a hakaret suçundan yargılananların en azından bir kısmının serbest bırakılması, yargıda çekirdek bir kadronun asli görevine sahip çıktığını düşündürüyor. Velakin, önümüzdeki on yılda yapılacak yeni düzenleme ve atamalarla, yargının da yukarda anılan özerk denetim kurumları gibi Erdoğan rejimi ve AKP-MHP uzantısı haline gelmesi kaçınılmaz. Bu durumda Türkiye; Rusya ve Çin örnekleri gibi adaletin hâkim parti eliyle tecelli ettiği bir topluma dönüşür. Çok kötü bir olasılık, yargının bazı AKP-MHP üyelerinin haksız kazanç sağlama girişimlerine alet olması, yani mal gaspı yoluyla rant edinimi/yeniden servet dağılımı ve mafyalaşma girişimlerine destek vermesi olur.

Diyanet ve sosyal mühendislik girişimleri: Erdoğan'ın Diyanet'i dini hizmetler veren ruhban kuruluştan, eğitim ve sosyal hayatta düzenleyici rol oynayan kilit konuma yükseltmek istediği görülmektedir (bkz. Lord, 2020). Bu projenin birincil mahsuru, Diyanet'in sadece Sünni-Hanefi inancına hitap etmesi, gayrimüslimler, deistler, Alevi, Şafi ve Caferiler gibi azınlık inanç kesimlerini dışlamasıdır. Dolayısıyla, toplumda Diyanet eliyle yürütülen sosyal mühendislik projesine tepki yıllar içinde artacaktır. Bu tepkinin mezhep çatışmasına dönüşmesi, Sünni-Hanefi olmayanların kamu hayatından dışlanması, beyin göçü ve sermaye kaçışını hızlandırması olasılığı ihmal edilemez bir kalkınma riski haline gelebilir.

Eğitim sisteminin amacından uzaklaştırılması: Eğitim sistemi yalnız Diyanet eliyle değil, zorunlu imam-hatipleştirme, anaokulundan başlayan "değerler eğitimi" ve üniversitelerin özerk yapılarına son verilmesi gibi, her aşamasını hedef alan çok yoğun bir kontrol ve tekdüzeleştirme çabasıyla mücadele ediyor. Bu baskılara Erdoğan rejimi ve parti tarafından onaylanmayanların eğitimcilikten dışlanması da eklenebilir. Bu çabaların gençlerin beceri düzeyi üzerindeki olumsuz etkisi zaten basında başlık haline gelmiştir:

- Üniversiteler Dünya ilk 500'ü sıralamalarında geriliyor (Gök, 2022).
- ÖSS'de ortalama matematik ve fen puanı düşüyor ("YKS'de vahim tablo", 2021).
- PISA sıralamasında mesafe kat edilemiyor (Korkmaz, 2019).
- İmam-hatip çıkışlılar diğer lise türlerine göre üniversiteye giriş sınavında en düşük başarı ortalamasına sahipler ("10 imam hatipliden", 2019).[4]

4 Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) Din Öğretimi Genel Müdürlüğü, dezavantajlı bölgelerdeki Anadolu imam hatip lisesi öğrencilerinin üniversiteye hazırlık sürecine destek olmayı amaçlayan "Üniversiteye Doğru Hedef 2021" projesinin kapsamını genişleterek, 2021 sınavlarında başarı oranını yükseltti. Ancak bu desteğin diğer lise türlerinden esirgenmesi gözden kaçmadı.

- Eğitim kalitesinde bozulmanın değişen teknolojik üretim yapısı ortamında verimli çalışacak işgücü üretemeyeceği kesindir. Bir başka deyişle, Türkiye'de toplam girdi verimliliğinin ilerleyen yıllarda hızlı bir gerilemeye geçmesi olasılığı korkutucu.

Beyin göçü, Erdoğan'lı geleceğin en karanlık fasıllarından biri haline gelir. 2021'de yapılan anketlerde gençlerin %75'i ülkeyi terk etme isteğindedir. Doktorlar ve bilim insanı gibi kritik görevler icra eden uzmanlar, endişe verici sayılarda yurtdışına kaçmaktadır. Kaliteli insan sıkıntısının kalkınmayı yavaşlatması kesin, geriletmesi ise ihmal edilemez bir olasılık taşır.

Sosyal gerginlik ve kamplaşma: Erdoğan'ın iktidarda kalması halinde sosyal çatışma, hatta patlamalar olası gözükmektedir. Dindar ve kindar vatandaş yetiştirme önceliği, Kürt ve Alevi ayrımcılığı politikası,[5] kaçak göçmen girişinin engellenmemesi bu yönde ciddi alarmlardır. Gerginlikte kaybedenlerin kayıt dışı ekonomiye yönelmesi, üretim miktarını düşürmesi, hatta ilk fırsatta göç ederek yukarda anılan beşeri sermaye kıtlığını had safhaya çıkarması mümkündür. 2021 yazında Ankara Altındağ olaylarında kostümlü provasını seyrettiğimiz mahalle çatışmaları, ekonomik performansın iyice bozulacağı 2022-2023 dönemi ve Erdoğan iktidarının bir dönem daha sürmesi halinde endemik hale gelebilir.

Çevre ve iklim değişikliği: AKP'nin çevre karnesi çok bozuk, iklim değişikliği ile mücadele iradesi yok. AKP ve Erdoğan iktidarı döneminde çevre kirliliği ve tahribatı tüm toplumu rencide edecek düzeye erişti. Kıyılar, orman alanları ve tarım arazilerinin ticari amaçlarla işgali AKP/Erdoğan'ın doğayı siyasi rant ve ticari kazanç sağlanacak bir metadan ibaret gördüğünün en güzel örneğidir (bkz. Ayboğa vd., 2017). Akarsular ve mini ekosistemlerin ekonomik fizibilitesi düşük hidroelektrik santrallar uğruna feda edilmesi ikinci bir örnektir. AKP'nin çevre duyarsızlığı konusunda en acı kanıt ise, 2021 yılında toplumun bağrını dağlayan orman yangınları dizisidir. Erdoğan'ın bir dönem daha iktidarda kalması halinde, Türkiye'nin doğal varlıklarının önemli bir bölümünü kaybetmesi göz ardı edilemeyecek bir olasılık.

Türkiye, küresel ısınmadan en hızlı ve en kötü etkilenecek Kuzey yarımkürenin iki havzası olan Akdeniz ve Ortadoğu'nun kesişme noktasında yer alıyor. 2018 tarihli bir araştırmaya göre, Türkiye dünyada en çok seragazı salımına sahip yirmi ülkeden biri olarak görünüyor (WWF, 2018). Bu fasıl yazılırken üretilen ve kesin olmayan tahminlere göre, iklim değişikliği ile mücadeleyi geciktirme ya da savsaklamanın bedeli, yıllık GSYH büyümesinden %2,7 civarında çalabilir (bkz. Gündoğan vd., 2017). Bu tartışılmaz gerçeklere rağmen, Ankara yıllarca direndikten sonra ancak 2021 yılında Paris Sözleşmesi'ne muhalefet şartını kaldırıp, uzmanlar tarafından fevkalade yetersiz olarak nitelendirilen bir "İklim Değişikliğiyle Mücadele Stratejisi" hazırladı. Bu strateji, pandemi nedeniyle askıya alındı. Pratikte, iklim değişikliği ile mücadelenin Erdoğan'ın öncelikleri arasında yer almadığı açıkça görülür. Bu gözlemin iki kanıtı konutlarda doğalgaz faturalarını sübvanse etmek yerine yılda 1,6 milyon ton linyit kömürü yardımı yapılması ve

5 Türkiye'nin çözülmesi en güç sosyopolitik sorunu olan Kürt Meselesi'nin kalkınma patikasına etkisi en son bölümde ayrı bir alt başlık altında değerlendirilecek.

yenilenebilir enerjinin kaydettiği büyük aşamaya rağmen –cari açığı azaltma saikiyle– çevre kirleten, kömür yakan elektrik santrallerinin kanunsuz faaliyetine göz yumulmasıdır. 2030 yılından itibaren iklim değişikliğinin geri dönülmez noktaya erişmesi beklenmektedir. Türkiye'nin uluslararası engelleme çabalarına katkı vermemesinin diplomatik ve ekonomik bedeli çok yüksek olacaktır (bkz. TÜSİAD, 2020).

SENARYO 2: MİLLET İTTİFAKI İKTİDARI VE DEMOKRASİ TALEBİNİN YÜKSELMESİ

Otoriter on yıl ve Millet İttifakı patikaları arasında tercih ve ihtimal hesabı yaparken sadece anketlerden yararlandık. Anketler hem iktidar hem de muhalefet tarafından "hayati" olarak tanımlanan sıradaki seçimler için neler söylüyor? 2021 ortalarına kadar genel seçim anketlerinde AKP-MHP üstünlüğü mutlaktır. Fakat 2022 yılı Temmuz ayı itibarıyla, AKP-MHP ortalama %37'ye gerilerken, CHP-İYİP'in (%42,5) gerisine düşmüştür. Eğer Millet İttifakı'yla birlikte hareket edip de, henüz resmen ittifaka katılmayan diğer dört parti (SP, DP, DEVA ve Gelecek Partileri) de CHP-İYİP oylarına eklenirse, anketlere göre ittifakın toplam oyu ortalama %48 civarındadır. HDP'nin sıradaki seçimde TBMM'ye girmesi istatistiki olarak nerdeyse kesindir.[6]

2022 baharında Seçim Kanunu'nda yapılan değişikliklerin ittifaklar içinde yer alan küçük partilerin milletvekili sayılarını azaltarak, AKP-MHP'ye avantaj sağlayacağı düşüncesine kanıt bulunamamıştır. Mayıs sonu itibarıyla yapılan dört simülasyonda güncel ortalama oy oranları kullanılarak, muhalefetin değişik ittifak kombinasyonlarında çıkartacağı milletvekili sayısı hesaplandı. Sonuçlar milletvekili sayısı bazında değişiklik arz etse de, her simülasyonda Millet İttifakı ya çoğunluk hükümeti, ya da HDP'nin dışardan desteği ile azınlık hükümeti kurabilmekte (Çınar ve Göksel, 2022).

Cumhurbaşkanlığı seçimine yönelik anketlerde TBMM seçimlerine nazaran belirsizlik marjı daha geniş olsa da, halen ilk sırada adı geçen CHP lideri Kemal Kılıçdaroğlu veya diğer iki adayın Erdoğan'ı ikinci turda alt edeceğine dair anketler çoğunluktadır.

Daha somut olarak, birkaç araştırma şirketinin 2021 yılının Aralık ayında yaptığı, fakat sonuçların Ocak ayında basına yansıdığı anketler de dahil, Ocak-Temmuz döneminde incelediğimiz 33 anketin 27'sinde tüm olası Millet İttifakı adayları ve özellikle önde giden aday Kılıçdaroğlu, Erdoğan'a üstünlük sağladı, ya da "Erdoğan'a asla oy vermem" diyenler öndeydi. Erdoğan 4 ankete göre kazandı. Ölçümü Mayıs-Temmuz dönemine kısıtladığımızda, cumhurbaşkanlığı seçimleri ile ilgili ikinci tur sonuçları yayımlayan 12 şirketten 11'i Kılıçdaroğlu'nun ikinci turda Erdoğan'ı yeneceğini öngördü. Sadece bir anket (ASAL) Erdoğan'a şans tanıdı.

Özetle, seçmenin sandıkta oylayacağı tek bir soru görünüyor: Birey ve ülke için ekonomik koşulları kim iyileştirebilir? Şöyle ifade edelim: Geçmişte, ekonomik sıkıntılar göğüslenebilir düzeyde olup, seçmen sandığa dini-ideolojik tercih, terör kaygısı, dış komplolara direnme içgüdüsü

6 HDP kapatılsa dahi, "hülle partisi" yoluyla seçime girmeye hazır. Ayrıca, geçmişte örneklerde görüldüğü üzere bağımsız adaylarla da oy potansiyelini milletvekilliğine yansıtabiliyor.

veya diplomaside elde edilen birtakım zaferleri onaylamak için de gidebiliyordu. Bu kez, sadece seçim kadar sürede ekonomik performansa göre oy verecek (Dağı, 2022, Akarca, 2022).

Niye böyle düşünüyoruz?

Ocak-Temmuz döneminde kamuya açıklanan istisnasız tüm anketlerde ekonominin bir yıl öncesine göre kötü gittiğini savunanlar %70 veya üstünde hesaplanmakta. %40-50 arasında bir kesim ise önümüzdeki 12 ayda koşulların daha da kötüye gideceğine inanıyor.

Üstelik ekonomik koşulların birey ve ailenin yaşamı üzerindeki etkisi son derece olumsuzdur. 2022 yılında yoksulluk üzerine yapılan çalışmalar hızla çoğalırken, bunlarda halkın %50 veya daha yüksek bir kısmının faturalarını ödemekte zorlandığı, kendisini "geçim sıkıntısı içinde" olarak tanımladığı, borçluluğun arttığı, Ramazan ve bayram sofrası kurmakta dahi güçlük çektiği görülmektedir. (Tüm çalışmaları derlemek imkânsız olduğu için iki örnekle yetineceğiz; "BM'nin Dünya Açlık", 2022, Loschky ve Reinhart, 2022).

Artık tüm çabasını karın doyurmaya harcayan seçmenin, günlük hayatına daha uzak konular olan yukarda bahsettiğimiz ikincil parametrelere göre oy vermesini beklemek insan davranışlarını göz ardı eden bir düşünce biçimi olur.

Anketlerde halen %15-17 civarında ölçülen kararsızların önemli bölümü AKP-MHP saflarından gelmekte ("Kararsızlardan Cumhur İttifakı'na", 2022, "Gezici'den son anket", 2022). Bu seçmen kitlesinin yaşam koşulları düzelirse, eski partisine döneceği tezi makuldür. Ancak seçime kadar kalan sürede bunun gerçekleşmesi olasılığı çok düşük. TCMB Bekleyişler Anketi, IMF ve Dünya Bankası 2022-2023 tahminlerinden 3Ç2022 ve seçim arasında geçecek sürede ekonomide reel GSYH artışının kabaca %3,5-4 arasında seyredeceğini öngörüyoruz, ki bu oranın ortalama seçmenin yaşam sıkıntısını hafifletmesi mümkün değildir.

Ortalaması %4 veya biraz altında kalan reel büyümenin kişi başı karşılığı (gelir dağılımında çarpıklığı bir kenara koymak kaydıyla) %2,5 civarındadır. Temel gıda ihtiyacını dahi karşılamakta zorlanan, geliri 5 yılda 12.500 ABD dolarından 9.000 ABD dolarına düşen seçmen kitlesinin bu denli cüzi bir iyileşmeye müteşekkir kalıp eski partisine oy vermesi zor.

Elimizdeki ampirik çalışmalar, reel GSYH büyüme haddi %4'ün altına düştüğünde, işsizliğin yükseldiğini göstermektedir. İşsizliğin yükselmesi her demokratik iktidar için sandıkta olumsuz sonuçlar verir.

Son olarak da, TÜİK tarafından ölçülen enflasyonla sokaktaki vatandaşın hissettiği enflasyon arasında açılan uçuruma değinmeliyiz.[7] Seçime giderken iktidarın bütçe kaynakları yeterli olsa dahi –ki yetersiz kalacak– partiye geri dönecek seçmene enflasyon üstü bir geçim standardı farkı ödemesi olası. Bu oran halkın hissettiği enflasyonun altında kaldığı sürece, geniş kitlelerde memnuniyet duygusu yaratmaz.

Bu nedenlerle artık temel senaryomuz Millet İttifakı'yla yönetilen Türkiye senaryosu. Bir kez daha hatırlatalım, Millet İttifakı tanımımız resmen ittifak yapan ve Millet İttifakı adını alan

7 Bu gözlemi ENAG verilerine dayanarak yapmadık. MetroPoll, Avrasya, Aksoy Araştırma gibi kuruluşların yaptıkları enflasyon algısı anketlerinde medyan tahmin hep TÜİK verilerinin çok üstünde seyrediyor.

CHP-İYİP ikilisi yanında onlarla ortak hareket etme iradesini gayriresmi beyan eden DP, SP, DEVA ve GP'yi de kapsar.

Millet İttifakı'nın iktidara gelmesi halinde kalkınma bağlamında ne denli faydalı olabileceği sorusuna cevap aramadan önce, İttifak hakkında son derece haklı birkaç soru işaretini aydınlatmak gerekli.

İlkin, kalıcılık veya ittifaka sadakat sorusuna cevap arayalım. Cumhur İttifakı ve ona yakın duran medyanın tüm çabalarına rağmen, altı parti gittikçe sıkılaşan bir işbirliği yönünde hareket ediyor. Liderlerin yayımladığı üç resmi deklarasyon yanında, şu kanıtları da sunabiliriz:

- Partiler yeni seçim yasasının aleyhlerinde işleyecek maddelerini bertaraf etmek için düzenli toplanıyorlar ve ortak komisyon kurdular.
- Altılı Masa bileşenlerinden DEVA partisinin "ilk 90 günde yapılacaklar" beyanı CHP ve İYİP'in beyanlarıyla örtüşüyor. Kesin kanıt teşkil etmese de, partilerin halen ortak seçim programı üzerinde çalıştığını düşünmek makul.
- Altı partinin resmen açıklamasalar da ortak cumhurbaşkanı adayında uzlaşacağı görülüyor.
- 28 Şubat zirvesi ardından demokrasiyi güçlendirmenin yanında, koalisyon için ortak müşterekleri araştıran, ekonomiyi de kapsayan daimi komisyon kuruldu, komisyonlar rapor yayımladılar.

Kafalardaki ikinci soru işareti ise Türkiye'nin 1970'ler ve 1990'larda tecrübe ettiği dar amaçlı, kutuplaştırıcı veya kendi içinde rekabet eden koalisyon deneyiminden kaynaklanıyor. Altı partili ve en az üç değişik ideolojik çizgiye mensup bir koalisyon, ahenk içinde çalışabilir mi? Bu bölümün sonunda Millet İttifakı'nın kalkınma yolunda atacağı adımları sıralarken bu gevşek koalisyon konusunu daha derinden inceleyeceğiz. Bu noktada, şu saptamanın unutulmaması gerektiği düşüncesindeyiz: Çok partili demokrasi döneminde ilk kez, seçimlerden çok önce, altı parti tek bir politika ya da bir politikaya karşıtlık üzerinde değil, prensipler üzerinde uzlaşıp çok zor şartlar altında birlikte yola çıkma iradesi beyan ettiler.[8] Bu çok özel durum, Millet İttifakı'nın iktidar performansını garanti etmez ama geçmişin koalisyon hatalarının tekrarlanma olasılığını düşürür.

Kafalardaki son ve en önemli kaygı ise Millet İttifakı'nın başkanlık sisteminden güçlü parlamenter sisteme geçiş ötesinde topluma hiçbir vizyon sunmadığıdır. Çok kullanılan deyimle "Halk ekmek istiyor, sistem değişikliği değil" eleştirisine cevap vermek zorundayız. Bu cevabı üç kısımda arıyoruz.

8 İYİP ve SP, istedikleri takdirde Cumhur İttifakı'na katılma seçenekleri de varken bunu reddettiler.

Önce, Fatih Özatay'ın "Bir şehir efsanesi" başlıklı makalesinden bir alıntı yapalım:

> Şimdi bu çerçevede çoktandır ortalıkta gezinen bir şehir efsanesine bakmanın tam zamanı: Ne deniliyor? Muhalefet (altılı masa) henüz bir ekonomi programı açıklamadı. Gerçekten öyle mi? Öyle olmadığını düşünüyorum: Kuvvetler ayrılığının önemine, demokrasiye, hak ve özgürlüklere, Merkez Bankası'nın bağımsızlığına, liyakate, ihale sistemine yapılan vurgular ve yapılacağı belirtilen düzenlemeler, tam da (yukarıda özetlediğim) enflasyonla mücadele etmek ve kişi başına gelir düzeyini yükseltmek için iktisat kuramının olmazsa olmaz dediği politikalar ile ilgili (Özatay, 2022).[9]

Diğer üç sorumuz da şöyle:

- Sistem değişikliği halkın umurunda mı?
- Demokrasi talebi var mı?
- Partilerin yayımladığı iki ortak deklarasyon ekonomi politikaları hususunda somut fikirler içeriyor mu?

İlk soruya cevap sayısız anket sonucuyla belgelenmiştir. 2021 başında seçmen başkanlık ve parlamenter sistem arasında kesin bir tercih ortaya koymadı. 2022 yılında yapılan anketlerde ise durum tamamen değişti. Anketlerin büyük çoğunluğunda, halkın parlamenter sistemi yükselen bir çoğunlukla talep ettiği görülüyor.

2021 Demokrasi Algı Endeksi araştırması kapsamında şu sonuçlara varıldı:

> Türkiye'de yeterince demokrasi olmadığını düşünenlerin oranı yüzde 53, yeterince demokrasi olduğunu düşünenlerin oranı yüzde 31, fazla demokrasi olduğuna inananların oranı ise yüzde 16 olarak ölçüldü [...]Türkiye'de yüzde 68'lik bir kesim ekonomik eşitsizliğin, yüzde 53'lük bir kesim seçimlerin adil olmaması ya da seçimlerde yolsuzluk yapılmasının ülke demokrasisini tehdit ettiğini ifade etti ("Yüzde 45 Türkiye'nin", 2021).

"Demokrasi talebi var mı?" sorusuna en somut cevap ise "Vatandaş demokrasi istiyor mu?" yazısıyla Bekir Ağırdır'dan geliyor:

> Demokrasinin literatürde çokça tanımı olsa da Denge ve Denetleme Ağı için KONDA tarafından hazırlanan "Toplumda demokrasi talebi, denge denetleme mekanizmaları algısı ve farkındalığı hakkında ölçüm" isimli rapor demokrasi için gerekli belli unsurlara odaklanarak, dokuz yıllık bir zaman aralığındaki KONDA araştırma bulgularına odaklanıyor. [...]
>
> "Sizce Anayasa'nın temel esasları, ilkeleri arasında hangisine daha çok vurgu yapılmalıdır?" sorusuna toplumun yüzde 37'si "haksızlığa karşı adalet", yüzde 33'ü "Türk, Kürt, Sünni, Alevi gibi her türden farklılıklar arasında eşitlik", yüzde 13'ü "herkesin kendini kısıtlamadan yaşayabilmesi için özgürlük" ve yüzde 17'si "her türlü bölünme ve yıkıcılığa karşı devletin bekası" yanıtlarını tercih etmiş. Adalet, eşitlik ve özgürlük vurguları (yüzde 83) devletin bekası vurgusundan oldukça önde görülüyor.

9 Ayrıca bkz. Gürses (2022).

> Yine anayasaya dair bir soruda görüştüğümüz kişilerin yüzde 57'si "Anayasal hak ve özgürlükler Terörle Mücadele Kanunu ve benzeri hiçbir özel kanunla sınırlandırılamaz" cümlesine, yüzde 76'sı da "Yargı devleti değil, bireyi korumakla yükümlüdür ve bu anayasaya konmalıdır" cümlesine "doğru" veya "kesinlikle doğru" yanıtlarını veriyor (Ağırdır, 2022).

Millet İttifakı'nın deklarasyonu "boş laf" ya da genelgeçer demokrasi isteğinin beyanı olarak algılanmamalı. 48 sayfalık ortak metinde, bu makalenin temel kuramsal çerçevesi olan tüm kurum ve kurallarıyla demokrasi paralelinde detaylı bir yol haritası çiziliyor.

Bu vesileyle makalemizin kalkınma projeksiyonlarında baz aldığı temel değişkenin bir kez daha altını çizelim: Acemoğlu-Üçer modelinde, demokratik sistem kalkınmanın yeterli değil, ama gerekli koşuludur. Aşağıda, 28 Şubat deklarasyonundan Acemoğlu-Üçer tanımıyla uyumlu ve bu bağlamda ekonomiye dolaylı olarak pozitif katkı yapacak bölümleri derledik:

Deklarasyonun birinci bölümünde yer alan anayasal devlet tanımı, kalkınma için gerekli olan kurumsal yapıyla adeta örtüşmektedir:

> Anayasal devlet; kuvvetler ayrılığına dayanan, yürütme gücünün sınırlandırıldığı, denge ve denetlemeyi teminat altına alan, yargının bağımsız olduğu, temel hak ve hürriyetlerin en geniş manada tanındığı ve kurumsal aklın günübirlik düşüncenin önüne geçtiği bir sistemdir. Bizler, anayasal devlet anlayışına aykırı, demokratik hukuk devletini temelinden zedeleyen ve egemenliği şahsileştiren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine karşı çıkıyoruz ("28 Şubat 2022", 2022).

Güçlü parlamenter sisteme dönüşün gerekçe, yöntem ve beklenen sonuçlarını tarif eden bölümlerden aşağıda sunduğumuz alıntılar, kalkınma patikasını öngörmek açısından önemlidir.

- Güçlendirilmiş Parlamenter Sistemde yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığını sağlayabilmek ve yargı organlarının hızlı, etkin ve verimli çalışıp adil kararlar verebilmesini temin edebilmek adına Hâkimler ve Savcılar Kurulu yeniden yapılandırılacak, yüksek yargı kurulları ile yüksek yargı organlarının yapıları, bağımsızlıkları ve demokratik meşruiyetleri güçlendirilecek ve yürütme organının müdahalesini engelleyecek tedbirler alınacaktır.
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi kararlarının uygulanması, hukuk devleti ve anayasanın üstünlüğü ilkesinin en önemli gereklerindendir. Bu kararların uygulanmaması ya da uygulanmasının geciktirilmesi, hukuki güvenlik bakımından ciddi bir sorundur. Bu nedenle, Anayasa Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatları ile uyumlu kararlar alınmasını ve bu mahkemeler tarafından verilen kararların derhal uygulanmasını sağlayacak düzenlemeler yapılacaktır.
- Bağımsızlık ilkesinin güçlendirilmesi için Adalet Bakanı ve Müsteşarı, Hâkimler Kurulu'nda yer almayacaktır.
- Demokratik hukuk devletinin bir gereği olarak hesap verebilirliği sağlamak amacıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi adına görev yapan Sayıştay, Anayasa'da bir yüksek mahkeme olarak düzenlenecektir. Sayıştay'ın kuruluş ve işleyişine ilişkin esaslar, anayasal güvenceye kavuşturulacaktır. Hesap verebilir ve şeffaf bir yönetim anlayışıyla Sayıştay denetiminin kapsamı, tüm kamu kurum ve kuruluşlarını içerecek şekilde genişletilecektir.

- Kız çocuklarının eğitim hakkı güvence altına alınacak ve bu hakka erişimin önündeki tüm engeller kaldırılacaktır.
- Adaletli bir çalışma hayatı için kadınların güvenceli çalışma, eşit işe eşit ücret, iş-özel yaşam dengesinin kurulmasına yönelik, uluslararası standartlar doğrultusunda, gerekli düzenlemeler yapılacaktır.
- Kamu kuruluşlarının karar alma süreçlerine ve çalışmalarına sivil toplum kuruluşlarının katılımında "açık kapı ilkesi" esas alınacak, bu kuruluşların kamu yararı statüsü ve vergi muafiyeti gibi desteklerden yararlanmasında eşit, adil ve şeffaf bir yöntem uygulanacaktır.
- Devlet, toplum sağlığının korunması ve refahının sağlanması amacıyla içme suyu kaynaklarını, tarım alanlarını, ormanları ve hayvanları korumakla; hava ve deniz kirliliği ile çölleşme başta olmak üzere diğer bölgesel iklim krizlerine karşı mücadele etmekle ve düzenli kentleşmeyi sağlamakla yükümlü kılınacaktır ("28 Şubat 2022", 2022).

Bu listeye, 24 Nisan zirvesinde alınan dört önemli ve ekonomik boyutu ağır basan vaadi de ekleyelim:

- Siyasi ahlak yasası hazırlanacak.
- Ekonomik ve Sosyal Konseye işlerlik kazandırılması ile ilgili düzenlemeler hazırlanacak.
- Merkez Bankası bağımsızlığı teminat altına alınacak.
- Uzun vadeli strateji ve planlamadan sorumlu bir kurumsal yapının oluşturulması gerçekleştirilecek ("Kritik toplantı sonrası", 2022).

Millet İttifakı iktidara gelir de, güçlü parlamenter sisteme geçmek için yeterli TBMM çoğunluğunu elde edemezse, 28 Şubat deklarasyonunun temel vaatleri gerçekleştirilebilir mi?

Büyük ölçüde evet. Tahminimiz, bu ara-dönem yapısında, Kılıçdaroğlu başkanlık yetkilerini, özellikle kanun hükmünde kararname yapma yetkisini TBMM'ye devredecek. Kabine –TBMM'de koltuk dengesi paralelinde– İttifak milletvekilleri arasından oluşturulacak ve Meral Akşener, "Kabinenin başındaki bakan" olarak fiilen başbakanlık yetkilerini üstlenecek. Kabine tarafından oluşturulan yasa tasarıları ya parti grupları eliyle, ya da Cumhurbaşkanı imzasıyla tartışılmak üzere TBMM'ye sevk edilecek. Deklarasyonda zikredilen demokrasiye geçiş icraatının büyük bölümü Anayasa değişikliği gerektirmiyor.

Millet İttifakı İktidarı Senaryosunun Kalkınmaya Yansımaları

Önce global konjonktürden başlayalım. 2022-2023 döneminde Fed-AMB parasal sıkılaştırma süreci, yeni hükümetin ekonomiyi düze çıkarmasına bir numaralı engel olarak Türkiye'nin karşısına dikiliyor. Orta vadede İkinci Soğuk Savaş'ın olumsuz etkilerini asgariye indirmek amacıyla Türkiye'nin jeopolitik düzlemde doğru konumlandırılması en önemli mesele. Tahmin ufkumuz olan 10 yıl boyunca ise işgücü ve iş dünyasının teknolojik evrime adapte olması kalkınma açısından elzem görülüyor.

İttifakın devralacağı enkazla baş etmek: Küresel konjonktür yanında, Millet İttifakı'nın bir enkaz devralacağı kesin. Seçime kadar geçecek dönemde Türkiye'nin kur krizi veya katı sermaye kontrollerinden kaçınması çok zor. Bir başka deyişle, yeni hükümet yalnız para-bütçe politikasını optimize etme göreviyle değil, finansal istikrar ve sermaye hesabı serbestisinin sağlanması için de plan oluşturmak zorunda. AKP-MHP, sıradaki seçimi beka meselesi olarak lanse ettiğine göre, kampanyada Hazine ve kamu kurumlarının tüm kaynaklarının bu yönde sarf edilmesi beklenir. Sonuçta, Millet İttifakı üç haneli TÜFE'ye karşın %13'te çakılı politika faizi; sermaye yeterlilik oranları aşınmış kamu bankacılık sistemi, Hazine mevduat hesabında sıfıra yakın bakiye ve günümüze nazaran oldukça yüksek bir kamu borcu ve taahhütleri[10]-GSYH oranı devralabilir.

Avantajlar: Bu zor ortamda, Millet İttifakı'nın birkaç önemli avantajı da var. Öncelikle, gerek enflasyon gerekse sermaye akımlarının yönü ve düzeyini belirlemede kredibilite yani inanılırlık unsurunun çok önemli rol oynadığını hatırlatalım.

Millet İttifakı'nın TCMB ve paralelinde BDDK, EPDK, SPK gibi kritik denetim kurumlarına özerklik vermesi itibar kazandırır. Özellikle, TCMB'nin başına enflasyonla mücadele konusunda deneyimli bir ismin atanması ve hükümetin para politikasına kesinlikle müdahale etmeyeceği vaadi iki sonuç doğuracak. İlkin, Berat Albayrak döneminden bu yana Türkiye'den kaçan 60 milyar ABD doları olarak hesapladığımız "sıcak paranın" bir yıl içinde geri dönmesi ihtimali yüksek. Bu durumda, güçlenen TL ve hızla yükselen TCMB rezervleri enflasyonla mücadeleyi kolaylaştıracağı gibi, (kredi notu artırım yoluyla) dış kredi akımında ferahlama da yaratır. Ek olarak, eğer Millet İttifakı sermaye hesabı kısıtlamaları devralmışsa, tehlikeli bir dolarizasyon dalgasını tetiklemeden, bunların kaldırılması kolaylaşır. Son olarak, güçlenen TL ve TCMB'nin somut ifadelerle sıkı para politikasına sahip çıkması enflasyonda katılaşan beklentileri gevşetmek anlamında önemli rol oynayacak. Sonuçta, TCMB'nin enflasyonla mücadelesi üç yıllık bir süreye yayılarak ve kademeli faiz artırımlarıyla, özel sektörün bilançosu tahrip edilmeden gerçekleşebilir.

Millet İttifakı bütçe tasarrufu vaat etse de, bunun iktidarın ilk yıllarında gerçekleşmesi oldukça zor, çünkü sosyal destek ihtiyacı çok yüksek olacak. Ek olarak, eğer 2023 seçiminden önce bir kez daha Aralık 2021 benzeri bir kur şoku gerçekleşir de TÜFE üç haneye yaklaşırsa, bütçede finansman giderlerinin yükü de tasarrufu zorlaştırır.

Bu olumsuzluklara karşın, bütçede israfın önlenmesi ve bir-iki yıl vadede tüm gereksiz kamu yatırımlarının ötelenmesi iktidara mali manevra alanı yaratır. Kılıçdaroğlu'nun vaadini tutup dövize endeksli ve bütçe transferi koşullu KÖO'ları TL'ye çevirmesi mali hareket alanını genişletir.[11]

---

10 Taahhütler arasında KKM faiz farkı bedelleri öne çıkacak.

11 Bazı uzmanların aksine, biz bu durumda KÖO işletmecilerinin eski sözleşmede ısrar edip uluslararası hakeme başvurması olasılığını çok düşük görüyoruz. Muhalefetin *odious debt* (tiksindirici borç) kavramına sığınması hakem kararlarının Türkiye lehine çıkmasında önemli rol oynayabilir. Daha önemlisi, işletmeciler tahkimde kazansa da, bir daha Türkiye'de iş yapmayacaklarının ve çok değişik nedenlerle hukuki takibata uğrayacaklarının bilincindedir.

En son olarak da, Millet İttifakı'nın makul bir ekonomik ve finansal istikrar planına itibarı ve kredi kaynaklarıyla destek vermesi için IMF'yle stand-by anlaşması yapması olasılığı Erdoğan rejimine kıyasla yüksek.

Sonuçta, yeni iktidar ilk yılını sığ ve kısa bir resesyon, hızla gerileyen enflasyon ve bütçe açığı/GSYH oranını yataya çevirmiş olarak sonlandırabilir. Eğer bütçe harcamaları içinde sosyal desteklerin payı yeterince artırılırsa ("Ağbaba: CHP İktidarında", 2022), seçmenin bu resesyondan duyacağı rahatsızlık da yönetilebilir. Bu bağlamda, tüm sosyal güvenlik harcamalarını tek kalemde toplayan ve nakit ödemeye çeviren CHP'nin Aile Sigortası programının derhal devreye alınması olasıdır.

Ekonomik performans bağlamında en büyük ve kritik bilinmeyen, "tam demokrasi" vaadinin ne zaman ve hangi icraatlar akabinde toplum ve dış sermaye çevreleri tarafından ciddiye alınacağı sorusu. Bu bağlamda, Millet İttifakı ortak bir seçim programı açıklamadan ve tepkiler ölçülmeden kesin cevap vermek zor. Fakat başta Ali Babacan olmak üzere, Millet İttifakı liderlerinden gelen açıklamalar, hükümet olunması halinde 30, 100 günlük ve bir yıllık icraat planları üzerinde çalışmaların sonlanmaya yakın olduğunu düşündürüyor.

Yargının bağımsızlaştırılması ancak zaman içinde ve kademeli olarak gerçekleştirilebilir. İlkin, HSYK'den Adalet Bakanı ve müsteşarının feragati Venedik Komisyonu önerisi olup, dış çevrelerden destek görür. Hâlihazırda yargı bağımsızlığının önündeki en önemli engel, Erdoğan ve İçişleri Bakanı Süleyman Soylu'nun sürekli olarak davalara müdahale etmesi. Eğer yeni hükümet yargıdan elini çekerse, hem ekonomik işlevsellik açısından kritik ticaret davaları, hem de kamu vicdanında tepki yaratan Gezi türü davaların neticelenmesinde kayda değer iyileşme sağlanabilir. Kamuya personel alımında mülakattan feragat, yargıda var olduğu iddia edilen aşırı-ideolojik bireylerin sayısal çoğalmasının önüne geçer. Yargı reformunda, yeni hükümetin en büyük desteği baroların Erdoğan rejimiyle köprüleri atmış olması. Sayıştay'ın tüm kamu kurumlarını denetleme yetkisinin iade edilmesi, yolsuzluklar ve israfı önleyecek en önemli tedbir olarak göze çarpıyor.

Yargı faslını bitirmeden önce Türkiye'de bürokrasinin genel yapısı hakkında birkaç gözlem Millet İttifakı'nın başarı şansı hakkında daha iyi fikir verir. İlkin, Cumhuriyet tarihi boyunca bürokrasi en az anayasa ve kanunlar kadar iktidara da hizmet eden bir görüntü verdi. İktidarın ve yönetim önceliklerinin değişmesine bürokrasi içinde büyük bir kesim kariyer çıkarlarını korumak için derhal uyum sağlar. Tüm bürokraside AKP ve tarikat yapılanması yaygın olsa da bu yapıların, Erdoğan iktidarı kaybederse, partiye sadık kalıp, yeni hükümete zorluk çıkarması geçmiş tecrübeyle uyumsuzluk taşıyan bir tezdir.[12]

Kurumsal hafıza: Türkiye 2008 yılında AB kapısına dayanmış, hızla fasılları (*Acquis*) iç mevzuata uygulayan kaliteli bir bürokrasiye sahipti. İktidarın bu yönde irade belirtmesi, yargı ve bürokraside yaraların sarılmasını hızlandıracak bir unsur olarak göz önünde bulundurulmalı.

12 CHP kanadından gelen, bürokraside AKP'den uzaklaşma eğilimine dair haberler, bu kanıyı destekliyor.

İkincisi, ideolojik yanlılıktan ayrı olarak bürokraside beşeri sermaye kalitesi çok düştü. Bu yüzden bürokrasi ekonomiye ayak bağı olmaktan kısa sürede çıkarılabilir, fakat pozitif dışsallık sağlaması uzun yıllar alacak bir çaba gerektirecek.

Öte yandan yargı ve bürokrasinin bir ölçüde dahi Erdoğan etkisinden arındırılması ve yolsuzlukla güçlü mücadele vaadi, ekonomik bağlamda iki olumlu gelişmeyi hızlandırır. Bunlardan ilki, yerli sermayenin yargıya güveninin artarak yüksek katma değerli sabit sermaye yatırımlarını hızlandırmasıdır. İkincisi ise, Türkiye'nin çok ihtiyacı olan Yabancı Doğrudan Sermaye akımlarının yeniden başlaması olur.

Eğitim sistemi: Eğitim sistemini çağın beceri gereksinime sahip bir gençlik yetiştirme hedefine yönlendirmek çok uzun zaman alacak ve müspet sonuç vereceği kesin olmayan bir serüven. İlkin, eğitimcilerin kalitesi gençleri arzulanan becerilere kavuşturma bağlamında yetersiz kalıyor. İkincisi, ne Millet İttifakı bileşenleri arasında, ne toplumda eğitim sisteminin temel işlevi üstünde görüş birliği sağlanmadı. Örneğin, %98'i Müslüman bir toplumda dini eğitimi devletin tüm gençlere sağlaması zaruri bir şart mıdır? Yoksa dini eğitim ailelere emanet edilebilir mi?

Yine de eğitim sisteminin kalkınmaya belirgin olumlu katkı vermesi olasılığı yüksek. Yukarda da arz edildiği gibi, öğretmen alımlarında siyasi mülahazaların yerini liyakatin alması çok önemli bir adım. Ek olarak, ortaöğretim ve üniversite katmanında çeşitli bahanelerle görevden alınanların iadesi eğitime kalite katar. Bu bağlamda, son yıllarda hızlanan akademisyenlerin yurtdışına göçü tersine çevrilebilir.

Çevre korunması ve iklim değişikliğiyle mücadele: Millet İttifakı'nın çevre ve doğa varlıklarını korumada Erdoğan rejimine göreceli olarak başarılı olması beklenir. Partilerin Kanal İstanbul karşıtlığı ve orman alanlarının ticaret ve maden aramaya açılmasına karşı ortak tutumları, bu bahiste sadece denetim ve izinlerin sıkılaştırılması vasıtasıyla dahi görünür sonuç verir.

Tüm GOÜ'de olduğu gibi Türkiye'de iklim değişikliği ile etkin mücadele çok yoğun kaynak gerektiriyor ("Here's why developed", 2022). Birçok ülke kaynak sorununu ESG (çevresel, sosyal ve kurumsal yönetişim) finansmanı ile aşıyor. Bu başlıkta da, Millet İttifakı iktidarında kredi notunun yükseltilmesi ve temel sermaye kaynağı olan Batı'yla ilişkilerin rasyonel bir tabana oturtulması katkı sağlar.

Kılıçdaroğlu'nun Suriyeli göçmenleri evine gönderme fikri hem emek ücretinin yükselmesi, hem de çok ciddi bir sosyal sorunu ortadan kaldıracağı için anlamlı ve yüksek oranda seçmen desteğine sahip. Fakat mülteci sorunu tek taraflı halledilemez. CHP'nin Beşşar Esad'la yeniden diplomatik temas kurması kayda değer bir adım olur, ancak Esad'ın Suriye'de muhalefete hayat ve söz hakkı tanıyacak bir barış istediği de şüphe götürür.

İÇ/DIŞ ŞOKLARLA PATİKADAN ÇIKMA SENARYOSU

Yukarda iki patikaya indirgediğimiz kalkınma projeksiyonları, olasılıkları çok düşük olan diğer iki senaryoyu kapsamaz. Kapanış bölümünde bunlara kısaca değinerek niye temel senaryolarımızı etkilemeyeceklerini açıklayalım.

İlk olasılık, cumhurbaşkanlığı ve TBMM'nin birbirine rakip ittifakların kontrolüne geçmesidir. Bu senaryo, elimizdeki anketler ve öngörülebilir eğilimler doğrultusunda %10 olarak ifade edilebilecek düşük bir olasılığa sahip. Ancak sonuçları fevkalade karamsar göründüğü için nimet-külfet dengesi bağlamında incelemeye değer. Somut olarak Erdoğan'ın başkanlık seçimini kazanması, fakat TBMM'nin Millet İttifakı çoğunluğuna geçmesi, olası değil, fakat imkânsız da değil.[13]

Bu senaryo, Başkanlık makamı ve TBMM'nin sürekli birbirini veto ettiği, tıkanmış bir siyasi geleceğin kapısını açar. Yasama ve yürütme arasındaki ihtilafların AYM'ye taşındığı, kanun yapma yetkisinin sürekli tartışıldığı bir gelecekten bahsediyoruz.

Bu ara senaryo dört-beş yıl dahi sürebilir. Çünkü parlamentonun seçim yenilemeye yetecek sandalye çoğunluğu yokken, Başkanlık makamı da Millet İttifakı iyice aşınıncaya kadar tıkanmışlık durumunun sürmesini tercih edebilir. Ekonomi ve sosyal alanda anlamlı reformların gerçekleşmesini imkânsız kılan bu senaryoda, ekonomide uzun soluklu resesyon yanında, sosyal gerginliklerin tırmanması ve yerli sermaye ve beyin göçünün hızlanması kalkınma ivmesini tersine çevirecek ağırlığa erişir.

2021 ortalarında erken seçim duyumlarının ilk kez basına yansımasından günümüze, muhalif entelektüeller arasında en sık tartışılan ikinci senaryo ise Erdoğan ve AKP-MHP ittifakının seçim sonuçlarını tanımaması veya seçimi gasp etmesidir. Örneğin, OHAL ilan edilerek seçimin bir yıl ötelenmesi ve en kötüsü de Erdoğan'ın seçimleri askıya alarak TSK ve emniyet güçleri desteğiyle tam otoriter rejime geçmesi olur.

Bu senaryonun büyük ölçüde beyinlerde bir serap olduğuna inanıyoruz. Nedenlerimizi şöyle sıralayalım:

- Erdoğan'ın yargı yoluyla seçim çalma gücü olsa, İstanbul'u AKP'li bir belediye başkanı yönetirdi. "Yerel seçimler genel seçime benzemez" itirazı da çok klişe kalıyor. AKP'nin yerel seçimleri kazanarak ulusal iktidarın yolunu açtığı unutulmamalı. Ayrıca, Erdoğan ve AKP-MHP kontrolünde İl Meclislerinin tüm engelleme çabalarına rağmen, başta Mansur Yavaş ve Ekrem İmamoğlu, CHP'li büyükşehir belediye başkanlarının hepsi anketlerde "yarın seçim olsa" kazanacak desteğe sahip.
- TSK, eski Genelkurmay Başkanı Orgeneral Hilmi Özkök döneminden bu yana sivil iradeye itaat konusunda çok titiz davrandı. Bu davranış maalesef AKP'ye sadakat olarak yorumlanıyor. Aslında, TSK'nın Anayasa ve kanunlara uyma hususunda gayretinin ifadesidir. 2016 darbe girişiminde hükümete destek verdiği göz önünde bulundurulmalıdır. Hâlbuki komuta kademesi isteseydi, darbe girişimini askeri yönetime geçmek için bahane olarak da kullanabilirdi (Medyascope, 2022).

13 Basına yansıyan görüşlerden HDP'nin eşit vatandaşlık vaadini tutma olasılığı yüksek bir Millet İttifakı adayına, örneğin Kemal Kılıçdaroğlu veya Ekrem İmamoğlu'na destek vererek ("BUPAR Araştırma Şirketi", 2022), başkanlık seçiminde aday çıkarmaktan cayması mümkün. Bu durumda, Erdoğan'ın seçilme şansı çok düşük olacaktır.

- TSK ve emniyet güçlerinin Erdoğan'ın Anayasa'ya aykırı talimatlarına uyacağı düşüncesinin davranışsal temeli de zayıftır (Halk TV, 2022). Bu iki köklü kurumun Erdoğan'ın gayrimeşru yönetimine destek vererek kurumsal anlamda nasıl bir fayda sağlayacağı anlaşılmıyor. Ne TSK, ne de polis kuvvetlerinin üst düzey yöneticileri yolsuzluğa bulaşmadıkları gibi, her iki teşkilatın tüm mensuplarının da Erdoğan'ın uyguladığı heterodoks ekonomi politikalarından büyük sıkıntı çektikleri gerçeği göz ardı ediliyor. Erdoğan'ın sağlık sorunları ve hızla yaşlandığı göz önüne alındığında, iktidarını sürdürme teşebbüsüne destek verenlerin kısa bir süre sonra cezalara çarptırılacakları gerçeği de ihmal ediliyor.
- Özetle, birkaç anekdottan yola çıkarak, TSK ve emniyet güçlerinin Erdoğan'a kayıtsız şartsız sadık olup milli iradeyi gasp girişimine destek vereceği gibi korkutucu bir sonuca varmak bilimsel yönteme uymaz.
- Öte yanda, eğer böyle bir girişim sokak çatışmalarına neden olursa, Mısır'da Sisi örneğinde, ya da Türkiye'de 1980 darbesinde olduğu gibi TSK'nın kendi adına yönetime el koyarak uzun süre demokrasiyi askıya alması uluslararası ve geçmiş tecrübeyle daha tutarlı bir senaryo. Bu durumda, Türkiye yeni bir Özal çıkarsa dahi (yani darbenin ekonomik hasarı birkaç yıl içinde telafi edilse dahi), kalkınma anlamında kayıp bir on yıla gireriz ki bunu kimse göze alamaz.

Kürt Meselesi: Yukarda incelediğimiz iki senaryoda da Kürt Meselesi'ni son bölüme bıraktık. Türkiye'nin barındırdığı üç büyük fay hattı (Sünni-Alevi, dindar-laik ve Türk-Kürt zıtlaşmaları) arasında politik ve ekonomik dokuda kalıcı yara izleri yaratacak tek mesele Türk-Kürt çatışmasıdır. Erdoğan hükümeti halen sorunu sadece asayiş yönüyle bastırmaya odaklandı. Millet İttifakı ise biraz daha akla yakın bir yöntem izleyerek, eşit vatandaşlık ve eşit hızla kalkınma (gelir dağılımı adaletsizliğini çözme) ile sorunu çözeceği düşüncesinde.

Erdoğan-Bahçeli yaklaşımının netice vermesinin imkânsız olduğunu bize 1990'ların tecrübesi öğretti. O yıllarda Kürt vatandaşların baskı ve yasadışı infazlar yoluyla sesleri kesildi. Öcalan'ın Türkiye'ye teslimi ile PKK ölüm döşeğine düştü. Maalesef, önce Irak işgali, sonra da Suriye'de iç savaş terör örgütünün hortlamasına imkân tanıdı. Bu dönemde AKP meselenin barışçıl yöntemlerle çözülmesi için önemli adımlar attı, fakat önce PKK'nın barış istememesi, ardından da Erdoğan'ın Kürt seçmeni geri kazanamayacağını idraki ile barış süreci bitti. Arkasından 2015 Hendek Savaşları ve 2016 Kobane isyanları ile 1990'lara döndük ("Torture and Inhuman", 2022).

İki toplum arasında bu denli yıpranan güvenin yeniden tesisi ve acıların telafisi çok zor. Eşit vatandaşlık bu yolda doğru ve önemli bir adım olur, ama bu kavramın içinin doldurulması İYİP'in onayına bağlı. Ek olarak, sürekli gayrinizami savaştan beslenen PKK'nın her türlü barışma girişimini sabote etmesine hazırlıklı olmak lazım. Türkiye'nin bölgedeki rakipleri ve kimi büyük güçler de barışı baltalamak için girişim yaparlar.

Sonuçta, Kürt Meselesi'nin çözümü şu koşullara bağlıdır:

- HDP'nin PKK'yla ilişkisini kesmesi.
- Irak'ta Irak Kürt Bölgesel Yönetimi (IKBY) ile sıkı işbirliği.
- Suriye'de iç savaşın bitmesi, veya PYD/YPG'yle uzlaşılarak bu yapının içindeki PKK unsurlarının tasfiyesi.
- CHP ve İYİP'li seçmenin barışçıl çözüme ikna edilmesi ("Kürt sorunu anketi", 2021).

Bu koşulların gerçekleşmesi oldukça zor, fakat Kürt Meselesi'nin sosyoekonomik boyutunda hasarın giderilmesi halinde mümkün. En azından ayrımcılığın sona ermesi ve ekonomik kalkınma meselenin yeniden geniş çaplı silahlı çatışmaya dönüşmesini engeller.

En kötü senaryoda ise şunlar yaşanabilir:

- Irak'ta milliyetçi-İran yanlısı Şiiler arası çatışmanın federal hükümetin işlevsizleşmesine uzaması.
- ABD'nin Putin'den rövanş almak için PYD/YPG vasıtasıyla Suriye'de iç savaşı uzatması.
- Eğer İran yaptırımları devam ederse, yeni hükümetin İran-Arap devletleri-İsrail arasında sürdürdüğü hassas dengeyi kaybetmesi.

Bu kötü senaryoya olasılık biçmek çok zor, çünkü önemli değişkenler hareket halinde. Bunlar İran-Batı ilişkileri ve Beyaz Saray'ın Suriye oyun planı olarak sıralanabilir.

Öte yanda, iyimser senaryo ağızları sulandıracak potansiyel taşıyor:

- Nüfusun %15'ini teşkil ettiği düşünülen Kürt kökenli vatandaşların çoğunluğunun eğitim ve beceri düzeyinde ülke ortalamasını yakalaması, Türkiye'nin beşeri sermaye stokuna büyük katkı yapar.
- Kürt vatandaşların çoğunlukta olduğu 13 ilin "catch-up" (öndekine yetişme) etkisiyle Türkiye genelinden daha hızlı büyümesi beklenir, bu durumda ortalama GSYH artışı da hızlanır.
- Kürt kültür, sanat ve edebiyatının ulusallaşması ve küreselleşmesi ek bir milli hazine yaratır.
- Türkiye ekonomik arka bahçesini İran, Irak ve Suriye'de Kürt kökenli bireylerin çoğunlukta olduğu coğrafi bölgelere genişletir.
- Bölgesel barışa azımsanmayacak katkı yapacağımız gibi, "barış temettüsü" olarak adlandırılan güvenlik harcamalarında tasarruf başta, bir dizi alanda kaynakların kalkınmaya yöneltilmesi kolaylaşır.

Karadeniz'de doğalgaz üretimi ve yeni doğalgaz boru hatları: Karadeniz'de Sakarya-I yanında Türkiye'nin münhasır ekonomi bölgesinde kalan başka yataklar da keşfedilebilir. Ege-Akdeniz'de keşif aramaları henüz sonuç vermese de, rantabl anlamda kullanılabilir doğalgaz yataklarının var olduğu düşünülmektedir.

Rusya-Ukrayna Savaşı, AB'nin Rusya doğalgazına bağımlılığını azaltma niyetini pekiştirdi. Bu halen faaliyette olan TAP üzerinden Hazar Havzası gazının da Avrupa'ya naklinin fizibilitesini yükseltti. Türkiye ayrıca IKBY ve İsrail gazını da BOTAŞ dağıtım ağı üzerinden Avrupa'ya sevk edebilir.

Karadeniz'de keşfedilen ve keşfedilmesi olasılığı bulunan gaz dışında,[14] üç proje de siyasi engellere tabidir. Rusya'nın Kafkas-Hazar gazının kendi ağı değil, Türkiye üzerinden nakline sessiz kalması beklenemez. IKBY gazı için Ankara ve Bağdat'ın uzlaşması gerekir. Ayrıca, İran da bu gaza taliptir. İsrail gazı projesi için önce iki ülke arasındaki güvenin tesisi; sonra Kıbrıs Rum Yönetimi'nin onayı veya projeye katılması gerekir.

Bu nedenle, doğalgazda bölgesel *hub* olma ihtimalini iki ana senaryo içinde değerlendirmedik. Ancak, bunlar kalkınma ivmesini hızlandırma bağlamında önemli potansiyel arz eder. Avantajları sıralayalım:

- Sanayi üretiminde önemli bir girdi olan doğalgazın küresel fiyatlara rölatif ucuzlaması, hem enflasyonu yavaşlatır, hem de ihracat pazarında, enerji-yoğun iş kollarında rekabet gücünü yükseltir.
- Hanehalkı bütçesinde ısınma-aydınlanma giderlerinin göreceli olarak gerilemesi, diğer tüketim malı ve hizmet talebini artırır.[15]
- En önemli potansiyel ise boru hattı projelerinde ortaklarımız olacak Azerbaycan, IKY ve İsrail'in doğalgaz gelirinin bir kısmını Türkiye'de *downstream* yatırımlara dönüştürerek büyümeye ikinci bir ivme katmasıdır. Bu bağlamda, Azerbaycan'ın SOCAR ve Star Rafineri yatırımları taklit edilmesi çok olası örnek vakalardır.

AB ile genişletilmiş ve yenilenmiş Gümrük Birliği anlaşması: Türkiye 2002-2008 arasında kalkınma harikaları yaratırken, AB'ye üyeler için sınav teşkil eden *acquis*'in fasıllarının iç mevzuata aktarılması önemli rol oynadı. Türkiye açısından *acquis*'in önemini bilişim teknolojileri alanından bir benzetmeyle açıklayabiliriz: Birçok alanda AB *acquis*'i benimsemek "rafta hazır duran yazılım ürünü" satın almaya benzer, ucuzdur ve çabuk sonuç getirir. Ankara Kriterleri ise özgün yazılım üretmeye benzer, daha maliyetlidir.

AB ile yenilenmiş Gümrük Birliği görüşmelerinin başlaması için Anti-Terör Yasası'nın 8. maddesinin revize edilmesi ve Osman Kavala'yla vücut bulan "siyasi tutuklular" ihtilafının

14 Bu kaynağın 2023'te kullanılır hale getirilmesinin çok zor olduğu kanaatindeyiz.

15 Boşa çıkacak gelirin sağlık, eğitim ve kültür gibi bireysel yatırım sayılan alanlara kayması ise kalkınmaya daha fazla katkı sağlayacaktır.

aşılması önkoşul. Bu iki önkoşulu gerçekleştirmek, Millet İttifakı yönetiminde çok daha kolay olacaktır. Bu potansiyeli "ihtimali düşük senaryolar" bölümünde incelememizin temel nedeni, Millet İttifakı'nın Fransa, Yunanistan ve Kıbrıs Rum Yönetimi ile kuracağı diplomatik ilişki hakkında yetersiz bilgi sahibi olmamız.

Ek olarak, AB'yle Gümrük Birliği müzakereleri başlasa, hatta bazı fasılların açılmasında uzlaşılsa dahi, kalkınmaya katkı, tahmin ufkumuzun ikinci yarısından önce gelmez. Bu nedenle bir önceki fasılda izah ettiğimiz gibi, bugüne indirgenmiş net değerin hesabı büyük belirsizlikler içeriyor.

KAYNAKÇA

10 imam hatipliden biri üniversiteye girebildi: Açıköğretimi en fazla imam hatipliler tercih etti. (2019, 7 Ağustos). *BirGün.* https://www.birgun.net/haber/10-imam-hatipliden-biri-universiteye-girebildi-acikogretimi-en-fazla-imam-hatipliler-tercih-etti-264239 adresinden erişilmiştir.

28 Şubat 2022: Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem'e dönüş deklarasyonu tam metni. (2022, 28 Şubat). *Halk TV.* https://halktv.com.tr/gundem/28-subat-2022-guclendirilmis-parlamenter-sisteme-donus-deklarasyonu-tam-metni-666256h adresinden erişilmiştir.

Acemoğlu, D. ve Robinson J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power and Prosperity.* New York: Crown Publishing Group.

Acemoğlu, D. Naidu, S., Restrepo, P. ve Robinson, J. A. (2019). Democracy Does Cause Growth. *Journal of Political Economy* (127) 1, 47-100.

Ağbaba: "CHP İktidarında Sosyal Yardımlar En Az 2 Kat Artacak". (2022, 31 Ocak). *Samsun Gazetesi.* https://www.samsungazetesi.com/agbaba-chp-iktidarinda-sosyal-yardimlar-en-az-2-kat-artacak adresinden erişilmiştir.

Ağırdır, B. (2022, 22 Mayıs). Vatandaş demokrasi istiyor mu? *T24.* https://t24.com.tr/yazarlar/bekir-agirdir/vatandas-demokrasi-istiyor-mu,35369 adresinden erişilmiştir.

Akarca, A. (2022, 7 Temmuz). Kötü ekonomiyle seçim kazanılmıyor. *Karar.* https://www.karar.com/gorusler/kotu-ekonomiyle-secim-kazanilmiyor-1673912 adresinden erişilmiştir.

Ayboğa, E., Barlow, M., Baysal, E., Güvenç, M., İlhan, A., Özbay, Ö., Rabi, A. ve Uyan-Semerci, P. (2017). *Türkiye'de ve Dünyada Su Krizi ve Su Hakkı Mücadeleleri.* İstanbul: Sivil ve Ekolojik Haklar Derneği.

Aydınlıgil, S. (t.y.) Türkiye'de Gençlik ve Kalkınma "Yapabilirliklerinin" Genişletilmesi Üzerine. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/tr/NHDR_BP_Seyhan_Aydinligil.pdf adresinden erişilmiştir.

Başçı, S. (2021, 8 Ekim). Gelir eridi, marketlerin enflasyona etkisi "sıfır". *Sözcü.* https://www.sozcu.com.tr/2021/ekonomi/gelir-eridi-marketlerin-enflasyona-etkisi-sifir-6693944/ adresinden erişilmiştir.

BM'nin Dünya Açlık Haritası'ndaki Türkiye verisi: 14,8 milyon kişi yeterli beslenemiyor. (2022, 6 Haziran). *T24.* https://t24.com.tr/haber/bm-nin-dunya-aclik-haritasi-ndaki-turkiye-verisi-14-8-milyon-kisi-yeterli-beslenemiyor,1038903 adresinden erişilmiştir.

Boyoğlu, B. (2021, 29 Kasım). "Faiz aşağı, faiz yukarı": Gerilimler, görevden almalar ve olağanüstü artışlar. *Diken.* https://www.diken.com.tr/faiz-asagi-faiz-yukari-gerilimler-gorevden-almalar-ve-olaganustu-artislar/ adresinden erişilmiştir.

BUPAR Araştırma Şirketi başkanı Erdal Akaltun, yapılan son seçim anketinin ayrıntılarını Cumhuriyet TV'de anlattı. (2022, 27 Temmuz). Cumhuriyet. https://www.cumhuriyet.com.tr/siyaset/bupar-arastirma-sirketi-baskani-erdal-akaltun-yapilan-son-secim-anketinin-ayrintilarini-cumhuriyet-tvde-anlatti-1962585 adresinden erişilmiştir.

Cumhurbaşkanı Erdoğan: Bizi ekonomi programımızdan geri döndüremeyecekler. (2021, 26 Kasım). *NTV*. https://www.ntv.com.tr/turkiye/cumhurbaskani-erdogan-chp-doneminde-gecelik-yuzde-7500-faizleri-gorduk,d-J0acoVNGkeXn7xfz0lMdw adresinden erişilmiştir.

Çınar, Y. ve Göksel, T. (2022, 29 Mart). "Teklif" Edilen ve "Mevcut" Seçim Sistemlerinin Simülasyonlarla Karşılaştırılması. TEPAV Politika Notu. https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10429 adresinden erişilmiştir.

Dağı, İ. (2022, 29 Haziran). AKP neden oy kaybediyor? *Diken*. https://www.diken.com.tr/akp-neden-oy-kaybediyor/ adresinden erişilmiştir.

Dildar, G. (2021, 3 Ağustos). Yolsuzluk, Rüşvet, Mala Çökme, Dolandırıcılık... ve Kapitalizm. *Marksist Tutum*. https://marksist.net/gulhan-dildar/yolsuzluk-rusvet-mala-cokme-dolandiricilik-ve-kapitalizm adresinden erişilmiştir.

Gezici'den son anket: Kılıçdaroğlu, Erdoğan'ın 7 puan önünde. (2022, 10 Temmuz). *Gazete Duvar*. https://www.gazeteduvar.com.tr/geziciden-son-anket-kilicdaroglu-erdoganin-7-puan-onunde-galeri-1572799 adresinden erişilmiştir.

Gök, D. (2022, 9 Ocak). Dünyanın En İyilerine Yine Uzaktan Bakıyoruz: "İlk 500'de Hiç Üniversitemiz Kalmadı". *Onedio*. https://onedio.com/haber/dunyanin-en-iyilerine-yine-uzaktan-bakiyoruz-ilk-500-de-hic-universitemiz-kalmadi-1033210 adresinden erişilmiştir.

Gündoğan, A. C., Aydın, C. İ., Voyvoda, E., Turhan, E. ve Özen, İ.C. (2017). *Ataletin Bedeli: Ortak Sosyoekonomik Patikalar Üzerinden İklim Değişikliği Hedeflerine Ulaşılamamasının Türkiye'ye Maliyeti Üzerine Bir Değerlendirme*. İstanbul: Yeryüzü Derneği.

Gürses, U. (2022, 15 Haziran). 6'lı Masa'dan ekonomide yenilikçi restorasyon. *T24*. https://t24.com.tr/yazarlar/ugur-gurses/6-li-masa-dan-ekonomide-yenilikci-restorasyon,35616 adresinden erişilmiştir.

Ha, L. (2022, 11 Temmuz). Stagflation is the Main Downside Risk for The Global Economy. *Euromonitor*. https://www.euromonitor.com/article/stagflation-is-the-main-downside-risk-for-the-global-economy adresinden erişilmiştir.

Halk TV (Yapımcı). (2022). Eski Emniyet Müdürü Hanefi Avcı: Seçimi kaybettiği gün hiçbir bürokrat Erdoğan'a uymaz... https://www.youtube.com/watch?v=jTFU08t2QPo adresinden erişilmiştir.

Here's why developed economies must bear the $100 trillion cost of the net-zero transition in emerging markets. (2022, 5 Nisan). *World Economic Forum*. https://www.weforum.org/agenda/2022/04/emerging-developed-economies-net-zero-transition/ adresinden erişilmiştir.

Ipsos Türkiye CEO'su Gedik: 12 yıldır soruyoruz, gördüğümüz en kötü tablo bu; insanların yüzde 80'i ekonomiden memnun değil, hiçbir ittifak bu orana sahip değil. (2022, 16 Şubat). *T24*. https://t24.com.tr/video/ipsos-turkiye-ceo-su-gedik-12-yildir-soruyoruz-gordugumuz-en-kotu-tablo-bu-insanlarin-yuzde-80-i-ekonomiden-memnun-degil-hicbir-ittifak-bu-orana-sahip-degil,45627 adresinden erişilmiştir.

Joshi, M. (2022, 11 Temmuz). The Ukraine war: A longer dystopian future looms large. *Observer Research Foundation*. https://www.orfonline.org/expert-speak/the-ukraine-war-a-longer-dystopian-looms-large/ adresinden erişilmiştir.

Kadın Cinayetlerini Durduracağız Platformu'na kapatma davası. (2022, 13 Nisan). *Deutsche Welle*. https://www.dw.com/tr/kad%C4%B1n-cinayetlerini-durduraca%C4%9F%C4%B1z-platformu-derne%C4%9Fine-kapatma-davas%C4%B1-a%C3%A7%C4%B1ld%C4%B1/a-61462611 adresinden erişilmiştir.

Kararsızlardan Cumhur İttifakı'na kötü haber! Anket sonuçlarında dikkat çeken tablo. (2022, 8 Nisan) *Cumhuriyet*. https://www.cumhuriyet.com.tr/galeri/kararsizlardan-cumhur-ittifakina-kotu-haber-anket-sonuclarinda-dikkat-ceken-tablo-1923819 adresinden erişilmiştir.

Korkmaz, E. (2019, 14 Mayıs). Eğitimde çok geri düştük. *Yeniçağ*. https://www.yenicaggazetesi.com.tr/mobi/yazi-arsivi-401845h.htm adresinden erişilmiştir.

Kritik toplantı sonrası 6 liderden Cumhurbaşkanı adayı açıklaması. (2022, 4 Nisan). *Sözcü*. https://www.sozcu.com.tr/2022/gundem/6-lider-3-kez-bir-arada-masada-kritik-konular-var-7095012/ adresinden erişilmiştir.

Kürt sorunu anketi: Yüzde 35,5 demokrasi, yüzde 5,5 silahlı mücadele. (2021, 19 Ağustos). *Gazete Duvar*. https://www.gazeteduvar.com.tr/kurt-sorunu-anketi-yuzde-355-demokrasi-yuzde-55-silahli-mucadele-galeri-1532283 adresinden erişilmiştir.

Lapavitsas, C. (2019). Political Economy of the Greek Crisis. *Review of Radical Political Economics*, 51(1), 31-51. https://doi.org/10.1177/0486613417730363.

Lord, C. (2020, 31 Ağustos). Devlet İçinde Diyanet. *T24*. https://t24.com.tr/yazarlar/ceren-lord/Devlet-icinde-diyanet,27853 adresinden erişilmiştir.

Loschky, J. ve Reinhart R.J. (2022, 12 Mayıs). Turks' Life Ratings, Living Standards Crash. *Gallup News*. https://news.gallup.com/poll/392606/turks-life-ratings-living-standards-crash.aspx adresinden erişilmiştir.

Medyascope (Yapımcı). (2022, 11 Temmuz). Erdoğan mı sistemi fethetti, sistem mi Erdoğan'ı? Ruşen Çakır'ın video konuşması. https://medyascope.tv/2022/07/11/erdogan-mi-sistemi-fethetti-sistem-mi-erdogani/ adresinden erişilmiştir.

Örmeci, O. (2020). Türk-Amerikan İlişkilerinde 8 Büyük Kriz. *International Journal of Economics Administrative and Social Sciences* 3 (2), 63-84. http://ijeass.gedik.edu.tr/tr/download/article-file/1469531 adresinden erişilmiştir.

Özatay. F. (2022, 6 Mayıs). Enflasyon kâbusu ücret ve maaşları eritiyor. Ne yapmalı? *Yetkin Report*. https://yetkinreport.com/2022/05/06/enflasyon-kabusu-ucret-ve-maaslari-eritiyor-ne-yapmali/ adresinden erişilmiştir.

Şardan, T. (2021, 2 Kasım). Küresel organize suçlarla mücadele raporunda Türkiye için ne deniliyor? Devletle bağlantılı suç örgütleri yoğunlukta. *T24*. https://t24.com.tr/yazarlar/tolga-sardan-buyutec/kuresel-organize-suclarla-mucadele-raporunda-turkiye-icin-ne-deniliyor-devletle-baglantili-suc-orgutleri-yogunlukta,33014 adresinden erişilmiştir.

Tahincioğlu, G. (2022, 6 Haziran). Hâkimler ve Savcılar Kurulu anayasa ve ilke kararını yok saydı, noktayı koydu: AYM kararını uygulamamak serbest! *T24*. https://www.t24.com.tr/haber/hakimler-ve-savcilar-kurulu-anayasa-ve-ilke-kararini-yok-saydi-noktayi-koydu-aym-kararini-uygulamamak-serbest,1038876 adresinden erişilmiştir.

Torture and Inhuman Treatment in Turkey: 2021 in Review. (2022, 6 Ocak). *Stockholm Center for Freedom*. https://stockholmcf.org/torture-and-inhuman-treatment-in-turkey-2021-in-review/ adresinden erişilmiştir.

Torun, T. (2022, 11 Ocak). Nafaka ve aile arabuluculuğu tehdidi. *Politikyol*. https://www.politikyol.com/nafaka-ve-aile-arabuluculugu-tehdidi/ adresinden erişilmiştir.

Türkiye demokraside 103'üncü sırada. (2022, 10 Şubat). *Deutsche Welle*. https://www.dw.com/tr/t%C3%BCrkiye-demokraside-103%C3%BCnc%C3%BC-s%C4%B1rada/a-60723873 adresinden erişilmiştir.

TÜSİAD. (2020). *Ekonomik Göstergeler Merceğinden Yeni İklim Rejimi*. https://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/10633-ekonomik-gostergeler-merceginden-yeni-i-klim-rejimi-raporu adresinden erişilmiştir.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü 2021 Yolsuzluk Algı Endeksi: Türkiye yolsuzlukla mücadelede 180 ülke arasında 96. sıraya düştü. (2022, 25 Şubat). *BBC News*. https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-60124890 adresinden erişilmiştir.

WWF. (2018). Küresel İklim Değişikliği ve Türkiye. https://www.wwf.org.tr/ne_yapiyoruz/iklim_degisikligi_ve_enerji/iklim_degisikligi/kuresel_iklim_degisikligi_ve_turkiye/ adresinden erişilmiştir.

YKS'de vahim tablo ortaya çıktı. (2021, 29 Temmuz). *Cumhuriyet*. https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/yks-de-vahim-tablo-ortaya-cikti-1856219 adresinden erişilmiştir.

Yüzde 45 Türkiye'nin demokratik olduğuna inanıyor. (2021, 5 Mayıs). *Deutsche Welle*. https://www.dw.com/tr/2021-demokrasi-alg%C4%B1-endeksi-y%C3%BCzde-45-t%C3%BCrkiyenin-demokratik-oldu%C4%9Funa-inan%C4%B1yor/a-57438415 adresinden erişilmiştir.

Dizin

II. Abdülhamid 155, 156, 283
12 Eylül 271
15 Temmuz 179, 200, 233, 282, 293, 297
2001 krizi 13, 18, 44, 58, 108, 130, 134, 171, 177, 191, 193, 196, 198, 267
2008-2009 krizi 6, 17, 18, 137, 198, 200, 201, 210, 217, 218, 231
24 Ocak kararları 7, 167-169, 175, 176

Acemoğlu, Daron 74, 108, 109, 111
açık
  ekonomi 134, 195, 203, 212
  pozisyon 170, 173, 184
açıklanmış karşılaştırmalı üstünlük 210
Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP, AK Parti) 6, 7, 11, 16-22, 24-26, 54, 151, 157, 168, 171, 174-179, 181, 182, 186, 197, 199, 217, 267, 277, 280, 296, 297, 300, 301, 305-309, 314, 315, 317, 318
Ağbal, Naci 64, 141
Amerika Birleşik Devletleri (ABD) 4, 20, 35, 63, 64, 73, 83, 114, 124, 126, 150, 161, 178-180, 184, 187, 191, 196, 197, 206-208, 217, 283, 288, 293, 304, 309, 314, 319
Anavatan Partisi (ANAP) 9, 11, 12, 168, 169
Ankara Anlaşması 271-273, 278
Arap Baharı 282
askeri rejim 5, 7, 9, 11, 15, 16
Atatürk, Mustafa Kemal 50, 56, 59, 158, 159, 161-163, 168
Avrupa Birliği (AB) 1, 35, 59, 135, 151, 175, 191, 207, 271, 273, 277, 285
Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) 271, 272
Avrupa Konseyi 272, 282, 290
Avrupa Parlamentosu 62, 272, 285

Babacan, Ali 55, 281, 296, 315
Bahçeli, Devlet 301, 306, 318
Balyoz davası 60, 281, 296
bankacılık 5, 9, 10, 14, 15, 18, 20, 26, 52, 65, 101, 106, 127, 130, 132-135, 149, 150-152, 154-159, 161-167, 169-173, 175-178, 180, 186, 187, 250, 297, 314
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) 15, 45, 46, 131, 137, 145, 160, 174, 177, 305, 314
BASEL II 177
Batı Balkanlar 273, 285
batılılaşma 283
Bayar, Celâl 159
beklenen enflasyon 126, 144
Bernanke, Ben 205
beşeri sermaye 29, 37, 40, 74, 78, 80, 81, 87, 127, 246, 254, 301, 307, 316, 319
beyin göçü 22, 288, 306, 317
boom and bust 100
borçlanma 4, 5, 7, 12, 48, 52, 110, 112, 113, 129, 130, 134, 135, 137, 140, 152, 154, 155, 165, 167, 169-173, 178, 186, 191, 193, 195-197, 200, 300
Bretton Woods 1, 166
bütçe açığı 14, 130, 132, 135, 136, 170, 178, 315
büyüme 1, 3-7, 10, 18-21, 23, 25, 26, 29-38, 41, 43-47, 49-51, 63, 65-67, 73, 77-84, 88, 89, 92-95, 100-105, 108-111, 116, 118, 119, 135, 137, 150, 151, 153, 164-166, 168, 169, 172, 175-181, 183, 185-189, 192-194, 196, 199-207, 216-218, 221, 223, 224, 228-240, 249, 255, 257, 261, 267, 288, 295-298, 300, 302, 304, 307, 309, 319, 320

cari
  açık 12, 20, 21, 29, 49, 51, 110, 119, 130, 135, 136, 161, 178, 196-199, 210
  fazla 102, 115
Cavid Bey 156
Chirac, Jacques 277, 278
COVID-19 21, 64, 202, 208, 215, 227, 229, 238, 247, 249, 261, 264, 267, 294
Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi 179, 235, 312
Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) 175, 308, 310, 315-317, 319

çalışabilir nüfus 230, 241, 243, 254, 266, 267
Çiller, Tansu 16, 170
Çin 3, 41, 42, 49, 115, 124, 140, 180, 204, 305, 306
çok partili siyasi rejim 7, 11, 23, 24, 150, 163, 310

dalgalı kur rejimi 14, 15
daralma 34, 46, 49, 51, 66, 101, 104-107, 112-115, 137, 165, 178, 185, 230-232, 237, 238, 245, 245, 304
Demirel, Süleyman 7, 8, 170
demokrasi 7, 51, 56, 57, 61, 66, 150, 193, 273, 275, 282, 293-295, 298, 300, 308, 310-313, 315, 318
Demokrat Parti 51, 163, 165
Derviş, Kemal 15, 108, 173
devlet müdahaleciliği 1, 3, 18, 24, 26, 191
dezenflasyon 108, 123, 125, 129, 134, 135, 140, 144-147

dış borçlanma 4, 5, 12, 130, 154, 167
dış ticaret 1, 2, 9, 16, 23, 26, 39, 153, 154, 157-159, 161, 165, 175, 176, 183, 200, 202, 210, 211, 218-221, 223, 300
hacmi 210
dolarizasyon 101, 108, 109, 314
döviz
krizi 31, 186, 187
kuru 9, 12, 14, 15, 21, 63, 101, 102, 106, 108, 111, 114, 115, 117, 118, 129, 132, 141, 143, 144, 164, 188, 302
durgunluk (bkz. resesyon) 13, 21, 22, 33, 47, 66, 99-102, 105, 106, 108, 110-114, 118, 232, 233, 315, 317
Dutch Disease 196
Dünya Bankası 8, 9, 15, 18, 30, 35, 38-41, 49, 50, 52, 53, 57, 93, 124, 140, 173, 286, 290, 309
Dünya Ticaret Örgütü 1, 18
düşük kaliteli büyüme 29, 31, 32, 33, 35, 43, 49, 50, 63, 65, 66
Düyun-u Umumiye 154, 155

Ecevit, Bülent 14, 134, 174
Eğitim 3-5, 18, 22, 26, 30, 32, 33, 37, 41-43, 51, 73-75, 77, 158, 209, 229, 230, 240-245, 247, 253-263, 266, 267, 280, 283, 288, 295, 298, 302, 306, 307, 313, 316, 319, 320
emek payı 76, 77
emeklilik 128, 217-219, 251, 252
enflasyon 7-9, 11, 12, 14, 15, 17, 19, 21, 22, 29, 31, 32, 49, 52, 56, 63, 65-67, 102, 103, 106-109, 111, 114-119, 123-135, 137-147, 163-165, 167-169, 178, 180, 182, 183, 188, 193, 196, 198, 202, 206, 208, 210, 216, 217, 224, 296, 297, 302, 309, 311, 314, 315, 320
hedeflemesi 52, 134
Erdoğan, Recep Tayyip 6, 19-21, 24, 55, 57, 61, 281, 283, 285, 291, 293, 296, 297, 300, 301, 303, 305-308, 315-318
Ergenekon davası 60
erken sanayisizleşme 192, 195, 204, 249
Eski Türkiye 196

faiz oranı 12, 65, 187, 302
Fed (ABD Merkez Bankası) 35, 196, 205, 206, 217, 232, 233, 300, 302, 303, 313
finans 6, 9, 12, 75, 137, 150, 176, 196, 198, 290
-al çevrim 99-107, 110-114
fiyat istikrarı 52, 128, 129, 144-146, 174

gayrisafi
sabit sermaye 45, 77, 304, 305
yurtiçi hasıla (GSYH) 99
gelir
dağılımı 11, 14, 23, 102, 119, 192-194, 203, 211-224, 306, 309, 318
eşitsizliği 49, 211, 213, 215-219, 221-224, 299
genç işsizlik 229, 259-263
Gezi Parkı protestoları 60, 179, 282
Gini katsayısı 33, 49, 214-216, 218
Gülen, Fethullah 60, 61, 297
Gümrük Birliği 1, 2, 15, 16, 60, 207, 272, 278, 280, 284-288, 291, 320, 321
Antlaşması 278, 320

Halkın Demokratik Partisi (HDP) 308, 317, 319
Helsinki zirvesi 177, 273
hizmet sektörü (hizmetler sektörü) 31, 47, 71, 77-79, 82, 83, 86, 92, 93, 111, 192, 203, 207-209

ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü) 227, 228
IMF (Uluslararası Para Fonu) 1, 2, 6, 7, 9, 14, 15, 17, 18, 22, 23, 52, 57, 108, 140, 167, 171-175, 178-180, 186, 217, 296, 309, 315
IŞİD 19, 286, 289

iç borçlanma 5, 152, 169, 170, 172, 186
ihracat 1, 2, 8-10, 15, 16, 18, 23, 32, 33, 38-41, 49, 64, 90-93, 101, 102, 109, 111, 119, 128, 156-158, 168, 196, 201, 202, 210, 224, 238, 250, 272, 302, 320
-ın karmaşıklığı endeksi (EXPY) 91, 93
İkinci Dünya Savaşı 1-3, 11, 12, 23, 51, 163, 272, 273, 283
İkiz kriz 130, 134
iklim değişikliği 299, 303, 307, 308, 316
İktisat Kongresi 158, 159
İmamoğlu, Ekrem 317
inovasyon 32, 40, 297
İnönü, İsmet 161, 162, 167
İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi (AİHM) 280, 303
inşaat
sektörü 19, 44, 46, 47, 63, 71, 75, 77, 79, 82-86, 93, 249
yatırımları 44, 71, 79
İran 3, 4, 9, 319, 320
İslam 6, 7, 11, 16, 17, 51, 60, 65, 153, 161, 271, 274, 276, 277, 281-283, 286, 297, 301
İstanbul Sözleşmesi 302, 306
istihdam 4, 11, 17-19, 22, 31, 33, 37, 47, 50, 71, 72, 74, 74, 77-80, 82, 84-88, 90, 93, 95, 97, 109, 111, 164, 168, 192-195, 203, 207-211, 223, 228-233, 235, 236, 238, 239, 247-251, 253-268

istikrar 2, 4-7, 9-12, 14-19, 23, 29, 31-34, 37, 43, 49, 52, 53, 55, 63, 66, 67, 82, 90, 100, 108, 110, 111, 125, 128, 129, 134, 144-146, 150, 162, 165, 168, 170, 174, 179, 188, 189, 193, 201, 203, 208, 211, 214-218, 221, 224, 230, 249, 252, 257, 271, 273-275, 277, 287, 288, 290, 296, 300, 301, 314, 315
İş Bankası 158, 159, 162
iş çevrimi 99
işgücü 4, 5, 11, 29, 30, 32, 33, 37, 42, 72, 73, 76, 80, 83, 86, 89, 108, 127, 192, 194, 195, 202, 209, 213, 227-233, 235-247, 249, 253-268, 302, 307, 313
piyasası 30, 227, 229-231, 233, 235-238, 240, 243-245, 247, 249, 254, 255, 261, 263, 264, 266, 267
verimliliği 72, 86, 108
-ne katılım 127, 229, 231, 232, 236, 237, 240-246, 255, 257, 259, 264, 266, 267, 302
işsizlik 14, 20, 21, 31, 50, 105, 227-232, 234-240, 243-247, 249, 251, 255, 259-267, 288
döngüleri 229
oranı 20, 31, 50, 227-232, 234-240, 243-246, 249, 259-267
ithal ikamesi yoluyla sanayileşme (İİS) 1, 2, 10, 206
ithalat 7, 9, 15, 16, 39, 49, 80, 102, 109, 119, 127, 154, 157, 161, 165, 168, 172, 196, 200-202, 238, 272
İttihat ve Terakki 156, 157, 161
İyi Parti (İYİP) 308, 310, 318, 319

Jön Türkler 283
hareketi 156
Juncker, Jean-Claude 289
Juppé, Alain 278

kaldıraçlanma (*deleveraging*) 102, 104, 108, 114
Kaldor, Nicholas 194, 195, 202, 203, 212
Kalkınma 1, 6, 13, 132, 157, 158, 161, 162, 166, 168, 181, 183-185, 188, 195, 202, 203, 206, 212, 224, 249, 254, 272, 277, 283, 290, 293-301, 303, 306, 307, 310, 312, 313, 316-321
Kambiyo 9, 12, 35, 158, 161, 172
kamu
bankası 177, 185
İhale Kurumu 25
İktisadi Teşebbüsü (KİT) 1, 8, 11-13, 25, 163, 164, 166, 168, 170, 171, 174, 175
Özel Ortaklığı (KÖO) 302, 314
Kanal İstanbul 289, 316
kapasite üstü üretim 126, 127
Karadeniz 289, 320
Kavala, Osman 303, 306, 320
kayıt dışı çalışma 252-254, 260
kent yoksulları 194
kırsal nüfus 56, 193-195
kişi başına
gayrisafi yurtiçi hasıla (kişi başına GSYH) 3-6, 10, 13, 14, 17, 18, 20, 29, 30, 32, 33, 35-38, 43-46, 48, 49, 71-81, 84, 94, 97, 99, 100, 102-104, 106-108, 110, 111-113, 115, 116, 119, 130, 132, 136, 168-171, 178, 179, 189, 228, 230, 231, 233-235, 237-239, 247, 255, 296, 304, 305, 307, 309, 314, 315, 319
gelir 3, 4, 91, 203, 204, 227, 311
konut yatırımları 79
konvertibilite 129, 154, 169, 170, 204
kredi
çevrimi 101, 106, 107, 111
ivmesi 44, 45
kur
Korumalı Mevduat (KKM) 65, 102, 107, 115, 119, 142, 143, 145, 188, 302, 314
şoku 100, 102, 105, 106, 114, 118, 119, 207, 220, 314
enflasyon sarmalı 102
Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO) 203, 272, 273, , 283, 287, 289, 290, 300
Kuznets
hipotezi 212, 218, 219, 224
Simon 212, 212, 222
küreselleşme 5, 12, 22, 23, 192, 195, 199, 203, 204, 211, 286, 319

Laeken 274, 275
Laiklik 59
Latin Amerika 3, 29, 30, 87, 134, 204-207, 227, 230
Lewis, Arthur 194

Maizières, Thomas de 289
mali disiplin 5, 6, 17, 18, 20, 178, 181, 182
maliye politikası 67, 100, 101, 109, 125, 128, 129, 132, 134, 135, 137, 145, 146, 199
Marmara Denizi 289
Marshall Planı 163
meclis 16, 169, 174-176, 282, 312, 317
Merkel, Angela 196
Merkez Bankası 7, 9, 14, 15, 19, 20, 21, 31, 35, 52, 55, 63-66, 106, 108, 113-115, 125, 127-130, 132, 134, 135, 137, 139-141, 144-146, 154, 162, 165, 168-170, 173, 174, 187-189, 196, 198-201, 205, 217, 300, 302, 311, 323
Bağımsızlığı 55, 187, 313
Millet İttifakı 300, 308-310, 312-318, 321
Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) 179, 300, 301, 306, 308, 309, 314, 314, 317
Minsky, Hyman 100, 130

NATO 203, 272, 273, 283, 287, 288, 290, 300
Nebati, Nureddin 301
neoliberal politikalar 1, 6, 22-24,192, 204
North, Douglas 34

nüfus 3, 5, 6, 11, 14, 21, 29, 33, 34, 42, 56, 80, 176, 192-195, 202, 203, 211, 213, 214, 223, 230, 241-243, 254, 260, 266, 267, 274, 275, 290, 319

OECD 38, 40-43, 76, 83, 212, 260, 261, 272, 299
olağanüstü hal 57, 61
Orbán, Viktor 277
orta gelir tuzağı 35, 249, 300
Osmanlı 26, 50, 60, 150-157, 159, 273, 282, 283
  Bankası 159
  Devleti 150, 152, 155, 156
  İmparatorluğu 50, 152, 273, 282
Otoriterleşme 6, 24, 282, 290
Öcalan, Abdullah 280, 318
ödemeler dengesi krizi 127, 132, 134, 196
Özal, Turgut 7, 9, 11, 12, 35, 114, 168, 272, 318
özel
  banka 9, 12-14, 21, 25, 26, 46, 67, 101, 114, 144, 169, 173, 175, 178-183, 185-188
  sektör 3, 7, 9, 12, 15, 17, 20-22, 24-26, 31, 33, 44, 47, 51, 67, 102, 103, 108, 111, 114, 129, 131, 135, 161, 162, 164, 165, 168, 175, 176, 178, 180, 184-186, 188, 204, 303-305, 314
  -leştirme 5, 11, 17, 24, 25, 169, 171, 174-176, 178, 180, 191, 196
Özkök, Hilmi 281, 317

Pamuk, Şevket 1, 74, 153
para
  politikası 9, 20, 21, 52, 55, 63, 67, 99, 106, 110, 128, 129, 134, 135, 137, 139, 140, 141, 143, 145, 146, 178, 188, 198, 205, 232, 279, 301, 302, 314
  -sal genişleme 5, 11, 300
PISA 42, 43, 299, 306
PKK 12, 19, 280, 281, 300, 318, 319
popülizm (popülist söylem) 150, 193-195, 283
Putin, Vladimir 319

Rahip Brunson olayı 63, 64, 184, 301
reel
  faiz 66, 102, 119, 128, 138, 139, 164, 165, 167, 177, 178, 188, 300, 302
  sektör 111-113, 138, 139, 174, 187
refah 30, 31, 33-35, 66, 127, 137, 146, 147, 175, 179, 192-195, 199, 200, 202, 203, 207, 211, 213, 223, 273, 301, 313
referandum 11, 20, 21, 25, 60, 61, 179, 235, 280, 285
resesyon (bkz. durgunluk) 13, 66, 99-102, 105, 106, 108, 110-114, 118, 232, 233, 315, 317
Robinson, James 29, 30, 34, 67, 295
Rodrik, Dani 1, 8-10, 12, 88

sabit döviz kuru 12
Sanayi
  4.0 305
  İstihdamı 71, 247, 249,
  -leşme 1, 3, 18, 26, 108, 111, 159, 192-195, 202-204, 206, 212, 213, 223, 247, 249
sanayisizleşme 192, 193, 195, 203-207, 218, 249, 250
  eşiği 203
Saracoğlu, Rüşdü 170
Sarkozy, Nicolas 60, 278, 296
Schröder, Gerhard 277
Sen, Amartya 295
Sendika 8, 9, 11, 57
sermaye
  akımları 23, 48, 101, 108-110, 116, 196, 314, 316
  hareketleri 1, 2, 4, 5, 109
  kaçışları 22, 297, 306,
  stoku 32, 37, 73, 75, 77-79, 81, 82, 84, 89, 92-97, 204, 209, 319
Shorrocks ayrıştırma yöntemi 217, 219-221
Sınır Tanımayan Gazeteciler 62, 299
siyasi istikrarsızlık 3, 5, 11, 23, 33, 53, 168
Soğuk Savaş 272-276, 303, 313
Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) 251-253, 259
sosyal mühendislik 301, 306
Suriye 19, 184, 253, 286, 288, 289, 294, 300, 316, 318, 319
  -li göçmenler 316

tarım 4-6, 8, 9, 11, 12, 14, 16, 18, 47, 71, 75-78, 82-85, 87, 88, 90, 92, 95, 97, 108, 119, 145, 156-158, 165, 185, 192, 194, 195, 202, 203, 208, 209, 212-216, 218-222, 224, 229, 231, 233-235, 243, 247, 248, 250, 251, 255, 258, 261-267, 278, 286, 307
  -sal ürün 9, 11, 12, 202
Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) 171, 172, 174, 177, 302
tasarruf 4, 9, 20, 51, 128, 151, 164-166, 171, 175, 187, 202, 290, 314, 319
Taylor prensibi 139
tek parti rejimi 50, 51
teknoloji 1, 3, 5, 19, 26, 29, 31-33, 35, 38, 40, 41, 43, 47, 51, 67, 72-74, 84, 86, 90-93, 95, 109, 111, 152, 192, 195, 209, 223, 303, 304, 305, 307, 313, 320
teşvik 9, 18, 24, 33-35, 58, 92, 139, 151, 157-159, 161, 164, 172, 173, 176, 177, 188, 195, 201, 230, 272
ticarete
  konu-olan 111, 210, 212-215, 219, 220-224
  konu-olmayan 111, 210-215, 218-224
TOKİ 25, 44, 46, 54
Toplam Faktör Verimliliği (TFV) 32-34, 37, 38, 41, 43, 72-77, 80-87, 89, 94-96, 97, 231
toplam girdi verimliliği (Bkz. toplam faktör verimliliği) 4, 31, 32, 37, 72, 74, 108, 111, 178, 202, 231, 296, 304, 307

TÜFE 65, 103, 117, 118, 126, 131, 133, 135, 138, 140, 142, 143, 185, 188, 200, 314
Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) 8, 64, 48, 55, 56, 132, 162, 165, 167, 170, 174, 184, 296, 302, 303, 305, 309, 314

ücret 5, 8, 11, 12, 14, 33, 44, 47, 76, 89, 102, 119, 168, 192, 194, 213, 214, 216, 218, 219, 242, 251-254, 302, 313, 316
  gelirleri 216, 218

verimlilik 3, 4, 5, 17, 26, 31-33, 37, 41, 66, 71-73, 75, 77, 80-89, 91-94, 108, 109, 166, 168, 194, 209, 217, 231, 267, 268

Washington Mutabakatı 2, 7, 13, 15, 22, 24
yabancı
  banka 151, 157-159, 161, 163, 165-167, 169, 176
  sermaye 4, 8, 67, 108, 151, 152, 157-159, 162, 164, 169, 175-180, 186, 193, 196
yapısal değişim 86-88, 90, 93, 108, 149
Yeni Ekonomi Modeli 300, 301
yerli banka (ulusal banka) 158, 159
yoksulluk 14, 21, 31, 33, 49, 50, 56, 156, 194, 256, 298, 309
yüksek kaliteli büyüme 32-35, 67

Ziraat Bankası 156, 157, 159, 163
Zonguldak 12

Çıkmaz Yol: Dünden Yarına Türkiye Ekonomisi, dışa açılmanın başladığı 1980'den bu yana ülke ekonomisinin bütünlüklü bir portresini çizerken aynı zamanda geleceğiyle ilgili de ipuçları veren çalışmaları bir araya getiriyor. Ekonomi okurlarının yakından tanıdığı iki ismin, Asaf Savaş Akat ile Seyfettin Gürsel'in derlediği bu kitaptaki içerik, daha önce *Turkish Economy at the Crossroads: Facing the Challenges Ahead* adlı kitapta kısmen yayımlanmıştı. Türkçe baskı için bölümler yazarlarca gözden geçirilip güncellendi, ayrıca seçkiye yeni isimler katıldı.

Derlemede Şevket Pamuk'un Türkiye'de iktisat politikaları ve kurumsal değişim; Daron Acemoğlu ile Murat Üçer'in yüksek ve düşük kaliteli ekonomik büyüme; İzak Atiyas ile Ozan Bakış'ın verimlilik, kaynak tahsisi ve yapısal dönüşüm; M. Ege Yazgan'ın Türkiye'de son finansal çevrim; Refet S. Gürkaynak, Burçin Kısacıkoğlu, Sang Seok Lee ve Alp Şimşek'in enflasyon tercihleri; Cihat Tokgöz'ün bankacılıkta siyasetin rolü; Öner Günçavdı ile Ayşe Aylin Bayar'ın gelir dağılımı ve yapısal dönüşüm; Seyfettin Gürsel ile Gökçe Uysal'ın işgücü piyasasının evrimi ve yapısal sorunları; Cengiz Aktar'ın Türkiye'nin Avrupa Birliği üyelik süreci ve Atilla Yeşilada'nın kalkınma perspektifinden ülkeyi bekleyen gelecek üzerine bölümleri yer alıyor.

Alanın önde gelen isimlerinin görüş ve analizleriyle literatüre anlamlı katkı sağlayan *Çıkmaz Yol: Dünden Yarına Türkiye Ekonomisi*, sınırları, açmazları ve fırsatlarıyla ülke ekonomisinin bugün içinde bulunduğu duruma nasıl geldiğini gözler önüne seriyor. İktisatçılar, öğrenciler ve genel ekonomi okurları için bir başvuru kitabı olma özelliği taşıyor.

DARON ACEMOĞLU ASAF SAVAŞ AKAT **CENGİZ AKTAR** İZAK ATİYAS **OZAN BAKIŞ** AYŞE AYLİN BAYAR **ÖNER GÜNÇAVDI** REFET S. GÜRKAYNAK **SEYFETTİN GÜRSEL** BURÇİN KISACIKOĞLU **SANG SEOK LEE** ŞEVKET PAMUK **ALP ŞİMŞEK** CİHAT TOKGÖZ **GÖKÇE UYSAL** MURAT ÜÇER **M. EGE YAZGAN** ATİLLA YEŞİLADA



EKONOMİ

ISBN: 978-605-399-612-5



www.bilgiyay.com

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI