



Türkiye Ekonomisinin Yapısal Sorunları ve Reform Sürekliliği

Türkiye ekonomisinin yapısal sorunları, küresel ekonomik sistemde yaşanan dönüşümlerle birlikte ele alınması gereken tarihsel bir arka plana dayanmakta; bu çerçevede iktisadi yapı, yalnızca iç dinamiklerle değil, aynı zamanda küresel dengelerdeki kırılmalarla da biçimlenmektedir.

Dr. İlyas BOZKURT

Nitekim 1990'lı yıllarda dünya dengelerinin bozulması ve tek kutuplu düzene doğru geçiş sürecinin hız kazanması, Türkiye'nin küresel sisteme entegrasyon yönünde çeşitli adımlar atma ihtiyacını belirginleştirmiştir. Bu sürecin başlangıç noktası olarak 24 Ocak 1980 kararları öne çıkmakta; söz konusu tarihten önce Türkiye ekonomisi, korumacı reflekslerin ve devlet himayesinin baskın olduğu, kendine özgü hibrit bir ekonomik model üzerinden şekillenmekteydi. Hasılı, bu dönemde piyasa mekanizması sınırlı bir çerçevede çalışmakta, kamusal yeniden yapılanma ve kurumsal dönüşüm ihtiyacı ise ertelenmiş bir başlık olarak birikmekteydi.

24 Ocak 1980 sonrasında Türkiye, dünyaya entegre olma ve serbest piyasa ekonomisine geçme yönünde stratejik bir tercih ortaya koymuş; finansal serbestleşme ve liberalleşme süreci, iktisat politikası gündeminin merkezine yerleşmiştir. Ancak

bu geçiş safhasında gerekli yapısal alt-yapı yeterince oluşturulmamış; yapısal reformlar tam anlamıyla hayata geçirilmeden dönüşüm başlatılmıştır. Bu durum, makroekonomik dengeler üzerinde kalıcı kırılmalıklar üretmiş; ekonomik sistemin istikrar kapasitesi zayıflamıştır.

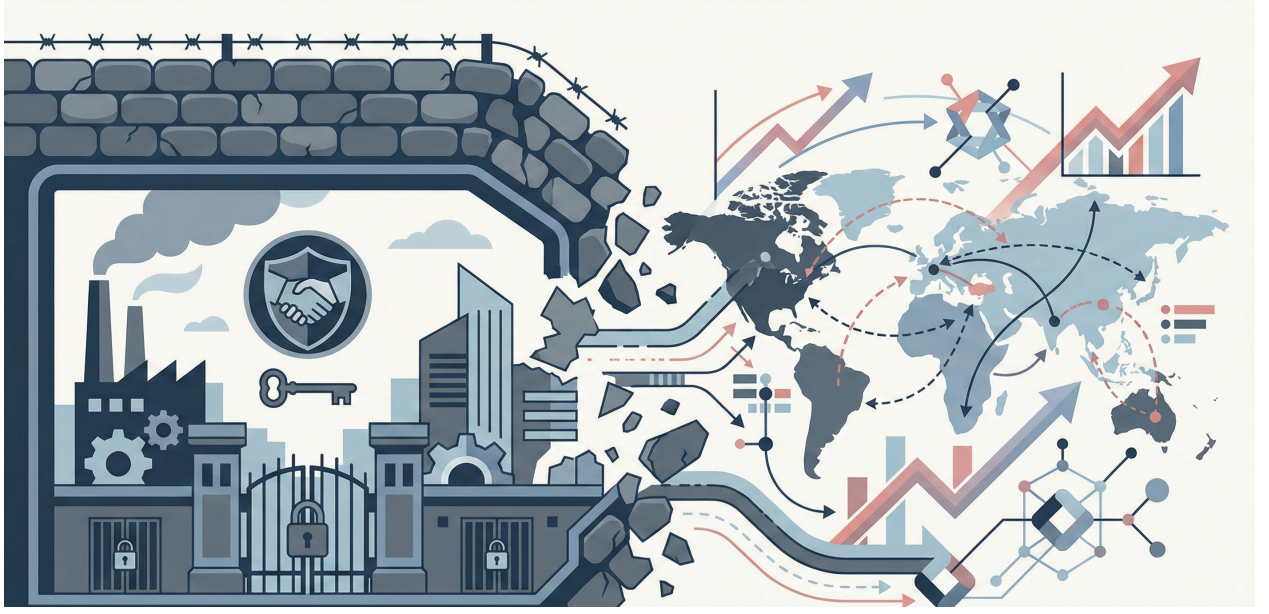
Netice itibarıyla Türkiye, söz konusu tarihten itibaren kesintisiz biçimde bir reform süreci içinde kalmış, ancak reformların sürekliliği ve güvence mekanizmaları sağlanamadığı ölçüde maliyetler artmıştır.

Bu dönemsel silsile içinde 1983–1989 yılları arasında Turgut Özal döneminde reformların belirli bir kısmı uygulanmış; dış ticaretin ve piyasa mekanizmasının alanı genişletilerek ekonomik reformlar ivmelendirilmiştir. Bununla birlikte

sonraki dönemde reform sürecinin yavaşladığı, hatta belirli başlıklarda durakladığı görülmüştür. Özellikle 1992–1993 yıllarından itibaren bazı yapısal reformların geri alınması, iktisadi yapıyı yeniden

"24 Ocak 1980 sonrasında Türkiye, dünyaya entegre olma ve serbest piyasa ekonomisine geçme yönünde stratejik bir tercih ortaya koymuş; finansal serbestleşme ve liberalleşme süreci, iktisat politikası gündeminin merkezine yerleşmiştir."

TESAM Başkanı.



kırılgan bir patikaya yöneltmiş; politik istikrar ile ekonomik istikrar arasındaki bağ zedelenmiştir. Bu cihetle 1991–2001 dönemi, ardı ardına yaşanan hükümet krizleriyle birlikte ekonomik krizlerin, yüksek enflasyonun ve döviz şoklarının baskın olduğu bir periyot olarak şekillenmiş; sürecin zirve noktası 2001 ekonomik krizi olmuştur.

2001 krizi sonrasında ise Türkiye, yeniden yapısal reform eksenine yönelmiş; tüm reform başlıkları tamamlanmamış olsa da özellikle acil ve kritik alanlarda belirgin adımlar atılmıştır. Bu reform adımları, kamu maliyesi ve finansal mimaride toparlanma zemini üretmiş; böylelikle Türkiye ekonomisi yeniden iyileşme eğilimine girmiştir. Bakıldığında 2001 ile 2008–2009 yılları arasındaki dönemin, hatta bu dönemin 2011–2012 yıllarına kadar genişletilebileceği bir çerçevede, ekonomik parametrelerin olağanüstü olumlu bir seyir izlediği görülmektedir. Özellikle 2001–2008 aralığında Türkiye, hem Batı'ya ve dünyaya entegrasyon açısından hem demokratik gelişmeler bakımından hem de makroekonomik göstergeler açısından dikkat çekici bir performans sergilemiş; büyüme dina-

mikleri güçlenmiş ve ekonomik istikrar algısı belirginleşmiştir. Hasılı, bu dönem, reformların ekonomik sistem üzerindeki olumlu etkilerinin görünür hâle geldiği bir evre olarak kayda geçmiştir.

Ancak 2012 yılı itibarıyla ekonomi bir duraklama dönemine girmiş; bu duraklama süreci 2016–2017 yıllarına kadar devam etmiştir. Bu dönemin ardından ekonomide yeniden bir gerileme süreci yaşanmış; bunun temel nedeni, daha önce hayata geçirilen yapısal reformların bir kısmının değiştirilmesi ve eski uygulamalara geri dönülmesi olmuştur. Oysa söz konusu yapısal reformlar, iktisadi yapının kurumsal dayanıklılığı açısından stratejik önem taşımaktadır. Açıkçası Türkiye'nin bu reformların tamamını hayata geçirmesi ve reformları güvence altına alacak anayasal düzenlemeleri gerçekleştirmesi gerekmektedir; çünkü reformların kalıcılığı yalnızca kısa vadeli politika tercihlerine değil, kurumsal çerçevenin bağlayıcılığına bağlıdır.

Geriye dönüşlerin temel nedeni, anayasa değişikliği boyutunun tamamlanmamış olmasıdır. Eğer bu anayasal düzenlemeler yapılmış olsaydı, sonrasında gelen hükümetlerin reformlardan geri dön-



mesi mümkün olmayacaktı. Bu cihetle Türkiye'nin yapısal reformları mutlaka gerçekleştirmesi ve bu reformlara ilişkin anayasal düzenlemeleri öncelikli olarak ele alması gerekmektedir. Nitekim mevcut yapıda yasaların değiştirilebilirliği yüksek olduğu için, reformlar siyasi saiklerle kolayca tersine çevrilebilmektedir; sonuçta mesele çoğu kez bir yasa değişikliği düzeyinde kalmaktadır. Ayrıca Türkiye'de iktidara gelen bir siyasi parti, Meclis'te çoğunluğu sağladığı ölçüde, değiştiremeyeceği bir yasal düzenleme neredeyse bulunmamaktadır; mevcut sistemde temel yasaların dahi Meclis tam sayısının yarısından bir fazlasıyla değiştirilebilmesi bu durumu mümkün kılmaktadır. Netice itibarıyla iktidarlar değiştikçe kanunlar da değişmekte; kanunlar değiştikçe yapısal reformlar yapılmakta, bozulmakta ve yeniden başa dönmektedir; böylelikle ekonomik istikrar kalıcı biçimde tesis edilememektedir.

Bu bağlamda yapısal reformlar içerisinde ilk önceliğin hukuk reformuna verilmesi gerektiği vurgulanmalıdır. Hukuki altyapı ve zemin oluşturulmadan hayata geçirilen her yapısal reform, ilerleyen

dönemlerde iktidara gelen hükümetler tarafından siyasi gerekçelerle kolaylıkla geri alınabilmektedir. Esas itibarıyla ekonominin sağlıklı işlemesi açısından birinci ve temel şart hukuk güvenliğidir; çünkü bir ülkede hukuk güvenliği, can güvenliği ve mal güvenliği mevcutsa ve hukuk sistemi etkin biçimde işliyorsa, o ülkeye yatırım, ticaret ve finansal kaynaklar yönelmektedir. Buna karşılık hukuki altyapının zayıf olduğu ve güven ortamının bulunmadığı ülkelerde kalıcı yatırımlar gerçekleşmemekte; bu tür ülkelere yalnızca kısa vadeli, spekülasyon sermaye girişleri olmakta ve bu sermaye kârını elde ettikten sonra ülkeden ayrılmaktadır. Hasılı, sermaye birikimi ve sürdürülebilir kalkınma hedefleri bakımından kalıcı yatırımın sağlanabilmesi için hukuki zeminin güçlendirilmesi zorunludur.

İkinci temel reform alanı eğitimidir; çünkü ekonomik gelişmenin üretim süreçlerine yansımaları, insan sermayesinin niteliği ve üretim faktörlerinin verimlilik artışıyla doğrudan ilişkilidir. Bir fabrika kurulduğunda yalnızca nitelikli mühendis ihtiyacı doğmamakta; aynı zamanda teknik personele, tornacılar, tekstil



teknikerlerine, aşçılara, ustalara ve usta-başlarına ihtiyaç ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle üniversiteler aracılığıyla nitelikli mühendisler yetiştirilirken, meslek liseleri ve meslek yüksekokulları yoluyla ara eleman ihtiyacının da karşılanması gerekmektedir; çünkü sanayi ve üretim, yalnızca mühendisler üzerine değil, aynı zamanda nitelikli ara elemanlar üzerine inşa edilmektedir. Türkiye'nin günümüzdeki önemli sorunlarından biri ara eleman eksikliğidir: çok sayıda mühendislik fakültesi mezunu bulunmasına rağmen uygulama deneyimi olmayan mühendisler istihdam edilmekte; buna karşılık sanayide makine teknikerleri, tekstil teknikerleri ve alanında uzman usta ve usta-başlarının temininde ciddi güçlükler yaşanmaktadır. Böylelikle üretim süreçleri ve verimlilik artışı olumsuz etkilenmekte; bu cihetle eğitim reformunun hayata geçirilmesi zaruri bir başlık hâline gelmektedir. Eğitim reformu çerçevesinde ayrıca nitelikli bireylerin erken yaşlarda tespit edilerek uygun eğitim kanallarına yönlendirilmesi gerekmektedir; çünkü bilgi temelli ekonomi hedefi, erken dönemde doğru yönlendirilmiş insan sermayesiyle uyumludur.

Ekonomik reformlar bağlamında bir diğer öncelikli alan bütçe reformudur. Bu denli büyük bir kamu bütçesiyle sürdürülebilir ekonomik büyümenin sağlanması mümkün görünmemektedir; bu nedenle öncelikle bütçe reformu gerçekleştirilerek denk bütçelere, ardından fazla veren bütçelere geçilmesi gerekmektedir. Böylelikle piyasalardan ve yurt dışından borçlanma ihtiyacı azalacak;

borç yükü hafiflerken kamu maliyesi de güçlenecektir.

Bu çerçevede Devlet Personel Yasası'nın değiştirilmesi, SGK reformu, vergi reformu, KOBİ'lere ilişkin düzenlemeler, teşvik sistemi reformları ve kamu harcamalarına ilişkin kararlar da yapılması gereken temel reform alanları arasında yer almaktadır.

2024 yılı bütçesi incelendiğinde toplam bütçenin 10 trilyon 777 milyar TL olduğu, bütçe gelirlerinin yaklaşık 8,5–8,6 trilyon TL seviyesinde kaldığı ve bütçe açığının 2 trilyon 106 milyar TL'ye ulaştığı görülmektedir. Ayrıca cari transferler için yaklaşık 3 trilyon TL, personel giderleri için 2 trilyon TL, faiz giderleri için ise 1 trilyon 270 milyar TL ayrılmıştır; yalnızca faiz ödemeleri yıllık bazda 30–35 milyar dolar aralığında bir tutara karşılık gelmektedir. Bu veriler, maliye politikası perspektifinden bütçe dengesi üzerindeki yüklerin yapısal niteliğini açık biçimde göstermektedir; çünkü yüksek faiz giderleri, bütçe kompozisyonunu daraltmakta ve sosyal refah ile verimlilik artışı sağlayacak alanlara ayrılacak kaynakları sınırlamaktadır.

Hasılı, bütçe reformu yalnızca sayısal bir hedef değil, aynı zamanda iktisadi yapının yeniden kurgulanmasını gerektiren kurumsal bir dönüşüm programıdır.

Türkiye ile Almanya karşılaştırıldığında, 2024 yılı itibarıyla Türkiye'de yaklaşık 5 milyon 250 bin kamu personeli istihdam edilirken Almanya'da bu sayının yaklaşık 3 milyon 528 bin olduğu görülmektedir. Nüfusları birbirine yakın olan bu iki ülke

"Türkiye ile Almanya karşılaştırıldığında, 2024 yılı itibarıyla Türkiye'de yaklaşık 5 milyon 250 bin kamu personeli istihdam edilirken Almanya'da bu sayının yaklaşık 3 milyon 528 bin olduğu görülmektedir. Nüfusları birbirine yakın olan bu iki ülke karşılaştırıldığında Türkiye'de yaklaşık 1 milyon 700 bin fazla kamu personeli bulunduğu anlaşılmaktadır."



karşılaştırıldığında Türkiye’de yaklaşık 1 milyon 700 bin fazla kamu personeli bulunduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte personel fazlasının işten çıkarılması önerilmemekte; ancak zorunlu alanlar dışında yeni personel alımının durdurulması hâlinde yedi yıl içinde kamu personel sayısının doğal yollarla azaltılabileceği öngörülmektedir. Bu yaklaşım, kamusal yeniden yapılanma hedefini sosyal maliyetleri artırmadan gerçekleştirmeyi amaçlayan stratejik bir çerçeve olarak değerlendirilebilir; netice itibarıyla verimlilik artışı, yalnızca üretim sektörlerinde değil, kamu yönetiminin rasyonelleştirilmesinde de aranmalıdır.

SGK’ya yapılan transferler de bütçe üzerinde ciddi bir yük oluşturmaktadır. SGK açıkları için yapılan transferlerin 1 trilyon 442 milyar TL’ye ulaştığı görülmekte; bu tutar toplam bütçenin yaklaşık %13’üne, bütçe açığının ise yaklaşık %68’ine karşılık gelmektedir. Bu göstergeler, sosyal güvenlik sisteminin finansman yapısının kamu maliyesi üzerinde sistematik bir baskı ürettiğini ortaya koymaktadır; bu cihetle SGK reformu, bütçe reformunun tamamlayıcı ve ayrılmaz bir bileşeni niteliğindedir. Ayrıca faiz giderlerinin makul seviyelere çekilmesiyle birlikte

bütçede önemli ölçüde iyileşme sağlanabilecektir. Bu reformların hayata geçirilmesi durumunda, yaklaşık 2 trilyon 100 milyar TL açık veren bir bütçenin tersine yaklaşık 1,5 trilyon TL fazla veren bir yapıya kavuşmasının mümkün görüldüğü ifade edilmektedir; böylelikle bütçe dengesi yeniden sürdürülebilir bir patikaya oturtulabilecektir.

Netice itibarıyla Türkiye’nin iki temel yapısal sorunu bulunduğu belirtilmelidir: bütçe açığı ve cari açık. Bütçe açığı, uzun yıllardır devam eden aşırı harca eğiliminden kaynaklanmakta; cari açık ise ağırlıklı olarak enerji bağımlılığı ve ithalata dayalı ihracat yapısından beslenmektedir. Bu alanlarda gerekli yapısal reformlar gerçekleştirildiğinde Türkiye’nin çözülemeyecek bir sorunun bulunmadığı; sorunların ve çözümlerin açık olduğu, ancak bu çözümlerin hayata geçirilebilmesi için güçlü bir siyasi irade ve millî bir bakış açısının zorunlu olduğu vurgulanmaktadır. Hasılı, iktisadi yapı ile kurumsal dönüşüm arasındaki bağ güçlendirilmedikçe makroekonomik dengeler kalıcı biçimde tahkim edilemeyecek; bu cihetle reform sürecinin sürekliliği, ekonomik istikrarın asli şartı olarak varlığını koruyacaktır.