

AKP döneminde Türkiye ekonomisi

REFET S. GÜRKAYNAK - SELİN SAYEK-BÖKE

AKP iktidara bir iktisadi kriz sonrasında geldi ve siyasi istikbalinin iktisadi konjonktüre bağlı olduğunu hızla içselleştirdi. Şekil 1, iktidarın bu algısının verilerce de desteklendiğini, AKP'nin seçim başarısının iktisadi büyüme ile kuvvetle korele olduğunu gösteriyor.¹ Bugün, hâlâ, başbakanın temel övünme aracı AKP iktidarında Türkiye ekonomisinin performansı. O performansa daha dikkatli bakmak, 11 yıllık AKP iktidarını iktisadi olarak yekpare bir dönem olarak görmemek gerektiğini düşünüyoruz.

Burada üzerinde durmak gereken birinci mit, iktisadi büyümenin bu dönemde çok hızlanmış olduğudur. Fatih Özatay'ın *Radikal*'deki yazılarında defaatle dikkat çekmiş olduğu gibi, Türkiye ekonomisinin uzun dönemli büyüme hızı %4.5 civarındadır ve 2002 sonrası dönemdeki ortalama büyüme de bundan çok farklı değildir. AKP iktidar döneminin iktisadi performans bakımından yekpare bir dönem olmadığı burada önem kazanıyor.

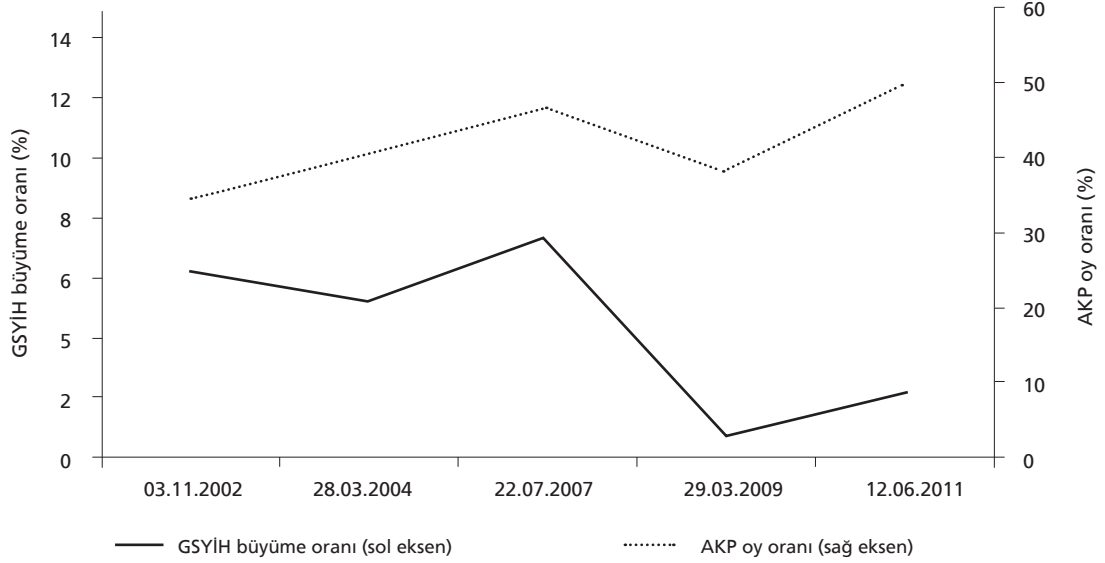
Geçtiğimiz 11 yıllık dönemi 2002-2006 ve 2007-2013 olarak iki ayrı alt dönemde incelemek gerekir. 2002-2006 dönemi AKP'nin Kemal Deriş'ten devraldığı IMF programının iktisat politi-

kasına kuvvetli bir şekilde yön verdiği, stand-by anlaşmasına devam edip etmemekten başka bir büyük iktisat politikası tercihinin olmadığı bir dönemdir. IMF programı kâğıt üzerinde 2008'de bitmiş de olsa, bir iktisat politikası reçetesi olarak fiilen 2006'da sona ermiştir. Programı oluşturan yapılacak işler listesi 2002'de kamu ihale kanunu, 2005'te emeklilik kanunu gibi program taahhütleri içerirken, 2007'de maktu vergilerin aynı kalması gibi artık büyük yenilikler ve yapısal dönüşüm içermeyen, iktisat politikasının elini fazla bağlamayan türdedir.

Birikim sayfalarında bir IMF programının övüldüğü ilk satırlar olabilecek bu noktada, 2001 programının içsel tutarlılık, uygulanabilirlik ve kredibilite yaratma bakımından çok kuvvetli bir program olduğunu, bu programın o zamana kadarki yerleşik IMF reçetelerinin dışında öğeler içerdiğini ve genel çerçevenin uygulanmasında atılacak somut adımların büyük ölçüde Türkiye bürokrasisi tarafından belirlendiği, yerli bir program olduğunu vurgulamak gerekir. 2001 krizinin ardından, bazı detaylarına aşağıda değineceğimiz bu programın başta getirdiği maliyetlerin ödendiği dönem bittikten sonra, artık stabilizasyon programının meyvesinin toplanmasının beklendiği zaman erken seçimi zorlayan Devlet Bahçeli bugünkü Türkiye'nin önemli bir mimarı olmuştur.

1 AKP'nin anket ve analistleri şaşırtan büyük bir başarı gösterdiği 22 Temmuz 2007 seçimlerinden sonra yapılan Konda anketinde AKP'ye oy verdiğini söyleyenlerin %85,2'sinin oy verme kararında ekonomik durumun etkili olduğunu söylemiş olması da bu bakımdan önemlidir.

ŞEKİL 1
GSYİH Büyümesi ve AKP Oy Oranları
(genel ve yerel seçimler)



Not. Şekilde gösterilen oy oranları genel seçimlerde ülke çapında, yerel seçimlerde ise il genel meclisi için ülke çapında AKP'nin almış olduğu oy oranlarıdır. Büyüme oranları ise 2002 için o yılın, daha sonraki seçimler için bir önceki seçimden o seçime kadar olan ortalama reel milli gelir büyüme rakamlarıdır.

Koalisyon hükümetinin bütün ortaklarının baraj altında kaldığı seçimde AKP kendisinin de beklemediği bir çoğunluk ile iktidar oldu. Kısmen başka bir hazırlığı olmadığı, kısmen üst kadrosunda Ali Babacan'dan başka güvenilir iktisat anlayışı olan kimse olmadığı ve Babacan programın önemini gördüğü, büyük ölçüde iktisadi-ve seçim ile birlikte siyasi- maliyeti ödenmiş bu programı takip etmenin büyük iktisadi kazanımlar getireceğini anladığı ve buna kıymet verdiği için IMF programını devam ettireceğini ilan etti ve programa harfiyen uyuldu. Bunun çok önemli bir iktisat politikası kararı olduğunu, Cumhuriyet tarihi bir hükümetin yaptığını diğerinin bozması ile doluyken AKP hükümetinin kendisinden önceki hükümetin programına sahip çıktığını, bunu sadece mecburiyetten sessiz eylemler ile değil, programa güvenilirlik kazandıran açıklamalar ile de yaptığını vurgulamak gerekir. AKP'nin bu erken dönem iktisat politikası basireti 2002-2006 arasında %7,2'lik bir ortalama milli gelir artışı getirmiş, parti bu nedenle de 2007 seçimlerinde bu kadar başarılı olmuştur.

2001 programı üç temel üzerinde duran, Türkiye ekonomisinin 1990'lar boyunca yaşadığı çalkantıların nedenlerini doğru teşhis etmiş, kuvvetli ve tutarlı bir programdı. '90'lar Türkiye'si devlet bütçesi dikiş tutmadığı için büyük bütçe açıkları verilen, bu bütçe açıkları nedeniyle bankacılık sektörünün tek işinin mevduat ve diğer yöntemler ile topladığı kaynağı Hazine'ye borç olarak aktarmak olduğu, Merkez Bankası'nın da Hazine'ye bağlı bir kurum olarak iç borcun döndürülmesi için uğraştığı bir ekonomiye sahipti. Bu yapıda sürdürülemez açıklar nedeniyle bütçenin periyodik olarak patlaması mali sektörü de beraberinde sürüklüyor, bütçe açığı ile birlikte ortaya çıkan cari açık (ikiz açıklar) ödemeler dengesi krizleri ile finansal krizin aynı anda (ikiz krizler) olmasına neden olup düzenli olarak şişip patlayan bir ekonomi görmemize yol açıyordu.

2001 programı dikiş tutmaz maliye politikası, ölmüş ama gömülmemiş bankacılık sistemi ve Hazine'nin bir uzvu olarak enflasyonu kontrol etmesi imkânsız olan Merkez Bankası'nın tek tek tedavi edilemeyeceklerini, bunların bir bütün ola-

rak bir iktisadi dönüşüm ile adam olmalarının zorunlu olduğunu ve bunun için en önemli adımın bütçe dengesini tesis etmek olduğunu anlamış, bu yönde acılı da olsa işe yarayacak bir yol haritası çizmiş bir programdı. Dolayısıyla esas vurgunun mali disiplin üzerinde olması ve IMF programının bütçe dengesini tesis etmeyi birinci iş olarak görmesi, milli gelirin beşte biri hediye edilerek bankacılık sisteminin ayağa kaldırılması ve ardından kapsamlı bir biçimde regüle edilmesi, yeni Merkez Bankası Kanunu'nun MB'yi Hazine'den ayırıp özerk bir kurum haline getirmesi ve fiyat istikrarını sağlayıp korumayı başka her şeyin önünde vazife olarak vermesi birlikte yapılmaları gereken reformlar idi. Bunların (2002 seçimi öncesinde) bu şekilde yapılmalarından doğan iktisadi normalleşme ve büyüme AKP döneminde gerçekleşmiş, AKP de, hakkını vermek gerekir ki, programı başarı ile uygulayarak bu dönemdeki normalleşmeye büyük katkıda bulunmuştur.

2006 sonrası dönemi incelemeye başlamadan önce dikkat çekmeye değer bir nokta bu dönüşümün Türkiye'ye has olmadığıdır. Avrupa'nın köşesinde de olsa ruhu itibariyle bir Latin Amerika ülkesi olan Türkiye'de 2001 krizinin tetiklediği dönüşüm 1998-2002 arasında hemen bütün gelişmekte olan ülkelerde gerçekleşmiş, Şili'den Tayvan'a, Brezilya'dan Kore'ye gelişmekte olan ülkeler 2008'de başlayan gelişmiş ülke krizinden bu dönüşümün bir sonucu olan güçlü bütçe durumları ve kuvvetli mali sistemleri sayesinde sadece geçici olarak etkilenmişlerdir. Bu ülkelerin hepsi birbirlerine yakın zamanlarda geçirdikleri krizlerden sonra, daha önce olmadığı şekilde, Türkiye'ninkine benzer ciddi reformlar yapmış ve ekonomilerini devamlı itfaiyecilik gerektirmeyecek hale getirmişler, dolayısı ile Türkiye'nin gürül gürül büyüdüğü 2002-2006 döneminde bu ülkeler de benzer hızlarda büyümüşlerdir. Türkiye'nin 2002-2006 ortalama milli gelir büyümesi olan %7,2'nin gelişmekte olan ülkeler ortalaması olan %6,9'dan uzak olmadığını, ancak 2007-2012'de bu ülkeler yılda ortalama %6 büyümeye devam ederken Türkiye'de ortalama büyüme hızının %3,5'e gerilemiş olduğunu not etmek gerekir. 2002-2006 dönemi Türkiye için özel bir dönem-

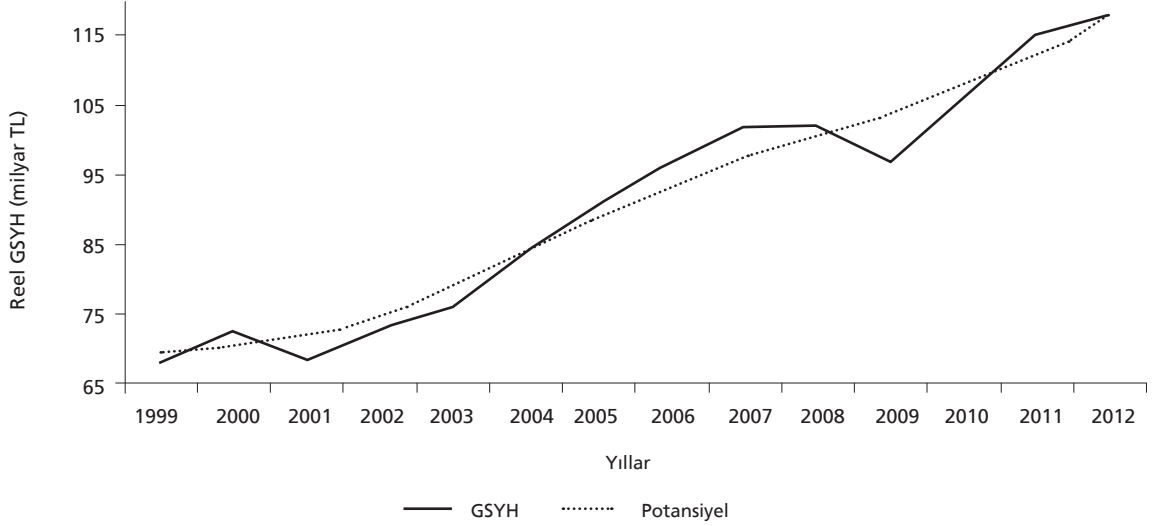
ken muadilimiz olan ülkeler için bu yeni norm olmuş, Türkiye ise 2002-2012 döneminde ortalama %5,1 büyüyerek tarihsel normundan fazla uzaklaşmamıştır.

2001 sonrası ortaya çıkan hem iyi iktisat politikası uygulamaları hem de önemli kurumsal kalite ilerlemeleriyle tanımlanan dönem 2007 itibariyle fiilen sona ermiş, 2008'de de IMF programının resmen bitmesiyle, aslında iki yıl önce başlamış olan iktisat politikası boşluğu yeni dönemi tanımlar hale gelmiştir. 2001 programının IMF destekli olmakla birlikte büyük ölçüde yerli bir program olduğunu yukarıda söylemiştik. Büyük bir başarı olarak lanse edilen IMF programının bitişi, yerine tamamen yerli bir program konsa idi bir eksiklik yaratmayacak olmakla birlikte, eski programın madde madde yapılacak iş listesi içeren açık ve uygulandığı teyit edilebilir yapısı yerini iyi niyet dileklerinden ibaret orta vadeli programlara (OVP) bırakınca iktisat politikasındaki uygulamanın ne olacağının, hangi kurumun ne yapacağını muallakta kaldığı bir döneme girilmiştir. IMF programı biterken başlayan ve hükümetin bütçede elini kanunen bağlayacak olan mali kural tartışmasının da bu sırada çıktığını, mali kural önerisini bu iktisat politikası boşluğunu gören Ali Babacan'ın ortaya attığını ve önerinin uzun süre sürüncemede kaldıktan sonra harcamasını kısıtlamak istemeyen hükümet tarafından 2010'da nihai olarak reddedildiğini hatırlamak gerekir.

2008-2009'daki uluslararası finansal kriz büyük bir konjonktür dalgalanması yaratarak Türkiye'nin kendine özgü iktisat politikası zafiyetini o sırada ayırt etmeyi güçleştirdi. Ancak, dönüp baktığımda 2009'daki çok keskin küçülmenin bu iktisat politikası boşluğunun da sonucu olduğunu, 2010-2011'deki geçici hızlı büyümenin kriz sonrası atıl kapasitenin kullanılmasıyla ortaya çıktığını ve bu dönemde belirginleşen yapısal sorunların üzerinin bugün hâlâ konjonktürel politikalarla örtülmeye çalışıldığını görmek mümkün.

Bunu görmenin zarif bir yolu makro iktisadın en soyut ve en faydalı kavramlarından biri olan potansiyel üretimi kullanmak. "Potansiyel" ekonominin eldeki üretim faktörleri normal kullandığında ne kadar üreteceği sorusunun cevabı.

ŞEKİL 2
Reel GSYH - Potansiyel ve Gerçekleşen



Not. Şekilde gösterilen potansiyel GSYH Hodrick-Prescott filtresi ile elde edilen trend değerleridir.

Üretim potansiyeli altında ise çıktı açığından, atıl kapasiteden bahsederken, üzerinde ise sürdürülemez bir talep baskısı ve normalin üzerinde üretimden söz ediyoruz.

Şekil 2'de gösterilen potansiyel eğrisi basit bir istatistiksel yöntemle tahmin edilmiş olmak ile birlikte, Merkez Bankası'nda yapılan çalışmalarda tahmin edilenler ile çok benzer sonuçlar veriyor. Bu çok öğretici şekil bize 1990'lar ile 2002 sonrası dönem arasında potansiyelin ortalama büyüme hızının çok da farklı olmadığını, hızlı büyüme gerçekleştirmelerinin büyük ölçüde 2001 ve 2009 krizlerinden sonra atıl kapasitenin kullanılması ile ortaya çıktıklarını ve önemle, bugün ortada bir atıl kapasite olmadığını, Türkiye hızlı büyüyecekse var olan faktörleri daha çok kullanarak değil üretim kapasitesini artırarak büyüebileceğini söylüyor.

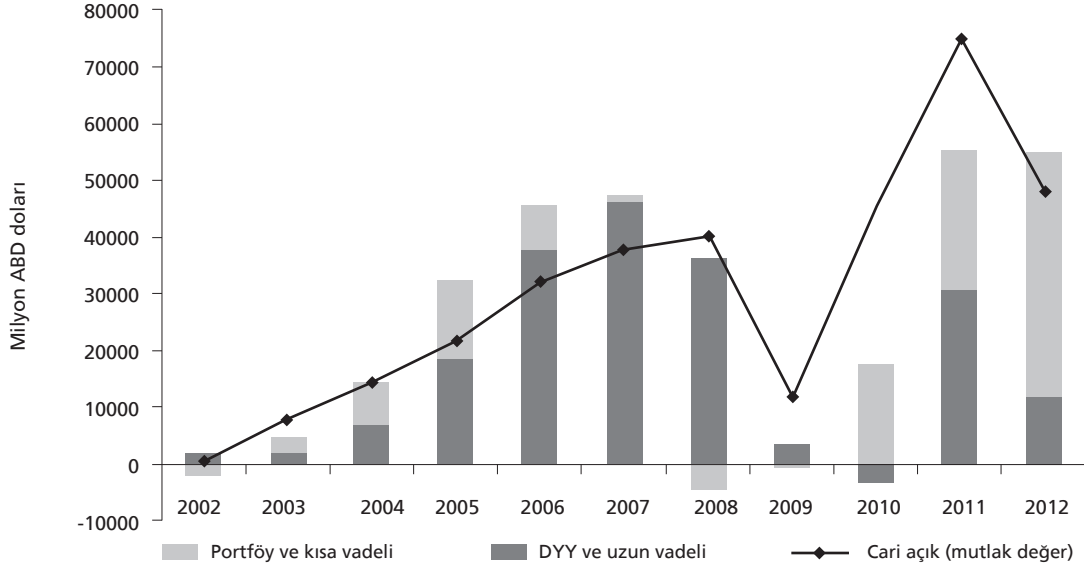
2009 krizi ve kriz sonrası dönemde 2002-2006 arasındaki makroiktisadi olarak iyi iktisat politikası çerçevesinden uzaklaşmış, o dönemin kurumsal kazanımları da hükümetin her türlü kurumu kendi idaresine alması ve yasal yapıyı da buna uydurması ile aşınmıştır. Bu dönemi AKP'nin söz verdiği büyümeyi gerçekleştirmeyi siyasi istikbali için (Şekil 1) elzem gördüğü ancak potansiyeli

artırmak için şart olan yapısal dönüşümü hem yavaş ve maliyetli bulduğu hem de başka siyasi nedenlerle bu dönüşümü gerçekleştirecek politikarlardan uzak durmak istediği için yapısal sorunları sürekli olamayacak konjonktürel politikalar ile çözmeye çalıştığı dönem olarak görmek gerekir.

Yapısal dönüşüm sağlayacak politikalar tasarrufları artırmak, iş gücüne katılımı artırmak, eğitim düzeyini arttırmak gibi sonuçları doğuracak politikalarlardır. Tasarrufları artırmak için tasarrufun cazip olması, yani bugün olduğu gibi reel faizin negatif olmaması lazımdır. Türkiye'de kadınların iş gücüne katılım oranı %30'da süründüğü sürece memleketimizin iktisadi (ya da başka herhangi bir) alanda belini doğrultmasını beklemek gerekir. Kadınların iş gücüne katılımı sadece kadınlar için doğum iznini artırarak kadınların iş bulmalarını zorlaştıracak politikalarla artmayacaktır. Eğitim konusunda ise zaten acıklı bir halde olan eğitim sistemimizin artık ezberciliği bile beceremeyecek hale gelmiş olduğunu görmek yeterli bir özettir.

2009 yılındaki krizde, 2001 sonrası adam olmuş olan bütçe izin verdiği için, doğru bir kararlar hükümet harcamaları arttırılarak talep desteklenmiştir. Bu harcamalar en verimli olacakları yerle-

ŞEKİL 3
Cari Açık ve Finansmanı



Kaynak: TCMB.

re yapılmamış da olsalar bu dönemde Türkiye'nin daha da uzun ve derin bir iktisadi küçülme yaşamamasında rol oynamışlardır. 2009 yılında krize tepki olarak milli gelirin %1'i kadar artan hükümet harcamaları daha sonra eski düzeyine hiç inmemiş, maliye politikası çıktı açısından bağımsız olarak çok genişlemeci olmayı, talebi körüklemeyi sürdürmüştür.

Para politikası ise Merkez Bankası'nın karşılaştığı hükümetten gelen düşük faiz baskısı ve 2001 programında vazifesi fiyat istikrarı olan ve elindeki araçlar sadece buna uygun olan bu kurumun banka kredisi büyümesinden döviz kurunun düzeyine her türlü işi görev kabullenmesi ile takip edilemez bir hale gelmiştir. Merkez Bankası'nın icat ettiği birçok araca rağmen talebi kontrol edemiyor olması, son yıllarda enflasyonun hep hedefin kuvvetle üzerinde olmasından anlaşılabilir.²

Hem para hem maliye politikasının talebi körüklediği ancak üretim potansiyelinin artmadığı bir durumda talebin yurt dışından tatmin edil-

mesi ve kendini cari açığa gösteren dış borçlanmanın tarihi rekorlar kırmaya tesadüf değildir. Bu dönemde, 1990'ların aksine borçlanan devlet değil hane halkları ve şirketlerdir ancak, nihayetinde, Türkiye'nin toplam borçluluğu ve kırılganlığı görülmedik düzeye yükselmiştir. Cari açığın karşılığı olan mali akımlar krize kadar büyük ölçüde doğrudan yabancı yatırım (yabancıların Türkiye'de üretici olmaları) iken, yakın dönemde doğrudan yabancı yatırım (DYY) ve uzun dönemli yatırımlar çok azalmış, bunların yerini yabancı merkez bankalarının kriz nedeniyle sağladığı ucuz fonlamayı kısa vadelerde Türkiye'ye getiren sıcak para akımları almıştır.

AKP döneminin alametifarikası hem rant yaratmak ve dağıtmadaki randımanı, hem istihdam yaratan etkisi, hem de yaratılan bu yüksek talebin doğal bir sonucu olan inşaat. Her türlü inşaat işi TOKİ eliyle desteklenmekte, kentsel dönüşüm başlığı altında inşaat talebi yaratılmakta ve imar mevzuatı değişiklikleriyle inşaatın önüne hiçbir kuvvetin geçmesine izin verilmeyerek memlekette üzerine apartman veya alışveriş merkezi dikilmemiş bir avuç arazi kalmaması için her türlü tedbir alınmaktadır. 2013'ün ilk yarısında ba-

2 Bu dönemdeki para ve maliye politikalarına ilişkin daha detaylı bir analiz Yıldız Akkaya ve Refet Gürkaynak'ın *İktisat İşletme ve Finans* dergisinin Haziran 2012 sayısındaki makalelerinde bulunabilir.

kanlar kurulu kararlarının %60'ının imar ile ilgili olması bu bakımdan dikkat çekici bir istatistiktir. AKP iktidarı döneminde inşaata dayalı iktisadi politikanın da diğer konjonktürel politikalar gibi 2007'den itibaren daha da belirginleştiği ve adeta kendi başına bir hırs unsuruna dönüştüğü yapılacak yeni ve ilave yapılar için verilen yapı ruhsatlarının ortalama yıllık yüzölçümünün 2002-2006 dönemine kıyasla 2007-2012 döneminde patlayarak artmış olmasında da görülebilir.³

Türkiye'de toplam istihdam 2004'ten bugüne yaklaşık %30 artarken inşaat istihdamı iki katına çıkmıştır. Eğitim sistemimiz sayesinde mebzul miktarda ortaya çıkan vasıfsız işgücünü istihdam eden inşaat sektörü, sadece bu nedenle bile hükümet için siyasi olarak körüklenmesi elzem bir sektördür. Öte yandan, apartman inşaatının ülkenin üretim kapasitesini arttırmıyor olduğu, talep ve özellikle inşaat bu kadar körüklenirken ortaya çıkan borçluluğun çok can yakacak olduğu ise hep bir sonraki seçimden sonra düşünölmek üzere

3 İkinci dönemdeki yıllık izin yüzölçümü ilk dönemin %75 üzerindedir.

re göz ardı edilmektedir.

Özetle, AKP iktidarı ilk döneminde takdir edilmesi gereken bir basiret ile takip ettiği 2001 programıyla Türkiye'yi uçurumun kenarında yaşayan ve düzenli olarak oraya düşen bir ekonomi olmaktan çıkartıp makroekonomik dengeleri düz gün, devlet bütçesi korku vermeyen bir hale getirmiş, ancak itfaiyecilik bitip yapısal dönüşüm gereği ortaya çıkınca buna yanaşmadığı gibi –verilerin de desteklediği şekilde– siyaseten hızlı büyümeyi elzem gördüğü için konjonktürel tedbirler ile talebi körükleyerek yakın dönemde borçluluk ve kırılganlığı çok arttırmış, Türkiye ekonomisini devlet borcu uçurumundan uzaklaştırmışken bu sefer özel sektör borcu uçurumuna yaklaştırmıştır. AKP iktidarı döneminde de değişmemiş olan tarihsel büyüme hızımız yeterli bulunmuyorsa, kısa vadede siyasi ve iktisadi olarak maliyetli yapısal reformlar ile uzun vadede üretim kapasitesini daha hızlı artırarak bu kırılganlıktan uzaklaşmak mümkündür. Bunun için yeterli zaman, ve daha önemlisi siyasi istek ve irade olup olmadığını göreceğiz.