

Türkiye Ekonomisi İçin Kriz-Sonrası Alternatif Uyum Stratejileri*

Ebru Voyvoda & Erinç Yeldan

Giriş

Bu yazıda Türkiye ekonomisi için 2001-krizi sonrasında uygulanabilecek alternatif kamu maliyesi ve kamu yatırım stratejilerinin analiz edildiği bir makro ekonomik genel denge modelinin sonuçları özetlenmektedir. Model çalışmasının temel kurgusu kamunun eğitim ve diğer sosyal hizmet yatırım harcamalarıyla iktisadi büyüme arasındaki tamamlayıcılık ilişkisine dayanmakta ve mevcut yapısal uyum programı altında uygulanan daraltıcı maliye politikalarının Türkiye ekonomisinde uzun dönemde önemli büyüme ve sosyal refah kayıplarına yol açacağını vurgulamaktadır.

İç borç stokunun hızlı artışı, iç borçların çevrilebilmesi ve yeniden istikrar altında büyümeye geçiş sorunları Türkiye ekonomisinin 2000’li yıllardaki ana gündem maddelerini oluşturmaktadır. İç borç servisinin kamu harcamaları içinde olağanüstü bir büyüklüğe sahip olması bir yandan ekonomik istikrarsızlığın önemli bir kaynağını oluştururken, bir yandan da yurt içi tasarrufların sabit sermaye yatırımlarına dönüştürülmesini kısıtlayarak ulusal ekonominin büyüme potansiyelini daraltmaktadır. Ayrıca iç borçlanma senetleri üzerine ödenegelen aşırı derecede yüksek reel faizler gelir dağılımını sermaye ve rantiyer gelirler lehine bozmakta, kamunun sosyal hizmetlerini aksatmakta ve enflasyonist baskıları güçlendirmektedir. Bu koşullarda Türkiye ekonomisinde iç borç idaresi, kamu yatırımlarının sürdürülmesi, ve büyümenin kaynaklarının yeniden canlandırılması üzerine alternatif iktisat politikalarının analizi önem kazanmaktadır. Bu türden bir çalışma ise Türkiye ekonomisinin makro ekonomik dengelerini ve yapısal koşullarını yakından gözetken bir analitik model çerçevesinde alternatif iktisat politikalarının ve büyüme stratejilerinin sınanmasını gerekli kılmaktadır.

Bu çalışmada referans verilen analitik model, iktisat yazınında “nesiller arası endojen büyüme” modelleri olarak bilinen bir analitik kurguya dayanmaktadır. Modelin ana eksenini, kamu eğitim ve sosyal hizmet yatırımlarıyla beslenen işgücü üretkenliğindeki artışların milli gelirden büyümeye kaynak oluşturmasıdır. Büyümenin bir diğer kaynağı da özel sektör sabit sermaye yatırımlarından kaynaklanmaktadır. Dışa açık bir iktisadi yapı altında kurgulanan bu model, 1990-sonrası Türkiye ekonomisinin makro ekonomik gelişmelerine uyarlanmış ve 2001 krizi sonrasında kamunun iç borç dinamiği ve büyüme hedeflerinin sınanması amacıyla kullanılması planlanmıştır.

İktisadi büyüme yazını bizlere eğitim ve diğer sosyal altyapı harcamaları ile milli gelirin büyümesi arasında doğrudan ve kuvvetli ilişkiler bulunduğunu göstermektedir. Eğitim yatırımları işgücünün verimliliğini doğrudan yükseltmekte ve sürdürülebilir bir büyüme için önemli dışsallıklar sağlamaktadır. Buna ek olarak, orta sınıfların kendisini yeniden üretebilmesi için devletin eğitim yatırımlarına yönelik harcamalarının önemi büyüktür. Buna karşın Türkiye’de 2000’li yıllarda iç borç idaresi amacıyla uygulanan mevcut program (GEGP), kamunun faiz dışı harcamalarına, özellikle kamu yatırımları ve sağlık ve eğitim gibi sosyal hizmet harcamalarına, büyük çaplı kısıtlamalar getirmiştir. Dolayısıyla 2000’li yıllara

* Bu yazı Ebru Voyvoda ve Erinç Yeldan (2002) “Beyond Crisis Adjustment: Investigation of Fiscal Policy Alternatives in an OLG Model Model Of Endogenous Growth for Turkey” çalışmasının bulgularına dayanmaktadır. Çalışmanın İngilizce olan aslına ve analitik denklemlerine http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/V&Yerc2002_1.pdf adresinden ulaşılabilir.

girerken Türkiye ekonomisinin büyüme olanakları önemli bir kaynaktan yoksun bırakılmaktadır.

Modelimiz yardımıyla elde ettiğimiz bulgular, mevcut programın uygulamakta olduğu faiz dışı birincil bütçe fazlası hedeflerinin potansiyel büyüme olanaklarında önemli kayıplar içerdiğini vurgulamaktadır. Alternatif olarak sınıadığımız bir maliye politikası, servetler üzerine getirilecek yeni bir vergilendirme ile kamunun eğitim yatırımlarına öncelik veren bir harcama reformu yardımıyla büyümenin canlandırılabilceğini önermektedir.

Türk Kamu Ekonomisinin 1990-sonrası Bozulan Yapısı

Bilindiği gibi 1990'lı yıllar Türkiye ekonomisinin kamu dengelerinde derin bir çöküşün yaşandığı yıllardır. Konsolide bütçe toplam harcamalarının dağılımında 1990'dan, 2000'e değin geçen sürede en önemli artışın borç faiz ödemeleri kaleminde olduğu bilinmektedir. Nitekim, kamu kesiminde oluşan iç borç yükü, faiz ödemelerinin hızlı artışı ile kendini 1993 yılından itibaren hissettirmeye başlamıştır. İç borç stoku hızla büyümüş ve 1990'lar boyunca her sene yapılan net yeni iç borçlanma, toplam iç borç stokunun %50'sini aşan bir tempoda sürdürülmüştür. İç borç stokunun milli gelire oranı 2001 sonunda %68'e yükselmiştir. İç borç faiz ödemelerinin, gayri safi milli hasılaya oranı ise 1990'ların başında sadece %2 civarında iken, artan iç borçlanma temposuna koşut olarak 2001'de %22'ye değin yükselmiştir. (Bkz Tablo 1).

Artan faiz yükü kamunun gelirlerini rasyonel bir biçimde sosyal devlet ve büyüme amaçlı olarak kullanabilme olanaklarını ortadan kaldırmaktadır. Nitekim, iç borç faiz ödemeleri, vergi gelirlerinin 2002 Haziran itibariyle %120'sini götürmektedir. Oysa 2002 bütçesine ilişkin hedefleri vergi gelirlerinin sadece %74'ünü faiz harcamalarına ayırmayı planlamaktaydı.

Diğer yandan, birincil (faiz-dışı bütçe) dengesinde her ne pahasına olursa olsun fazla yaratma kaygısı, doğrudan doğruya diğer harcama kalemlerine yansıtılmış, bu yaklaşımdan en büyük payı da yatırım harcamaları almıştır. İşçilik maliyetleri hariç tutulursa, konsolide bütçe toplam yatırım harcamalarının, 1995'ten bu yana, toplam harcamaların %6'sını aşmadığı görülmektedir. 1985'de bütçe harcamaları içinde %20.7'ye ulaşan bir paya sahip olan yatırım harcamalarının 1990'larda hızla geriletilmiş olması ve 2000'li yıllara girerken Cumhuriyet tarihinin en düşük değerlerine sahip olması çok düşündürücü bir gelişmedir.

Kamu harcamaları içinde faiz harcamalarının payı giderek yükselirken, eğitim ve sağlık harcamalarının payı giderek gerilemektedir. 1990'da eğitim harcamalarına ayrılan pay, toplam harcamaların %18.8'i iken, 2000 başında bu oran %11.2'ye gerilemiş durumdadır. Kamu yatırımlarının iç borç servis yükü karşısında bu şekilde gerilemesi 1990'lı yılların en vahim sonucudur. Oysa, söz konusu yıllarda finansal serbestleştirme süreci altında Türk ekonomisinin yatırım hacminin genişlemesi ve ulusal tasarruf havuzunun doğrudan yatırımlara dönüştürülebilmesinin daha hızlı ve etkin bir biçimde gerçekleşmesi bekleniyordu. Burada bu beklentilerin gerçekleşmesi bir yana, iç borç tuzağına sıkışan kamu sektörünün her sene net yeni iç borçlanmasının üstünde bir iç borç faiz harcama yükü ile karşı karşıya kaldığı görülmektedir. Bu arada devlet iç borçlanma senetlerinin sunduğu faiz arbitrajı[†], dışa açık sermaye hareketleri altında, olağanüstü bir spekülatif gelir olanağı yaratmıştır. (Bkz Şekil 1). Ortalama olarak %20'ler düzeyinde seyreden ve Mayıs 1995-Mayıs 1996 ve Eylül 1998-Mart

[†] Dışa sermaye akımlarına açık bir ekonomide yurt içinde TL-cinsinden sunulan faiz ile kurdaki değer kaybı arasındaki fark, finansal spekülâtörün arbitrajını gelirini vermektedir.

1999 dönemlerinde olduğu gibi net %80'e varan finansal arbitraj, Türkiye'den dış dünyaya net kaynak aktarımına neden olmuştur.[‡]

Mevcut Programın (GEGP'nin) Makroekonomik Hedefleri

Mayıs 2001 tarihli *Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı* (GEGP) ve sonrasında taahhüt edilen *Niyet Mektupları*'nin makroekonomik hedefleri söz konusu borçlanma dinamiğini kırmak için 2003 sonuna değin kamu birincil (faiz dışı) bütçe dengesinde milli gelire oran olarak %6.5 düzeyinde bir fazla yaratmayı öngörmektedir. Türkiye'nin 2002'deki brüt dış borcunun gayri safi milli hasılaya oranı, son Niyet Mektubu'nda yüzde 71.7 olarak planlanmıştır. Niyet Mektubu, dış borçlanma temposunu değiştirmeden korumakta ve programın nihai yılı olan 2004'de dış borç-GSMH oranını yüzde 63.3 ile ancak 2001 düzeyine geri getirmeyi hedefleyebilmektedir.

Oysa, faiz harcamalarının milli gelirin %20'sinden fazlasını götürdüğü bir ortamda sürdürülmesi planlanan kamu kesimi faiz dışı fazla hedefi ancak sağlık, eğitim, ve kamu yatırımlarında olağanüstü kısıntılar sonucu sağlanabilecektir. Sosyal hizmet yatırımlarında planlanan bu türden daralmalar ise bir yandan işgücünün verimini düşürmekte, diğer yandan da ileriki nesillerin refah düzeyini geriletmektedir. Bu saptamalardan hareketle 2000'ler Türkiye'sinde devlet bütçesinin artık sosyal altyapı ve ekonomik büyüme hedeflerinden giderek uzaklaştığını görmekteyiz. 2000'ler Türkiye'sinde devlet, gerek üretici, gerekse yatırımcı niteliğini tümüyle terketmiş durumdadır.

Dolayısıyla, 2000'li yıllarda Türkiye kamu maliyesinin karşılaştığı *temel ikilem*, bir yandan borç servisinin sürdürülmesi, diğer yandan da sosyal hizmet yatırımlarının finanse edilmesi gerekliliğinden kaynaklanmaktadır. 1990'lı yılların borçlanma temposunun sürdürülemeyeceği ve iç borç yükünün toplumsal maliyetinin çok yüksek olacağı açıktır. Nitekim, analitik modelimizin 2000'li yıllara ilişkin projeksiyonu da milli gelirdeki potansiyel kayıpların giderek artacağını vurgulamaktadır. (Bkz Şekil 2).

Makroekonomik Modelin Teknik Sonuçları

Analitik modelimiz aracılığıyla ilk olarak mevcut programın birincil bütçe fazlası hedefi altında GSMH'deki birikimli değişimler simule edilmiştir. Burada 2004'e değin birincil bütçe fazlası olarak %6.5 hedeflenmiş, ileriki yıllarda da birincil bütçede sadece nötr bir dengenin oluşacağı varsayılmıştır. Kamu faiz dışı harcamalarındaki kısıtlamalar zorunlu olarak doğrudan doğruya sosyal hizmet yatırımlarındaki azalmalara tekabül etmektedir. Şekil 3'de modelin söz konusu varsayımlar altında büyüme patikası çizilmektedir. Model sonuçları 2000-sonrasında mevcut program altında büyüme kayıplarının %10'u aşacağını vurgulamaktadır. Görüldüğü gibi birincil bütçe fazlası hedefi iç borç stokunu ancak büyümeden fedakarlık ederek gerçekleştirebilmektedir. (Bkz Şekil 4). Simulasyon sonuçlarına göre, mevcut program altında borç stokunun milli gelire oranı %32'ye değin indirilebilmekte, ancak özel sermaye yatırımlarında anlamlı bir sıçrama kaydedilmemektedir. Bu arada gerek ücretli emeğin gelirlerinde, gerekse özel tasarruflarda önemli kayıplar yaşanmaktadır. Faiz dışı harcamaların kısılması sonucu eğitim yatırımlarındaki gerileme, büyümenin kaynaklarını da sınırlamaktadır. Bu tür bir maliye politikası, gelecek nesilleri

[‡] Söz konusu kısa vedeli (sıcak) sermaye akımlarını yerleşik hanehalklarının ve yerleşik olmayanların portföy yatırımları olarak somutlarsak, 1990-2001 döneminde Türkiye'nin birikimli olarak yurt dışı piyasalara toplam 14.5 milyar dolar transfer ettiği görülmektedir.

eğitim olanaklarının daraltıldığı ve işgücünün veriminin dūřurüldüđü bir ortama mahkum etmektedir.

Bu sonuçlar ışıkında iktisadi olarak gerçekçi alternatifler neler olabilir? Analitik modelimizin kurgusu altında alternatif iki stratejiyi düşünmekteyiz. Bunlardan birincisi *ücretli emek gelirlerinden alınacak vergilerin yükseltilmesi* ve bu yolla sağlanacak fonların eğitim ve diğer sosyal altyapı yatırımlarına doğrudan kullanılmasına yönelik bir harcama reformunun uygulanmasıdır. Burada %6.5'lik birincil bütçe fazlası hedefi terkedilmekte, bütçe dengelerinin gerçekleşmesi ekonominin büyümesine bağlı olarak toplanan vergi gelirleri ile kamu harcamaları arasındaki farktan hesaplanmaktadır. Türk vergi sisteminin dolaylı vergilere ve ücretli emek gelirlerine yönelik yapısı bu kurgu altında hiç bir yapısal değişikliğe uğratılmamakta sadece 20 sene boyunca (model kurgusu içerisinde 5 nesil) ücretler üzerinden alınan vergi oranları %10 arttırılmaktadır. 3 ve 4 no'lu şekiller bu türden bir vergi/harcama stratejisinin sonuçlarını karşılaştırmalı olarak çizmektedir.

Görüleceği üzere, ücret vergisindeki artışlar ile finanse edilmiş ve sosyal altyapı harcamalarına yöneltilmiş bir maliye reformunun model sonuçları büyüme üzerine mütevazı de olsa daha olumlu bir görünüm sunmaktadır. Bu program altında toplanan ek vergi gelirleri doğrudan doğruya eğitim ve sosyal altyapı yatırımlarına aktarılmakta; ve böylece işgücünün verimliliği uzun dönemde yükseltilerek büyüme hızı arttırılmaktadır. Model sonuçlarına göre uzun dönemde milli gelir referans patikasının %7.3 üzerine ulaşmaktadır. Ancak, bu tür bir vergi/harcama stratejisi iç borç stokunun yükünü hafifletmemekte, uzun dönemde borç stokunun milli gelire oranı %100'ün seyrettiği gözlenmektedir. Bu sonuç, uygulanan vergilendirme stratejisinin sosyal maliyetlerinin de yüksek olacağı gözönüne alındığında başka alternatiflerce desteklenmesi gereğini vurgulamaktadır.

Böylesi bir alternatif kümesi arasında *servetlerin vergilendirilmesi* düşünülebilir. Modelimizin analitik kurgusu içerisinde özel kesim birikimli servet stokunun vergilendirilerek elde edilen kaynağın –yukarıdaki uygulamada da olduğu gibi— doğrudan doğruya sosyal altyapı yatırımlarında kullanılması bir *ikinci alternatif* senaryoyu oluşturmaktadır. Burada ücretler üzerinden alınan vergiler eski düzeyinde korunmakta, birincil bütçe fazlası hedefi de geriye çekilmektedir. Modelin sonuçları 3 ve 4 no'lu şekillerde özetlenmektedir. Böylesi bir vergi/harcama stratejisinin büyüme üzerine olan sonuçları uzun dönemde daha olumludur. Model sonuçları burada net bir ikilemi vurgulanmaktadır. Servet üzerinden alınan vergi yükü özel tasarruf havuzunu ve dolayısıyla özel sermaye yatırımlarını geriletmektedir. Ancak bu olumsuz etki iki yönden bertaraf edilmeye çalışılmaktadır: birincisi, kamu maliyesindeki görece iyileşmeye koşut olarak borç servisi daha ucuza mal olmakta ve faiz oranı gerilemektedir. Böylece sabit sermaye yatırımlarının piyasa maliyetinin düşmesi sağlanmaktadır. İkinci olarak, elde edilen fonların daha iyi eğitilmiş bir işgücünün sağlanmasına yönelik olarak kullanılması sonucu ekonomide verimliliğin yükseltilebilmesi olası kılınmaktadır. Uzun dönemde bu iki olumlu etki, ekonomik büyümenin hızlanması ve borç stokunun aşağıya çekilmesi sonuçlarını doğurabilmektedir.

Dolayısıyla, modelimizin bulguları servet stoku üzerine getirilecek bir ek vergi aracılığıyla finanse edilecek sosyal hizmet yatırımlarının, mevcut programa görece uzun dönemde daha olumlu sonuçlar vereceğini önermektedir. Sağlanan büyümenin olumlu sonuçları ileriki nesiller arasında daha dengeli dağılmakta ve borç yükünde de artan büyüme temposu altında önemli ölçüde tasarruf edilebilmektedir.

Sonuç

Bu çalışma çerçevesinde özetlenmeye çalışılan ve, uygulanan yöntemin doğası gereği, soyut düzeyde tartışılan sonuçların kanımızca en önemli vurgusu iktisat politikası alternatiflerinin her zaman var olduğudur. Alternatifsiz bir iktisadi politikanın varlığından söz edilemeyeceği gibi, uygulanan reform politikalarının da maliyetlerinin olduğu ve bu maliyetlerin asgariye indirilmesinin ancak bilimsel araştırmalar sonucu ortaya konulabileceği ortadadır. Elimizdeki analitik yaklaşım, 2000’li yıllarda sürdürülmesi planlanan kamu kesimi faiz dışı fazla hedefinin toplumsal maliyetlerinin çok yüksek olduğu kurgusundan hareket etmektedir. Mevcut programda öngörüldüğü üzere, sağlık, eğitim, ve kamu yatırımlarında olağanüstü kısıntılar sonucu sağlanabileceği görülen birincil fazla yaratma politikası uzun dönemde kamunun borç servisi yükünü hafifletebilmekte, ancak kamunun faiz dışı harcamalarını ve özellikle sosyal altyapı yatırımlarını kısıtlamaktadır. Sosyal hizmet yatırımlarında planlanan bu türden daralmaların ise bir yandan işgücünün verimini düşüreceği, diğer yandan da ileriki nesillerin refah düzeyini gerileteceği öngörülmektedir.

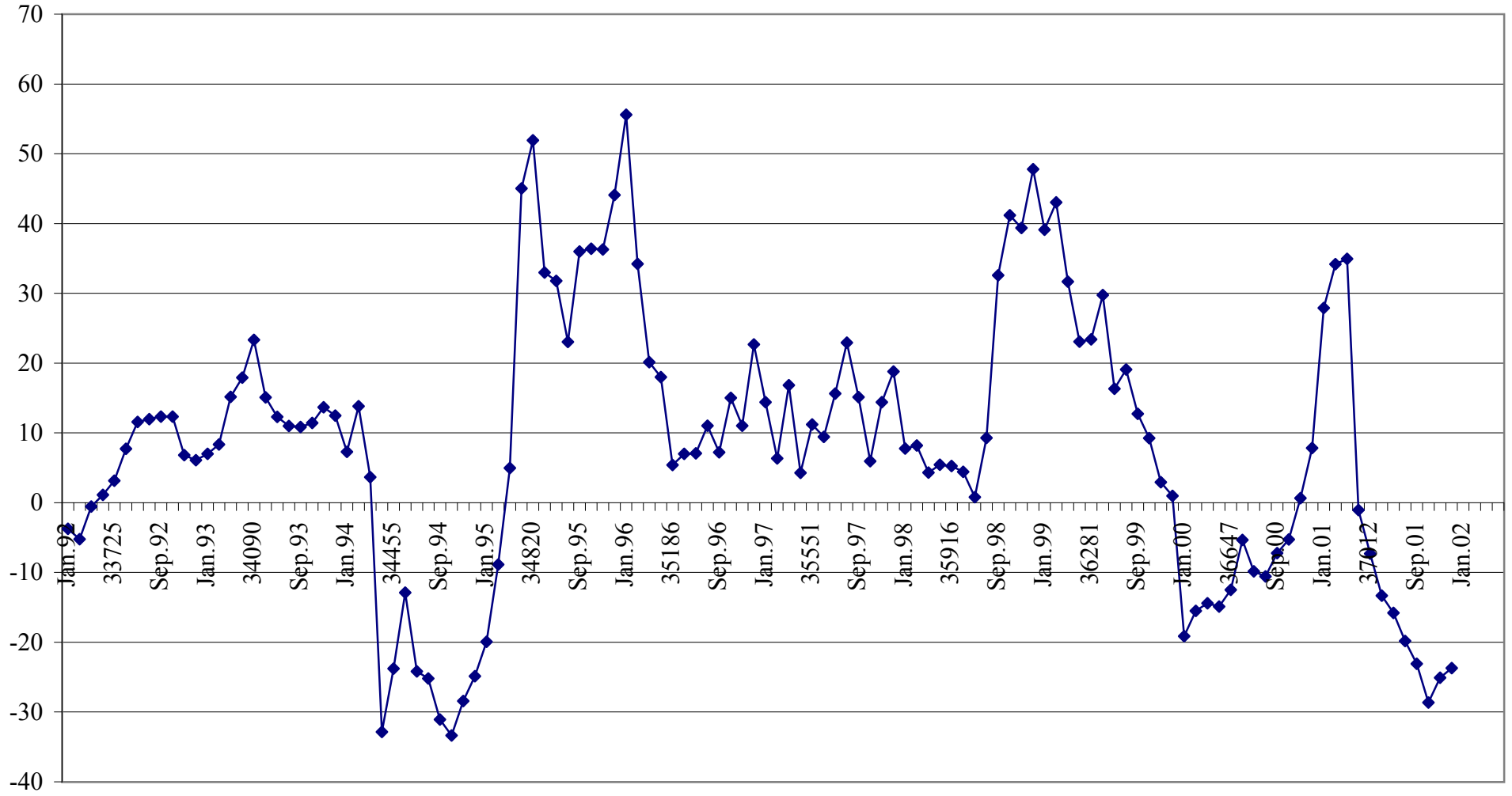
Burada vurgulanması gereken diğer bir husus, analitik modelin soyut kurgulaması altında uygulanan alternatif maliye politikalarının doğrudan doğruya Türkiye ekonomisinin geleceğine ilişkin gerçekleşecek öngörüler şeklinde algılanılmaması gereğidir. Elde edilen sonuçlar öncelikle bir akademik çalışmanın iktisadi politika alternatifleri üzerine yaratıcı bir tartışma yaratma zemini oluşturma çabası olarak nitelendirilmeli ve iktisat politikası alternatiflerinin zaman içerisinde çeşitlendirilmesi için bir ilk adım olarak değerlendirilmelidir.

Tablo 1. Türk Ekonomisi' nin Temel Özellikleri, 1995-2001

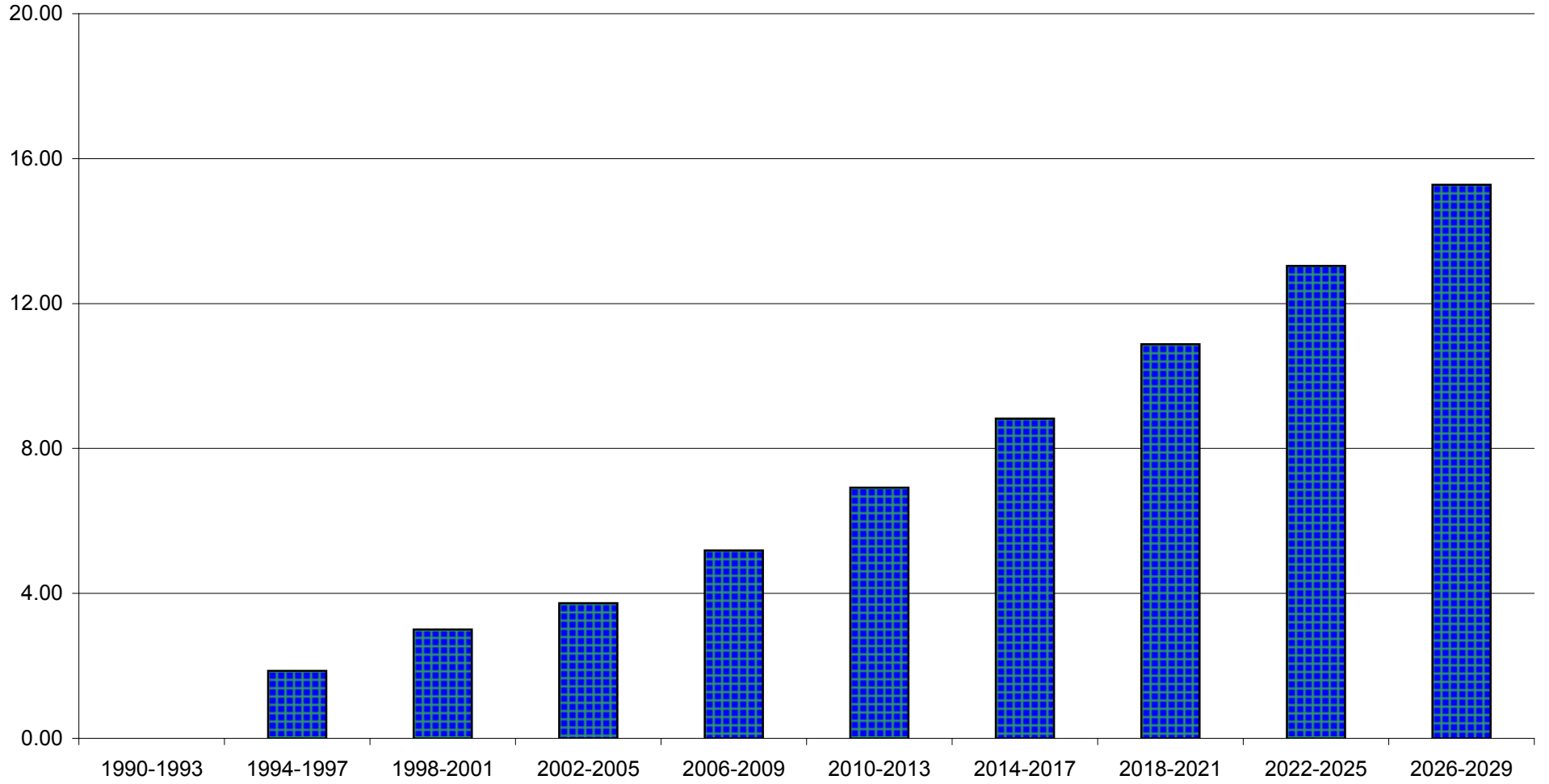
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Reel Büyüme Hızı</i>							
GSYİH	7.2	7.0	7.5	3.1	-5.0	7.4	-7.4
Yatırım Harcamaları	9.1	14.1	14.2	-3.2	-13.7	16.0	-31.7
Özel	16.9	12.5	10.1	-6.7	-18.8	14.1	-35.1
Kamu	-18.7	24.4	30.1	8.0	1.0	20.8	-22.0
<i>GSMH oranı (%)</i>							
Cari İşlemler Dengesi	-1.4	-1.3	-1.4	1.0	-0.7	-4.8	1.4
İç Borç Stoku	42.8	46.2	47.8	47.2	29.3	29.0	68.1
Dış Borç Stoku	11.9	8.1	-4.8	-5.6	55.7	59.1	74.3
Bütçe Dengesi	-4.0	-8.3	-7.6	-7.0	-11.6	-10.9	-15.6
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	5.2	8.8	7.6	9.2	15.1	12.5	15.9
<i>Kırılganlık Göstergeleri</i>							
Kısa Vadeli Dış Borçlar / Merkez Bankası Uluslararası Resevleri (%)	128.7	104.2	95.1	105.4	98.9	127.6	85.9
M2Y / Merkez Bankası Uluslararası Rezervleri (%)	354.0	314.1	287.8	321.8	329.4	381.4	380.6
İç Borç Faiz Ödemeleri / Toplam Vergi Gelirleri (%)	43.9	59.2	41.7	61.0	66.4	63.7	103.4
İç Borç Faiz Ödemeleri / Net Yeni İç Borçlanma (%)	93.7	83.1	63.5	97.9	87.5	137.8	47.2
Net Yeni İç Borçlanma / İç Borç Stoku (%)	52.4	57.8	52.4	49.5	49.3	37.1	70.2

Kaynaklar: DPT, *Temel Ekonomik Göstergeler*;
Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, *Temel Ekonomik Göstergeler*;

Şekil 1. Finansal (Spekülatif) Arbitraj $(1+R)/(1+E)$



**Şekil 2. 1990-Sonrası GSMH'nin Potansiyel GSMH'ye
Görece Beklenen Birikimli Kayıp Düzeyi (%)**



Şekil 4.
Alternatif Senaryolar Altında Borç Stokunun GSMH'ye Oranı (%)

