

# REFORM, UMUT ve SİYASAL İKTİSAT

*Hasan Ersel*

(TEPAV Danışma Kurulu Üyesi)

**TÜSİAD-KOÇ ÜNİVERSİTESİ EKONOMİK ARAŞTIRMA FORUMU  
DÜNYA PİYASALARINDAKİ SON GELİŞMELER IŞIĞINDA MAKRO VE  
REEL SEKTÖR POLİTİKALARI KONFERANSI**

4 Ekim 2007, Perşembe

Ceylan InterContinental, Anadolu Salonu

# CEVİZ KABUĐU İÇİNDE HÜKÜMETİN İKTİSADİ PROGRAMI-1

**PROGRAMIN HEDEFİ:** “Demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti” anlayışı içinde Türkiye'nin

*1) Refahın ve adaletin yaygınlaşması,*

*2) 2013 yılında GSYH'nın 800 milyar dolar ve kişi başına 10000 dolar olması,*

*3) 2023 yılında satın-alma paritesiyle dünyanın ilk 10 ekonomisi içinde yer alınması*

koşullarının sağlandığı bir iktisadi duruma ulaşması

# CEVİZ KABUĐU İÇİNDE HÜKÜMETİN İKTİSADİ PROGRAMI-2a

**BAŞLANGIÇ KOŞULLARI-1** : Hükümet programına göre,  
2003 sonrasında

- 1) *“Ekonomiden sosyal politikalara,  
sağlıktan eğitime,  
temel hak ve özgürlüklerden yargı sistemine,  
yerel yönetimlerden çevreye,  
toplu konuttan ulaşım,  
sosyal güvenlik sisteminden yoksulluğun azaltılması  
ve gelir dağılımının iyileştirilmesine  
kadar çok geniş bir alanda önemli mesafeler  
alınmıştır.”*

# CEVİZ KABUĐU İÇİNDE HÜKÜMETİN İKTİSADİ PROGRAMI-2b

- 2) *“Herkesin geleceğe güvenle baktığı,  
demokrasimizin güçlendiĐi,  
Cumhuriyetimizin tüm kazanımlarının kökleştiği  
ve  
ülkeminin itibarının arttığı bir dönem yaşanmıştır.”*
- 3) *“AK Parti iktidarı, ülkemizde  
**refahın artmasına ve istikrarın güçlenmesine**  
önemli katkısı olan **Avrupa Birliği’ne katılım**  
**sürecini** başlatarak Türkiye’yi uzun vadede çok daha  
‘öngörülebilir’ bir ülke haline getirmiştir.”*

# CEVİZ KABUĐU İÇİNDE HÜKÜMETİN İKTİSADİ PROGRAMI-3

## BAŞLANGIÇ KOŞULLARI-2 (Hükümetin başlangıç koşullarını yorumlaması):

- 1) *“İnsanlarımızı hayat kalitesini etkileyen her alanda önemli mesafeler aldırđık, ekonomik kalkınma sürecinde kritik bir eşiğe getirdik.”*
- 2) *“Geride bıraktığımız icraat dönemi, ekonomide istikrarlı büyüme, kalkınma ve yapısal dönüşüm dönemi olmuştur. “*
- 3) *“Türkiye artık **kalkışa hazır** hale gelmiştir.”*

# CEVİZ KABUĐU İÇİNDE HÜKÜMETİN İKTİSADİ PROGRAMI-4

## PROGRAMIN DİNAMİĞİ:

- 1) “Açıklayacağım program, istikrar zemininde ilerleyen ekonomik ve sosyal gelişme sürecimizde bir '**sıçrama dönemi**' programıdır.”
- 2) “Bu bakımdan temel hedefimiz, Türkiye'yi **take-off**'a, '**kalkış**'a geçirerek, daha güvenli bir hıza ve yüksekliğe taşımaktır.”
- 3) “Bu programda öngördüğümüz dönem sonu hedefleriyle Türkiye'yi bu **kritik eşikten** geçirmeyi başaracağımıza inanıyorum.”

# CEVİZ KABUĐU İÇİNDE HÜKÜMETİN İKTİSADİ PROGRAMI-5

## PROGRAMIN ARAÇLARI:

1) Katılımcı demokrasinin yerleşmesinin ve yaygınlaşmasının yarattığı ortamın sağlayacağı özendirimler,

2) Yapısal reformlar,

3) Yardımcı Araç: Avrupa Birliği Süreci

i) *“Avrupa Birliği hedefi, ülkemizin demokrasi, temel hak ve özgürlükler, hukukun üstünlüğü gibi konularda evrensel standartlara yaklaşmasına yardımcı olmaktadır.”*

ii) *“Ayrıca, kurumsal yapılanmalar ve sektörel politikalar gibi pek çok konuda Türkiye'nin önümüzdeki dönemde neler yapacağını da şekillendirecektir.”*

# BAŞLANGIÇ KOŞULLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

- Hükümet programı, son beş yılda önemli atılımlar sağlandığı ancak bunlar sonunda sadece bir **“kalkış”** noktasına bile henüz varılamadığı kanısındadır.
- Başka bir deyişle hükümet programı değişme konusunda “iyimser” bir bakış açısı sergilerken ulaşılan düzeye, ilişkin olarak “iyimser sayılamayacak” bir görüşü ortaya koymaktadır.
- Bunun bir yansıması da Türkiye’nin **“bu kritik eşikten geçebileceğinden”** söz edilerek **“geçememe”** olasılığının anımsatılmış olmasıdır.



# BİR HAVACILIK TERİMİ OLARAK “KALKIŞ”

- Uçaklar kalkarken pist üzerinde giderek hızlanırlar, sonra burunlarını hafifçe havaya dikerler, bir noktada tekerlekleri yerden kesilir.
- Kurallara göre jet yolcu uçakları 10,7 metre yüksekliğe çıktıklarında kendi motor güçleriyle “kalkış tırmanma hızına” ulaşmış olmaları gerekir.
- Çünkü uçaklar ancak bunu sağladıklarında havada kalabilir duruma gelir ve uçuşlarına devam edebilirler.

# BİR İKTİSAT TERİMİ OLARAK “KALKIŞ

Walt W. Rostow'un (1916-2003) *Gelişmenin Aşamaları* adlı tarihsel gelişme modelinde ekonominin geçtiği beş aşamadan birisidir. Bu aşamalar

i) Geleneksel toplum,

ii) Kalkış (take-off) için ön koşullar,

iii) Kalkış (take-off),

iv) Olgunluğa yöneliş

v) Olgunluk (yüksek kitlesele tüketim dönemi).

- “Kalkış” aşamasının ayırd edici özelliği toplumun gelenekler yerine iktisadi süreç tarafından yönlendirilmesidir.
- **Rostow**'a göre “kalkış” aşamasını geçen bir ekonominin “olgun” hale gelmesi ise, 50-100 yıl alır!

# KALKIŞ KAVRAMININ VURGULANMASI NASIL YORUMLANABİLİR?

- **Kalkış** gerek havacılıkta gerekse Rostow'un iktisatta kullandığı bağlamda dinamik sürecin kritik bir aşamasına karşılık geliyor.
- Bu aşamanın geçilememesi her iki durumda da son derece olumsuz sonuçlara yol açıyor.
- Bu nedenle de söz uçağın ya da ekonominin kalkış için gerekli koşullara ulaşmasının sağlanması gerekiyor.
- Hükümet programı, önümüzdeki dönemi bu koşulların tümüyle sağlanması için gerekli reformların tamamlanması/bitirilmesi dönemi olarak görüyor.

# HÜKÜMET KARAMSAR MI?

- Hükümetin programdaki söyleminden ekonominin kalkışa geçecek, toplumsal açıdan kabul edilebilir sürdürülebilir büyüme sağlayacak noktaya geldiği konusunda ***iyimser olmadığı*** [ya da kendi deyimiyle gerçekçi olduğu] izlenimini edinmek olanaklı.
- Buna karşılık Türkiye için çeşitli tarihler itibariyle sayısal büyüklük biçiminde verilen hedefler ile Avrupa Birliği üyeliği hedefinin zamanlanması göz önüne alındığında, hükümetin kalkış ve hatta olgunluğa yönelme süreleri konusunda Rostow'dan ***iyimser olduğu*** söylenebilir.

# UMUT NOKTALARI

- “Haksız rekabetin önleendiği, fikri hakların korunduğu, tüketici haklarının ihlal edilmediği, sözleşmelerin uygulandığı bir ortamda, belirsizlikler azalacak, güvenilirlik ve öngörülebilirlik sağlanacak, böylece **yatırım, istihdam ve üretim** artacaktır.”
- “Ekonomimiz dışa açılıp uluslararası piyasayla çok daha iyi bir şekilde entegre oldukça, halkımızın refahı da artacaktır.”
- “Uluslararası bilgi birikimi ve teknoloji getiren, rekabet gücünü artıran, dış denge açısından önemli bir finansman kaynağı oluşturan, yeni pazarlara açılımı sağlayan ve en önemlisi istihdamı artıran uluslararası doğrudan yatırımların Türkiye’ye artan oranlarda gelmesini sağlamak temel hedeflerimizdendir.”

# HÜKÜMETİN REFORM STRATEJİSİNİN ANA NOKTALARI

- **BAŞLANGIÇ KOŞULU:** *“AK Parti iktidarı, gerçekleştirdiği yapısal reformlarla (kamu sektörü, finans sektörü ve sosyal güvenlik gibi), ekonomide elde ettiği başarılarla kalıcı bir zemin hazırlamıştır. Türkiye ekonomisini iç ya da dış etkilere karşı çok daha korunaklı bir yapıya kavuşturmuştur.”*
- **İSTİKRAR KOŞULU:** *“Gelecek yılların bütçeleri [...] tam bir kararlılık ve mali disiplin anlayışı içinde uygulanacaktır. Böylece, enflasyon oranının daha da aşağıya çekilmesi, cari açığın kontrol altında tutulması ve kamu borç stokunun milli gelire oranının daha da azaltılması sağlanacaktır.”*
- **REFORM NİYETİ:** *“Hükümetimiz önümüzdeki dönemde de yapısal reformlara kararlılıkla devam edecektir.”*

# HÜKÜMETİN REFORM STRATEJİSİNİN ANA NOKTALARI-YORUM

Hükümet programında reformların yapılması için üç yeterli koşul verilmektedir:

- 1) Reformların sürmesi için yeterli olabilecek başlangıç koşullarının varlığı [Hükümete göre bu koşul sağlanmıştır]
- 2) Önümüzdeki dönemde iktisadi istikrar ortamını sürdürülecek olması [Programda yer almaktadır]
- 3) Hükümetin reformlara devam kararlılığının sürececek olması [Programda yer almaktadır]

**SORU: Bunlar, hükümetin düşündüğü gibi, yeterli koşullar mıdır?**

# İKİ TEMEL SORU

- Hükümet programında pek çok alanda reform sürecinin daha önceki hükümet döneminde başlatıldığı başladığı, bazı alanlarda ise sürecin tamamlandığı görüşüne yer veriliyor.
- Hangi alanlarda reforma gerek olduğu ise programda açık bir biçimde verilmemiş
- Oysa, söz konusu koşulların yeterli olup olmadığı konusunda bir yargıya varabilmek için bu iki noktada açıklığa kavuşulmasına gerek var.
  - 1) ***Tamamlanmış olan reformlar sürecin devamını sağlayacak sağlam bir temel oluşturmak için yeterli mi?***
  - 2) ***Bundan sonra hangi reformların yapılması söz konusu?***



# BAŞLANGIÇ NOKTASININ SAĞLAMLIĞI

- Geçtiğimiz dönemde yapılan çalışmaların ne ölçüde önümüzdeki reform sürecine yardımcı olacağı, ne ölçüde bunların tamamlanmış reformlar olarak kabul edilebileceği konusunda farklı görüşler olması doğaldır.
- Bu görüşlerin bir değerlendirilmesinin yapılmış olması, henüz bu değerlendirme tamamlanmadıysa, bir an önce tamamlanması, önümüzdeki dönemin reform programının başarısı açısından önemlidir.
- Farklı görüşlerin ele alınıp tartışılması sadece teknik sorunların açığa kavuşturulması için değil, toplumun reform sürecine bakış açısının biçimlenmesi açısından da önemlidir.

# ÖNÜMÜZDEKİ REFORM GÜNDEMİ

- 1) Kamu Yönetimi (Yönetimde Kalite, Saydamlık, Yerelleşme, Yerel Yönetimlerin Mali Disiplini)
- 2) Şirketler Kesiminde Finansmana Erişim
- 3) Tasarruf Yetersizliği (=cari açık)
- 4) İşgücü Piyasası Düznelemeleri Teknoloji ve Yenilik
- 5) Sanayi Politikası
- 6) Hukuk Sistemi

## **Kaynak:**

**TEPAV: İkinci Nesil Reform Sürecinin Öncelikleri, Ankara: Ağustos 2007**

# ÖNÜMÜZDEKİ DÖNEME İLİŞKİN REFORMLARIN ÖZELLİKLERİ

- Çoğunlukla *mikro reformlar* söz konusu
- Bu tür reformların yapılabilmesi, bir karar biriminin (örneğin hükümetin) tutumuna bağlı değil.
- Çok sayıda tercihleri, çıkarları ve olanakları farklı karar alıcının belli bir yönde faaliyetlerini, davranışlarını değiştirmesini gerektiriyor
- Bu tür reformlar, onlardan doğrudan ve dolaylı etkilenenlere, farklı düzeylerde olsa da, önemli maliyetler yüklüyor.
- Bu tür reformların getirisi ise, bazı durumlarda, karar alıcının reformların yükünü taşımaya razı olmakta zorlanacağı bir gecikmeyle ortaya çıkıyor.

# PROGRAMDA EKSİK KALAN- REFORMUN MALİYETİ

- Hükümet programı reformların toplumsal maliyeti konusunda *“iyimser”*, bu maliyetlerin karşılanması konusunda da *“umutludur”*.
- Ancak reformların maliyetinin niçin toplumun kaldırabileceğinin ötesinde bir yük getirmeyeceği belli değildir. (Örneğin AB çevre standartlarına uyumun maliyetine ilişkin tahinler 90 milyar dolara kadar çıkabilmektedir)
- Reformların maliyetinin yüklenildiği tarih ile bunlardan doğan kazanımlardan yararlanıldığı tarih arasının uzun olmasının, genelde ufku kısa olan bir toplumun reformlara vereceği desteğin düşmesine yol açması olasılığı yüksektir.
- Bir reformun maliyetini yüklenen toplumsal gruplarla, ondan yararlanan her zaman aynı olmayabilmektedir. Bir tazmin mekanizması olmadığı takdirde, bu tür bir reformun yaşama kavuşturulabileceğini beklemek gerçekçi olmayabilir.

# REFORMLARIN MALİYETİNİ KİM ÜSTLENECEKTİR?

- Reformların maliyetini toplum üstlenecektir.
- Ancak, devletin “*maliyetin toplumsal gruplar ve zaman içinde yeniden dağılımını*” sağlamak üzere müdahale etmesi gerekecektir. Bu ise etkin bir vergi/sübvansiyon politikasının uygulanmasını gerektirir.
- Dolayısıyla önümüzdeki dönemde bu amaçla ***bütçede esneklik*** yaratabilecek bir maliye politikası izlenmesini gerektirecektir.
- Reform niyetinin ciddiye alınabilmesi için bunun 2008 bütçesine yansıdığı net bir biçimde görülmelidir.

# REFORM-KAMU DENGESİ- SİYASAL MALİYET

- Eğer reformların toplumsal maliyetini zamanın bir noktasında, ya da bir toplumsal grup için azaltmak söz konusu olduğunda, faiz dışı bütçe dengesi gibi **“faiz+ reform maliyetine katkı dışı bütçe dengesi”** kavramına gerek olacaktır.
- Bu hükümetin kamu harcamaları konusunda biraz daha sıkışması demektir.
- Başka bir deyişle, bir reform programı uygulamanın, sonucun başarı düzeyinden bağımsız, **siyasal maliyeti** vardır.

# REFORM SÜRECİNİN DİĞER GÜÇLÜKLERİ

- **Bir yanılğı:** *“Türkiye’de işgücü piyasasına yönelik reformlar, bu piyasada esnekliğı artıracaktır.”*
- **Neden yanılğı?:** Çünkü Türkiye’de işgücü piyasasında büyük ölçüde kayıt dışılık vardır. Bu da “iş güvencesi” aleyhine esneklik sağlamaktadır.
- Ancak bu durum ne ahlâki açıdan ne de Türkiye’nin iktisadi hedefleri açısından sürdürülebilir değildir.
- Türkiye, yapacağı reformlarla emek piyasasını ***katılaştırarak esneklik kazandıracaktır.***
- O halde ***süreç*** ve ***sürecin nasıl yönetileceğı*** önemlidir

# SOSYAL GÜVENLİK REFORMU

- Sosyal Güvenlik Reformuna, kamu dengesini etkilediği için ve o ölçüde önem vermek, bu reformun iş yaşamında güvence konusuna getireceği katkının ihmal edilmesi demektir.
- Böyle bir güvencenin varlığı, sınırları ve maliyeti ilgilenenlerce anlaşılmadığı takdirde, gücü piyasasını düzenlemeye yönelik reformlar başta olmak üzere özel kesimi etkileyecek “mikro reformların” kalıcı başarıya yönelmesini beklemek gerçekçi olmaz.
- O halde sosyal güvenlik reformu, bir reform paketi içinde ahlâki kaygılar, etkinlik ve diğer reformlarla karşılıklı etkileşim olgusu çerçevesinde ele alınmalıdır.



# AVRUPA BİRLİĞİ MÜZAKERE SÜRECİ

- Türkiye için AB- müzakere sürecinin gerektirdiği reformların yapılması, AB üyesi olmasının sağlayacağı ek yararın bugünkü değerinin reformların toplumsal maliyetinden daha fazla olması durumunda anlam taşır.
- Ancak AB- müzakere sürecinin (reformların) başarısı, AB üyeliğini güvenceye almamaktadır, [AB'nin 1993 Kopenhag kararı].
- Demek ki, AB-müzakerelerinin ima ettiği reform stratejisinin Türkiye için yararlı olması, AB'nin Türkiye'yi üyeliğe kabul etme olasılığına [Sarkozy-Merkel Katsayısı] bağlıdır.
- Bu olasılığın düşmesi durumunda, bazı koşullar altında, Türkiye'nin reform yapmadığı durumun AB-reform sürecini izlemesine oranla toplumsal açıdan tercih edilebilir olduğunu göstermek olanaklıdır, [ErselÖzatay(2007a)].

# SİYASAL İKTİSATTAN ÜÇ SONUÇ

- AKP'nin meclisteki gücü yüksek fakat mutlak değildir. 2/3 çoğunluk gerektirecek konularda diğer partilerin desteğine gereği vardır.
- AB üyeliği olasılığı düştüğünde, bu yolu destekleyen partiler arası bir siyasal yarışmanın Nash dengesinin AB-reformlarını yapmamak olduğu gösterilebilir. [Ersel & Özatay (2007a)]
- Bu durumda **“ulusal reform stratejisi”** izlenmesi seçeneği üzerinde durulabilir. Ancak bu stratejinin finansman biçimi, dış kaynak temin edilmediği varsayımı altında bile, AB-reform stratejisinden farklıdır. [(Ersel & Özatay 2007b)].

# REFORM YAPMANIN TOPLUMSAL VE SİYASAL MALİYETİ-KAYNAKLAR

- *Hasan Ersel & Fatih Özatay (2007a): “The EU Negotiations as a Reform Strategy-Turkey’s Problem Ahead”, in William Barnett & Melvin Hinich (eds.): **Topics in Analytical Political Economy**, (International Symposia in Economic Theory and Econometrics, Vol. 17), Elsevier, 2007, pp. 83-104.*
- *Hasan Ersel & Fatih Özatay (2007b): “Given the EU’s Absorption Capacity, Which Route Should Turkey Follow? The EU or National Reform Process”, 3-5 Nisan 2007 tarihleri arasında Moskova’da yapılan VIII “Modernization of Economy and Social Development “ konulu konferansa sunulan tebliğ, basılıyor.*