

# tepav

economic policy research foundation of turkey

## **Türkiye'nin Değişen İktisat Politikası Gündemi: İkinci Nesil Reform Zamanı**

Güven Sak

Ankara, 14 Kasım 2007

# Çerçeve

- Ekonomi gündemi nasıl değişti?
  - Ve biz niye hala farkında değiliz?
- Ekonomik programların istenen ve istenmeyen sonuçları: Öncelikler meselesi.
- Bugünün meselesi: Ekonomik büyümeyi sürdürmek
  - İkinci nesil reform süreci
  - Küresel ekonomiye stratejik entegrasyon
  - Dünya Bankası-TEPAV Bilgi Merkezinin işlevi

# Ekonomi gündemi nasıl değişti?

- Başarı, yeni reform ihtiyacını getiriyor.
- İktisat politikası çerçevesi işlevini tamamlayınca ne olur?
  - Değiştirilir.
  - Değişmek zorunda, yoksa yan etkiler belirleyici olur.
    - 2005'ten beri ayak sürümenin bir cezası/sonucu olmak zorunda.
    - AB raporu eleştirilebilir ama bu tespit doğru.
- Biz hala aynı yerdeyiz ama Türkiye ekonomisi değişti.
- Geciken: Günün ihtiyaçlarına cevap verecek bir program.

# İkinci nesil reform süreci nedir?

- İkinci nesil reform süreci, kuralların değiştirilmesinden, kurumsal altyapının değiştirilmesine geçmektir.
- Dünün amacı
  - Büyüme başlatmak (kontağı çevirmek) nispeten kolaydır.
  - Sadece kuralları değiştirmek yeterli olabilir.
- Bugünün amacı
  - Yüksek büyümeyi sürdürmek
  - Kurumsal altyapıyı sağlamlaştırmak
  - Küresel ekonomiye daha sağlıklı eklenmek

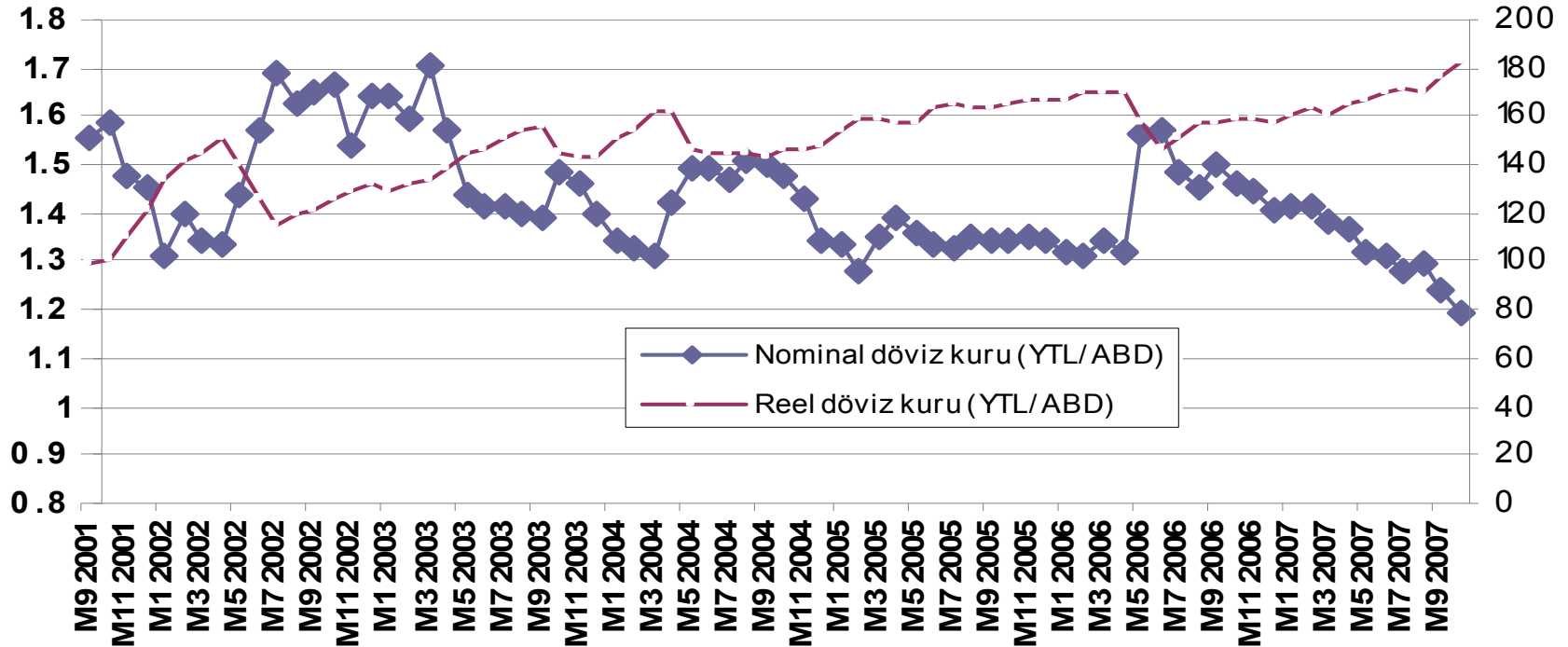
# Ekonomik programların istenmeyen sonuçları

- Her ekonomi programı piyasa işleyişine müdahale demektir. Müdahalenin yan etkileri olur.
  - YTL’nin nominal değerlenmesi
  - Yüksek faiz, düşük kur “politikası”
- Türkiye’nin ihracat performansı buna rağmen umut verici
  - Peki ya mukayeseli performans
- İstenmeyen sonuçları uzatmamak gerekir:
  - Kur, sanayi politikasının yerini almamalı.
  - Kalıcı etkiler, kendiliğinden belirginleşmemeli. İstenen bir sonuç olmalı.

# Kurun bu kadar uzun süre değerleneceğini beklemiyorduk ama oldu

- Türk lirası 2001 krizinden bu güne hem reel hem de nominal olarak değerleniyor.
  - Birinci nesil reform süreci, olumlu küresel likidite koşulları

## YTL / ABD doları (2001-2007)



# Türkiye yalnız değil

	Çin	Kore	Tayland	Brezilya	Macaristan	Güney Afrika	Türkiye
Ocak 2003	100	100	100	100	100	100	100
Temmuz 2007	91.51	78.57	79.02	53.25	81.09	82.83	77.97
Cari açık / milli gelir (2006)	%10.3	%7.00	%1.30	%1.20	%-5.60	%-6.50	%-8.00

Kaynak: IFS, IMF

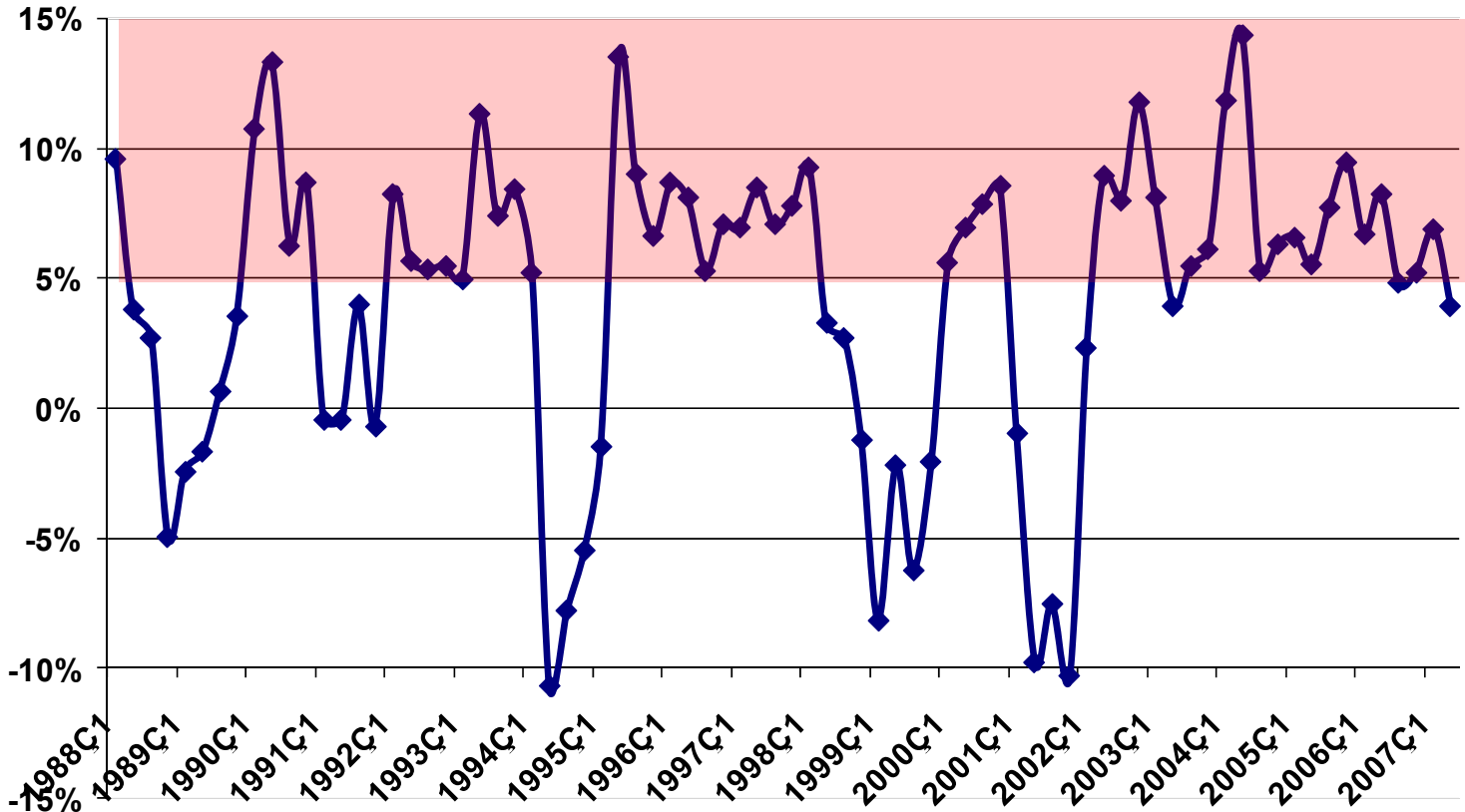
- Değerlenme sadece Türk lirasında değil
- Diğer gelişmekte olan ülkelerin de paraları değerlenmekte
- Ancak, yüksek cari açığımız bizi diğerlerinden daha kırılgan yapıyor
  - Cari açık finansmanında doğrudan yabancı yatırımlar tehlikeyi azaltıyor – (ekonomiye olan güvenin devam ettirilmesi gerekir)

# Kur düşerken biz sürekli ve hızlı büyüdük

## ■ Verimlilik artışları büyümenin lokomotifi oldu

→ 2002-2006 döneminde imalat sanayi verimliliği yılda ortalama %7,5 arttı

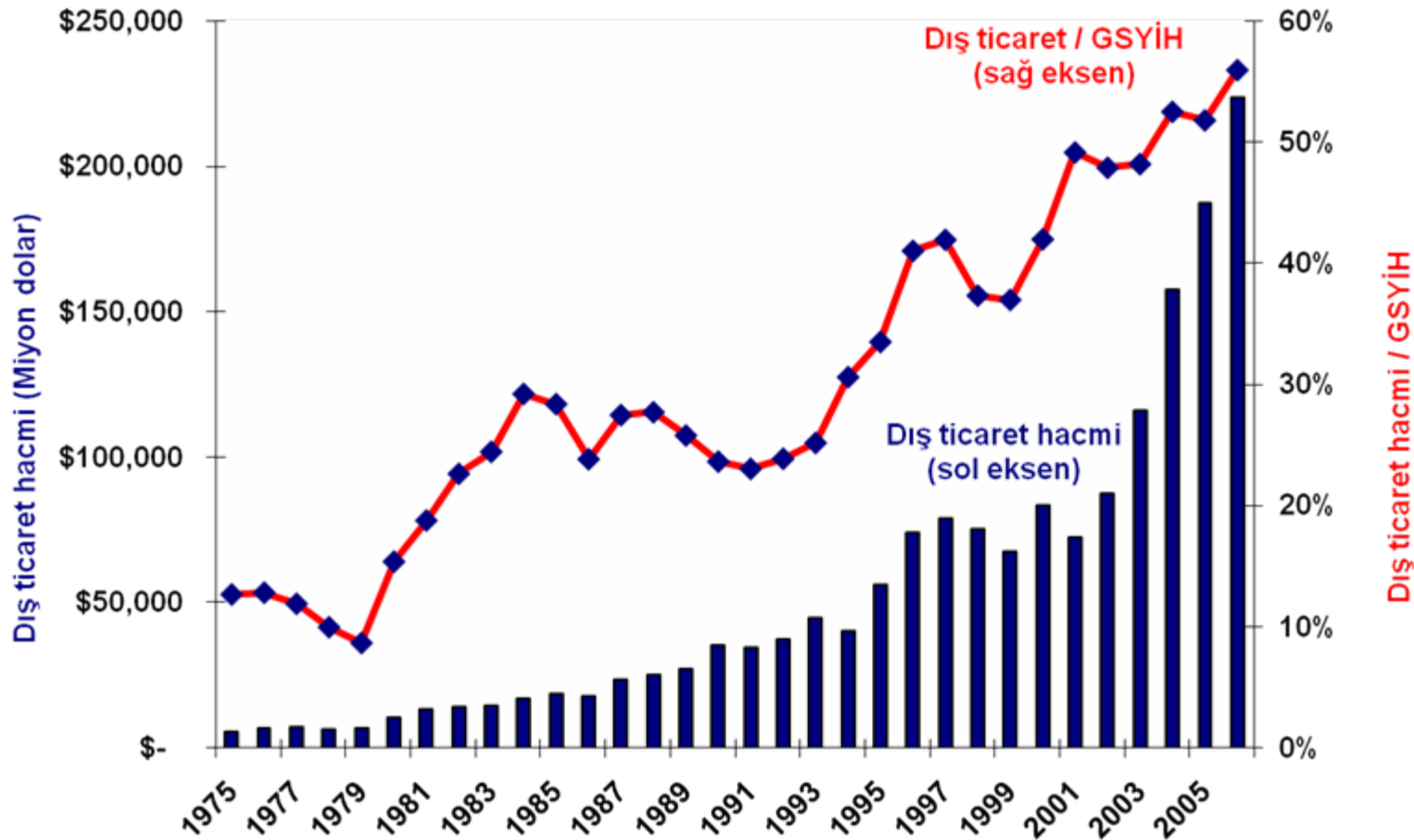
### Milli gelir büyümesi (1988-2007)





# Kur düşerken, ihracatımız rekor üstüne rekor kırdı

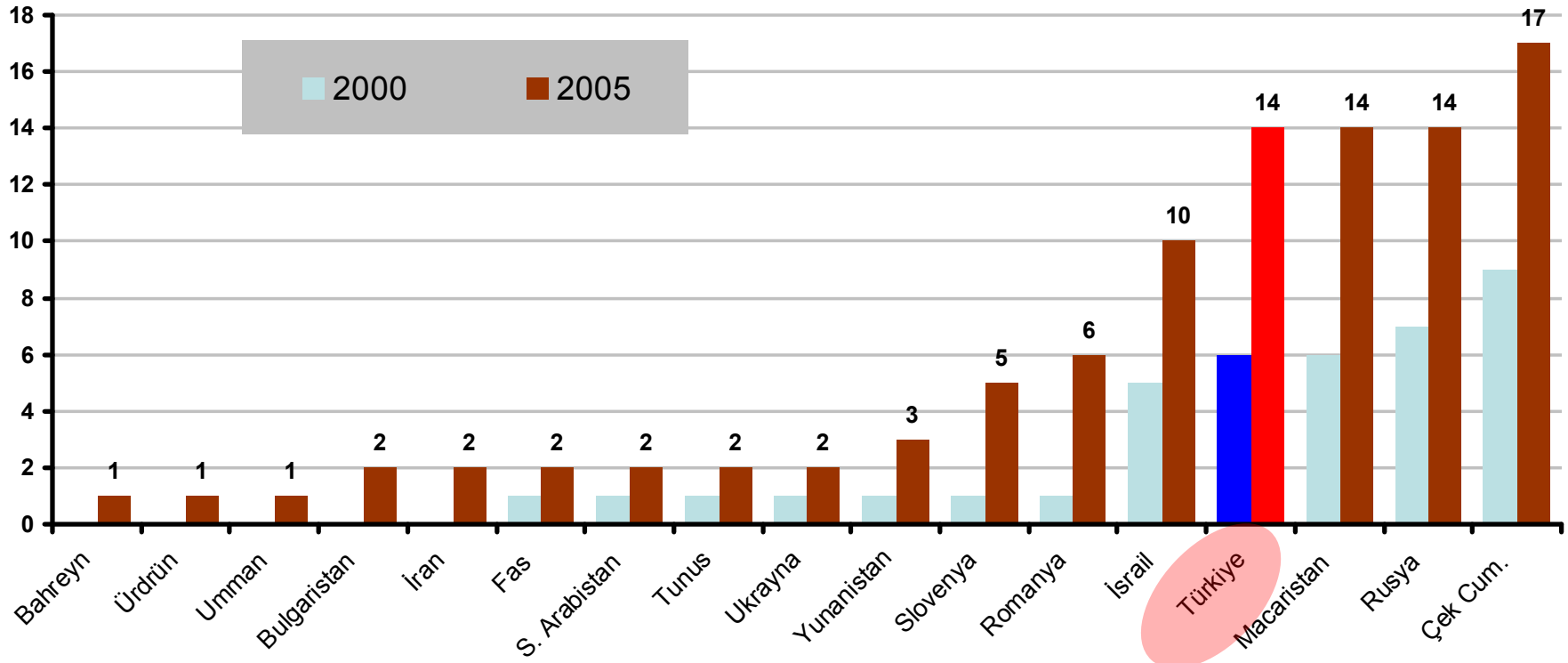
Dış ticaret hacmi ve milli gelir içerisindeki payı (1975-2006)



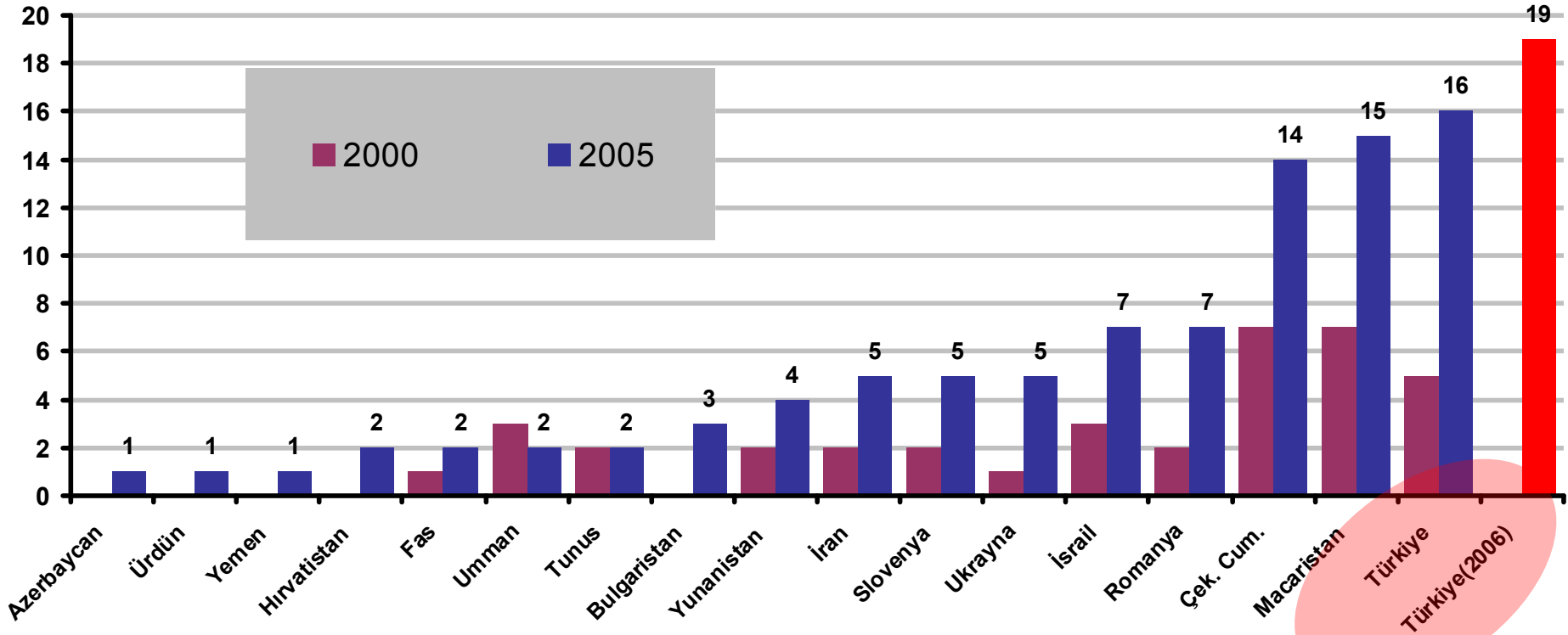
# YTL’deki değerlenmenin en çok ihracatı vurması beklenirdi ama...

- Türk lirasındaki değerlenmeye rağmen ihracat 2002-2006 döneminde yılda ortalama %23 arttı. Nasıl?
  - Özel sektördeki verimlilik artışları
  - Hedef pazarlardaki ekonomik büyüme
  - Ucuzlayan ithal ara girdi
  - Şirketler kesiminde borç dolarizasyonu—artan açık pozisyon
- Türkiye’nin ihracatı sadece artmakla kalmadı
  - Daha fazla kalemden ihracat yaptı
  - Daha fazla ülkeye mal sattı
  - İhracat sepetinin kalitesini arttırdı
    - Kalite: Zengin ülkelerin ihracat sepetine yakınsama

## Seçilmiş ülkelerin 1 milyar dolar tutarından daha fazla ihracat yaptığı ürün sayısı (SITCrev2 sınıflandırması)

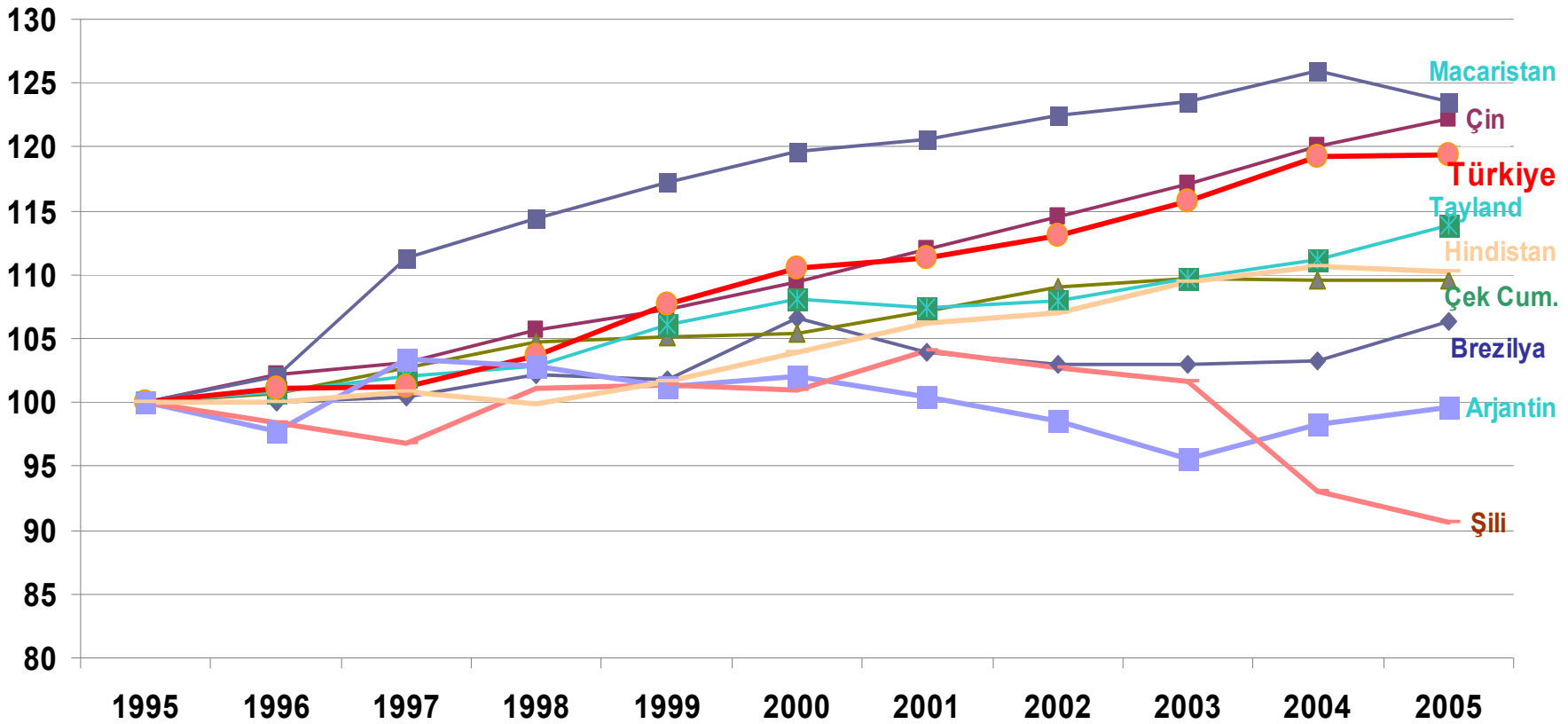


## Seçilmiş ülkelerin 1 milyar dolardan daha fazla ihracat yaptıkları ülke sayısı



# İhracat sepetimizin kalitesi arttı

Seçilmiş ülkelerin ihracat sepetlerinin kalite düzeyi (1995=100)



# En çok ihracat yaptığımız kalemler nasıl değişti?

## 1995

1. Köşeli çubuklar
2. Süveter/kazak/hırka/yelek vs. pamuktan (örme)
3. Tişört, fanila, atlet vs. giyim eşyası; pamuktan (örme)
4. Fındık (kabuklu)
5. Deri ve köseleden giyim eşyası
6. Demir/alaşimsız çelikler
7. Kadın/kız çocuk için pantolon, şort vs. pamuktan (örme)
8. Erkek/erkek çocuk için gömlek; pamuktan
9. Kadın/kız çocuk için gecelik ve pijama; pamuktan (örme)
10. Tütün

## 2005

1. Televizyon alıcıları, video monitörleri ve projektörler
2. Tişört, fanila, atlet vs. giyim eşyası; pamuktan (örme)
3. Dizel/yarı dizel motorlu taşıtlar
4. Köşeli çubuklar
5. Petrol yağları ve bitümenli minerallerden yağlar
6. Motorlu taşıt, kıvılcım ateşlemeli
7. Motorlu taşıt; dizel/yarı dizel
8. Kadın/kız çocuk için pantolon, şort, vs. pamuktan
9. Fındık (kabuklu)
10. Kıymetli metal kaplamalardan mücevherci eşyası

# Çin'in en çok ihracat yaptığı kalemler nasıl değişti?

## 1995

1. Deri ve köseleden giyim eşyası
2. Otomatik bilgi işlem makinesinin parçaları
3. Tişört, fanila, atlet vs. giyim eşyası; pamuktan
4. Petrol yağları ve bitümenli minerallerden yağlar
5. Ayakkabı; dış taban yüzü kauçuk
6. Ayakkabı; yüzü deriden
7. Radyo yayınlarını alıcı kombine cihazlar
8. Diğer oyuncaklar
9. Dış yüzleri plastik valiz,
10. Plastikten diğer eşya Köşeli çubuklar

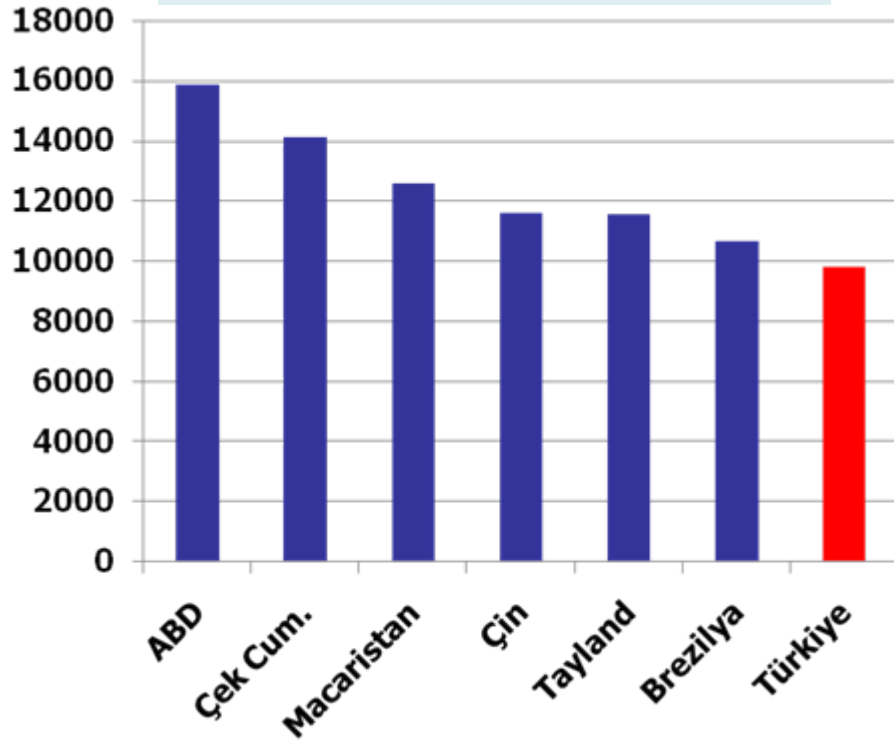
## 2005

1. Alıcı cihazı bulunan verici cihazlar
2. Otomatik bilgi işlem makinesinin parçaları
3. Veri saklama ünitesi
4. Diğer video kayıt ve kayıt gösterme cihazları
5. Hava taşıt, radar, telsiz cihazı aksam, parçalar
6. Diğer alet, cihaz-tertibatlar
7. Dijital devreler
8. Renkli TV alıcıları, monitörleri, projektörleri
9. Bilgisayar girdi-çıkı üniteleri
10. Dijital bilgisayar parçaları

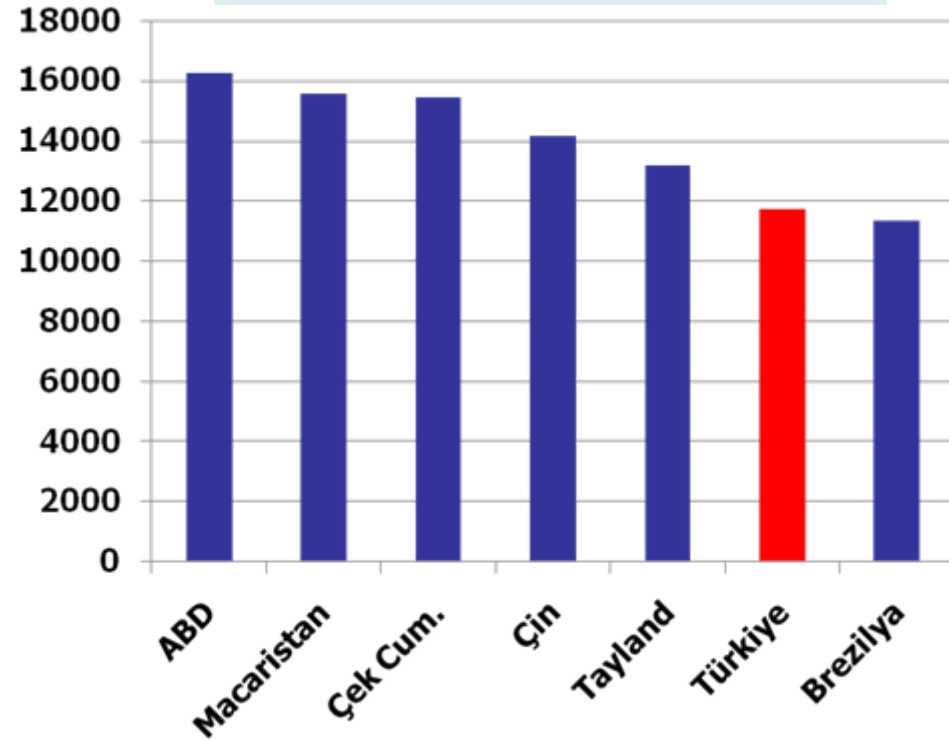
# Ancak yerimizden memnun olmamalıyız

- Bu hızla gidersek ABD'nin ihracat sepeti kalitesini 2026 yılında yakalayabileceğiz.
- 2013 yılında yakalamak istiyorsak, hızımızı 2 katından fazlaya çıkarmamız lazım

İhracat sepetinin kalitesi, 1995



İhracat sepetinin kalitesi, 2005



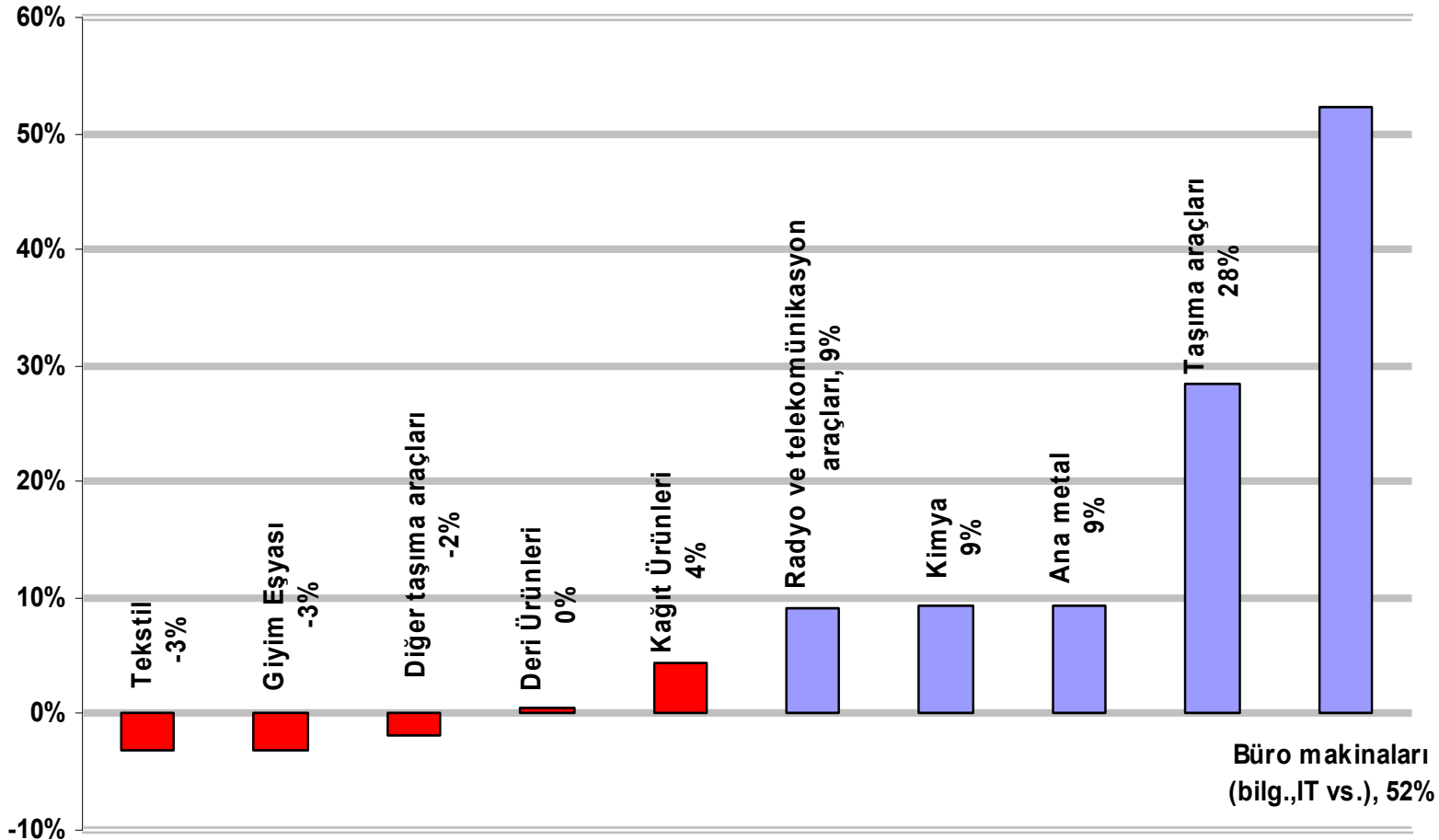


# Ortada bir politika çerçevesi yoksa ne olur?

- Kur, sanayi politikası işlevini üstlenir.
  - İhracatınız daha kaliteli olabilir
  - Yerli sermayeniz yabancı ile yer değiştirebilir.
- Türk imalat sanayiinde ikili bir yapı göze çarpıyor
  - Kazananlar: İthal ara girdi kullanımı yüksek, teknoloji yoğun sektörler
  - Kaybedenler: Ara girdi tedarikini yurtiçinden yapan ve işgücü maliyetleri yüksek olan sektörler

# Hangi sektörler hızla büyürken hangilerinde işler kötüye gidiyor?

İmalat sanayi alt sektörlerinin yıllık ortalama büyüme hızı büyüme (2002-2006)



# Yeni dönemin öncelikleri

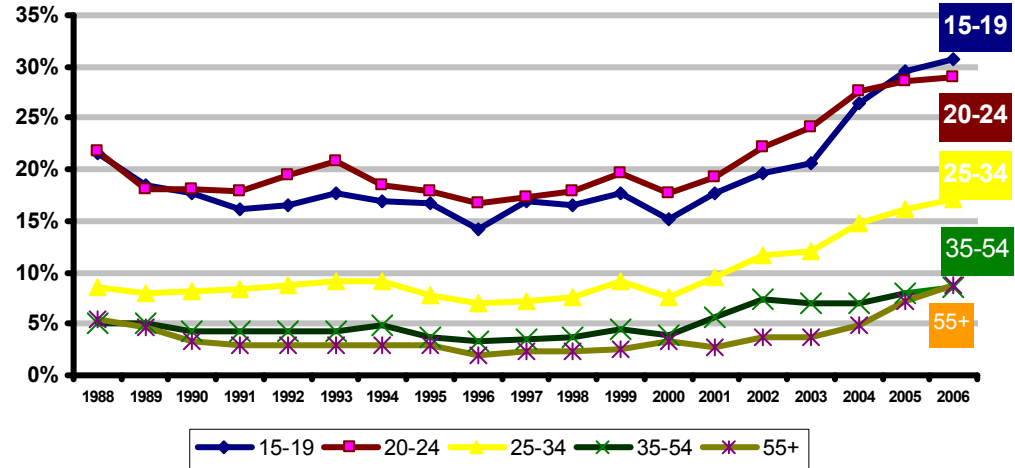
- Kazananların hızını kesmeden kaybedenlerin acısını hafifletmek
- Tempolu büyüme sürecinin devamını sağlamak
- Küresel ekonomiyle daha bilinçli bir biçimde bütünleşmek

Yeni bir sanayi politikası ve ikinci nesil reformlar

# Tempolu büyüme lazım

- Büyümeden taviz vererek 2.5 milyon işsizimize iş yaratamayız
- Büyümedeki yavaşlama merkezi bütçeye hemen yansdı
  - ➔ Giderler artmaya devam ederken gelirlerdeki artışın gerisinde kaldı

Türkiye'de yaş gruplarına göre gizli işsizlik oranı



2007 ilk 9 ay bütçesinin kalemlerindeki artış oranı (%)

I) Bütçe giderleri	19.0%
I-a) Faiz dışı giderler	21.0%
I-b) Faiz giderleri	13.9%
II) Bütçe gelirleri	10.7%
II-a) Dahilde alınan mal ve hizmet vergileri	4.8%
II-a-1) Dahilde alınan katma değer vergisi	1.8%
II-a-2) Özel tüketim vergisi	4.0%

# O zaman ne yapmak lazım: Yeni amaçlar; yeni program

- Türkiye ekonomisini normalleştirmeyi başardı.
  - Dolayısıyla, bugünün amaçları dünden farklıdır; normal bir ekonominin ihtiyaçları haline gelmiştir.
- Yeni bir programa ihtiyaç var

	<b>Birinci nesil reformlar</b>	<b>İkinci nesil reformlar</b>
<b>Amaçlar</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Büyümenin hızlanması</li><li>✓ Enflasyonun düşmesi</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Büyümenin sürdürülmesi</li><li>■ Makroekonomik istikrarın korunması</li><li>■ Rekabet gücünün artırılması</li><li>■ Sosyal gelişmişliğin artırılması</li></ul>
<b>Reform stratejileri</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Makroekonomik kuralların değişmesi</li><li>✓ Devletin ölçeğinin ve kapsamının küçültülmesi</li><li>✓ Korumacılığın ve devletçiliğin azaltılması</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Serbest piyasa ekonomisinin kurumsal altyapısı</li><li>■ Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve diğer kamu hizmetlerinin reformu</li><li>■ Küresel ekonomiye entegrasyonu yönlendirebilecek stratejik koordinasyon mekanizmaları</li></ul>

# Çok tartışma yaratacak reform alanları – uzlaşma ihtiyacı

- İkinci nesil reformlar çok daha karmaşık olacaktır
- Çok tartışma çıkaracak konulara 2007’den önce fazla dokunulmadı (yargı, eğitim, kamu yönetimi)
  - Uzlaşma ihtiyacı
  - Yeni anayasa

	Birinci nesil reformlar	İkinci nesil reformlar
<b>Reform alanları</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Harcamaların azaltılması ve vergi oranları</li><li>✓ Fiyatlarda serbestleşme (kur, tarım)</li><li>✓ Dış ticarete ve doğrudan yabancı yatırımlarda serbestleşme</li><li>✓ Kolay yapılabilecek özelleştirmeler</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ İşgücü piyasası reformu</li><li>■ Kamu yönetimi reformu</li><li>■ Yerelleşme</li><li>■ Yargı reformu</li><li>■ Düzenleyici kapasite arttırımı</li><li>■ Eğitim reformu</li><li>■ Sağlık reformu</li><li>■ Sosyal güvenlik reformu</li><li>■ Kümelenmelerin rekabet gücünün arttıracak yaklaşımlar</li></ul>

# Karmaşık konular, yeni oyuncular: koordinasyon ihtiyacı

- Dünkü koordinasyon çok kolaydı
  - İkili sistem: harca veya harcama
- Bugünün koordinasyon ihtiyacı çok daha karmaşık
  - Amaçlarla ve önceliklerle uyumlu harcamalar
  - Kamu yönetimi reformu ve AB süreci

## Birinci nesil reformlar

## İkinci nesil reformlar

### Hükümetin karşılaşacağı temel zorluk

✓ İzole teknokratların makroekonomik yönetimi

■ Kurumsal altyapıdaki gelişim ve değişim, orta-düzey bürokratların başarısına bağlı

### Temel aktörler

✓ Başbakan  
✓ Bakanlar Kurulu  
✓ Merkez Bankası  
✓ Uluslararası finansal kuruluşlar (IMF ve Dünya Bankası)  
✓ Yabancı yatırımcılar ve başlıca finansal gruplar

■ Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık  
■ Bakanlar Kurulu  
■ Bürokrasi ve Yargı  
■ Belediyeler  
■ Siyasi partiler  
■ Sivil toplum kuruluşları  
■ Sendikalar  
■ Odalar ve sektör kuruluşları

# Kafa karışıklığı nasıl giderilir?

- Alışık olmadığımız türden sonuçları olan bir iktisadi dönüşüm sürecinden geçiyoruz
- Bu dönemde, malumata ve analitik çalışmalara dayanan politika önerilerine ihtiyaç var
  - Akademik dünyanın politika tasarımına katkısı
  - Veri ihtiyacı: Dünya Bankası-TEPAV Bilgi Merkezi
- Benzer tecrübeleri yaşayan ülkelere ders çıkartmak gerekli
  - Uluslararası kuruluşların raporları: Dünya Bankası-TEPAV Bilgi Merkezi



# Sonuçlar

- Tespit: Politika tasarımı ve analizi konusunda kapasiteyi güçlendirmenin önemli olduğu bir dönemdeyiz.
  - İleriye ancak böyle bakabiliriz.
- Teşhis: Daha hızlı gidebilmek için, daha iyi bir arabaya, daha iyi yollara ihtiyaç var:
  - Kurumsal yapı değişikliği
- PIC: Dünya nasıl değişiyor, başkaları ne yaşıyor, bizden önce yapanlar önceliklerini nasıl saptamışlar?