



MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ

MÜLKİYE İKTİSADİ VE SOSYAL
ARAŞTIRMALAR MERKEZİ
(MİSAM)

2018 YILI DÖVİZ KURU KRİZİ'NE İLİŞKİN GÖRÜŞ

17 AĞUSTOS 2018

KONUR SOKAK NO: 1 KIZILAY ANKARA

0 312 418 55 72 - 0 312 418 82 98

www.mulkiye.org.tr

facebook.com/mulkiyelilerbirligi twitter.com/mulkiyeliler

2018 Yılı Döviz Kuru Krizi'ne İlişkin Görüş

Türkiye ekonomisi döviz kurlarında ani ve keskin yükseliş ve düşüşlerin karakterize ettiği bir kur krizi deneyimlemektedir. Ülkenin yakın gelecekteki gündemini bu krizin bir finansal krize, giderek de bir ekonomik krize dönüşüp dönüşmeyeceği sorusunun işgal edeceği tahmin edilebilir. Mülkiye İktisadi ve Sosyal Araştırmalar Merkezi (MİSAM) krizin nedenlerinin, sonuçlarının ve krizden çıkış yollarının soğukkanlılıkla tespit edilmesi, bu yolla tüm toplum kesimlerinin krizden asgari düzeyde etkilenmesinin sağlanmasının ancak sağduyuyu, evrensel etik değerleri esas alan ortak akılla mümkün olduğu inancıyla krize ilişkin görüşünü kamuoyu ile paylaşmaktadır. Krizden asgari zararla çıkılmasını sağlayacak alternatif politika önerilerinin oluşmasını engellediği düşünülen politik konjonktüre değinildikten sonra, krizin nedenleri, muhtemel sonuçları ve krizden çıkış yolları tespit edilecektir.

Komplocu Akıl ve Yapısal Sorunlar

Türkiye kamuoyu on yılı aşkın süredir e-muhtıralar, kumpaslar, siyasi operasyon ve davalar, darbe girişimleri, olağanüstü hâl uygulamaları, tasfiyeler, ihraçlar, neredeyse her yıl gerçekleştirilen seçimler, referandumlar, göçler, cinayetler, büyük kayıplara yol açan terör olayları ile felce uğratılmış durumda. Ülkeyi sürekli bir istikrarsızlık sarmalında tutan bu olayların, siyasi istikrarın göstergesi olarak kabul edilen bir tek parti iktidarında gerçekleşmesi, ironik bir biçimde tek parti iktidarını sürekli kılmıştır. Söz konusu sürekli istikrarsızlık sayesinde mevcut toplumsal-siyasi bağları sürekli olarak çözüp yeniden düğümleyen Adalet ve Kalkınma Partisi, gittikçe tek elde topladığı propaganda aygıtını kullanmak suretiyle her hükümet döneminde, (yeri geldiğinde kendi destekçi ve mensuplarını da ötekileştirip) kendisiyle kendinden öncesi arasına keskin ayrımlar koyarak iktidarını sürekli kılmış, bu sayede nüfuz edilemez bir sorumsuzluk zırhına sahip olmuştur. Karizmatik lider, geniş bir toplumsal koalisyon, zayıf muhalefet, uluslararası konjonktür, iktisadi çevrimler, siyasi sonuçlara tahvil edilebilir bölüşüm modeli ve benzeri etkenler, toplumun büyük kesiminin Adalet ve Kalkınma Partisi'ni ve liderini hiçbir tercihinden sorumlu tutmamasına yol açmıştır. Bu tercihlerin yıkıcı sonuçlara yol açtığı durumlarda ise “kandırıldıkları” itirafı, hükümet mensuplarını sorumsuz kılmıştır. Ancak toplumsal dokuda ve ülke geleceğinde büyük yıkıma neden olan gelişmelerin yine de sorumluları olmalıdır. Bir yandan uzak, dolayısıyla zararsız ve seçmen konsolide eden bir geçmişle (eccad) kurulan bağ, diğer yandan kendi iktidarının farklı dönemleri dâhil politik sonuçları olacak kadar yakın geçmişle yapılan sürekli ayırım, dünyayı, dünyanın, ülkenin sorunlarını kavramanın bir yolu olarak ‘yapı’ mefhumunu

etkisizleştirip bütün sorumluluğun, sorunların hemen arifesinde düğmeye bastığı iddia edilen 'üst akla' yıkılmasını sağlamaktadır. Uluslararası düzen her ne kadar ulusların birbirlerinin iç işlerine müdahil olmaması ilkesine dayansa da bütün uluslar ekonomik, siyasi, kültürel, askeri yollarla birbirlerinin içişlerine müdahale ederler, üstelik bunu kasten yaparlar, bu iş için kurumlar oluşturur, bütçe ayırırlar. Dolayısıyla ulusların ortak kararıyla kurulan, tabii olmayı kabul ettikleri uluslararası düzenin ihlal edilmesi istisna değil kuraldır. Yani 'üst akıl' olarak adlandırılan iç işlere müdahil iradi (kasti) unsurlar, bizzat uluslararası düzen tarafından öngörülür. Türkiye'nin de dâhil olmakla peşinen kabul ettiği uluslararası düzen zaten bir üst akıllar birliğiyken, yapıyı dikkate almayan, üst akılların inayetine terk edilmiş, başlıca önceliği seçim kazanmak olan bir yönetici kadronun, politik tercihlerinin sorumluluğunu üstünden atmaya 'üst akıl' metaforuna tutunmasının çaresizlik işareti olarak görülmesi kuvvetle muhtemeldir. Bununla birlikte, hemen her önemli sorunda iç ve dış düşmanların asıl sorumlular olarak gösterilmeleri, yapısal sorunları derinleştirdiği gibi, yapısal bir sorun olmaya da yüz tutmuştur. Bu nedenlerle Türkiye'nin an itibarıyla karşı karşıya olduğu döviz kuru krizinin ve ardılı muhtemel krizlerin üstesinden gelinmesinin başlıca koşulu, tartışmayı ve evrensel etik değerlere dayalı ortak aklı teşvik etmek iken, hükümete tercihlerinin sorumluluğunu almama imtiyazı bahşeden komplocu akıl, böyle bir ortamı imkân dışı kılmakta, politika yapıcılarını, ilgili kurumları ve sivil toplumu kendi denetimlerinde olmayan araçlarla retorik tartışmalar üzerinden çözüm önerilerinde bulunmaya sevk etmektedir. Sonuç olarak sürece iradi müdahalelerin olabileceği kategorik olarak kabul edilip, ekonomiyi, ülkeyi iradi müdahalelere karşı bu denli zayıf hale getiren yapısal nedenlerin ortaya koyulması, hükümet ve bağlı medyanın teşvik ettiği komplocu aklın terk edilmesine bağlıdır.

Türkiye Ekonomisinin Karşı Karşıya Olduğu Kırılganlıkların Nedenleri

Hiç kuşkusuz, Türkiye ekonomisinin yapısal olarak karşı karşıya olduğu kırılganlıkların gerisinde Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetleri ile daha önceki hükümetlerin ekonomik ve politik öncelikleri ve tercihleri vardır. Bu konudaki herhangi bir çözümlemeyi manidar kılacak tutum, söz konusu öncelik ve tercihlerin keyfi olmayıp büyük oranda siyasi, iktisadi, toplumsal koşullar tarafından belirlendiğini kabul etmektir.

a) Büyüme Modeli

1980 Askeri Darbesi'ni takip eden Turgut Özal hükümetlerinin benimsediği iktisadi büyüme modeli, ihracata dayalı büyüme modeliydi. Bu model, siyasi ve iktisadi kriz ile döviz darboğazı yaşayan Türkiye'ye esasen uluslararası finans

kuruluşları tarafından önerilmiştir. Zamana yayılan bir biçimde dış ticaret serbestîsi, sermaye hareketleri serbestîsi, ücretlerin baskılanması, KİT'lerin tasfiyesi, fiyat denetimlerinin kaldırılması, bütçe denkliğinin sağlanması gibi tedbirlerle serbest piyasa ekonomisine geçişin eşlik ettiği bu modelin “başarılı” olduğu örneklerde, işgücü ucuzdur ve katma değeri yüksek mal üretilmektedir. Türkiye’de ise söz konusu dönemin başlarında ücretlerde önemli bir aşınma yaşanmasına karşın, 1990’ların başlarında güçlü sendikal mücadelelerle sağlanan iyileşmeler, sermaye girişlerinden sağlanan kaynakların sunduğu olanaklarla bu aşınmanın telafi edilmesi kısmen mümkün olduğu için, ekonomi temel girdiler açısından “yeterince” rekabetçi değildi. Öte yandan sermayesinin komisyoncu/mümessil niteliği, rekabetçi, ileri teknoloji ürünü, katma değeri yüksek mal üreten bir karakter kazanmasına engel olmuştur. Öteki örneklerde olduğu gibi, devlet dış ticaret üstünlüğü sağlayacak katma değeri yüksek ürün teşvikini sağlayacak imtiyazlar dağıtmamış, bunun yerine seçim çevrimlerinin dağıtımında belirleyici olduğu, her hükümetin kendi sermayedarını yaratmasını sağlayan rant odaklı imtiyazlar dağıtmıştır. Dolayısıyla Türkiye ekonomisi tamamlayamadığı ithal ikameciliğin ilk aşamasından fiilen çıkamamış, ekonomik büyüme, mal ve sermaye piyasaları dışı açık ekonomide iç talep tarafından belirlenegelmiştir. Denetimsiz dışı açıklık, ekonomik büyümesini iç talebin belirlediği bir ekonomi için iki temel soruna yol açmıştır: İthalat talebi iç talebin önemli bir bileşeni olmuştur; ayrıca muadillerine göre yüksek, ancak ülke şartları açısından düşük reel ücretlerin daha fazla aşağı çekilememesi nedeniyle iç talep dış kredilerle (bir noktaya kadar kamu borçlanması, daha sonra hanehalkı ve şirketlerin borçlanmasıyla) sağlanmıştır. Borçlanmanın, emek üzerindeki egemenliği sağlamanın başlıca hegemonik yollarından biridir aynı zamanda.

Her ne kadar ihracata dayalı olduğu kabul edilse de temelde iç talebin çekici gücünü oluşturduğu bu büyüme modelinin en temel ve sorun yaratıcı sonucu, ekonominin genel dengesi üzerinden takip edilebilir. Keynesgil ulusal hesap denkliklerinden rahatlıkla türetilbilecek söz konusu genel denge koşulu şudur: Bir ekonomideki tasarruf açığı ve bütçe açığı toplamı dış açığa eşittir. İç talebin çekici gücünü oluşturduğu, katma değeri düşük mal üreten, reel ücretlerin baskılandığı bir ekonomi, ister istemez dış açık ve tasarruf açığı verir, bu ekonomi, dış açığın tasarruf açığını (bütçe açığını) aştığı oranda bütçe açığı (tasarruf açığı) vermek zorundadır, yani borçlanacaktır.

b) Büyüme Modeline Eşlik Eden Yapısal Sorunlar

i) Türkiye ekonomisi, katma değeri yüksek mal üretimini sağlayacak bir eğitim sistemi tarafından desteklenmediği, Ar-Ge harcamaları yeterli olmadığı, piyasa

yönlendirici etkin kaynak kullanımını sağlayamadığı için katma değer transferine yol açan bir ödemeler dengesi yapısına sahiptir.

ii) İhracatının ithal girdi bağımlılığı yüksektir (Toplam ithalatın %71'i aramalı ithalattır). Söz konusu girdilerin en önemlileri petrol ve doğalgazdır. Türkiye ekonomisi enerji kaynakları bakımından dışa bağımlıdır.

iii) Türkiye tarım ve hayvancılığı, 2001 Finansal Krizi sonrası alınan tedbirlerle kendine yetemez hale getirilmiş, stratejik ürünlerin üretimi dış bağımlılık yaratacak şekilde engellenmiştir.

iv) Büyüme yaratan büyümeye yol açacak sektörel teşvikler yerine inşaat, ticaret, finans gibi rant ve komisyon geliri yaratarak büyümeye yol açan sektörler desteklenmiş, yatırımların dağılımı bozulmuştur.

v) Hem iç hem de dış politika tercihleri, uzun yıllara yayılan bir tek parti iktidarının büyük kısmında ülkeyi siyasi istikrarsızlık sarmalında tutmuş, söz konusu sarmal, iktidar partisinin sürekli olarak seçilmesini sağlayacak kamu rantı dağıtan, belkemiğini hesapsız kamu ihalelerinin ve sosyal yardımların oluşturduğu kapsamlı bir bölüşüm mekanizmasıyla işlevli kılınmıştır.

Döviz Kuru Krizinin Nedenleri ve Sonuçları

Kur krizlerinin genel olarak, ulusal paranın aşırı değerlenmesine neden olan kur rejimleri, bütçe açıkları, cari açıklar, bankacılık kesiminin ve şirketlerin zaafı ve siyasal istikrarsızlıklardan kaynaklandığı kabul edilir. Buna göre açık bir ekonomi olarak Türkiye ekonomisi kur krizi şartlarının tümünü sağlamışa benziyor: siyasal istikrarsızlıklar, cari açık, bankacılık kesiminin ve şirketlerin zaafı, etkinlik yerine itibarı esas alan kamu yatırımları, kamu garantisindeki şirket borçları ve vadesi gelen büyük meblağlı borç geri ödemeleri dikkate alındığında muhtemel bütçe istikrarsızlıkları.

Türkiye ekonomisi yapısal kısıtları nedeniyle borçlanmak zorunda olan bir ekonomi. İlk Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetlerinin seçim kazanma motivasyonu ile geçerli kıldığı rant ve komisyonculuğa dayalı bölüşüm modeli, ekonomik büyümenin gerektirdiği borçlanmayı zamanla tasfiye edecek üretken yatırımları dışlamıştır, bu nedenle dış açık ekonominin büyüyen kronik sorunu olmayı sürdürmüştür. İkinci olarak sürekli seçim ekonomisi ve yine benimsenen bölüşüm modeli, 2001 Finansal Krizi'nden sonra tutturulan faiz dışı fazla hedefinden sapılmasına yol açmıştır, böylece kamunun borçlanma gereksinimi artmıştır. Diğer yandan önceki krizde tüketilen özelleştirme geliri elde etme yolu, bir çözüm seçeneği olmaktan çıkmıştır. Üçüncü olarak iç ve dış politika tercihlerinin yarattığı siyasal istikrarsızlık ve tek parti iktidarının istikrarsızlığa çare olarak önerip hayata geçirdiği tek adam idaresinin, finans kapitale uygun bir yatırım ortamı vaat etmemesinin tetiklediği sermaye çıkışları, borçlanma maliyetini arttırmıştır. Dördüncü

olarak bankacılık kesiminin ve şirketlerin döviz cinsi borçlarının çevrilemez borçlar olarak görülmesi, ulusal büyük şirketlerin dış yatırımlara yönelmesi ve bir kısmının borç yapılandırması talep etmesi borçlanma risk primini arttırmıştır.

Sonuç olarak Türkiye ekonomisi borçlanmak, borçlarını yeniden yapılandırmak zorunda olan ancak söz konusu gerekçelerle borçlanma maliyeti, yeniden borçlanmasını, mevcut borçlarını yapılandırmasını engelleyecek düzeyde artan bir ekonomidir. Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetlerinin ekonomik, politik öncelikleri, mevcut yapısal kısıtlar altında borçlanma maliyetini ve ilgili riskleri düşürmek bir yana arttıracak niteliktedir. Bütün bu gelişmelerin, ilk aşaması döviz kuru krizi olan zamana yayılan bir ekonomik krize yol açması kuvvetle muhtemeldir. Bütün krizlerin en büyük kaybedenlerinin en zayıf kesimler olduğu açıktır. Dolayısıyla krizden çıkış yolları önerilirken toplumun en güvencesiz, en zayıf kesimlerini en az zarara uğratacak tedbirler önerilmelidir.

Krizden Çıkış Yolları

a) Orta ve Uzun Vadeli Tedbirler

i) Türkiye'nin 1980'den sonra benimsediği ekonomik büyüme modeli, stratejik bir akılla aşamalı olarak terk edilmelidir. Yerine ithalat bağımlılığını düşürecek, katma değeri yüksek mal üretimini teşvik edecek, kendine her bakımdan yeter bir ekonomi tesis edecek bir büyüme modeli benimsenmelidir. Bu çerçevede organik tarım, sürdürülebilir enerji kaynakları, ileri teknoloji, yenilik, sağlık, eğitim temel yatırım alanları olarak seçilebilir. İstikrarlı bir iç talebi sağlamak için, tüketicilerin borçlanmadan temel ihtiyaçlarını karşılamalarını sağlamak üzere, reel ücretlerin orta vadede en azından verimlilik düzeyine çekilmesi sağlanmalıdır. Eğitim müfredatı bu amaçlarla kısa vadede sonuç almak, motivasyonu dünya vatandaşı yetiştirme olmak üzere dönüştürülmelidir. Eğitim ve sağlık hizmetleri temel refah göstergeleri olarak tüm toplum için karşılıksız sağlanmalıdır. Hukukun üstünlüğü, ülkenin iç ve dış politikalarının temel düsturu haline getirilmelidir.

ii) Tespit edilen stratejik sektörlerde, belirli yeterlikleri (sermaye büyüklüğü, yetişmiş eleman istihdamı) sağlayan işletmeler yetkilendirmeli, bu sektörlerde yatırım oranı zorunluluğu getirilmelidir.

iii) Yatırımlar kamu tarafından koordine edilmelidir; kendine yeter, müreffeh bir ekonomi için kaynak tahsisinde planlama başlıca yol olarak benimsenmelidir.

iv) Doğrudan üretici ile son tüketici arasında komisyonculuk ve rantı engelleyecek ortaklık modelleri yaygınlaştırılmalıdır.

v) Zamana yayılan, tüketim üzerinden alınan vergilerin vergi gelirleri içindeki oranını düşürecek, üst gelirliilerin ve kurumların vergi yükünü artıracak bir vergi reformu hayata geçirilmelidir. Zorunlu tüketim malları ve temel gıda malları üzerindeki tüketim vergileri düşürülmeli, lüks tüketim malları üzerindeki vergiler artırılmalıdır.

vi) Finansal gelirlerin sadece stopajla vergilendirilmesine aşamalı olarak son verilmeli ve bu tür gelirler artan oranlı gelir vergisi sistemine dâhil edilmelidir. Bu yapılırken orta ve alt gelirliilerin finansal gelirleri dışarıda bırakılmalıdır. Yüksek finansın faiz gelirleri yüksek vergilere tabi kılınmalıdır.

vii) Yalın, ranta olanak tanımayan bir finansal sistem tesis edilmelidir.

viii) Konut hakkı bir insan hakkıdır. Hanehalkının konut rantı için uzun yıllar borçlandırılarak temel haklarından mahrum edilip bütün hayatının ipotek altına alınmasına son verilmelidir.

ix) Sermaye hareketleri sektörel hassasiyetle, vade yapısı dikkate alınarak vergilendirilmelidir. İstihdam yaratıcı sektörlerle yapılan dış yatırım teşvik edilmeli, uzun vadeli yatırımlara belirli düzeyde vergi muafiyetleri getirilirken, kısa vadeli spekülasyon sıcak para hareketleri yüksek vergilere tabi kılınmalıdır. Kâr transferinin önlenmesi için, kârın bir kısmının ülkede yatırılması zorunluluğu getirilmelidir. Sermaye çıkışlarına yüksek vergiler koyulmalıdır. Bankaların ve şirketlerin dış borçlanmasını sınırlayacak yeterlik kriterleri uygulanmalıdır.

b) Kısa Vadeli Tedbirler

i) Ücretliilerin ödediği gelir vergisi ve tüketimden toplanan vergiler, toplam vergi gelirlerinin %74'ünü oluşturmaktadır. Kemer sıkma politikalarının ve iç talebin daralmasının vergi gelirlerini de daraltması beklenmelidir. Bu bakımdan krizle özel kesimin faaliyeti ve yatırım kapasitesi önemli düzeyde sınırlanmış ülke ekonomisinin kamu eliyle ayağa kaldırılması olanağı da sınırlanmış olacaktır. Bunun önüne geçmek için üst gelir gruplarından ve ciroları belirli bir meblağı aşan kurumlardan belirli bir büyüme trendinin sağlanması halinde yatırıma dönük imtiyaz ve teşvikler tanıma taahhüdüyle olağanüstü vergiler alınarak kamunun finansal olanakları genişletilmelidir.

ii) Başta KOBİ'ler olmak üzere şirketlere verilen ve borcun döndürülmesi dışında bir işlevi olmayan teşvikler kaldırılmalıdır. Teşvik sistemi genel olarak gözden geçirilmeli ve objektif kriterlerle etkin olmayan yatırımların ve şirketlerin teşviki önlenmelidir.

iii) Batık KOBİ'ler için ortaklık modelleri (kooperatifler, çalışanlara hisse, vb.) önerilmelidir; tasfiye edilmeleri halinde elde edilecek gelirin belirli bir düzeyine kadar fonla (örneğin %25) kurtarılabilecek şirketlere teşvik

verilmelidir. Döviz açık pozisyonu bulunan şirketler küçülmeye ve borçlarını yapılandırmaya zorlanmalıdır.

iv) Vadeli döviz tevdiat hesaplarına uygulanan gelir vergisi oranları döviz kuru-faiz getirisi farkı gözetilerek arttırılmalıdır.

v) Yalın, istisnası sınırlı, performansı esas alan bir kamu ihale yasası çıkarılmalıdır. Kamunun zarara uğratılmasına, keyfilik durumunda zararın tahsilini esas alan, ağır yaptırımlar getirilmelidir.

vi) Belirli bir büyüklüğün üzerindeki firmaların faaliyet dışı finansal gelirleri fazladan vergilendirilmelidir.

vii) Elzem olmayan, itibar ve kamu kaynaklarının yeniden dağıtılması motifiyle hayata geçirilen projeler kamunun öncelikli tasarruf kalemleri arasında olmalıdır.

viii) Krizin derinleşmesi halinde ağırlaşacak işsizliğin refah kaybı yaratmaması için işsizlik sigortasından yararlanma şartları, en azından krizden çıkılana dek, yeniden düzenlenmelidir.

ix) Krizin yarattığı olumsuz ortam ücretli kıdem tazminatlarının kaldırılmasına vesile teşkil etmemelidir.

x) Muhtemel krizin en çok etkileyeceği kesimler olan asgari ücretlilerin ve emeklilerin maaş zamlarına yapılacak enflasyon oranı ilavesi korunmalıdır.

xi) Çiftçinin vergi, prim ve kredi borçları, işletme büyüklüğü ve faaliyeti dikkate alınarak yeniden yapılandırılmalı, en azından krizden çıkılana dek ertelenmelidir.