



REKABET FORUMU

HUKUK-EKONOMİ-POLİTİKA

Kasım 2019, Sayı: 128

Rekabet Derneği, 20 Mayıs 2004 tarihinde kurulmuş bir sivil toplum örgütüdür. Derneğin amacı Türkiye’de rekabet ortamının ve rekabet kültürünün gelişmesine katkıda bulunmaktır.

Bu dergide ileri sürülen görüşler yazarlarına ait olup Rekabet Derneği’ni bağlayıcı değildir.

Web: www.rekabetderneği.org

TÜRKİYE EKONOMİSİNİN YAPISAL DÖNÜŞÜM İHTİYACI VE REKABET

Prof. Dr. Erdal Türkkan (erdalturkkan@hotmail.com)

Türkiye ekonomisi, önemli bir yapısal değişim ihtiyacı ile karşı karşıyadır. Bu yapısal değişim, Türkiye ekonomisinin sürdürülebilir bir gelişme yörüngesine oturtulması ile ilgilidir. Bu yazıda yapısal değişim ihtiyacının nedenleri, yapısal değişimin mahiyeti, izlenmesi muhtemel yapısal değişim politikaları, bu politikaların rekabete uygunluğu ve rekabet sürecinin yapısal değişime katkısı konuları üzerinde durulacaktır.

Yapısal Değişim İhtiyacının Nedenleri

Türkiye ekonomisinde ciddi bir yapısal değişim ve dönüşüm ihtiyacının olduğunu, siyasal iktidar mensupları da dahil olmak üzere tüm ilgililer kabul etmektedir. Esasen bu ihtiyaç kendisini 2018-2019 döneminde yaşanan ağır ekonomik kriz ve öncesinde yaşanan olumsuz sinyaller ile belli etmiştir. Yapısal değişim ihtiyacı öncelikle Türkiye’nin potansiyel büyüme hızı olan %5 civarında bir büyümeyi yüksek cari açık vermeden sürdürememesi yani özde tasarruf yetersizliği ile ilişkilidir. Türkiye önceki dönemlerde tasarruf yetersizliğini, dış dünyadan gelen kaynaklar ve özel sektör dış borçlanması ile karşılayabilmiştir. Ancak 2013 den itibaren dünya finansal piyasalarındaki borçlanma imkan ve koşullarının daralması karşısında gerekli yapısal dönüşümlerin yapılmaması ve ekonomideki kırılganlıkların artmasına seyirci kalınması yanında kırılganlıkları arttıracak şekilde sürekli seçim ekonomisi yaşanması ve jeopolitik risk ve belirsizliklerin artmasıyla 2018 de yaşanan döviz şokunun yarattığı felç edici sonuçlar, ilgilileri yapısal değişim gerekliliğine ikna etmiştir. Ancak dünya finansal piyasalarında tekrar genişleme sinyallerinin ortaya çıkması, bu konuda tereddütleri arttırsa da Türkiye’nin dış koşullardaki iyileşmeye rağmen yapısal dönüşüme ihtiyacı olduğu kabul görmeye başlamıştır.

Yapısal Değişimin ve Dönüşümün Mahiyeti

Türkiye ekonomisinde gerçekleşmesi gereken yapısal dönüşüm birkaç ana noktada özetlenebilir. Bunlardan birincisi imalat sanayiinin ortalama % 16 lara kadar gerileyen payının tekrar % 20 ler

üzerine taşınmasıdır. İmalat sanayiinin GSYIH içindeki payının gerilemesinin temel nedenlerinden birisi geçmiş dönemdeki iktisadi koşullarda yerli üretimin sürekli olarak ithalat ile ikame edilmesidir. Öyle ki teknolojik açıdan Türkiye’de üretilebilen düşük ve orta teknolojik düzeye sahip malların üretiminden bile vazgeçilerek ithalatı yoluna gidilmiş veya artan iç talep yerli üretim yerine ithalatla karşılanmaya başlanmıştır. Diğer taraftan artan ihracat giderek artan oranda ithal girdi yoluyla gerçekleştirilmeye başlanmıştır. İthalatın yerli üretimden daha avantajlı hale gelmesi TL nin diğer paralar karşısında güçlenmesi ile yakından ilişkilidir. İmalat sanayiinin GSYIH içindeki payının gerilemesinde etkili olan bir diğer faktör, inşaat ve özellikle de konut sektörünün çok cazip hale gelmesi ve sanayicilerin bir kısmının yatırımlarını bu sektöre yönlendirmeye başlamasıdır. İmalat sanayiinin payının gerilemesinde etkili olan bir başka faktör, Türkiye’de yatırımcının hukuk güvencesinin azalması, güven ortamının bozulması ve sanayi alanında yatırım için dış dünyanın daha cazip hale gelmesidir. Kamu ihalelerinde ve özel kamu ortaklığı modelinde ayrımcılığın ve kayırmacılığın tavan yaptığı inancı da Türkiye’de kalıcı yatırım yapmanın cazibesini ve bu konudaki risk iştahını aşağı çeken etkiler yaratmıştır.

Türkiye’de gerçekleştirilmesi gereken yapısal dönüşümün ikinci ayağı, enerjide dışa bağımlılığın azaltılması, bunun en önemli boyutu da yenilenebilir enerji kaynaklarının toplam tüketimdeki payının arttırılmasıdır. Geçmişte dış kredi ile doğalgaz ve kömür santrallerine yönelik yatırımlar yapan büyük şirketlerin dış borçlarını ödemediği zorluğa düşmesi, bu alandaki dönüşümü zorlaştıran önemli faktörler arasındadır.

Türkiye’de gerçekleştirilmesi gereken yapısal dönüşümün üçüncü ayağı ihracatta katma değer oranını veya ihracatın çok düşük düzeyde olan kg değerinin yükseltilmesidir. Bunun yolu da sanayide yeni ve mümkün olduğu ölçüde de yerli ve ileri teknolojilerin kullanımının sağlanmasıdır. Bu şekilde artan ihracat yolu ile hem de ithal ikamesi yoluyla büyümenin cari açığın üzerindeki baskısının azaltılması söz konusudur.

Yapısal dönüşümün dördüncü ayağı ise ihracatın özellikle yeni pazarlara (özellikle ABD ve Çin) yönelik olarak arttırılması ve mikro düzeyde bunun gerektirdiği yapısal dönüşümlerin gerçekleştirilmesidir.

Yapısal dönüşümün altıncı ayağı da Türk finans sisteminin uzun vadeli fon ihtiyacını karşılayacak şekilde orta ve uzun vadeli tasarrufların arttırılmasıdır.

Şüphesiz yapısal dönüşümün ayakları bunlarla sınırlı değildir. Gıda fiyatlarının dünya fiyatlarının üzerinde seyretmesi, işgücü arzının ve talebinin nitelik uyumsuzluğu gibi sorunlar başta olmak üzere Türkiye’nin çok sayıda yapısal sorunu çözüm beklemektedir.

İzlenmesi Muhtemel Yapısal Değişim Politikaları

Yukarıda değinilen yapısal dönüşümlerin gerçekleştirilmesi için bazı politikaların uygulanması söz konusudur. Siyasal İktidar sanayi ile ilgili stratejiyi beş ana başlık altında 23 politika çerçevesinde açıklamıştır¹. Ancak hükümetin yapısal dönüşüm hedefinin gerçekleştirilmesinde ortaya

¹ Bu yapısal dönüşümlerle ilgili olarak Siyasi İktidar “Sanayi ve Teknoloji Stratejisi’ni açıklamıştır. Bu çerçevede beş ana bileşen ve 23 alt politika belirlenmiştir. Sanayi stratejisinde yer alan ana bileşenler; Yüksek Teknoloji ve İnovasyon, Dijital Dönüşüm ve Sanayi Hamlesi, Girişimcilik, Beşeri sermaye ve Altyapı olarak sıralanmıştır.

çıkabilecek sorunların teşhisi açısından konunun daha kapsamlı politikalar çerçevesinde ele alınması daha yararlı olacaktır. Bu çerçevede aşağıdaki tespitleri yapmak mümkündür.

İlk olarak hedeflenen yapısal dönüşümlerin TL nin aşırı değerli olmadığı bir döviz kuru politikasını gerektirdiği bilinmektedir. Esasen TL yabancı paralar karşısında önemli değer kaybına uğramış ve bu şekilde bir yandan ithalatın cazibesi azaltılırken diğer yandan yurtiçi üretimin rekabetçi olabilmesi sağlanmıştır. Ancak burada döviz kurunun ihracatı ve yurtiçi üretimi teşvik edecek kadar yüksek, aynı zamanda sanayiciyi yatırım yapmaktan caydırmayacak ölçüde düşük, yani optimal düzeyde ve istikrarlı olması gerekmektedir. Piyasalarda bu açıdan bir dengeleme süreci yaşanmış ve dalgalanma boyutu belli ölçüler içinde azalmıştır. Ancak hala döviz kurunun nasıl gelişeceği konusunda öngörü yapmanın zorlukları devam etmektedir. Diğer taraftan kamunun döviz kurunu çeşitli müdahalelerle kontrol altına alma gibi bir eğiliminin olduğu anlaşılmaktadır ve bu yönde alınan bazı tedbirler TL nin dış piyasalar ile sağlıklı ilişki kurmasını engelleyecek boyutlarda görünmektedir.

İkinci olarak hedeflenen yapısal dönüşümlerin etkili bir teşvik politikasını gerektirdiği aşıkardır. Bu teşvik politikasının uluslar arası kurallara uygun olması büyük önem arz etmektedir. Bunun anlamı, rekabetçi olmayan bir sanayi yatırımının suni olarak rekabetçi hale getirilmemesidir. Diğer taraftan teşviklerin bütçe dengelerini sarsmayacak boyutlarda kalması da önemli bir husustur. Teşviklerin bankacılık sistemini gelecekte sıkıntıya sokmayacak bir anlayışla yürütülmesi de gerekmektedir. Nihayet teşviklerin rekabet ihlali yaratacak ayrımcılıklara ve kayırmacılıklara vesile olmaması da önemli bir husustur.

Hedeflenen yapısal dönüşümün gerçekleşebilmesi için yabancı sermaye katkısı da büyük önem arz etmektedir. Bu açıdan en tercih edilen yöntem doğrudan yabancı sermaye çekilmesidir. Ayrıca yerli firmaların da mutlaka dış kredi temin etmeleri gereği vardır. Dünya finansal konjonktürü bunun için yeniden çok elverişli hale gelmiştir. Ancak bu konuda Türkiye'nin kendine özgü sıkıntıları söz konusudur. Türkiye kredi notu itibarıyla hala yatırım yapılamayacak ülkeler arasında yer almaktadır. Ayrıca kredi risk primi hala yüksektir. Kararlarda ve politikalarda çok hızlı ve öngörülemez değişimler yaşanabilmektedir. Yargıya güveni sarsan uygulamalar devam etmekte, jeopolitik riskleri her an arttıracabilecek bir dış politika izlenmektedir. Tüm bu sorunlar hem doğrudan yabancı sermayenin gelmesini geciktirmekte, hem de yerli teşebbüslerin risk alma iştahını azaltmaktadır.

İzlenecek Politikaların Rekabete Uygunluğu ve Rekabetin Yapısal Değişime Katkısı

Yapısal değişimler iki farklı yaklaşım çerçevesinde gerçekleştirilebilir. Bunlardan birincisinde iç ve dış rekabetçi piyasa dinamikleri çerçevesinde yapısal değişimin kendiliğinden gerçekleşmesidir. Bu yaklaşımda yapısal değişime esas itibarıyla fiyat sisteminin yol göstericiliğinde Türkiye'nin sahip olduğu nispi avantajlar ve dünya ekonomisindeki fırsatlar en üst düzeyde değerlendirilerek nispeten yavaş ancak etkin bir biçimde gerçekleşecektir. İkinci yaklaşım, yapısal değişimin uyarılmış ve yönlendirilmiş rekabetçi olmayan suni iç dinamikler çerçevesinde önemli ölçüde kamu güdümünde gerçekleşmesidir. Burada, devlet kurumlarının katkısıyla bir yapısal dönüşüm mühendisliğinin devreye sokulması söz konusudur. Birincisinin mümkün olabilmesi için her şeyden önce fiyat istikrarının ve ekonomiye güvenin üst düzeyde

sağlanmış olması ve devlet müdahalelerinin öngörülebilir olması gerekir. Türkiye’de bu koşullar maalesef gerçekleşmemiştir. Fiyat istikrarında kısmen mesafe alınmış, ancak kamunun öngörülebilir olması ve ekonomiye güvenin sağlanması konusunda mesafe almak bir tarafa önemli geriye gidişler söz konusu olmuştur. Bunun en çarpıcı örneklerinden birisi Merkez Bankası Başkanı’nın görevden alınması ve yeni başkanın talimatla hareket ettiğinin açıkça itiraf edilmiş olmasıdır. Bunun yanında şeffaf olmayan bir kamu-özel işbirliği modelinin varlığı, aynı şekilde ayrımcılığa ve keyfiliğe fevkalade açık, şeffaf olmayan bir bireysel teşvik modelinin yürürlükte olması, kamu bankalarının talimatla döviz piyasalarına müdahale etmesi ve yine talimatla kendi aralarında anlaşma yaparak paralel kredi politikaları izlemeleri, özel bankaları kredi vermeye zorlayacak akıl almaz yöntemler kullanılması vs. Türkiye’de yapısal değişimlerde iç ve dış rekabetin etkin bir rol oynamasını zorlaştıracak hatta imkansız hale getirecek yaklaşımlardır.

Türkiye’de yapısal dönüşümlerin iç ve dış rekabetin etkinleştirici rolünden kısmen yararlanarak, önemli ölçüde dönüşüm mühendisliği çerçevesinde kamu yönlendirmesi ve zorlayıcı müdahaleleri ile gerçekleşeceği anlaşılmaktadır. Bu durumun ciddi kaynak israflarına yol açması büyük olasılıktır. Ancak bundan daha vahim olarak bu durumun, zamanla ekonomiyi sürekli kamu müdahalesine muhtaç bir yapıya zorlaması da söz konusudur.

Bununla birlikte, bir yandan Türk özel sektörünün olağanüstü dinamizmi ve dış dünyanın sağladığı yeni fırsatlar, diğer yandan geçmiş tecrübelerin ışığında siyasi iktidarın atacağı bazı olumlu ve doğru adımlar sayesinde her şeye rağmen varlığını koruyan iç rekabet dinamikleri ve rekabeti koruma altyapısı, yapılacak hataları bir ölçüde düzeltecek ve telafi edecek sonuçlar da yaratabilecektir.