

Ekonomik Performansın Temel Taşı: Siyasi İstikrar

HATİCE KARAHAN, ERDAL TANAS KARAGÖL

- Siyasi belirsizliklerin ekonomiye sızma kanalları neler?
- Politik istikrarın dünya ekonomisindeki belirgin örnekleri hangileri?
- İstikrarın yakın dönem Türkiye ekonomisindeki yansımaları arasında neler yer alıyor?

SIYASİ İSTIKRARSIZLIK: EKONOMİK PERFORMANSIN DÜŞMANI

Siyasi istikrarsızlık, ekonomistler tarafından ülkelerin ekonomik performansını baltalayan ciddi bir problem olarak tanımlanmaktadır. Bu ilişkinin perde arkasında yatan neden ise, iki açıdan ele alınabilir. Bunlardan ilki, belirsizliğin olduğu bir ortamda karar vericilerin ufkunun daralması ve böylelikle optimal olmayan makroekonomik politikaları uygulamaya koymaları olarak özetlenebilir. Para ve maliye otoritelerinin görüş mesafesini kısaltan ve uzun vadeli etkileri olmayan kararlar almalarına neden olan söz konusu siyasi belirsizlik, aynı zamanda ekonominin diğer aktörlerini de olumsuz olarak etkilemektedir. Nitekim gerek ürün gerekse finans piyasalarındaki oyuncular, istikrarsızlık durumunun hâkim olduğu bir atmosferde sağlıklı ön-görüler yapamamakta ve riskten kaçınma psikolojisi

bağlamında kısıtlı hareket etmek zorunda kalmaktadır. Bu durum, politika kararlarının sık değişime uğramasıyla ve volatilitenin yüksek olmasıyla da büyük ölçüde ilişkilidir.

Politik istikrarsızlığın çeşitli dereceleri ve buna bağlı tanımlamaları mevcuttur. Bu tanımlamaları bir uçtan diğerine sıralamak gerekirse, savaşlar, devrimler, darbeler ve suikastlardan, hükümetlerin düşürülmesi ve değişimine kadar geniş bir yelpazenin söz konusu olduğu söylenebilir¹. Bu noktada, hükümet değişimleri olarak ifade edilen durumun, farklı bir partinin görevi devralması olabileceği gibi, aynı partinin yönetimindeki yeni bir hükümette başbakanın ve/veya kabine-nin yüzde 50'sinden fazlasının değişime uğraması gibi birkaç alternatifi içinde barındırdığının altını çizmek

1. Carmignani, F. (2003), Political Instability, Uncertainty and Economics, *Journal of Economic Surveys*, 17(1), 1-54.

Hatice KARAHAN

1999 yılında Boğaziçi Üniversitesi İşletme Bölümü'nden mezun oldu. 2001 yılında Boğaziçi Üniversitesi İktisat Bölümü'nden yüksek lisans derecesi alarak doktora çalışmalarını yapmak üzere ABD'ye gitti. 2006 yılında Ekonomi doktorasını tamamladığı Syracuse University'de çeşitli ekonomi dersleri vermenin yanı sıra, Center for Policy Research bünyesinde araştırmacı olarak çalıştı. 2010-2012 yılları arasında MÜSİAD'da Genel Sekreter Yardımcısı ve Ekonomi Danışmanı olarak görev yaptı. Türkiye Ekonomisi, kalkınma, enerji, Ar-Ge ve istihdam alanlarında birçok ulusal ve uluslararası yayın yapan Karahan, 2012'den bu yana çalışmalarını TÜBİTAK'ta sürdürmektedir. Halen İstanbul Bilgi Üniversitesi Ekonomi Bölümü'nde ders vermekte olan Karahan, ayrıca Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM) Ekonomi Danışmanı olarak da görev yapmaktadır.

Erdal Tanas KARAGÖL

1992'de İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesinden mezun oldu. Yüksek lisansını ABD'de Connecticut Üniversitesi'nde, doktorasını İngiltere'de York Üniversitesi'nde tamamladı. Karagöl'ün çeşitli gazete ve dergilerde dış borçlar, cari açık, ekonomik büyüme, savunma harcamaları, enerji, işsizlik, kamu harcamaları, yoksulluk ve sosyal yardım alanlarında makaleleri ve araştırma raporları yayımlanmıştır. TÜBİTAK'taki çalışmalarının yanı sıra TÜBA asosiy üyesi olan Karagöl, halen Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde öğretim üyesi olarak çalışmakta ve SETA'da ekonomi bölümünde çalışmalar yapmaktadır.

gerekir. Bunun yanı sıra çeşitli akademik çalışmalarda, koalisyon hükümeti gibi formüllerde rastlanan hükümet içerisindeki farklı ideolojik görüşlerin mevcudiyeti de, politik istikrarsızlık sebebi sayılmaktadır. Zira böyle bir oluşum içerisinde ortaya çıkan kaos, karar alma mekanizmalarını doğal olarak yavaşlatmakta ya da engellemektedir. Elbette tüm bu istikrarsızlık formları, gerek dünya ülkelerinde gerekse Türkiye’de 1900’lü ve 2000’li yıllarda yaşanmış ve ulusal ekonomileri önemli ölçüde sarsmıştır. Ancak bu perspektif çalışmasının odak noktasında, yelpazenin daha düşük dereceli kanadında kalan hükümet oluşum ve değişimlerinin şekillendirdiği siyasi istikrar modelinin ekonomik yansımaları ağırlıklı olarak ele alınacaktır.

İSTİKRARIN EKONOMİYİ ETKİLEME KANALLARI

Siyasi istikrar ya da istikrarsızlığın, ülkelerin ekonomilerini ne denli etkilediğine yönelik olarak bugüne kadar çok sayıda uluslararası akademik çalışma gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmaların dayandığı temel argümanlardan biri, belirsizliğin, yatırım, üretim ve istihdam gibi ekonomik karar alma süreçlerini sekteye uğratması olduğu ifade edilebilir. Nitekim yönetim değişikliği ihtimalinin yüksek olması durumunda, görev yeni gelecek hükümetin ilgili politikalarda gideceği değişikliklere yönelik bir bilinmezlik oluşmaktadır. Bunun sonucunda ise, risk almak istemeyen ekonomik oyuncular bu konularda geri adım atabilmekte ve hatta yurtdışında yatırım yapma gibi alternatiflere başvurup ekonomiden çıkabilmektedir². Keza, stabil politik ortamları, bir diğer deyişle güvenilirliği seven yabancı yatırımcılar da, söz konusu durumdaki ekonomiyi terk etmekte veya tercih etmemektedirler. Tüm bu unsurlar ise, GSYH büyümesini olumsuz yönde etkilemektedir.

Özetlemek gerekirse, siyasi belirsizlik-ekonomik performans ilişkisinin teorik temelinde yatan başlıca faktörlerden biri, istikrar ile doğru orantılı gelişme gösteren yatırımlar ve bunun etkilediği milli gelir gelişimidir. Bu, doğal bir sonuç olarak, kişi başına düşen milli gelirin, bir başka ifadeyle, ülkelerdeki refah düze-

yinin gelişimi üzerinde de önemli etkiler yapmaktadır. Bu bağlamda sayısı 170’e kadar varan dünya ülkesini 1960’lı ve 2000’li yıllar arasında inceleyen ampirik çalışmalar, siyasi istikrarsızlığın kişi başına düşen GSYH büyümesini aşağı yönlü etkilediğini ispatlamıştır³.

Politik belirsizlik ve kaosun milli gelir gelişimi açısından yol açtığı negatif etkilere dair gösterilen en bilindik örnek Arjantin’dir. Nitekim 1900’lü yılların başında Arjantin’in bir ticaret devi olarak, dünyanın en zengin ülkelerinden biri statüsünde olduğu bilinmektedir. Bu bağlamda, Arjantin söz konusu dönemde yüksek kişi başı milli gelire sahip ekonomiler arasında en ön sıralarda yer almıştır. 1960’lı yıllara gelindiğinde de, Arjantin’in ivme kaybetmiş olmakla birlikte hâlâ ilk 20 içinde olduğu ve bugün bir dünya devi olan Japonya’dan çok daha yüksek bir gelir seviyesine sahip olduğu bilinmektedir. Ancak özellikle bu dönemle birlikte Arjantin’in on yıllar boyunca maruz kaldığı siyasi istikrarsızlık, ülkedeki yatırımlara ve dolayısıyla bu kanalla oluşması beklenen büyümeye ciddi derecede ket vurmuştur. Öte yandan Japonya ise, uzun yıllar boyunca yönetim görevini verdiği tek ve aynı partili modelle, söz konusu dönemi, Arjantin’in aksine siyasi bir istikrar çerçevesinde geçirmiş ve bunun politikalara olumlu yansımalarının da etkisiyle, oldukça yüksek büyüme oranlarına imza atmıştır. İşte bir zamanların en müreffeh ülkelerinden olan Arjantin’in, onu çok daha geriden takip eden Japonya ile kıyaslandığında bugün geldiği durum, ekonomi literatüründe siyasi istikrar ve ekonomik başarı ilişkisini irdeleyen çalışmaların en çok başvurduğu vaka analizlerinden biri olmuştur.

Bu noktada siyasi kaoslara damgasını vuran Arjantin’in, sadece Japonya ile değil, yine 1900’lerin başında oldukça gerilerde bıraktığı İtalya ve Brezilya gibi ülkelerle karşılaştırıldığında da, benzer sonuçlara rastlandığını vurgulamak gerekir. Bugün Avrupa’nın en büyük ekonomilerinden olan İtalya ile kıyaslandığında durum net olarak görülmekle birlikte, Brezilya bağlamında değerlendirdiğinde de, Arjantin’in içinden geçtiği siyasal çalkantıların olumsuz etkileri açıkça görülmek-

2. Alesina ve diğerleri (1996), “Political Instability and Economic Growth”, *Journal of Economic Growth*, 1, 189-211.

3. Aisen, A. ve F.J. Veiga (2010), “How Does Political Instability Affect Economic Growth?”, *IMF Working Papers*, WP/11/12

tedir. Zira 1970'lerde ekonomik anlamda birbirine yakın denilebilecek seviyelerde olan bu komşu ülkeler, bu dönemden sonra politik belirsizlikler anlamında ayrılmış, Brezilya yoluna daha stabil bir şekilde devam ederken, Arjantin'de istikrarsızlık hâkim olmuştur. Bu ayrışma, söz konusu dönemde Brezilya'nın ekonomik performansının Arjantin'den daha güçlü olmasının bir nedeni olarak gösterilmektedir.

Literatürde siyasi istikrarsızlığın ekonomiler üzerinde yaptığı olumsuz etkilerin önemli bir kanalı yatırımlar ve milli gelir olarak ele alınmakla birlikte, ikinci sacayağının ise bütçe ve borçlar olduğu görülmektedir. Bu kapsamda, stabil olmayan dönemlerde, ülke yönetimlerinin öngörülebilirlik eksikliği nedeniyle etkin kamu yatırımları yapmaması, bütçenin daha ziyade tüketime yönelik tahsis edilmesi ve yükselen borç stoklarının çözüme kavuşturulmaması gibi faktörler sayılabilir. Araştırmaların yönelmiş olduğu bir üçüncü kanalın ise, enflasyon olduğunu belirtmek gerekir. Bu doğrultuda yapılan çalışmalar, istikrarsızlık dönemlerinde ekonomi otoritelerinin uzun vadeli etkin para politikaları uygulamaması ve senyoraaj gelirlerine bağlılıkların artması gibi nedenlerle, enflasyonun yüksek gerçekleştiğini tespit etmiştir⁴.

TÜRKİYE'DE SİYASİ İSTİKRAR VE EKONOMİK PERFORMANS İLİŞKİSİ

Dünyada siyasi istikrar ve ekonomik başarı korelasyonunu ortaya koyan birçok örnek mevcut olmakla birlikte, bunun Türkiye'deki yansımalarına da kısaca göz atmakta fayda vardır. Cumhuriyet tarihi yukarıda çeşitleri sayılan siyasal çalkantıların en şiddetlileri de dâhil olmak üzere birçoğunu tecrübe etmiş olmakla birlikte, bu çalışmanın odak noktası itibarıyla daha yakın dönemi incelemek anlamlı olacaktır. Bu çerçevede, siyasi istikrar anlamında birbirine zıt yapıda ancak yakın uzunlukta olan iki geniş dönemi ele almak gerekirse, 1990'lı ve 2000'li yıllara odaklanmak isabetli bir seçim olarak düşünülebilir. Dolayısıyla, sık aralıklarla

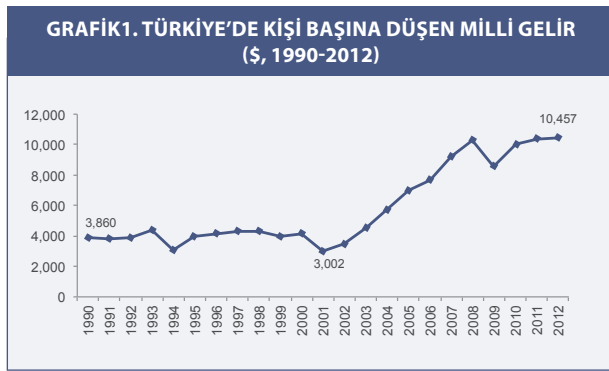
değişen koalisyon hükümetlerinin damgasını vurduğu 1990'lardan, tek partili iktidar döneminin başladığı 2002'ye kadar olan süre ile bu noktadan sonra devam edip bugüne kadar uzanan süreci karşılaştırmak, Türkiye'de siyasi istikrarın ekonomi üzerindeki etkilerini genel olarak anlamaya yardımcı olacaktır.

Bilindiği gibi, 1990'ların ilk yıllarında, literatürdeki tanım çerçevesinde, ideolojik olarak birbirine farklı düşen sağ ve sol partilerin yer aldığı hükümetler yer almıştır. Kronik enflasyon sorununun yaşandığı bu dönemde, borç stoku da giderek büyümüştür. Cari açığın da tırmandığı bu yıllarda, 1994 Krizi ile birlikte önemli bir ekonomik sarsıntı yaşanmıştır. 1994'te yeniden değişme sürecine giren hükümetler, 3 ila 5 ay arasında değişebilen çok kısa dönemli yönetimlere sahne olmuş, bu yönetimler, farklı ideolojilerde labildiği gibi, yakın görüşlü partilerin işbirliği şeklinde de yapılmıştır. Ancak bu döneme damgasını vuran asıl istikrarsızlık unsuru, ideolojik fragmentasyonun etkisinden ziyade, hükümetlerin çok sık şekilde değişmesi olmuştur. Ekonomik daralma kaydedilen bu dönem sonrasında, bir siyasi kaos sembolü olan 28 Şubat sürecinin yaşanmasıyla birlikte, ekonomideki tahribat yine tamir edilememiştir. 1997-98 yıllarında ise çok partili koalisyonun oluşturduğu hükümet, artan kamu borcu, yüksek enflasyon ve finansal sistemin kırılganlaşması sorunlarına imza atmıştır. Sonrasında gelen ve yine farklı görüşlerde partileri içeren hükümet döneminde ise 2001 Krizi vuku bulmuştur. Kısaca ifade etmek gerekirse, 2002 yılı sonlarına kadar Türkiye, stabil olmayan ve sürekli farklı kombinasyonları içinde barındıran hükümetlerle yönetilmiş, bir başka deyişle, siyasi istikrarsızlığın yoğun olduğu bir süreç geçirmiştir. Bu süreçte, literatürde istikrarsızlıkla ilişkilendirilen makroekonomik göstergelerde de başarısız bir performans sergilendiği ortadadır.

Yukarıda kısaca özetlenen ve kişi başına düşen milli gelir, bütçe açığı ve enflasyon çerçevesinde ele alınabilecek söz konusu bu göstergelerin, 2002 öncesi ve sonrasındaki gelişimleri, esas itibarıyla Türkiye'de siyasi istikrarın ekonomi yönetiminin başarısıyla yakından ilişkisi olduğunu net bir şekilde göstermektedir. Bu

4. Aisen, A. ve F.J. Veiga (2006), "Does Political Instability Lead to Higher Inflation? A Panel Data Analysis", *Journal of Money, Credit and Banking*, 38(5), 1379-1389

bağlamda kişi başına düşen milli geliri yıllar itibariyle sunan *Grafik 1*, 1990'lı yılların neden "kayıp yıllar" olarak nitelendirildiğini ilk bakışta gözler önüne sermektedir. Bu dönemde 3.000 ve 4.000 dolar bantlarında inişli çıkışlı bir seyir izleyen ve alt orta gelir döngüsünden bir türlü çıkamayan ekonomi, 2002 ve sonrasında ise ağırlıklı olarak çift haneli oranlarda gerçekleşen hızlı bir tırmanışa geçmiş ve 10.000 doları aşan seviyelere ulaşmayı başarmıştır.



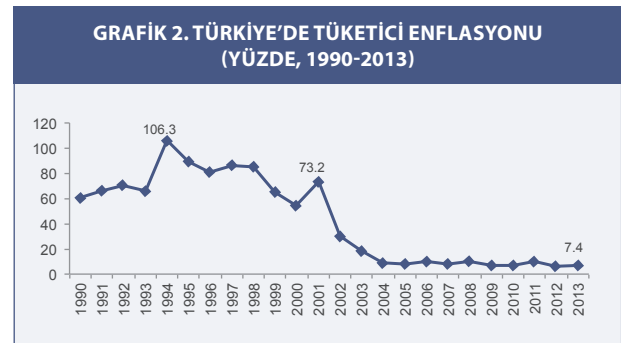
Kaynak: Dünya Bankası

Bunun yanı sıra, ekonomik büyüme performansı ile yakından ilgili olan yatırımların da, 2002 sonrasındaki dönemde çarpıcı bir olumlu trende girdiği bilinmektedir. Yerel özel yatırımların bu bağlamdaki hızlanan temposu bir yana, yabancı sermaye de bu dönemde Türkiye Cumhuriyeti tarihindeki rekor girişlere imza atmıştır. Özellikle 2004 yılındaki yüksek oranlı GSYH artışının ardından, özelleştirmelerin de etkisiyle, yurtiçi doğrudan yatırımlar katlanarak artmıştır. Bu minvalde, 2002 yılında 1,1 milyar dolar olan doğrudan yatırımlar, 2007 yılında 22,1 milyar dolar seviyesine ulaşmıştır. Kriz dönemiyle birlikte düşüşe geçen yabancı sermaye girişleri, sonrasında ise yeniden toparlanma sürecine girmiştir. Bununla birlikte, daha yüksek ve sürdürülebilir büyüme rakamlarını hedefleyen Türkiye'de, bundan sonraki dönemde doğrudan yatırımların ivmesinin artırılmasına ihtiyaç vardır. Bu ise, ancak siyasi istikrara ilişkin olumlu sinyaller vermekle mümkün olacaktır. Nitekim gerek 90'lar gerekse 2000'lerde küresel yatırımların ağırlıklı olarak politik anlamda daha stabil olan gelişmiş ülkelere

akması da, güvenilirliğin bu kararlarda en önde gelen faktör olduğuna işaret etmektedir.

İstikrar ve ekonomiyi birbiriyle ilişkilendiren bir diğer unsur olan bütçe ve borçlara dair iki döneme ait göstergeler de, bahsedilen paralel yönlü ilişkiyi Türkiye bağlamında onaylar niteliktedir. Nitekim 1990'ların kanayan yarası haline gelen kamu maliyesi, ekonominin 2001'deki çöküşünde önemli paya sahip olmuştur. Söz konusu dönemde giderek tırmanan brüt kamu borç stoku, 2002 yılına gelindiğinde GSYH'nin yüzde 73,7'sine ulaşmıştır. Bütçe açığının GSYH'ye oranı ise yüzde 10,2 gibi yüksek bir düzeye gelmiştir. Sürdürülebilir ve sağlıklı bir mali disiplinin yoksunluğuna işaret eden bu oranlar, tek partili döneme geçilmesiyle birlikte alınan tedbirlerle hızlı bir düşüş sergilemiştir. 2013 yılı itibariyle bu oranların Maastricht kriterlerinin dahi oldukça altında gerçekleştiği gözlenmektedir.

Uluslararası çalışmalarda politik belirsizlik ve kaosun katkı sağladığı ve ekonomiyi tahrip eden bir diğer gösterge olarak anılan enflasyonun Türkiye'deki gelişimi de, çizilen senaryoya uyum göstermektedir. Başarılı ve etkin mali politikalar uygulayamayan koalisyon hükümetlerinin sahne aldığı 90'lı yıllarda, enflasyonun ne derece fahiş ve kronik bir hal aldığı *Grafik 2*'de açıkça görülmektedir. 1994 Krizi'yle birlikte yüzde 100 seviyesini geçen enflasyon, 2000'li yıllara kadar yüksek çift hanelerde seyretmiş, 2001 Krizi'yle birlikte ise yüzde 73,2 seviyesini görmüştür. 2002 ve sonrasında ekonomik tahribatın giderilmesi ve etkili politikaların devreye sokulmasıyla birlikte Türkiye, nihayet tek haneli enflasyon rakamlarına kavuşmuştur.



Kaynak: Hazine Bakanlığı

Sonuç olarak, bugüne kadar çok sayıda akademik çalışma dünya genelinde uzun yıllara dayanan verilerle yaptıkları analizlerde, siyasi istikrarsızlığın ekonomik başarıya ket vurduğunu ispatlamıştır. Bu ilişki genel olarak yatırımlar bazlı GSYH büyümesi ile kişi başına milli gelir, kamu maliyesi ve enflasyon gibi belli başlı göstergeler çerçevesinde ele alınmış ve politik belirsizlik ile karmaşanın tüm bu unsurları olumsuz etkilediği tespit edilmiştir. Siyasi istikrar anlamında birbirinin

aksi yönde olan 1990'lı yıllar ile tek parti döneminin yaşandığı 2000'li yıllar kıyaslandığında, Türkiye ekonomisi de, bu ilişkiyi doğrulayan bir tablo ortaya koymaktadır. Dolayısıyla, Türkiye'nin ekonomide son 11 yılda kat ettiği önemli mesafenin korunması ve daha da ilerideki hedeflere ulaşılabilmesi için, bu başarıdaki temel faktör olan siyasi istikrarı devam ettirmekten ve tüm dünyaya bu anlamda olumlu sinyaller vermekten başka seçeneği bulunmamaktadır.



SIYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI
FOUNDATION FOR POLITICAL, ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH
مركز الدراسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية

www.setav.org | info@setav.org | [@setavakfi](https://twitter.com/setavakfi)

SETA | Ankara

Nenehatun Caddesi No: 66 GOP Çankaya
06700 Ankara TÜRKİYE

Tel: +90 312.551 21 00 | Faks: +90 312.551 21 90

SETA | İstanbul

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı
No: 41-43 Eyüp İstanbul TÜRKİYE

Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

SETA | Washington D.C.

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite
1106 Washington, D.C., 20036 USA

Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099

SETA | Kahire

21 Fahmi Street Bab al Luq Abdeen
Flat No 19 Kahire MISIR

Tel: 00202 279 56866 | 00202 279 56985