

Türkiye’de Kapsayıcı Büyüme

NURULLAH GÜR

- Seçim beyannamelerinde “kapsayıcı büyüme”ye verilen önem ne anlam ifade ediyor?
- Türkiye, 2002’den bu yana “kapsayıcı büyüme”de nasıl bir mesafe kat etti?
- Ekonomik büyümenin daha kapsayıcı olması için neler yapılmalıdır?

GİRİŞ

Partilerin seçim beyannameleri, 2015 seçiminde mitinglerden daha fazla ilgi çekmektedir. Özellikle muhalefet partileri, son iki genel seçimin (2007 ve 2011) aksine, beyannamelerinde ekonomik vaatleri daha çok vurgulamaktadırlar. Geçmiş seçimlerde kimlik ve ideoloji siyaseti eksenli beyannamelerle yola çıkan muhalefet partileri, kampanyalarının merkezine bu sefer ekonomiyi koydular. Bu stratejinin altında yatan iki neden bulunmaktadır. İlk neden, son birkaç yıldır küresel ekonomik büyümedeki yavaşlamanın etkilerinin Türkiye’de de görülmeye başlanmasıdır. Çin, Hindistan, Brezilya ve Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş ülkelerden ayrılarak Küresel Finans Krizinden ilk aşamada çok fazla etkilenmemişlerdi. Ancak, küresel ekonomideki güven ve istikrar ortamının yeniden tesis edilememesi ve Amerikan Merkez Bankasının (FED) genişlemeci para politikasına son vermesi, son iki yıldır gelişmekte olan ülkelerde de ekonomik büyümenin yavaşlamasına neden olmuştur. Beyannamelerde ekonomiye yapılan vurgunun artmasındaki ikinci neden ise, muhalefet partilerinin iktidar partisinin

seçim başarılarının arkasında ekonomide yakalanan ivmenin büyük payı olduğunu idrak etmeleridir.

Seçim beyannamelerindeki ekonomi alanında özellikle “kapsayıcı büyüme” veya “kapsayıcı kalkınma”ya ayrı bir vurgu var. “Kapsayıcı” (*Inclusive*) kelimesi iktisat literatüründe son birkaç yıldır popüler bir biçimde kullanılmaktadır. Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı gibi uluslararası kurumlar tarafından Küresel Finans Krizi sonrası sıkça kullanmaya başlanan “kapsayıcı büyüme” veya “kapsayıcı kalkınma” kavramları, ekonomi büyürken bunun toplumda sadece belirli kesimlerin değil, yoksullar başta olmak üzere toplumdaki herkesin faydalanacağı tarzda bir ekonomik büyümeyi ifade etmektedir.¹ Daron Acemoğlu ve James Robinson’un 2012 yılında piyasaya çıkan “Ulusların Düşüşü” adlı kitabının da bu popülerliğin kazanılmasında önemli bir rolü bulunmaktadır. Acemoğlu ve Robinson ülkeler

1. Commission on Growth and Development, *Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* (World Bank, Washington DC: 2008); Rahul Anand, Saurabh Mishra ve Shanaka J. Peiris, “Inclusive Growth: Measurement and Determinants,” *IMF Working Papers No.* (2013), 13/135.

Nurullah GÜR

2006 yılında Marmara Üniversitesi İngilizce İktisat Bölümü’nden mezun oldu. Aynı bölümden 2008 yılında yüksek lisans derecesini aldı. 2008-2012 yılları arasında University of Essex’de yüksek lisans ve doktora çalışmalarını gerçekleştirdi. University of Essex, Kara Harp Okulu ve İstanbul Ticaret Üniversitesi’nde dersler verdi. Gür, halen İstanbul Medipol Üniversitesi Ekonomi ve Finans Bölümü’nde öğretim üyesi olarak çalışmalarına devam etmektedir. Ekonomik gelişme, finans-reel sektör ilişkisi ve uluslararası politik iktisat alanlarında çeşitli uluslararası dergilerde yayınları bulunmaktadır.

arasındaki refah ve ekonomik büyüme farklarının altında kurumsal yapının olduğunu iddia etmektedir. Yazarlara göre kapsayıcı kurumlar (*inclusive institutions*) toplumdaki elitlerini gücünü kıran ve yatırım yapmayı özendiren bir ortam oluşturarak ekonomik büyümenin önünü açar.²

Arap Baharı ve gelişmiş ülkelerde yaşanan sosyal ayaklanmalar “kapsayıcı” kelimesinin popülaritesini daha da arttırdı. “Kapsayıcı büyüme” ve “kapsayıcı kalkınma” kavramları, artık toplumda insanların ekonomik ve siyasi haklarının eşit bir şekilde korunduğu ve ekonomi büyürken bundan toplumun bütün kesimlerinin faydalandığı bir ekonomik modeli işaret etmektedir.³

Genel seçim öncesinde siyasi partilerin tartışmanın eksenini “kapsayıcı büyüme”ye kaydırmaları daha önce yapılan kısır tartışmalarla kıyaslandığında son derece olumlu bir gelişmedir. Ancak, birçok parti konuya rasyonel bir açıdan yaklaşmak yerine 90’ların popülist mantığı ile hareket etmeyi tercih etmektedir. Muhalefet partileri; emekliye çift ikramiye, asgari ücrete yüzde 50 ve üzeri zam, çiftçiye maliyetinin altında mazot desteği ve yoksullara ücretsiz doğalgaz ve elektrik gibi uygulanması zor olan popülist vaatlerle “kapsayıcı büyüme”yi yakalayacaklarını iddia etmektedirler. Kasım 2002’den bu yana hükümet görevini yürüten AK Parti de seçim beyannamesinde bu gelişmeleri veri olarak kabul ederek bundan sonra uygulanacak politikaların daha da kapsayıcı olması için neler yapılabileceği üzerinde duruyor.

Peki, Türkiye 2002’den bu yana “kapsayıcı büyüme”de nasıl bir mesafe kat etti? Bundan sonra ekonomik büyümenin daha kapsayıcı olması için üzerinde durulması gereken alanlar nelerdir? Seçime kadar meydanlarda ve basında bu konuyla ilgili çok fazla söz edilecektir. Bu perspektifte bunlardan farklı olarak bu iki soruya veriler ve yapılan akademik çalışmalar ışığında cevap bulmaya çalışacağız.

2. Daron Acemoğlu ve James A. Robinson, *Why Nations Fail?*, (Profile Books, New York, NY: 2012).

3. Her ne kadar büyüme ve kalkınma birbirinden farklı iki kavram olsa da “kapsayıcı büyüme” ve “kapsayıcı kalkınma” literatürde benzer içerikler için kullanıldığından dolayı tekrara düşmemek adına bundan sonra sadece “kapsayıcı büyüme” kavramını kullanacağız.

2000/2001 KRİZİNDEN BUGÜNE TÜRKİYE’DE “KAPSAYICI BÜYÜME”

Türkiye ekonomisi 2000/2001 krizinden sonra ciddi bir dönüşüm geçirdi. Bankacılık sektörü yeniden yapılandırıldı, makro ekonomik istikrar sağlandı ve ihracatta rekorlar kırıldı. Türkiye ekonomisi, Küresel Finans Krizine kadar makine düzeninde çalıştı ve cumhuriyet tarihindeki altın dönemlerinden birini yaşadı. Türkiye’nin bu dönemdeki büyüme modeli, yatırımcı dostu olmasının yanı sıra uygulanan sosyal politikalar sayesinde sabit gelirlielerin de yüzünü güldürdü.

Dünya Bankası tarafından 2014 yılında yayımlanan “Türkiye’nin Deneyimleri: Entegrasyon, Kapsama ve Kurumlar” adlı raporda Türkiye, “kapsayıcı büyüme” konusunda diğer gelişmekte olan ülkelere örnek gösterilmiştir. Raporun Türkçe yayımlanan özet kısmında konuyla ilgili şu satırlara yer verilmiştir:

“...Türkiye on yıl kadar önce yaşadığı derin finansal krizin sunduğu fırsattan yararlanarak bankacılık sisteminde ve kamu maliyesinde reform yapmış ve kamu harcamalarının borç servisinden kamu hizmetine aktarılmasına olanak tanımıştır. Ayrıca, ekonomik ilerleme sosyal açıdan kapsayıcı olmuş, yoksulluk yarından daha fazla azalmış ve kaliteli sağlık, eğitim ve belediye hizmetlerine erişim artmıştır.”⁴

Kamu bütçesinin disipline edilmesi ve düşen faizler; hükümetlerin altyapı harcamaları, eğitim, sağlık ve dar gelirliye yapılan transfer harcamalarına daha fazla kaynak ayırmasını sağladı. Makroekonomik istikrar ve hızlı büyüme sosyal harcamaları artırarak ve düşük gelirli vatandaşların ücretlerini yükselterek yoksulluğu azaltmıştır.⁵ Türkiye, 2002-2011 yılları arasında Avrupa ülkeleri arasında asgari ücretin en fazla arttığı ilk beş ülke arasındadır.⁶

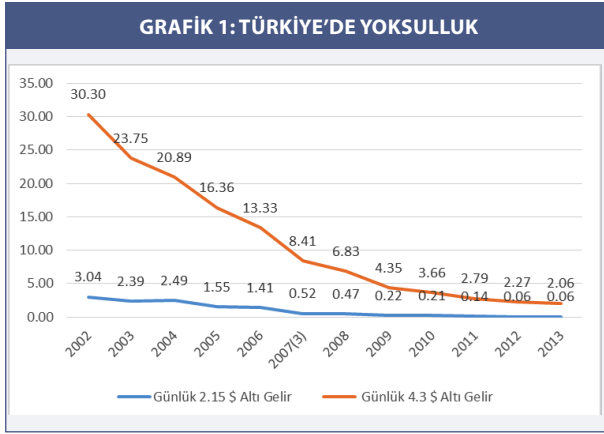
Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan verilere göre, Türkiye’de günde 2.15 doların altında geliri

4. <http://www.worldbank.org/tr/news/press-release/2014/12/10/new-world-bank-report-looks-at-turkey-rise-to-threshold-of-high-income-and-challenges-remaining>

5. Sırma D. Şeker ve Stephen P. Jenkins, “Poverty Trends in Turkey,” *The Journal of Economic Inequality*. (2015) (yayın aşamasında).

6. Joao P. Azevedo ve Aziz Atamanov, “Pathways to the Middle Class in Turkey: How Have Reducing Poverty and Boosting Shared Prosperity Helped?” *World Bank Working Papers Series No. 6923*, (2014).

olan insanların oranı 2002 yılında yüzde 3,04 iken, bu oran 2013'de yüzde 0,06'ya düşmüştür (bkz. Grafik 1). Öte yandan, günde 4.3 doların altında geliri olan insanların oranı 2002'deki yüzde 30,3 seviyesinden 2013'de yüzde 2,06'ya düşmüştür.



Kaynak: TÜİK

İnsan sağlığı “kapsayıcı büyüme” ve kalkınmanın önemli bir ayağıdır. 2003 yılında hayata geçirilen sağlıkta dönüşüm projesi sayesinde, sağlık sektöründe hem verimlilik hem de yatırımlar artmıştır. Dünya Bankası verilerine göre, Türkiye’de doğumda yaşam beklentisi 2002’de 71 yıl iken 2013’te 75 yıla çıkmıştır. Türkiye’de doğumda yaşam beklentisinin artış hızı sadece Avrupa Birliği’ni değil Hindistan, Brezilya, Meksika, İran ve Arjantin gibi kalkınma alanında rekabet içinde olduğumuz gelişmekte olan ülkeleri de geride bırakmıştır. Mevcut hastanelerdeki fiziki koşulların iyileştirilmesi, birçok yeni hastanenin kurulması, sağlık personeli sayısındaki artış ve yeni randevu sistemleri sayesinde vatandaşlar sağlık hizmetlerinden daha iyi bir şekilde yararlanabilmektedir. TÜİK tarafından yapılan anketlerin sonuçlarına göre, Türkiye genelinde vatandaşların sağlık hizmetlerinden memnuniyet oranı 2003’te yüzde 39,5 iken, 2013’te bu oran yüzde 74,7 olmuştur.⁷

7. Rifat Atun vd. “Universal Health Coverage in Turkey: Enhancement of Equity,” *The Lancet*, c. 382, no. 9886 (2013), s. 65-99; Türkiye İstatistik Kurumu, Yaşam Memnuniyeti Araştırması 2013, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18507>.

Türkiye, son yıllarda ekonomik olarak büyürken enerjide de daha çevre dostu bir yol izlemektedir. 1990’ların başına kadar İstanbul ve Ankara gibi metropollerdeki hava kirliliği sağlık açısından ciddi sorunlara neden olmaktadır. Doğalgaz erişimi 1990’ların ortasıyla beraber önce metropollere, 2004’ten sonra da hızla Anadolu kentlerine yayılmıştır. Doğalgaz erişimi 2001 yılında sadece 8 kentte varken, bu rakam 2014’te 74’e çıkmıştır. Daha çevre dostu bir enerji kaynağına yönelişin insan sağlığına pozitif yansımaları olmaktadır. Konuyla ilgili yapılan akademik bir çalışmanın sonuçlarına göre, doğalgaz erişimindeki artış Türkiye’de bebek ölümlerini çok ciddi oranda azaltmaktadır.⁸

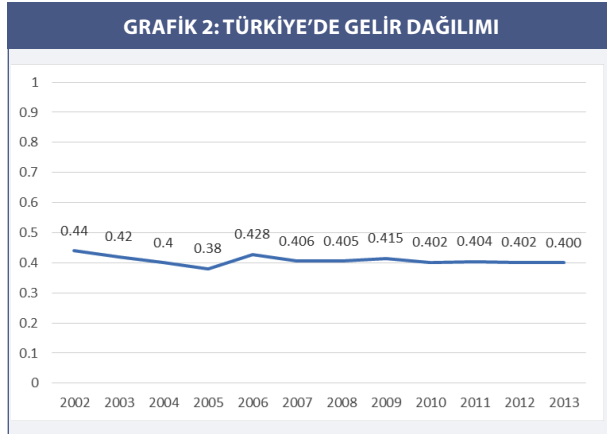
Öte yandan, vatandaşların ekonomik ve sosyal hayata entegrasyonu, altyapı yatırımları sayesinde hızla artmıştır. Yapılan akademik bir çalışmanın sonuçlarına göre, Türkiye’de duble yol ağının genişlemesi şirketlerin taşımacılık maliyetlerini düşürerek daha fazla ihracat yapmalarını sağlamaktadır.⁹ Taşımacılık açısından daha önce dezavantajlı bölgelerde bulunan şirketlerin, yollardaki iyileşmeler sayesinde hem ihracat hacmi hem de ürünlerini ihraç ettikleri ülke sayısı ciddi oranda artmıştır. İhracat performansındaki bu artışın, özellikle hızlı taşımacılığın çok önemli olduğu mobilya, kimya, iletişim ekipmanları, elektronik makineler, ofis ve bilgi işlem makineleri sektörlerinde daha yüksek olduğu görülmüştür.

Türkiye’de 2000/2001 krizinden bu yana yoksulluk, asgari ücret ve kamu kaynaklarına erişim alanlarında ciddi iyileşmeler gözükmesine rağmen gelir dağılımı adaletinde istenilen seviyeye gelinebilmiştir. Gelir dağılımı adaletini incelemek için bu alanda en çok kullanılan gösterge olan Gini katsayısına bir göz atalım. Gini katsayısı 0 ile 1 arasında değerler alır ve katsayının 1’e yaklaşması gelir dağılımının adaletsiz hale geldiğine işaret eder. Türkiye’de Gini katsayısında 2002-2005 yılları arasında ciddi bir düşüş yaşanmıştır

8. Resul Cesur, Erdal Tekin ve Aydoğan Ülker, “Air Pollution and Infant Mortality: Evidence from the Expansion of Natural Gas Infrastructure,” *NBER Working Papers No. 18736*, (2013).

9. Kerem Coşar ve Banu Demir, “Domestic Road Infrastructure and International Trade: Evidence from Turkey,” *Koç University-TÜSİAD Economic Research Forum Working Paper Series No. 1406*, (2014).

(bkz. Grafik 2). Bu düşüş gelir dağılımının daha adil hale geldiğine işaret etmektedir. Ancak, bu iyileşme 2006 ve sonrasına taşınmamıştır. Türkiye’de en zenginenden en fakire doğru nüfusu yüzde 20’lik dilimlere ayırdığımızda bütün gelir gruplarının gelirinin benzer oranda arttığını görmekteyiz. Gelir dağılımı, bundan dolayı da 2007’den beri yatay bir seyir izlemektedir. Emek, tarım, müteşebbis, emekli, transfer ve faiz gelirleri göz önünde bulundurularak yapılan fonksiyonel gelir dağılımı incelendiğinde, faiz geliri elde eden grubun, gelir dağılımını en çok bozan grup olduğu görülmektedir.¹⁰ TÜSİAD tarafından yayımlanan araştırmada da altı çizildiği üzere, faizleri düşürme yönündeki politikaların gelir eşitsizliğini azaltmak için ne denli isabetli bir tercih olduğu görülmektedir.¹¹



Kaynak: TÜİK

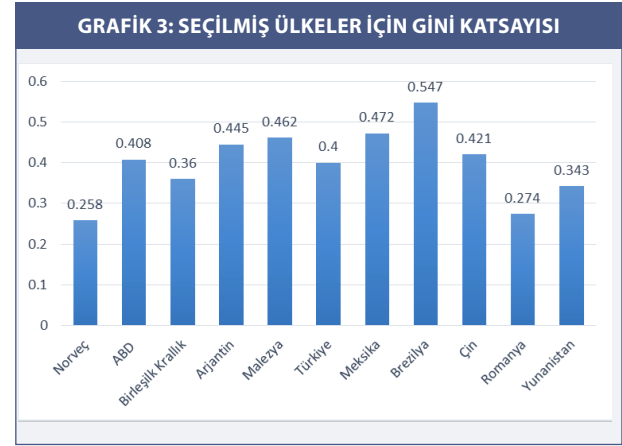
Türkiye, Meksika’nın ardından OECD ülkeleri arasında gelir dağılımı adaletsizliğinin en yüksek olduğu ikinci ülkedir.¹² Öte yandan, Türkiye OECD ülkeleri arasında son 27 yılda gelir dağılımında iyileşme yaşanan iki ülkeden biridir. OECD ülkelerinin önemli bir kısmını ekonomik gelişme süreçlerini tamamlayan ülkeler oluşturduğu için gelir dağılımı ile ilgili olarak Türkiye’yi bu kategoride değerlendirmek doğru bir yaklaşım olma-

10. Raziye Selim, Öner Günçavdı ve Ayşe A. Bayar, “Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı Eşitsizlikleri: Fonksiyonel Gelir Kaynakları ve Bölgesel Eşitsizlikler,” *TÜSİAD-T/2014-06/554*, (2014).

11. A.g.e

12. OECD, “Does Income Inequality Hurt Economic Growth?” *Directorate for Employment, Labour and Social Affairs*, (Aralık 2014).

yacaktır. Diğer taraftan, Türkiye gelir dağılımı adaleti bakımından halen Çin, Brezilya, Arjantin, Meksika ve Malezya gibi ekonomik gelişme yolundaki rakiplerinden daha iyi bir konumdadır (bkz. Grafik 3).



Kaynak: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

SONUÇ

Geçmiş genel seçimlerin aksine 7 Haziran genel seçim çalışmalarında ekonomi önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle “kapsayıcı büyüme”, birçok partinin seçim kampanyasının temelini oluşturmaktadır. Birçok parti, bütçe dengesini gözetmeden ve kaynaklarla ilgili detaylı bilgi vermeden asgari ücret artışı, çiftçiye ucuz mazot, emeklilere ikramiye, öğrencilere harçlık ve kredi borçlarının silinmesi gibi popülist politika vaatlerinde bulunmaktadır.

Sürdürülebilir kaynaklar olmadığı takdirde bu popülist vaatler; kamu borcunu ve enflasyonu artırarak ekonomik istikrarda ciddi bozulmalara neden olabilir. Bununla birlikte, asgari ücretlerin piyasa koşulları hesaba katılmadan bir anda yükseltilmesinin kayıt dışı ekonomiyi artırması kuvvetle muhtemeldir. Kredi borçlarının silinmesi ise toplumdaki bir kesimin kendisinden kaynaklanmayan borçları ödemek zorunda kalması anlamına gelmektedir. Bir başka ifadeyle, kamu kaynaklarının tasarruf eden vatandaşlardan borçlu vatandaşlara doğru adil olmayan bir şekilde aktarılmasıdır. Bu tip bir politika, vatandaşların borç affları ileride yeniden çıkar beklentisiyle daha fazla kredi

almasını teşvik ederek “ahlaki tehlike” (*moral hazard*) sorununa neden olabilir.

Seçim sonrasında kurulacak yeni hükümetle birlikte Türkiye'nin yeni bir büyüme ve kalkınma hikayesine başlaması gerekmektedir. 2000/2001 krizi sonrası makro ekonomik ve finansal istikrarda sağlanan başarının sanayi ve teknoloji de gösterilmesi gerekmektedir. Yeni dönemde oluşturulacak politikaların temel hedefi; ara malındaki dışa bağımlılığın azaltılması, yerli enerji üretimi ile enerji verimliliğinin yükseltilmesi, AR-GE yatırımlarının ve inovasyonun artırılması ve katma değeri yüksek ürünlerin ihracatına geçilmesi olmalıdır. Türkiye, bu hedeflere ulaştığı taktirde orta gelir tuzağına çok uzun süre takılmadan “gelişmiş ülkeler” seviyesine doğru ilerleyebilir. Türkiye, bir taraftan sanayi ve teknoloji politikalarıyla milli geliri artırmayı bir taraftan da gelir dağılımını, kadınların ve gençlerin ekonomik pozisyonlarını, eğitim ve sağlık olanaklarını ve altyapıyı iyileştirici kamu harcamalarına daha fazla kaynak ayırmayı hedeflemelidir. “Kapsayıcı büyüme” adına bu iki ayağın birden gözetilmesi gerekmektedir. Sanayi üretimi ve verimliliğini artırmadan ve bütçe dengesini göz ardı ederek ekonomik büyümeyi kapsayıcı hale getirmek sürdürülebilir bir durum değildir. Ekonomik denklemlerde bu faktörler gözetilmeden uygulanan popülist politikaların sonradan ortaya koyduğu acı reçetelerle ilgili önümüzde Yunanistan, Portekiz, İspanya ve İtalya gibi örnekler bulunmaktadır.

ler” seviyesine doğru ilerleyebilir. Türkiye, bir taraftan sanayi ve teknoloji politikalarıyla milli geliri artırmayı bir taraftan da gelir dağılımını, kadınların ve gençlerin ekonomik pozisyonlarını, eğitim ve sağlık olanaklarını ve altyapıyı iyileştirici kamu harcamalarına daha fazla kaynak ayırmayı hedeflemelidir. “Kapsayıcı büyüme” adına bu iki ayağın birden gözetilmesi gerekmektedir. Sanayi üretimi ve verimliliğini artırmadan ve bütçe dengesini göz ardı ederek ekonomik büyümeyi kapsayıcı hale getirmek sürdürülebilir bir durum değildir. Ekonomik denklemlerde bu faktörler gözetilmeden uygulanan popülist politikaların sonradan ortaya koyduğu acı reçetelerle ilgili önümüzde Yunanistan, Portekiz, İspanya ve İtalya gibi örnekler bulunmaktadır.



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

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: +90 212 315 11 00 | Faks: +90 212 315 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