

**“2020-2022 EKONOMİ PROGRAMI HEDEFLERİNE” TÜRKİYE EKONOMİSİNİN GENEL YAPISI ÇERÇEVESİNDEN BİR BAKIŞ<sup>1\*</sup>**

**İsmail ÇEVİŞ\***

**Nihal YAYLA\*\***

**ÖZET**

*Makroekonomik istikrar, bir ülkede iç ve dış dengenin eşanlı olarak sağlanması anlamına gelmektedir. İç denge, dar anlamda fiyat istikrarını ifade ederken geniş anlamda fiyat istikrarı ile birlikte tam istihdamın sağlanması olarak tanımlanır. İç dengenin en temel makroekonomik göstergeleri; enflasyon, büyüme, istihdamdır. Dış denge ise dar anlamda dış ticaret dengesinin, geniş anlamda da ödemeler bilançosu dengesinin sağlanmasıdır. Makroekonomik istikrarın sağlanabilmesi için ekonomilerde para, maliye, döviz ve gelir politikaları uygulanmaktadır. Uygulanan bu politikaların başarısı, makroekonomik göstergeler konusundaki hedeflerin gerçekleşme düzeyi ile ölçülür. Bu çerçevede, ekonomi yönetimi tarafından ortaya konulan yeni 2020-2022 Ekonomi Programı hedeflerinin Türkiye'nin genel ekonomik durumu kapsamında değerlendirilmesi çalışmanın temel amacını oluşturmaktadır. Değerlendirme sonucunda, Ekonomi Programı'nın büyüme, enflasyon, kamu maliyesi hedeflerinin gerçekleşme ihtimalinin bulunduğu ancak işsizlik ve cari denge hedeflerinin gerçekleşme olasılığının bu alanlarda atılması planlanan adımların kararlılığına bağlı olarak yükseleceği söylenebilir. Dolayısıyla bu hedeflerin gerçekleşmesi Türkiye'nin beklenen yapısal dönüşüm sürecine girdiğinin de bir işareti olacaktır.*

**Anahtar Kelimeler:** *Makroekonomik İstikrar, İç Denge, Dış Denge, Makroekonomi Politikaları, 2020-2022 Ekonomi Programı*

**Jel Kodları:** *E01, E20, E60.*

**A GLANCE TO "2020-2022 ECONOMIC PROGRAMME TARGETS" WITHIN THE FRAMEWORK OF CURRENT STRUCTURE OF TURKISH ECONOMY**

**ABSTRACT**

*Macroeconomic stability means internal and external balance in a country occurs simultaneously. Internal equilibrium is defined as price stability in a narrow sense, and full employment*

---

<sup>1</sup> \* Çalışma Pamukkale Üniversitesi BAP Koordinatörlüğünce (2019KKP060) nolu Kongre Katılım Projesi ile desteklenmiştir.

\* Prof.Dr., Pamukkale Üniversitesi, İİBF İktisat Bölümü, Kınıklı Kampüsü, DENİZLİ. icevis@pau.edu.tr

\*\* Prof.Dr., Pamukkale Üniversitesi, İİBF İktisat Bölümü, Kınıklı Kampüsü, DENİZLİ. nyayla@pau.edu.tr

*with price stability in a broad sense. Basic macroeconomic indicators of internal balance are inflation, growth, employment. The external balance refers to the balance of payments in the broad sense and the balance of the foreign trade in the narrow sense. In order to ensure macroeconomic stability in the economy, monetary, fiscal, foreign exchange and income policies are implemented. The success of these policies is measured by the level of realization of the targets on macroeconomic indicators. In this context, recently put forward "2020-2022 Economic Program Goals" to be considered under Turkey's overall economic situation constitutes the main purpose of the study. As a result of the evaluation, it can be said that the growth, inflation, public finance targets of the Program are likely to be realized, but the probability of realization of the unemployment and current balance targets will increase depending on the stability of the steps to be taken. Consequently, realization of these goals will also point out that Turkey enters to structural transformation process which is expected.*

**Keywords:** *Macroeconomic Stability, Internal Balance, External Balance, Macroeconomic Policy, 2020-2022 Economic Programme*

**Jel Codes:** *E01, E20, E60*

## **1. GİRİŞ**

Makroekonomik istikrar, bir ülkede iç ve dış denge koşullarının birlikte gözetildiği bir makroekonomik yapıyı tanımlamaktadır. İç denge, dar anlamda fiyat istikrarını, geniş anlamda ise fiyat istikrarı ile birlikte tam istihdamın sağlanmasını ifade etmektedir. Dolayısıyla iç dengeye ilişkin temel makroekonomik göstergeler enflasyon, büyüme, istihdam gibi göstergeler olmaktadır. Dış denge ise dar anlamda dış ticaret dengesini ifade ederken geniş anlamda ödemeler bilançosu dengesinin sağlanması anlamına gelmektedir. Bir başka açıdan makroekonomik istikrarı, konjonktürel dalgalanmaların sıklığı ve derecesinin düşüklüğü olarak tanımlamak da mümkündür.

Enflasyon oranının kabul edilebilir bir seviyede olduğu, işsizlik oranlarının düşük olduğu, reel döviz kurunun rekabetçi nitelikte ve öngörülebilir olduğu, sürdürülebilir bir ekonomik gelişmenin, ödemeler dengesi eşitliğinin ve mali disiplinin sağlandığı bir ekonomi makroekonomik istikrara sahip olacaktır. Ancak ekonomilerde konjonktürel olarak ortaya çıkan ekonomik büyüme ve yatırım oranlarının azalması, işsizlik oranlarının artması, ihracat gelirlerinin azalması, dış borç miktarının artması gibi durumlar ülkeler açısından istikrar programlarının uygulanmasını bir zorunluluk haline getirebilmektedir. Uygulanan istikrar programlarının başarısı ise makroekonomik göstergeler konusunda belirlenen hedeflerin gerçekleştirilme düzeyi ile ölçülmektedir.

Türkiye’de 2001’de yaşanan kriz sonrasında uygulamaya konulan Güçlü Ekonomiye Geçiş programıyla büyümenin yeniden tesis edilmesi, enflasyonun aşağıya çekilmesi ve kamu borç stokunun

sürdürülebilir seviyelere indirilmesi hedeflenerek makroekonomik istikrar ortamının yeniden sağlanması amaçlanmıştır. Bu kapsamda uygulamaya konulan maliye politikası, kamunun faiz dışı fazla vermesi yoluyla kamu borç stokunun sürdürülebilir seviyelere indirilmesini hedeflerken para politikası ise kısa dönemde enflasyonu hedeflenen seviyelere çekmeye, orta vadede ise fiyat istikrarını sağlamaya yönelik olarak oluşturulmuştur. Türkiye ekonomisinin 2002 yılı sonrasında toparlanma sürecine girmesi büyük ölçüde hedeflerin gerçekleştirilmesinin bir sonucu olmuştur. Bu durum 2001 krizi sonrası uygulanan istikrar programının başarılı olduğunun bir göstergesi olarak kabul edilmektedir.

2018 yılı Ağustos ayında döviz kurlarında meydana gelen sert yükseliş, 2002'den sonra yakalanan ivmenin tersine dönmesine ve makroekonomik dengelerin yeniden bozulmasına neden olmuştur. Enflasyon oranı hızla yükselmiş, büyüme hızı dönem ortalamasının altında kalmış ve net sermaye girişleri yavaşlamıştır. Yaşanan bu olumsuz gelişmeler karşısında hükümet tarafından Yeni Ekonomi Programı (YEP) adı verilen ve 2019-2021 dönemini kapsayan bir orta vadeli program ortaya konulmuştur. YEP ile birlikte dışa bağımlılığın azaltılması, fiyat istikrarının, mali disiplinin ve sürdürülebilir bir büyüme yapısının sağlanması temel hedef olarak belirlenmiştir. Ancak 2019 yılının son çeyreğine gelindiğinde 2019-2021 dönemine ilişkin hedeflerde ortaya çıkan sapmalar, yeni bir ekonomik program oluşturulmasını zorunlu hale getirmiş ve hükümet Ekim 2019 ayında 2020-2022 dönemi için yeni bir ekonomi programı uygulamaya koymuştur.

Ekonomi yönetimi tarafından ortaya konulan 2020-2022 Yeni Ekonomi Programı Hedefleri'nin Türkiye'nin genel ekonomik durumu kapsamında değerlendirilmesi ve bu hedeflerin gerçekleşme düzeylerinin incelenmesi çalışmanın temel amacını oluşturmaktadır. Yapılan değerlendirmeler, Yeni Ekonomi Programı'nın büyüme, enflasyon, kamu maliyesi hedeflerinin 2002 sonrasında bu alanlarda yakalanan ekonomik disiplinin etkisiyle gerçekleşme ihtimalinin bulunduğunu göstermektedir. Ancak işsizlik ve cari denge hedeflerinin gerçekleşme olasılığı ise bu alanlarda atılması planlanan adımların kararlılığına bağlı olacaktır. Sonuç olarak, işsizlik ve cari denge hedeflerinin gerçekleşmesi Türkiye'nin beklenen yapısal dönüşüm sürecine girdiğinin bir işareti olarak algılanabilir.

## **2. 2020-2022 EKONOMİ PROGRAMI HEDEFLERİ VE TÜRKİYE EKONOMİSİNİN GENEL DURUMUNUN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ**

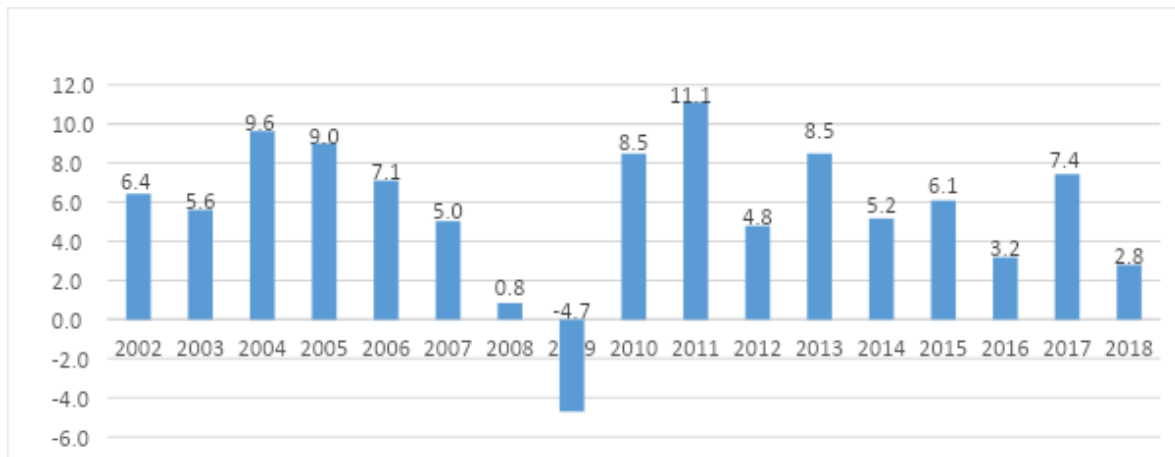
Türkiye'de ekonomi yönetiminin Ekim 2019'da açıkladığı 2020-2022 Yeni Ekonomi Programı'nın temel hedefleri ile bu hedeflere ilişkin mevcut durumun ayrı başlıklar altında değerlendirilmesi sağlıklı bir yaklaşım olacaktır. Bu durumda yeni programda ortaya konulan hedeflerin

Türkiye ekonomisinin mevcut yapısı gözönüne alındığında gerçekleştirilme olasılıklarının değerlendirilmesi mümkün hale gelmektedir.

### **2.1. Türkiye’de Büyüme ve Program Hedefi**

2002-2018 dönemindeki büyüme oranları dikkate alındığında, Türkiye ekonomisi 2008-2009 kriz yılları hariç, ortalama %5’in üzerinde büyüyen bir ekonomi olmuştur. Bu büyüme hızıyla Türkiye IMF raporuna göre 2000-2018 yılları arasında dünyanın 17. veya 18. büyük ekonomisi olma özelliğini sürdürmüştür. Ancak 2018 Ağustos ayında aniden ortaya çıkan döviz kuru dalgasının etkisiyle büyüme hızı %2,8’e gerilemiş (Grafik 1) ve 2019 sonu itibariyle de büyüme hızının % 0,5 olarak gerçekleşmesi tahmin edilmektedir.

**Grafik 1. Türkiye’nin 2002-2018 Dönemi Büyüme Oranları (%)**



**Kaynak:** WB (2019), World Development Indicator., <https://databank.worldbank.org/>

Ağustos ayında ortaya çıkan döviz kuru dalgalanmalarının etkisiyle 2018 yılının IV çeyreğinden başlamak üzere son üççeyrekte, sırasıyla, %2,8, %2,4 ve %1,5 oranında ekonomik küçülme gerçekleşmiştir (Tablo 1). 2019 yılının II. çeyreğinde bir önceki yılın II. çeyreğine göre toplam katma değer açısından tarım sektöründe %3,4'lük bir artış gerçekleşirken, sanayi sektöründe %2,7'lik, inşaat sektöründe %12,7 ve hizmet sektöründe %0,3'lük bir düşüş gerçekleşmiştir. 2019 yılındaki ekonomik küçülmenin belirgin bir şekilde inşaat sektöründen kaynaklandığını söylemek mümkündür.

Harcamalar açısından incelendiğinde ise bir önceki yılın aynı çeyreğine göre hanehalkı tüketim harcamalarında %1,1'lik ve gayrisafi sabit sermaye oluşumunda %22,8'lük bir düşme söz konusu iken devletin nihai tüketim harcamalarında ise %3,3'lük bir artış yaşanmıştır. Bu durum iç talepte ve özellikle yatırım ve tüketim harcamalarındaki daralmaya işaret etmektedir. Mal ve hizmet ihracatının %8,1 artarken ithalatın %16,9 düşmesi ithalata dayalı ihracat özelliği taşıyan bir ekonomide sonraki

çeyreklerde ihracatın azalacağı yani dış talebin de olumsuz etkileneceği yönündeki tahminleri güçlendirmektedir.

**Tablo 1. Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (2017-2019)**

Yıl	Çeyrek	Cari Fiyatlarla (Milyon TL)	Cari Fiyatlarla (Milyon \$)	Zincirleşmiş Hacim Endeksi (2009=100)	Değişim (%)Oran (%)
2017	I	649 435	175 906	147,5	5,3
	II	735 281	205 103	164,1	5,3
	III	833 707	236 350	180,7	11,6
	IV	892 228	235 259	186,0	7,3
2018	I	790 113	207 165	158,5	7,4
	II	890 436	205 827	173,3	5,6
	III	1 026 649	189 837	184,8	2,3
	IV	1 017 190	186 214	180,7	-2,8
2019	I	921 063	171 549	154,8	-2,4
	II	1 024 226	174 579	170,7	-1,5

**Kaynak:** TÜİK (2019), <http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=30892>

Yatırımlarda ortaya çıkan düşüslere paralel olarak, 2018 Ağustos'undan itibaren başlayan sanayi üretimi düşüslerinin 2019 yılının ilk yarısında da sürdüğü görülmektedir (Grafik 2). Ancak sanayi üretiminin 2019 yılının Eylül ayında bir önceki yılın aynı ayına göre %3,4 artış göstererek, toparlanma eğilimine girdiğini de belirtmek gerekir. Bu toparlanmada madencilik ve taşocakçılığı sektöründeki %5,7'lik, imalat sanayi sektörü endeksindeki %3,4'lük ve elektrik, gaz, buhar ve iklimlendirme üretimi ve dağıtım sektörü endeksindeki %0,4'lük artışın önemli etkisi bulunmaktadır.

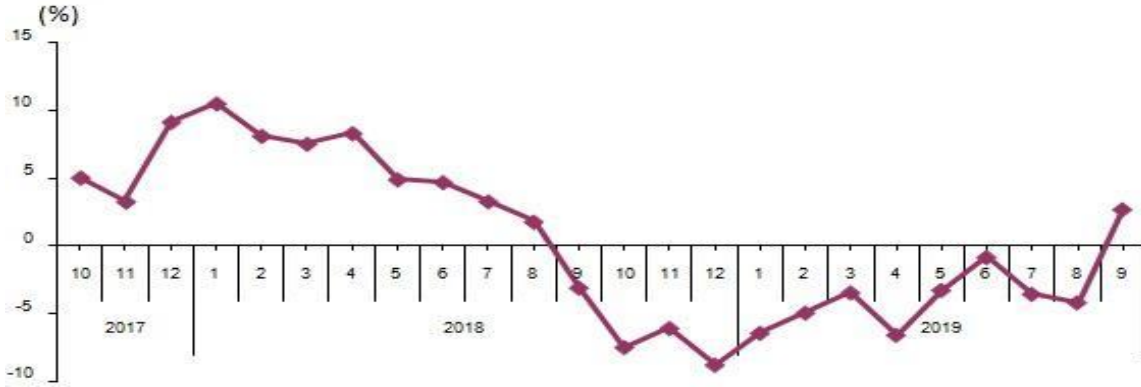
Grafik 2. Sanayi Üretim Endeksinin Takvim Etkisinden Arındırılmış Yıllık Değişim Oranları (2015=100)



Kaynak: TÜİK (2019), <http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=30844>

Parekende satışların davranışının sanayi üretimine paralellik arzemesi ekonomide iç talebin ve arzın uyumlu hareket ettiğini göstermektedir. Perakende satış hacmi bir önceki yılın aynı ayına göre Eylül 2019'da %2,7 artmıştır (Grafik 3). Gıda dışı satışlar (otomotiv yakıtı hariç) %4,7, otomotiv yakıtı satışları %4,4 artarken, gıda, içecek ve tütün satışları %2 azalma göstermiştir.

Grafik 3. Perakende Satış Hacmi

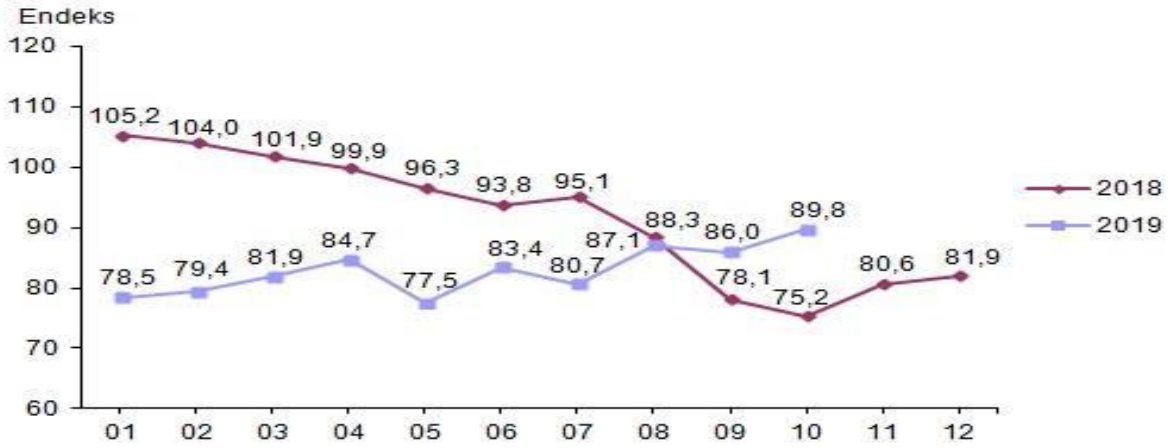


Kaynak: TÜİK (2019), <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30794>

Ekonomiye duyulan güven 2018 yılının ilk yarısında 100'ün üstünde iken, 2018 yılının Ağustos ayındaki döviz kuru dalgasının nedeniyle belirgin bir şekilde düşmüştür (Grafik 4). 2019 yılının ilk yarısında da 2018 yılı değerlerinin altında seyreden güven endeksi kurdaki istikrar, enflasyon ve faizdeki iyileşme ile birlikte son aylarda yükselme eğilimine girmiştir. Ancak güven endeksinin halen 100 değerine ulaşamadığını belirtmek gerekir. Eylül 2019'da 86 olan endeks değeri Ekim 2019'da 89,8 (%4,5'lik artış) değerine yükselmiştir. Ekonomik güven endeksindeki bu yükselme özellikle tüketici, reel kesim (imalat sanayi), hizmet, perakende ticaret ve inşaat sektörü güven endekslerindeki artışlardan kaynaklanmıştır. Tüketici güven endeksi 57 (%2,1 artış), reel kesim güven endeksi 104,2 (%4,5 artış),

hizmet sektörü güven endeksi 90,7 (%1,6 artış), perakende ticaret sektörü güven endeksi 102,3 (%4,8 artış) ve inşaat sektörü güven endeksi 65,1 (%8,3 artış) değerlerine yükselmiştir.

**Grafik 4. Ekonomik Güven Endeksi**

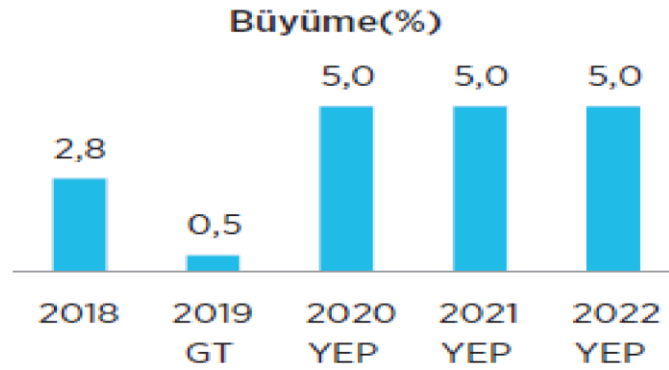


**Kaynak:** TÜİK (2019), <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30951>

Yeni Ekonomi Programı'nın gelecek 3 yıl için %5'lik büyüme hedefi söz konusudur (Grafik 5). Bu hedefe yönelik olarak; katma değerli ve teknolojik üretim yapan firmaların teşvik edilmesi, bu yolla verimlilik artışının sağlanması ve cari açığın düşük tutulması, kredi garanti fonu kaynaklı (KGF) firmaların krediye ulaşma kolaylığı ve sektörel odaklı kredi politikasının uygulanması, madencilik, petrokimya ve enerji sektörlerinde yerli kaynaklar ile varlık fonu eliyle sabit sermaye yatırımları, kalkınma ve yatırım bankasında kalkınma fonu ile yüksek katma değerli teknolojik ürünlerin üretilmesi, proje bazlı teşvik sistemi ile imalat sanayi sektörlerinde ar-ge faaliyetlerinin artırılması ve KOBİ'lere yönelik teşvik edilmesi gibi eylem planlarına yer verilmiştir.

2020 yılı için büyüme hedefi, 2019 yılında %0 gibi bir büyüme gerçekleşmesi durumunda baz etkisi ile birlikte nispeten ulaşılabilir görünmektedir. Sonraki yıllarda hedeflenen %5'lik büyüme hızlarının ise eylem planlarındaki kararlılık yanında dünya ekonomisinde yaşanabilecek gelişmelere de (özellikle, Türkiye'nin önemli ticaret partneri durumunda olan AB ekonomisinin durumu ve bunu yakından etkileyen ABD-Çin arasındaki ticaret savaşları, orta doğudaki gelişmeler, vb) bağlı olacağını belirtmekte fayda vardır.

**Grafik 5. Mevcut Büyüme ve Ekonomi Programı Büyüme Hedefleri**

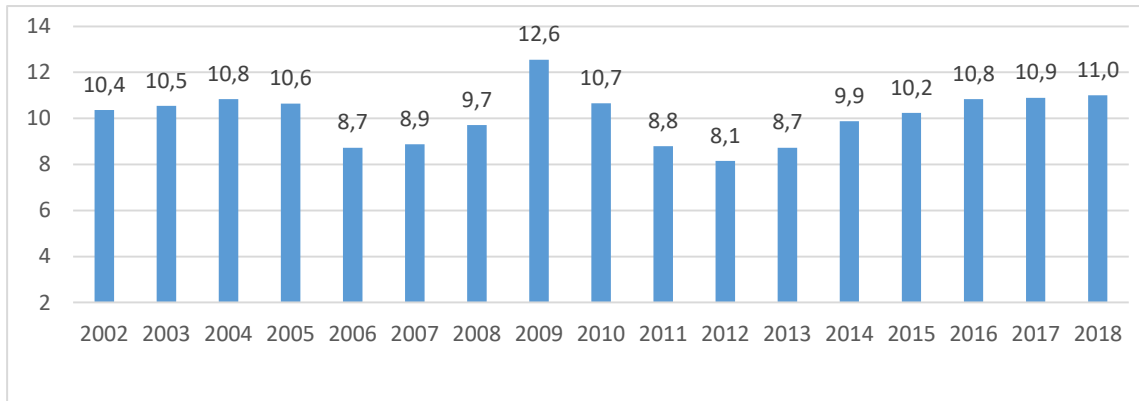


**Kaynak:** HMB (2019), <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/10/yeni-ekonomi-programi.pdf>

## 2.2. İşsizlik Oranı Ve Program Hedefi

Makroekonomik istikrarsızlık göstergelerinden biri de işsizlik oranıdır. 2002-2018 döneminde işsizlik oranı 2006-2007 ve 2011-2013 yılları hariç %10 ve üstünde gerçekleşmiştir (Grafik 6). Özellikle, 2008 küresel krizinin ve 2009 Avrupa borç krizinin etkileriyle 2009 yılında işsizlik oranı yaklaşık %13'e kadar yükselmiştir.

**Grafik 6. İşsizlik Oranı (%) (2002-2018)**



**Kaynak:** WB (2019), World Development Indicator, <https://databank.worldbank.org/>

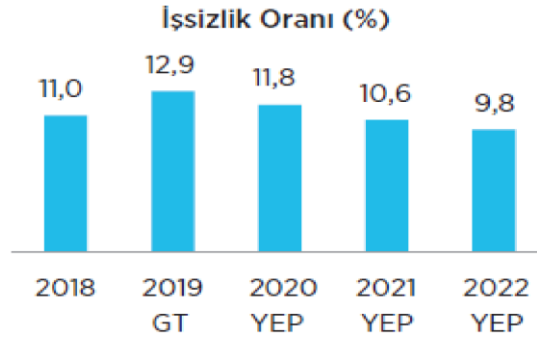
2019 yılı için işsizlik oranı gerçekleşme tahmini %12,9'dur. 2019 yılı Mayıs ayı işgücü piyasası istatistiklerine göre istihdam oranı %46, işgücüne katılım oranı %53, tarım dışı işsizlik oranı %16, genç işsizlik oranı %27, kayıt dışı çalışanların oranı %35'dir (<http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=30692>). İncelenen dönemde işsizlik oranının ortalama olarak %10'larda olması, işsizlik sorunun Türkiye'de yapısal bir sorun haline geldiğini göstermektedir. Özellikle son iki yılda istihdam oranındaki azalmaya bağlı olarak işsizlik oranının yükseldiğini işaret etmekte yarar vardır.

Programda gelecek üç yıl için sırasıyla %11,8 , %10,6 ve %9,8 işsizlik oranı hedeflenmektedir (Grafik 7). Bu hedeflere yönelik mesleki ve teknik eğitime öncelik verilmesi, tarımda sera ve sulama



faaliyetleri ile tarımda istihdamın artırılması, yenilikçi okul-sanayi işbirliği, sanayi, hizmet sektörlerinde (özellikle turizm) istihdamın artırılması (bireysel tüketim artışı, uygun kredi koşullarıyla desteklenecek) kadın istihdamının ve gençlerin istihdamının artırılması, esnek çalışma biçimlerinin geliştirilmesi, istihdam teşviklerinin etki analizleri yapılarak yeniden düzenlenmesi gibi eylem planları söz konusudur.

**Grafik 7. Mevcut ve Hedeflenen İşsizlik Oranları**



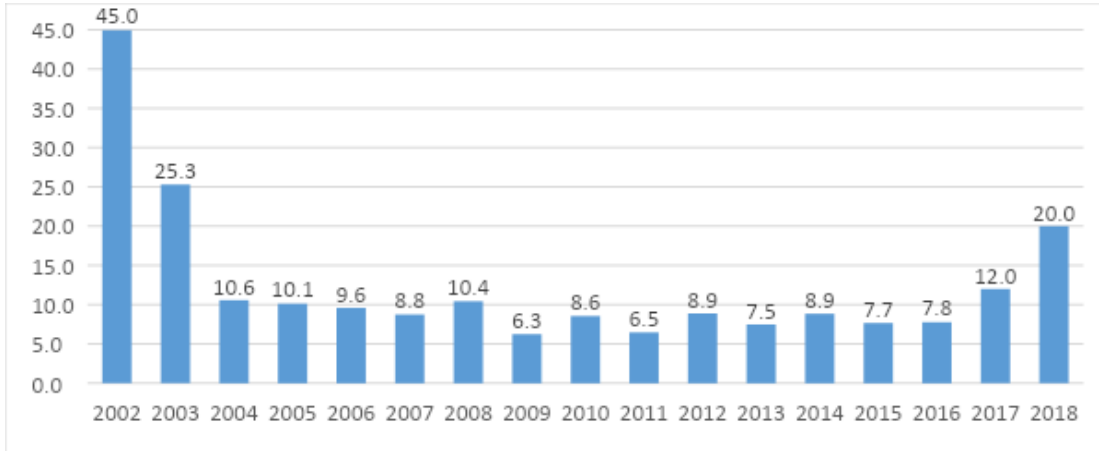
**Kaynak:** HMB (2019), <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/10/yeni-ekonomi-programi.pdf>

İşsizlik sorununun çözümüne yönelik olarak programda belirtilen eylem planları, daha önceki programlarda yer alan eylem planlarından büyük farklılıklar göstermemektedir. Bu nedenle Türkiye’de kronik hale gelen işgücü piyasasının sorunlarının çözümüne yönelik olarak daha detaylı planlara ve hatta yapısal reformlara ihtiyaç duyulduğu söylenebilir. Bu açıdan programın hedeflerine bakıldığında işsizliğin önümüzdeki yıllarda da kronik bir yapısal sorun olarak kalacağı öngörülmektedir.

### **2.3. Enflasyon Oranı Ve Program Hedefi**

TCMB, 2002-2005 döneminde örtük enflasyon rejimi, 2006 sonrasında açık enflasyon hedeflemesi rejimine dayalı bir para politikası çerçevesinde fiyat istikrarını amaçlamış ve 2010 yılının son çeyreğinden itibaren de fiyat istikrarından ödün vermeden finansal istikrarı gözetmektedir. Dolayısıyla bu dönemde enflasyon göstergesinde önemli iyileşmelerin olduğunu söylemek mümkündür (Grafik 8). Ancak 2018’in ikinci yarısında yaşanan döviz kuru dalgası ile birlikte makroekonomik göstergelerde ortaya çıkan bozulma enflasyonda da kendini hissettirmiş olup, 2018 yılında enflasyon oranı %20 olarak gerçekleşmiştir. Enflasyonun 2019 yılı gerçekleşme tahmini ise %12’dir.

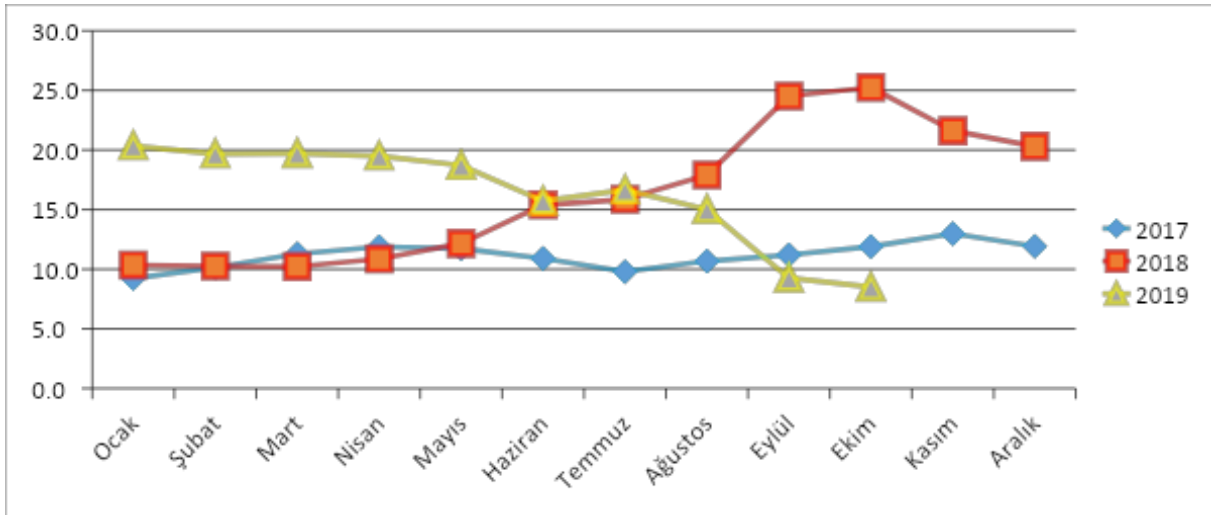
**Grafik 8. 2002-2018 Enflasyon Oranları (%)**



**Kaynak:** WB (2019), World Development Indicator, <https://databank.worldbank.org/>

TÜFE enflasyon oranı Ekim 2019'da aylık %2,00 olup, aylık en yüksek artış %11,70 ile giyim ve ayakkabı grubunda gerçekleşmiştir. Yıllık en fazla artış %43,60 ile alkollü içecekler ve tütün grubunda gerçekleşmiştir. TÜFE enflasyon 2017 yılında yatay seyir izlerken, 2018 yılı sonlarında döviz kurundaki artışın etkisi ile yükselme eğilimine girmiştir (Grafik 9). 2019 yılı ortası itibariyle düşme eğilimine girerek Eylül ve Ekim aylarında 2017 ve 2018 yılı gerçekleştirmelerinin altında kalmıştır.

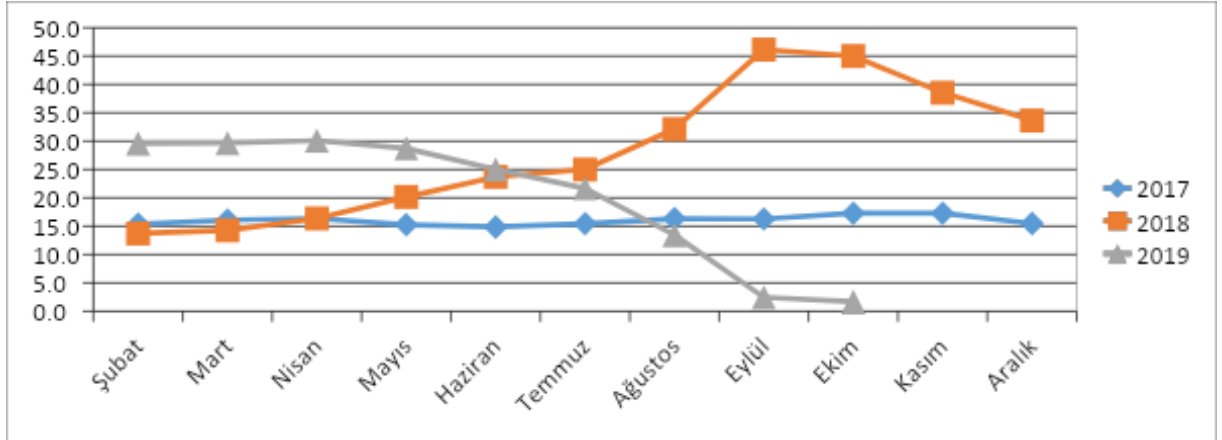
**Grafik 9. 2017-2019 TÜFE Enflasyonu (%)**



**Kaynak:** TCMB (2019), <https://evds2.tcmb.gov.tr/>

Benzer durum ÜFE enflasyonunda da söz konusudur (Grafik 10). Üretici fiyat endeksi (ÜFE) Ekim 2019'da aylık %0,17, yıllık %1,7 artmıştır. Bir önceki aya göre en fazla artış %9,59 ile ham petrol ve doğal gaz, %2,62 ile diğer ulaşım araçları, %2,47 ile tütün ürünleri olarak gerçekleşmiştir.

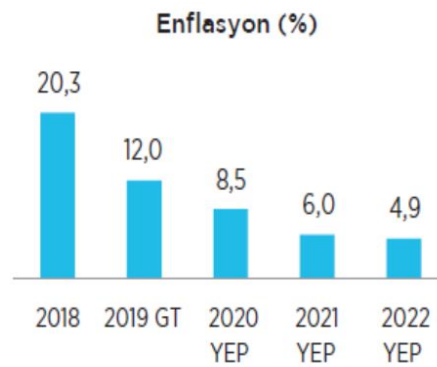
**Grafik 10. 2017-2019 ÜFE Enflasyonu (%)**



**Kaynak:** TCMB (2019), <https://evds2.tcmb.gov.tr/>

Programda 2020-2022 döneminde sırasıyla %8,5, %6 ve %4,9 enflasyon oranı hedeflenmektedir (Grafik 11). Para ve maliye politikasının eşgüdümü ile mal ve hizmet piyasalarında rekabet ve verimliliği artıracak yapısal reformların ortaya konulması, ücretlerin enflasyon hedefine endekslenerek belirlenmesi (enflasyon ataletinin önlenmesi), ithal ara mallarının yerlileştirilmesi (kur geçişkenliğinin azaltılması), alım garantili enerji kontratlarının TL bazlı olması, gıda enflasyonunun düşürülmesi (hal yasası, perakende yasası, market fiyatları rekabetine dönük düzenlemelere yönelik bilgi işlem alt yapısının kurulması, kooperatifçilik, seracılık ile mevsimsel tarımsal üretimde fiyat dalgalanmalarının azaltılması vs..) eşel mobil sistemi ile petrol fiyatlarındaki dalgalanmanın bütçe üzerindeki etkisi azaltılarak enflasyona geçişkenliğinin önlenmesi) şeklindeki eylem planlarından ödün verilmediği takdirde ve ayrıca 2006 sonrası enflasyon davranışına paralel olarak bu hedeflerin ulaşılabilir hedefler olduğunu söylemek mümkündür. Eylem planlarında yer alan bu adımlar; hem konjonktürel ve hem de yapısal nitelik arz eden enflasyonun kontrol altına alınmasına hizmet edeceğinden fiyat istikrarı açısından son derece önemlidir.

**Grafik 11. Mevcut ve Hedeflenen Enflasyon Oranları**

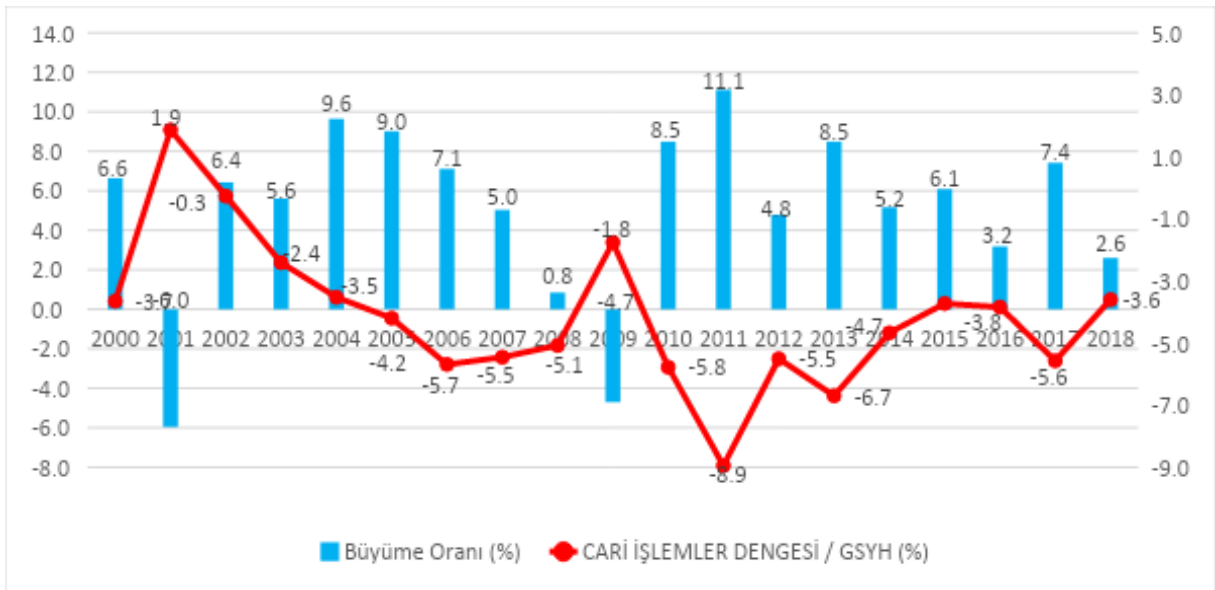


**Kaynak:** HMB (2019), <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/10/yeni-ekonomi-programi.pdf>

#### 2.4. Cari İşlemler Dengesi Ve Program Hedefi

Makroekonomik istikrar açısından dış dengenin en önemli göstergesi cari işlemler dengesi olmaktadır. Türkiye ekonomisinin yapısı gereği cari işlemler dengesini, büyüme performansı ile birlikte değerlendirmek yararlı olacaktır. Türkiye ekonomisinin yüksek büyüme hızı kaydettiği yıllarda yüksek cari açıklar, ekonomik küçülme gerçekleştirdiği dönemlerde de cari fazla verdiği görülmektedir (Grafik 12).

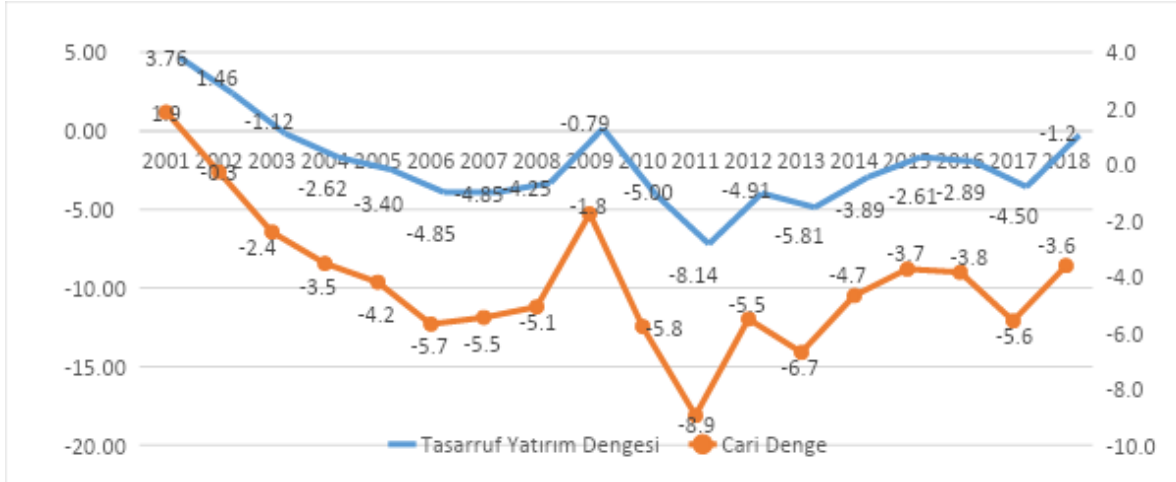
Grafik 12. Büyüme Oranları ve Cari Denge (%) (2000-2018)



Kaynak: WB (2019), World Development Indicator, <https://databank.worldbank.org/>

Bu durum Türkiye’de büyümenin dış kaynak temelli olduğuna işaret etmektedir. Bunun en önemli nedeni de ekonomideki tasarruf açığıdır. Grafik 13’de tasarruf-yatırım açığının yüksek olduğu yıllarda cari açık oranlarının da yükseldiği görülmektedir.

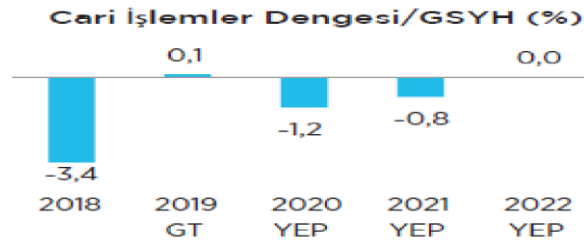
Grafik 13. Tasarruf-Yatırım Dengesi ve Cari Denge İlişkisi (%) (2001-2018)



**Kaynak:** WB (2019), World Development Indicator, <https://databank.worldbank.org/>

Cari işlemler dengesi hedefi, yeni ekonomi programının en kritik hedefleri arasında yer almaktadır. Programda 2020 ve 2021 yılları için sırasıyla %1,2 ve %0,8 cari açık oranı hedeflenirken 2022 yılında cari denge oranı hedefi %0'dır (Grafik 14). Özellikle tasarruf açığı, büyüme hızı ve cari açık oranı arasındaki ilişkiler dikkate alındığında; %5 büyüme hedefi ile %0 cari açık oranı hedefi uyumlu görünmemektedir.

**Grafik 14. Mevcut ve Hedeflenen Cari Denge (%)**



**Kaynak:** HMB (2019), <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/10/yeni-ekonomi-programi.pdf>

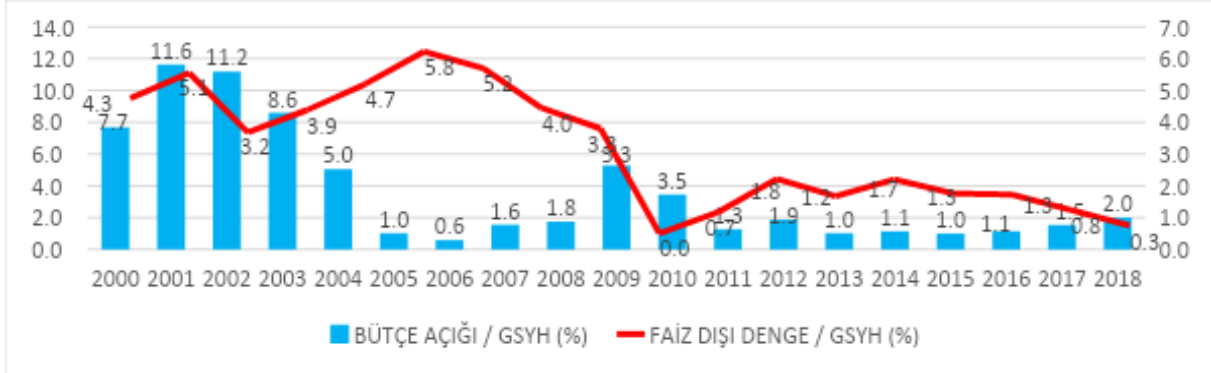
Cari işlemler dengesi hedefine yönelik olarak programda yer alan yüksek katma değerli ürünlerin ihracatının artırılması (hedef ülke hedef sektör anlayışı), ithalata bağımlılığın azaltılması (ara malların yerleştirilmesi), turizm gelirlerinin artırılması (2023 turizm strateji altında turist sayısının harcama tutarının artırılmasına öncelik, sağlık turizmi, yıl boyu turizm, kültür sanat turizmi), bu suretle dış kaynak kullanımının azaltılması ve sürdürülebilir ekonomik büyüme hedefi gibi eylem planları gerçekleştirilebilirse ve bu şekilde cari fazla hedefi tutturulabilirse Türkiye ekonomisinin **yeni bir yapısal dönüşüm** sürecine girmesi de söz konusu olacaktır.

## 2.5. Kamu Maliyesi Ve Program Hedefi

2001 krizi sonrasında güçlü ekonomiye geçiş istikrar programı ile gerçekleştirilen yasal ve kurumsal düzenlemeler ile birlikte Türkiye'de mali disiplin alanında önemli mesafe alınmıştır. 2000'li

yılların başlarında %10'larda olan merkezi bütçe açığı oranı, 2018'de yaklaşık %2'lere gerilemiştir (Grafik 15). Özellikle faiz dışı bütçe fazlası hedefi bu hususta önemli katkılar sağlamıştır.

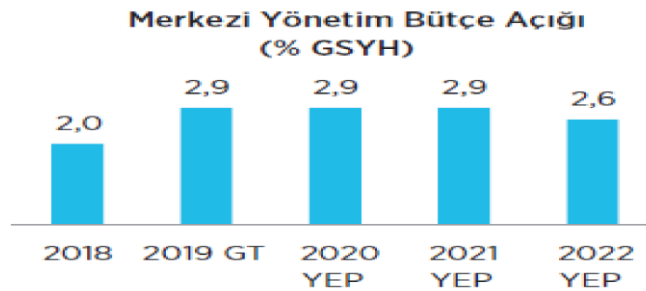
Grafik 15. Bütçe Açığı ve Faiz Dışı Fazla (%)



Kaynak: WB (2019), World Development Indicator, <https://databank.worldbank.org/>

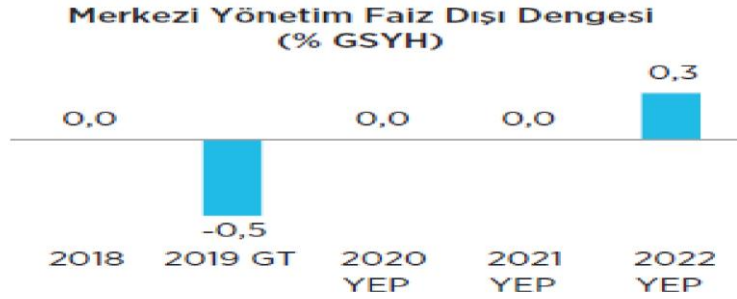
Programın mali disiplinde kararlılık, vergi tahsilatında etkinlik, kaynakların verimli kullanılması, kamu tasarruflarının artırılması, kayıt dışılığın azaltılması, büyümenin vergi gelirlerini desteklemesi gibi eylem planları ve 2002 yılından itibaren süre gelen mali disiplin anlayışı çerçevesinde. %2,9'luk bir bütçe açığı oranı ve %32'lik bir borç stoku oranı şeklindeki kamu maliyesi hedefleri (Grafik 16) makul hedefler olarak değerlendirilebilir. Bu arada Programın özellikle bütçe dengesi oranına odaklandığını, faiz dışı fazla oranını ikinci plana attığını da vurgulamak gerekmektedir (Grafik 17).

Grafik 16. Bütçe Açığı (% GSYH)



Kaynak: HMB (2019), <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/10/veni-ekonomi-programi.pdf>

Grafik 17. Faiz Dışı Denge (% GSYH)



Kaynak: HMB (2019), <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/10/yeni-ekonomi-programi.pdf>

## 2.6. Finansal İstikrar ve Program Hedefleri

2008 küresel krizinin öğretileri doğrultusunda finansal istikrarın reel ekonomideki istikrar açısından önemli olduğu söylenebilir. TCMB, özellikle 2010 yılının son çeyreğinden bu yana fiyat istikrarından ödün vermeden finansal istikrarı da gözetilen bir para politikası yürütmektedir. Bu çerçevede TCMB konjonktürel para politikası araçlarının yanı sıra yapısal para politikası araçlarını da kullanmaya başlamıştır. Buna ek olarak kamu maliyesi alanında sağlanan disiplin ile birlikte 2018 yılının Ağustos ayına kadar gösterge faiz oranları finansal istikrar yönünde davranış göstermiştir.

2018 yılında gerçekleşen döviz kuru dalgası ile birlikte gösterge faiz oranı ve TCMB politika faiz oranları %25'e kadar yükselmiştir (Grafik 18). Faiz oranındaki bu yükselme ile birlikte iç talepte (tüketim harcamalarının yanı sıra özellikle yatırım harcamalarında) düşüşler gerçekleşmiştir. 2019 yılının ortalarından itibaren döviz kurundaki istikrar ve enflasyondaki iyileşme nedeniyle faiz oranı %12'lere kadar gerilemiş olmakla beraber halen birçok gelişen piyasa ekonomilerine kıyasla yüksektir.

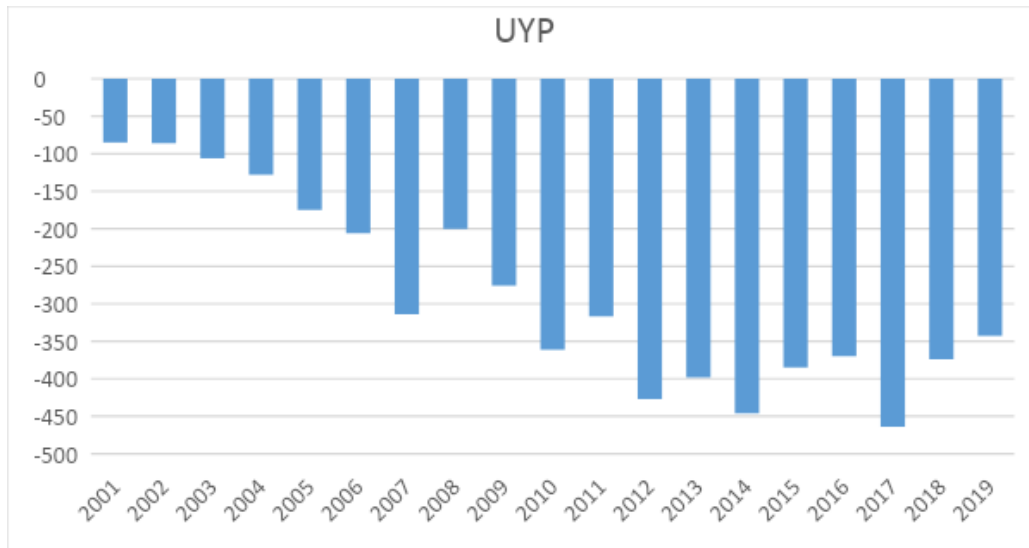
Grafik 18. Gösterge Faiz Oranları (%) (2015-2019)



**Kaynak:** Bloomberg (2019), <https://www.bloomberght.com/tahvil/faiz>

Benzer şekilde 2018 Ağustos ayından itibaren uluslararası yatırım pozisyonu (UYP) açığında da ciddi artışlar yaşanmıştır (Grafik 19). Vade uzadıkça faiz oranının düşük olması yani getiri eğrisinin negatif eğimli olması ve yüksek UYP açığı, finansal istikrar açısından bir riskin varlığına işaret etmektedir.

**Grafik 19. Uluslararası Yatırım Pozisyonu (2001-2019)**



**Kaynak:** TCMB (2019), <https://evds2.tcmb.gov.tr/>

Yeni ekonomi programında, finansal istikrarın sağlanması için dolarizasyonun düşürülmesine yönelik olarak TL bazlı finansal ürünlerin oluşturulması, yurtiçi tasarrufların artırılması amacıyla tamamlayıcı emeklilik sistemi, sigortacılık düzenleme ve denetleme kurumunun oluşturulması, böylece dış kaynak bağımlılığının azaltılması, finansal kırılğanlıkların azaltılması, sermaye piyasalarının güçlendirilmesi, kredi kanallarının açılması gibi eylem planları yer almaktadır. Bu adımların atılması yoluyla sağlanacak finansal istikrar aynı zamanda istikrarlı bir büyüme ve bununla birlikte kalıcı fiyat istikrarının sağlanması açısından son derece önemlidir.

### 3. SONUÇ

Ekonomilerde kronik ya da konjonktürel olarak ortaya çıkan makroekonomik dengesizlikler ülke yönetimlerini istikrar programları oluşturmaya zorlamaktadır. Türkiye ekonomisi açısından en derin kriz olarak nitelendirilen 2001 krizinden sonra istikrar programları, ayrı bir öneme sahip olmuştur. Hedeflerin gerçekleşmesi açısından başarılı bir istikrar programı özelliği taşıyan Güçlü Ekonomiye Geçiş programı Türkiye ekonomisinin 2002 sonrasında toparlanma sürecine girmesine ve makroekonomik anlamda bir disiplinin benimsenmesine katkıda bulunmuştur. Ancak 2002 yılından sonra başlayan toparlanma süreci 2018 Ağustos ayında yaşanan ani döviz kuru yükselişi ile sekteye



*ICOAEF VI International Conference on Applied Economics and Finance*

*& EXTENDED WITH SOCIAL SCIENCES*

*November 16-17, 2019 / Burhaniye / Balıkesir (Turkey)*

uğramış ve makroekonomik dengede bozulmalar ortaya çıkmıştır. Bu durum ekonomi yönetiminin yeni bir istikrar programı oluşturmasını zorunlu hale getirmiştir. Ekim 2019'da uygulamaya konulan ve 2020-2022 yıllarını kapsayan Yeni Ekonomi Programı, makroekonomik dengenin yeniden sağlanmasına ilişkin bazı temel hedefler içermektedir. Bu hedeflerin Türkiye'nin içinde bulunduğu mevcut ekonomik yapı açısından değerlendirilmesini ve gerçekleşme olasılıklarının tartışılmasını konu edinen bu çalışmada elde edilen sonuçları şu şekilde özetlemek mümkündür:

●Programın büyüme hedefi 2020, 2021 ve 2022 yılları için %5'dir. 2019 yılında %0 gibi bir büyüme gerçekleşmesi durumunda baz etkisi ile 2020 yılı büyüme hedefinin ulaşılabilir olduğu söylenebilir. Ancak diğer yıllardaki büyüme hedeflerinin eylem planlarına uyulması, yani özellikle yatırımların artırılması ve dışa bağımlılığın azaltılmasına yönelik adımlarda istikrarlı olunmasına bağlı olacağını vurgulamak gerekir. Kaldı ki dünya ekonomisinde yaşanabilecek gelişmelerin de (özellikle, Türkiye'nin önemli ticaret partneri durumunda olan AB ekonomisinin durumu ve bunu yakından etkileyen ABD-Çin arasındaki ticaret savaşları, orta doğudaki gelişmeler, vb) büyüme hedefleri açısından belirleyici faktörler olacağı açıktır.

●Programda gelecek üç yıl için sırasıyla %11,8, %10,6 ve %9,8 işsizlik oranı hedeflenmektedir. Türkiye'de kronik hale gelen işgücü piyasasının sorunlarının çözümüne yönelik olarak daha detaylı eylem planlarına ve hatta yapısal reformlara ihtiyaç duyulduğu bilinmektedir. Bu açıdan programın işsizlik sorununa ilişkin hedefleri işsizliğin önümüzdeki yıllarda da kronik bir yapısal sorun olarak kalacağını göstermektedir.

●Programda 2020-2022 döneminde enflasyon oranı sırasıyla %8,5, %6 ve %4,9 olarak hedeflenmektedir. Bu hedeflerin 2001 krizinden sonra fiyat istikrarı konusunda yakalanan disiplinden kaynaklanan para politikası anlayışı çerçevesinde ulaşılabilir hedefler olduğunu söylemek mümkündür.

●Cari işlemler dengesi hedefi ise yeni ekonomi programının en kritik hedefleri arasında yer almaktadır. Programda 2020-2022 yılları için sırasıyla %1,2, %0,8 ve %0 cari açık oranı hedeflenmektedir. Özellikle tasarruf açığı, büyüme hızı ve cari açık oranı arasındaki ilişkiler dikkate alındığında %5 büyüme hedefi ile %0 cari açık oranı hedefi uyumlu görünmemektedir. Eylem planlarının katı bir şekilde uygulanması suretiyle cari fazla hedefinin tutturulması Türkiye ekonomisinin bir **yapısal dönüşüm** sürecine girdiğinin göstergesi olacaktır.

●Programın kamu maliyesi hedefleri ise %2,9'luk bir bütçe açığı oranı ve %32'lik bir borç stoku oranı şeklinde ifade edilmektedir. 2001 kriz sonrası yakalanan mali disiplin itibariyle programın kamu maliyesi hedefleri makul hedefler olarak değerlendirilebilir.

*ICOAEF VI International Conference on Applied Economics and Finance*

*& EXTENDED WITH SOCIAL SCIENCES*

*November 16-17, 2019 / Burhaniye / Balıkesir (Turkey)*

Sonuç olarak Yeni Ekonomi Programı'nın büyüme, enflasyon, kamu maliyesi hedeflerinin 2002 sonrasında bu alanlarda yakalanan ekonomik disiplinin etkisiyle gerçekleşme ihtimali bulunan hedefler olduğu söylenebilir. Ancak işsizlik ve cari denge hedeflerinin gerçekleşme olasılığı ise bu alanlarda atılması planlanan adımların kararlılığına bağlı olacaktır. Sonuç olarak, işsizlik ve cari denge hedeflerinin gerçekleşmesi Türkiye'nin beklenen yapısal dönüşüm sürecine girdiğinin bir işareti olarak algılanabilir.

**KAYNAKÇA**

Bloomberght (2019), <https://www.bloomberght.com/tahvil/faiz> (3.10.2019)

HMB (2019), <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/10/yeni-ekonomi-programi.pdf> (3.10.2019)

TCMB (2019), <https://evds2.tcmb.gov.tr/> (3.10.2019)

TÜİK (2019), <http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=30892> (15.11.2019)

TÜİK (2019), <http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=30844> (15.11.2019)

TÜİK (2019), <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30794> (15.11.2019)

TÜİK (2019), <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30951> (15.11.2019)

WB (2019), World Development Indicator, <https://databank.worldbank.org/> (3.10.2019)