

COVID-19 PANDEMİ SÜRECİNDE MAKROEKONOMİK ÖNGÖRÜLER: TÜRKİYE EKONOMİSİNE YÖNELİK SWOT ANALİZİ VE POLİTİKA ÖNERİLERİ

Prof. Dr. M. Okan TAŞAR

Giriş

2019 yılının son çeyreğinde Çin kaynaklı bir ölümcül virüs salgınının birkaç hafta içerisinde küresel ölçekte bir büyüklüğe ulaşması, henüz 2008 Küresel Krizi'nin etkilerini tam olarak gideremeyen dünya ekonomilerini yeni ve daha büyük bir tehditle karşı karşıya bırakmıştır. Farklı dinamiklerle çok sayıda kriz tecrübesi olan ülke ekonomileri, belki de ilk kez ve bilinen geleneksel önlemlerin yeterli olmadığı bir süreçle sınanmaktadır. Salgına yol açan virüsün bilimsel özelliklerinin ve tedavisinin henüz çözülemediği bir ortamda, salgın kaynaklı ekonomik sorunların ve çözümünün tartışılması çok daha karmaşık bir hâle gelmektedir. Geleneksel iktisat politikası göstergeleri ve araçlarıyla, Covid-19 pandemi sürecini anlayabilmek ve doğru yönetebilmek, çözümü çok zor bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

Ekonomi literatüründe “şok dönemler”, “olağanüstü dönemler”, “savaş çevrimi” gibi kriz süreçlerini esas alan, bazen devlet müdahalelerini bazen piyasa işleyişlerini çözüm olarak ifade eden iktisadî düşünce ekolleri elbette mevcuttur. Ancak küresel ölçekte ve ulusal ekonomi düzeyinde bütün bir sistemi durma noktasına getiren bir salgının etkilerini ve sonuçlarını öngörerek bir çözüm üretmek, yaşanan tecrübelerin biraz daha ötesinde bir durum olarak kabul edilmelidir. İktisadi sistemlerin büyük ölçüde değişeceği ve eskisi gibi olmayacağı söylemleri en azından sürecin bu aşamasında ağırlık taşımaktadır.

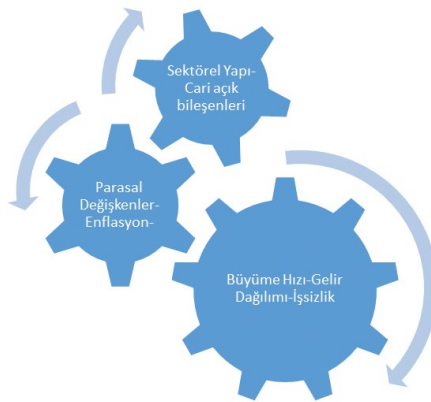
Sürecin sonunda küresel ekonominin ve ulusal ekonomilerin çizeceği yönü öngörmek çok kolay olmamakla birlikte kesin olan sonuç; Covid-19 pandemi sürecinin, devlet-ekonomi ilişkisine bakış açısında; Dünya Savaşları, 1929 Buhranı, Petrol Şokları-Stagflasyon Krizi ve 2008 Küresel Krizi gibi fakat yeni, zorlu bir başka kırılma noktası olduğudur. Aynı şekilde kesin olan sonuçlardan bir diğeri de Keynesyen yaklaşımın maliye politikası veya monetarist yaklaşımın para politikası gibi geleneksel çözüm araçlarının büyük ölçüde revize edilmesi gerektiğidir. 2020 yılının ilk çeyreğinde ve henüz Covid-19 pandemi sürecinin ilk aşamasında, makroekonomik etkilerinin anlaşılabilmesi bile yeterince zorluk teşkil ederken, uygulanması gereken ekonomi politikalarını ve teorik olarak yapılması gereken revizyonları tartışmak neredeyse imkânsız hale gelmektedir.

Bu çerçevede çalışmanın amacı; Koronavirüs veya Covid-19 Salgınının yol açabileceği makroekonomik sonuçları ve sorunları, tehditler, riskler, fırsatlar ve avantajlar açısından sorgulamak, uygulanması gereken makroekonomik politikaların ve politika araçlarının olası etkilerini ya da yan etkilerini tartışmaktır. Bu tartışmanın metot olarak SWOT analizi denemesi ile gerçekleştirilmesi suretiyle çalışmaya farklılık ve anlam kazandırmak hedeflenmiştir. Türkiye'nin makroekonomik özellikleri analiz edilerek; güçlü yönleri (S), zayıf yönleri (W), fırsat ve avantajları (O), tehditleri-riskleri (T) tanımlanmaktadır. Covid-19 pandemi sürecinin bu aşamasında henüz nitelikli ve güçlü göstergelerin belirginleşmemiş olması, bu tür bir zorunluluğu beraberinde getirmektedir. Bu sınırlamalar eşliğinde Türkiye ekonomisinin SWOT analizi denemesi ise; ikinci bölümün ana temasını oluşturmaktadır.

Covid-19 Pandemi Süreci ve Makroekonomi Perspektifinden Türkiye

Covid-19 pandemi sürecinin makroekonomik etkilerini; millî gelir-gelir dağılımı ve büyüme hızı, istihdam ve işsizlik, enflasyon ve parasal değişkenler, sektörel yapı, cari açık bileşenleri ve küresel ekonomi gibi ana eksenler üzerinden değerlendirilmesi, anlamlı ve mümkün görülmektedir.

Şekil 1. Temel Makroekonomik Değişkenler



Türkiye ekonomisi; bu ana eksenlerin her birisi açısından farklı özellikler sergilemekte, bir dizi avantaj ve dezavantajı birlikte taşımaktadır. Makroekonomik değişkenlerin sergileyeceği olası gelişmeler, iktisat teorisinin mevcut temel varsayımları açısından değerlendirilmektedir. Örneğin; artan kamu harcamalarının ilerleyen süreçte bütçe açıklarına yol açması ve bu açıkların finansmanında para arzı mekanizmasının kullanılması durumunda, olası bir enflasyon riskini tahmin etmeyi kolaylaştıracaktır. Ancak bu ilişkiyi ve sonuçlarını Covid-19 pandemi sürecinin ilk aşamasında veya 2020 yılının ilk çeyreğinde rakamsal boyutlarıyla ifade edebilmek pek mümkün görünmemekte, sadece tahmin olarak ifade edilebilmektedir.

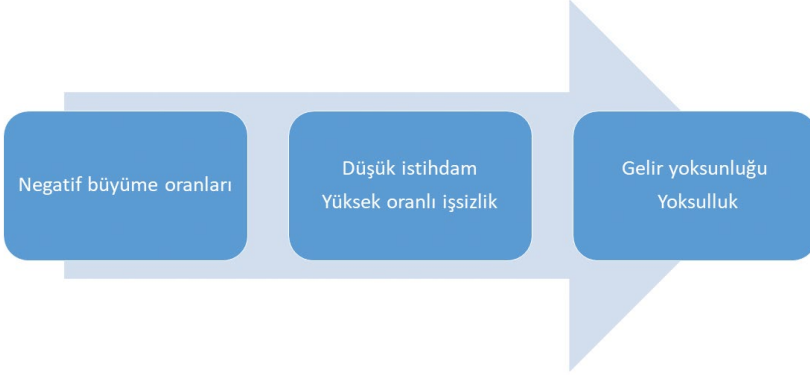
1.1. Büyüme Hızı, Gelir Dağılımı-Yoksulluk ve İşsizlik

Covid-19 pandemi sürecinin en olası etkilerinden birisinin, üretim miktarı ve üretim kapasiteleri üzerindeki olumsuz etkileri olacağı öngörüsüdür. Bu noktada bütün ülke ekonomilerinde üretim sürecindeki daralmanın 1929 veya 2008 ekonomik krizlerindeki daralmadan daha büyük boyutlara ulaşacağı öngörülebilir. Küresel ve ulusal boyutta ekonomik daralmanın ve negatif büyüme oranlarının, tek haneli rakamlarda kalması bile pozitif bir yorum olarak ifade edilebilir. Rakamsal boyuttaki daralmadan daha sorunlu olan ise yapısal olarak ekonomilerin ve ekonomi politikalarının, ABD-Çin ticaret ilişkileri örneğindeki gibi içe dönük ve korumacı politikalara dönme ihtimalidir. Küreselleşmenin günümüzde ulaştığı büyüklük dikkate alındığında, bu tür bir ekonomi politikasının yol açabileceği sosyal, siyasî ve ekonomik sonuçlar, iyimser beklentileri neredeyse imkânsız kılmaktadır.

Ulusal ekonomilerde beklenen bir durgunluğun çok daha ötesinde, küresel ekonomide daha ağır sonuçlara yol açacak bir ekonomik daralma ihtimali belirginleşmektedir. Büyüme hızlarının bütün ekonomiler açısından düşüş sürecine girmesi, henüz 2008 Küresel Krizi'nin olumsuz etkilerini ortadan kaldıramayan ekonomileri çok daha belirsiz ve yönetilmesi her açıdan zor bir patikaya zorlayacaktır. Millî gelir rakamlarında ortaya çıkan azalma eğiliminin ise; gelir dağılımı dengesizliklerini ikinci planda bırakacak şekilde "gelir yoksunluğu" sorununu beraberinde getireceği öngörülebilmektedir. Dolayısıyla gelir eşitsizliklerinden ziyade, gelire ulaşamayan büyük bir toplum kesimimin yol açacağı ekonomik, sosyal, siyasî bir kaos ihtimali daha da belirgin hâle gelmektedir. Bu noktada, sosyal dayanışma anlayışı ve kültürü daha nitelikli olan toplumlar, diğerlerine oranla Covid-19 pandemi sürecini daha çok yardımlaşma ve daha az hasarla karşılayabileceklerdir.

Gelişmiş ve kurumsal bir sosyal yardım mekanizmasının varlığı, Türkiye ekonomisinin güçlü yönlerinden birisi olarak dikkate alınmaktadır. Mevcut haliyle bile ağır bir sosyo-ekonomik sorun teşkil eden yoksulluk, özellikle bu süreçte en önemli ve çözümü zor toplumsal sorunlardan birisi olarak öngörülmektedir. Yoksulluk kavramının temel dinamiklerinden birisi olarak kabul edilen işsizlik olgusu; özellikle ekonomik durgunluk ve kriz dönemlerinin en dikkatle izlenmesi gereken makroekonomik göstergelerden birisidir.

Şekil 2. Ekonomik Büyüme-İşsizlik-Yoksulluk Süreci

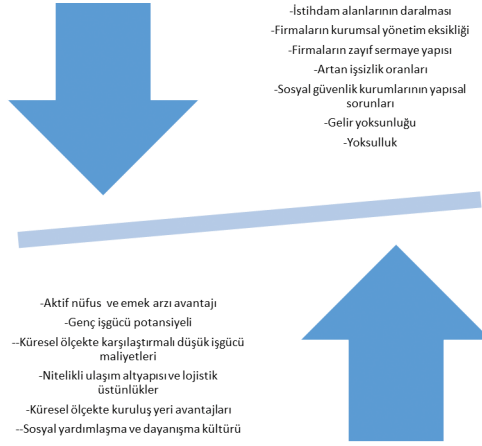


Ekonominin daraldığı ve yatırımların durduğu bir süreçte yeni iş alanları açılmamakta ve istihdam yaratılmamakta, hatta mevcut istihdamın korunması ve sürdürülmesi dahi imkânsız hâle gelebilmektedir. Ekonomik kriz dönemlerinin belirgin unsuru olarak görülen talep yetersizliği bir yana ilk kez sağlık kısıtlamaları nedeniyle ortaya çıkan iş ve üretim kayıpları söz konusu olmaktadır. Türkiye ekonomisinin üretim yapısı genel olarak küçük esnaf ve küçük ölçekli işletmeler tarafından belirlenmektedir. Bu bağlamda küresel boyutlardaki ekonomik kriz süreçlerinde; kurumsal reflekslere ve güçlü sermaye yapılarına sahip olmayan işletmelerin, ekonomi açısından daha büyük bir risk unsuru oluşturmaları açıktır. Dolayısıyla küresel ekonomide 1929 Büyük Buhran sürecindeki işsizlik oranlarının bile fazlasıyla aşılacağı yönünde bir beklenti ortaya çıkmaktadır. Türkiye ekonomisinin de sorunlu göstergelerinden birisi olan işsizlik oranlarının, Covid-19 pandemi süreciyle birlikte daha da yukarı taşınacağı kolaylıkla tahmin edilebilmektedir.

Firma yapıları açısından ifade edilen olumsuzluklar işgücünün mevcut kompozisyonu dikkate alındığında hafiflemektedir. Uluslararası karşılaştırmalarda emek kapasitesi ve düşük işgücü maliyetleri açısından önemli avantajları elinde bulunduran Türkiye, özellikle sahip olduğu genç işgücü potansiyeliyle de belirgin bir üstünlüğe sahiptir. Dolayısıyla işgücü arzı ve düşük işgücü maliyetleri nedeniyle cazip olan bazı ülkeler yerine, çokuluslu şirketlerin üretim organizasyonlarını ve süreçlerini Türkiye merkezli olarak gerçekleştirebilecekleri bir ortam oluşturabilir. Emek faktörünün dağılımında genç işgücü lehine bu özellik, Türkiye ekonomisi açısından bir fırsat penceresi olarak da yorumlanabilir.

Bütün ekonomik kriz dönemlerinde olduğu gibi Covid-19 pandemi sürecinde de aktif istihdam politikalarının izlenmesi kolay olmamakta ve daha çok işsizlik sigortası ödenekleri gibi pasif istihdam politikaları ön plana çıkmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinin yapısal olarak güçlü olduğu ekonomiler, bu tür pasif istihdam programlarının sürdürülebilmesi noktasında daha avantajlı bir konumda yer almaktadırlar. Türkiye ekonomisinin önemli yapısal sorunlarından birisi olarak değerlendirilen sosyal güvenlik kurumları ve açıkları, bu noktada mevcut makroekonomik zayıflıklardan birisi olarak ortaya çıkmaktadır.

Şekil 3. Büyüme Hızı-İşsizlik-Yoksulluk Sarmalında Avantaj ve Dezavantajlar



Özel sektörün ya da işletmelerin Covid-19 pandemi sürecinde karşı karşıya kaldığı yeni yatırım kararlarına ilişkin zorluklar, kamu yatırımları aracılığı ile yeni istihdam alanlarının yaratılması yani aktif istihdam politikalarının gerekliliğini ortaya koymaktadır. Kamu yatırımlarıyla yeni istihdam alanlarının oluşturulması önemli boyutlarda büyük bir finansman kaynağını gerektirmektedir. Bu kaynağın; bütçe sürecinde ekonomik daralmanın etkisiyle azalması beklenen vergi gelirlerine paralel olarak, kamu gelirleriyle elde edilebilmesi ise zorlaşmaktadır. Bu durumda gerekli finansman kaynağı için iç borçlanma, dış borçlanma ama daha çok para arzı yoluyla karşılanmasını ihtimali ağırlık kazanmaktadır.

Pandemi sürecinde gelir kaybına uğrayan toplum kesimlerinde iç borçlanma yapılabilmesi pek mümkün olmamakta, aynı şekilde ticaret, kredi, risk iştahı noktasında daralan küresel ekonomi nedeniyle dış borçlanma da zorlaşmaktadır. Üstelik bütün gelişmekte olan ülkelerde veya yükselen ekonomilerde olduğu gibi Türkiye ekonomisinin kredibilite ve ülke puanları açısından belirgin bir zayıflık taşıdığı da dikkate alınmaktadır. Ayrıca gerek olası döviz rezervleri yetersizliği, gerekse ülkenin kısa vadeli dış borç yapısı nedeniyle, 1980 benzeri bir dış borç ödeme krizinin de ortaya çıkabileceği de düşünülmelidir. İç ve dış borçlanma noktasında yaşanacak sorunların varlığı, para arzının arttırılması kolaylığı ile çözümlendiğinde ise uzun dönemde enflasyonist etkilerin ortaya çıkması kaçınılmaz bir sonuç olarak değerlendirilmektedir.

1.2. Parasal Değişkenler ve Enflasyon

Para piyasalarının işleyiş yapısı açısından önemli belirleyicilerden birisi bankacılık sistemi ve merkez bankalarıdır. Para politikalarının belirlenmesinde amaç ve hedef siyasi otoritelerin belirleyeceği şekilde idealize edilirken söz konusu amaç ve hedeflere ulaşmak açısından kullanılacak araçların seçimi merkez bankalarına bırakılmaktadır. Merkez bankalarının amaç bağımsızlığı elbette tartışılabilir ancak araç bağımsızlığı bu tartışmaların

dışında bırakılmalıdır. Para otoritesi olarak merkez bankalarına gerekli hareket alanının bırakılması; kredi, faiz, döviz kurları gibi göstergelerin yönünü belirlemede ve para arzı mekanizmalarının ekonominin gereksinimi paralelinde kullanılmasını sağlamaktadır. Liberal ekonomilerde ve faiz oranlarının belirlenmesi sürecinde, piyasa işleyişinin dikkate alınması esası benimsenmiştir. Merkez bankaları da bu yönde, piyasada oluşan faiz oranlarına paralel bir şekilde politika faizi belirlemek durumundadır. Ayrıca enflasyonla mücadele etme görevi verilmiş olan bir merkez bankasının faiz politikalarında ekonominin gereklerine göre davranması da ilkel olarak önem taşımaktadır. Covid-19 pandemi süreci gibi ekonomik kriz dönemlerinde siyasî otoritenin yasal süreçlerle, merkez bankalarına tanımladığı hedefleri değiştirmesi, örneğin anti-enflasyonist hedeflerden ekonomik büyüme hedefine geçiş yapabilmesi mümkündür. Sadece bu geçişin iktisadî ve hukukî ilkeler dâhilinde olması ve ekonomik aktörlere ihtiyaç duydukları açık bilgilendirme ve sinyallerle yapılması gerekmektedir. Bunun tersi bir uygulama, belirsizlik ve kaotik bir piyasa işleyişine sebebiyet verebilecek ve bunun para piyasaları gibi güven esasına dayalı bir piyasadaki etkisi çok daha ağır olacaktır.

Dolayısıyla faiz oranlarına ilişkin değişiklikler, siyasî etkilerden ve çıkar-baskı gruplarının faaliyetlerinden bağımsız, piyasa gereklerine göre tanımlanmalıdır. Türkiye ekonomisinin bu noktada ortaya koyduğu görünüm; Covid-19 pandemi sürecindeki zayıf yönlerinden birisi olarak değerlendirilmekte ve önemli tehdit veya risk olarak öngörülmektedir. Bu görünüm, küresel piyasalar açısından da ilerleyen süreçte borç-kredi mekanizmaları açısından bazı zorlukları beraberinde getirecektir.

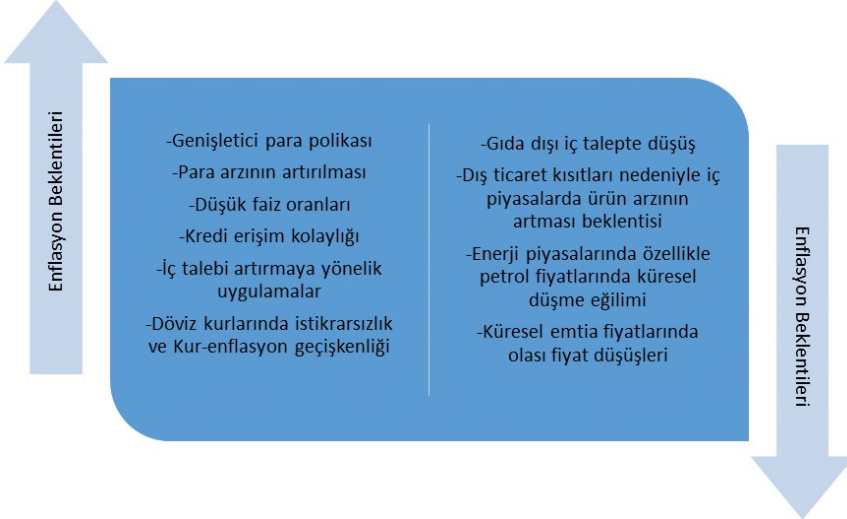
Benzer bir görünüm merkez bankası-döviz kurları ilişkisinde de gözlenmektedir. Döviz kurları, gelişmekte olan bütün ekonomilerde olduğu gibi Türkiye ekonomisinde de makroekonomik istikrarın en önemli unsurlarından birisi olarak kabul edilmektedir. Faiz oranlarında olduğu gibi, döviz veya kambiyo piyasalarında döviz kurlarının belirlenmesi sürecinde de, ilkel olarak piyasa işleyişi benimsenmiştir. Dalgalı serbest kur sistemi olarak tanımlanan bu sistemde merkez bankaları, belirledikleri alt ve üst limitler dâhilinde, döviz piyasalarına açık piyasa işlemleri yoluyla müdahalede bulunabilmektedirler. Türkiye ekonomisi açısından da benimsenen bu kur sisteminin zorluğu; alt ve üst limitlerin belirlenmesinden daha çok bu limitlerin hangi şartlarda genişletilebileceğinin belirlenmesidir. Belirlenen üst limitlerin aşılması için yapılacak müdahaleler, Merkez Bankası döviz rezervlerinin piyasa isteklerinin tersine kullanılmak suretiyle daha da erimesi riskini taşımaktadır. Covid-19 pandemi sürecinin ithalat-ihracat, turizm gelirleri gibi dış ticaret ve cari açık bileşenleri üzerindeki etkisinin döviz gelirlerini azaltıcı yönde ve olumsuz olacağı dikkate alınır, mevcut döviz rezerv stoklarının taşıdığı önem daha da artmaktadır. Dolayısıyla döviz kurlarını düşük seviyelerde tutabilmek için zaten kıt olan döviz rezervlerinin kullanılması, Türkiye ekonomisi açısından, ilerleyen pandemi sürecinin önemli risklerinden birisi olarak ifade edilmektedir.

Kredi-faiz-kur hedeflemeleri doğrultusunda gerekli para politikalarının uygulanması, merkez bankalarının görev tanımı içerisinde yer almakta ama aslı fonksiyon olarak para arzı konusundaki tek yetkili otorite olması gösterilmektedir. Teorik olarak "ekonomik bü-

yüme rakamına paralel bir oranda para arzının artırılması gerektiğini” benimseyen ve “sabit parasal genişleme kuralı” olarak ifade edilen bu yaklaşım, günümüzde para otoriteleri açısından geçerli ve yaygın bir kullanıma sahiptir. “Sabit parasal genişleme kuralı”na uygun olmayan bir parasal genişlemenin, beraberinde enflasyon, deflasyon veya stagflasyon gibi parasal istikrarsızlıkları getireceği de iddia edilmektedir. Bu varsayımlar veya temel kabuller çerçevesinde; farklı nedenlerle artan kamu harcamalarının finansmanında para arzı mekanizmasının kullanılması kısa vadede etkin ancak uzun vadede parasal istikrarsızlıklar yaratabilecek bir uygulama olarak dikkat çekmektedir. Zira ekonomi literatüründe; Cambridge Denklemi, Fisher Paranın Miktar Denklemi ve Monetarist Modern Miktar Teorisi gibi genel kabul gören bütün yaklaşımlarda, para arzı değişkeninde meydana gelecek artışların, ekonominin genel fiyat seviyesini arttıracacağı yani enflasyonist bir süreci ortaya çıkaracağı net bir şekilde ileri sürülmektedir.

Bu varsayım altında Covid-19 pandemi sürecinde; kamu harcamaları, bütçe açıkları, sosyal yardım ve transferler ve sektörel teşvikler gibi farklı uygulamalar nedeniyle ortaya çıkan kamu harcamalarındaki artışın, para arzı artışı ile finanse edilmesiyle, Türkiye ekonomisinde enflasyon oranlarının yükselmesine yol açacağı tahmin edilebilir. Böyle bir gelişme, siyasi otorite tarafından enflasyonla mücadele görevi verilen Merkez Bankası'nın kullanılabileceği para politikası araçları açısından önemli bir kısıtlama yaratmaktadır. Para arzının artırılması, düşük faiz oranları, krediye erişim kolaylığı gibi genişletici para politikası uygulamalarının, enflasyon oranları üzerinde belirgin bir risk oluşturacağı ifade edilebilir. Ancak bu noktada Türkiye ekonomisi açısından, enflasyon oranlarındaki artış eğilimini dengeleyebilecek bir dizi fırsat ve avantaj da dikkate alınmalıdır. Bu dengeleyiciler; iç talep daralmasının özellikle gıda dışı mal ve hizmet fiyatlarında yol açacağı etkiler, daralan ihracat nedeniyle arz fazlasının fiyatlar üzerindeki etkisi, öncelikle petrol fiyatlarında ve bazı emtia fiyatlarında meydana gelecek uluslararası piyasalardaki fiyat düşüşleri olarak sıralanmaktadır.

Şekil 4. Enflasyon Öngörülerinde Yukarı ve Aşağı Yönlü Risk ve Fırsatlar



Covid-19 pandemi sürecinde bireylerin parasal tercihlerinde beklenen değişim ise; elde nakit tutma isteğinin, farklı bir ifadeyle likidite tercihinin artması ihtimalidir. Geleceğe ilişkin belirsizliklerin artması, sağlık kısıtlamalarının yarattığı tedirginlikler, ekonomik sistemlere ve bankacılık işleyişine duyulan güvensizlikler nedeniyle para talebinin artması ve paranın dolanım hızının düşmesi, para piyasalarında istikrarsızlık yaratabilecek faktörler olarak değerlendirilmektedir. Para piyasalarında, para talebine yönelik politikaların para arzı politikalarına oranla çok daha zor, belirsiz ve uzun dönemli olduğu düşünülürse, ekonomi politikasının para arzı üzerinden yürütülmesi önem arz etmektedir.

Bankacılık sisteminde ise; 2008 Küresel Finansal Kriz sürecinde özellikle sermaye yeterlilik rasyoları ve likidite sağlamlığı açısından zorlu bir test sürecinin yaşandığı bankacılık sisteminde, Türkiye ekonomisi açısından başarılı bir sonuç alındığı açıktır. 2001 Krizi sonrasında ve özellikle BDDK yapılanması nedeniyle, Türk bankacılık sisteminin karşılaştırmalı olarak sağlam ve istikrarlı bir yapıya kavuştuğu gözlenmektedir. Covid-19 pandemi sürecinde bankacılık sisteminin sağlam rasyo ve sermaye yapısının varlığı, özellikle parasal piyasalar açısından Türkiye ekonomisinin en güçlü yanlarından birisini oluşturmakta ve önemli bir avantaj veya fırsatı ifade etmektedir. Bu noktada BDDK örneğinden hareketle regülasyon kurumlarının bağımsız işleyiş yapılarıyla ekonomi üzerindeki yapıcı ve olumlu etkileri dikkate alınmalı ve düzenleyici-denetleyici kurumlara işlerlik kazandırılması hedeflenmelidir.

1.3. Sektörel Yapı ve Cari Açık Bileşenleri, Tarımsal Üretim

Alt sektörler dikkate alındığında yüzlerce farklı sektörden oluşan ekonomik yapı, genel olarak tarım-sanayi ve hizmetler olmak üzere üç ana blok üzerine tanımlanmaktadır. Bu ayrıma stratejik önemlerine göre enerji, haberleşme ve ulaştırma gibi alt sektörleri de eklemek mümkündür. Başka bir sınıflandırma açısından özel sektör ayrımında; nitelikleri, işleyiş yapıları ve karar alma süreçleri açısından farklılık arz eden kamu sektörü de, dikkate alınması gereken bir blok olarak değerlendirilmektedir.

Covid-19 pandemi sürecinde, sağlık kısıtlamalarından kaynaklanan ve neredeyse durma noktasına gelen bir sektörel üretim yapısı söz konusudur. Tarihte bu boyutlarda ilk olma özelliğine sahip olduğu düşünülen pandemi sürecinin; üretim miktarı-millî gelir, üretim maliyetleri-işgücü-yoksulluk, talep-arz-fiyat oluşumu gibi bilinen bütün ekonomik mekanizmalarda önemli bozulmalara ve öngörülemez sonuçlara yol açabileceği ortadadır. Deneysel analiz araçlarından büyük ölçüde yoksun olan ekonomi bilimi açısından bu durum, bir ekonominin belirli bir süre durdurulduktan sonra tekrar başlanması durumunda yaşanabilecek gelişmeleri gözlemleyecek bir laboratuvar ortamı sunmaktadır. Dolayısıyla Covid-19 pandemi süreci, dikkatle gözlemlenmesi hâlinde ekonomik ilişki ve teoremleri yeniden yorumlama imkânı da sağlamaktadır.

Tarım sektörü ve tarımsal üretim yapılarının, salgın dönemlerinde ön plana çıkması nedeniyle ekonomik yapıda mevcut sektörel ağırlıkların yeniden gözden geçirilmesi tartışılmaktadır. Kırsal nüfus, kırsal alan, kırsal yoksulluk, tarımsal planlama ve kırsal kalkınma

kavramlarının, önümüzdeki süreçte daha sıklıkla telaffuz edilmesi güçlü bir ihtimal olarak değerlendirilmektedir. Tarımsal üretim kapasitesi ve tarım ürünleri çeşitliliği bu süreçte önemli avantaj ve dezavantajların kaynağını oluşturmaktadır. Verimli topraklar, sulanabilen tarım alanları, farklı ürün yetiştirilmesini mümkün kılan toprak yapısı, elverişli iklim ve coğrafya özellikleri gibi faktörler, ülkelerin ekonomik geleceğini belirleyici unsurlar hâline gelmektedir. İlerleyen süreçte tarımsal ürünlere yönelik talebin diğer mal ve hizmetlerin tersine güçlü kalması ve daralmayacağı da öngörülmektedir. Türkiye ekonomisi açısından belirleyici unsurlardan her biri önemli avantaj ve fırsatları ifade etmektedir. Potansiyel olarak tarımsal sektörlerde mevcut üretim potansiyeli açısından, karşılaştırmalı üstünlüklere sahip olduğu açıktır. Ancak tarımsal yönetim, tarımsal planlama, tarımsal teşvik uygulamaları ve sosyo-ekonomik olarak kente göç olgusu ile zayıflayan tarımsal işgücü ve topraksız kırsal nüfus özellikleri nedeniyle, bir dizi zayıflık ve tehditlere açık olduğu da dikkate alınmalıdır. Bu bağlamda; üretici merkezli tarımsal teşvik sistemi, topraksız kırsal nüfus için toprak dağılımı-kadastro, ürün-toprak analizlerine dayalı tarımsal planlama uygulamalarıyla bütün risk ve tehditlerin ortadan kaldırılarak, mevcut tarımsal potansiyelin kullanımı için basit, düşük maliyetli ve yeterli bir çözüm oluşturmaktadır.

Sanayi sektörü ise; büyük ölçüde imalat alt sektörüyle ifade edilse bile çok sayıda alt sektörün varlığı ve ürün çeşitliliği noktasında geniş bir boyutu ifade etmektedir. Sanayileşme stratejilerinin odak noktasını oluşturan sektör, teşvik mekanizmalarının çok yoğun olarak uygulandığı, ekonomik büyüme ve gelişmenin anahtar unsurunu olarak kabul edilmektedir. Endüstriyel süreci içermesi nedeniyle hammadde, enerji, ara malları açısından önemli bir tüketiciyken; gerçekleştirdiği mal ve hizmet üretimi nedeniyle en etkili üretici konumunda yer almaktadır. Sanayi sektörünün enerji, hammadde ve ara malları kullanımını ve bağımlılığını üretilen ürünlerin stratejik önemi ve katma değeri açısından dengelenmektedir. İleri teknoloji ve yüksek katma değerli ürünler, sanayi sektörünün nitelikli ve rekabetçi olabilmesinin temel şartları olarak ifade edilebilir. Sektörün enerji ve ara malları bağımlılığı dış ticaret açıklarının dolayısıyla cari açık büyüklüğünün önemli bir belirleyicisidir. Aynı şekilde düşük teknoloji yoğunluğuna sahip ve zayıf katma değer yaratan sektörün, ihracata olan katkısı ise istenilen seviyelere ulaşmamakta ve dış ticaret açıklarını ağırlaştırmaktadır.

Şekil 5. Sektörel Yapı ve Dış Ticaret Bileşenleri Açısından Türkiye Ekonomisi



İhracata yönelik kalkınma anlayışının esas alındığı günümüz yükselen ekonomilerinde söz konusu strateji, ancak nitelikli ürünlerin ihracatına dayalı olarak mümkün görünmektedir. Enerji, hammadde ve aramalı kullanımında dışa bağımlı olan ekonomiler açısından ithal-ikameci kalkınma anlayışının ve korumacı dış ticaret uygulamalarının tekrar gündeme gelmesi, Covid-19 pandemi sürecinin muhtemel bir sonucu olarak ileri sürülebilir.

Bu çerçevede Türkiye ekonomisi; gerek düşük teknoloji yoğunluğuna sahip ürünler ve düşük katma değerli üretim sürecine dayalı dış ticaret kompozisyonu ve gerekse üretim sürecinde enerji, ara malları kullanımında dışa bağımlı olan kapasitesi ile zayıf bir yapısal özellik sergilemektedir. Sanayi sektörünün geneli açısından yapılan bu yorumlama bazı alt sektörler itibarıyla farklılık gösterebilmektedir.

Önsel ve gerisel bağıllık katsayıları nedeniyle özellikle planlı dönemin lokomotif sektörleri olarak kabul edilen tekstil, demir-çelik, çimento vb. alt sektörlerde, ayrıca özel firmaların sürükleyici olduğu otomotiv, beyaz eşya, ev elektroniği, inşaat gibi üretim alanlarında, Türkiye ekonomisinin küresel ölçekte daha yüksek bir rekabet gücünün mevcut olduğu

ifade edilebilir. Bu avantaj özellikle yoğun ihtiyaç duyulan sağlık ekipmanlarının üretilmesi noktasında, büyük önem arz etmektedir. Benzer şekilde sağlık kısıtlamaları nedeniyle, ulusal ve küresel ölçekte karaborsa piyasalarının oluşumuna yol açan cerrahî maske ve cerrahî önlük üretiminde, rekabet üstünlüğüne sahip bir tekstil sektörünün mevcut olması da, Türkiye ekonomisinin güçlü yönünü ve önemli bir fırsatı işaret etmektedir.

Covid-19 pandemi sürecinin ekonomik olumsuzluklarını en ağır hisseden sektörlerin başında hizmet sektörü gelmektedir. Özellikle turizm, restoran, kafe-bar gibi hem sosyal hayatın hem de ekonomik işleyişin önemli bir parçasını oluşturan bu sektörler, sağlık kısıtlamaları nedeniyle tamamen durdurulmuştur. Üretim ve iş kaybının en yoğun yaşandığı hizmetler sektörünün, ekonominin genel sektörel yapısı içerisinde yarıdan fazla ağırlığa sahip olduğu dikkate alınırsa, üretim ve iş kaybının ekonomiyi ne kadar olumsuz etkileyeceği ortaya çıkmaktadır.

Öncelikle büyük ölçüde iş kaybı nedeniyle, işsizlik oranlarındaki artışın çok büyük bir kısmının bu sektörden kaynaklanacağı öngörülmektedir. Üretim kaybindan kaynaklanan gayrisafi yurtiçi hasıla azalması dolayısıyla büyüme hızının negatif bir seyir almasının ağırlıklı belirleyicisi olarak, hizmetler sektörü kabul edilmektedir. Hizmetler sektörü ayrıca dış ticaret dengesi ve dış ticaret açıklarının yanı sıra, turizm sektörü gelirleriyle cari denge ve cari açıklarından önemli bileşenlerinden birisi olarak kabul edilmektedir. Bu noktada Türkiye ekonomisinin görünümü; turizm gelirlerinin cari açıkların azaltılması yönündeki katkısı nedeniyle, negatif veya zayıf yönlerden ve karşı karşıya kalması muhtemel risklerinden birisi olarak nitelendirilmektedir.

Ulaşım-lojistik-haberleşme sektörü de gelecek açısından önem taşıyan sektörlerden bir diğeri olarak kabul edilmektedir. Üstelik Covid-19 pandemi sürecinde ulaştırma-lojistik sektörünün belirleyici sektörlerden birisi olarak değerlendirilmesi de mümkündür. Bu süreçte sadece sağlık ekipmanlarının değil, ulusal ve küresel ölçekte bütün ihtiyaçların karşılanabilmesi ancak bu sektörün gelişmişliğine bağlı olarak şekillenecektir. Sektörel güç büyük ölçüde; karayolu bağlantıları, demiryolu ağları, havayolu-hava limanları, deniz yolları-limanların altyapısına bağlı olarak ölçülmektedir.

Türkiye ekonomisi, mevcut jeopolitik konumu, gelişmiş ağ ve liman altyapısı ve güçlü kara-deniz-hava yolları filosuyla güçlü, avantajlı bir görünüm sergilemekte ve önemli fırsatları içermektedir. Ancak diğer taraftan, bazı büyük ölçekli köprü, otoyol ve havaalanları projelerinde olduğu gibi geçiş garantili veya yolcu garantili işletme sistemleriyle finanse edilen altyapı unsurları, sektörün zayıf yönlerini ve olası risklerini ortaya koymaktadır. Dövizle endekslenen bu tür sabit ödeme garantileri gerek kur artışları esnasında gerekse kamu harcamalarının artma eğiliminde olduğu dönemlerde bütçe açıklarını tetikleyebilecektir. Bu nedenle kriz veya salgın dönemlerinde ekonomide yüksek risk ve makroekonomik değişkenler açısından büyük bir tehdit oluşturmaktadır.

Küresel ölçekte bir sağlık krizinin ve pandeminin ilk aşamada etkileyeceği sektör elbette sağlık sektörü olacaktır. Büyük ölçekli bir kitlesel bir salgının sağlık sistemlerini veya sağlık hizmetlerini kilitlemesi, işlemez hale getirmesi kaçınılmaz sonuçtur. İyi kurgulanmış ve

organize edilmiş bir sağlık sisteminin, Covid-19 pandemi sürecinde daha başarılı olacağı ise ispatı mümkün bir durumdur. Ülkeler arası vaka sayıları takip edildiğinde bile, sağlık sistemleri arasındaki farklar ortaya çıkmaktadır. Bu ise, toplumların mevcut sağlık sektörünü yüksek duyarlılıkla sorgulanmasını beraberinde getirmektedir. Sağlık hizmetlerinin kamu sektörü-özel sektör ağırlığı ise, bu tartışmaların esas konusu teşkil etmektedir.

Klasik liberalizm aşamasında dahi kamusal mal ve hizmetlerden birisi olarak nitelendirilen sağlık sektörünü; özellikle 1980 sonrası liberalleşme ve küreselleşme sürecinde, özelleştirme politikalarıyla birlikte kamu sektöründen özel sektör işleyişine bırakıldığı görülmektedir. Tam kamusal mal ve hizmetlerin en temel özelliklerinin birisinin “dışlama ilkesinin geçersizliği” olduğu hatırlanırsa, bireylerin sunulan sağlık hizmetini paraları olmadığı için elde edememeleri ihtimali ortadan kalkmakta dolayısıyla bütün bireyler tam kamusal sağlık hizmetlerinden faydalanabilmektedirler. Ortaya çıkan farklı sağlık sistemleri aynı ilke üzerine farklı uygulamaları içermektedir. Sağlık hizmetlerinin doğrudan ve tamamen kamu girişimleri veya kamu birimleri eliyle sunulması mümkün olabileceği gibi özel sağlık işletmeleri eliyle destek, teşvik ve sigorta kapsamında da gerçekleştirilebilmektedir. Covid-19 pandemi süreci ise, sağlık hizmetlerinin sunumunda devletin rolünü yeniden belirleyecek bir kırılma noktası olarak öngörülmektedir.

Sağlık sektörü açısından Türkiye'nin nitelik ve nicelik noktasında önemli üstünlüklere ve avantajlara sahip olduğu açıktır. Sağlık hizmetlerinde yarı-kamusal nitelikleri benimseyen Türkiye, yurttaşlarına sahip oldukları sosyal güvenlik statüsüne de bağlı olarak bütün sağlık hizmetlerini ama özellikle Covid-19 pandemi bakımını ücretsiz sunmaktadır. Bu hizmete yönelik niceliksel büyüklükler; yatak sayısı, yoğun bakım imkânları, entübe bakım servisleri gibi üstünlüklere ek olarak nitelikli tıp eğitimi ve nitelikli-kalifiye sağlık çalışanları, gelişmiş sağlık altyapısı gibi avantaj ve üstünlüklere sahiptir.

Covid-19 pandemi sürecinde sağlık sektörü, Türkiye ekonomisinin geleceği açısından önemli fırsatlar ve avantajlar içermektedir. Ancak tıpkı ulaşım-lojistik sektöründe olduğu gibi dövize endekli ve hasta garantili ödeme sistemi, sektörel avantajları zorlamakta, bütçe açıklarından döviz kuru istikrarsızlıklarına kadar bir dizi makroekonomik sorunu ağırlaştırmaktadır.

2. Türkiye Ekonomisine Yönelik Makroekonomik SWOT Analizi Denemesi

Covid-19 pandemi sürecinde Türkiye ekonomisinin makroekonomik değişkenlerine yönelik öngörüler ve bu öngörüler çerçevesinde olası fırsatları tehdit-risklerle karşılaştıran SWOT Analizi tablosu aynı zamanda ekonominin güçlü ve zayıf yönlerini de ifade etmektedir. Analizin esas hedefi ise; Türkiye ekonomisinin mevcut zayıflıklarının farkına vararak bunları revize etmesini sağlamak, güçlü yönlerini tespit ederek uygun iktisat politikalarını belirlemektir.

Şekil 6. Covid-19 Pandemi Sürecinde Türkiye Ekonomisinin SWOT Analizi



Türkiye ekonomisinin Covid-19 pandemi sürecinde sahip olduğu fırsatlar ile karşı karşıya bulunduğu tehdit ve riskler karşılaştırıldığında; makroekonomik açıdan dikkatle edilmesi ve yönetilmesi gereken zorlu bir dönem öngörülmektedir. Bu tehdit ve risklerin işsizlik, enflasyon, yoksulluk gibi yapısal ve kronik sorunları işaret etmesi, mevcut zorlukları daha da ağırlaştıracağı kanaatini güçlendirmektedir. Ancak yine aynı tabloda ifade edilen ve farklı başlıklarda önemli fırsatları içeren ve Türkiye'ye farklı, yeni bir rol, yön ve misyon kazandıracak değişkenlerin varlığı da geleceğe yönelik umutları arttırmaktadır. Sonuç olarak, analiz sonuçlarıyla uyumlu ekonomi politikaları, belki de ilk kez yaşanan böyle bir sağlık krizinden güçlenerek çıkabilmeyi mümkün kılacaktır.

3. Sonuç ve Politika Önerileri

SWOT analizi tablosu çerçevesinde önerilecek politikalar; reel ekonomi politikası, maliye politikası, para politikası ayırımına veya iktisadi, siyasi, sosyal politikalar sınıflandırmasına bakılmaksızın, çalışmanın kurgusuna ve Tablo 1'in içeriğine uygun olarak ifade edilmektedir. Bu politika önerileri ayrıca; ilk bölümde kurulmaya çalışılan makroekonomik değişkenler arasındaki bağlantıların ve ikinci bölümde oluşturulan Türkiye ekonomisine yönelik SWOT analizinin sonuçlarını da ortaya koymaktadır. Bu çerçevede ulaşılan politika önerileri aşağıdaki sıralanmaktadır.

- Ekonomik krizler, doğal afetler ve salgın hastalıklar sürecinde kamu harcamalarının artması beklenen ilk sonuçlardan birisidir. Artan kamu harcamalarının bütçe açıkları üzerindeki etkisi sonucunda en kolay çözüm para arzının arttırılmasıdır ki bu parasal politika, enflasyonist yan etkilerinden dolayı orantılı ve tutarlı olarak gerçekleştirilmesi gereken bir parasal operasyon olarak kabul edilmektedir.
- Ekonomik büyüme sürecinde daha önceki krizlerde yaşanan daralmanın çok daha büyük oranlarda, Covid-19 pandemi sürecinde ortaya çıkacağı beklentisi oldukça yaygındır. Negatif büyüme oranlarının ise; gelir ve gelir dağılımı etkisizliklerini arttıracacağı ve artan işsizlik oranları eşliğinde sosyo-ekonomik yapısal sorunları ağırlaştıracağı kabul edilmektedir. İstihdam politikalarına ağırlık verilmesi gibi aktif istihdam politikalarına ek olarak, işsizlik sigortası ödemeleri, emekli maaşları gibi transfer ödemelerini içeren pasif istihdam politikalarının daha büyük boyutlarda genişletilmesini gerekmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin desteklenmesi, toplumsal işbirliği, dayanışma ve sosyal yardımlaşmanın organizasyonu gibi sosyal politikaların da bu süreçte dikkatle uygulanması önem arz etmektedir.
- Yoksullukla mücadele politikalarına toplumsal yapı ve Covid-19 pandemi sürecinin gerektirdiği, gıda yoksunluğu ve sağlık yoksunluğu gibi mal ve hizmetlere uygun piyasa erişim zorlukları giderilecek şekilde düzenlemeler eklenmelidir.
- Firmaların mevcut zayıf sermaye yapıları nedeniyle ortaya çıkan yatırım-üretim kararlarını olumsuz yönde etkileyen sermaye gereksinimleri, ilkeli, tutarlı ve denetlenebilir teşvik sistemiyle karşılanmalıdır. Teşviklerin, sektörel ve hacimsel dağılımı ise, Covid-19 pandemi sürecinin gereklerine uygun olarak belirlenmelidir.
- 1980 liberalizasyon dönemi öncesinde kamu monopolü olarak kabul edilen sektörlerin en azından regülasyon kurumları eliyle düzenlenmesi ve hatta sağlık, ulaşım, bazı stratejik tarımsal ürünler açısından, tekrar kamu girişimleri yoluyla üretilmesine yönelik politikalar, dışlama etkisi de göz ardı edilmeksizin yeniden oluşturulmalıdır.
- Ulaşım-lojistik, kargo operasyonları ve haberleşme gibi sektörlerde sahip olunan avantajlar ve muhtemel fırsatlar açısından, doğrudan devlet müdahalesi içeren stratejik planlamalar gerçekleştirilmelidir.
- Covid-19 pandemi sürecinde küresel ölçekte eksikliği hissedilen sağlık cihaz ve ekipmanları üretiminde mevcut üstünlük ve fırsatları değerlendirebilecek sektörel üretim

planlaması ve organizasyonu devlet eliyle gerçekleştirilmelidir.

- Tarımsal üretim süreçlerinde, kırsal kalkınma planlarının uygulanması ve tarımsal kredi mekanizmalarının genişletilmesi, gerek ürünlerin iç piyasa fiyatları açısından gerekse gıda yoksunluğu ve yoksulluğun önlenmesi açısından önem arz etmektedir. Üretici merkezli tarımsal teşvik ve sübvansiyonlara daha fazla ağırlık verilmelidir. Tarımsal üretim ve pazarlama mekanizmalarında oluşabilecek zorlukları ortadan kaldırmak ve üretici-tüketici arasındaki iletişimi sağlayabilecek piyasa işleyişine yönelik organizasyonu, devlet eliyle gerçekleştirilmek hedeflenmelidir.
- Para politikalarında belirleyici para otoritesi olan Merkez Bankası'nın fonksiyonlarına ve kullanılan araç setine ilişkin gerekli hareket alanı sağlanmalıdır. Emisyon oranları, döviz kurları, enflasyon oranları gibi parasal büyüklüklerin, Covid-19 pandemi sürecinin gereklerine ve ekonomik hedeflere uygun olarak, Merkez Bankası insiyatifine bırakılması sağlanmalıdır. Para politikalarında esas olan unsurun güven ve istikrar olduğu dikkate alınır, güçlü bir Merkez Bankası işleyişi iç ve dış piyasalar açısından önem taşımaktadır.
- Faiz ve kur politikaları, serbest piyasa işleyişinden algılanan sinyaller doğrultusunda belirlenmeli ve Merkez Bankası rezervleri dikkate alınarak para politikası çizgisi oluşturulmalıdır.
- 2008 Küresel Finansal Kriz sürecinde etkin ve başarılı bir aktör olarak benimsenen Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun, Covid-19 pandemi sürecinde de, bankacılık sistemi açısından önem arz ettiği ortadadır. Bankacılık sisteminde bilimsel ve rasyonel kararların uygulanması açısından, BDDK'nın bağımsız, kurumsal, teknik tecrübesi ve bilgi birikiminden istifade edilmelidir.
- İhracata yönelik sanayileşme stratejisi gerek Covid-19 pandemi süreci gerekse ülke ekonomilerinde başlayan korumacılık eğilimleri nedeniyle revize edilmeli ve bu süreçte stratejik sektörlerde ithal ikameci sanayileşme stratejileri, geçici bir dönem için olsa bile, dikkate alınmalıdır.
- Sağlık sektöründe sahip olunan avantajların kullanılabilmesi açısından kamu hastaneleri farklı bir öneme sahiptir. Bu süreçte kamu ve üniversite hastanelerinin güçlendirilerek geliştirilmesi yönelik projelerin ve kullanılan yöntemlerin ihale ve işletme yöntemlerinin gözden geçirilmesi ve doğrudan devlet eliyle yapılması önerilebilir. Döviz endeksli ödeme garantisi içeren yap-işlet-devret (yönet) sistemi, ilerleyen süreçte ve özellikle yüksek döviz kuru dönemlerinde özellikle cari açık bileşenleri yönünden önemli bir risk unsuru içermektedir.
- Cari açık bileşenleri açısından turizm gelirlerinde tahmin edilen büyük oranlı azalmalar dikkate alınmalı, sübvansiyon ve teşvik uygulamaları titizlikle gerçekleştirilmelidir. Bu uygulamalar özellikle enerji ve bazı emtia fiyatlarının küresel gelişmelerden kaynaklanan fiyat avantajlarının da değerlendirilebilmesi noktasında önem taşımaktadır. Hizmetler sektörünün bütünü dikkate alındığında mevcut ve giderek ağırlaşıcağı öngörülen işsizlik sorununun çözümü açısından da fayda sağlayacaktır.

Dikkat edilirse önerilen politikaların ortak noktası; bütün ekonomik kriz süreçlerinde olduğu gibi, Covid-19 pandemi sürecinde de devletin “deniz feneri olma” fonksiyonuna işaret edilmesidir. Sürecin başarıyla yönetilebilmesi ve çözümü, devlet-ekonomi ilişkilerinde, “güçlü devlet” anlayışının benimsenmesiyle bağlantılıdır. Doğrudan devlet müdahalelerinin yol açabileceği sorunlar dikkate alınarak ve geçmiş kriz tecrübelerinden de faydalanılarak; “müdahaleci devlet” anlayışından daha ziyade “düzenleyici devlet” anlayışına geçilmesi, uygun bir çözüm reçetesi olarak benimsenmektedir.