

Cumhuriyetin 100. Yılına Doğru

İnsan ve Üretim Odaklı Yeni Ekonomi

**Herkes İçin
Üretim
Herkes İçin
Zenginlik**



Türkiye
rahat bir
nefes
alacak.



CHP.org.tr

İÇİNDEKİLER

I. GİRİŞ	12
1. Temel Çözüm Eksenleri	18
2. Orta ve Uzun Vadede Büyüme ve İstihdam Projeksiyonları	23
3. Küresel Kriz, Dünya Ekonomisine Yönelik Bir Perspektif ve Kısıtlar.....	27
II. POTANSİYEL ÜRETİMİ ARTIRMAK: İNSAN VE ÜRETİM ODAKLI YAKLAŞIM	36
1. TÜRKİYE'DE UYGULANAN BÜYÜME MODELİNİN TEMEL SORUNLARI	39
2. İSTİHDAM	49
2.1. Türkiye'de İşgücü Piyasasındaki Gelişmeler ve İşgücü Piyasasının ve İstihdamın Temel Sorunları.....	49
2.2. Türkiye'de İstihdam Sorununa Yönelik Çözüm Önerileri	58
2.2.1. Yüksek Katma Değerli Üretim Süreçlerinin Desteklenmesi	59
2.2.2. Aktif İşgücü Politikalarının Yeniden Tasarlanması.....	60
2.2.3. Eğitim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması ve İşgücünün Planlaması	61
2.2.4. Küçük ve Orta Boy İşletmelerin İstihdam Yaratıcı Kapasitelerinin Artırılması.....	63
2.2.5. İşgücü Maliyetleri, Vergi Yükünün Düşürülmesi ve Kayıt Dışılıkla Mücadele	65
2.2.6. İşsizlik Sigortasının Etkinliğinin Artırılması	68
2.2.7. Tarım ve İşgücünü Yoğun Olarak Kullanan Diğer Sektörlere Yönelik Geçiş Stratejilerinin Tasarlanması	68
2.2.8. Mesleki Örgütlerin Etkinleştirilmesi	69

3. YATIRIMLARIN ARTIRILMASI VE FİNANSMANI.....	71
3.1. Türkiye'de Yatırımlarla İlgili Temel Sorun Alanları	72
3.2. Yatırımların Artırılmasına İlişkin Öneriler	78
3.2.1. Yatırım Ortamının İyileştirilmesi	78
3.2.2. Reel Sektör ve Mali Sistem İlişkisinin Geliştirilmesi	79
3.2.2.1. Reel Sektöre Kaynak Aktarımını Engelleyen Faktörler.....	81
3.2.2.2. Finansmana Erişimin Artırılmasına Yönelik Öneriler.....	82
3.2.3. Yurtiçi Tasarrufların Artırılması	84
3.2.3.1. Yurtiçi Tasarruflara İlişkin Tespitler.....	84
3.2.3.2. Yurtiçi Tasarrufları Artırmaya Yönelik Öneriler	89
4. TEKNOLOJİK DEĞİŞİM BAZLI VERİMLİLİK ARTIŞI- TOPLAM FAKTÖR VERİMLİLİĞİ	95
4.1. Toplam Faktör Verimliliğini Etkileyen Unsurlar ve Öneriler	96
4.1.1. Makroekonomik İstikrar.....	96
4.1.2. Kurumsal Yapılar	97
4.1.3. Beşeri Sermaye.....	98
4.1.4. Teknolojik Yenilenme.....	103
5. ULUSAL SANAYİNİN REKABET GÜCÜNÜN ARTIRILMASI VE SÜRDÜRÜLEBİLİR DIŞ DENGENİN SAĞLANMASI	108
5.1. DIŞ TİCARET VE İHRACAT POLİTİKASI.....	109
5.1.1. Dış Ticarete Dünyadaki Genel Eğilimler	109
5.1.2. Türkiye'nin Dış Ticaretindeki Gelişmeler ve Sorunlu Alanlar	112
5.1.3. Yeni İhracat Stratejisi	114
5.2. SANAYİ POLİTİKASI	116
5.2.1. İmalat Sanayindeki Temel Eğilimler	116

5.2.2. İmalat Sanayinin Rekabet Gücünün Artırılması ve Yeniden Yapılandırılması Programı	122
5.2.2.1. Küresel İş Bölümünün Yönetilmesi	122
5.2.2.2. Teşvik Sisteminin Etkinleştirilmesi.....	123
5.2.2.3. Doğrudan Yabancı Yatırım Stratejisi	126
5.2.2.4. Rekabetin Artırılması ve Girişimciliğin Geliştirilmesi	126
5.2.2.5. Kayıt Dışı Faaliyetlerin Önlenmesi.....	127
5.2.2.6. Finansmana Erişiminin Kolaylaştırılması.....	129
5.2.2.7. Teknoloji ve Yenilenmeye Dayalı Üretim Süreçlerinin Yaygınlaştırılması.....	129
5.2.2.8. Kalite Standartlarının Geliştirilmesi	130
5.2.2.9. Girdi Maliyetlerinin Rekabetçi Düzeyde Tutulması	130

III. MAKROEKONOMİK POLİTİKALARIN BÜYÜME ODAKLI OLARAK YENİDEN OLUŞTURULMASI.....132

1. PARA VE DÖVİZ KURU POLİTİKASI	134
1.1. Genel Çerçeve.....	134
1.2. Enflasyondaki Gelişmeler	135
1.3. Fiyat İstikrarının Altyapısının Güçlendirilmesi	137
1.3.1. Bağımsız Merkez Bankası.....	137
1.3.2. Şeffaf ve Hesap Verebilir Merkez Bankası	139
1.4. Döviz Kuru Politikası	141
1.5. Sermaye Hareketleri Politikası - Portföy Yatırımları İçin Zorunlu Karşılık Uygulanması.....	144
2. MALİYE POLİTİKASI – TÜRKİYE İÇİN ALTIN KURAL.....	148
2.1. Kurallı Maliye Politikası ve Altın Kural.....	148
2.2. Türkiye’de Mali kural Uygulamaları	149
2.3. Türkiye İçin Yeni Bir Kurallı Maliye Politikası - Altın Kural.....	152

2.4. Altın Kuralın Tamamlayıcısı Olarak Borç Stoku Kuralı	154
2.5. Altın Kuralın Kapsamı	158
2.6. Özelleştirme Gelirlerinin Kullanım Biçimi.....	158
2.7. Kamu Maliyesinin Yeni Reform Gündemi	159

IV. YENİ SOSYAL KORUMA ANLAYIŞI.....161

1. Sosyal Koruma Sisteminde Genel Eğilimler	163
2. Türkiye’deki Mevcut Sosyal Koruma Sistemine İlişkin Sorunlu Alanlar.....	164
3. Sosyal Koruma Sisteminin Geliştirilmesine Yönelik Öneriler	168
3.1. Yoksullukla Mücadele Stratejisi	168
3.1.1. Kamu Harcamaları Politikası.....	170
3.1.1.1. Kamu Ücret Politikası (Gelirler Politikası).....	170
3.1.1.2. Yeterli Kaynak Tahsisi	172
3.1.2. Vergi Politikası.....	173
3.1.3. Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi	174
3.2. Sosyal Dışlanışlıkla Mücadele - Sosyal Koruma Sisteminin Çağdaştırılması ve Kapsamının Genişletilmesi	175
3.2.1. Eğitim.....	176
3.2.2. Sağlık.....	177
3.2.3. Sosyal Güvenlik.....	179
3.2.4. Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler	180
3.2.5. Mağdur Grupların Desteklenmesi.....	181

V. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....183

EK: Temel Makroekonomik Göstergeler.....	189
--	-----

KISALTMA LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği	İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
AB-15	: Avrupa Birliği 15 Ülkesi	İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri	KDV	: Katma Değer Vergisi
Ar-Ge	: Araştırma Geliştirme	KKDF	: Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu
AS-KUR	: Aile Sigortası Kurumu	KOBİ	: Küçük ve Orta Boy İşletmeler
ATM	: Otomatik Para Çekme Makinesi (Automated Teller Machine)	Lira	: Türk Lirası
BAĞ-KUR	: Esnaf, Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu	MKK	: Merkezi Kredi Kayıt Kuruluşu
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organization for Economic Cooperation and Development)
BES	: Bireysel Emeklilik Sistemi	OVP	: Orta Vadeli Plan
BIS	: The Bank for International Settlements	PETDER	: Petrol Sanayi Derneđi
BSMV	: Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	POS	: Satış Noktası (Point of Sale)
Dolar	: Amerikan Doları	SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı	SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
DTH	: Döviz Tevdiat Hesapları	SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü	SYDTF	: Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
G-7	: Gelişmiş 7 Ekonomi	SYDV	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
G-20	: Gelişmiş 20 Ekonomi	TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
GOÜ	: Gelişmekte Olan Ülkeler	TFV	: Toplam Faktör Verimliliği
GSS	: Genel Sağlık Sigortası	TMSF	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla	TSE	: Türk Standartları Enstitüsü
IMF	: Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)	TÜFE	: Tüketici Fiyat Endeksi
ISO	: Uluslararası Standart Örgütü (International Organization for Standardization)	TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
		UNSTATS	: Birleşmiş Milletler İstatistik Birimi (United Nations Statistics Division)
		USD	: Amerikan Doları

TABLO LİSTESİ

Tablo 1	: GSYH ve Üretim Faktörleri Büyüme Projeksiyonları (Dönem Ort.)	25
Tablo 2	: Seçilmiş İşgücü Piyasası Göstergeleri (%)	51
Tablo 3	: Sektörel Katma Değer ve İstihdam Dağılımı	52
Tablo 4	: Ülke Grupları ve Dönemlere Göre Yatırım Oranları ve Kişi Başı Milli Gelir Büyüme Oranları (%)	72
Tablo 5	: GSYH ve Yatırımların Büyüme Oranları (%)	74
Tablo 6	: Finansal Sistemin Aktif Büyüklüğü	80
Tablo 7	: Yüksek Tasarruf Oranlarına Sahip Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Dönemler İtibarıyla Seçilmiş Göstergeler (%)	88
Tablo 8	: Sektörel İthalat Endeksinin Sanayi Üretimi Endeksine Oranı (1994 = 1)	121
Tablo 9	: Şili’ye Gelen Uzun ve Kısa Vadeli Sermaye Girişleri (%)	147
Tablo 10	: Ülkelerin Gini Katsayıları (2009)	167
Tablo 11	: Bazı Toplumsal Kesimlerin Gelirleri	171

GRAFİK LİSTESİ

Grafik 1	: Türkiye’nin Euro Bölgesine Yakınsaması (Satın Alma Gücü Paritesine Göre Kişi Başına Milli Gelir, %)	26
Grafik 2	: Türkiye’de Dönemler İtibarıyla GSYH Büyüme Oranları I (%)	39
Grafik 3	: Türkiye’de Dönemler İtibarıyla GSYH Büyüme Oranları II (%)	40
Grafik 4	: Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye Karşılaştırması (%)	41
Grafik 5	: GSYH Büyüme Oranları (%)	42
Grafik 6	: Genel İşsizlik Oranları (%)	43
Grafik 7	: Türkiye Ekonomisinin Büyüme-Cari Açık İlişkisi	44
Grafik 8	: Türkiye’nin Dış Borcunun Gelişimi (Milyar USD)	45
Grafik 9	: Reel Sektör Döviz Pozisyon Açığı	46
Grafik 10	: Türkiye’de Büyüme ve Sermaye Hareketleri İlişkisi	47
Grafik 11	: OECD Ülkelerinde İstihdam Oranları (% , 2009)	51
Grafik 12	: Genç Nüfus İşsizlik Oranı (%)	53
Grafik 13	: Kadınların İşgücüne Katılım Oranları (2009)	55
Grafik 14	: İşsizlik Sigortasından Faydalanan İşsizlerin Payı (% , 2008)	57
Grafik 15	: Bazı OECD Ülkeleri - İşgücü Üzerindeki Ort. Vergi Yüğü (% , 2009)	57
Grafik 16	: Sanayide Verimlilik ve Reel Ücretler (2005=100)	58
Grafik 17	: Bazı OECD Ülkelerinde Üniversite Mezunlarının 25-34 Yaş Nüfus İçindeki Payı (% , 2008)	62
Grafik 18	: Bazı Ülkelerde Okul Öncesi Eğitimi Alanların Payı ve Kişi Başına Milli Gelir (2008)	62
Grafik 19	: Türkiye’de İşgücü Üzerindeki Ortalama Vergi Yüğü (%)	66
Grafik 20	: Emeklilik Sistemine Katkı Yapmayan İşgücünün Payı (% , 2008)	67

Grafik 21	: OECD Ülkelerinde Sendikalaşma Oranı (2008).....	70
Grafik 22	: Toplam Yatırımların GSYH İçindeki Payı (%).....	73
Grafik 23	: Sermaye Girişleri ve Yatırımlar.....	76
Grafik 24	: Türkiye’de Özel Yatırımlar ve Dış Kredi Kullanımı.....	77
Grafik 25	: Türkiye’de Yatırım Ortamını Etkileyen Faktörler (2008).....	78
Grafik 26	: Türkiye’nin Tasarruf Oranları.....	85
Grafik 27	: Tüketici Kredilerinin Gelişimi (Milyar TL).....	86
Grafik 28	: Bireysel ve Toplam Kredilerin Gelişimi (Milyar TL).....	87
Grafik 29	: Tasarruf Oranları / GSYH.....	88
Grafik 30	: Türkiye’de Bitirilen Eğitim Düzeyi (15+ yaş, %, 2009).....	99
Grafik 31	: OECD Ülkelerinde 25-64 Yaş Arasındaki Nüfus İçindeki Lise Mezunlarının Toplam Nüfusa Oranı (% , 2008).....	100
Grafik 32	: İlköğretim Mezunu İşgücünün Toplam İşgücüne Oranı (% , 2008).....	101
Grafik 33	: Lisans ve Üstü Mezunu İşgücünün Toplam İşgücüne Oranı (2008).....	101
Grafik 34	: Ar-Ge Harcamalarının Milli Gelir İçindeki Payı (% , 2008).....	104
Grafik 35	: Patent Sayıları (Bir milyon kişi başına, 2008).....	107
Grafik 36	: Dünya Mal ve Hizmet Ticaretinin Dünya Milli Gelirine Oranı.....	110
Grafik 37	: Dünya Mal Ticareti ve Üretimi (1970=100).....	110
Grafik 38	: Türkiye’nin Dış Ticareti (Dünya ticareti içindeki payı, %).....	113
Grafik 39	: Türkiye’de Enflasyon ve Büyüme.....	135
Grafik 40	: Merkez Bankalarının Bağımsızlığı.....	138
Grafik 41	: Merkez Bankalarının Şeffaflığı.....	139
Grafik 42	: Kamu Sektörü Faiz Dışı Fazlanın Gelişimi (% GSYH).....	151
Grafik 43	: Kamu Yatırımlarının Gelişimi (% GSYH).....	152

Grafik 44	: Merkezi Yönetim Bütçesi Kamu Yatırım Harcamaları (% GSYH).....	153
Grafik 45	: Kamu Brüt Borç Stokunun Gelişimi (% GSYH).....	155
Grafik 46	: Kamu Net Borç Stokunun Gelişimi (% GSYH).....	155
Grafik 47	: Genel Hükümet Brüt Borç Stokunun Gelişimi (% GSYH).....	156
Grafik 48	: Ülkelerin Kamu Borç Stokunun Vadeye Kalan Süresi (Yıl, 2008).....	157
Grafik 49	: Sosyal Yardım İçin Yapılan Harc. GSYH İçindeki Payı (% , 2008).....	165

KUTU LİSTESİ

Kutu 1	: Bireysel Emeklilik Sistemi (BES).....	92
Kutu 2	: Sigorta Sistemi.....	93

I. Giriş

Türkiye ekonomisinin 1980'li yıllarda yoğunlaşan dışa açılma süreci, ekonomik faaliyetlerde keskin dalgalanmaların ortaya çıktığı, gelir dağılımının bozulduğu, ekonomik ve sosyal alanda yapısal kırılmaların yaşandığı bir dönemi ifade etmektedir. Kurumsal ve hukuki altyapı yeterince tesis edilmeden girilen bu süreç; kalkınma çabalarını sınırlamış, büyüme oranında belirgin oynaklıklar ortaya çıkarmıştır. Sonuçta, potansiyel büyüme oranı düşmüş ve gelişmiş ülkeler ile olan gelişmişlik farkı diğer birçok gelişmekte olan ülkeye göre açılmıştır.

Uygulanan ekonomi modeli basit, tekçil ve bütün ülke ekonomilerini birbirinin aynı gören soyut ve mekanik yaklaşımıyla ülkemize özgü değerlerin ekonomik ve sosyal kalkınma yolunda etkin olarak kullanımını önemli ölçüde sınırlandırmıştır. Bu yaklaşım, büyüme sürecinde insanı standart bir üretim faktörü varsayarak insan emeğinin katkısını göz ardı etmiş, sermayenin katkısını ise gereğinden fazla önemsemıştır. İnsan emeğini ve beşeri sermayeyi temel almayan bu yaklaşımda, emeğin ve verimliliğin büyüme sürecine olan katkısı sınırlı kalırken, büyüme daha ziyade sermaye birikimine özellikle de dış sermaye girişine bağımlı hale gelmiştir. Dış sermayeye bağılı büyüme modelinin sürdürülebilir yüksek büyüme açısından risk teşkil ettiği ve potansiyel büyüme oranını düşürdüğü yakın tarihlerde ortaya çıkan krizlerle açıkça görülmüştür.

Küresel düzeyde planlanan ve uygulanan ekonomi modeli, gelişmekte olan ülkelerin küresel ekonomik sisteme uyumunu amaçlamış, bütün ülkelere "yapısal reform" adı altında benzer reçeteler sunulmuştur. Para ve maliye politikalarının, dış ticaretin ve sermaye akımlarının serbestleştirilmesi ve makroekonomik istikrarın sağlanmasına yönelik olarak etkin bir biçimde kullanılması öngörülmüş, böylece sermaye ve mal hareketlerinin güvenli bir ortamda gerçekleşmesinin altyapısı oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu anlayışın ideolojik üstünlük kazanmasına bağılı olarak, Türkiye'nin de aralarında bulunduğu gelişmekte olan birçok ülke, kendilerine özgü kalkınma unsurlarını ortaya çıkaramamış, ekonomik kalkınma yönünden de sınırlı mesafe kaydetmişlerdir.

Bu süreç, her ne kadar piyasa mekanizmasının yerleşmesi, ülke ekonomisinin dünya ekonomisi ile bütünleşmesi ve özel girişimciliğin güçlenmesi gibi alanlarda olumlu bir rol oynamış olsa da, sürecin ekonomik ve sosyal maliyetleri yüksek olmuştur. Model, baskın ideolojik bakışıyla bütüncül, proaktif ve etkin çalışan yerel ekonomik süreçleri harekete geçiren yaklaşımların gündeme gelmesini engellemiş, ekonomide ikili yapılar oluşturmuş ve ülkenin ekonomik değerlerini

pasifleştirmiştir. Kayıt dışılığı ve düşük verimliliğe sahip iş alanlarının varlığını meşrulaştırmış, rant ve sermaye güdümlü üretim süreçlerini yaygınlaştırmış ve sonuçta ülkemizde bol olan insan gücü, üretimin bir kaynağı olarak yeterince değerlendirilememiştir. Türkiye istihdam oranı, işgücü verimliliği ve beşeri sermaye birikimi açısından gelişmiş ülkelere göre oldukça gerilerde kalmış, diğer birçok gelişmekte olan ülkenin aksine bu konuda zaman içinde de önemli bir ilerleme kaydedememiştir. Bu durum, yüksek sürdürülebilir büyüme açısından en temel riski teşkil etmektedir.

Türkiye, 1990'lı yıllar boyunca ve 2001 yılında ekonomik ve sosyal alanda yaşadığı çöküşün ardından, daha ziyade mevcut ekonomik kapasitenin artan uluslararası rekabet baskısı altında etkin olarak kullanılmasına ve dünya genelinde artan talep ve sermaye akımlarına bağlı olarak, diğer birçok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi yüksek oranlarda büyüme kaydetmiştir. Bu dönemde uygulanan para ve maliye politikaları ile söz konusu politikaları destekleyici bir uluslararası konjonktür, faiz ve enflasyon oranlarının düşmesini ve kamu kesimi dengesinde belirgin bir iyileşmenin ortaya çıkmasını sağlamış, bankacılık sektörü daha etkin bir yapıya kavuşmuştur.

Bütün bu iyileşmelere rağmen, ülke gerçeklerini yeterince içselleştiren bir ekonomi yaklaşımı ve uygulama sürecinin olmaması, Türkiye'nin sürdürülebilir yüksek büyüme oranlarına ulaşmasını engelleyen temel neden olmuştur. Küresel düzeyde yaşanmakta olan gelişmelerin de etkisiyle büyüme oranlarındaki artış ve enflasyon oranındaki düşüş gibi makroekonomi alanında sağlanan iyileşmelerin getirdiği refah artışı, toplumun geniş kesimlerine adil olarak yansıtılmamıştır. Mevcut ekonomi yaklaşımı, ekonominin temel sorunlarının çözümüne katkı sunamamış, aksine söz konusu sorunları daha da ağırlaştırmıştır. İstihdam oranı düşerken, işsizlik oranı yüksek düzeylerde seyretmiştir. 2002-2006 döneminde sağlanan yüksek ekonomik büyüme oranlarına karşın, ekonominin sahip olduğu yapısal sorunların çözümüne yönelik adımların yetersizliğinden dolayı, işsizlik oranı yüzde 10 düzeyinde kalmıştır. Bu durum, Türkiye'nin sahip olduğu emek gücünün ancak yüzde 40'ının biraz üzerinde kullanılmasına olanak vermiş, kalkınmanın temel dinamiği olması gereken yükseköğretim görmüş nüfusun işsizlik oranı yüksek düzeylerde seyretmiştir.

Diğer yandan, firmalar ve hane halkları giderek daha fazla oranda borçlanırken yüksek ve sürdürülebilir büyüme oranlarına ulaşılmasına katkı sağlayan kapasite artırıcı faaliyetlere sınırlı kaynak ayrılmış, tasarruf-yatırım açığı hızla büyümüştür. Tasarruf-yatırım açığındaki hızlı artışın temel sebebini düşen yurtiçi tasarruflar dolayısıyla borçlanma ile finanse edilen tüketim harcamaları oluşturmuştur. Tüketici kredilerindeki hızlı artışın desteklediği tüketim harcamaları, özel kesim tasarruflarında belirgin bir düşüşe neden olmuş ve bu düşüş artan kamu kesimi tasarrufları tarafından telafi edilememiştir. Dış sermaye girişlerinin desteklediği yenileme nitelikli yatırım harcamalarındaki artış, tasarruf-yatırım açığının artmasına sınırlı düzeyde de olsa katkıda bulunmuştur. Yurtiçi ve yurtdışı tasarruf bileşimindeki değişim sonucu ortaya çıkan yüksek cari işlemler açığı ekonominin temel kırılma kaynağı haline gelmiştir. Kısa vadeli sermaye girişlerinin artması, yurtiçi tasarrufların azalmasına neden olmuş ve bu durum uzun dönemde yüksek büyüme oranlarının yakalanmasının önünde engel teşkil etmiştir.

Yüksek reel kazanç sunan faaliyetlerin finansmanında yabancı tasarrufların kullanılması ve bu yatırımlardan elde edilen getirilerin yurtdışına transfer edilmesi sürdürülebilir büyüme açısından risk oluşturmaktadır. Yatırım getirisinin yüksek olduğu durumlarda tasarruf eğiliminin artacağı görüşü ekonomi teorisinde ileri sürülmesine karşın, uygulamada tüketimi teşvik edici mekanizmalarının etkinliği sebebiyle yüksek getirili yatırımları karşılayacak derecede yerli tasarruf yaratılamamaktadır.

Küresel düzeyde oluşan dengesizliklerin krize dönüşmesinden önceki süreçte, 2006 yılından itibaren, ekonomideki temel yapısal sorunlardan kaynaklı olarak Türkiye ekonomisiyle ilgili risk algılamalarındaki belirgin artış sonucunda ekonomik faaliyetlerde yavaşlama eğilimi gözlenmiştir. Ekonomide özellikle özel yatırım harcamalarında, küresel kriz öncesinde temkinli bir duruş ortaya çıkmış, bu temkinli duruş ülkenin sahip olduğu kırılma noktalarıyla birleşince, Türkiye küresel krizden en çok etkilenen ülkelerden biri haline gelmiştir.¹ Bazı iddiaların aksine, yaşanan keskin daralma, sadece küresel düzeyde yaşanan olumsuzlukların değil, aynı zamanda ulusal düzeyde yaşanmakta olan problemlerin küresel kriz tarafından tetiklenmesinin bir sonucudur. Bu teşhis, mevcut yaklaşımların sadece küresel düzeyde değil yerel düzeyde de sorgulanmasını gerektirmektedir.

1. Kriz nedeniyle yaklaşık bir milyon kişi yoksulluk sınırının altına düşmüştür.

Her yıl yarım milyondan fazla kişinin işgücüne katıldığı, kadınların işgücüne katılımının sınırlı olduğu, kente göçün yarattığı düşük nitelikli işgücü havuzunun büyüdüğü, küresel ekonomik sistemin sunduğu ve yerli politikaların desteklediği sermaye yoğun üretim süreçlerinin üretimde giderek ağırlığının arttığı, üretim süreçlerinde ithal girdi kullanımının yoğunlaştığı ve aktif işgücü politikalarının yeterince yaygınlaştırılmadığı Türkiye’de, mevcut ekonomik politikalar ve yaklaşımlarla istenen ekonomik ve sosyal sonuçlara ulaşılamamıştır. Böylece, Türkiye’nin sahip olduğu en değerli varlık olan emek gücünün üretim süreçlerindeki kullanımı sınırlı kalmış ve emeğin büyüme sürecine katkısı düşük düzeylerde seyretmiştir. Küresel üretim zincirlerinin şekillendirdiği günümüz Türkiye’sinde iş yapış biçimleri, yeterli donanımına sahip olmayan işgücünün üretime katılma ve değer yaratma yönündeki girişimlerini ve işgücüne katılımlarını önemli ölçüde sınırlandırmaktadır. Düşük istihdam düzeyi, ekonominin gelir ve tasarruf yaratma potansiyelini sınırlandırmıştır. Bu durum, iç talebin konjonktürel dalgalanmalara olan duyarlılığını önemli ölçüde artırmış ve istikrarlı büyüme sürecinin oluşmasına olanak tanımamıştır.

Öte yandan, uygulanan para ve kur politikası enflasyonun düşmesini sağlamakla birlikte, makroekonomik kırılganlıkları da artırmıştır. Mevcut politikalar Türk lirasının değerlenmesinin ekonomide yarattığı tahribata müdahale edememiş ve cari işlemler açığının büyümesine seyirci kalmıştır. Daha da önemlisi, değerli Türk lirası ithalat artışını hızlandırmak suretiyle ekonomideki mevcut yapısal sorunları derinleştirmiştir. Özellikle ithal girdi bağımlılığındaki artış ile sermaye yoğun üretim süreçlerinin yaygınlık kazanması yurtiçi menşeli kaynak kullanımını düşürmüş, çok uluslu şirketler tarafından yönlendirilen üretim alanları yaygınlık kazanmıştır. Bu gelişme, kalkınma politikasını bağımsız olarak belirleme olanaklarını daraltmıştır.

Sonuç olarak, uygulanan modelde Türkiye’nin sürdürülebilir yüksek büyüme oranlarına ulaşmasını engelleyen faktörler şu başlıklar altında özetlenebilir;

- İstihdam yaratıcı faaliyetlerin yeterince ödüllendirilmemesi, işgücü piyasasında arz ve talebi eşleştirecek aktif işgücü politikalarının yetersizliği ve yüksek kayıt dışılığın varlığı gibi etkenler insan gücü faktörünün etkili bir biçimde değerlendirilmesini engellemektedir.

- Türkiye spekülasyon nitelikteki dış sermayeye daha da bağımlı hale gelmiştir. Söz konusu bağımlılık yüksek tüketim (düşük tasarruf) eğilimi ile desteklenmekte ve sermaye girişinin durduğu veya sermaye çıkışının yaşandığı durumlarda ekonomik faaliyetler önemli oranda daralmaktadır.
- Uygulanan politikalar, başta imalat sanayi olmak üzere ticarete konu alanlara yapılan yatırımların sınırlı oranda artmasını sağlamıştır. Bu durum, ileri ve geri bağlantısı güçlü ekonomik faaliyetlerinin gelişmesini, dolayısıyla da ekonominin istihdam ve tasarruf yaratma yeteneğini sınırlandırmıştır.
- Ekonomik ve sosyal politikalar ile siyasi alandaki uygulamalar ve dış dengedeki yapısal kırılganlıklar yatırımcı güvenini ve dolayısıyla yüksek getirili üretken yatırımların gerçekleşmesini olumsuz yönde etkilemektedir.
- Toplam faktör verimliliğinin büyümeye katkısını artırıcı adımlar sınırlı düzeyde kalmıştır. Mesleki eğitim ve örgün eğitim alanındaki aksaklıklar işgücü piyasasındaki sorunları derinleştirmekte ve verimlilik kazanımlarını sınırlandırmaktadır. Ayrıca, yürütülmekte olan reformların sadece makro başlıklar altında ele alınması, büyümenin önünü açan mikro düzeyli çözümlerin üretilmesini engellemektedir.
- Makro politikalarla uyumlu mikro düzeydeki yapısal reformların hayata geçirilememesine bağlı olarak sanayide ve istihdamda önemli bir tahribat oluşmuş, bu durum ara girdi ihtiyacını karşılayacak sanayi politikalarının zayıf kalmasına ve dış dengenin sürdürülemez bir yapıya dönüşmesine neden olmuştur.

I. Temel Çözüm Eksenleri

Bu çalışmada önerilen ekonomi yaklaşımı, Türkiye için yaşamsal olan yüksek oranlı ekonomik büyümeye ulaşılmasını, sosyal ve ekonomik dengenin tesisini, ülkenin fiziki, mali, beşeri ve sosyal kaynaklarının ortaya çıkarılması ile bu kaynakların etkin ve adil olarak kullanılmasını hedeflemektedir.

Bu yaklaşım, piyasa mekanizmasının etkinlik kazandırıcı yönlerinden azami düzeyde yararlanmayı, bu mekanizmanın çalışmadığı ve sosyal faydanın yüksek olduğu durumlarda ise ekonomide "iyi dengenin" tesis edilmesine yönelik müdahalelerin yapılmasını merkezine almaktadır. Söz konusu müdahaleler, tekçil ve ideolojik yaklaşımları dışlayan, sosyal kesimlerin karar alma süreçlerine katılımını azamileştiren ve bir bütün olarak Türkiye ekonomisine sağlıklı bir büyüme ve kalkınma perspektifi kazandırmayı amaçlayan bir çerçevede ele alınmaktadır.

Giderek artan küresel rekabet ortamında, mevcut ekonomik ve sosyal değerlerin etkin olarak kullanılması ve dünya ile sağlıklı bütünleşmeyi sağlayacak stratejilerin geliştirilmesi gerekmektedir. Yerel üretim dinamiklerinin uluslararası rekabeti artırmak ve küresel sisteme etkin olarak uyumunu sağlamak yönünde kullanılması temel amaçtır. Avrupa Birliği (AB)'ye tam üyelik sürecinin hızlandırılması ve sürecin belirsizliklerden arındırılması öncelikler arasındadır. Ayrıca, başta komşu ülkelerle olmak üzere dış ticarete ve diğer tüm alanlarda çeşitlenmeyi destekleyecek girişimlerde bulunulması dış dengenin sürdürülebilirliği ve barış ortamının sağlanması açısından elzemdir. Türkiye coğrafi konumundan kaynaklanan avantajlarını etkin olarak kullanabilmeli ve bu durumun AB'nin geleceği açısından da hayati olduğunun farkına varmalıdır.

Verimliliği ve yaratıcılığı esas olarak üretim süreçlerini geliştirmek ulusal düzeyde temel öncelik alanları olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede, **insanı ön plana çıkaran politik, ekonomik ve sosyal süreçlerin güçlendirilmesi esastır. İnsanın sadece bir üretim faktörü olarak değil, sosyal ve beşeri varlık olarak geliştirilmesi, zenginleştirilmesi, desteklenmesi ve etkin kılınması ekonomik ve sosyal kazancı azamileştirmek açısından en geçerli yol olarak görülmektedir.** Bu yaklaşım, temel insan haklarına

koşulsuz bağlılığı, toplumsal kültürümüzde pek çok yansıması olan insani değerlerin ön plana çıkarılmasını ve içselleştirilmesini gerektirmektedir. **İnsana vereceğimiz değer, insanımızın zenginleşmesine, ülkemiz ekonomisinin hızla büyümesine ve uluslararası düzeyde rekabet gücü kazanmasına olanak verecektir.**

Yapılan çalışmalar, Türkiye'de emeğin büyümeye katkısının son dönemlerde yüzde 15 düzeyinde olduğunu, bu düzeyin nüfusu hızla yaşanan ülkelerle benzerlik arz ettiğini göstermektedir. Bu durum, Türkiye gibi gelişmekte olan ve işgücü arzının hızla arttığı, genç ve dinamik bir nüfus yapısının bulunduğu bir ülke için kabul edilemez. Emeğin ve beşeri sermayenin büyümeye katkısını azamileştirecek politikaların hayata geçirilmesi, işsizlik ve istihdam sorunlarının çözümüne katkı sunmak yanında, büyümenin kısa vadeli yabancı sermaye girişine ve çıkışına olan duyarlılığını azaltacaktır. Bu çerçevede, eğitim, sağlık, sosyal koruma, tarım, sanayileşme, teknoloji, finansman ve girişimcilik gibi alanlarda stratejik eylem planlarının oluşturulması gerekmektedir.

Türkiye ekonomisinin içinde bulunduğu gelişmişlik evresi toplam faktör verimliliğinin büyüme sürecine katkısının artırılmasını gerektirmektedir. Düşük yurtiçi tasarruf oranları ve sermaye girişlerindeki istikrarsızlık ve borç yaratma potansiyeli, Doğu Asya ülkelerine benzer yüksek tasarruf ve yatırıma bağlı yüksek oranlı büyümenin gerçekleşmesine olanak tanımamaktadır. Bu nedenle, önerilen büyüme yaklaşımının, yurtiçi tasarrufları artırması, bu tasarrufları özellikle yüksek katma değerli yatırımlara yönlendirmesi ve verimliliğin düşük kaldığı ekonomik faaliyetler öncelikli olmak üzere genel verimlilik artışına olanak veren dönüşümleri içermesi gerekmektedir. Bölgeler arası gelişmişlik farkının ortadan kaldırılmasına yönelik politikalar da söz konusu sürece katkıda bulunacaktır. Türkiye verimlilikte OECD ülkelerinin yaklaşık üçte biri (cari fiyatlarla) düzeyindedir. Söz konusu verimlilik açığının kapatılması yönünde atılacak adımlar, sektörler arası ve bölgeler arası kaynak dağılımını ve dönüşümünü hızlandıracak, mevcut üretim alanlarında etkinliği artırarak potansiyel büyümenin artmasına olanak sağlayacaktır. Bu kapsamda, ürün çeşitlenmesine olanak veren üretim süreçlerinin geliştirilmesi ve ürün-kalite artışına dayalı marka oluşturma girişimleri hayati öneme sahiptir. Uluslararası düzeyde pazar çeşitlenmesinde alınacak mesafeler verimlilik artışlarını kalıcı kılması açısından önem taşımaktadır.

Tasarruf açığının bir yansıması olan cari işlemler açığının, “finans edildiği sürece” sorun teşkil etmeyeceğini öne süren yaklaşımların küresel kriz ile birlikte ortaya çıkan keskin daralmayı açıklamakta zorlandıkları görülmektedir. Yaşananlar, yurtiçi ve yurtdışı tasarruf kompozisyonunun uzun dönemde yüksek oranda büyümeyi sağlayacak bir düzeyde tutulmasının gerekli olduğunu göstermektedir. Bu çerçevede, borç yaratmayan uzun vadeli sermaye girişlerinin teşvik edilmesi ve başta şirketler kesimi olmak üzere hane halkları ile kamu kesimi tasarruflarını artıracak ve yüksek verimliliğe sahip yatırımlara yönlendirecek finansal araçların geliştirilmesi önemli hale gelmektedir.

Türkiye düşük yurtiçi tasarruf oranlarıyla yabancı sermayenin ilgi duyduğu bir ülke konumundadır. Bu durum kamu politikalarında ortaya çıkan yanlış uygulamalar, politik riskler ile kamu ve özel sektörde kurumsallaşma düzeyindeki yetersizliklerle birleşerek mevcut politikaların güvenilirliğini zedelemektedir. Böylece risk primi artmakta, buna bağlı olarak reel faizler yükselmektedir. Bu yapı, spekülâtif sermaye girişlerine fırsat tanımakta ve ekonomide kırılğanlıkların daha da arttığı bir kısır döngüye neden olmaktadır. Ekonomide mevcut yapısal sorunların çözülmesi ve kurumsal kapasitenin artırılması yönünde atılacak adımlar, reel faiz oranlarının düşmesine, spekülâtif sermaye girişlerinin azalmasına ve borç yaratmayan uzun vadeli sermaye girişlerinin hızlanmasına olanak taniyacaktır.

Öte yandan, başta enerji olmak üzere temel ara girdi üreten sektörlerde ithal ikamesi niteliğindeki faaliyetlerin ortaya konulması ve rasyonel olarak desteklenmesi, ihracat pazarlarının ve ürün gamının çeşitlendirilmesi, istihdamın artırılması ve cari işlemler açığının sürdürülebilirliği açısından stratejik öneme sahiptir.

Ulusal ekonominin küresel pazarlarda rekabet gücünün artırılmasını teminen yeni bir sanayi politikası ve bunu tamamlar nitelikte yeni bir ihracat stratejisi belirlemek ve bunu uygulamak önem arz etmektedir. Böyle bir bakış açısı, ihracat artışlarını temin ederek ve ulusal katma değeri yükselterek cari işlemler açığının sürdürülebilir seviyeye gelmesini sağlayacak, nitelikli istihdam yaratma ve ekonomide genel verimliliği yükseltme çabalarına da önemli katkılar verecektir.

Yüksek düzeyde seyreden işsizlik oranı ve düşük istihdam düzeyi çağdaş sosyal koruma politikalarına olan ihtiyacı artırmıştır. Çünkü, geleneksel sosyal dayanışma kanalları siyasi yönden istismar edilerek toplumsal

doku tahrip edilmiştir. Yüksek verimliliğe sahip ve emek niteliği yüksek üretim faaliyetleri öne çıkarılırken, niteliği düşük işgücünü sosyal ve niteliksel olarak geliştirici projelerin yaygınlaştırılmasını sağlayan genişletilmiş sosyal koruma çerçevesi aynı zamanda iç talebin istikrarına katkı sağlayacaktır.

Türkiye ekonomisinin yapısal sorunlarının çözümüne ilişkin insan ve üretim odaklı, orta-uzun vadeli ve mikro çerçeveli bu yeni bakış açısı, sağlam bir makro çerçeve ile güçlendirilmek zorundadır. Bu bakımdan, bu mikro çerçeveyi tamamlayan yeni bir makro bakış açısı geliştirmek çözüm perspektifinin önemli bir eksenini oluşturmaktadır. Büyüme ve istihdam sorunlarına duyarlılığı artırılmış yeni para ve kur politikası ile mali disiplini sağlarken, disiplin uğruna üretken kamu harcamalarını kısmayan yeni bir maliye politikası söz konusu destekleyici makro çerçevenin önemli ayakları olacaktır.

Bu makro çerçevenin para ve kur politikası ayağı, enflasyon ile büyüme arasındaki ilişkinin farkında olarak enflasyon oranını düşük ve sürdürülebilir bir seviyede tutmayı hedeflemekte ve bu bağlamda enflasyon üzerinde etkili olan faktörleri ve altyapıyı daha da güçlendirmeyi merkezine almaktadır. Yeni bakış açısı buna ek olarak, koşullar müsait olduğunda hükümetin enflasyon üzerinde baskı yaratmayan, dolayısıyla enflasyonun düşük seviyelerde tutulmasını öngören yaklaşımlarla çelişmeyen büyüme ve istihdam odaklı politikalarına daha duyarlı bir para politikası kurgulamaktadır. Kur politikası açısından ise spekülâtif nitelikli sermaye hareketlerinin ulusal para üzerinde yarattığı etkileri en aza indirmeyi sağlayacak esnek bir munzam karşılık politikası başta olmak üzere, daha kapsamlı bir politika setini etkili bir biçimde kullanmayı öngörmektedir.

Kamu hizmetlerinin sunumunda, politika üretme ve uygulama alanlarında kamunun öngörülebilir, şeffaf ve hesap verebilir bir konumda olmasını ve ekonomik ajanlar açısından belirsizlik ve yanlışlık teşkil eden gelişmelerin önüne geçilmesi yönünde kararlı adımların atılmasını sağlamak esastır. Kamu politikalarında keyfi harcamalara disiplin getirecek ve ekonomik kalkınmaya olanak veren harcamaları destekleyecek bir mali kuralın hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bu yönde alınacak önlemler, ekonomik ajanların öngörülebilirliğinin artırılması ve dolayısıyla yatırım ortamının iyileştirilmesi açısından temel işleve sahiptir. Ayrıca, kamu hizmetlerinin etkinleştirilmesi ve kamu harcamalarının

uzun vadeli bir bakış açısıyla önceliklendirilmesi sonucunda yapılacak tasarruflar, kamunun firmalar ve hane halkları üzerindeki mali yüklerini azaltacak ve üretici kesimlerin rekabet güçlerinin artmasına katkıda bulunacaktır.

Kamu harcamalarının üretken olmayan nitelikteki kamu istihdamını artırmaktan ziyade, ekonominin potansiyel büyümesi ve temel kamu hizmetlerinin etkinliğini ve kalitesini artırıcı yönde rasyonelleştirilmesi yeni ekonomi anlayışının temel noktalarındandır. Kamu gelirlerinin konjonktürel dalgalanmalara olan duyarlılığını azaltacak, dolaysız vergilerin payını tedricen artıracak ve vergide adaleti sağlayacak düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu yönde atılacak adımların vergi tabanını genişletici, harcamalarda esneklik sağlayıcı ve mali alan yaratıcı nitelikte olması önem arz etmektedir. Ekonominin uzun dönem büyümesine katkıda bulunma potansiyeli olan özellikle altyapı, eğitim, bilim ve teknoloji alanlarındaki kamu yatırımlarının sürekliliğinin sağlanması gerekmektedir. Ayrıca, kamu maliyesinde etkinliğin ve şeffaflığın artırılmasına ve belirsizliklerin ortadan kaldırılmasına yönelik olarak bir kurallı maliye politikası aracı olan "altın kural" uygulamasına geçilecektir.

Para, kur ve maliye politikalarının temel işlevi makroekonomik istikrarın tesis edilmesi ve sürdürülmesidir. Makroekonomik istikrarın tesis edilmesi, sürdürülebilir büyüme için gerekli, ancak yeterli bir koşul değildir. Bu nedenle, makro politikaların yapısal sorunların çözümüne yönelik olarak derinleştirilmesi ve çeşitlendirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, yatırım ortamının iyileştirilmesi, katma değer potansiyeli yüksek ürün ve üretim süreçlerinin geliştirilmesi ve desteklenmesi temel öncelik alanlarından olacaktır.

Beşeri sermayenin üretime katkısını artıracak üretim süreçlerinin desteklenmesi, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin azaltılması, verimliliği ve yaratıcılığı teşvik eden mekanizmalara yaygınlık kazandırılması ve yüksek katma değerli faaliyetlerin ağırlığının artırılması suretiyle kısa vadeli dış sermaye girişine ve ithal ara girdiye olan bağımlılık sınırlanabilecektir. Böylece, başta istihdam olmak üzere, beşeri sermayenin kalkınmaya olan katkısı artacaktır. Bahsi geçen dönüşüm sürecinde, başta kadınlarda olmak üzere işgücüne katılım ve istihdam oranı artacak, ancak yüksek işgücü arzı, tarım istihdamının azalması ve kronikleşen mevcut sorunlar nedeniyle işsizlik oranı bir süre daha görece yüksek düzeyini koruyacak, ilerleyen dönemlerde ise düşecektir.

Bu dönüşümün olumsuz sosyal yansımalarını sınırlamak üzere sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak kapsamlı bir sosyal koruma ve yoksullukla mücadele programının hazırlanması hedeflenmektedir. Bu program, ekonomik dönüşümün sosyal açıdan daha az maliyetle gerçekleşmesine yardımcı olacak, ekonomik, politik ve sosyal uyumdan uzak kesimlerin kazanılmasına olanak sağlayacak, insani ve bireysel gelişimi destekleyecek ve dolayısıyla orta ve uzun vadede bu kesimlerin büyümeye olan katkılarını artıracaktır.

2. Orta ve Uzun Vadede Büyüme ve İstihdam Projeksiyonları

Bu bölümde, yukarıda genel hatlarıyla ele alınan program kapsamında ortaya konulan çerçeve ve politika uygulamaları da dikkate alınarak, orta-uzun vadede ulaşılabilecek potansiyel büyüme ile üretim faktörlerinin (sermaye, istihdam ve toplam faktör verimliliği) büyüme oranlarına yapacağı katkıya ilişkin projeksiyonlara yer verilmiştir. Söz konusu projeksiyonlar, ana hatları belirlenen politikalarla tutarlı bir çerçevede oluşturulmuş hedefleri ifade etmektedir.

Projeksiyonlar yapılırken, 2010 yılı sonuna kadar küresel krizin etkilerinin giderek azaldığı, 2011 yılından itibaren bu etkilerin tamamen ortadan kalktığı ve ekonominin sahip olduğu kaynakları potansiyel düzeylerde kullanacağı varsayılmıştır. Tablo 1, dönemler itibarıyla potansiyel GSYH ve üretim faktörlerinin büyüme oranları ile söz konusu oranların ifade ettiği büyüme kaynaklarını "büyüme muhasebesi yaklaşımı" çerçevesinde ortaya koymaktadır. Buna göre, ekonominin krizden çıkmasının ardından kriz döneminde yıpranan sermaye stokunun yenilenmesi ve yeni kapasitenin yaratılmasına bağlı olarak 2012-2015 döneminde yatırımlarda hızlı bir artışın olacağı öngörülmüştür. Söz konusu öngörü, makroekonomik istikrarın tesis edildiği, yatırım ortamını iyileştirmeye yönelik reform çalışmalarının hızlandığı ve borç yaratmayan sermaye girişlerinde artış olduğu bir durumu ifade etmektedir. Yatırım harcamalarında 2012-2015 dönemindeki hızlı artışın ardından, 2016-2023 döneminde bir yavaşlama olacağı, reform çabalarının da etkisiyle toplam faktör verimliliği büyümesinde ise bir hızlanma gerçekleşeceği varsayılmıştır. Bu dönem, verimlilik artışının hızlandığı ve Türkiye'nin gelişmiş ülkelerle arasındaki farkı önemli ölçüde kapattığı bir dönem

olarak öngörülmüştür. Söz konusu dönem aynı zamanda istihdamdaki artışın da hızlandığı bir dönem olarak kurgulanmıştır.

Özet olarak, 2012-2023 döneminde başta verimlilik olmak üzere, istihdamın büyümeye katkısının artacağı, yurtiçi tasarruf oranlarında artış olacağı, finansal kısıtların ve dış açığın büyümeyi sınırlandırıcı etkisinin önemli oranda ortadan kalkacağı ve büyümenin hızlanacağı öngörülmüştür.

Buna göre, potansiyel ortalama büyümenin **2012-2015 döneminde yüzde 6,1, 2016-2019 döneminde yüzde 7,2, 2020-2023 döneminde ise yüzde 7,5 olacağı ve GSYH'nin dönem sonunda 2,6 trilyon dolara ulaşacağı** öngörülmüştür (Tablo 1). Böylece, **kişi başına milli gelirin 2010 yılındaki 10 bin dolar seviyesinden 2015 yılında 14,7 bin dolara, 2020 yılında 23,5 bin dolara ve Cumhuriyetimizin 100'üncü kuruluş yılı olan 2023 yılında ise 31,5 bin dolara** çıkması beklenmektedir.² **İhracatın ise dönem sonunda 650 milyar dolara ulaşması** hedeflenmektedir.

2002-2007 döneminde sağlanan yüksek büyüme oranlarına karşın istihdamdaki sınırlı artışın nedenleri arasında, tarım kesiminden tarım dışına işgücü akımının devam etmesi, işgücü piyasasına yönelik mevcut kronikleşmiş sorunlar, sermaye ve bilgi yoğun teknolojilerin giderek ağırlık kazandığı üretim süreçlerinin yaygınlık kazanması gibi ekonominin geçirmekte olduğu sektörel ve yapısal dönüşümler sayılabilir. Bu çerçevede, eğitim ve aktif işgücü politikaları alanlarında yapılacak reformlar ile hızlı büyümenin sonucu olarak istihdamın niteliğinde ve niceliğinde 2012-2023 döneminde belirgin artışlar olacağı ve istihdam artışının hızlanarak (yıllık ortalama yaklaşık yüzde 3) dönem sonuna doğru işgücü arzındaki büyümeyi önemli ölçüde telafi edeceği tahmin edilmiştir. Bu çerçevede, ortalama yıllık olarak, **2012-2015 döneminde 620 bin, 2016-2019 döneminde 795 bin ve 2020-2023 döneminde 970 bin kişi olmak üzere yıllık ortalama yaklaşık 800 bin kişiye yeni istihdam yaratılmış olacak, 2012-2023 döneminde yaklaşık 9,5 milyon kişiye iş sağlanacaktır.** Ayrıca, söz konusu dönemde işgücüne katılım oranının mevcut yüzde 49 seviyesinden yüzde 55'e ve istihdam oranının yaklaşık 10 puan artarak yüzde 52'ye çıkacağı tahmin edilmiştir. Böylece, **2023 yılına geldiğimizde genel işsizlik oranı yüzde 6 seviyesine inmiş olacaktır.**

2. 2023'e doğru gidilirken enflasyon oranının yüzde 5 düzeyinde istikrar kazandığı ve dış dünya ile olan verimlilik farkının azalmasına bağlı olarak Türk lirasının bir miktar değerleneceği varsayılmıştır.

Tablo 1: GSYH ve Üretim Faktörleri Büyüme Projeksiyonları (Dönem Ortalaması)

	2002-2007	2008-2011	2012-2015	2016-2019	2020-2023
	Büyüme Oranları (%)				
Toplam Faktör Verimliliği	2,1	0,4	1,8	2,2	2,2
İstihdam	1,1	2,5	2,6	3,0	3,2
Sermaye Stoku	4,8	3,8	5,7	6,8	7,1
Yatırımlar	15,5	2,4	10,3	8,0	7,3
Potansiyel GSYH Büyümesi	5,3	3,7	6,1	7,2	7,5
	Büyümeye Katkı (puan)				
Toplam Faktör Verimliliği	2,1	0,4	1,8	2,2	2,2
İstihdam	0,5	1,1	1,2	1,4	1,5
Sermaye Stoku	2,7	2,2	3,1	3,6	3,8
	GSYH İçindeki Pay (%)				
Yatırımlar / GSYH	19,9	19,3	23,1	24,8	25,0
İç Tasarruflar / GSYH	16,3	14,0	18,8	21,2	22,0
Dış Tasarruflar / GSYH	3,6	5,2	4,3	3,6	3,0

Kaynak: Kendi hesaplamalarımız

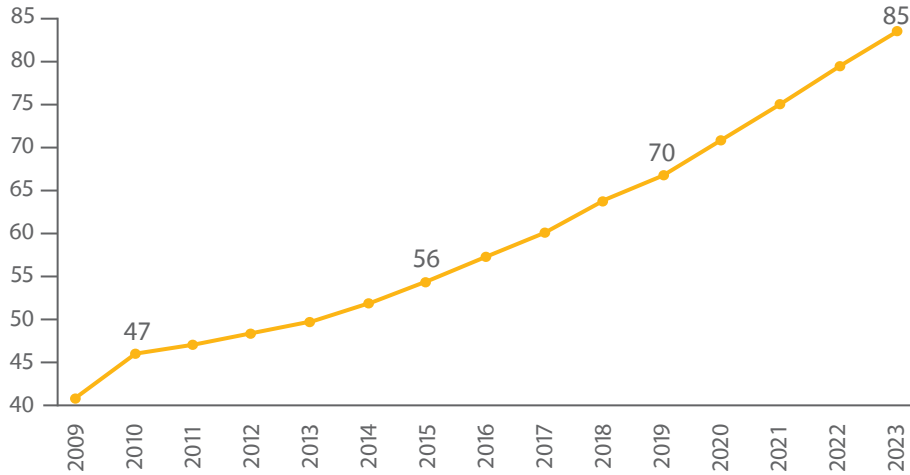
Not: 2002-2007 dönemindeki büyüme oranı da potansiyel büyüme oranıdır.

Kadınların işgücüne katılım oranında son yıllarda yaşanan hızlı şehirleşmenin de etkisiyle hızlı bir düşüş olmuştur. Bu durum kadınların sosyal ve ekonomik olarak daha güçsüz bir konuma gelmeleri anlamına gelmektedir. Kadınların işgücüne katılımlarını artırmak bütüncül bir kalkınma stratejisinin gereğidir. Ayrıca, kadın istihdamındaki artış, bir ekonomik değer olarak kadın emeğinin daha etkin olarak kullanılmasını sağlayacaktır. Yukarıda verilen projeksiyonlara paralel olarak, kadınlara özgü istihdam programlarının katkısıyla kadınların işgücüne katılım oranının hızlı bir artış sergileyeceği ve dönem sonunda yaklaşık 13 puan artarak yüzde 40 düzeyine çıkacağı öngörülmektedir. Halihazırda OECD ortalamasına yakın olan erkeklerin işgücüne katılım oranında önemli bir değişiklik olmayacağı tahmin edilmiştir. Böylece, kadınların işgücüne katılım oranı, kırsal işgücü payının mevcut düzeyinin iki katından fazla olduğu 1980'li yıllardaki düzeyinin üstüne çıkacaktır.

Kadın işgücünün mevcut 7,4 milyon kişiden 2023 yılında 12,6 milyon kişiye çıkması öngörülmektedir.

Bu öngörüler ışığında, ekonomide sağlanan yüksek büyümeye bağlı olarak Euro Bölgesi ile olan kişi başına milli gelir farklılığının önemli ölçüde kapanması (yakınsamanın hızlanması) ve dönem sonunda Türkiye’de kişi başına milli gelirin Euro bölgesi kişi başı milli gelir ortalamasının yüzde 85 düzeyine çıkması beklenmektedir (Grafik 1).

Grafik 1: Türkiye’nin Euro Bölgesine Yakınsaması
(Satın Alma Gücü Paritesine Göre Kişi Başına Milli Gelir, %)



Kaynak: Dünya Bankası ve kendi hesaplamalarımız

Bu projeksiyonlar, bir uluslararası konjonktür içinde ve ülkemizin uluslararası taahhütlerini göz önünde bulundurarak yapılmış olup takip eden başlıkta söz konusu küresel konjonktür ve kısıtlar ana hatlarıyla değerlendirilmiştir.

3. Küresel Kriz, Dünya Ekonomisine Yönelik Bir Perspektif ve Kısıtlar

Günümüzde ülke ekonomilerinin gelişme performansı giderek daha yakından dünya ekonomisindeki gelişmelerle ilişkili hale gelmiştir. Bu nedenle, ülkelerin ekonomi politikalarının oluşturulmasında ve bu alandaki tercihlerin belirlenmesinde dünyadaki eğilimleri, dönüşümleri, dinamikleri geniş bir perspektif içinde değerlendirmenin ve doğru kavramanın önemi de kuşkusuz artmıştır. Zira, ülkeler arası mal ve hizmet ticareti ile faktör hareketlerinin (sermaye ve emek) hızlanması dünya ekonomisinin en belirgin özelliği haline gelmiştir. Bu durum ülkeleri dış dünyaya daha da açık bir konuma taşımıştır. Bu süreci sağlıklı ve doğru yöneten ülkeler avantajlı konum elde etmişlerdir.

Küresel kriz öncesi son on yıllık dönemde dünya ekonomisi hızlı bir büyüme göstermiş ve bu dönemin son iki yılında dünya ortalama büyüme oranı yüzde 5 düzeyine ulaşmıştır. Başta Çin, Hindistan ve Brezilya olmak üzere gelişmekte olan ülkelerin ortalama büyüme oranı, dünya ortalamasının çok üzerinde gerçekleşmiş, bu ülkeler ve bu ülkelerin şirketleri dünya ekonomisinin önemli aktörleri haline gelmiş, bu sayede yükselen piyasalarla gelişmiş ülkeler arasındaki gelişmişlik farkı azalma kaydetmiştir. Türkiye’nin 2001 sonrası büyüme performansı ise yükselen ekonomilerin ortalamasına yakınken, özellikle 2006 yılından sonra belirgin bir ayırışma ortaya çıkmış, Türkiye yukarıda bahsi geçen gelişmekte olan ülkelere oranla sınırlı bir ilerleme kaydetmiştir.

Dünyadaki yüksek büyüme döneminde yüz milyonlarca insan mutlak yoksulluktan kurtulmuştur. Ancak, en yoksul ülkeler ile gelişmiş ülkeler arasındaki eşitsizlik ve dünyanın büyük bölümünde ülkelerin kendi içindeki gelir farklılıkları ise genelde artmıştır. Özellikle Afrika’da bazı ülkeler dünyadaki gelişme sürecinden kopma noktasına gelmiştir.

Küreselleşmenin hızlanmasına neden olan bilim ve teknolojiye ilişkin gelişmelerin üretim süreçleri ile bir dizi sosyal faaliyetlere etkin olarak yansımaları, bilginin ekonomik ve sosyal ilişkilerin merkezine oturmasına ve iletişim maliyetlerinde belirgin düşümlere neden olmuştur. Bu süreçte bilgi ekonomisi, eğitim ve sosyal alandaki gelişmenin en kritik unsuru olma özelliğini pekiştirmiştir. Bilgi ekonomisine dayalı üretim süreçlerini uyarlayan ülke ve şirketler ile kendilerini bu doğrultuda geliştirme olanağına kavuşabilen bireyler daha avantajlı konumlara gelmiştir.

Son yıllarda nitelikleri düşük ücretli çalışanların gelir içindeki payı azalırken, söz konusu kesimlerin işsiz kalma olasılığı önemli ölçüde artmıştır.

Son otuz yılda başta ABD’de olmak üzere piyasanın kendi başına, kamu müdahalesi olmadan en etkin çözümleri üreteceğini savunan neo-liberal düşünce ve politikalar öne çıkmış; birçok gelişmiş ülkede finans kesimi denetimsiz, temelsiz ve ne pahasına olursa olsun çok yüksek karlar sağlamaya odaklanmış, türev işlemleri yaygınlaşmış, söz konusu gelişmenin içinde barındırdığı potansiyel riskler göz ardı edilmiştir. Bu durum finans şirketlerinin üst düzey yöneticilerinin emekleri oranında ve hakkaniyet ile örtüşmeyen kazançlar elde etmelerini meşrulaştırmış ve desteklemiştir.

2007 yılından itibaren ABD’de ipoteğe dayalı konut piyasalarında ortaya çıkan sorunların konut fiyatlarında düşüşle sonuçlanması ve dolayısıyla birçok banka ve finans kuruluşun iflas etme noktasına gelmesiyle tetiklenen kriz kısa zamanda küresel bir nitelik kazanmıştır. Bu durum dünya geneline yayılarak işsizliğin ve yoksulluğun artmasına neden olmuştur. ABD kaynaklı küresel kriz, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ekonomik performanslarını farklı ölçüde etkilemiştir. Krizin merkezinde yer alan gelişmiş ekonomiler krizden ağır bir şekilde etkilenmiştir. 2009 yılında dünya genelinde gelir yüzde 0,8 oranında azalırken, gelişmiş ülkelerde gelir daralması yüzde 3,2 olmuştur. AB ekonomisinde ortalama olarak yaklaşık yüzde 4, ABD’de ise yüzde 2,5 oranında küçülme yaşanmıştır. Bu dönemde krizin dünya ekonomisini daha da derinden etkilenmesini önleyen Çin ve Hindistan gibi ülkelerde ise canlı iç talebin etkisiyle büyüme sırasıyla yüzde 7,5 ve yüzde 6,5 düzeyinde gerçekleşmiştir. Gelişmiş ülkelerde işsizlik artmış ve kurtarma paketlerinin etkisiyle kamu borçlarının milli gelire oranları hızla yükselmiştir. 2010 yılına ilişkin veriler, küresel büyümenin özellikle gelişmekte olan ülkeler kaynaklı olduğunu göstermektedir. Ancak, küresel düzeyde ortaya çıkan korumacılık eğilimleri ve kur savaşları ile enflasyon ve arz şoklarının neden olduğu enerji ve gıda fiyatlarındaki artış gibi riskler küresel büyüme dinamiklerini olumsuz yönde etkilemeye adaydır.

Küresel düzeyde ekonomide sağlanan canlanmaya karşın, istihdamda kapsamlı düzelleme belirtileri henüz ortaya çıkmamıştır. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tahminleri, 2007-2009 döneminde dünyadaki işsiz sayısının yaklaşık 60 milyon kişi artarak 240 milyon kişiyi ulaştığı yönündedir. Çalışan yoksulların (aileleri ve kendileri için kişi başına günde

2 doların altında gelire sahip olanların) oranının ise dünya istihdamının yüzde 45’ine tekabül eden 1,4 milyar kişiye yaklaştığı tahmin edilmektedir. Sosyal korumanın daha güçlü olduğu AB ülkelerinde krizin sosyal alandaki olumsuz etkileri görece olarak daha sınırlı kalırken, bu ülkelerde istihdamla ilgili gelişmeler iç açıcı olmamıştır.

IMF tarafından yapılan tahminlere göre, gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasında ve gelişmekte olan ülkelerin kendi içinde küresel kriz dönemindeki performansları büyük ölçüde farklılaşmıştır. Yurtiçi tasarruf düzeyleri düşük ve büyümeleri dış kaynak kullanıma bağlı olan ülkeler, küresel krizden büyük ölçüde olumsuz etkilenmişlerdir. Bu olumsuz etkinin önümüzdeki dönemde de süreceği tahmin edilmektedir.

Türkiye, büyüme açısından küresel krizden en olumsuz etkilenen ülkelerden birisi olmuştur. 2001 krizi sonrasında yeniden yapılandırılmış ve güçlendirilmiş olan bir finansal sisteme sahip olmasına rağmen, Türkiye’nin krizden bu ölçüde olumsuz etkilenmesinin temel nedeni, yukarıda da belirtildiği gibi ekonomisinin dış kaynağa ve ithalata aşırı bağımlı hale gelmiş olmasıdır. Türkiye gibi aşırı dış kaynak kullanan ve çoğu yeni AB üyesi olan Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri de krizden görece olumsuz etkilenmiştir.

Küresel düzeyde krize ilk müdahale, iflas etmekte olan şirketlerin zorunlu olarak kamu denetimine geçirilmesi şeklinde olmuştur. Yine krizi sınırlamak amacıyla ekonomik faaliyetleri canlandırmak için ABD’den Çin’e kadar tüm ülkelerde büyük kamu destekleri ve taahhütleri sağlanmıştır. Bunların toplamı yaklaşık olarak 4 trilyon dolar gibi olağanüstü yüksek bir düzeydedir. Bu önlemlerin de etkisiyle birçok riskin varlığını halen sürdürmesine karşın, finansal sistemdeki çöküş sınırlanmış ve dünya genelinde ekonomik faaliyetlerde tedrici canlanma ortaya çıkmıştır.

Ekonomik faaliyetlerin hızla küreselleşmesine rağmen, ekonomi politikalarının düzenleme ve denetim alanlarında eşgüdümün son derece zayıf kalması küresel krizin temel nedenleri arasında sayılabilir. Ginenen noktada G-20 çerçevesinde, bir taraftan canlandırma önlemleri alanında iş birliği arayışları yoğunlaşırken, diğer taraftan özellikle finans sistemine ilişkin düzenleme ve denetim alanlarında kapsamlı yeni mekanizmaların kurulması ve ekonomi politikalarının eşgüdümü hedeflenmektedir. G-20, Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşların yapılarının bu doğrultuda dönüştürülmesi ve aynı zamanda bu kuruluşlarda gelişmekte olan ülkelerin sorunlarına ve temsiline daha çok yer verilmesi gündeme gelmiştir.

En önemlisi küresel kriz, 1980'lerden beri gittikçe yaygınlaşan neo-liberal iktisat politikalarının tekrar mercek altına alınmasına neden olmuştur. Finans kesiminde denetimsizlik ve aşırı kar hırsı sonucu ortaya çıkan krizin dünya genelinde yarattığı üretim ve istihdam kaybı ile kurtarma paketlerinin kamu maliyesinde neden olduğu yükler, ekonomik ve sosyal politikaların yeniden gözden geçirilmesine yol açmıştır. Dünya genelinde, kriz öncesi dönemdeki büyüme ve likidite bolluğunun tekrar yaşanması ihtimalinin güç olduğu kabul edilmekte, bu da ekonomi politikalarında yeni arayışları gündeme getirmektedir.

Küresel kriz sonrasında ekonomi politikalarında gözlenen yeni eğilimleri şu şekilde özetleyebiliriz;

- Her şeyden önce kriz sırasında kamu kesimine bakışta radikal bir değişim gözlenmiştir. Kamu kesiminin ekonomideki rolünün ve müdahalelerinin sınırlandırılması benimseyen neo-liberal iktisat politikaları küresel finansal kriz sırasında yetersiz kalmıştır. Başta ABD ve İngiltere olmak üzere pek çok ülkede finansal şirketlerin kurtarılmasına ve yeniden yapılandırılmasına yönelik kamu müdahaleleri yaygınlık kazanmış, sanayi üretim ve istihdamındaki hızlı düşüşü engellemek için de teşvik paketleri yürürlüğe konulmuştur.
- Özellikle 2000'li yıllarda, ekonomi politikaları uygulamalarında para politikası ağırlıklı ve öncelikli bir yer tutmuş, pek çok ülkede para politikası "tek hedef-tek araç" yaklaşımını esas alan "enflasyon hedeflemesi rejimi" çerçevesinde yürütülmüştür. Bu rejim krizle birlikte önemli bir testle karşılaşmıştır. Bu dönemde, merkez bankalarının büyük bir kısmı tek araç olan kısa vadeli faiz oranlarının yanı sıra, son yıllarda nadir olarak kullanılan zorunlu karşılık uygulaması ve merkez bankasının özel ve kamu kesimini doğrudan fonlaması gibi araçlara da başvurmak zorunda kalmışlardır.
- Kriz, merkez bankalarının amaç fonksiyonlarını da etkilemiştir. Krizle birlikte enflasyon riskinin azalması ve üretim ile istihdamın ekonomide öncelikli sorunlar olması, tek hedef olarak "fiyat istikrarına" öncelik veren merkez bankalarının büyüme ve istihdama daha da büyük ağırlık vermelerine neden olmuştur.
- Kriz sürecinde maliye politikaları tekrar önem kazanmıştır. Ancak, kurtarma ve teşvik paketleri nedeniyle kamu açıkları ile kamu borç stoklarındaki hızlı artış, özellikle gelişmiş ekonomilerde tekrar sorun

olmaya başlamıştır. Bu durum, maliye politikasının daraltılmasını ve mali çerçevenin belirginleştirilmesi için "mali kural" uygulamalarının güçlendirilmesini gündeme getirmiştir.

- Kriz öncesinde 2000'li yıllarda yaşanan hızlı büyüme ve ticaret hacmindeki artış, dünya genelinde istihdama ve ücretlere fazla yansımamıştır. Bu durum, teknolojiye yaşanan hızlı gelişmenin yanı sıra, Çin ve Hindistan gibi ülkelerin dünya üretim üssüne dönüşmelerinden de kaynaklanmıştır. Bu iki ülke, döviz kuru, vergi, finansman, istihdam ve yatırım alanlarında kamu kesiminin bilinçli yönlendirme politikaları ile rekabet ve üretim güçlerini artırmış, dünya üretim ve ticaretindeki paylarını önemli ölçüde yükseltmişlerdir. Küresel krizde tüm ülkeler ekonomik daralma yaşarken, bu iki ülke büyümelerini sürdürmüş ve dünya genelinde krizden çıkışın öncüleri olmuştur.
- Kriz sırasında yaşanan üretim ve istihdam kaybı ile işsizlik oranlarındaki yükselme, mevcut istihdamın korunmasını ve ekonominin rekabet gücünün artırılmasını öncelikli hale getirmiştir. Bilindiği gibi aşırı sermaye girişleri ve Çin'in uyguladığı döviz kuru politikası pek çok ülkenin rekabet gücünü kaybetmesine neden olmuştur. Serbest dış ticaret ortamında rekabet gücü kaybı, bu ülkelerin üretim ve istihdam kapasitelerini korumalarını imkânsız hale getirmektedir. Geline bu noktada, artık IMF bile aşırı sermaye girişlerinin yarattığı rekabet gücü kaybını önlemek için sermaye kontrollerine yönelik politikalara başvurulmasını hoşgörü ile karşılamaktadır.
- Yaşanan kriz, çalışanları ve yoksulları büyük ölçüde olumsuz etkilemiştir. Bu olumsuz etkiyi hafifletmek amacıyla pek çok ülke işsizlik ve yoksullukla mücadele etmek için, geçici olarak kamu istihdamını ve altyapı yatırımlarını artırmış, sosyal yardım ve sosyal güvenlik programlarının kapsamalarını genişletmişlerdir.
- Piyasanın kendi başına etkin sonuçları otomatik olarak üreteceği görüşü krizle çok ağır bir yara almış olmakla birlikte, finans alanındaki düzenlemelerin çok sınırlı kalmasını isteyenler bu taleplerini giderek daha yüksek sesle savunmaya başlamıştır. Kriz sonrası süreçte finans kesiminin ne ölçüde ve nasıl düzenleneceği ve hayata geçmesi muhtemel düzenlemelerin uluslararası eşgüdüm çerçevesinde olup olmayacağı dünya ekonomisinin gelişmesi açısından büyük önem taşıyacaktır. G-20'nin öncülük ettiği uluslararası finans kuruluşları ile gelişmekte olan ülkeleri de kapsayacak reformların yapılmasını sağlama yönündeki girişimlerin başarısı kritik önemdedir.

Kriz sonrası orta ve uzun vadede ortaya çıkacak muhtemel gelişmeler aşağıda sıralanmıştır:

- Ekonomilerin küreselleşmesi süreci geçici bir süre belirli koruma uygulamaları hayata geçse de genelde devam edecektir.
- Gelişmekte olan ve yükselen ekonomiler arasında, ekonomik gelişme açısından başarılı olanlarla diğerleri arasındaki ayrışma belirginleşecektir. Çin ve Hindistan'ın yeni önemli ekonomik güçler olarak yükselişleri sürece, diğer bazı yükselen ekonomiler de güçlenmeye devam edecektir.
- Şirketler ve ülkeler arasındaki rekabet daha da yoğunlaşacaktır. Bu süreçte şimdiden artmakta olan büyük şirket birleşmeleri, ülkeler içinde ve uluslararası düzeyde daha da hızlanacak ve ölçek ekonomileri daha kritik bir faktör haline gelecektir.
- Krizden en fazla etkilenen KOBİ'ler açısından, daha verimli olanlar ve kaynaklara daha kolay ulaşabilenler ile diğerleri arasında önemli bir ayrışma süreci ortaya çıkacaktır.
- Bilgi ekonomisine dönüşüm süreci hız kazanacak ve en kritik performans faktörlerinden biri haline gelecektir. Bilimin üretimde doğrudan yer alması olgusunun belirginleşmesi, bilgi ekonomisine yeni bir ivme ve yeni özellikler kazandıracaktır.
- Eğitim ile istihdam arasındaki bağlantı daha da sıkılaşacaktır.
- Sosyal ve kültürel gelişmeyi göz ardı eden ülkeler güç kaybedecektir.
- Küresel ısınmayı geriletmeye yönelik önlemlerin ekonomi ve teknoloji politikalarının önemli bir parçası haline gelmesi kaçınılmaz olacaktır.
- Bu süreçte küresel eğilimleri doğru kavrayan, ulusal motif içeren, sosyal aktörlerin etkin katılımıyla ortaya konan esnek bir gelişme stratejisine sahip olan ülkeler daha başarılı olacaktır.

Ortaya çıkması muhtemel olan bu faktörler, Türkiye'nin ekonomi politikaları oluşturulurken dikkate alınması gereken unsurlardır.

Yeni bir bakış açısıyla ekonomide belirlenen amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi öncelikle kaynak sorununu gündeme getirmektedir. Kaynak sorunu, bu uluslararası ortam içinde önemli bir kısıt olarak ortaya

çıkılmaktadır. Mevcut ve ilave yaratılacak kaynakların ekonomide yeni dengesizliklere ve istikrarsızlığa yol açmaması (aşırı enflasyon ve borç yükünde yüksek artış gibi) ve kaynakların etkin ve verimli şekilde kullanılması temel bir tercih olacaktır.

Stratejik hedeflere ulaşmak için politika uygulayıcıları, kaynak sorunu ve kaynakların etkin kullanılması gereğine ilave olarak, ekonomik ve sosyal politika seçenekleri konusunda da önemli sınırlamalar ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu sınırlamalar, uluslararası alandaki mevcut uygulamalar ve gelişmeler, Türkiye ekonomisinin kendi işleyiş sistemi ve uluslararası taahhütlerimizden kaynaklanmaktadır. Mevcut finansal liberalleşme düzeyinin yanı sıra Dünya Ticaret Örgütü üyeliği, Gümrük Birliği'ne girilmesi ve 2004 yılı sonunda AB tam üyelik müzakere sürecinin başlaması, Türkiye'nin ekonomik ve sosyal politika uygulamaları açısından hareket kabiliyetini önemli ölçüde sınırlayan unsurlar olmaktadır. Bu sınırlamalar, özellikle teşvik ve sübvansiyon uygulamaları, tarımsal destekleme politikaları, kamu girişimciliği ile yerli ve yabancı şirket ayrımcılığı gibi konularda önemli bir yer tutmaktadır.

Burada önemli olan husus, yukarıda anlatılan büyüme yaklaşımını uygulayabilmek için gerekli olan politika seçeneklerinin bütün koşullar gözetilerek zamanında ve önyargısız bir şekilde uygulanmasıdır. Önyargılı ve ideolojik bir yaklaşımla bazı politika seçeneklerini dışlamak gerçekçi görünmemektedir. Örneğin, spekülasyon amaçlı hızlı sermaye girişlerinin kontrol edilmesi gerekirken ideolojik nedenlerle bundan kaçınmak, stratejik kuruluşları ideolojik yaklaşımla özelleştirmek, bölgesel kalkınma için gerekli olan kamu girişimciliğine başvurmamak gibi yaklaşımların gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Bu çerçevede, öncelikli husus uluslararası taahhütler ve AB katılım sürecine bağlı kalınarak, ancak ülke menfaatleri gözetilerek hedef ve politika tercihlerinin belirlenmesidir.

Yukarıda ana hatları belirtilen ekonomi yaklaşımı, takip eden dört ana bölümde detaylandırılmıştır. Birinci bölümde, ekonominin üretim yönü üzerinde durulacaktır. Bilindiği üzere mevcut büyüme oranları, hızla artan işgücüne istihdam sağlamak ve gelişmiş olan ülkelerle farkı kapatmak için yetersiz kalmaktadır. Uygulanan makroekonomik politikaların desteklediği sıcak para girişine dayalı talep artışlarının sağladığı ekonomik büyümenin sürdürülebilir olmadığı geçmişte sıklıkla gözlenmiştir. Bu nedenle, Türkiye

yüksek sürdürülebilir büyümeye ulaşmak için üretimi ön planda tutan ve üretim faktörleri piyasasında kapsamlı reformlara olanak veren yaklaşımları benimsemek durumundadır. Bu bölümde, büyümenin kaynağı olan üç temel üretim faktörüne (emek, sermaye ve toplam faktör verimliliği) ilişkin sorunlar irdelenecek ve çözüm önerileri tartışılacaktır. Söz konusu politika önerileri orta ve uzun vadeli bir yaklaşım içinde ele alınacaktır. Bu bölümde, verimliliği ve potansiyel üretimi artırmak üzere ekonominin bilgi ve teknoloji yoğun bir üretim yapısına dönüşümüne olanak veren politikalar tutarlı bir yaklaşım çerçevesinde sunulacaktır.

Ayrıca, Yurtiçi tasarrufların artırılması ve yüksek getirili yatırımlara yönlendirilmesi için gerekli yatırım ortamının oluşturulması ve geliştirilmesi ile işgücü piyasasında istihdamı destekleyen reformlar, temel öncelikler olarak tartışılacaktır. Öte yandan, ülkenin rekabet gücünün artırılmasına, rekabet gücü yüksek yeni bir sanayi politikasının geliştirilmesine, dış ticaret yapısının orta vadede ülke lehine çevrilmesini temin edecek yüksek katma değerli üretim süreçlerinin tespit edilmesine ve geliştirilmesine ilişkin önerilere de bu bölümde yer verilecektir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, ekonominin üretim tarafıyla tutarlı olarak, tüketici ve yatırımcılara doğru sinyaller veren ve doğru kaynak dağılımına olanak sağlayan makroekonomik politikalara ait bir çerçeve sunulacaktır. Başta para ve maliye politikaları olmak üzere, uygulanacak makro politikaların, ekonominin üretim kanallarının açık tutulmasına, keyfiyetten ve yanlılıktan (kayırmacılıktan) uzak durulmasına, ekonomik ajanlara doğru sinyaller verilmesine, finansal istikrar ve fiyat istikrarının sağlanmasına ve yeni anlayışla uyumlu müdahalelerde bulunacak esneklikler içermesine olanak sağlar nitelikte olmaları öngörülmüştür. Bu bölümde tasarlanan makro politikaların ilk bölümde değinilen mikro politikalarla uyum içinde yürütülmesi, genel önceliklerin belirlenmesi açısından makro politikaların geçmişte olduğu gibi gereğinden fazla gündem oluşturmasını da engelleyecektir.

Çalışmanın üçüncü bölümü, sosyal koruma politikalarına ayrılmıştır. Bu bölümde, ilk bölümde değinilen ve üretim modelinde önemli bir dönüşüm öngören yeni ekonomi anlayışının bir gereği olarak, sosyal koruma alanında yeni mekanizmaların geliştirilerek yaygınlaştırılması ve ekonomideki dönüşümün toplumsal maliyetlerinin azaltılması konuları üzerinde durulacaktır. Bu çerçevede, kapsamlı bir sosyal koruma ve yoksullukla mücadele programı önerilmiştir. Ekonomide kayıt dışılığın azaltılması, fırsat eşitliğinin sağlanması, adil gelir dağılımı, istihdamın artırılması ve insanların bireysel ve toplumsal varlıklar olarak geliştirilmesi uygulanacak sosyal koruma ve yoksullukla mücadele programlarının beklenen temel sonuçları arasındadır.

Çalışmanın dördüncü bölümde, uygulanacak politikaların genel bir değerlendirmesi yapılarak bir özet sunulacaktır.

Çalışma içinde; enerji ve doğal kaynaklar, tarım, bölgesel kalkınma ve vergi konularına değinilmemiştir.

Çalışmada kullanılan tablo ve grafiklerdeki uluslararası karşılaştırmalar, ilgili kaynaktaki en güncel verileri içermektedir.

II. Potansiyel Üretimi Artırmak: İnsan ve Üretim Odaklı Yaklaşım

Bu bölüm, makro hedeflerin tutturulmasına odaklanmış istikrar programları nedeniyle yıllardır ihmal edilen ve Türkiye ekonomisinin en yapısal sorunlarının yer aldığı büyüme ve büyümenin kaynaklarını oluşturan istihdam, sermaye birikimi ve toplam faktör verimliliğine ilişkin sorunların tespitine ve bunların çözümüne yönelik önerilere ayrılmıştır. Daha sonraki bölümde ele alınacak makro çerçeve ise burada geliştirilen genel eksenin tamamlayıcısı niteliğinde olacaktır. Bu anlayış, bir yönüyle mikro odaklı bakış açısını temel alırken, bir yönüyle de üretim yönlü yaklaşımları ön plana çıkarmaktadır. Çünkü ülkemizin temel üretim dinamiklerinin hayata geçirilmesinde ayrıntılarda gizli olan sorunların giderilmesi temel önceliklerdendir.

Bu çerçevede, ilk olarak uygulanan büyüme modelinin temel özelliklerine ve bu büyüme modeli kaynaklı sorunlara değinilecektir. Türkiye ekonomisi uygulanan modellerle ulusal potansiyelini yeterince değerlendirememiş, düşük ve istikrarsız bir büyüme performansı göstermiştir. Büyüme, istihdam dostu olmadığı gibi, yüksek cari açık yaratmış ve dış borçları artırmıştır.

Yüksek ve sürdürülebilir büyümenin sağlanabilmesi için Türkiye ekonomisinin potansiyelini harekete geçiren istihdam, sermaye birikimi ve toplam faktör verimliliği gibi büyüme kaynakları yeni bir anlayışla ele alınacaktır.

Bu bakış açısıyla, istihdam kaynaklı sorunlara yönelik çözüm önerileri, bölümün ilk ele alınacak konusunu oluşturmaktadır. İstihdamın niceliğinin artırılması ve niteliğinin geliştirilmesi, insanı merkezine alan yeni ekonomi anlayışının genel felsefesine uygun olarak Türkiye için yeterince değerlendirilemeyen bir kaynak olan insan gücü potansiyelinin harekete geçirilmesini sağlayacaktır.

İkinci olarak, sermaye birikim sürecinin karşılaştığı tıkanıklıklar analiz edilecek, kısa vadeli yabancı sermayeye bağlı olan yatırımların sürdürülemez yapısına vurgu yapılacaktır. Yatırım ortamının iyileştirilmesi için yapılması gereken hususlar belirtilirken, reel sektör ve mali kesim arasındaki ilişkinin geliştirilmesine yönelik öneriler sunulacaktır. Ekonomik büyümenin sıcak paraya olan bağımlılığının azaltılması için yurtiçi tasarrufların artırılması ve mevcut tasarrufların daha etkin kullanılması konusunda yapılması gerekenler özetlenecektir.

Üçüncü olarak, ekonomik kalkınmada bugüne kadar yeterince değerlendirilemeyen toplam faktör verimliliği üzerinde durulacak, bunun önemli bileşenlerinden biri olan teknolojik ilerlemelerin oynayabileceği yeni rollere değinilecek, teknolojik ilerlemeyi ve yenilenmeyi içeren üretim yöntemlerinin geliştirilmesi ve bu çerçevede gerekli sektörel ve teknolojik dönüşümlere olanak verecek reformların yapılması gündeme getirilecektir.

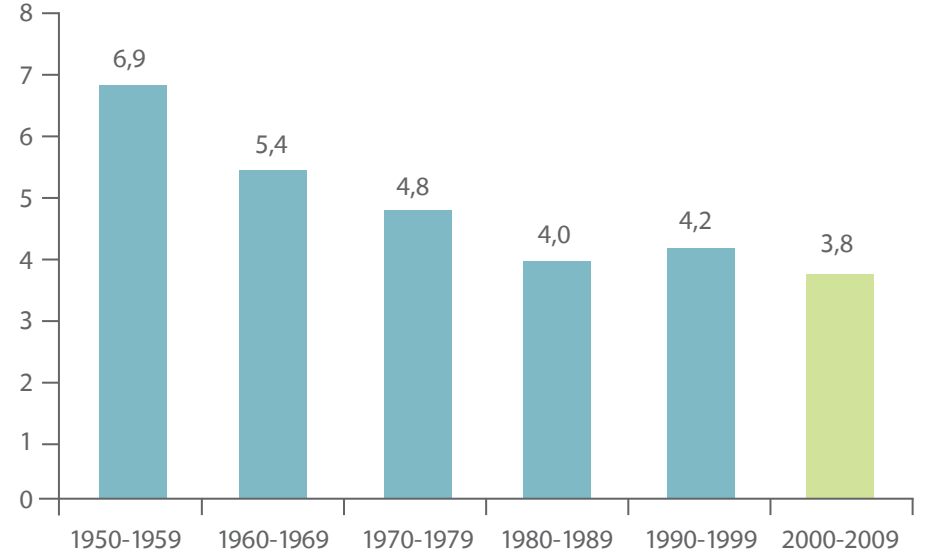
Son olarak, ulusal rekabet gücünün artırılması yeni ekonomi anlayışının önemli bir eksenini oluşturduğundan bu alana yönelik politikalar da bu bölümde ele alınacak, bu kapsamda sanayi ve dış ticaret politikasına yer verilecektir.

I. Türkiye’de Uygulanan Büyüme Modelinin Temel Sorunları

Türkiye’de uygulanan büyüme modelinin sorunlu alanları ve bu sorunlarla bağlantılı olarak ortaya çıkan diğer konularla ilgili olarak aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

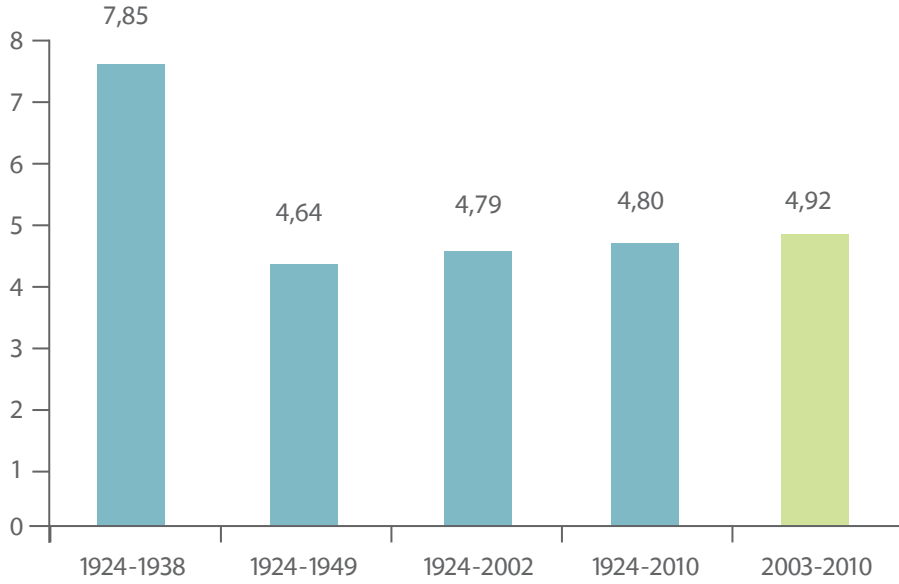
Türkiye’de uzunca bir süredir uygulanan büyüme modeli, ülke potansiyelini harekete geçirememiş, sürecin sonunda büyüme oranları istenen seviyeye ulaşamamıştır. On yıllık dönemler itibarıyla Türkiye’nin büyüme performansına bakıldığında, 1950’lerden itibaren büyüme oranının sürekli gerilediği görülmektedir (Grafik 2). Cumhuriyetin kurulduğu dönemdeki büyüme performansı hiçbir dönem yakalanamamıştır. Bütün cumhuriyet döneminin ortalama büyümesi yüzde 4,8 olarak gerçekleşmiştir (Grafik 3). Türkiye’nin mevcut potansiyeli göz önünde bulundurulduğunda bu büyüme performansının ülkenin temel sorunlarının özellikle de istihdam sorununun çözümü açısından yetersiz kaldığı açıktır.

Grafik 2: Türkiye’de Dönemler İtibarıyla GSYH Büyüme Oranları I (%)



Kaynak: TÜİK

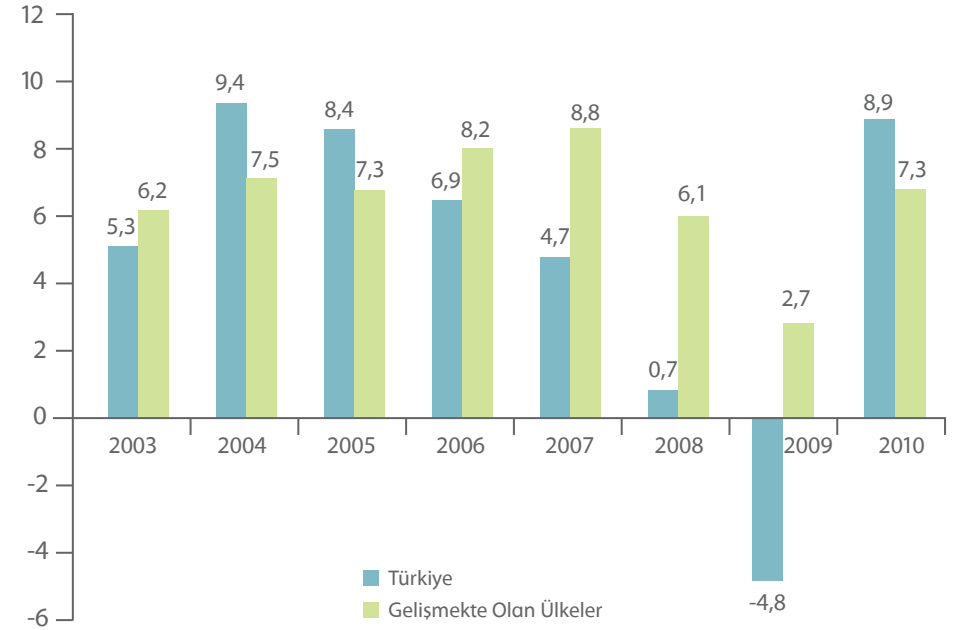
Grafik 3: Türkiye'de Dönemler İtibarıyla GSYH Büyüme Oranları II (%)



Kaynak: TÜİK

İkinci olarak, Türkiye bu büyüme performansı ile dünyadan da hızla ayrılmıştır. 2001 yılındaki krizden sonra gerçekleşen hızlı toparlanmayla Türkiye ekonomisi, 2005 yılı sonuna kadar gelişmekte olan ekonomilerin ortalama büyümesinden daha yüksek bir büyüme gerçekleştirmişken, 2006 yılından itibaren bu ülkelerden ayrılmaya başlamış, ayrışmanın şiddeti zaman içinde daha da belirgin hale gelmiştir (Grafik 4). Ayrışmanın 2006 yılından itibaren gerçekleşmesi, Türkiye ekonomisinde son küresel krizden çok daha önce başlayan tıkanmaya işaret etmektedir. 2010 yılında gerçekleşen yüksek büyümede 2009 yılındaki sert düşüşten kaynaklı baz etkisinin katkısı göz önünde bulundurulmalıdır.

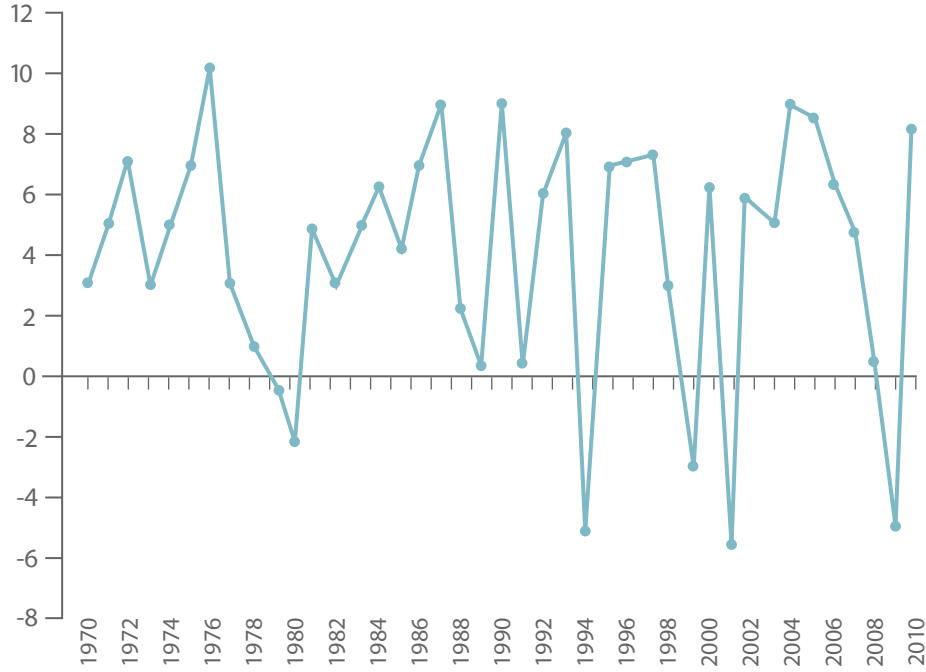
Grafik 4: Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye Karşılaştırması (%)



Kaynak: IMF, World Economic Outlook

Üçüncü olarak, bu düşük ortalama büyüme oranı aynı zamanda istikrarsız bir büyüme sürecinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Türkiye ekonomisinin dış açılma serüveniyle büyümenin daha istikrarsız hale gelmesi arasında yakın bir ilişki söz konusudur. 1990'lı yıllarla birlikte ekonomide yaşanan kriz dönemleri daha da sıklaşmış, ekonomik daralma yıllarının sayısı çoğalmış ve bu daralmalar daha şiddetli olmuştur (Grafik 5).

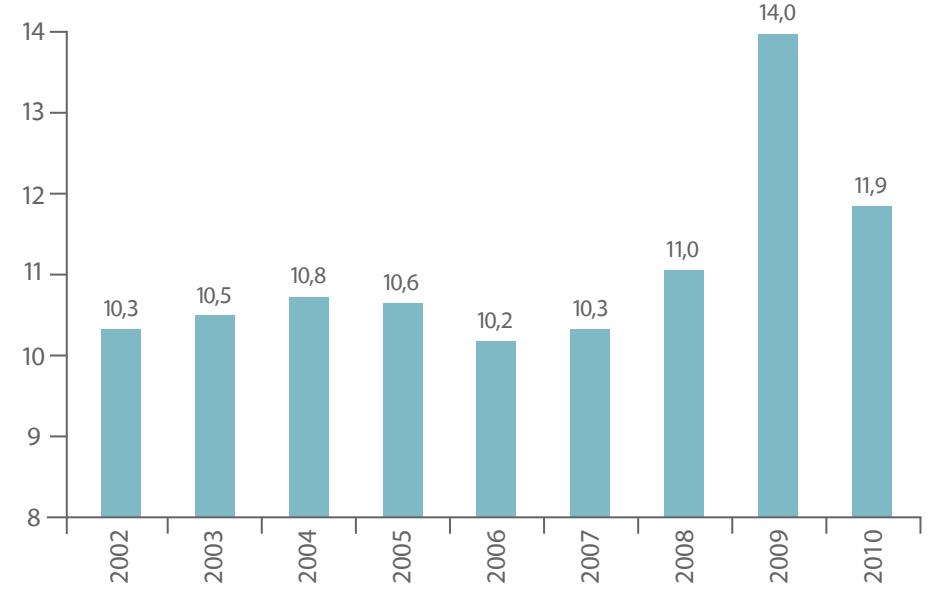
Grafik 5: GSYH Büyüme Oranları (%)



Kaynak: TÜİK

Dördüncü olarak, söz konusu düşük ve istikrarsız büyüme istihdam artışına da sınırlı katkıda bulunmuştur. Türkiye ekonomisi yüksek büyüme dönemlerinde bile istenen ölçüde istihdam yaratamamış, bu durum işgücü piyasasının yapısal sorunlarıyla birleşince işsizlik oranları düşürülemedi, söz konusu oran her kriz döneminin ardından daha da yükselmiştir (Grafik 6).

Grafik 6: Genel İşsizlik Oranları (%)



Kaynak: TÜİK

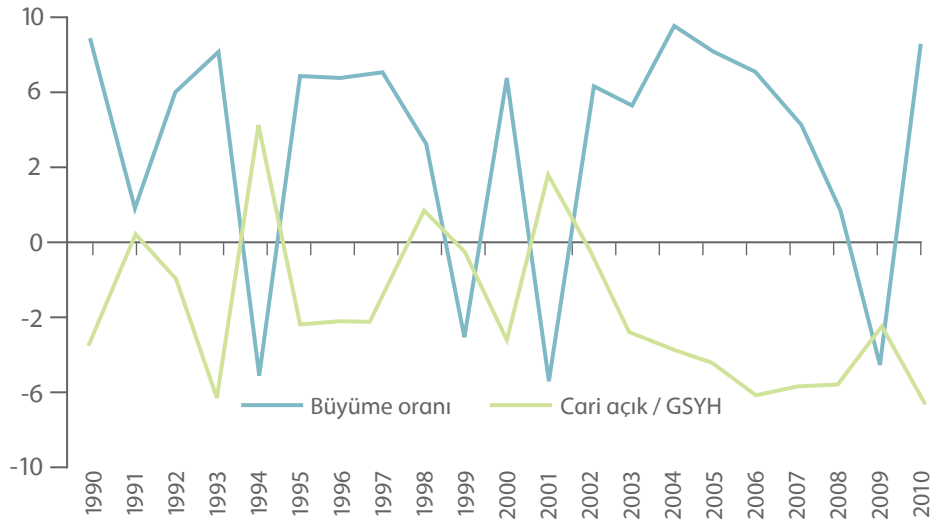
Türkiye'nin mevcut büyüme modeli cari işlemler açığı yaratan bir karaktere sahiptir. Çünkü açığın en önemli belirleyicilerden olan ithalatın yaklaşık dörtte üçü ara malından oluşmaktadır. Türkiye ekonomisi büyümek için ithalat yapmak durumunda kalmış, uygulanan politikalar ekonominin ara girdi üretme kapasitesini geliştirmekten uzak olduğundan ara malı ihtiyacı giderek daha fazla nispete ithalat yoluyla karşılanmıştır.

Ara malı ithalatı ile kıyaslandığında ihracat performansının sınırlı kaldığı gözlenmiş, yurtiçi üretim giderek daha fazla oranda ithalata bağımlı hale gelmiştir. Bu eğilim, ithal girdi kullanım oranı yüksek olan ve istihdamdan tasarruf eden sektörlerin sanayi içindeki ağırlığının artmasıyla sonuçlanmıştır. Yüksek ithal enerji fiyatlarının tarihsel olarak cari işlemler açığının temel belirleyicilerinden biri olduğu doğru olmakla birlikte, yurtiçi üretimde giderek daha fazla oranda enerji dışı ithal girdi kullanılması bu açığı ekonomik performans açısından giderek daha fazla oranda risk unsuru haline getirmiştir. Ekonominin bazı alanlarında sağlanan olumlu

gelişmelere karşın cari işlemler açığı ile ilgili risk algılamaları, Türkiye'nin uluslararası kredi notunun düşük düzeylerde kalmasına neden olmuştur. Ayrıca, yüksek oranlı ihracat artışına rağmen, birim ihracattan sağlanan yurtiçi katma değer giderek düşmüş ve net ihracatın büyümeye olan negatif katkısı belirginleşmiştir. Bu durum yüksek sürdürülebilir büyüme oranlarına ulaşmada sorun teşkil etmektedir.

Özetle, ekonomik büyüme cari açık yaratmaktadır. Tarihsel olarak bakıldığında, büyüme oranları ile cari açık arasında ortaya çıkan negatif ilişki giderek daha belirgin hale gelmiştir. Türkiye'nin büyümek için vermesi gereken cari açık miktarı artmıştır. (Grafik 7).

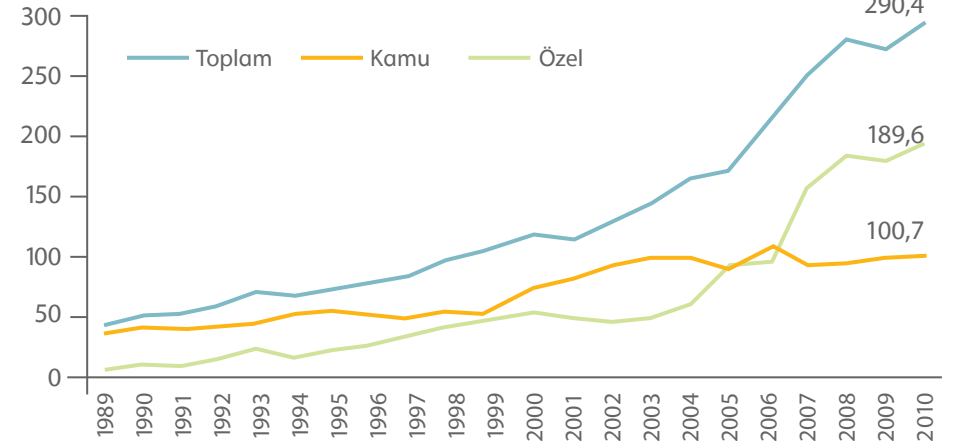
Grafik 7: Türkiye Ekonomisinin Büyüme-Cari Açık İlişkisi



Kaynak: TÜİK, TCMB

Mevcut ekonomik yapının ithalata bağımlı bu yapısı dış kaynak gereksinimini artırmakta ve yüksek büyüme dönemlerinde dış borç stoku hızla yükselmektedir. Türkiye'de cari açığın finansmanı daha çok borç yaratıcı kaynaklarla sağlanabilmekte olup bu durumun en önemli göstergesi dış borç stokundaki hızlı büyümedir. Dış borç stoku açısından dikkat çeken diğer bir gelişme, faiz dışı fazla politikası çerçevesinde cari açığın finansmanının özel sektör ağırlıklı yapılmasıdır. Kamu kesimi dış borç stokları durağan bir seyir izlerken, özel sektör ciddi bir biçimde dış borçlanmaya yönelmiştir (Grafik 8).

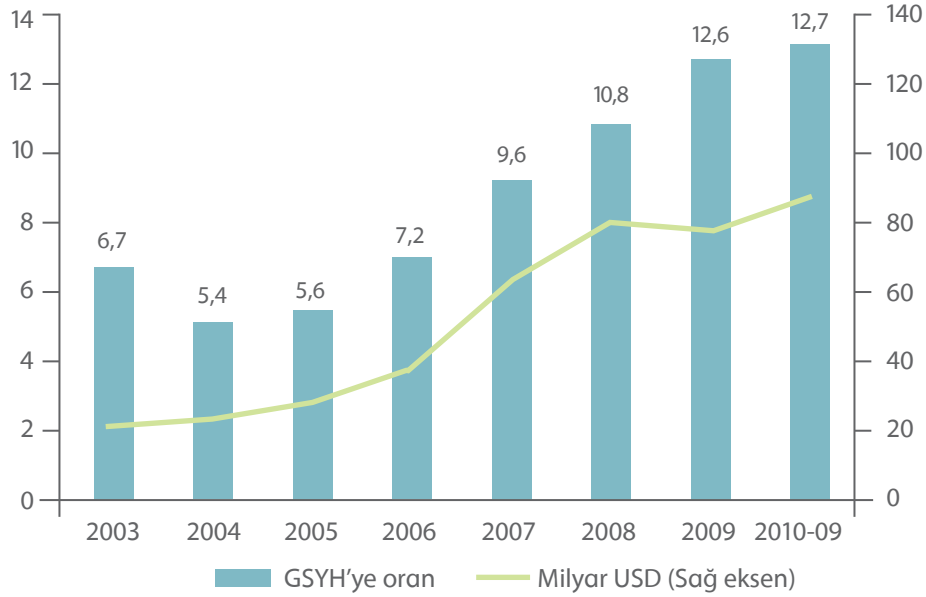
Grafik 8: Türkiye'nin Dış Borcunun Gelişimi (Milyar \$)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

Özel sektörün dış borçlarında meydana gelen bu artış, döviz pozisyon açıklarının artmasını beraberinde getirmiştir. Reel sektörün net döviz pozisyon açığı 2003 yılında 20,5 milyar dolar iken, 2010 yılının üçüncü çeyreğinde 89,3 milyar dolara ulaşmış ve milli gelirin yüzde 12,7'sine yükselmiştir (Grafik 9). Net açık pozisyonundaki bu hızlı yükseliş reel sektörün kur hareketlerine karşı olan kırılganlıklarını önemli ölçüde artırmaktadır. Bu durum 2001 yılında yaşanan finansal krizin reel sektör üzerindeki dolaylı etkisini, bu kez doğrudan yaratabilecek nitelikte olması nedeniyle önem arz etmektedir.

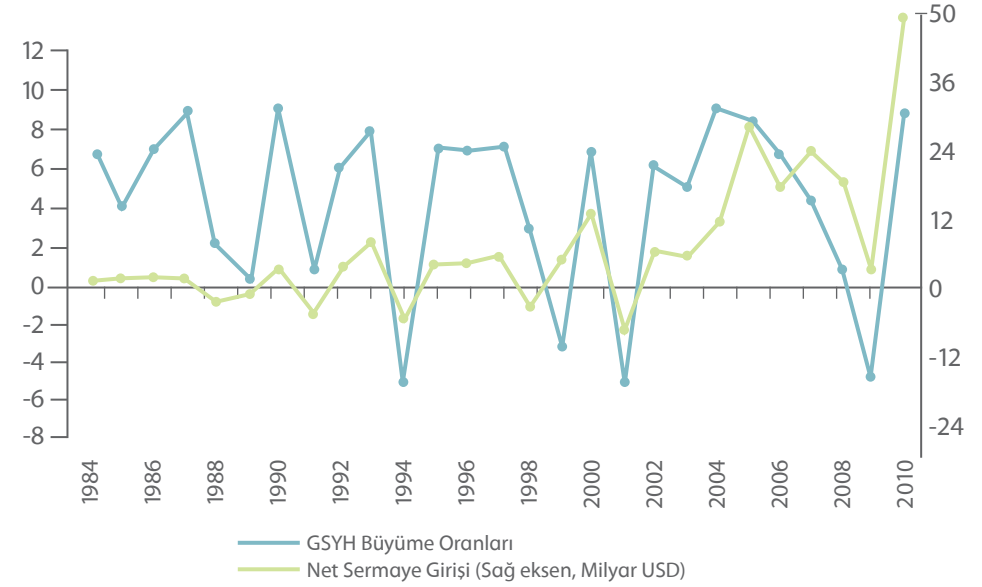
Grafik 9: Reel Sektör Döviz Pozisyon Açığı



Kaynak: TCMB

Özel sektör borçlanmasının önemli bir kısmı kısa vadelidir.³ Sonuç olarak, dış borç stokunun özel sektör üzerinden hızla büyümesi ve kısa vadeye yönelmesi, cari açığın finansmanı açısından kaygı yaratırken, mevcut büyüme modeli ile ilgili çok önemli bir probleme işaret etmektedir. Türkiye'nin büyüme dinamikleri kısa vadeli kaynak girişlerine giderek daha fazla bağımlı hale gelmiştir. Süreç şöyle işlemektedir; büyük miktarda kaynak girişi ulusal paranın yabancı paralar karşısında değer kazanmasına neden olmakta, bu durum ithalatı ucuzlatmakta, ucuzlayan ithal ara girdinin kullanım miktarı hızla artmaktadır. Bu artış, kısa vadede üretime yansımakla birlikte cari işlemler açığını artırmak suretiyle orta ve uzun vadede büyüme üzerinde risk teşkil etmekte ve bu durum potansiyel büyüme oranının düşmesi ile sonuçlanmaktadır. Başka bir anlatımla, ekonomi, büyümek için ithal girdiye ihtiyaç duymakta, ithal girdi ithalatı artmakta, ithalat cari açığa neden olmakta, cari açık da daha çok borç yaratıcı kısa vadeli kaynaklarla finanse edildiğinden, büyüme kısa vadeli kaynak girişlerine bağımlı hale gelmekte ve sürdürülebilir bir nitelik kazanamamaktadır (Grafik10).

Grafik 10: Türkiye'de Büyüme ve Sermaye Hareketleri İlişkisi



Kaynak: TCMB, TÜİK

Cari açık ve borç yaratan bir büyüme modelinin sürdürülebilirliği ve istikrarı, dış kaynak girişinin istikrarına bağlanmış olmaktadır. Bu durum, ekonominin kırılganlığını artırmakta, böyle bir ekonomi zemini üzerine oturan siyaset de kaynak akışını zedelememek üzere politika geliştirmektedir.

Öte yandan, Türkiye'nin sahip olduğu gelişmişlik düzeyi ve uygulanan ekonomi politikaları büyümenin daha ziyade sermaye birikimine dayalı olarak gerçekleşmesine neden olmuştur. Türkiye'nin sahip olduğu fiziki sermaye stokunun düşük olması, sermayenin marjinal katkısının yüksek olmasını sağlamış, bu durum sermaye birikiminin büyümeye olan katkısının yüksek düzeylerde gerçekleşmesine neden olmuştur. Sermayenin büyüme sürecindeki önemi artarken, diğer üretim faktörlerinin (istihdam ve teknoloji) katkısı ihmal edilmiştir. Yabancı sermaye girişlerinin durduğu veya yavaşladığı dönemlerde sık sık krizlere maruz kalan Türkiye, büyüme potansiyelini gereği gibi değerlendirememiştir. Düşük potansiyel büyüme, her yıl önemli sayıda

kişinin işgücü piyasasına eklendiği gerçeği altında, istihdam olanaklarının sınırlı kalmasına ve dolayısıyla istihdam oranının düşük ve işsizlik oranının yüksek düzeylerde gerçekleşmesine neden olmuştur.

Mevcut yaklaşımın öngördüğü sermaye birikimi, daha ziyade uluslararası iş bölümünün belirlediği alanlara kaynak yönelimini (yatırımları) desteklerken ticarete konu yüksek getirili yatırımları öncelikli olarak ele almaktan uzak kalmıştır. Dolayısıyla, söz konusu iş bölümü dışındaki alanlar Türkiye’de yeterince zemin bulamamıştır. Bu çerçevede, dünya ile ekonomik bağlarını karşılıklı yarar bazında geliştiren, ülkenin sosyal ve beşeri sermayesi ile insan ve doğal kaynaklarını harekete geçiren yeni bir ekonomi anlayışının benimsenmesi gerekmektedir. İstihdam ve verimliliğin birlikte artması anlamına gelen beşeri sermayenin geliştirilmesi temel bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır.

2. İstihdam

Türkiye’nin potansiyelini keşfederek harekete geçirme konusunda ilk ele alınması gereken üretim faktörü istihdamdır. İstihdamın üretime katkısını artırmaya yönelik girişimler, istihdamın nitelik ve niceliğini artırarak insanın bir değer olarak öne çıkmasını sağlayacaktır. Bu bölümde, önce Türkiye’deki işgücü piyasasının temel sorunlu alanlarına değinilecek, ardından bu sorunlu alanların çözüm eksenleri geliştirilmeye çalışılacaktır.

2.1. TÜRKİYE’DE İŞGÜCÜ PİYASASINDAKİ GELİŞMELER VE İŞGÜCÜ PİYASASININ VE İSTİHDAMIN TEMEL SORUNLARI

İstihdam ve GSYH ilişkisi, ülkelerin ekonomik ve sosyal yapısına bağlı olarak gelişmektedir. İstihdamın niceliği ve niteliği, ülkenin işgücü piyasası, üretim teknolojisi, küresel düzeydeki iş bölümü, üretici firmaların finansman yapısı ve genel olarak ülkelerin kurumsal yapılarının değişen ekonomik koşullara verdiği tepkilere bağlı olarak farklılıklar göstermektedir. Bu ayrışma, potansiyel büyüme oranları aynı olan ülkelerde farklı doğal işsizlik oranlarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır.⁴

Gelişmekte olan ekonomilerde istihdam sorunu daha karmaşık bir yapıya sahip olduğundan çözümü de daha zordur. Bu ülkelerde yakınsama sürecinin bir gereği olan yüksek sürdürülebilir büyümenin önündeki yapısal engeller (hızlı demografik değişimler, sektörel düzeydeki dönüşümler, kurumsal ve hukuki altyapı ile işgücü piyasasına özgü sorunlar) istihdam yaratma sürecini olumsuz etkilemektedir. Son yıllarda sermaye yoğun üretim süreçlerinin yaygınlaşması, işgücü piyasasındaki mevcut yapısal sorunların giderek derinleşmesine ve bunlara yenilerinin eklenmesine neden olmuş ve bu süreç **“istihdamsız büyüme”** olarak literatürde yerini almıştır.

3. Türkiye’nin dış borç stoku içinde kısa vadeli olanların payının, kullanılan muhasebe ve kayıt sistemi dolayısıyla istatistiklere yansdığından çok daha büyük olduğu da bilinen bir gerçektir. Hazine Müsteşarlığı, dış borç istatistiklerini vadeye kalan gün sayısına göre değil, orijinal vadeye göre tutmaktadır. Bu durumda ödemesine bir yıldan az bir süre kalmış yani fiili olarak kısa vadeye düşmüş bir borç sözleşmesi, orijinal vadede bir yıldan büyük olduğu sürece hala orta-uzun vadeli borç stoklarına kaydedilmekte, kısa vadede görünmemektedir. Öte yandan, Türkiye’de orta-uzun vadede görünen borç stoklarının da önemli bir kısmının KKDF muafiyetinden yararlanmak için 366 gün vadeli olarak temin edildiği de ayrıca belirtilmelidir.

4. Avrupa ülkelerinde işgücü piyasalarının ABD işgücü piyasasına göre daha az esnek olduğu ve bu ülkelerde işsizlik ve diğer sosyal yardımların daha yüksek düzeyde olduğu bilinmektedir. Bu farklılıkların da etkisiyle, Avrupa ülkelerindeki doğal işsizlik oranları ABD’deki doğal işsizlik oranından yüksektir. Ayrıca, Avrupa ülkeleri doğal işsizlik oranları açısından homojen bir yapıya da arz etmemektedir. Örneğin, sosyal yardım sisteminin yaygın olduğu ve sendikaların oldukça güçlü olduğu İsveç, Danimarka, Hollanda ve İngiltere gibi ülkelerde işsizlik oranları ABD’deki işsizlik oranının altındadır. Bu gözlem, sanayileşmiş ülkelerde işgücü piyasasının yapısının yanı sıra ülkelere özgü kurumsal farklılaşmanın da istihdam yaratma süreci ve dolayısıyla işsizlik oranı üzerinde etkili olduğunu göstermektedir.

Türkiye’de 2001 krizi sonrasında gözlenen yüksek büyümeye karşın, yeni istihdam olanaklarının sınırlı kalması ve işsizlik oranlarının yüksek olması sürdürülebilir büyüme açısından risk teşkil etmektedir. 2002-2007 döneminde gözlenen yüksek büyümenin işgücü piyasasına yansımaları oldukça sınırlı olmuştur. Bu dönemde ekonominin yıllık ortalama büyümesi yüzde 6,8 oranında gerçekleşmesine karşın, istihdamdaki yıllık ortalama artış sadece yüzde 1 düzeyinde kalmıştır. Bu sonuç, önceki dönemlerle karşılaştırıldığında istihdamın büyüme esnekliğinde belirgin bir düşüşü ifade etmektedir.

Bu gelişmenin ortaya çıkmasında yüksek getirili (üretken) yatırımları ve sanayileşmeyi geri plana iten politikalara ilave olarak, kaynakların işgücünü az kullanan sektörlerle yönlendirilmesi, işgücü piyasasındaki yapısal sorunlar, tarımsal işgücünün tarım dışına çıkış eğilimi ve demografik faktörler de etkili olmuştur. Ekonominin istihdam yaratma kapasitesindeki düşüş, istihdam oranının (çalışanların çalışabilir yaştaki nüfusa oranı) geçmiş dönemle ve diğer ülkelerle karşılaştırıldığında oldukça düşük düzeylerde (2010 yılında yüzde 43) gerçekleşmesine neden olmuştur (Tablo 2, Grafik 11). Türkiye’nin başta gelen önceliği çalışan ve üreten bir toplum olmak ve dolayısıyla istihdam oranını OECD ülkeleri ortalama seviyesine çıkarmak olmalıdır. İstihdam oranının düşük olması, bağımlı nüfus oranının yüksek olmasına ve dolayısıyla yurtiçi tasarrufların (bağımlı nüfus oranının yüksek olmasına ve dolayısıyla yurtiçi tasarrufların) sınırlı kalmasına yol açmaktadır. Tasarruf-yatırım açığının dış sermaye ile karşılanması ekonomik kırılma riskini beslemekte ve potansiyel üretim düzeyinin artmasına olanak tanımamaktadır.

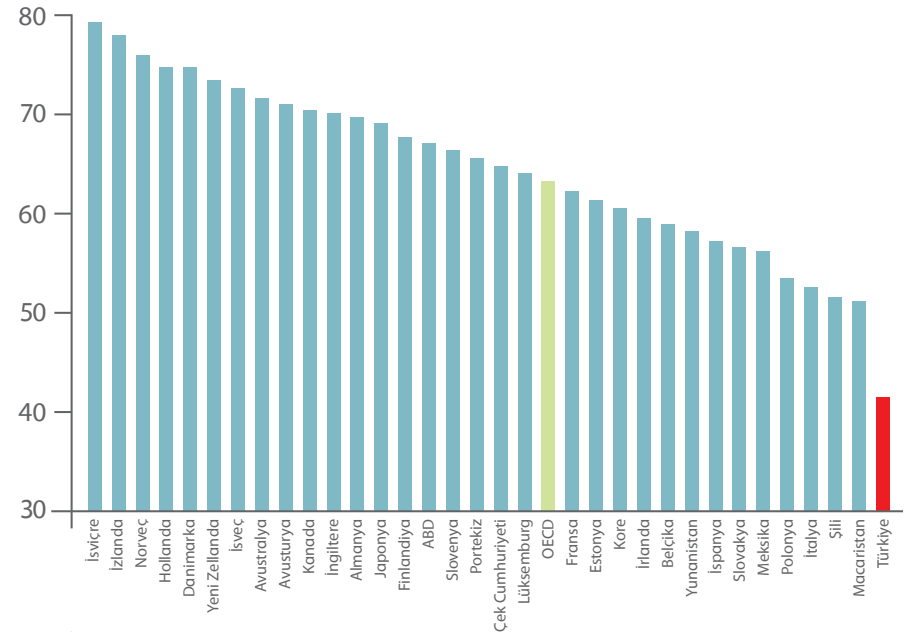
Türkiye’deki demografik yapının özelliği de dikkate alındığında, işgücü arzındaki artışın orta vadede sürmesi (çalışabilir nüfus artış oranının düşmesine karşın yirmi beş yıl gibi uzun bir süre boyunca artmaya devam edecek olması) kuvvetle muhtemeldir. Tarımın istihdam içindeki payının zaman içinde küçülmesi (tarım-dışı sektörlerle işgücü akımı), kamu sektörünün istihdam yaratma olanaklarının sınırlı kalması ve kadınların işgücüne katılımının artması gibi hususların gelecekte de devam etmesinin beklendiği bir ortamda, işsizliğin çözümüne ve yüksek büyüme oranlarının yakalanmasına yönelik politikalara olan ihtiyaç daha da artmıştır.

Tablo 2: Seçilmiş İşgücü Piyasası Göstergeleri (%)

	İşgücüne Katılım Oranı	Kadın Katılım Oranı	İşsizlik Oranı	Tarım Dışı İşsizlik Oranı	Kayıt Dışı Oranı	İstihdam Oranı
2004	46,3	23,3	10,8	14,2	50,1	41,3
2005	46,4	23,3	10,6	13,5	48,2	41,5
2006	46,3	23,6	10,2	12,7	47,0	41,5
2007	46,2	23,6	10,3	12,6	45,4	41,5
2008	46,9	24,5	11,0	13,6	43,5	41,7
2009	47,9	26,0	14,0	17,4	43,8	41,2
2010	48,8	27,6	11,9	14,8	43,3	43,0

Kaynak: TÜİK

Grafik 11: OECD Ülkelerinde İstihdam Oranları (% , 2009)



Kaynak: OECD

Türkiye’de işgücü arzı açısından en önemli problemlerden biri de istihdamın sektörel dağılımıdır. 2010 yılı itibarıyla ortalama olarak istihdamın yüzde 25,2’si tarım sektöründe bulunmaktadır (Tablo 3). Bu oran, AB ve OECD ortalamalarının çok üzerindedir. OECD ülkelerinde tarım istihdamının toplam istihdam içindeki payı ortalama olarak yüzde 5’in altına düşmüş olup AB içinde bu oranın en yüksek seyrettiği Polonya’da bile yüzde 15 düzeyine inmiştir. Ülkemizde sanayi istihdamının payı OECD ortalamasına yakinken, hizmetlerde bu oran ortalamanın bir hayli altındadır. 2000 yılına kadar yüksek teşvik ve sübvansiyonlarla tarım sektöründe kalan işgücünün, uygulanmakta olan tarım politikalarına bağlı olarak tarım dışı sektörlerle geçişi hızlanmış olup, bu sürecin devam etmesi beklenmektedir. Mevcut politikalar söz konusu büyük ölçekli işgücü hareketlerini yönetmekten ve istihdam seviyesini artırmaktan uzaktır.

Tablo 3: Sektörel Katma Değer ve İstihdam Dağılımı

	Tarım	Sanayi	Hizmetler	Tarım	Sanayi	Hizmetler*
	Katma değer (Pay, %)			İstihdam ¹ (Pay, %)		
1998	13,6	29,2	57,2	41,5	17,1	41,4
1999	11,5	27,3	61,1	40,2	17,2	42,7
2000	11,3	25,8	62,9	36,0	17,7	46,3
2001	9,9	25,2	64,8	37,6	17,5	44,9
2002	11,7	23,9	64,4	34,9	18,5	46,6
2003	11,4	24,0	64,6	33,9	18,2	47,9
2004	10,9	23,4	65,6	29,1	20,0	50,9
2005	10,8	23,4	65,8	25,7	20,8	53,5
2006	9,5	23,2	67,3	24,0	20,9	55,1
2007	8,7	22,7	68,6	24,0	21,0	55,0
2008	9,0	23,8	67,2	22,0	20,8	57,2
2009	9,8	23,2	67,1	24,6	19,2	56,2
2010	9,1	24,2	66,7	25,2	19,9	55,0

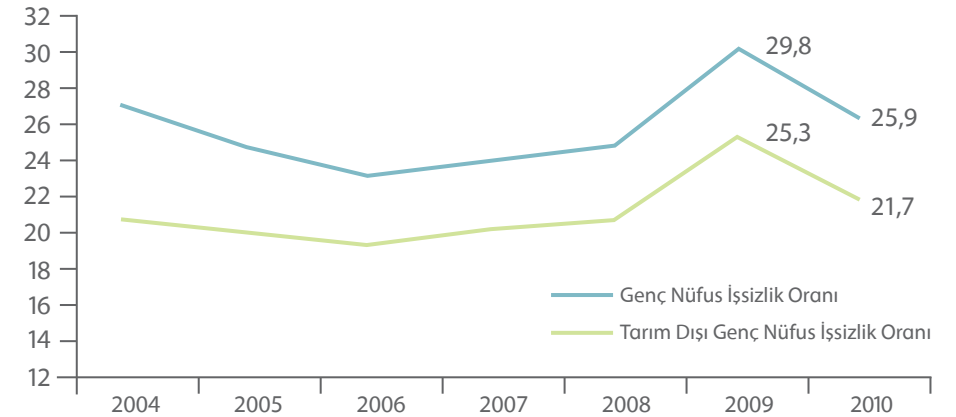
Kaynak: TÜİK

1)İstihdam payları 2004 yılından itibaren adrese dayalı nüfus sayımları temel alınarak hesaplanmıştır.

* İnşaat sektörü hizmet sektörü içine dahil edilmiştir.

Ekonominin istihdam yaratma kapasitesinde gözlenen düşük oranlı artış, hızla artan işgücüne istihdam olanağı sağlamakta yetersiz kalmıştır. Yüksek büyüme oranlarına karşın işsizlik oranı 2001 krizi öncesine göre, yaklaşık 3 puan artarak yüzde 10 seviyesine yükselmiş ve bu durum 2008 yılına kadar devam etmiştir. Küresel kriz ve iç dinamiklerin de etkisiyle işsizlik oranı, 2009 yılında dört puan daha artarak yüzde 14 olmuştur. Mevcut politikalar işsizliğin önümüzdeki dönemlerde bir miktar düşmekle birlikte önemli sorun olmaya devam edeceğini göstermektedir. Tarım dışı kesimlerde yüksek seyreden genç işsizlik oranı, söz konusu sorunu daha da derinleştirmektedir. Nispeten daha iyi eğitime sahip kentli genç nüfusun önemli oranda üretim faaliyetlerinin dışında kalması (2010 yılı itibarıyla tarım dışı sektörlerdeki genç işsizlik oranı yüzde 25,9 düzeyindedir.) mevcut ekonomi modelinin en önemli çıkmazlarından biri olarak görünmekte ve toplumsal kalkınmayı tehdit etmektedir. Çalışan nüfusun ortalama eğitim süresinin, işsiz ya da iş bulma umudunu yitirmiş nüfusa göre daha düşük olması kaynak dağılımındaki çarpıklığın en açık göstergesidir. Beşeri sermayenin potansiyel büyümeye katkısının artması için eğitim faaliyetlerine daha duyarlı ve yeni üretim süreçlerine uyum sağlamaları nispeten daha kolay olan genç işsiz nüfusun üretim süreçlerine aktif olarak katılımlarının sağlanması zorunludur (Grafik 12).

Grafik 12: Genç Nüfus İşsizlik Oranı (%)



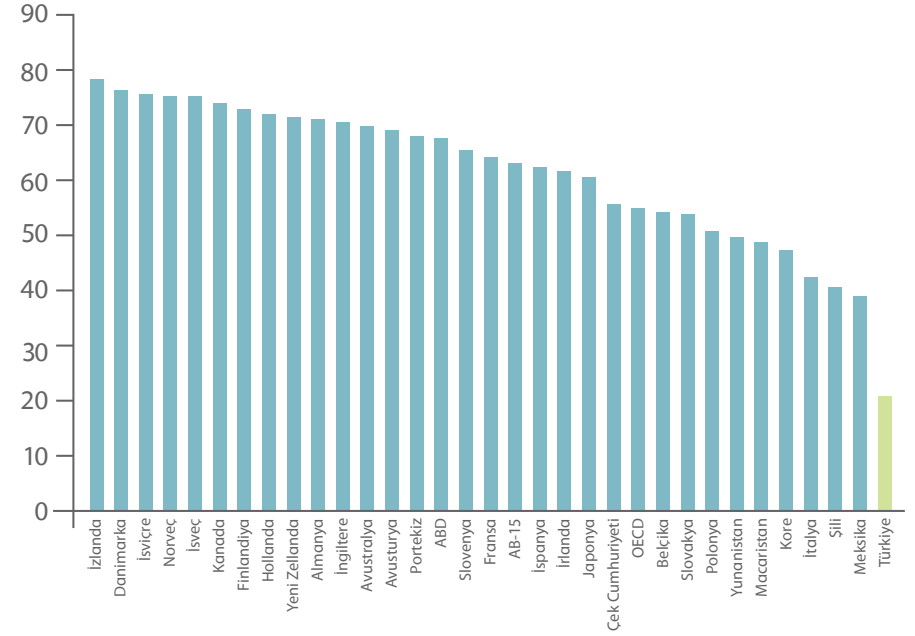
Kaynak: TÜİK

Türkiye’de tarımsal işgücünün payının Avrupa ülkelerine göre yüksek olması ve bu sektörde çalışabilir yaştaki aile bireylerinin tamamının istihdam kapsamında sınıflandırılması TÜİK tarafından yayımlanan işsizlik oranının düşük hesaplanmasına yol açmaktadır. Çünkü, tarım istihdamı ağırlıklı olarak kendi hesabına çalışanlar ile ücretsiz çalışan aile fertlerinden oluşmakta olup, ücretli ve yevmiye ile çalışanların sektördeki payı yüzde 10’un altındadır. Tarım sektöründeki istihdam yapısının işsizlik oranlarına olan etkisini ortadan kaldırmak için tarım dışı istihdam ve tarım dışı işsizlik oranlarına bakmak gerekmektedir. Buna göre, 2007 yılında yüzde 12,6 düzeyinde olan tarım dışı işsizlik oranı 2009 yılında yüzde 17,4’e yükselmiş, 2010 yılı itibarıyla ise yüzde 14,8 seviyesine düşmüştür.

Gelişmiş ülkelerde işsizlik genel olarak işgücü piyasalarındaki katılıklardan ve yapısal sorunlardan kaynaklanmakta iken, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde bu yapısal sorunlara ek olarak demografik unsurlar da bu olguyu önemli ölçüde etkilemektedir. Türkiye’de yüzde 1,3 civarında olan nüfus artış hızının gerilemekle birlikte işgücü piyasası üzerinde baskı oluşturmaya devam etmesi beklenmektedir. Çalışabilir nüfus olarak kabul edilen 15-64 yaş arası nüfustaki artış oranı ise genel nüfus artış hızının oldukça üzerinde olup işsizlik oranının yüksek düzeyde gerçekleşmesinde önemli rol oynamaktadır.

İşgücü arzını etkileyen bir diğer önemli husus ise iş gücüne katılım oranıdır. Türkiye genelinde işgücüne katılım oranı 2010 yılında yüzde 48,8 olarak gerçekleşirken, kadınlarda bu oran yüzde 27,6 olmuştur. Kadınlarda işgücüne katılım oranı dünya ortalamasının oldukça altındadır (Grafik 13). Ayrıca, söz konusu oran kentlerde kırsal kesime göre düşüktür. Diğer taraftan, kadınlarda işgücüne katılım oranı eğitim düzeyiyle oldukça ilişkilidir. Ortalama eğitim düzeyinin artmasıyla kadınların işgücüne katılım oranının da artması beklenmektedir. Kadınların mevcut işgücüne katılım oranının çok düşük olması genel işsizlik oranının daha düşük hesaplanmasına neden olmaktadır. Özellikle kadınların işgücüne katılımının zaman içinde artmasına paralel olarak işsizlik sorununun daha da derinleşmesi muhtemeldir. Belirtilen demografik yapı, istihdam yaratıcı ekonomik politikaların bir an önce etkin olarak hayata geçirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Grafik 13: Kadınların İşgücüne Katılım Oranları (2009)



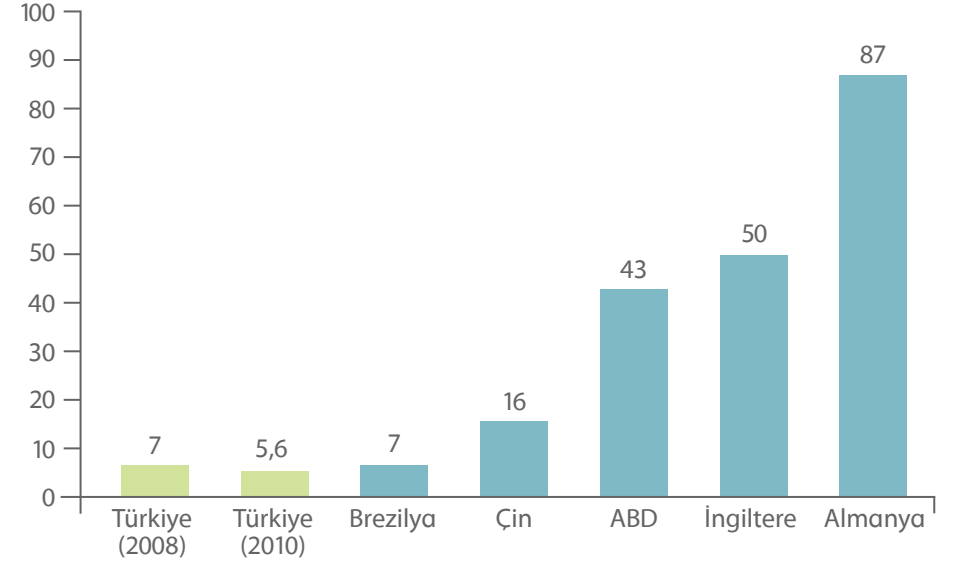
Kaynak: OECD

Sonuç olarak, Türkiye’de istihdam piyasasının yukarıda anlatılan temel özellikleri göz önünde bulundurulduğunda istihdam artışını sınırlandıran unsurlar arasında aşağıdaki faktörlerden söz edilebilir;

- İşgücü piyasası, üretim yapısındaki değişime (uluslararası iş bölümünün gerektirdiği sektörlerin ön plana çıkmasına) bağlı olarak nitelikli işgücü talebine cevap verememektedir. Bu durum, daha ziyade bazı sanayi sektörleri ile hizmet sektörlerinde söz konusudur. Uzun ve orta vadeli işgücü planlamasının eksikliği, üretim sektörlerine gerekli niteliklerde ara işgücü arzını olumsuz etkileyen faktörlerin başında gelmektedir.
- İşgücü piyasasında üretim yapısındaki gelişmeleri de dikkate alan, mevcut arz ve talebi eşleştirmeye olanak tanıyan, aktif işgücü politikaları yeterince geliştirilememiştir. Mevcut eğitim sistemi de bu konudaki eksiklikleri gidermekten uzaktır.

- Kamu yatırımlarının milli gelire oranında ortaya çıkan düşüş ile özelleştirme uygulamaları, kamu kesiminin istihdam artışına katkısını düşürmüştür.
- Başta tarım ve tekstil-giyim olmak üzere işgücünü yoğun olarak kullanan sektörlerin katma değerlerinin milli gelir içindeki payının düşmesi ile beraber bu sektörlerdeki istihdamın toplam istihdam içindeki payı da düşmektedir.
- Tarım kesiminden hizmetler ve sanayi kesimlerine geçen işgücünün bu sektörlerde işgücüne katılımları sorunludur.
- Başta motorlu taşıtlar, makine teçhizat, elektrikli makine ve cihazlar ile ana metal sanayi olmak üzere sermaye yoğun sektörlerde, yurtdışı üretimde kullanılan ithal ara-girdi ve makine-teçhizatın payı artarken, yerli girdi kullanımı ve dolayısıyla bu sektördeki istihdam artışı sınırlı kalmaktadır.
- Yüksek kayıt dışı istihdam, iş güvencesi ve sosyal sigorta sistemleri üzerinde baskı oluşturmakta ve yüksek nitelikli işgücü istihdamını olumsuz yönde etkilemektedir. Türkiye’de kayıt dışı istihdamın yaygınlığı (2010 yılı itibarıyla yüzde 43,3) ve işsizlik sigortası kapsamının darlığı iş güvencesi açısından olumsuz bir durumdur (Grafik 14).

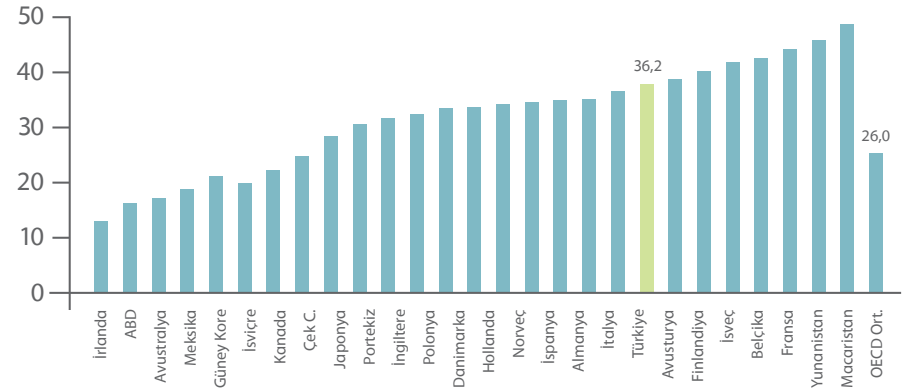
Grafik 14: İşsizlik Sigortasından Faydalanan İşsizlerin Payı (% , 2008)



Kaynak: Dünya Bankası, İŞKUR

- İşgücü üzerindeki kamusal yüklerin fazla olması özellikle işgücünü yoğun olarak kullanan sektörlerin rekabet gücünü olumsuz etkilemekte ve söz konusu sektörlerin üretim ve istihdam düzeyini sınırlamaktadır (Grafik 15).

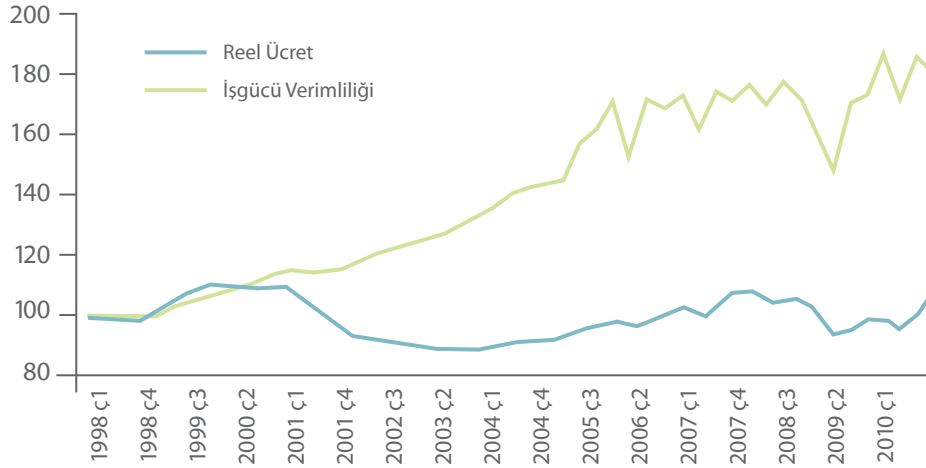
Grafik 15: Bazı OECD Ülkeleri-İşgücü Üzerindeki Ort. Vergi Yüğü (% , 2009)



Kaynak: OECD

- Son yıllarda taşeronlaşmanın yaygınlaşmasına ve uluslararası rekabetin artmasına bağlı olarak reel birim ücretlerde önemli oranda düşüş (işgücü verimliliğinde önemli oranda artış) olmasına karşın, firmalar istihdamdan tasarruf etme yoluna gitmiş ve bu durum istihdam artışını sınırlandırmıştır (Grafik 16).

Grafik 16: Sanayide Verimlilik ve Reel Ücretler (2005=100)



Kaynak: DPT

2.2. TÜRKİYE'DE İSTİHDAM SORUNUNA YÖNELİK ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

İşgücü piyasasındaki mevcut yapısal sorunların giderilmesi ve istihdamın artırılması, işgücü piyasası ile ilgili reformların vakit kaybedilmeden hayata geçirilmesine ve sürdürülebilir büyümeyi destekleyen ve nitelikli işgücünü yoğun olarak kullanan ekonomik faaliyetlerin yaygınlaştırılmasına bağlıdır. Sektörler arası kayma sonucu ortaya çıkan işgücü stokunun yeni üretim alanlarında istihdam olanaklarına kavuşturulması, aktif işgücü politikalarının yaygınlaştırılmasını, etkinliğinin artırılmasını ve çalışanları koruyucu süreçlerin geliştirilmesini gerektirmektedir. İstihdam artışı kadar, istihdamın büyümeye katkısının artırılması da önemlidir.

Türkiye'de istihdam sorununa yönelik temel çözüm önerileri aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- **İstihdam ve verimliliğin birlikte artışını garanti altına alan üretim süreçlerinin (yüksek katma değerli ürünler üretmek) desteklenmesi,**
- **İşgücü planlaması ve eğitimin öncelikli konular olarak ele alınması ve aktif işgücü politikalarının yeniden tasarlanması,**
- **Eğitim sisteminin yeni ekonomi yaklaşımına cevap verecek şekilde yeniden ele alınarak sektör-eğitim kurumları ilişkisini derinleştirecek istihdam modellerinin yaygınlaştırılması,**
- **Küçük ve orta ölçekli şirketlerin verimliliğini artırıcı ve istihdam yaratıcı finansman modellerinin geliştirilmesi,**
- **İşgücü üzerindeki vergi yükünün azaltılması ve kayıt dışı istihdamın düşürülmesi,**
- **İşsizlik sigortasının yaygınlaştırılması,**
- **Tarım gibi işgücünün yoğun olarak kullanıldığı sektörlerden işgücü çıkışı ile ilgili geçiş stratejilerin oluşturulması ve işgücünün bu çerçevede planlanması,**
- **Halihazırda kapsamı ve etkinlikleri oldukça sınırlı olan işçi sendikalarının işgücü piyasasındaki mevcut sorunların çözümüne yönelik katkılarının artırılması ve sendikalaşmanın yaygınlaştırılması.**

İşgücü piyasasındaki mevcut sorunların çözümüne yönelik yukarıda önerilen politikalarla ilgili açıklayıcı bilgiler alt başlıklar halinde aşağıda verilmektedir.

2.2.1. Yüksek Katma Değerli Üretim Süreçlerinin Desteklenmesi

Türkiye'de son yıllarda işgücü verimliliğinde yüksek oranlı artışlar gözlenmiştir. Bu gelişmede, faiz oranlarındaki gerileme ve Türk lirasındaki değerlenme neticesinde üretimin daha sermaye yoğun hale gelmesi etkili olmuştur. Bu durum, istihdam artışını sınırlandırmıştır. Sektörler arası kaymalar ve işgücünden tasarruf eden yaklaşımların ön plana çıkması neticesinde ortaya çıkan verimlilik artışlarını sürekli kılabilecek, uluslararası rekabeti ve dolayısıyla pazar payını artıracak politikalara ihtiyaç

bulunmaktadır. Diğer ülke örneklerinde olduğu gibi, verimlilik artışlarının devamının reel ücretlere yansımaları ile birlikte büyüyecek iç talebin uzun vadede istihdamı artırması beklenmektedir. Diğer bir deyişle, verimlilik artışları, kısa vadede istihdamı olumsuz etkiliyor olsa da orta ve uzun vadede sürdürülebilir büyümenin sağlanması ve istihdamın artırılması için gerekli bir koşuldur. Nitekim, makroekonomik istikrarın hüküm sürdüğü büyüyen bir ekonomide, verimliliği artırmaya yönelik makine-teçhizat yatırımlarının yanı sıra yenilenme, teknolojik değişim ve beşeri sermayenin gelişmesine bağlı olarak istihdamın da artması öngörülmektedir.

Yüksek katma değerli ürün üretmek ve uluslararası pazarlarda rekabet etmek öncelikle bu alanlarda projeler geliştiren girişimcilerin varlığını gerektirmektedir. Bu amaç doğrultusunda, nitelikli istihdamı öncelikli olarak ele alan üretim süreçlerine dayalı bir teşvik sistemi düzenlenmelidir. Bu teşvik modeli ile seçilecek üretim süreçleri, bilgi ve teknoloji yoğun ürünlere yönelik üretim süreçleri olmalıdır. Bu çerçevede, girişimci potansiyelini harekete geçirecek ve işgücünün planlamasını ve eğitimini sağlayacak stratejik planlar oluşturulmalıdır. Oluşturulacak stratejik planların ve teşvik mekanizmalarının etkinliğinin sağlanabilmesi için bu modele uygun finansman ve pazarlama seçeneklerinin oluşturulması ve iş yapmayı zorlaştıran engellerin ortadan kaldırılması gerekmektedir.

2.2.2. Aktif İşgücü Politikalarının Yeniden Tasarlanması

Yukarıda da belirtildiği üzere, aktif işgücü politikaları istihdamın ve verimliliğin artırılmasında ve sektörler arası işgücü akımlarının sağlıklı olarak gerçekleşmesinde kritik bir işleve sahiptir. Bu işlev ülkemizde yaşanmakta olan yoğun sektörel işgücü kaymaları dikkate alındığında daha da önemli hale gelmektedir.

Türkiye'nin aktif işgücü politikalarına ayırdığı kaynağı, işgücü piyasasındaki mevcut sorunların derinliğini de dikkate alarak artırması gerekmektedir.⁵ Aktif işgücü politikalarına yönelik kaynak artışı ile beraber İŞKUR'un kurumsal, mali ve teknik kapasitesi artırılmalıdır. Türkiye uluslararası karşılaştırmalar dikkate alındığında, işgücü programları ile ilgili teşkilat ve bu programlarda çalışan kişi sayıları açısından yetersiz bir konumdadır. Örneğin, söz konusu programlarda çalışan sayısı, bir milyon işgücü başına Türkiye'de 110 iken Almanya ve İsveç'te

2000'in üzerindedir. Macaristan ve Çek Cumhuriyeti'nde ise bu sayı 1000 civarındadır.

Öte yandan, mali kaynakların artırılmasına ve kurumsal kapasitenin güçlendirilmesine paralel olarak işgücü ile ilgili programların performansını yükseltecek mekanizmaların tasarlanması da önem arz etmektedir.

İŞKUR, eğitim kurumları, sivil toplum kuruluşları ve üreticilerin görüşleri temel alınarak mesleki eğitim modellerinin çeşitlendirilmesine ve kapsamının geliştirilmesine yönelik etkin girişimlerde bulunulmalıdır.

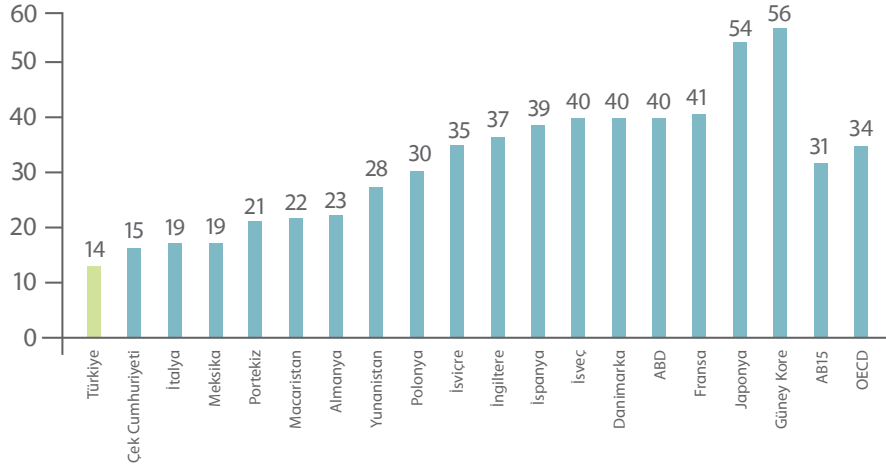
Diğer taraftan, Türkiye'de iş başında mesleki eğitim ve gelişim programları genellikle büyük firmalara özgü olup kapsamı oldukça dardır. İş başında mesleki eğitim programlarının kapsamının geliştirilmesinde ve küçük ve orta büyüklükteki işletmelere doğru yaygınlaştırılmasında kamusal desteğin artırılması konusunda İŞKUR'dan ve halk eğitim merkezlerinden etkin olarak yararlanılmalı ve "yaşam boyu öğrenme" kültürü geliştirilip yaygınlaştırılmalıdır.

2.2.3. Eğitim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması ve İşgücünün Planlanması

Beşeri sermayenin büyümeye katkısını artırmayı hedefleyen yaklaşımın başarısı, işgücünün eğitim süresinin ve vasıflarının artırılması ve dolayısıyla eğitime daha fazla kaynak ayrılması ile yakından ilişkilidir. Halen Türkiye'deki istihdamın eğitim süresinin 8 yılın altında olduğu ve söz konusu oranın OECD ülkelerinde 15 yıla yakın olduğu dikkate alındığında, Türkiye'nin bu alanda hızlı bir atılıma ihtiyaç duyduğu anlaşılmaktadır. Benzer şekilde, üniversite mezunlarının 25-34 yaş nüfus içindeki payı açısından Türkiye OECD ülkeleri arasında son sıradadır. Ayrıca, Türkiye'de okul öncesi eğitim süresinin benzer kişi başına milli gelire sahip ülkelere oranla daha düşük düzeyde olduğu gözlenmektedir (Grafik 17, Grafik 18).

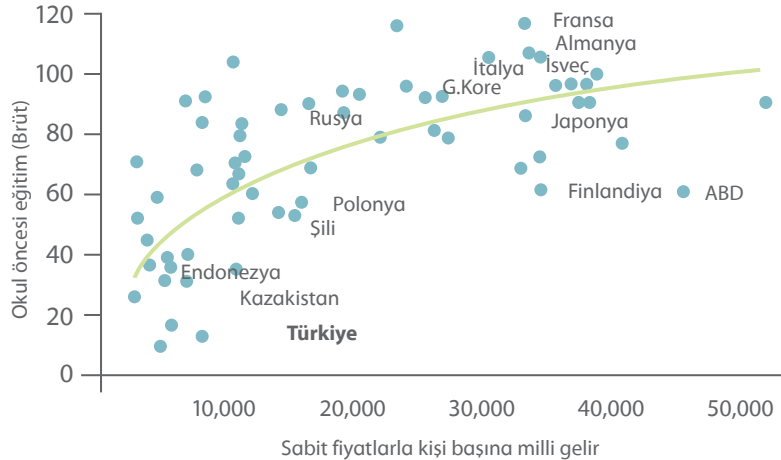
5. Türkiye, aktif işgücü politikalarının da içinde yer aldığı programlara milli gelirinin yaklaşık binde 11 oranında kaynak ayırırken, bu oran Almanya, İspanya, İsveç ve Polonya için sırasıyla yüzde 2,5 - 2,3 - 1,8 ve 1 düzeyindedir.

Grafik 17: Bazı OECD Ülkelerinde Üniversite Mezunlarının 25-34 Yaş Nüfus İçindeki Payı (% , 2008)



Kaynak: OECD

Grafik 18: Bazı Ülkelerde Okul Öncesi Eğitimi Alanların Payı ve Kişi Başına Milli Gelir (2008)



Kaynak: Dünya Bankası

Türkiye'deki işsizlik sorunu işgücü arzı açısından ele alındığında, nitelikli işgücünün belirli meslek gruplarında yoğunlaşmış olduğu, dolayısıyla kaynakların etkin bir şekilde dağılımının gerçekleşmediği görülmektedir. İşgücü talebi ve işgücü arzı arasındaki bu eşleşme sorunu, işgücünün ihtiyacına uygun eğitimin sağlanması konusunda uzun vadeli planlama yapılmasını gerektirmektedir. Uzun vadeli bir perspektifle hangi alanlarda işgücüne daha çok ihtiyaç duyulacağını saptanması, ulusal ve mesleki eğitimin bu paralelde verilmesini sağlayacak ve bu durum belli bir uzmanlık alanında ihtiyaç duyulandan fazla işgücü yaratılmasını engelleyecektir. Diğer bir deyişle, yeni "yapısal işsizlerin" yaratılmasının engellenmesi için Türkiye'nin kalkınma stratejisi içerisinde öne çıkan alanlarda işgücüne duyulan ihtiyacın belirlenmesi son derece kritiktir. Üniversite mezunlarının eğitim gördükleri alanda iş bulabilmeleri hedefiyle tutarlı olarak, kamu-özel sektör-üniversite iş birliği ile orta ve uzun vadeli eğitim planlamasının yapılması gerekmektedir. Meslek liselerinin yeniden yapılandırılması, mesleki eğitimin özendirilmesi ve üniversite önündeki yığılmalara son verilmesi öncelikli ve temel hedefler arasındadır. Genel eğitim kadar, işletmelerde hizmet içi eğitim programlarının yaygınlaşması da önem arz etmektedir.⁶

2.2.4. Küçük ve Orta Boy İşletmelerin İstihdam Yaratıcı Kapasitelerinin Artırılması

Türkiye'de istihdamın dörtte üçünden fazlasını, yatırımların yüzde 40'ına yakını, ihracatın ve toplam katma değer dörtte birinden fazlasını gerçekleştiren KOBİ'lerin yenilikçi dinamizminden ve istihdam yaratma potansiyelinden yeterince faydalanılamamıştır. Söz konusu firmalar, ağırlaşan iç ve dış rekabet koşulları altında son yıllarda büyük firmalara kıyasla daha düşük oranda büyüme kaydetmiş olup özellikle küresel krizde güç kaybetmişlerdir. KOBİ'lerin öz kaynak açısından genel olarak fakir olmaları ve uygun finansman seçeneklerinden yoksun bulunmaları büyümelerinin önünde en büyük engeller arasındadır. Ayrıca, KOBİ'lerin mülkiyet yapısı (aile şirketi, nesiller arası yönetim anlayış farkı) yönetim ilkelerinin etkin olarak hayata geçirilmesini zorlaştırmakta ve bu durum performanslarını olumsuz etkilemektedir. Bununla bağlantılı olarak,

6. Güney Kore örneğinin dikkate alınması faydalı olacaktır. 1997'deki ekonomik krizin ardından, başlangıçta kadınlara yönelik açılmış olan bilgi işlem teknolojilerine ilişkin eğitim kursları, gelen talep üzerine genişletilmiş ve Kore nüfusunun beşte birine temel internet ve bilgisayar kullanımı eğitimi verilmiştir.

giderek küreselleşen üretim süreçleri büyük firmaların etkinliklerini artırmalarını sağlamakta ve bu durum çağdaş yönetim yaklaşımlarını benimsemeyen KOBİ'lerin giderek daha zayıf bir konuma gelmelerine ve sistem dışına itilmelerine neden olmaktadır. KOBİ'lerin finansman ve yönetimle ilgili kısıtlarını hafifletmek ve uluslararası ortamda rekabet yeteneklerini geliştirmek Türkiye'nin öncelikleri arasındadır. Bu alanda sağlanacak ilerleme ile KOBİ'ler, istihdam yaratılması, sermaye birikimine katkıda bulunması, bölgeler arasındaki gelişmişlik farkının ortadan kaldırılması ve ekonominin dış şoklara karşı kırılabilirliklerinin azaltılması açısından hayati önemdedirler.

Türkiye'de hane halklarının tasarruflarını yatırıma ve üretime dönüştürecek mevcut finansal yapı banka kredileri ve öz sermaye ağırlıklıdır. Bu yapı, ülkemizin uluslararası rekabetini artıracak ve dolayısıyla işsizlik sorununu hafifletecek niteliklerden uzaktır. Ağırlıklı olarak banka finansmanına dayalı Almanya ve Japonya gibi ekonomilerin son yıllarda ortaya çıkan olumsuz dışsal şoklara karşı daha duyarlı olduğu gözlenmektedir. İngiltere ve ABD gibi ekonomilerde küçük ve orta ölçekli işletmelerin payının yüksek olması ile beraber ağırlıklı olarak borsa, tahvil, risk sermayesi, finansal kiralama, faktoring gibi kanallardan finansman sağlanmaları, bu ekonomileri teknoloji, yenilenme ve istihdam alanlarında daha ileri noktalara taşımıştır. Bu yapıdaki ekonomiler, küreselleşmenin getirdiği değişimlere kolay uyum sağlarken, şoklara karşı daha dirençli olabilmiş ve KOBİ'lerin istihdam yaratıcı potansiyelini etkili olarak kullanabilmişlerdir.⁷

Türkiye ekonomisinin taşıdığı potansiyel riskler bankacılık sisteminin yüksek risk primi ile çalışmasını zorunlu kılmaktadır. Böyle bir ortamda bankalar kaynak ihtiyacı içerisinde olan bilgi ve teknoloji yoğun projeleri desteklemede yetersiz kalmaktadır. Benzer şekilde, bu projelere sahip firmaların menkul kıymetler borsasına yönelmeleri de çok maliyetli olmaktadır. Genellikle genç olmaları ve dolayısıyla itibar sorunu ile karşı

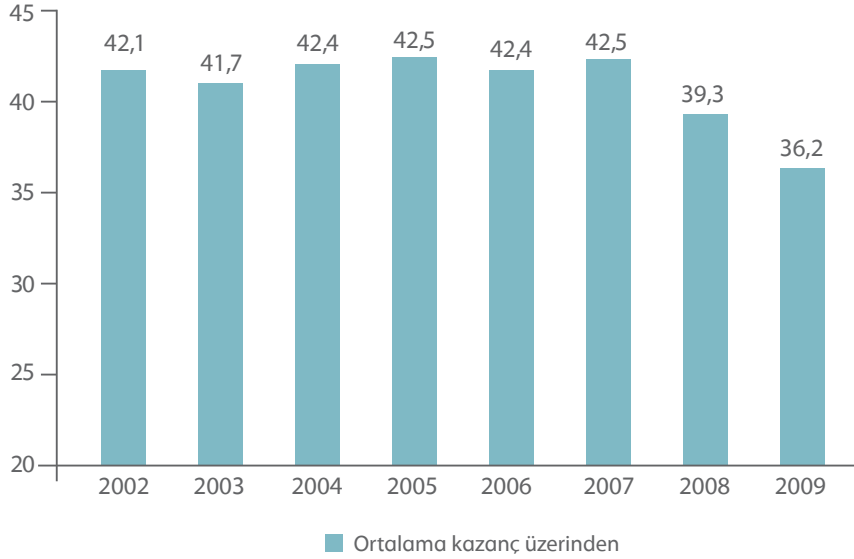
karşıya bulunmaları bu firmaların hisse senetlerine olan talebini de sınırlamaktadır. Finansal piyasalarda ahlaki tehlike sorununun sıklıkla görülmesi ve bankaların tekel konumu, KOBİ'lerin banka dışı piyasalardan yüksek maliyetlerle borçlanmalarına ortam hazırlamıştır. Sonuç olarak, bu firmaların uygun koşullarla piyasadandan doğrudan kaynak sağlanmaları zorlaşmaktadır. Türkiye gibi yapısal dönüşümlerin yaşandığı ve finansman kısıtlarının olduğu ülkelerde, KOBİ'lerin finansmanı açısından alternatif araçlara ihtiyaç bulunmaktadır. Ayrıca, bu araçların oluşturulmasında kamu kesimi üzerine düşen rolü etkin olarak yerine getirmelidir.

2.2.5. İşgücü Maliyetleri, Vergi Yükünün Düşürülmesi ve Kayıt Dışılıkla Mücadele

Türkiye'de istihdamın önemli bir sorun olmasında işgücü talebini ve uluslararası rekabet gücünü olumsuz etkileyen bir takım faktörler rol oynamaktadır. Bunların başında, işgücü üzerindeki kamusal yüklerin yüksek olması gelmektedir. İmalat sanayinde işveren payına düşen ücret dışı ödemelerin (istihdam vergileri) toplam işgücü ödemelerinin yüzde 20'si dolayında olduğu, bazı şirketler için bu oranın yüzde 40'lara çıktığı gözlenmektedir. Kuşkusuz, işgücü maliyetinin bu denli yüksek olması, özellikle emek-yoğun sektörlerde istihdamı olumsuz etkilemektedir. 2008 yılında işverenlerin sosyal güvenlik prim ödemelerinde tüm çalışanlara yönelik olarak 5 puanlık indirimle gidilmesi ve kadın ve genç istihdamını teşvik etmeye yönelik olarak yeni işçi alımlarında sosyal güvenlik primlerindeki işveren katkı payının geçici bir süre ile sıfırlanmış olmasına rağmen, işgücü üzerindeki vergi yükü görece yüksek düzeyini korumaktadır. Dolayısıyla, bu durum başta işgücünü yoğun kullanan sektörler olmak üzere istihdamı ve firmaların rekabet gücünü olumsuz yönde etkilemektedir (Grafik 19).

7. İngiltere'de 1990'lı yıllarda yaşanan istihdam büyümesinde küçük ve orta ölçekli firmalara yönelik geliştirilen politikaların etkili olduğu düşünülmektedir. Şöyle ki; İngiltere'de 1990'lı yılların hemen başında derin bir ekonomik daralma yaşanmış ve ağırlıklı olarak banka finansmanına bağımlı olan küçük ve orta ölçekli işletmeler bu dönemde kaynak bulamama sorununu derin bir şekilde hissetmişler ve bunun sonucu olarak söz konusu kesimde birçok şirket kapanmıştır. Daralmanın ardından ortaya çıkan ekonomik canlanma döneminde küçük ve orta ölçekli işletmeler geçmişteki deneyimlerinden ders çıkartarak banka dışı kaynaklara yönelmişlerdir. Bu eğilim firmaların başta risk sermayesi olmak üzere alternatif finansman yöntemlerini benimsemelerini sağlamıştır. Söz konusu değişiklik sonucunda küçük ve orta ölçekli firmalar İngiltere ekonomisindeki dinamizmin başlıca unsuru olmuş ve bu ülkedeki doğal işsizlik oranı, sanayi ve madencilik sektörünün önemli ölçüde tasfiye edilmesine rağmen düşmüştür.

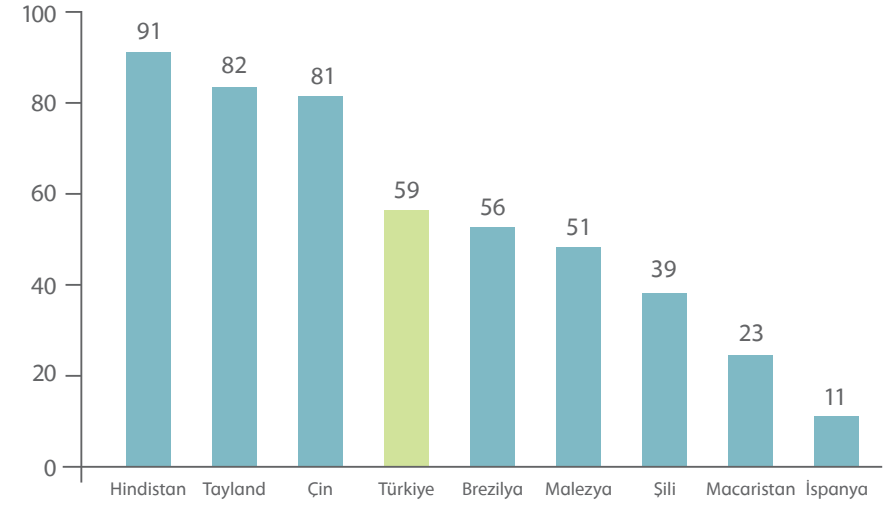
Grafik 19: Türkiye'de İşgücü Üzerindeki Ortalama Vergi Yüğü (%)



Kaynak: OECD

Bugün ülkemizdeki kayıt dışı ekonominin yaygınlığından da kaynaklı olarak, sosyal güvenlik açıkları makroekonomik istikrarı, iş güvenliğini ve rekabet gücünü tehdit etmekte, sağlıklı sosyal koruma sistemlerinin gelişmesini engellemektedir. Kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması, yüksek verimliliğe sahip istihdam ve sosyal güvenlik sistemi açısından temel gereksinimdir (Grafik 20).

Grafik 20: Emeklilik Sistemine Katkı Yapmayan İşgücünün Payı (% , 2008)



Kaynak: OECD

Türkiye'de istihdamın dağılımında önemli bir paya sahip olan KOBİ'lerin finansmana erişimde yaşadıkları zorluklara ek olarak işgücünün yoğun olarak kullanıldığı alanlarda faaliyet göstermeleri işgücü maliyetlerindeki değişime daha duyarlı olmalarına neden olmaktadır. Bu durum, özellikle KOBİ'lerin yeni istihdam yaratma olanaklarını sınırlandırmakta ve ayakta kalabilmek için kayıt dışı faaliyetlere yönelmelerine yol açmaktadır. Bu nedenle, başta denetim olmak üzere kayıt altına alma çalışmaları ile kayıt dışılığın azaltılmasını teşvik eden bir unsur olan işgücü üzerindeki kamusal yüklerin düşürülmesi eş zamanlı olarak yürütülmelidir. Aksi takdirde, kayıt dışılıkla mücadele çabalarının istihdamı azaltıcı ve işsizliği artırıcı bir etki yaratması da muhtemeldir.

Yeni ekonomi anlayışı, kayıt dışılıkla mücadele yöntemi olarak, işgücü üzerindeki vergi yükünün düşürülmesi ve denetim faaliyetlerinin artırılmasına ek olarak, düşük nitelikli işgücü kullanan ve düşük katma değer yaratan ekonomik faaliyetleri orta ve uzun dönemde asgariye düşürmeyi hedef almıştır. **İşgücü üzerindeki vergi yükünün yüzde 25 düzeyine kadar düşürülmesi** sonucu oluşabilecek kamunun gelir kayıplarının, denetimdeki etkinlik artışına paralel olarak, kayıt dışı

istihdamdaki azalmayla telafi edilebileceği düşünülmektedir. Orta ve uzun vadede sürdürülebilir büyüme; istihdam artışı, sosyal güvenlik sistemindeki etkinlik artışı ve verimlilik artışıyla mümkün olabilecektir.

2.2.6. İşsizlik Sigortasının Etkinliğinin Artırılması

İşsizlik sigortası, sadece bu fondan yararlananlara değil, aynı zamanda toplumun tüm kesimlerine ve ekonominin işleyişine de hizmet etmektedir. Bu nedenle yurttaşlar ve ekonomi için otomatik bir koruma mekanizması görevi gören işsizlik sigortası, yararlananlar ve yararlanma süreleri artırılarak geliştirilmelidir. İşsizlik sigortasının etkin olarak kullanılması özellikle kriz zamanlarında işsiz sayısındaki artışa paralel olarak tüketim kaynaklı toplam talep düşüşünü sınırlandırması açısından da önem taşımaktadır.

Geleneksel ve katma değeri düşük sektörlerden, katma değeri yüksek ve nitelikli işgücü istihdamına ihtiyaç duyan sektörlerle geçiş sağlandıkça, işsiz sayısında bir artışın olacağı beklenmektedir. Bu kapsamda, yapılması hedeflenen çalışmalar arasında İşsizlik Sigortası Fonu'na katkının çalışan sayısı bazında artırılması yer almaktadır ki, bunun yolu kayıt dışı istihdamın engellenmesinden geçmektedir. İstihdam üzerindeki vergi yükünün düşürülmesiyle birlikte kayıt içi istihdam önündeki engeller ortadan kaldırılmalı ve buna yönelik denetleme faaliyetleri artırılmalıdır.

Halen mevcut durumda işsizlik sigortasından yararlanma süresi en çok 10 ayla sınırlandırılmış olup bu sürenin geçmiş çalışma süresi dikkate alınarak artırılması gerektiği uluslararası karşılaştırmalardan da net olarak ortaya çıkmaktadır (Grafik 14).

2.2.7. Tarım ve İşgücünü Yoğun Olarak Kullanan Diğer Sektörlere Yönelik Geçiş Stratejilerinin Tasarlanması

Türkiye'de tarım sektörünün toplam istihdam içindeki payı son yıllarda azalmakla birlikte yüksek düzeyini korumaktadır. Tarım kesiminden sanayi ve hizmet sektörlerine yönelik olarak devam eden hızlı işgücü akımı işsizlik sorununu daha da derinleştirmektedir. Yukarıda değindiğimiz yaklaşım sanayi ve hizmet kesiminde niteliksiz işgücü talebini öngörmediğinden tarım ve diğer işgücü yoğun sektörlerin yeni çerçeveye tutarlı olarak yeniden örgütlenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, tarımsal üreticilerin kooperatifleşme modeliyle örgütlenmesinin tarım kesiminin sanayi ve

hizmet sektörleriyle olan bağlarının daha etkin bir düzeyde kurulmasına yardımcı olacağı düşünülmektedir. Bu sistemde tarım kesiminden sanayi ve hizmetler kesimine işgücü akımı daha az maliyetli olacaktır. Ayrıca, vadeli tarımsal ürün borsalarının geliştirilmesi, organik tarımın yaygınlaştırılması, sözleşmeli tarımın desteklenmesi söz konusu sektörde verimliliği ve nitelikli istihdamı artıracaktır. Buna ek olarak, tarım sektörünün küçülmesiyle ortaya çıkacak niteliksiz işgücünün istihdam sorununun çözümü, bölgesel pazarlar yaratılması (dokuma, el sanatları, vs.) ile mümkün olabilecektir.

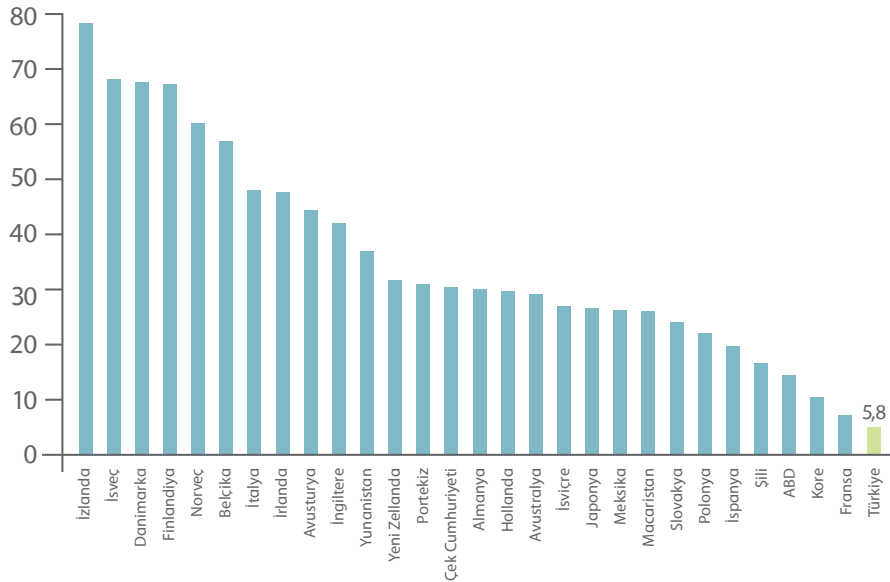
2.2.8. Mesleki Örgütlerin Etkinleştirilmesi

Sosyal kesimlerin örgütlülüğünün geliştirilmesi ve karar alma süreçlerine etkin olarak katılmaları; iş barışının sağlanması, işgücü piyasasındaki yapısal sorunların çözümü, katılımcı demokratik yöntemlerin güçlenmesi ve adil bir paylaşımın gerçekleşmesi için hayati öneme sahiptir. İş barışını sağlamış bir işgücü piyasasının ekonomik büyüme ve istihdam açısından olumlu yansımaları olacağı açıktır. Türkiye'deki mevcut uygulamalar, sosyal diyalogun işgücü piyasasındaki yapısal sorunların çözümüne yönelik olarak kullanılmasına olanak vermemektedir. Sosyal haklar konusunda en kapsamlı uluslararası sözleşme olan "Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı" Türkiye tarafından kabul edilmekle birlikte, sendika, toplu pazarlık ve grev hakkıyla ilgili alanlarda sözleşmenin gerekleri yerine getirilmemektedir. Sosyal kesimler arasındaki diyalogu geliştirecek mekanizmalar ile hak ve sorumluluk alanlarının yeniden tanımlanmasıyla ilgili çalışmaların AB'ye üyelik perspektifi içinde yürütülmesi esas olmalıdır. Bu bağlamda, mevzuat ve uygulama süreçlerinde AB ile uyumun hızlandırılması önümüzdeki süreçte en önemli gündem maddelerinden biri olacaktır.

Sosyal kesimler arasında sağlıklı etkileşim mekanizmalarının geliştirilmesi, kayıt dışı istihdamın azaltılmasına ve işgücü piyasasındaki yapısal sorunların çözümüne yönelik olarak ortaya çıkan yüklerin paylaşılmasına da katkı sağlayacaktır. Bu kapsamda, halihazırda oldukça düşük olan sendikalaşma yoğunluğunun artırılması belirleyici olacaktır (Grafik 21). İşçi ve işveren sendikaları ile diğer mesleki örgütlerin işgücü piyasaları üzerinde yük oluşturan yönlerinin arındırılması gerekmektedir. Kendi üyelerinin kısa vadeli çıkarlarını ön planda tutan anlayışlarla yönetilen örgütlerin işgücü piyasasındaki sorunların çözümüne katkıda bulunması

beklenemez. Türkiye’de örgütlü kesimlerin sahip olduğu hakların işgücü piyasasının mevcut sorunlarını çözecek şekilde diğer tüm kesimlere yaygınlaştırılması işgücü piyasasındaki parçalı yapıların ortadan kaldırılması açısından önem arz etmektedir. Uzun vadeli bakış açısı içeren yaklaşımları ödüllendirici ve sosyal kesimler arasındaki etkileşimi artırıcı örgüt modellerinin yaygınlaştırılması gerekmektedir. Yukarıda tanımlanan örgüt yapılarının güçlendirilmesi ve işgücü piyasasındaki sorunların çözümüne yönelik olarak reçete sunabilecek konuma getirilmeleri esas olmalıdır. İşgücünün niteliğinin artırılmasında, işgücü arz ve talebinin eşleşmesinde ve buna dönük politika oluşturulmasında sendikaların ve meslek örgütlerinin etkinliklerinin artırılması işsizliği azaltacak zemini oluşturmayı önemli bir katkı sunacaktır.

Grafik 21: OECD Ülkelerinde Sendikalaşma Oranı (2008)



Kaynak: OECD

3. Yatırımların Artırılması ve Finansmanı

Birinci bölümde, Türkiye’de büyümenin temel kaynağının yatırımlar ve dolayısıyla sermaye birikimi olduğu vurgulanmıştı. Türkiye’nin içinde bulunduğu gelişmişlik evresi, orta vadede sürdürülebilir yüksek büyüme hızlarının yakalanabilmesi için sermaye birikiminin artarak devam etmesini (yatırım oranlarının artması) gerektirmektedir. Bu bölümde, Türkiye’de yatırım harcamaları ile ilgili kısa değerlendirmenin ardından sermaye birikim sürecini olumsuz yönde etkileyen unsurlar ve yapısal sorunlar ele alınacak ve çözüm önerileri tartışılacaktır.

Türkiye’de yatırımları artırmak ve yüksek düzeylerde tutmak temel politika önceliklerinden biridir. Büyümenin önemli ölçüde yatırımların döngülerine bağlı bir seyir izlediği ve dolayısıyla yatırımlarda sağlanacak bir istikrarın büyümede de istikrara yol açacağı açıktır. Yatırım harcamalarındaki istikrarı sağlamak birçok yapısal değişimi gerekli kılmaktadır. Öncelikle, yurtiçi yatırımların sağlıklı bir biçimde artırılması, yurtiçi tasarruf oranlarının yükseltilmesi ve borç yaratmayan uzun vadeli sermaye girişlerinin istikrarlılığını gerektirmektedir. Yatırımların artırılması kadar bu yatırımların yeni ekonomik kırılmalara yaratmayacak şekilde sağlam kaynaklarla finanse edilmesi yeni ekonomi anlayışı açısından önemlidir. Etkin işleyen finansal sistem bu açıdan son derece önemli bir işlev görecektir. Yatırım harcamalarının niceliksel olarak artırılması, sürdürülebilir yüksek oranlı bir büyümenin yakalanmasını garanti etmeyebilir. Yatırımların niceliksel olduğu kadar niteliksel yönden de (katma değeri yüksek üretimi destekleyici ve rekabet gücünü artırıcı) geliştirilmesi ve yüksek getirili üretim alanlarına yönlendirilmesi bir gerekliliktir. Yüksek getirili yatırımları destekleyici mekanizmaların piyasa mantığı içinde etkinleştirilmesi ve gerekli hukuksal ve kurumsal ortamın geliştirilmesi elzemdir. Bu çerçevede, devletin düzenleyici, denetleyici ve yol gösterici işlevlerinin etkin düzeyde kullanılması önemlidir. Ekonominin ihtiyaç duyduğu yatırımlar için kaynak oluşturulması (yurtiçi tasarrufların artırılması ve sermaye ithali) ve mevcut kaynakların verimli yatırım alanlarına yönlendirilmesi süreçleri piyasa mekanizması içerisinde gerekli müdahalelerle desteklenebilir.

Sonuç olarak, toplam yatırım harcamalarının yükseltilmesi, yatırım ortamının iyileştirilmesi ve yurtiçi tasarrufların artırılarak bunların katma

değeri yüksek yatırımlara aktarılması hedeflenmiştir.

Türkiye'nin yüksek oranda büyüebilmesi için (yıllık ortalama yüzde 7) milli gelirinin önemli belli bir seviyesini tasarruf edecek ve bunu yatırıma yönlerecek bir hedefi ortaya koyması gerekmektedir. Bu çerçevede **2009 yılında yüzde 13 seviyesine inmiş olan toplam yurtiçi tasarruf oranı yüzde 22'ye, yüzde 15 seviyesinde olan yatırım oranı ise yüzde 25'e yükseltilecektir.** Bu hedefe sadece ekonomi politikası ile değil, sosyal, ekonomik, kültürel ve politik bütün tedbirlerin aynı anda uygulanmasıyla ulaşılabilir.

3.1. TÜRKİYE'DE YATIRIMLARLA İLGİLİ TEMEL SORUN ALANLARI

Türkiye'nin yatırım düzeyi artan işgücüne istihdam sağlayacak büyümeyi sağlamaktan uzaktır. Türkiye hızlı büyüyen gelişmekte olan ülkelere oranla daha düşük bir yatırım oranına sahiptir. Bu durum kişi başı milli gelir büyümesinin de sınırlı düzeyde gerçekleşmesine neden olmaktadır. Tablo 4'te çeşitli ülke gruplarına göre yatırım oranları ile kişi başı GSYH büyümeleri verilmiştir. 2000-2009 döneminde Türkiye'nin ortalama yatırım oranı, yoğun sermaye girişine rağmen tüm ülke gruplarının gerisinde kalmıştır. Bu durum orta ve uzun dönem büyüme açısından risk teşkil etmektedir.

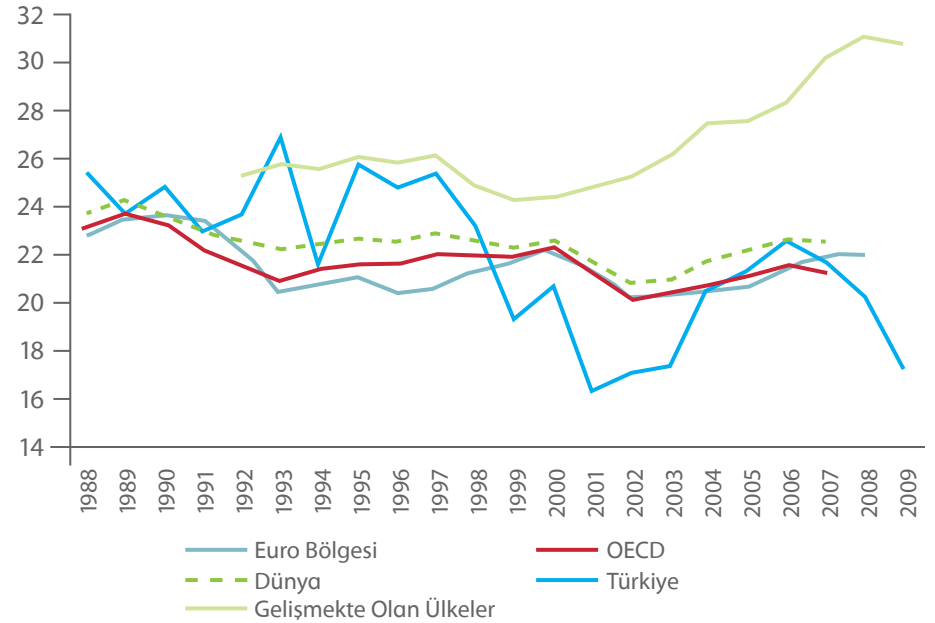
Tablo 4: Ülke Grupları ve Dönemlere Göre Yatırım Oranları ve Kişi Başı Milli Gelir Büyüme Oranları (%)

		%		
		1980-89	1990-99	2000-09
Euro Bölgesi	Yatırım / GSYH	22,3	21,3	20,7
	Kişi Başı GSYH Büyümesi	2,0	1,8	0,8
Gelişmekte Olan Doğu Asya ve Pasifik	Yatırım / GSYH	33,3	36,3	36,0
	Kişi Başı GSYH Büyümesi	6,0	6,8	8,0
Gelişmekte Olan Doğu- Avrupa ve Orta Asya	Yatırım / GSYH	-	24,4	21,6
	Kişi Başı GSYH Büyümesi	-	-2,6	4,9
Gelişmekte Olan Latin Amerika	Yatırım / GSYH	21,0	20,2	20,2
	Kişi Başı GSYH Büyümesi	-0,2	1,2	1,9
Az Gelişmiş Ülkeler	Yatırım / GSYH	16,1	17,8	21,4
	Kişi Başı GSYH Büyümesi	0,0	0,3	2,8
Türkiye	Yatırım / GSYH	19,5	23,5	19,1
	Kişi Başı GSYH Büyümesi	2,0	2,2	2,4

Kaynak: Dünya Bankası

1998 yılından itibaren Türkiye'de yatırım oranı, dünya yatırım oranı ortalamasının altına düşmüştür. 2006 yılından sonra ise söz konusu orandaki düşüş daha da keskinleşmiş ve gelişmekte olan ülkelere olan yatırım oranları farkı belirgin miktarda artmıştır (Grafik 22). Türkiye'de özel tasarrufların son yıllarda gerilemesi yatırım oranının düşmesinde etkili olmuştur. Toplam yatırımların düşmesinde tek başına tasarrufların açıklayıcı olmadığı düşünülmektedir. Özellikle 2006 yılından sonra, yapısal sorunların çözülmesi yönünde sınırlı adımlar atılması, kurumsal yetersizlikler ile ekonomi politikadaki belirsizlikler yatırımcı güveninin ve dolayısıyla yatırım oranının düşmesinde etkili olmuştur.⁸

Grafik 22: Toplam Yatırımların GSYH İçindeki Payı (%)



Kaynak: Dünya Bankası

8. Yapılan bazı çalışmalarda yüksek büyümenin önündeki engellerin başında düşük yatırım oranının yer aldığı ileri sürülmektedir. Yatırım oranının düşük olmasında yüksek finansman maliyeti ve özel sektör yatırım getirisinin sınırlı olması gibi iki temel faktörün belirleyici olduğu vurgulanmıştır. Yüksek finansman maliyetinin temel nedenleri düşük yurtiçi tasarruf oranı, az gelişmiş finansal sistem ve dış finansman olanaklarının yetersizliği olarak belirlenmiştir. Diğer yandan, yatırımlardan elde edilen getirinin düşük olmasının birçok faktöre bağlı olduğu belirtilmiştir. Bunların başında, yetersiz kamu yönetimi (makro istikrarsızlık, vergi sistemindeki yetersizlikler, mülkiyet haklarındaki sorunlar ve diğer mikro riskler), piyasanın etkin işlememesi (dışsallıklar) ve düşük sosyal getiri gelmektedir (az gelişmiş altyapı, olumsuz coğrafik koşullar, yetersiz insan kaynağı).

Türkiye’de yatırım harcamalarının oldukça dalgalı bir yapı sergilemesi, yatırım ortamını olumsuz etkilemekte, büyümenin oynak bir seyir izlemesine neden olmakta ve yüksek sürdürülebilir büyümenin yakalanmasına olanak tanımamaktadır (Tablo 5). Yatırımlardaki dalgalı yapının birçok etmene bağlı olarak ortaya çıktığı düşünülmektedir. Öncelikle, Türkiye’deki mali sistem, kaynak (özel sektöre verilen kredilerin milli gelire oranı) ve araç çeşitliliği açılarından yetersizdir. Bu durum, mevcut kaynakların verimli yatırımlara yönlendirilmesine ve mali sistemin büyümesine olanak vermemektedir. Türkiye ekonomisinde yaşanan iniş çıkışlara ve ilgili kamu politikalarında sürekliliğinin sağlanamamasına bağlı olarak tasarruf sahiplerinin mali sisteme olan güvenleri artmamış, dolayısıyla mali sistem yeterince derinleşmemiştir. Böylece “yastık altında” veya sistem dışında tutulan kaynakların sisteme kazandırılmasında önemli bir ilerleme sağlanamamıştır. Ayrıca, Türkiye’nin sınırlı iç tasarrufa sahip olması ve yurtdışı tasarruflara olan bağımlılığı yatırım harcamalarını ekonomi dışı faktörlere de duyarlı hale getirmiş ve bu durum ekonomide kırılganlığın temel kaynağı olmuştur. Sermaye girişlerini etkileyebilecek tüm faktörler yatırım davranışlarına da yansımaktadır. Bunlara ek olarak, Türkiye’de yatırım harcamaları, kamunun ekonomide oynadığı rolle bağlantılı olarak, siyasi gelişmeler başta olmak üzere, belirsizlik ihtiva eden gelişmelere oldukça duyarlı olmuştur.

Tablo 5: GSYH ve Yatırımların Büyüme Oranları (%)

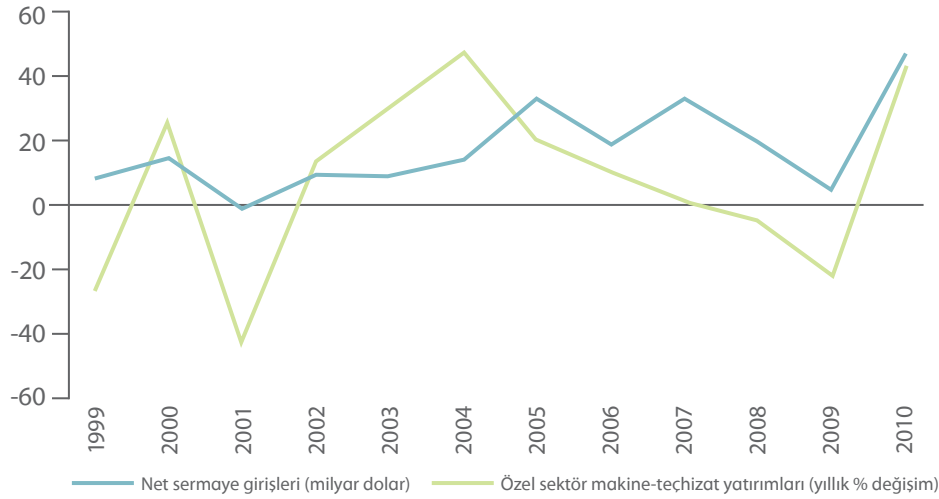
	1988-2001	1995-2001	2002-2007	2002-2010
GSYH Büyümesi (%)				
Ortalama	3,1	3,4	6,8	5,1
Oynaklık	5,1	5,5	1,8	4,6
Sabit Sermaye Yatırımları (%)				
Ortalama	2,8	3,2	15,2	10,6
Oynaklık	15,5	16,8	8,1	15,8

Kaynak: TÜİK ve kendi hesaplamalarımız

Uluslararası veriler düşük yatırım oranına sahip ve yatırım yapmak için dış tasarruflara bağımlı olan ve dolayısıyla yüksek tasarruf-yatırım açığı (yüksek cari işlemler açığı) veren gelişmekte olan ülkelerin daha düşük oranda büyüme kaydettiğini göstermektedir. Bu durum, Türkiye’de büyümenin dış sermaye hareketlerine olan duyarlılığının, dış kaynak ihtiyacı olmayan veya düşük olan ülkelere (cari işlemler fazlası veya düşük cari işlemler açığı olan ülkelere) oranla daha yüksek olduğunu da ortaya koymaktadır.

Son yıllarda gerçekleştirilen birçok yapısal reforma karşın, 2000’li yıllarda keskin düşüş sergileyen özel tasarruf oranının da etkisiyle Türkiye’de yatırım harcamalarının dolayısıyla üretim kapasitesinin dış sermaye hareketlerine duyarlılığı artmıştır. Yakın tarihte ortaya çıkan ekonomik daralmaların önemli ölçüde dış kaynak girişinin yavaşlaması veya durmasıyla ilgili olduğu gözlenmiştir (Grafik 23, Grafik 24). Küresel düzeyde ortaya çıkan krizin Türkiye’ye yönelik sermaye girişlerini olumsuz yönde etkilemesinin de bir sonucu olarak potansiyel büyüme oranının düştüğü görülmektedir. Büyüme dönemlerinde yüksek yatırım harcaması artışı gözlenirken, kriz dönemlerinde yatırımlar çok hızlı bir şekilde düşmektedir. 1994, 1999, 2001 ve 2009 kriz yıllarında yatırım harcamaları sırasıyla yüzde 9, 19, 33 ve 19 oranında düşüş kaydetmiştir. Diğer taraftan, özel sektör yatırımlarının dış sermaye girişlerine karşı aşırı kırılgan yapısı, yurtdışı kredi hacminin hızla genişlediği büyüme dönemlerinde özel sektör yatırımlarının büyük oranda artmasına, ani sermaye çıkışlarının yaşandığı ve yurtdışı kredi olanaklarının daraldığı dönemlerde ise hızla düşmesine neden olmuştur. Yatırım harcamalarının kısa vadeli yabancı sermayeye olan bu duyarlılığı herhangi bir sebeple ortaya çıkan krizleri daha da derinleştirici bir faktör olmaktadır.

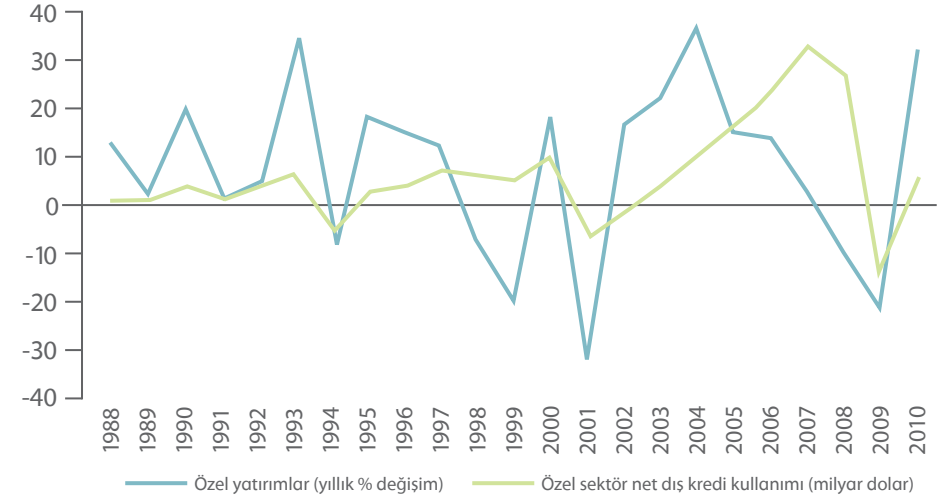
Grafik 23: Sermaye Girişleri ve Yatırımlar



Kaynak: TÜİK, TCMB

2002-2007 döneminde artan sermaye girişleri, ekonominin büyüme motoru olma potansiyeli taşıyan küçük ve orta ölçekli işletmelerin finansmana erişimine yönelik sorunlarını ortadan kaldırmamıştır. Bu durum, yurtiçi tasarrufların düşük olması ve bankacılık sisteminin KOBİ'lere ait getiri potansiyeli yüksek projelere kaynak aktarma konusundaki yetersizliğiyle yakından ilgilidir. Ayrıca, hızlı sermaye girişlerinin sonucunda özel kesim dış borç stokunda oluşan artışın ekonomide yarattığı kırılganlığın maliyeti de KOBİ'ler ve istihdam açısından yüksek olmuştur. Başta KOBİ'ler olmak üzere finansmana erişimde zorluk yaşayan şirketler, borçlanma olanağı olan şirketlere oranla daha yavaş büyüme kaydetmişlerdir. Türkiye'de KOBİ'ler birçok gelişmekte olan ülkenin KOBİ'lerine oranla 2004-2007 döneminde ortalama olarak yaklaşık yüzde 10 oranında daha yavaş büyümüştür.⁹ Ayrıca, Türkiye'de KOBİ'ler büyük ve mikro şirketlere oranla uluslararası rekabetin de etkisiyle sınırlı istihdam artışı sağlamışlardır.

Grafik 24: Türkiye'de Özel Yatırımlar ve Dış Kredi Kullanımı



Kaynak: TCMB

Yeni yatırımlar yapmak kadar mevcut yatırımların etkinliğinin sağlanması, pazar araştırması ve teknolojideki gelişmelerin takip edilmesi de çok önemlidir. Tekstil ve giyim sektöründe Türkiye'nin yaşadığı sorunlar dikkate alındığında, bu kriterlere çok dikkat edilmediği ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de yatırımların artırılması için uygulanan teşvik politikaları da yanlış uygulamalar sonucunda beklenen olumlu etkiyi yapamamış, kaynak dağılımını olumsuz yönde etkilemiştir. Benzer durum kamu yatırımları için de söz konusudur. DPT verilerine göre 6600 yatırım projesi sonuçlandırılmamış ve Türkiye yatırım çöplüğüne dönüşmüştür.

Sonuç olarak, **yatırım miktarının yetersizliği ve dış kaynağa olan bağımlılığı, Türkiye ekonomisi için son derece önemli olan bu üretim faktörünün farklı bir bakış açısıyla yeniden ele alınmasını zorunlu kılmaktadır. Bu bakış, yüksek getirili yatırımlara öncelik sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesini, yurtiçi tasarruflarla finanse edilen yatırım oranının artırılmasını ve ekonominin kırılganlıklarının azaltılmasını** merkezine almaktadır.

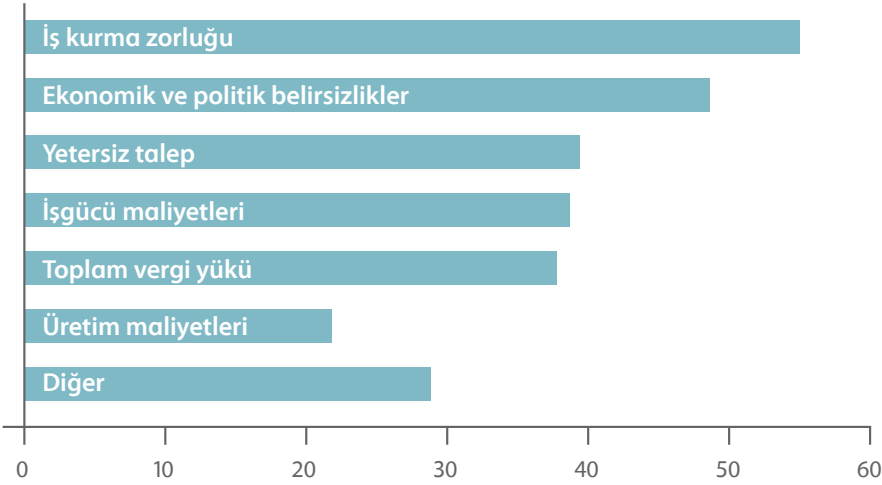
9. Dünya Bankası (2010) Türkiye Yatırım Ortamını Değerlendirme Raporu

3.2. YATIRIMLARIN ARTIRILMASINA İLİŞKİN ÖNERİLER

3.2.1. Yatırım Ortamının İyileştirilmesi

Türkiye'nin ekonomik büyümesinin temelini sabit sermaye yatırımları oluşturmasına rağmen, yatırımların düzeyi, verimliliği, belirlenen yatırım alanları ve uygulanan teşvik politikaları gibi konularda iyi bir performans sergilenememektedir. Burada kamunun yanlış politika tercihleri kadar özel sektörden kaynaklanan çok sayıda neden belirleyici olmuştur. Dünya Bankası'na göre Türkiye'de yatırım ortamını etkileyen unsurların başında; ekonomik ve politik belirsizlikler, iş kurma ve kapatma süreçlerindeki bürokratik engeller ve vergi yükü gelmektedir (Grafik 25).

Grafik 25: Türkiye'de Yatırım Ortamını Etkileyen Faktörler (2008)



Kaynak: Dünya Bankası

Yatırım ortamının iyileştirilmesine yönelik olarak aşağıda belirtilen alanlarda mikro reformların yapılması gerekmektedir.

- Finansmana erişimin kolaylaştırılması
- Bürokrasinin azaltılması
- Kurumsal yönetişimin güçlendirilmesi
- Kayıt dışılığın azaltılması
- İstihdamın becerisinin artırılması
- Teknolojik gelişmenin sağlanması
- Altyapı kalitesinin artırılması

Yukarıda vurgulanan bazı konu başlıkları raporun diğer bölümlerinde irdelendiğinden, bu bölümde sadece finansmana erişimin kolaylaştırılması üzerinde durulacaktır.

3.2.2. Reel Sektör ve Mali Sistem İlişkisinin Geliştirilmesi

Bankacılık sektörünün en önemli fonksiyonu, toplanan fonların yatırım alanlarına yönelmesini sağlayacak finansal aracılık görevini yerine getirmektedir. 1980 sonrasında finansal liberalleşme sürecinde finansal sistemin gelişmesinde önemli ilerleme sağlanmasına karşın, büyüklük, derinlik ve finansal ürün çeşitliliği konularında gelişmiş ülkelerle olan fark varlığını sürdürmüştür. Üretici sektörler ile mali sistem arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi, yatırımlar boyutuyla sürdürülebilir büyümenin itici gücünü oluşturmaktadır. Türkiye'de bankacılık dışı finansal kesimin (sermaye piyasaları, sigorta sektörü ve bireysel emeklilik gibi) yeterince gelişmemiş olması nedeniyle kaynak ihtiyacı duyan kesimlere kaynak transferi daha ziyade bankacılık sistemi üzerinden sağlanmaya çalışılmıştır. Eylül 2010 itibarıyla bankacılık sisteminin finansal sistem içindeki payı yüzde 80,4'tür (Tablo 6). Bu durum düşük tasarruf oranları ve sınırlı dış kaynak sorunlarıyla birleşerek kamu borçlanmasının yüksek olduğu ortamlarda bankacılık kaynakları üzerinde baskı yaratmış, reel faizler yüksek düzeylere çıkmış ve dolayısıyla özel kesim yatırımlarını dışlayıcı etkide bulunmuştur.

Tablo 6: Finansal Sistemin Aktif Büyüklüğü

(Milyar TL)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	09.2010	% Dağılım
TCMB	74,1	76,5	74,7	90,1	104,4	106,6	113,5	110,0	119,7	10,4
Bankalar	212,7	249,7	306,4	406,9	499,7	581,6	732,5	834,0	927,4	80,4
Finansal Kiralama Şirketleri	3,8	5,0	6,7	6,1	10,0	13,7	17,1	14,6	14,4	1,2
Factoring Şirketleri	2,1	2,9	4,1	5,3	6,3	7,4	7,8	10,4	13,4	1,2
Tüketici Fin. Şirketleri	0,5	0,8	1,5	2,5	3,4	3,9	4,7	4,5	5,1	0,4
Varlık Yönetim Şirketleri						0,2	0,4	0,4	0,5	0
Sigorta Şirketleri	5,4	7,5	9,8	14,4	17,4	22,1	26,5	33,3	31,0	2,7
Emeklilik Şirketleri	0	3,3	4,2	5,7	7,2	9,5	12,2	15,7	17,8	1,5
Diğer	11,5	22,6	27,2	34,8	27,8	35,3	33,1	40,4	41,3	3,7
Toplam	310,1	365,0	430,4	560,1	669,0	770,8	935,6	1.047,6	1.152,8	100,0

Kaynak: BDDK, TCMB, HM, SPK, TSPAKB

Reel sektörün bankacılık sistemine olan bağımlılığı, üretici firmaların bankacılık krizlerine olan duyarlılığını artırmıştır. Alternatif fon kaynaklarına erişim olanaklarının sınırlı olması bu etkiyi güçlendirmiştir. Sermaye piyasalarında özel sektör kıymet ihraçları artış eğilimi gösterse de bu alanda yeterli bir gelişme kaydedilememiştir. Türkiye’de uzun yıllar süren yüksek enflasyon ve faizlerdeki oynaklık kredi piyasasında dışlama etkisi yaparak bu piyasaların yeterince gelişmesini engellemiştir. Bankacılık fonlarıyla finanse edilen kamu kesimi borçlanmasının yüksek seyretmesi de bu durumu desteklemiştir.

Bankacılık sisteminde toplanan fonların büyük çoğunluğunu mevduat oluşturmaktadır. TL mevduat ve döviz tevdiat hesapları, birlikte yurtiçi yerleşiklerin tasarruf tercihlerinin yaklaşık yüzde 70’ini oluşturmaktadır. Toplanan mevduatın vadesi kısa, kullanılan kredinin vadesinin ise uzun olması, bankacılık sisteminde aktif-pasif arasında vade uyumsuzluğuna neden olmuştur. Mali sistemin en önemli sorunlarından biri mevduatın vadesinin kısa olmasıdır. Bunun sonucunda mevduatın krediye dönüşüm oranı son zamanlarda artış göstermesine karşın düşük kalmıştır.

3.2.2.1. Reel Sektöre Kaynak Aktarımını Engelleyen Faktörler

Reel sektöre kaynak aktarımını engelleyen nedenler aşağıda sıralanmıştır.

- **Yüksek Kamu Kesimi Borçlanma Gereği:** 1990’lı yıllardan başlayarak kamunun en büyük fon talep edicisi olması, kaynakların kamuya aktarılmasını sağlamış ve özel sektör dışlama etkisiyle karşılaşmıştır.
- **Kamu Bankalarının Ağırlığı:** Kamu bankaları, yaygın şube ağı ve devlet bankaları olmalarının verdiği güvenle mevduat toplamada diğer bankalara göre daha avantajlı konumda bulunmaktadır. Türk lirası mevduatın çoğunu toplamakla beraber, söz konusu mevduatın krediye dönüşme oranı düşük kalmıştır.
- **Kamusal Aracılık Maliyetleri:** Bankacılık sistemi üzerinde disonibilite, zorunlu karşılık, BSMV, KKDF, damga vergisi, BDDK katılım payı, şube harcı, TMSF sigorta primi gibi çok sayıda yük vardır. Kamusal yüklerin fazlalığı kredi maliyetini artırmakta ve reel sektörün finansmanını zorlaştırmaktadır. Türk lirası mevduat üzerinden kullanılan kredilerde kamusal yük, toplam kredi maliyetlerinin yüzde 30’un üzerindedir. Vergi politikalarındaki belirsizlikler de aracılık fonksiyonunu olumsuz etkilemektedir.
- **Bankacılık Mevzuatı:** Bankaların sermaye yeterliliği mevzuatında devlet kağıtlarının sıfır riskli olarak kabul edilmesi, bankaların özel sektöre yerine kamuyu tercih etmesine neden olmakta ve özel sektöre gidecek finansmanı sınırlamaktadır.
- **Alternatif Finansman Araçlarının Yetersizliği:** Yukarıda da vurgulandığı üzere Türkiye bankacılık temelli bir finansman sistemine sahiptir. Menkul kıymet ihracına dayalı piyasa temelli finansmanın payı yok denecek kadar düşüktür. Bankacılık dışı piyasaya dayalı resmi mekanizmaların oluşmaması, ticari borç (vadeli alım satımlara dayalı senet ve çeklerin yaygınlaşması) gibi kayıt dışı potansiyeli yüksek olan yollarla kaynak kullanımını yaygın hale getirmiştir. Üreticilerin tasarruf sahiplerinden doğrudan kaynak sağlayabilecekleri mekanizmaların bankacılık sisteminin tamamlayıcısı olarak geliştirilmesi, mali sistemde rekabeti artırmak suretiyle etkinlik sağlanmasına katkı sunacaktır.
- Mevduatın vade yapısının kısıllığı ve tasarruf oranının düşüklüğü nedenleriyle toplam mevduat hacminin sınırlı olması reel sektöre kaynak aktarımını engelleyen faktörler arasındadır.

- Kayıt dışılık ve kurumsallaşmanın yetersizliği de engelleyici diğer unsurlar olarak değerlendirilmektedir.

3.2.2.2. Finansmana Erişimin Artırılmasına Yönelik Öneriler

Bu değerlendirmeler ışığında, reel sektör ve bankacılık arasında beklenen sağlıklı ilişkinin kurulması için atılması gereken adımlar kamu kesimi, bankacılık kesimi ve reel sektör tarafından birlikte ve eşgüdüm içinde atılmalıdır.

Kamuya Yönelik Alınması Gereken Önlemler

- Kamu bankalarının özelleştirilmesi uygulamasından vazgeçilmelidir. Özellikle Türk lirası mevduatın krediye dönüşme oranını artıracak asli aracılık fonksiyonunun tesis edilmesi ve rekabeti olumsuz etkileyen koşulların ortadan kaldırılması gerekmektedir. Ziraat Bankası ve Halk Bankası, çiftçi ve esnafı merkezine alan ihtisas bankaları olarak yeniden yapılandırılmalıdır.
- Kalkınma ve yatırım bankacılığının sektör içindeki ağırlığı artırılmalı ve daha fazla projenin desteklenmesi sağlanmalıdır.
- Eximbank'ın etkinliği artırılmalıdır.
- Banka dışı finansal kuruluşlar desteklenmelidir. Risk sermayesi ve piyasadan doğrudan kaynak sağlayan mekanizmaların geliştirilmesi konusunda adımlar hızla atılmalıdır.
- Aracılık maliyetleri düşürülmelidir. Özellikle belirlenmiş öncelikli sektörlerde yapılan kredi aktarımlarında teşvik edici ilave kolaylıklar sağlanmalıdır.
- Vergi politikalarındaki belirsizlikler ortadan kaldırılmalıdır.
- Maliye politikaları etkinleştirilerek kamunun özel kesim fonlarına yönelik talebi sınırlandırılmalıdır.

Bankacılık Sistemine Yönelik Alınması Gereken Önlemler

- Bankalar operasyonel işlem maliyetlerini azaltacak ortak çalışmalar yapmalıdır. Ortak nokta ATM uygulamasında olduğu gibi ortak kullanılabilir alanlar üzerinde çalışmalar yaygınlaştırılmalı, ortak kullanım sonucunda işlem maliyetleri düşürülmelidir.

- Firmalar ve şahıs müşterileri hakkında doğru ve ayrıntılı istihbarat bilgilerinin bankalarca temini amacıyla halen Merkez Bankası'nda tutulan ve Türkiye Bankalar Birliği'ne devri öngörülen veritabanının yeniden yapılandırılması önem arz etmektedir. Böylece, bankalar firmalar ve şahıs müşterileri hakkında daha sağlıklı ve hızlı bilgiye ulaşılacak, düzgün çalışan, derece notu yüksek olan firmalar için daha düşük maliyetli finansman sağlanabilecek ve teminat sistemi bu bilgiler ışığında esnetilebilecektir.
- Bankalar KOBİ'ler başta olmak üzere özel sektörü finansman ve finansmana yardımcı olacak diğer alanlarda yönlendirmeli ve bilgi paylaşımında bulunmalıdır. E-ticaret, mevzuat, analiz teknikleri, kalite güvencesi, risklerden korunma ürünleri ve bunların kullanılması gibi konularda firmalara danışmanlık hizmetleri verilebilir.
- Bankalarca derecelendirme sistemi etkin, bilgiye dayalı olarak geliştirilmelidir. En güncel risk ölçüm tekniklerinin kullanılması, müşterilerin daha doğru şekilde sınıflandırılmasını sağlayacak, bankalar sağlamlık derecesini belirledikleri firmalara daha kolay kredi verecek ve firmaların kredi maliyeti düşecektir.

Reel Sektöre Yönelik Alınması Gereken Önlemler

- Reel sektör firmaları için en temel sorunlardan biri mali tablolarının yeterince şeffaf olmamasıdır. Muhasebe alanında tekdüzeni sağlayacak standartların geliştirilmesine ihtiyaç vardır. Uluslararası kabul görmüş muhasebe standartlarıyla desteklenmiş, doğru güvenilir mali tablo üretme ortamı, bilinçlenme ve mevzuat desteği ile sağlanmalıdır.
- Bankacılık sektörü dışındaki tahvil ve bono ihraçları konusunda çalışmalar yapılmalı, alternatif finansal araçlarla kaynak çeşitliliği sağlanmalıdır.
- Derecelendirme konusunda bilinçlenme sağlanmalı, derecesi yüksek olan firmanın sağlayacağı avantajlar sektör temsilcileri tarafından etkin bir şekilde anlatılmalıdır.
- Aile şirketlerinin yaygın olduğu Türkiye'de hızlı bir şekilde kurumsallaşma bilinci sağlanmalı, şirket birleşmeleri desteklenmelidir.
- Reel sektörü temsil eden meslek kuruluşlarının etkinliği artırılmalı, finans sistemi ile reel sektör arasında kurulacak sağlıklı ilişkinin sürekli olmasında meslek kuruluşları aktif bir şekilde sürece katılmalıdır.

Mali sistemin büyütülmesi, mali araçlarının çeşitlendirilmesi ve reel sektöre kaynak aktarılmasının önündeki engellerin ortadan kaldırılması yatırımların artırılması açısından kritik öneme sahiptir.

3.2.3. Yurtiçi Tasarrufların Artırılması

Türkiye ekonomisinin en önemli sorunlarından biri yurtiçi tasarrufların son yıllarda giderek düşmesidir. Yatırımların yapılması ve yatırım ortamının iyileştirilmesini sağlayıcı tedbirlerin alınmasında yurtiçi tasarrufların artırılması hayati öneme sahiptir. Yurtiçi tasarrufların finans sistemi üzerinden getirisi yüksek yatırımlara yönelmesi de bir diğer kritik konuyu oluşturmaktadır.

3.2.3.1. Yurtiçi Tasarruflara İlişkin Tespitler

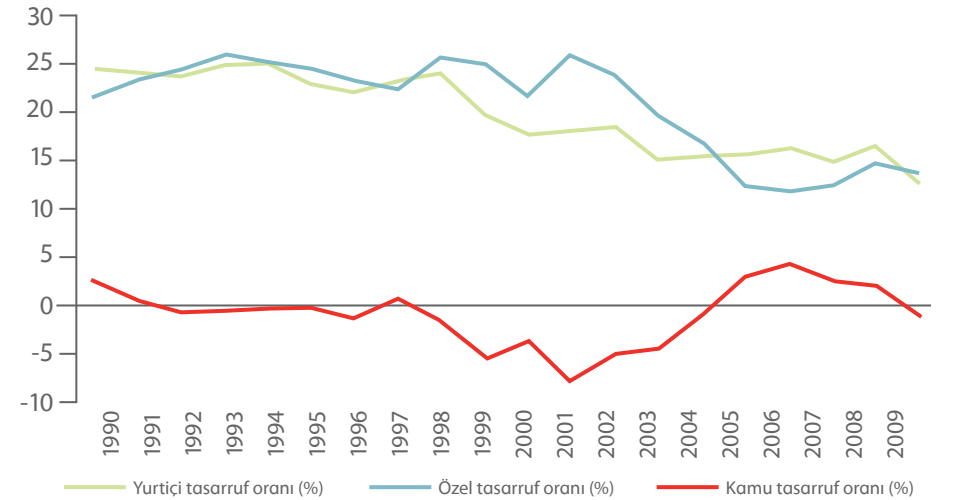
Türkiye ekonomisi, 2001 krizinden sonra oluşan uygun uluslararası koşullar ve ağırlıklı olarak kriz öncesinde yapılan yapısal reformlar sayesinde, 2002-2007 döneminde yıllık ortalama yüzde 6,8 oranında büyümüş, enflasyon tek haneli rakamlara gerilemiş, kamu borcunun milli gelir içindeki payı düşmüş ve doğrudan yabancı yatırımlarda artış gözlenmiştir. Ancak, bu olumlu gelişmelere karşın, anılan dönemde Türkiye'nin tasarruf oranı hızla düşmüş, yatırımlardaki kısmi iyileşme sonucunda tasarruf-yatırım açığı ve dolayısıyla cari işlemler açığında hızlı bir yükselme gözlenmiştir. Türkiye'de yurtiçi tasarrufların sabit sermaye yatırımlarının her zaman altında gerçekleşmesi, dış kaynak ihtiyacının kalıcı hale gelmesine ve ülkemize yönelen dış kaynağın bileşiminin sıcak para lehine sürekli kötüleşmesine neden olmuştur. Kaynak ihtiyacı, dış finansman ve yabancı yatırım tercihlerine bağlanınca, ani sermaye çıkışlarında ekonomi kırılgan bir görüntü sergilemiş, iç talep daralırken Türk lirası değer kaybetmiştir. Diğer taraftan, yurtdışı tasarruflara olan bağımlılık normal zamanlarda Türk lirasının değer kazanmasına neden olmakta ve rekabet gücü zayıflamaktadır. Bütün bu gelişmeler, tasarruf hacmini artırmak için yeni politika arayışlarını zorunlu kılmaktadır.

Yurtiçi tasarruf kamu ve özel tasarruf olmak üzere ikiye ayrılabilir. Özel tasarruf ise hane halkı ve kurumsal şirketlerin tasarrufları toplamından oluşmaktadır. Türkiye'de özel tasarruflar, uzunca bir süre yurtdışından sağlanan fonlarla beraber kamu tasarruf açıklarının kapatılmasında önemli bir rol oynamıştır. 1980'li yılların ilk yarısında özel tasarruf oranlarında belirgin bir düşüş gözlenmiştir. Ancak, 1980'li yılların ikinci

yarısından itibaren ortaya çıkan belirsizliklerin de etkisiyle ihtiyati tasarrufların artmasına ve kamunun artan finansman gereğinin karşılanmasına bağlı olarak 1990'lı yıllarda yüksek düzeyini korumuştur.

2000'li yıllara gelinceye kadar özel tasarruflar artarken, kamu tasarrufları azalmıştır. 2001 yılından itibaren ise kamu tasarrufları artarken, özel sektörün tasarruf açığı vermeye başladığı görülmektedir. Kriz yılı olan 2001 yılında özel yurtiçi tasarrufların milli gelire oranı yüzde 25,5 seviyesinde gerçekleşirken, kriz sonrası oluşan iyimser ekonomik ortamda ihtiyati tasarruflardaki düşüşe ve kredi imkanlarındaki bollaşmaya bağlı olarak 2006 yılında yüzde 13,1 seviyesine kadar gerilemiş, 2008-2009 kriz döneminde dahi bu gerileme eğilimi devam etmiştir (Grafik 26). Bu tarz bir eğilimin yaşanmasında, tüketimde yaşanan hızlı artış ile faiz oranlarındaki düşüş ve dış kaynak girişine paralel olarak kredilerdeki genişlemenin de etkili olduğu düşünülmektedir. Ekonomide keskin daralmanın olduğu 2009 yılında dahi tasarruf oranlarının düşmeye devam etmesi bu alandaki yapısal sorunu göstermesi açısından önemlidir.

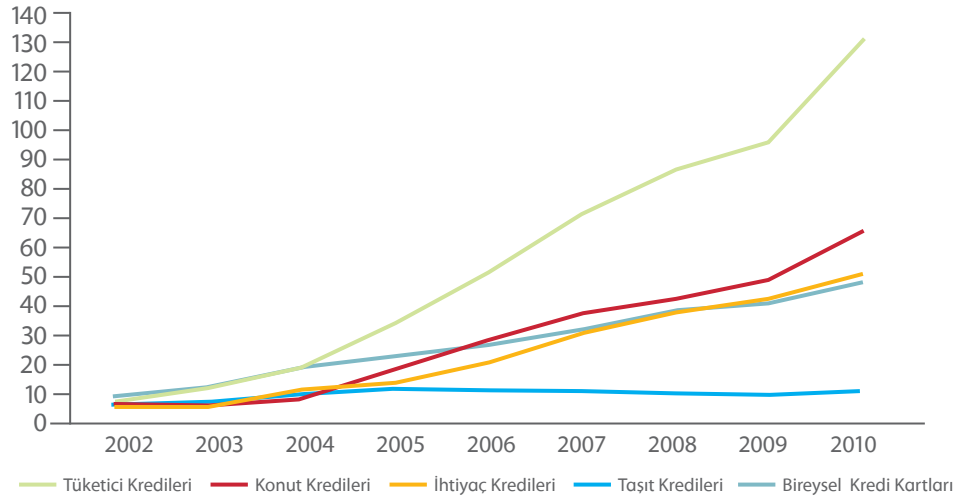
Grafik 26: Türkiye'nin Tasarruf Oranları



Kaynak: DPT

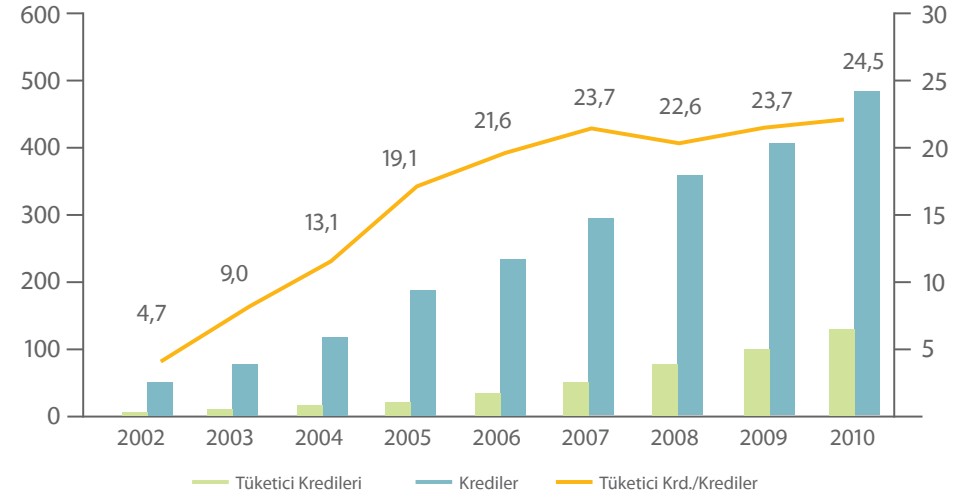
2001 krizi sonrası uygulanan ekonomi politikaları sonucunda yakalanan bütçe disiplini, enflasyondaki düşme ve faiz oranlarındaki azalma tüketici kredileri başta olmak üzere bütün kredi alanlarında bir genişleme yaratmıştır. Uluslararası likidite koşullarındaki bolluk, özellikle kısa vadeli yabancı fonların gelmesini tetiklemiş, bu durum daha ucuz kaynak kullanımını beraberinde getirmiştir. Bireylerin beklentilerindeki iyileşme, konut kredileri ve taşıt kredilerinin kullanımını artırmıştır. Ayrıca, kredi kartlarının yaygınlaşması ve taksitlendirme olanaklarının gelişmesi bu eğilimi desteklemiştir. Bunun sonucunda tüketici kredilerinin toplam kredilere oranı 2002 yılı sonunda yüzde 4,7'den, 2010 yılı sonunda yüzde 24,5'e yükselmiştir (Grafik 27, Grafik 28).

Grafik 27: Tüketici Kredilerinin Gelişimi (Milyar TL)



Kaynak: BDDK

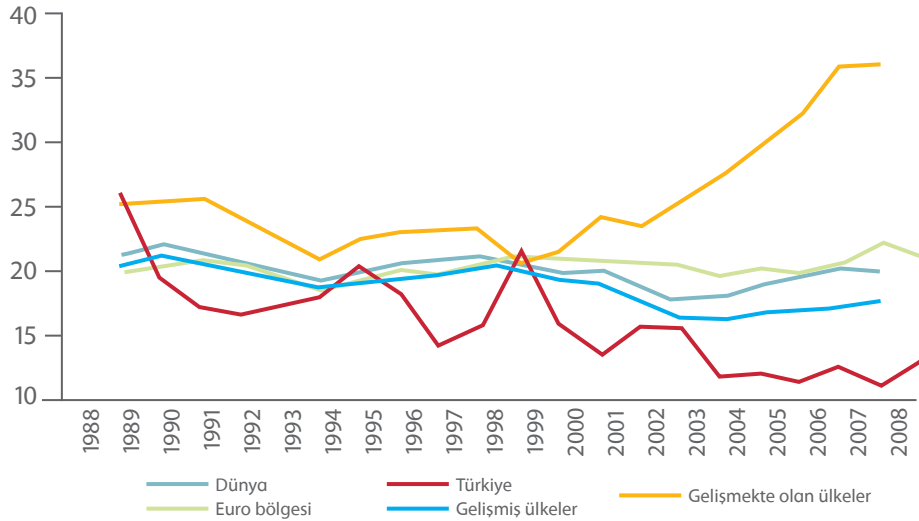
Grafik 28: Bireysel ve Toplam Kredilerin Gelişimi (Milyar TL)



Kaynak: BDDK

Türkiye tasarruf oranlarındaki bu performansı ile hızla dünyadan ayrılmaktadır. Toplam tasarruf oranının özellikle 1998 yılından başlayarak gelişmekte olan ülkeler ortalamasının altında kaldığı görülmektedir. Türkiye'nin tasarruf oranı Orta ve Doğu Avrupa ile Latin Amerika ülkelerine benzerlik gösterirken, Doğu Asya, AB ve Batı ülkelerinin altında kalmıştır. Oranlar, 1990'ların sonlarına kadar dünya, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ortalamasına paralel bir seyir izlerken bu tarihten itibaren makas açılmaya başlamıştır (Grafik 29). Türkiye'nin, yüksek tasarruf oranlarına sahip ve hızlı büyüyen Doğu Asya ülkelerine göre daha düşük büyüme, tasarruf, istihdam ve işgücüne katılım oranlarına ve daha yüksek bağımlılık oranına sahip olması bu gerçeğin bir başka ifadesidir (Tablo 7). Bu göstergeler, Türkiye'nin sürdürülebilir yüksek büyüme oranlarına ulaşmadaki zaafalarını ortaya koymaktadır.

Grafik 29: Tasarruf Oranları / GSYH



Kaynak: Dünya Bankası

Tablo 7: Yüksek Tasarruf Oranlarına sahip Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Dönemler İtibarıyla Seçilmiş Göstergeler (%)

	Türkiye	G.Kore	Çin	Malezya	Tayland
1980-1989					
Bağımlılık Oranı	76,0	53,1	57,8	73,3	64,5
İşgücüne Katılım Oranı	58,1	58,6	79,1	59,8	81,6
Yurtiçi Tasarruflar	16,4	30,9	35,4	30,2	26,5
GSYH Büyümesi	4,1	7,7	9,8	5,9	7,3
İstihdam Artış Oranı	1,8	2,7	2,8	2,6	3,5
1990-1999					
Bağımlılık Oranı	61,7	41,1	50,4	66,0	49,3
İşgücüne Katılım Oranı	54,8	61,0	78,7	61,9	76,0
Yurtiçi Tasarruflar	20,5	36,3	41,2	40,7	35,3
GSYH Büyümesi	4,0	6,3	10,0	7,2	5,3
İstihdam Artış Oranı	1,6	1,4	1,2	3,7	0,4
2000-2009					
Bağımlılık Oranı	52,2	39,3	43,5	56,2	43,6
İşgücüne Katılım Oranı	48,7	61,2	75,5	62,5	73,3
Yurtiçi Tasarruflar	17,1	31,6	45,8	42,2	31,7
GSYH Büyümesi	3,8	4,4	10,3	4,8	4,1
İstihdam Artış Oranı	0,6	1,4	0,7	3,0	1,7

Kaynak: Dünya Bankası

Sonuç olarak, Türkiye'de yurtiçi tasarruf seviyesinin diğer ülkelere göre düşük olduğu anlaşılmaktadır. Yüksek ve istikrarlı bir büyümeyi sağlamak için yurtiçi tasarruf oranlarının belirli bir seviyenin üzerine çıkarılması önem arz etmektedir. Özellikle yüksek büyüme ihtiyacı içinde olan ülkemiz ekonomisinin düşük tasarruf düzeyi ve dış kaynaklara olan bağımlılığının ekonomide sürdürülebilir yüksek büyümenin sağlanmasına engel olduğu düşünülmektedir.

3.2.3.2. Yurtiçi Tasarrufları Artırmaya Yönelik Öneriler

Bugüne kadar uygulanan ekonomi politikalarında yurtiçi tasarrufların artırılması bir politika önceliği olarak belirlenmemiştir. Her ne kadar yurtiçi tasarrufların artırılması ekonomik unsurların dışında birçok faktöre bağlı olsa da, böyle bir ekonomik hedef koymak yeni kırılğanlılar yaratmayan yatırım artışı için kritik önemdedir.¹⁰

Yurtiçi tasarruflarla ilgili hedefin (milli gelirin yüzde 22'si) gerçekleşmesi için aşağıda belirtilen hususlar hayata geçirilecektir.

- Türkiye'de tasarruf eğiliminin artması, gelir artışı eşliğinde güven ortamının oluşmasıyla birlikte ihtiyati tasarruftan ziyade, yaşlılığa yönelik düzenli birikimlerin ön plana çıkmasıyla yakından ilişkilidir. Bu çerçevede, ekonomik, sosyal, kültürel, eğitimsel ve hukuksal bütün tedbirlerin eşzamanlı uygulanmasına ihtiyaç vardır. Tasarruf konusundaki en önemli husus kişilerin, şirketlerin, kamunun ve yönetim kadrosunun tasarruf konusuna bakışlarındaki davranış kalıbıdır. Bu konuda insanlara ve topluma sosyal bir sorumluluk verilmeli ve bu alanda kapsamlı bir toplumsal eğitim programı hayata geçirilmelidir. Gençlerin tüketim alışkanlıklarının yeniden şekillendirilmesinin kültürel ve pedagojik zemini oluşturulmalıdır.

10. Bir ülkede tasarruf hacmi ve bunu etkileyen öğeler üzerinde yapılan çalışmalarda genel olarak aşağıdaki unsurlar üzerinde durulmuştur. (i) büyüme, (ii) milli gelirin hacmi/kısa başı gelir, (iii) gelir dağılımındaki eşitsizlik derecesi, (iv) ticaret hadleri, (v) enflasyon, (vi) kredi olanakları, (vii) vergi sisteminin matrahı, (viii) reel faiz haddi ve faizin vergilendirilmesi, (ix) servet/sermaye stokunun dağılımı ve düzeyi, (x) tasarrufla ilgili sosyal davranış, (xi) demografik yapı, (xii) kamu tasarrufları.

Dünya Bankası tarafından 1999 yılında yapılan "Kürede Tasarruf" çalışmasında ülkelerarası tasarruf farklılıkları, nedenleri, büyüme ve tasarruf arasındaki ilişki incelenmeye çalışılmıştır. Varılan sonuçlar aşağıda özetlenmiştir.

- Ülkelerin gelişmişlik düzeyi arttıkça tasarruf oranları da artmaktadır.
- Tasarruf oranının gelişiminde aşırı sapmalar olmaz. Bir önceki yılın oranını devam ettirme eğilimi hakimdir.
- Belirsizlikler ve ekonomik beklentilerde oluşan olumsuz hava toplam tasarrufları azaltırken, özel kesim tasarruflarını artırmaktadır.
- Nüfusun yaşlara göre dağılımı tasarruf oranları üzerinde etkilidir. Genç ve yaşlı uçlar çoğunluk kazandıkça tasarruf oranı düşer. Çünkü gençlerde gelir düşüklüğü, yaşlılar için ise kalan ömre göre tasarrufun anlamsızlığı tasarruflar üzerinde azaltıcı etki yapar.
- Kentli bireylerin tasarruf eğilimi kırsal kesime göre daha azdır.
- Derinleşmiş finansal piyasalar, özel kesim tasarruf oranının yüksek olduğu ülkelere çıkar.

- Mali sisteme olan güvenin artırılması ve mali sistemi büyütecek yeni mali ürünlerin geliştirilmesi desteklenmelidir.

Bu çerçevede;

- Kamu kurum ve kuruluşlarının yurtiçi tasarruflarının artırılması yönünde yönlendirilmesi, koordinasyon içinde olmalarının sağlanması ve uluslararası alanda kullanılan ürünler konusunda kapsamlı çalışma yapmalarının sağlanması gerekmektedir.
- Mevduat üzerinden alınan vergilerde vade dilimine göre vergilendirme sistemi getirilmeli, vade uzadıkça vergi oranı düşürülmelidir.
- Mevduat garanti sistemine devam edilmelidir.
- Faiz kazandıran işlemlere hassas kesimlerin fonlarının mali sisteme akması yönünde finansal araçlar geliştirilmelidir.
- Banka dışında faaliyet gösteren faktoring, leasing ve dış ticaret finansman şirketlerinin sistem içindeki etkinliği artırılmalıdır.
- Yastık altındaki başta altın olmak üzere değerli madenlerin finansal sisteme aktarılması sağlanmalı, bu işlemlerden vergi alınmamalıdır. Bunu sağlamak üzere Fiziki Kıymetli Madenler Hesabı oluşturulmalıdır.
- Bankaların ve özel sektör firmalarının finansman bonusu gibi kullanımı az olan ürünlerin yaygınlaştırılması sağlanmalıdır.
- Bireysel emeklilik sistemi geliştirilmeli ve bu alandaki kurumsal katılım artırılmalıdır (Kutu 1).
- Sigorta sistemi güçlendirilmeli ve yeni sigorta ürünleri toplumun dikkatini çekecek şekilde tanıtılmalı ve teşvik edilmelidir. Zorunlu sigortalarda etkinlik ve denetim artırılmalıdır (Kutu 2).
- KOBİ finansal ihraçları konusunda özelleşmiş bir piyasa oluşturulmalıdır.
- Şirketler tahvil ihraç etmeleri yönünde desteklenmelidir.

Yüksek ve sürdürülebilir bir büyüme patikasına ulaşabilmeyi teminen üretim faktörleri arasında daha dengeli bir katkı kompozisyonu yaratmaya yönelik yeni ekonomi anlayışı; niteliği yüksek istihdamı ve yeni kırılmalıklar yaratmayan yüksek yatırım harcamalarını merkezine alırken, bunu tamamlayacak biçimde, teknolojik değişim temelli verimlilik artışlarını içeren toplam faktör verimliliğinin büyümeye olan katkısını artırmayı hedeflemektedir. Esasen bu yeni yaklaşım içinde kurgulanan tüm makro ve mikro politikalar ile genişletilmiş sosyal koruma çerçevesi, hep birlikte verimlilik artışlarını içselleştiren bir bakış açısıyla ele alınmış olmakla birlikte, izleyen başlıkta bu alandaki özel politikalara ayrıca yer verilmiştir.

Kutu 1: Bireysel Emeklilik Sistemi (BES)

Bireysel emeklilik sistemi, yeni ekonomi yaklaşımında yurtiçi tasarrufların artırılmasında itici sektörlerden biri olarak kabul edilmektedir.

Bireysel emeklilik sisteminde Şubat 2011 itibarıyla 13 şirket faaliyet göstermektedir. Şirketlerin katılımcı sayısı 2,3 milyon kişi, toplam katılımcı fon tutarı 12,2 milyar liradır. Mevcut durumda emeklilik fonlarının portföyü, bono ve tahvillerin yanı sıra katılımcı tercihi göre hisse senedi, mevduat, repo, eurobond ve dövizde dayalı menkul kıymetlerden oluşmaktadır. Bu ürünler daha ziyade faize duyarlı alanlardır. Gelir ortaklığı senetleri, altın ve emtia ile özel sektör tahvilleri, 15-20 yıllık tahvil üzerine de alternatif fonların sisteme katılması gündemdedir. Faize duyarlı olmayan ürünlerin BES'e katılmasıyla katılım bankalarının ilgisi artmıştır. Katılım bankalarının müşteri sayısının 2 milyon üzeri olduğu hesaba katıldığında bu durumun önemli bir etkisi olacağı açıktır.

Bireysel emeklilik sisteminde 2015 yılında 4 milyon kişi katılımcı ve 48 milyar lira fon büyüklüğü, 2020 yılında ise 5,5 milyon kişi katılımcı ve 115 milyar lira fon büyüklüğü hedeflenmektedir. Muhtemel emekli sayısının ise sırasıyla 62 bin ve 385 bin kişi olacağı tahmin edilmektedir.

Emeklilik fonlarının gelişme potansiyelinin yüksek olduğu ve Türkiye için bu alanda yurtiçi tasarrufları artırma olanağının mevcut olduğu açıktır. Zira, OECD ülkelerinde Emeklilik fonları / GSYH oranı yüzde 63,4 iken, OECD harici ülkelerde bu oran yüzde 27,8, Türkiye'de ise sadece yüzde 1,7'dir.

BES'te iade edilen vergi tutarının iade edilmemesi, ayrı bir hesapta tutulması ve kazanım için 5 yıllık bir süre gerekeceği yönünde bir talep Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı'na iletilmiştir. Bu kabul edilirse ortalama vergi oranının yüzde 24 olduğu kabul edildiğinde bugün için 2,4 milyar liralık bir ilave tasarruf sağlanması mümkün görünmektedir. Ayrıca, çocuk yardımlarının BES kapsamı içine alınarak ilave tasarruf sağlanabileceği düşünülmektedir.

Kutu 2: Sigorta Sistemi

Sigorta sistemi, yeni ekonomi yaklaşımında yurtiçi tasarrufların artırılmasında itici sektörlerden bir diğeri olarak kabul edilmektedir.

Türk sigorta sisteminin 2009 yıl sonu itibarıyla toplam aktif büyüklüğü 31,8 milyar liradır. Sektörde 55 şirket faaliyet göstermektedir. Bunun 34 tanesi yabancı sermayelidir. Kamunun sigorta şirketi yoktur. Şirketlerin doğrudan sağladığı primler 12,3 milyar lira, kişi başına prim üretimi 169 lira olup prim/GSYH oranı 1,29'dur.

2008 yıl sonu itibarıyla toplam prim üretimi dünyada 4.269,7 milyar dolardır. Bunun yüzde 29'u 1.240,6 milyar dolarla ABD'ye aittir. Türkiye ise 8,8 milyar dolar ile 36'ncı sırada olup, dünya prim üretiminin yüzde 0,21'ine sahiptir. OECD ülkeleri 3.696 milyar dolar ile yüzde 85,56'yı, G-7 ülkeleri 2.925,9 milyar dolar ile yüzde 68,53'ünü oluşturmaktadır. Almanya ise 243 milyar dolar ile 5 inci sıradadır (yüzde 5,69). Kişi başı prim üretimi açısından 6.857 dolar ile İngiltere başı çekerken, Türkiye 116 dolar ile 64 üncü sıradadır. Dünya ortalaması 634 dolardır. 2009 itibarıyla toplam prim üretimi 4.070 milyar dolara gerilemiştir. Dünya prim üretiminin yaklaşık yüzde 40'ını gerçekleştiren Avrupa kıtası ilk sırada yer alırken, bunu yüzde 33 ile Amerika ve yüzde 24 ile Asya takip etmektedir. Kişi başı prim üretimi 595 dolara gerilemiştir. Toplam primlerin GSYH'ye oranı yüzde 6,98 iken, gelişmiş ülkelerde bu oran yüzde 8,61, aralarında Türkiye, Latin Amerika, Orta ve Doğu Avrupa, Orta Doğu, Orta Asya ve Afrika'nın yer aldığı gelişmekte olan ülkelerde ise %2,89 olarak gerçekleşmiştir.

Sigorta sektöründe gelişme düzeyinin gerilerde kaldığı görülmektedir. Yurtiçi tasarrufların artırılmasında sigorta sektörü BES gibi öncelikli alan olarak belirlenmiştir. Avrupa ile karşılaştırıldığında sigorta şirketlerinin büyüklüğü, devletlerin sigorta sistemini etkin şekilde kurması ve halkın sigorta bilinciyle bağlantılı olarak gelişmiştir. Türkiye'de ise sigorta kültürü fazlaca gelişmemiş, işleyen ürünlerde çıkan sorunlar da insanların sisteme girişini olumsuz etkilemiştir. Yaygın olarak kullanılan sigorta ürünleri sağlık, hayat, taşıt, kredi vb. gibi alanlarla sınırlı kalmıştır. Ülke nüfusunun büyüklüğü dikkate alındığında büyük bir hedef kitle ve sunulabilecek çok sayıda sigorta ürünü vardır.

Aşağıda birkaç sigorta ürününde ortaya konan rakamlar, Türkiye’de sigorta bilinci ve kültürünün gelişmediğini, denetimin yetersiz kaldığını, potansiyelin ise yüksek olduğunu göstermektedir.

2009 yıl sonu itibarıyla;

Zorunlu Deprem Sigortasında; toplam poliçe sayısı 3.447.713, fon toplamı 1.168 milyon lira, ödenen hasar 19,9 milyon liradır. Sigortalanabilir konut sayısı 13,5 milyondur. 10 milyon konut sigorta kapsamının dışında kalmıştır. Kapsam dışındaki konutların ortalama 100 lira üzerinden sigortalandığı düşünüldüğünde 1 milyar liralık ek fona ulaşmak mümkündür. Bu konutların rayiç değeri üzerinden sigortalandığı düşünüldüğünde ise ek fon büyüklüğünün 3-4 milyar liraya ulaşacağı düşünülmektedir.

Tarım Sigortasında; toplam poliçe sayısı 306.770, prim toplamı 120,3 milyon lira, ödenen hasar 89,3 milyon liradır. Ülkedeki tarımsal alanlar dikkate alındığında, tarım sigortasının da fazla bir gelişme gösterdiği söylenemez.

Zorunlu Trafik Sigortasında; araç sayısı 14.316.700, poliçe sayısı 11.459.909, sigortalılık oranı yüzde 75, prim üretimi 1,9 milyar liradır. Araç sayısına 1.358.577 adet traktör dahil değildir. 2.856.791 adet araç sigortasız dolaşmaktadır. Ortalama 150 lira sigorta ücreti üzerinden 428,5 milyon lira kaçak vardır. Zorunlu olan bu sigortada bile yüzde 25’lik kaçak önemli bir sorunu göstermektedir.

4. Teknolojik Değişim Bazlı Verimlilik Artışı - Toplam Faktör Verimliliği

Toplam Faktör Verimliliği (TFV), ulusal üretim potansiyelinin harekete geçirilmesini sağlayacak üretim odaklı yeni iktisat politikasının önemli unsurlarından birini oluşturmaktadır.¹¹ Türkiye’nin yeni büyüme yaklaşımının kurgulanmasında, emek ve fiziki sermayeye ek olarak TFV ve buna ilişkin süreçlerin de farklı bir anlayışla yeniden ele alınması kritik bir öneme sahiptir. Ekonomik kaynakların daha verimli olarak kullanılmasına ilişkin süreçlerin desteklenmesi ve buna dair yeni politikaların geliştirilmesi gerekmektedir.

İktisadi büyümenin dinamikleri arasında verimlilik artışı önemli bir yer tutmaktadır. Verimliliğin sadece emek yoğun sektörlere ve işgücü verimliliğine odaklanması (reel ücretin düşmesi, çalışma saatlerinin artması vb.) büyümeyi kalıcı kılmamakta ve insanı üretime yabancılaştırmaktadır. İnsanı merkeze alan ve refah artışına kalıcı bir katkı yapmayı hedefleyen bir iktisadi anlayış, verimlilik artışının odağına öncelikli olarak teknolojik değişimi ve beşeri sermaye kullanımını koymalıdır.

TFV’nin büyümeye olan katkısının artması büyümenin istikrar kazanmasına olanak sağlayacak, enflasyon, kamu açığı ve cari işlemler açığı gibi Türkiye ekonomisinin temel sorunlarının çözümüne önemli katkı sağlayacaktır. Türkiye’de TFV’nin büyümeye katkısının bazı OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında son derece sınırlı kaldığı görülmektedir.¹² TFV’nin büyümeye katkısının oldukça düşük olması Türkiye’nin uzun dönemli büyüme performansını olumsuz etkilemektedir. Bu düşük oranın pratik yansıması ise daha çok kriz, dış kaynağa daha fazla bağımlılık ve ekonomik aktivitelerde daha sık aralıklarla yaşanan dalgalanmalardır. Bu bağlamda, Türkiye için TFV’de sağlanacak sürekli bir artış, büyüme açısından ciddi bir potansiyel sağlayacaktır. Bu ise büyük oranda nitelikli işgücü ve teknolojiyi etkin olarak kullanan üretim süreçlerinin geliştirilmesiyle mümkün olabilecektir.

11. TFV, üretimde kullanılan girdilerin hacim ve kalitesindeki değişikliklerin ötesinde teknolojik ve iş süreçlerindeki değişimin neden olduğu verimliliği ifade etmektedir.

12. 1970-2000 yılları arasında ABD’de TFV’nin büyümeye katkısı yüzde 25,1, Belçika’da yüzde 57, Danimarka’da yüzde 61,7 iken, Türkiye’de bu oran sadece yüzde 6,5 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Çeşitli ülkelerin büyüme performansları incelendiğinde, düşük ve orta gelirli ülkelerin fiziki sermaye stoklarındaki artışların (yatırımların) büyümeyi artıran en önemli faktör olduğu görülmektedir. Fiziki sermaye stoku yüksek olan gelişmiş ülkelerde ise sermayenin azalan verimi çerçevesinde ek fiziki sermaye stokunun büyümeye katkısı, düşük ve orta gelirli ülkelere göre daha sınırlıdır. Gelişmiş ülkelerin sürdürülebilir ekonomik büyümelerini beşeri sermaye, Ar-Ge ve girişimciliği ön plana çıkararak sağlayabildikleri görülmektedir. Türkiye ekonomisinin içinde bulunduğu konum itibarıyla TFV'nin büyümeye katkısının artırılması gerekmektedir.

4.1. TOPLAM FAKTÖR VERİMLİLİĞİNİ ETKİLEYEN UNSURLAR VE ÖNERİLER

Türkiye'de istikrarlı ve yüksek oranda büyümenin önündeki engellere bakıldığında bunların büyük kısmının TFV'yi doğrudan etkileyen unsurlarla ilişkili olduğu anlaşılmaktadır.¹³ Söz konusu unsurların zayıf yönlerin güçlendirilmesi aynı zamanda TFV'yi artırmak anlamına gelmektedir. Aşağıdaki faktörler süreçte etkili rol oynayacaktır.

4.1.1. Makroekonomik İstikrar

Yapılan çeşitli ampirik çalışmalar makroekonomik istikrarın yatırımlar üzerinden büyümeye yaptığı katkılara ek olarak, TFV kanalıyla da büyümeyi olumlu yönde etkilediğini göstermektedir. Para ve maliye politikalarının piyasanın sağlıklı çalışmasını tesis edecek şekilde oluşturulması TFV'nin artması için bir ön koşuldur. Çünkü piyasanın düzgün işlemediği bir ortamda fiyatlar bireylere ve firmalara doğru sinyaller vermeyecektir. Bu durum, kaynak dağılımını ve dolayısıyla verimliliği olumsuz etkileyecektir. Makroekonomik istikrarın TFV'ye etkisi özellikle istikrarın arttığı dönemlerde, azalan belirsizlikle beraber artan Ar-Ge harcamaları ve bu ortamda artan doğrudan yabancı yatırımlar aracılığı ile ülkeye taşınan teknolojinin yaygınlaşması üzerinden

13. Bu engeller arasında (i) makroekonomik istikrarsızlıklar, (ii) organizasyon ve kurumsallaşmadaki yetersizlikler, (iii) bilgi ve teknolojinin yaygınlaştırılması, üretimi, geliştirilmesi ve kullanımındaki eksiklikler, (iv) hukuki yapının iktisadi yapıyı kavrayamaması, (v) kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, (vi) toplumun eğitim düzeyinin düşüklüğü, (vii) gelir dağılımındaki bozukluklar, (viii) Ar-Ge altyapısının yetersizliği, (ix) Ar-Ge deneyim ve kültürünün zayıflığı, (x) Ar-Ge'ye ayrılan kaynak ve teşviklerin yetersizliği, (xi) yenilikçi kültürün zayıflığı, (xii) bürokratik engellerin varlığı, (xiii) eğitim sisteminin bağımsız düşünebilen ve yenilikçi insan yetiştirmeyen yapısı (xiv) kurumsal yönetimin zayıflığı, (xv) işgücünün hizmet içi eğitim eksikliği (xvi) mesleki ve teknik eğitimin göreceli zayıflığı, (xvii) üniversite-sanayi iş birliğinin zayıflığı ve (xviii) yerel insiyatifin kullanılmaması sayılabilir.

gerçekleşmektedir. Öte yandan, verimsiz veya verimliliğin düşük olduğu sektörlerden verimliliğin yüksek olduğu sektörlerle kaynak transferi makroekonomik istikrarın olduğu durumda daha etkin işleyerek TFV artışına önemli katkı yapmaktadır.

4.1.2. Kurumsal Yapılar

Kurumsal yapıların ekonomik performans üzerinde önemli etkisi bulunmaktadır. Kurumlar bir toplumda kuralları belirlemek amacıyla oluşturulan ve insanlar arasındaki etkileşimi biçimlendiren ve söz konusu etkileşimin maliyetini asgarileştiren yapılardır. Kurumlar etkileşimin siyasi, ekonomik ve toplumsal teşvik unsurlarını düzenler. Özellikle iktisadi yaşamda kurumların ortaya koyduğu teşvik unsurları ekonomilerin farklı tarihsel deneyimlerini ve farklı performanslarını açıklamak hususunda önemli bir anahtardır.

İktisadi büyümenin önemli unsurlarından biri olan teknolojik gelişim sadece yeni icatların yapılması anlamına gelmemekte, kaynakların daha etkin kullanılmasını sağlayacak örgütlenme ve iş yapma süreçlerindeki iyileşmeleri de kapsamaktadır. Kaynakların daha etkin kullanımı için önemli öğelerden bir tanesi de iktisadi ve sosyal gelişime yön veren kurumsal yapılardır. Kurumsal yapılar ve kurumsallaşma her şeyden önce şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde belirsizlik ortamının kalkmasını sağlar. Belirsizliğin azalmasının en önemli getirisi ise istikrarsızlığın azalmasıdır. Ekonomik ve siyasi olarak belirsizliğin azalması ulusal ve uluslararası yatırımcılar için ciddi bir sinyal etkisi yaratır. Kuralları olan, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde çalışan kurumsal yapılar piyasa mekanizmasının işleyişine katkıda bulunurken, aynı zamanda etkin kaynak dağılımının oluşmasına da zemin hazırlarlar. Özetle, kurumsal yapılar sadece büyümeyi değil, büyüme ile sağlanacak gelirin nasıl paylaşılacağını da belirler.

Toplumsal refahın artırılması için piyasanın etkin çalışması, bir başka ifade ile dağılımda, bölüşümde ve üretimde etkinliğin sağlanması ön koşuldur. Bunu sağlayacak kurumsal çerçeve;

- Sorunların hızla çözülmesini sağlamak üzere hukuksal yapının ve yargının etkinleştirilmesi,
- Kuralların ve mevzuatın tüm piyasa oyuncularını için aynı biçimde uygulanması ve öngörülebilir olması,

- Fikri mülkiyet haklarının korunması,
- Piyasaların rekabetçi yapısının işlemleri için gerekli önlemlerin alınması,
- Merkezi ve yerel kamu otoritelerinin şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesine uygun bir yönetim anlayışı ortaya koyması

gibi hususları içermekte olup, bu hususların tamamı kurumsal yapılar başlığı altında TFV'yi artıracak ve uzun dönemli ve sürdürülebilir bir büyümeyi kalıcı kılacaktır. Bu kurumsal yapının geliştirilmesi istikrarlı ve yüksek büyüme olanaklarına sağlam bir altyapı hazırlaması açısından kritik bir öneme sahiptir.

4.1.3. Beşeri Sermaye

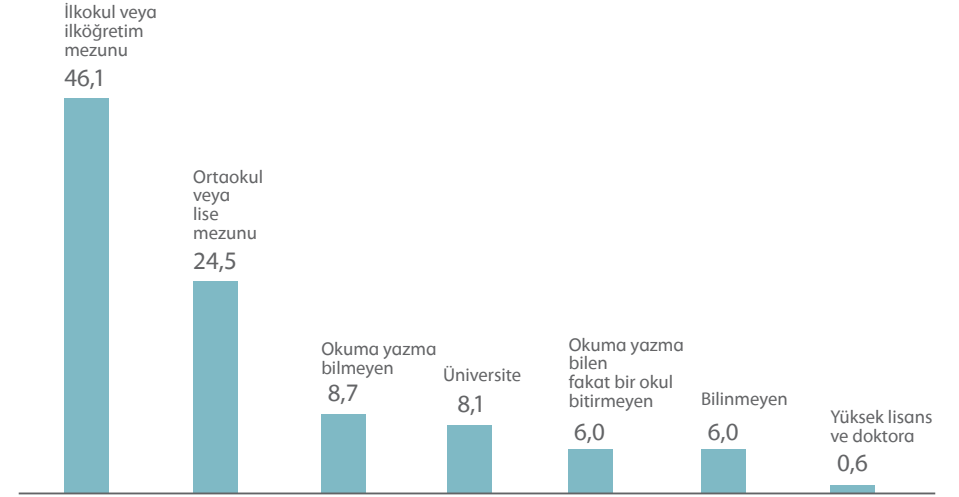
TFV'yi belirleyen en önemli unsurlardan birisi eğitim ve buna bağlı olarak beşeri sermayenin niceliği ve niteliğidir. Eğitim, işgücü başta olmak üzere üretim faktörlerinin verimliliğini artırma potansiyeline sahiptir.

Üretim sürecindeki diğer tüm faktörler temel unsur olan emek etrafında şekillenir ve başlangıcından nihai aşamasına kadar insan odaklı bir sürecin ürünleri olarak üretim aşamasındaki yerlerini alırlar. Teknolojiyi üreten yaratıcı fikirleri toplumsal yaşama dahil eden emek faktörüdür.

Beşeri sermaye ve entelektüel emeğin yarattığı bilgi birikimi, uzun dönemli büyümenin itici gücüdür. İyi yetişmiş işgücü ekonominin uzun dönemli performansı için önemli bir girdi olarak kabul edilmekte olup eğitim sisteminin okul öncesinden, yüksek lisans programlarına kadar her aşamasının uzun dönemli büyüme ve toplumsal refahın artması perspektifi çerçevesinde ele alınması gerekmektedir. Yaratıcılığı eğitimle destekleyen sistematik bir yaklaşım, uzun dönemde Türkiye'de gerek teknolojik gerekse örgütlenme ve yönetiminde yenilenmenin gerçekleşmesinde itici güç olacaktır.

Türkiye'de on beş yaş üstü nüfusunun eğitim profiline bakıldığında, okuma yazma bilmeyen ve okuma yazma bilen ancak bir okul bitirmemiş kişilerin oranının yüzde 14,7, yüksekokul veya üniversite mezunu olanların oranının ise sadece yüzde 8,7 olduğu görülmektedir (Grafik 30).

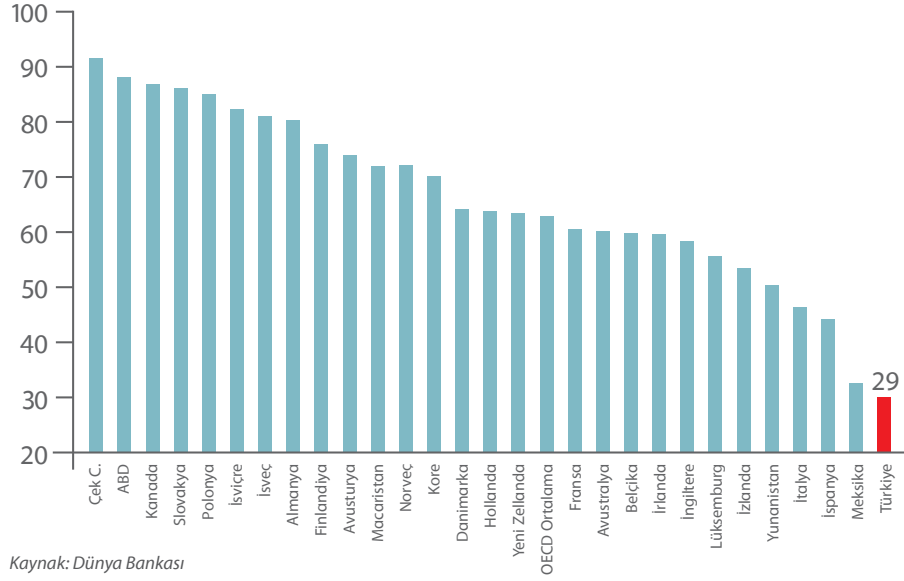
Grafik 30: Türkiye'de Bitirilen Eğitim Düzeyi (15+ yaş, %, 2009)



Kaynak: TÜİK (2009 yılı ADNKS kayıtları)

Öte yandan, Türkiye'de 25-64 yaş arasındaki nüfus içinde en az lise mezunu olanların toplam nüfusa oranı yüzde 29 iken, bu oran Yunanistan'da yüzde 60, Polonya'da yüzde 86, Çek Cumhuriyeti'nde yüzde 91'dir. OECD ülkeleri ortalaması ise yüzde 70'tir. Türkiye'de yaş grupları itibarıyla bu oran, 55-64 yaş aralığı için yüzde 16, 45-54 yaş aralığı için yüzde 22, 35-44 yaş aralığı için yüzde 26 ve 25-34 yaş aralığı için yüzde 38'dir. Türkiye'de de diğer OECD ülkelerinde olduğu gibi nüfus gençleştikçe lise mezunlarının sayısı artmaktadır. Ancak, OECD ortalamalarının 55-64 yaş aralığı için yüzde 57, 45-54 yaş aralığı için yüzde 67, 35-44 yaş aralığı için yüzde 74 ve 25-34 yaş aralığı için yüzde 79 olduğu düşünülürse, Türkiye için eğitim alanında yapılması gerekenlerin oldukça fazla olduğu anlaşılabacaktır (Grafik 31).

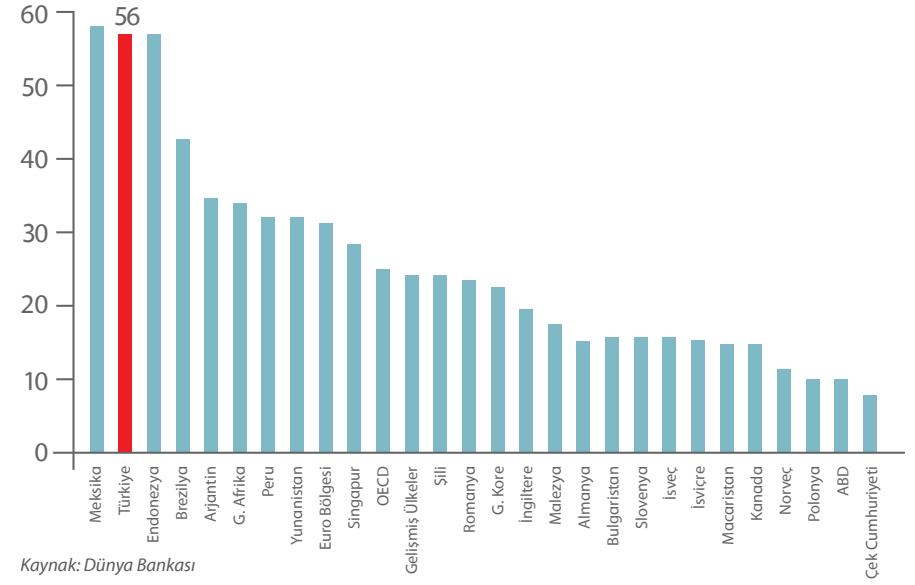
Grafik 31: OECD Ülkelerinde 25-64 Yaş Arasındaki Nüfus İçindeki Lise Mezunlarının Toplam Nüfusa Oranı (% , 2008)



Kaynak: Dünya Bankası

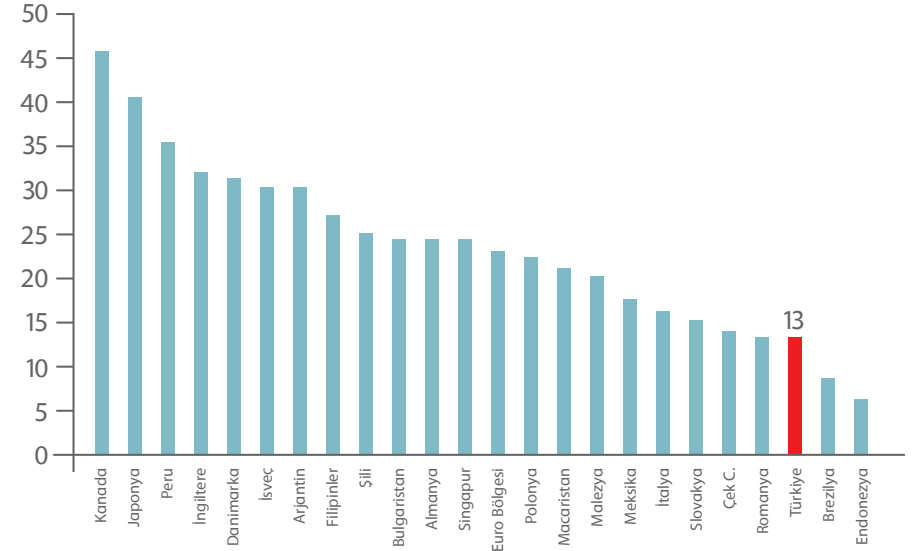
Türkiye'de işgücü içinde ilköğretim mezunlarının toplam işgücü içindeki payı bir hayli yüksektir. Bu pay ülkemizde yüzde 56 iken, OECD ortalaması yüzde 25, ABD'de yüzde 10'dur. Ortaöğretim mezunlarının toplam işgücü içindeki payı ise Türkiye'de yüzde 21,9'dur. Gelir düzeyi yüksek ülkelerin ortalamasında bu oranın yüzde 39,3 olduğu düşünüldüğünde, Türkiye için nitelikli işgücü açığının oldukça yüksek olduğu söylenebilir. Yüksekokul ve üniversite mezunlarının toplam işgücü içindeki oranı en düşük ülke yine Türkiye'dir. Bu oran Kanada için yüzde 46, Euro bölgesi için yüzde 23 iken Türkiye için ise yüzde 13'tür (Grafik 32, Grafik 33).

Grafik 32: İlköğretim Mezunu İşgücünün Toplam İşgücüne Oranı (% , 2008)



Kaynak: Dünya Bankası

Grafik 33: Lisans ve Üstü Mezunu İşgücünün Toplam İşgücüne Oranı (2008)



Kaynak: Dünya Bankası

Türkiye'nin eğitime ayırdığı kaynak, 1995 yılından bu yana sürekli artmakla birlikte, halen OECD ülkeleri ortalamasının oldukça altındadır. Türkiye OECD ülkeleri arasında eğitime en az kaynak ayıran ülke konumundadır. Uzun dönemli bir büyüme performansı yakalayabilmek bugünden eğitime daha fazla kaynak ayırmakla mümkün olacaktır. Bu nedenle, Türkiye kaynak tahsisini gözden geçirmeli ve eğitime daha fazla kaynak ayırmalıdır. Öte yandan, eğitime ayrılan kaynağın artmasının uzun dönemde gelir dağılımında daha adaletli bir yapının ortaya çıkmasını sağlayacağı da göz ardı edilmemelidir.

Mevcut işgücünün niteliğinin artırılması amacıyla kamu destekli mesleki eğitim programlarının verilmesi de beşeri sermayeyi doğrudan etkileyecektir. Örneğin, 1997 yılındaki ekonomik kriz sonrasında Güney Kore ilk aşamada kadınlar için açtığı bilişim teknolojileri eğitimini devam ettirmiş ve nüfusunun yaklaşık yüzde 20'sini bu eğitimden geçirmiştir. Bu sayede işsiz kalan pek çok insan iş bulabilmiş, böylece bilişim teknolojileri alanında karşılaşılacak işgücü arz eksikliği giderilmiştir.

Ülkemizde eğitimin niteliğinin geliştirilmesi konusunda atılması gereken pek çok adımın bulunduğu gerçeğinden hareketle, uzun dönemli bir ekonomik ve sosyal bakış açısıyla eğitim sistemimizin her aşamasının mercek altına alınması gerekmektedir. Sorunları çözmek için eğitime ekonomik, sosyal ve siyasal düzeyde bütünsel bir gözle bakılmalı ve geleceği, bugünden tesis edeceğimiz eğitim sistemi ile kuracağımız asla unutulmamalıdır. Eğitim gibi uzun vadeli sonuçları olan politikalar günlük siyaset dışında tutulmalı ve toplumsal bir uzlaşma ile ortak bir yaklaşım oluşturularak belirlenmelidir.

TFV'yi artıran en önemli unsurlardan biri olan nitelikli işgücü elde etme hedefine, ancak beşeri sermayenin toplumun tüm kesimlerinde artırılması yoluyla ulaşılabilecektir. Teknolojik ilerleme, Ar-Ge faaliyetleri, örgütlenme ve yönetsel yenilenmeler de yine insanlar tarafından, yani emek faktörü ile gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle **TFV artışını sürekli kılmamızın yolu, doğru ve sistematik bir yaklaşımla toplumun her kesimini çağın gereklerine uygun olarak eğitmekten** geçmektedir.

4.1.4. Teknolojik Yenilenme

TFV'yi uzun dönemde artıran en önemli unsurlardan biri de yeni bir teknolojinin veya yeni bir yöntemin üretim süreçlerine dahil edilmesi olan teknolojik yenilenmedir. Yenilenme, yeni düşüncelerin, yeni icatların üretim sürecindeki etkinliğini artırmakla ve bunların üretilen mal ve hizmetlerin kalitesini artırmak için kullanıma başlanmasıyla ortaya çıkmaktadır. Yenilenme Ar-Ge tarafından gelebileceği gibi var olan tecrübelerden ve uyarılma süreçlerinden de oluşabilir. Bir Ar-Ge süreci sonrasında ortaya çıkmamış olan yenilenmeler de TFV üzerinde ciddi etkiye sahiptir. Örneğin yeni bir örgütsel yapı, yeni bir dağıtım yöntemi, yeni bir hizmet türü TFV'yi artırabilir. Yenilenme, bu bağlamda, hem bir süreci (burada örgütsel ve yönetsel yenilenme ile ifade edilmektedir) hem de bir sonucu yani yeniliği ifade etmektedir. Yenilenme; günümüz rekabet koşullarında firmaların ayakta kalabilmeleri için ürünlerini, hizmetlerini ve üretim yöntemlerini sürekli olarak gözden geçirmelerini, gelişmiş yönetim tekniklerini uygulamalarını, örgütsel değişiklikleri, değişen toplumsal ihtiyaçlar çerçevesinde mal ve hizmet üretim süreçlerindeki iyileştirmeleri de kapsamaktadır. Yenilenme makro düzeyde ekonomik büyümeye yol açarken, mikro düzeyde de firmaların karlarını ve pazar paylarını artırmaktadır.

Yenilenme kavramını bilim ve teknolojiden ayrı düşünmek olanaksızdır. Aslında bilim ve teknoloji alanında atılan her adım yenilenme alanında atılan bir adıma karşılık gelmektedir. Bu nedenle, kamu ve özel sektörün Ar-Ge faaliyetlerini de bu başlık altında değerlendirmek doğru bir yaklaşım olacaktır. Öte yandan, bilişim teknolojilerindeki gelişmeler de yenilikçi süreçleri tetiklemekte ve iş yapma biçimlerini değiştirmektedir.

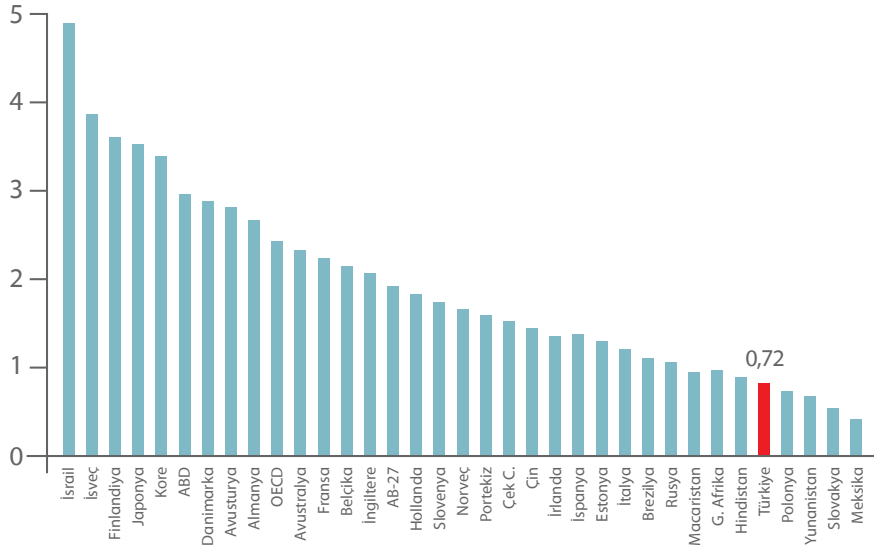
Ar-Ge harcamaları, yeni teknolojileri ve mevcut kaynakları daha etkin kullanmaya yapılan bir yatırımdır. Ar-Ge süreci sonunda değer yaratan bir ürün ya da hizmetin elde edilmesi daha yüksek bir büyümeye yol açabilmektedir.

Teknolojik bir yeniliği ortaya koymak için her şeyden önce ihtiyaç duyulan kaynak nitelikli işgücü ve bilgidir. İşgücü olmaksızın, teknolojik gelişim için ayrılan kaynağın tek başına bir anlam ifade etmeyeceği açıktır. Türkiye'de bir milyon kişi başına düşen araştırmacı sayısı 2000 yılında 338, 2006 yılında ise 577'dir. Bu sayı, söz konusu yılda Güney Kore'de 4.162, Almanya'da 3.385, Bulgaristan'da ise 1.343'tür. Bu çerçevede, öncelikli

olarak Ar-Ge çalışmaları ve yenilikçilik kültürünün önemi konusunda kamuoyunda farkındalık yaratacak ve Ar-Ge yapabilecek nitelikte işgücü arzını artıracak mekanizmalar devreye sokulmalıdır. Ayrıca, beyin göçünü tersine çevirmeye yönelik politikaları tasarlamak da önem arz etmektedir.

Teknolojik gelişimin olması yeter sayıda Ar-Ge faaliyetinin yürütülmesi ile doğrudan ilgilidir. Yeter seviyede Ar-Ge faaliyeti ise ancak bu alana kaynak aktarılması ile sağlanabilir. Bu nedenle Ar-Ge faaliyetlerine ayrılan kaynağın makul bir seviyede olması son derece önemlidir. Türkiye’de Ar-Ge harcamaları son yıllarda oldukça sınırlı bir düzeyde artış göstermekte, küresel ölçekte değerlendirildiğinde ise mevcut seviyenin yetersiz bir düzeyde olduğu görülmektedir. Türkiye Ar-Ge faaliyetlerine 2008 yılında GSYH’nin yüzde 0,72’sini ayırmıştır. Bu oran gelişmiş ülkelerde yüzde 2,48’dir (Grafik 34). 2011 yılı merkezi yönetim bütçesindeki Ar-Ge amaçlı ödenekler sadece 3,2 milyar lira olup GSYH’nin yüzde 0,26’sını oluşturmaktadır. Teknolojiyi sadece kullanmak yanında, onu üretebilen ve dönüştürebilen bir ülke olabilmek için Ar-Ge faaliyetlerine ayrılan kaynağın artırılması gerekmektedir. Bu çerçevede, **Ar-Ge için aktarılan kamu kaynaklarının orta ve uzun vadeli bir program dahilinde milli gelirin yüzde 1 seviyesine çıkarılması hedeflenmektedir. Özel sektörün yapacağı Ar-Ge harcamaları ile bu oranın yüzde 2’nin üzerine çıkması** beklenmektedir.

Grafik 34: Ar-Ge Harcamalarının Milli Gelir İçindeki Payı (% , 2008)



Kaynak: OECD

Ar-Ge faaliyetleri yenilenme için gereken en önemli faaliyetlerden biri olmakla birlikte yeterli değildir. Girişimciliğin olmadığı bir ortamda yenilenmenin sağlanması ve iktisadi bir kazanca dönüştürülmesi pek kolay olmayacaktır. Girişimciliği özendirici ve destekleyici yönde eğitim programlarının ve finansman modellerinin geliştirilmesi de önemini korumaktadır.

Günümüzde, ekonomide teknolojik gelişimi hızlandıracak bir ortamı tesis etmek devletlerin en önde gelen görevleri arasındadır. Teknolojik yatırımlara destek olmak veya doğrudan bunları yapmak devlet için bir görev olmanın yanı sıra kamu kaynaklarının verimli değerlendirme alanlarından birisi olması nedeniyle de uzun dönemli büyümenin anahtarı durumundadır.

Dünyada teknolojik gelişmeler bilgi temelli teknolojilerin merkezde yer aldığı bir rotada gitmektedir. Nano-teknoloji, bio-teknoloji, yazılım mühendisliği, genetik mühendisliği gibi insanlığın önümüzdeki elli yılını şekillendirecek alanlar gelişmiş ülkelerde Ar-Ge faaliyetleri arasında önemli bir yer tutmaktadır. Gelişmiş ülkeler, bu alanlarda yeni ürünler geliştirmek ve teknelci avantajlar yaratmak amacıyla çalışmaktadır. Öte yandan, bu çağın en önemli özelliklerinden biri bilginin geçtiğimiz yüzyıla göre çok daha kolay erişilebilir olmasıdır. Bu durum iktisadi büyüme bağlamında gelişmiş ülkelere yakınsamak için bir fırsat oluşturmaktadır.

Yüksek ve sürdürülebilir bir büyümeyi gerçekleştirmek için eğitim, sanayi, bilim ve teknoloji politikaları arasındaki kopukluğu ortadan kaldıran yeni bir anlayışın hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bunun için gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmalıdır. Yenilenme, akademik bir uğraşı alanı olmaktan çıkartılıp ekonominin geneline yaygınlaştırılmalıdır. Teknolojik gelişmenin en temel kaynağı olan beşeri sermaye için eğitim sisteminin her kademesinin, özellikle de meslek lisesi ve yükseköğretim alanının mutlaka ülkemizin uzun vadeli sürdürülebilir büyüme stratejisi çerçevesinde yapılandırılması zorunludur.

Teknolojiyi geliştirmek ve araştırma geliştirme faaliyetleri yürütmek, yüksek parasal maliyet gerektirmenin yanı sıra uzun zaman da alabilmektedir. Ayrıca, doğası gereği Ar-Ge harcamaları yüksek risk ögesini de bünyesinde taşımaktadır. Bu nedenle, ülkemizde özel sektörün mevcut sermaye yapısıyla yoğun Ar-Ge faaliyet yürütmesini beklemek doğru olmayacaktır. Kamu sektörü teknolojik ilerleme ve Ar-Ge alanlarında düzenleyicilik fonksiyonu yanında ciddi bir aktör olarak da

yer almalıdır. Ayrıca, üniversiteler ile özel sektör arasındaki ilişkiler kuvvetlendirilmeli, ortak projeler oluşturulmalı, üniversite-lise-sivil toplum-sanayi iş birliği ve etkileşimini artıracak uygulamalar geliştirilmelidir. Teknoparkların sayıları artırılmalı, akademik personel ile sanayi ve ticaret odalarının katılımıyla bir danışma kurulu oluşturulmalı ve iş birliğinin kurumsallaştırılması konusunda gerekli adımlar atılmalıdır.

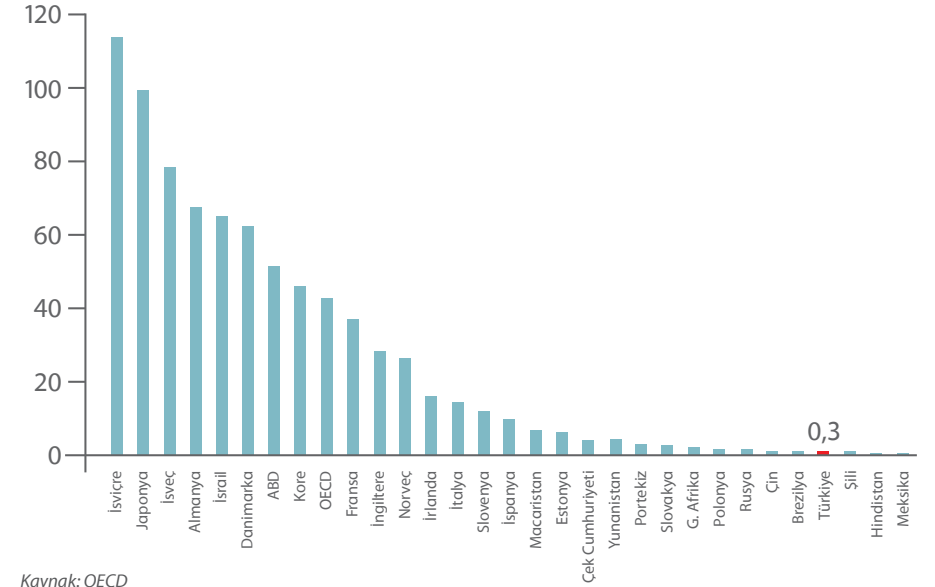
Nano-teknoloji, bio-teknoloji, yazılım mühendisliği, genetik mühendisliği gibi sektörler öncelikli alanlar olarak belirlenmelidir. **Sektörel Araştırma Enstitüleri ve Bölgesel Teknoloji Merkezleri** kurulmalı ve bunun için gerekli mevzuat gözden geçirilmelidir.

Doğrudan yatırımlarla ülkeye teknoloji ve bilgi transferinin sağlanması önemli bir unsurdur. Tüm ülkeler için gelişmiş yabancı ülkeler kaynaklı bilginin kullanılmaya başlanması TFV'yi artırmaktadır. "Know-How" olarak tabir edilen nasıl yapılacağını öğrenme süreci yurtiçindeki beşeri sermayeyi artıracak gibi, bu faaliyetler kurumsal ve hatta kamusal düzeyde bir bilgi haline geleceğinden TFV üzerinden büyümeyi etkileyecektir.

Ülkemizde 2008 yılı itibarıyla Ar-Ge harcamalarının yüzde 37'si özel sektör tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu oran AB-27 ortalaması olan yüzde 64'ün oldukça altındadır. Bu nedenle özel sektörün Ar-Ge çalışmaları ile ilgili teşviklerin artırılması planlanmalıdır. Özel sektörün Ar-Ge harcamalarını destekleyen mevcut teşvik mekanizmaları, ürün ve üretim yöntemi geliştirmeyi öncelikli kılacak şekilde yeniden ele alınmalıdır. Teknolojik gelişimin bilgi çağı olarak nitelendirilen 21'inci yüzyılda hayatın her alanında öne çıkacağı gerçeğinden hareketle, teknoloji ile ilgili kurumların **Bilim ve Teknoloji Bakanlığı** çatısı altında koordineli bir biçimde çalışmasının doğru bir yaklaşım olacağı değerlendirilmektedir.

Ekonominin yenilikçi kapasitesinin geliştirilmesi, yenilikçi fikirlerin hukuki korumasının de geliştirilmesiyle yakından ilişkilidir. Dünyanın bir hayli gerisinde bulunduğumuz fikri mülkiyet ve patent hakları konularında etkin bir hukuki altyapı oluşturulmalıdır. Ülkemizde bir milyon kişi başına düşen patent sayısı OECD ortalamasının çok altındadır (Grafik 35).

Grafik 35: Patent Sayıları (Bir milyon kişi başına, 2008)



Kaynak: OECD

Yüksek ve sürdürülebilir büyümeyi sağlamayı teminen üretim unsurları arasında daha dengeli bir katkı kompozisyonu kurmaya yönelik yeni ekonomi stratejisi, küresel koşulları göz önünde bulundurarak ekonominin rekabet gücünün artırılmasını önemsemektedir. Küresel ölçekte mal ve hizmet üretebilen ve bunları küresel pazarlara satabilen bir ekonomi oluşturmak bu yeni stratejinin önemli bir parçasıdır. Bu çerçevede, imalat sanayini yeniden yapılandırmak ve buna uygun bir dış ticaret stratejisi belirlemek önemlidir.

5. Ulusal Sanayinin Rekabet Gücünün Artırılması ve Sürdürülebilir Dış Dengenin Sağlanması

Türkiye ekonomisinin büyüme ve dış finansman kısılcacında gelişen yapısal sorunlarının çözümü, rekabet gücü yüksek bir sanayi ve sürdürülebilir bir büyüme ortamı inşa etmekten geçmektedir. Günümüzde küresel rekabetin ulaştığı seviye, ülkelerin bu duruma karşı kayıtsız kalamayacakları gerçeğini ortaya koymaktadır. Türkiye ekonomisinde böyle bir dönüşümün gerçekleştirilmesi, yapısal sorunlara çözüm bulmak açısından hayati bir önem taşımaktadır. Başta imalat sanayi olmak üzere ticarete konu olan ekonomik faaliyetlerin, diğer faaliyetlere kıyasla daha fazla oranda istihdamı ve yurtiçi tasarrufları artırma potansiyeline sahip olması, Türkiye'nin düşük istihdam ve yüksek dış açık gibi yapısal sorunlarının çözümünde bu alanlara özel bir önem verilmesini gerektirmektedir.

Bu çerçevede, ihracat potansiyelinin daha etkili olarak kullanılmasını sağlayacak **dış ticaret ve ihracat politikasının** ve üretim potansiyelinin küresel rekabetin yarattığı yeni koşullara uyum yeteneğinin artırılmasını sağlayacak **sanayi politikasının** yeniden ele alınması gerekmektedir. Bu iki politikanın bir arada uygulanmasının ulusal rekabet gücünün artırılmasına ciddi katkılar sağlayacağı ve ticarete konu olan sektörlerde yatırımları destekleyeceği açıktır.

Bu bölümde; öncelikli olarak ihracat politikasına değinilecek, dünya ticaretindeki son gelişmeler ve genel eğilimler ele alınacak, bu genel eğilimler içinde Türkiye'nin konumu irdelenecek, dış ticaret açısından karşı karşıya bulunulan sorunlu alanlar belirlenecektir. Daha sonra bu sorunların çözümüne yönelik olarak ihracat stratejisinin temel noktaları ele alınacaktır. Yeni ekonomi yaklaşımının mikro alandaki uygulamalarını içeren bu strateji çerçevesinde, yüksek katma değer yaratan süreçlerle ilgili alanlar tespit edilecek ve öncelikli olarak bu alanların geliştirilmesine yönelik politikalar tartışılacaktır. Bu yeni bakış açısı, ithal girdi ikamesine olanak tanınması ve ihracatı geliştirmesi açısından önem taşımaktadır. Böylece, dış ticaret açığının ekonomide yarattığı kırılganlığın orta dönemde azaltılması da mümkün olabilecektir.

İkinci olarak, ulusal rekabet gücünün artırılmasını merkezine alan sanayi politikasının temel hatlarına değinilecektir. Bu bağlamda, ülkemiz imalat sanayinin içinde bulunduğu genel durum ve sanayinin temel özellikleri tespit edilerek yeniden yapılandırma stratejisinin genel çerçevesi anlatılacaktır.

Burada sanayi politikası, sanayi (madencilik, imalat sanayi ve enerji sektörleri), tarım ve hizmetlerde yüksek katma değerli üretim süreçlerini destekleyen ortamın tesisini ve ekonominin genel rekabet gücünü artırıcı mekanizmaları ifade etmektedir. Tarım ve hizmet sektörlerinin ekonominin genel rekabet gücünün artırılmasında oynayacakları rol de sanayi politikası içinde değerlendirilmektedir. Bu çalışmada, genel sanayi politikasıyla tutarlı olarak dış ticarete önemli ağırlık teşkil eden imalat sanayine yönelik politikalar ayrıntılı olarak irdelenecektir.

5.1. DIŞ TİCARET VE İHRACAT POLİTİKASI

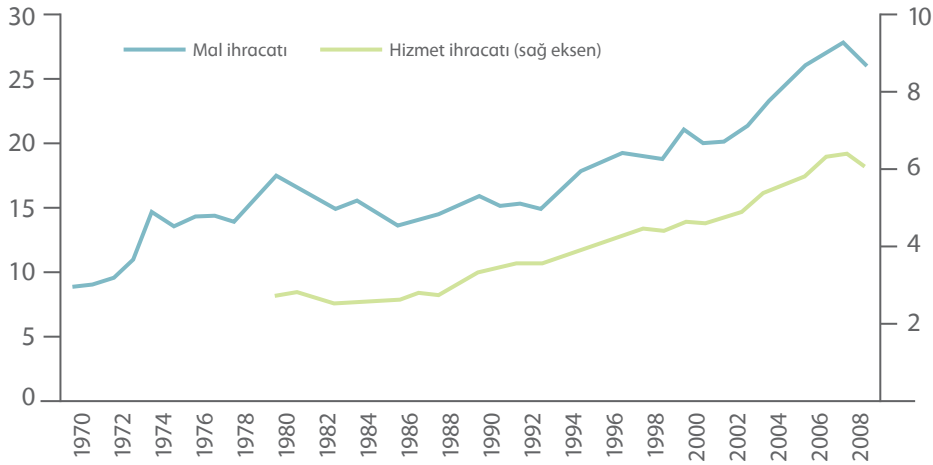
5.1.1 Dış Ticarete Dünyadaki Genel Eğilimler

Dünya mal ticareti son 50 yıldır (1974, 1980 petrol krizleri ve son yaşanan küresel kriz haricinde) sürekli bir artış eğilimindedir. 1960'lı yıllarda dünya milli gelirinin yüzde 10'undan az olan toplam mal ihracatı 2009 yılında yüzde 25 seviyesini geçmiştir. Benzer eğilim dünya hizmet ihracatında da gözlenmektedir. Dünya mal ticareti ve gelirindeki gelişmeler ayrı ayrı ele alındığında, dünya ticaret hacmindeki söz konusu ivmelenme daha net ve çarpıcı şekilde görülebilmektedir. 2009 yılında dünya geliri 1970 yılına kıyasla üç katına çıkmıştır. Ancak, aynı dönemde dünya ticareti 9 kat artarak dış ticaret açıklık oranının artmasına katkıda bulunmuştur (Grafik 36, Grafik 37).

Küresel ölçekte dış ticaret hacminin artış hızı ile milli gelirin artış hızı arasında özellikle 1980'li yıllardan itibaren açılan makası açıklamada endüstri içi ticaretin artmasının önemli bir faktör olduğu düşünülmektedir.¹⁴ Ayrıca, artan endüstri içi ticaretin genel olarak ölçek ekonomilerinin başat olduğu sektörlerde kendini gösterdiği ve bunun doğal sonucu olarak da söz konusu sektörlerdeki dış ticaret hacminin genişlediği diğer önemli bir olgudur.

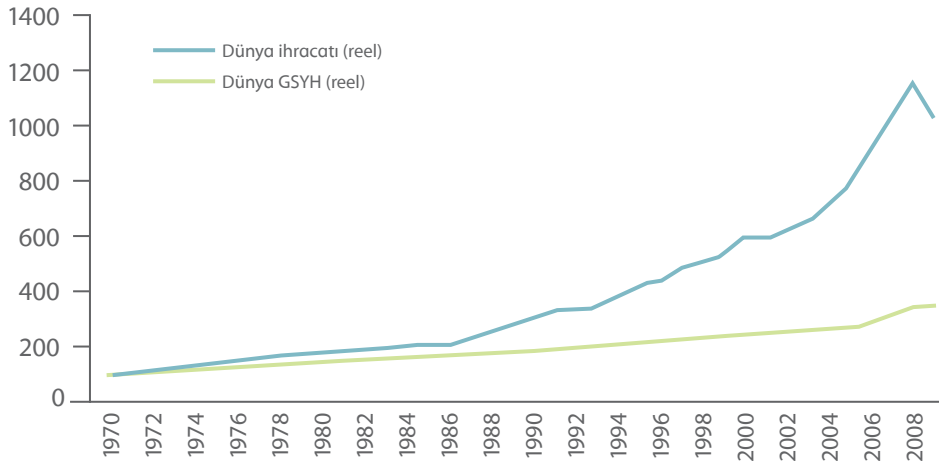
14. Endüstri içi ticaret, bir ülkenin aynı sektör sınıflaması içindeki bir malı hem ihraç hem de ithal etmesi olarak tanımlanabilir.

Grafik 36: Dünya Mal ve Hizmet Ticaretinin Dünya Milli Gelirine Oranı



Kaynak: DTÖ

Grafik 37: Dünya Mal Ticareti ve Üretimi (1970=100)



Kaynak: DTÖ

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında küresel anlamda bir iş bölümüne gidilmesi günümüzde uluslararası ticaretin diğer önemli bir olgusunu oluşturmaktadır. Küreselleşme ile beraber ulusal ekonomiler dünya ekonomisi ile daha fazla bütünleştikçe, gelişmiş ekonomiler belirli sanayi mallarının üretiminden ve dolayısıyla ticaretinden çekilip üretim süreçlerini teknoloji, bilgi ve nitelikli işgücü yoğun aşamalarında sürdürmeyi tercih etmişlerdir. Diğer taraftan, gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş ülkeler tarafından altyapısı hazırlanan yüksek teknoloji yoğun ürünlerin emek yoğun üretim süreçlerini üretmekte ve bunları dünya pazarlarına ihraç etmektedir. Diğer bir anlatımla, gelişmiş ülkelerin üretim ve ihracat yapıları yüksek bilgi ve teknoloji gerektiren ara mallarının üretimine kayarken, gelişmekte olan ülkeler nihai mal üretimine doğru kaymaktadır. Bu tarz üretim süreçleri için en bilinen örnek bilgisayar ve otomotiv sektörleridir. Bilgisayarlar yüksek teknoloji yoğun ürün olarak sınıflandırılmasına rağmen, Asya ülkeleri üretim sürecinin nihai aşaması olan ve işgücü yoğun özellikli montaj işlemlerini gerçekleştirmekte ve bu bölgeden dünya pazarlarına dağıtımını sağlamaktadır. Montaj sanayi diye de adlandırılan yüksek teknoloji yoğun malların emek yoğun süreçlerinde uzmanlaşma sağlanması, bir taraftan gelişmekte olan ülkelerin sanayi ürünleri ve yüksek teknoloji yoğun ürünlerin ihracatını, diğer taraftan ise üretimin ve ihracatın ithal ara malı ve sermaye girdi kullanımını artırmaktadır.

Öte yandan, son yıllarda gelişmiş ülkelerin dış ticaretinde stratejik dış ticaret politikalarının etkili olduğu gözlenmektedir. Stratejik dış ticaret politikası, müdahaleci dış ticaret politikalarıyla ölçek ekonomilere sahip ve eksik rekabet piyasalarında oluşan rantların yabancı firmalardan yerli firmalara aktarılabilceğini savunmaktadır. Her ne kadar "korumacı-müdahaleci politikalar" olduğu öne sürülse de stratejik dış ticaret politikaları yaklaşımı, serbest dış ticaret yaklaşımına karşı geliştirilmiş bir politika değildir. Bu yaklaşıma göre serbest dış ticaret politikası tam rekabet koşulları altında doğru ve gerçekçi bir politika olmaktadır. Ancak, eksik rekabet koşullarının hüküm sürdüğü ve yüksek teknoloji gerektiren, katma değeri ve yoğunlaşma derecesi yüksek sektörlerin baskın olduğu küresel ortamda, stratejik dış ticaret politikaları ikinci en iyi politika olarak savunulur haline gelmiştir. Teorik olarak en iyi çözüm olan serbest dış ticaret politikalarının en azından gelişmiş ülkeler nezdindeki ağırlığı son yirmi beş yılda önemli ölçüde azalmıştır. Örneğin, ABD 1980'li yıllardan sonra yüksek teknoloji gerektiren ve yoğunlaşmanın yüksek olduğu sektörleri çıkarları doğrultusunda bir stratejik dış ticaret politikası olarak

belirlemiştir. Sonuç olarak, tam rekabette ziyade eksik rekabet koşullarının ağırlık kazandığı, ileri teknoloji ürünlerinin payının arttığı, mal farklılaştırması sürecinde ve dolayısıyla endüstri içi ticarete ivmelenmenin olduğu, benzer ülkeler arasında ticaretin hızla yükseldiği ve çok uluslu firmaların ve üretim zincirlerinin bölünmesinin (dikey uzmanlaşma) hakim olduğu bir dünya dış ticaret yapısıyla karşı karşıya bulunmaktadır. Bu çerçevede, özellikle gelişmekte olan ülkelerin küresel üretim ağlarının üst katmanlarına (katma değeri yüksek) ulaşabilmek için izleyeceği stratejiler söz konusu ülkelerin politika yapımcılarının en önemli ana gündem maddelerinden birini oluşturmaktadır. Bu gerçekler, Türkiye'nin dış ticareti ve sanayi yapısı üzerinde geniş perspektifli düşünmeyi ve stratejik çözüm yolları aramayı zorunlu kılmaktadır.

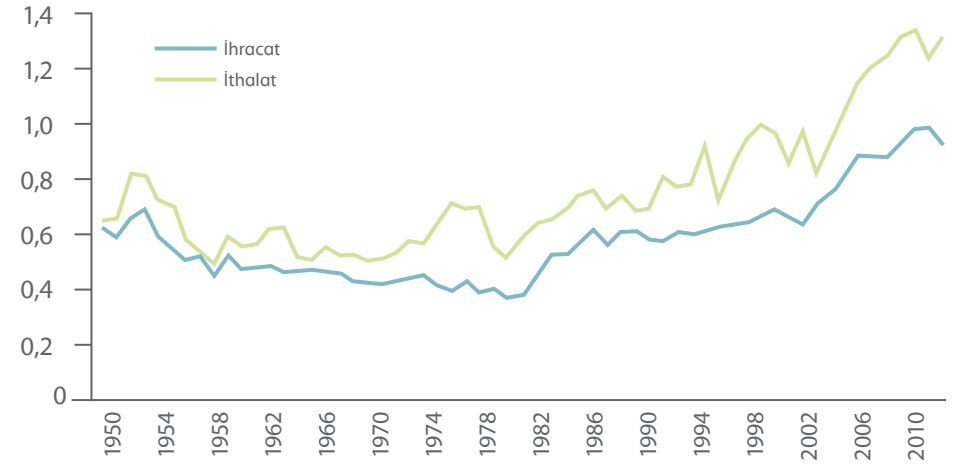
5.1.2. Türkiye'nin Dış Ticaretindeki Gelişmeler ve Sorunlu Alanlar

Türkiye ihracatının dünya toplam ihracatı içindeki payı tarihsel olarak mercek altına alındığında şu gözlemleri yapmak mümkündür: Sanayileşmenin ithal ikamesine dayalı olduğu 1960'lı ve 1970'li yıllarda Türkiye'nin ihracat performansı tüm dönem boyunca azalma eğiliminde olmuştur. 1980'li yıllarda iktisadi serbestleşme süreci ile beraber Türkiye'de ihracatın dünya ihracat pazarı içindeki payı çok hızlı bir şekilde artmıştır. 1990'lı yıllarda yaşanan krizlerin etkisiyle söz konusu oran inişli çıkışlı bir seyir izlemiş, 2001-2008 döneminde ise büyük oranlı artışlar kaydedilmiştir (Grafik 38).

Bu süreçte Türkiye'nin ihracat performansında sıçrama dönemleri olarak görünen 1980'li yılların ilk yarısı ile 2001-2008 döneminde, dünya ortalamasının üzerinde ihracat artışlarının arkasındaki dinamikler birbirinden farklıdır: 1980'li yılların ilk yarısında gözlemlenen ihracat performansındaki başarının temeli devlet politikası eksenlidir. Türk lirasının değer kaybetmesine izin veren politikalar ve yüksek hacimli ihracat teşvikleri bu dönemdeki ihracat artışının arkasında yatan en önemli politika uygulamalarıdır. Diğer bir deyişle, o dönemdeki ihracatçı firmalar devlet vasıtasıyla yapay bir fiyat rekabeti sağlayabilmişlerdir. 2001-2008 dönemi ise farklı bir hikaye sunmaktadır. Politika yapımcılar söz konusu dönemde, 1980'li yıllardaki gibi ihracatı artırmak amacı ile Türk lirasının değer kaybetmesine izin veren kur politikalarından ziyade dalgalı kur politikasını tercih etmişlerdir. Bu dönemde Türk lirası sürekli olarak değerlenme eğiliminde olmasına rağmen, ihracatçı firmalar, firma ve maliyet temelli olmak üzere iki farklı eksen üzerinde Türk lirasında

gözlenen değerlenmenin olumsuz etkilerini bertaraf edip ihracatlarını dünya ortalamasının üzerinde artırmışlardır. Firma temelli faktörler arasında küresel rekabetin gerektirdiği dünya ihracat piyasaları ile bütünleşme ve yeni pazarlara açılma önemli yer tutarken, maliyet temelli faktörler arasında firmaların kar oranlarını düşürmesi, ucuz ithal girdi ve reel ücret oranlarının söz konusu dönemde sürekli olarak azalması ön plana çıkmaktadır.

Grafik 38: Türkiye'nin Dış Ticareti (Dünya ticareti içindeki payı, %)



Kaynak: DTÖ, TÜİK

Diğer taraftan, ihracattaki artışın bütünüyle yukarıda belirtilen firma ve maliyet temelli faktörlere bağlanmaması gerekmektedir. Türkiye'nin 1996 yılında Gümrük Birliği'ne girişi sonrasında çok uluslu şirketlerin otomotiv sektörü başta olmak üzere yaptığı yatırımlar, dış ticaret yapısında önemli farklılaşmalara yol açmıştır. Öte yandan, son on yılda Çin'in dünya ekonomisine hızla uyum sağlaması ve Asya'nın dünya üretim merkezine dönüşmesi, imalat sanayi ürünleri ticaretinde yeni eğilimleri ortaya çıkarmıştır.

2001 krizi öncesi ve sonrasında uygulanan politikalar Türkiye'deki değişimde etkili olurken, bu değişim süreci dış ticaret yapısında "ithalatlaşma" denilen bir olguyu da gündeme taşımıştır. Nitekim Türkiye'de giderek daha fazla oranda ithal girdi kullanan üretim süreçleri veya sektörler ön plana çıkmıştır. Türkiye ithalatının dünya toplam ithalatı içindeki payı 1990'lı yıllarda yüzde 0,5-0,6 seviyelerinde iken, bu oran 2001 sonrasında iki katından fazla bir sıçrama göstermiş ve 2010 yılı itibarıyla yaklaşık yüzde 1,2 seviyesine yükselmiştir. Türkiye ihracatının dünya toplam ihracatına oranının yüzde 0,8 seviyelerinde olduğu göz önüne alındığında ihracatta 2001 yılından sonra yaşanan değişimin ardında "ithalatlaşma"nın önemli bir rolü olduğu görülmektedir.

2002-2008 yılları arasında, dış ticaret dengesinde gözlemlenen aşırı bozulma, ağırlıklı olarak yapısal nedenlerden kaynaklanmaktadır. Artan enerji ve hammadde fiyatları gibi konjonktürel faktörler dış ticaret açığının artmasında önemli etkenler olmasına karşın, dış ticaret yapısındaki bozulmayı açıklamakta yetersiz kalmaktadır.

Öte yandan, Türkiye ekonomisi dış ticareti, dünyadaki konjonktür değişimlerine karşı çok hızlı ve büyük oranda tepki vermektedir. Dünyada özellikle gelişmiş ülkelerde 2002-2007 yılları arasında görülen büyük refah artışı ile beraber Türkiye'de dış ticaret hacmi rekor seviyelerde büyürken, 2008 ve sonrasında yaşanan küresel kriz Türkiye ekonomisinde ihracatı ve ithalatı ve dolayısıyla ithalata bağımlı yapısıyla üretimi çok hızlı bir şekilde düşürmüştür. Diğer bir anlatımla, Türkiye'nin üretim ve dış ticaret yapısı, 2000'li yıllardan itibaren "ithalatlaşma" süreci ile beraber "hassaslaşma" sürecine de girmiştir. Dış ticaret yapısının dış konjonktür gelişmelerine bu denli hassas olmasının yarattığı dengesizlikler, ekonomik büyümede keskin dalgalanmaları da beraberinde getirmiştir.

5.1.3. Yeni İhracat Stratejisi

Türkiye ihracatının yapısal sorunları göz önünde bulundurulduğunda, orta ve uzun vadede sonuç getirecek yeni bir dış ticaret politikasının ve ihracat stratejisinin oluşturulması bir zorunluluk haline gelmektedir. Bu yeni stratejinin temel eksenleri, öncelikleri ve temel yaklaşımları aşağıda ele alınmaktadır.

Her şeyden önce Türkiye yüksek teknoloji yoğunluklu öncelikli ihracatçı sektörleri belirlemelidir. Bu tür bir belirlemeyle beraber devlet, yerli (yabancı sermayeli firmalar dahil) ve yabancı firmalar arasındaki rekabet oyununda dengeyi gözetmelidir.

Diğer taraftan, sektör ayrımı yapılmaksızın her sektörün içinde dünya ile rekabet edebilecek katma değeri yüksek ihracata yönelik üretim süreçlerinin küresel ekonomiye uyum sağlayacak şekilde geliştirilmesine destek verilmelidir. Örneğin, Türkiye'nin ihracatında geleneksel ürün grubu olan tekstil sektörünün tümüne destek verilmesinden ziyade, yeni teknolojiler kullanan ve katma değeri yüksek işlenmiş tekstil ürünlerine (işlenmiş deri ürünleri, hazır giyim vs.) destek verilmelidir. Her sektör içinde öncelikli üretim süreçlerinin belirlenerek bu ürünlerin geliştirilmesi, bir taraftan yüksek teknoloji yoğun ürünlerin üretim ve ihracat içindeki payının artmasını sağlarken, diğer taraftan niteliksiz emek yoğun üretim süreçlerinden tedrici olarak çıkılmasını sağlayacaktır.

Türkiye'nin imalat sanayinin önemli açmazlarından biri olan ithalatlaşmanın nedenleri arasında yer alan üretimin ve ihracatın ithalata bağımlılığı döngüsünü kırabilmek için yukarıda bahsedilen öncelikli sektör içi üretim süreçlerine ara malı girdisi sağlayacak üretim alanları belirlenip geliştirilmelidir. İhracatçı firmaların son yıllarda ithal ara mallarına yönelmesini sadece yerli paranın aşırı değerlenmesine bağlamak kolaycı bir yaklaşımdır. Nihai mal üreten firmaların yerli ara malına yönelmemesinin arkasında yeterli yurtiçi üretimin olmaması ve kesintisiz teminin sağlanamaması olduğu düşüncesi de göz ardı edilmemelidir. Bu çerçevede, **ara malı üreten yerli firmaların nihai mal üreten firmaların ihtiyacı olan ara malını kaliteli ve kesintisiz sağlamasına yönelik destek ve teşvik politikaları uygulanmalıdır.** Genellikle, teknoloji yoğun ara girdi ürünün ilk geliştirilme aşaması nitelikli işgücü ve Ar-Ge yatırımları gerektirdiğinden, ilk safhada tetikleyici bir gücün harekete geçirilmesi gerekmektedir. Devlet tüm kurum ve kuruluşları ile bu tetikleyici gücü harekete geçirecek bir teşvik ve destek mekanizması sağlamalıdır. Diğer bir deyişle, ara malı üreten öncelikli ürün gruplarına yönelik olarak stratejik dış ticaret politikası çerçevesinde bir yol izlenmelidir.

Dış ticaret politikasına ilişkin bu genel perspektif ulusal rekabet gücünün yükseltilmesini temel alan yeni bir sanayi politikasıyla tamamlanmadıkça eksik kalacaktır. Çünkü, ihracata konu olan malların ulusal üretim potansiyelini harekete geçirecek şekilde ülkede üretilmesi esastır. Bu durum ülkenin istikrarlı ve yüksek büyüme olanaklarını da güçlendirecektir. Bu çerçevede hazırlanan sanayi politikasının genel hatları bir sonraki bölümde ayrıntılı bir biçimde ele alınmaktadır.

5.2. SANAYİ POLİTİKASI

Türkiye ulusal rekabet gücünü artırmak, yerel ve küresel pazara mal ve hizmet üretmek ve ülkenin üretim potansiyelini harekete geçirmek üzere etkili bir sanayi politikasına ihtiyaç duymaktadır. Söz konusu politika, sanayi sektörünü aşan ölçüde başta tarım ve hizmet sektörleri olmak üzere ekonominin genelinde geleneksel üretim yöntemlerini dönüştüren, yenilenmeyi teşvik eden ve küresel pazarlarda rekabet gücünü artırmayı amaçlayan üretim süreçlerinin yaygınlaştırılmasını ve etkin kılınmasını amaçlamaktadır. Bu çerçevede, tarım, madencilik, imalat sanayi, enerji ve hizmetler (inşaat, taşımacılık, ticaret, iletişim, bankacılık, kamu hizmetleri, eğitim, sağlık gibi) sektörlerinde sorun alanlarını tespit eden ve çözüm önerileri sunan çalışmalar önerilmektedir. Söz konusu politika önerilerinin Avrupa Birliği tarafından oluşturulan yenileşmeyi destekleme ve istihdamı artırma potansiyeli olan faaliyetleri öncelik olarak kabul eden Lizbon Kriterleri ile uyumlu olarak yürütülmesi önem taşımaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde, yeni sanayileşme yaklaşımıyla tutarlı olarak ekonomik büyümenin motoru niteliğinde olan ve dış ticaretin ağırlıklı bir bölümünü gerçekleştiren imalat sanayi mercek altına alınacaktır. İmalat sanayi için oluşturulan temel çerçevenin yukarıda belirtilen ana sektörler için de geçerli olduğu düşünülmektedir. Bu bölümde imalat sanayinin toplam ekonomi içindeki ağırlığı ve önemi tartışıldıktan sonra temel sorun alanları tespit edilecektir. Nihai olarak da belirlenen sorunlara yönelik çözüm önerileri sunulacaktır.

5.2.1. İmalat Sanayindeki Temel Eğilimler

Dünya genelinde kapitalizmin ve dolayısıyla modern ekonominin gelişim dinamiğinin tarımdan başlayarak, sanayiye ve oradan da hizmetlere doğru bir seyir izlediği gözlenmiştir. Bu süreçte ortaya çıkan hızlı şehirleşme olgusu öncelikle sanayi için gerekli olan işgücü ihtiyacını karşılama açısından kritik bir rol oynamıştır. Sanayileşme sürecini başarılı bir şekilde yöneten ülkeler dünya ekonomisindeki etkinliğini ve ağırlığını artırmış, istihdamlarını ve fert başına düşen gelirlerini de büyütme imkanını yakalamışlardır. Japonya ve Güney Kore söz konusu gelişmelere en güzel örneklerdir. Sanayileşme süreci yarattığı yaygın ileri ve geri bağlantılar vasıtasıyla hızlı katma değer artışına imkan tanımış, hizmetler sektörünün büyümesinde ve refahın toplumsal kesimler arasında yaygınlaşmasında önemli rol oynamıştır. Türkiye ekonomisinin

karşılaşmakta olduğu tıkanıklıklarda, büyük oranda sanayileşme olgusunun kesintiye uğraması veya yeterince derinleşmemesinin etkili olduğu düşünülmektedir.

Sanayinin en önemli alt sektörü olan imalat sanayinin katma değer artışının milli gelir içindeki payı, 1998 yılındaki yaklaşık yüzde 24 seviyesinden 2009 yılında yüzde 15 düzeyine düşmüştür. İmalat sanayinin ağırlığındaki söz konusu keskin düşüş özellikle hızlı büyüyen Güneydoğu Asya ülkeleriyle karşılaştırıldığında daha da dikkat çekicidir. Diğer sektörlerle oranla daha yüksek işgücü verimliliğine sahip olan imalat sanayinin ekonominin geneline göre ve gelişmekte olan ülkelerin sanayilerine göre güç kaybetmesi, istihdam yaratma ve sürdürülebilir yüksek büyümenin tesisi açısından olumsuz bir gelişmedir. Zira, imalat sanayi uluslararası rekabetin de etkisiyle üretim süreçlerinde değişime ve dönüşüme yatkın olup, verimlilik artışlarının güçlü olmasına bağlı olarak büyümede önemli rol oynayabilmektedir. Türkiye’de dış ticaret açığını düşürme yönünde potansiyele sahip olması nedeniyle sürdürülebilir dış denge açısından da imalat sanayinin önemi ortadadır.

Ancak, Türkiye’de imalat sanayinin yukarıda tartışılan potansiyelinden yeterince yararlanma imkanı elde edilememiştir. Dünya genelinde gümrük duvarlarının zayıflaması (ithalat tarifelerindeki düşüş), Avrupa Birliği ile yapılan Gümrük Birliği ve yurtiçinde uygulanan politikalara bağlı olarak imalat sanayinde önemli sektörel değişimler ortaya çıkmıştır. Söz konusu değişimler büyük ölçüde uluslararası iş bölümünün gerektirdiği bir çerçevede gerçekleşmiş, Türkiye bu süreçte sınırlı oranda belirleyici olmuştur.

Türkiye’de imalat sanayinde nitelikli işgücü kullanımı uluslararası rekabet açısından zorunlu hale gelmiştir. Daha düşük işgücü niteliği gerektiren hazır giyim sektörünün güç kaybederek göreceli olarak daha nitelikli işgücü kullanan otomotiv, beyaz eşya, elektronik gibi sektörlerin güç kazanması bu çerçevede gerçekleşmiştir. Türkiye’de tekstil ve hazır giyim ihracatının toplam ihracat içindeki payı 1998 yılındaki yüzde 39 seviyesinden 2010 yılında yüzde 19 düzeyine kadar düşmüştür. Bu eğilim ulaşım araçları, makine-teçhizat ve ana metal sektörlerinde tersi yönde gelişme göstermiş, söz konusu dönemde bu sektörlerin ihracat içindeki payında yaklaşık 25 puanlık artış olmuş ve yüzde 40’ın üzerine çıkmıştır. İhracat payları büyüyen sektörlerin istihdam artışı sermaye yoğun üretim süreçlerinin yaygınlaşmasına bağlı olarak sınırlı olmuştur.

İç ve dış dinamiklerin imalat sanayinde ortaya çıkardığı bu değişim sürdürülebilir büyüme açısından önemli riskler içermektedir. İmalat sanayinde ortaya çıkan yeni eğilimler, işgücünü yaygın olarak kullanan ve istihdam yaratma potansiyeli yüksek olan üretim süreçlerinin devam etmesinin mevcut politikalarla uluslararası rekabet altında sürdürülebilir olmadığını ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle, yüksek işgücü niteliğine sahip üretim süreçlerinin yaygınlaştırılması Türkiye'nin önceliği olmalıdır. Bu sürecin müdahalesiz ve kendiliğinden gerçekleşmesini beklemek yüksek risk teşkil etmektedir. Türkiye'de imalat sanayinin daha ziyade basit üretim süreçlerinde uzmanlaşmış olması (montaj ağırlıklı süreçlerin yaygınlığı) ve temel malzeme ile girdi niteliğindeki makine-teçhizatın ağırlıklı olarak ithal edilmesi imalat sanayinin katma değer yaratma potansiyelini sınırlandırmaktadır. İmalat sanayinin rekabet gücünü ve katma değer artışını bir arada değerlendiren girişimler hayati önemdedir. Söz konusu girişimler yeni sanayi politikasının temel eksenini oluşturacaktır.

Yukarıda bahsi geçen değişim büyük ölçüde ithal girdi kullanımını yaygın olarak kullanan üretim süreçlerinin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu süreç şirketlerin yurtdışından düşük maliyetlerde borçlanabilmeleriyle de desteklenmiştir. Sonuç olarak, bu gelişme son yıllarda Türk lirasında orta çıkan değerlenmenin olumsuz etkisini sınırlandırmakla birlikte, sermaye yoğun (nitelikli ancak sınırlı işgücü kullanımına dayalı) süreçlerin yaygınlaşmasını desteklemiş, yerli girdi kullanımını sınırlandırmış ve bu sayede söz konusu alanlarda uluslararası düzeyde rekabet edilebilmiştir. Bu süreç bazı şirketlerin büyümesine ve verimliliklerinin artmasına katkıda bulunmuş, ancak bunun toplumsal maliyeti yüksek olmuştur. Bu maliyetlerin başında istihdamın büyüme esnekliğinin düşmesi, üretimde ithalat girdi bağımlılığının artması, cari işlemler açığının giderek daha fazla yapısal bir nitelik kazanması, sermaye girişlerine olan duyarlılığın artması ve yerel odaklı üretim değerlerinin dışlanması gibi gelişmeler gelmektedir.

Bu genel çerçevede içinde imalat sanayinde ortaya çıkan eğilimler aşağıda özetlenmiştir:

- İmalat sanayi giderek daha fazla oranda küresel ekonomiye eklenmiş, yerel dinamiklerin rolü ise yok olma noktasına gelmiştir.¹⁵ Bu durum yerel üretim dinamiklerinin dış dünyadaki gelişmelere olan duyarlılığının artmasına neden olmaktadır. Böylece, ülkemizin kendine has üretim dinamikleri zayıflamış ve uluslararası iş bölümünün dayattığı alanlara hapsedilmesi riskiyle karşı karşıya kalmıştır.
- Geleneksel mal gruplarından olan tekstil ve hazır giyim gibi emek yoğun sektörlerin imalat sanayi ve ihracat içindeki payı azalırken, otomotiv, beyaz eşya, makine-teçhizat ve metal gibi sermaye yoğun ve ölçek ekonomilerinin güçlü olduğu sektörlerin paylarının arttığı görülmektedir. Bu gelişme olumlu bir durum olarak değerlendirilmekle birlikte, etkin müdahalelerin eksikliği durumunda sürdürülebilirliği tartışma konusu olacaktır.
- Katma değer olarak hızlı büyüyen imalat sanayi sektörleri daha yavaş büyüyen tekstil ve hazır giyim gibi sektörlerle kıyasla daha yüksek ithal ara girdi kullanmaktadır. Bu durum ulusal üretimin ithal girdi kullanımına olan bağımlılığını daha da artırmaktadır. İmalat sanayinde son on yılda bir birim üretim için gerekli ithalatın üç kat artış göstermesi dikkat çekicidir (Tablo 8). İthal girdi kullanım oranı düşük olan tekstil ve giyim gibi sektörlerin ithalatında Çin ve Hindistan'dan sağlanan ucuz ithal girdi nedeniyle yüksek artışlar olmuştur.
- Küresel rekabet ortamında istihdam deposu niteliğindeki küçük ve orta boy firmaların büyümesi ve gelişmesi sorunlu hale gelmiştir. Aşırı rekabet baskısı kayıt dışı faaliyetleri artırmak yoluyla ekonomide ikili bir yapının güçlenmesine ve sosyal ve ekonomik dengenin daha da bozulmasına zemin hazırlamıştır.
- Diğer taraftan, büyümenin sadece işgücü verimliliğine dayalı olarak gerçekleşmesi ve verimlilik artışlarının tüm üretim faktörlerine yayılamaması, imalat sanayinin en önemli sorunlarından birini oluşturmaktadır. Bu durum doğal olarak hızlı büyümenin beklenen kadar istihdam yaratamaması sonucunu doğurmaktadır. Verimlilik artışlarının kapsamlı bir yenileşmenin olmadığı ve kalıcı teknolojik dönüşümlerle desteklenmediği durumlarda sürdürülebilir olmayacağı unutulmamalıdır.

Zira, etkinlik artışına (mevcut teknolojide üretim faktörlerin daha etkin kullanılması) dayalı verimlilik artışlarının bir sınırı bulunmaktadır. Ayrıca, gelişmekte olan sermaye yoğun sektörlerin ithal girdi bağımlılığını azaltacak yan sanayilerin yeterince geliştirilmemesinin söz konusu sektörlerin orta vadedeki varlıklarını tehdit etme potansiyeli bulunmaktadır.

Kısaca, imalat sanayi özellikle Güneydoğu Asya'dan gelen küresel rekabet baskısı altında bulunmaktadır. Buna ek olarak, 2001 krizi sonrasında Türk lirasının değerlendirilmesi yerli girdileri (işgücü, hammadde, malzeme, makine teçhizat) yoğun olarak kullanan sanayi firmalarının rekabet güçlerini olumsuz etkilemiştir. Yeni küresel rekabet ortamında, sanayi şirketlerinin ülke ekonomisinin istikrarlı bir şekilde büyümesine güçlü bir şekilde katkıda bulunabilmeleri mevcut yapı içinde sınırlı olacaktır. Bu nedenle imalat sanayini değişen koşullar çerçevesinde yeniden yapılandırmaya yönelik bir programa ihtiyaç bulunmaktadır. Böyle bir program, rekabet ortamında mevcut tedarik sistemini sorgulamak suretiyle yerli girdi kullanımını artırmaya yönelik girişimleri içermesi ve dolayısıyla ülkenin temel yapısal sorunlarından biri olan dış denge sorununun çözümüne hizmet etmesi açısından büyük önem arz etmektedir.

15. Dış ticaret hacminin milli gelire oranı 1990 yılında yüzde 23,4 iken, 2009 yılında yüzde 40'a yükselmiştir. Söz konusu oran hizmet ticareti dahil edildiğinde 2009 yılında yüzde 47,7'ye çıkmaktadır.

Tablo 8: Sektörel İthalat Endeksinin Sanayi Üretimi Endeksine Oranı (1994=1)

	1994	1997	2000	2001	2005	2008	2010
İmalat Sanayi	1,00	1,65	2,10	1,71	2,80	3,00	3.18
Gıda	1,00	1,18	1,03	0,97	1,39	1,42	1.33
Tütün	1,00	1,01	0,89	0,97	2,30	1,99	2.05
Tekstil	1,00	1,52	1,73	1,66	3,43	4,28	4.94
Giyim	1,00	1,49	1,50	1,41	3,55	8,10	10.99
Deri ürünleri ve ayakkabı	1,00	1,23	1,46	1,71	2,52	3,32	2.88
Ağaç ve mantar ürünleri imalatı	1,00	1,28	2,36	1,51	5,56	4,24	3.56
Kağıt ve kağıt ürünleri	1,00	1,67	2,75	2,28	3,39	3,41	3.77
Kok kömürü, rafine edilmiş petrol ürünleri	1,00	1,15	2,77	1,75	1,89	2,59	4.07
Kimyasal madde ve ürünler	1,00	1,24	1,50	1,44	1,92	1,94	1.98
Plastik ve kauçuk ürünleri	1,00	1,41	1,87	1,55	2,00	2,34	2.22
Metalik olmayan diğer mineral ürünler	1,00	1,64	1,73	1,81	2,94	3,14	3.21
Ana metal sanayi	1,00	1,36	1,72	1,58	3,45	2,96	2.46
Makine ve teçhizatı hariç; metal eşya sanayi	1,00	1,53	1,62	2,75	2,62	3,45	3.31
Makine ve teçhizat imalatı	1,00	1,61	1,28	1,44	1,56	1,67	1.68
Büro, muhasebe ve bilgi işlem makineleri	1,00	1,32	1,69	2,03	1,82	1,46	1.43
Elektrikli makine ve cihazlar	1,00	1,17	1,61	1,64	4,96	6,21	5.85
Radyo, TV, haberleşme teçhizatı ve cihazları	1,00	1,14	2,32	1,29	1,25	2,89	2.47
Tıbbi aletler, hassas ve optik aletler ile saat	1,00	1,25	1,99	2,21	3,29	3,59	3.89
Motorlu kara taşıtları	1,00	2,62	3,24	2,41	3,49	2,87	3.34
Mobilya ve diğer imalat	1,00	2,02	1,87	1,49	3,01	2,96	2.89

Kaynak: TÜİK

5.2.2. İmalat Sanayinin Rekabet Gücünün Artırılması ve Yeniden Yapılandırılması Programı

Program, uluslararası rekabetin sürdürülmesi için ithal hammadde, malzeme, makine-teçhizat gibi ara girdi bağımlılığını azaltmaya yönelik olarak kurgulanmıştır. Uluslararası ticaret sözleşmeleri ile devlet yardımlarına ilişkin sınırlamalar dikkate alınarak potansiyel taşıyan alanlarda müdahalelerde bulunulması önem taşımaktadır. Başta petrokimya, demir-çelik, alüminyum, pamuk ve diğer sanayi girdilerinin uluslararası rekabet koşullarında ülke içerisinde üretilmesinin sağlanması yönünde girişimlerin aciliyeti giderek artmıştır. Bu çerçevede, madencilik, tarım, enerji, finansal aracılık gibi sektörler için oluşturulacak stratejilerin imalat sanayinin ithal ara girdi ihtiyacını azaltacak yönde ele alınması gerekmektedir. Bu süreçte kamunun doğrudan müdahalesini de içerecek şekilde stratejik müdahale alanlarının oluşturulmasına öncelik verilecektir.

İmalat sanayini yeniden yapılandıracak programın başarılı olması, aşağıda temel başlıklar altında anlatılan alt programlarla eşgüdümlü bir biçimde uygulanmasını zorunlu kılmaktadır.¹⁶

5.2.2.1. Küresel İş Bölümünün Yönetilmesi

İmalat sanayinin küresel ekonomiye uyum sürecinde karşılaştığı zorlukları aşmak yönünde stratejik yaklaşımlara ve etkin bir eşgüdümüne ihtiyaç bulunmaktadır. Bu eşgüdüm, ayırım gözetmeksizin geleneksel ve yeni gelişen sektörleri kapsayacak şekilde inşa edilmelidir. Geleneksel sektörlerin eşgüdümü çerçevesinde, söz konusu sektörler içinde dünya ile rekabet edebilecek katma değeri yüksek üretim süreçlerinin küresel ekonomiye uyum sağlayacak şekilde geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Yeni gelişen sektörlerin eşgüdümü çerçevesinde ise söz konusu sektörlerin yatırımlarının küresel değer zinciri içinde üst noktaya getirmesini sağlayacak ve ithal girdi bağımlılığını azaltacak alanlara yönlendirilmesini içermelidir.

Türkiye imalat sanayinde faaliyette bulunan firmaların, küresel rekabetin gidişatıyla ilgili eksiksiz ve doğru bilgi temin edebilmeleri ve alınacak üretim ve yatırım kararlarının bu temel üzerine inşa edilmesi, programın en önemli ayaklarından birini teşkil etmektedir. Böyle bir bilgi setinin,

16. Bu bölümün yazımında DPT ve TEPAV iş birliği ile hazırlanan "Türkiye'nin Rekabet Gücü İçin Sanayi Politikası Çerçevesi / Sanayi Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu (2007)"unun işaret ettiği noktalara özellikle vurgu yapılmıştır. Bu çerçevede, söz konusu raporda dile getirilen politika önerilerinin bazıları bu raporda da benimsenmektedir.

olanakları sınırlı olan firmalarca toplanabilmesi zor olduğundan kamu otoritelerinin bu konudaki öncü faaliyeti etkin kılınmalıdır. Diğer taraftan, etkin bir bilgi sistemine ulaşmada özel sektörün de kamu sektörü ile uyum içinde görüş alışverişinde bulunmasının sağlanması gerekmektedir. Böylece, bir taraftan sektörel bazda sanayi politikalarının üretilmesine katkı sağlanırken, diğer taraftan bu politikalara süreklilik sağlayacak dinamik bir çerçeve oluşturulacaktır.

Sektörel Araştırma ve Uygulama Merkezlerinin (**SARUM**) kurulmasının teşvik edilmesi, firmaların küresel rekabet ortamına eklenmelerini açısından doğru kararların verilmesine yardımcı olacaktır. SARUM'un temel fonksiyonları, sektördeki firmaların küresel üretim zincirinde önemli bir oyuncu olmayı sağlamaya yönelik araştırmaların yapılması, sektörün bir bütün olarak gelişmesine katkıda bulunacak Ar-Ge faaliyetlerinin yürütülmesi ve sektörün yerli girdi potansiyelini ortaya çıkaran ve bu potansiyelin hayata geçirilmesini sağlayan stratejilerin ortaya konulması olacaktır. Bu çerçevede, Milli Prodüktivite Merkezi yeniden yapılandırılacaktır.

Yerli girdi kullanımını artırma potansiyeli bulunan alanların tespit edilmesinin ardından bu alanlardaki girişimlerin kamu-özel sektör iş birliğine dayalı modellerle yürütülmesi temel önceliklidir. Orta ve uzun vadede sosyal getirisi yüksek üretim faaliyetlerinin öncelikle özel sektör için verimli girişimler yoluyla sağlanabilmesi amacıyla gerekli düzenlemelerin yapılması, gerektiğinde de kamu girişimleri yoluyla yürütülmesi stratejik bir gerekliliktir. Bu yaklaşımla, yerli girdi kullanımının yaygınlaşması piyasa mantığı içerisinde gerçekleşecek mekanizmalar yoluyla yapılacak olup, korumacılık niteliğindeki girişimlere başvurulmayacaktır. Yerel potansiyele yönelik farkındalığın artırılması ve bu alanlarda projeler geliştirilmesi söz konusu sürecin daha etkin olarak yürütülmesine katkıda bulunacaktır.

5.2.2.2. Teşvik Sisteminin Etkinleştirilmesi

Türkiye'de dönemselsel olarak farklı teşvik sistemleri uygulanmış olmakla birlikte, halihazırda uygulanan teşvik sistemi üç bileşenden oluşmaktadır. Bunlar; genel teşvik sistemi, bölgesel ve sektörel teşvik sistemi ve büyük projelerin teşviki sistemleridir.¹⁷ Uygulanmakta olan teşvik sistemi geleceğe dönük sanayi stratejisinin şekillendirilmesi amacına hizmet etmekten uzaktır.¹⁸ Bu bakımdan teşvik sisteminin, sanayimizin küresel ölçekte daha rekabetçi olmasını sağlayacak şekilde ve yüksek getirili

yatırımları özendirici nitelikte yeniden yapılandırılması zorunludur.

Yeni teşvik sisteminin temel özellikleri şunlar olmalıdır:

- Teşvik sistemi rekabetçi yapıya zarar vermeden ekonomideki yaratıcı, yenilikçi ve verimliliği artırıcı alanları teşvik edecek nitelikte olmalıdır.
- Teşvik sisteminin felsefesi, bazı piyasa aksaklıkları sebebiyle yapılması güç olan ve pozitif dışsallık yaratabilecek maliyeti yüksek projelerin desteklenmesini temel almaktadır. Dolayısıyla söz konusu alanlara verilen teşvikler Türkiye'nin uzun dönem potansiyel büyüme oranının artırılması yönünde önemli itekleyici güç olabilecektir. Bu kapsamda, Ar-Ge, çevre standartlarına uyum, yabancı dil eğitimi, kurumsal altyapı gibi şirketlerin verimliliklerini artırıcı faaliyetler ön plana çıkmalıdır.
- Teşvik verilmeden de yapılacak olan yatırımların teşvik kapsamına alınmaması kaynakların etkin kullanılması açısından önemlidir.
- Teşvik sisteminde başarı ve başarısızlık için açıkça belirlenmiş kriterler (büyüme oranı, verimlilik, ihracat performansı vb.) bulunmalıdır.
- Verilecek teşviklerin hangi zaman dilimini kapsayacağı önceden belirlenmelidir.
- Her sektördeki verimli ve verimsiz çalışan firmaların varlığı, teşvik sisteminin sektörler yanında, firmalar ve üretim süreçleri düzeyinde ele alınmasını zorunlu kılmaktadır. Aksi durumda sektörde faaliyette bulunan düşük verimliliğe sahip firmalara ve üretim süreçlerine de destek sağlanmış olacağından, kamu kaynakları etkin kullanılmamış olacaktır.
- Sistem şeffaf ve hesap verebilir olmalı, uygulamalar hakkında kamuoyu etkin bir şekilde bilgilendirilmelidir.

17. Genel Teşvik Sistemi: Bölgesel ve sektörel kısıtlama ve yasakları da içeren ve her yatırımın bölge olarak ayrıma tabi tutulmadan desteklediği bu sistem, özellikle KDV istisnası ve gümrük muafiyetini kapsamaktadır.

Bölgesel ve Sektörel Teşvik Sistemi: Bu sistemde Türkiye 4 ayrı bölge ve 26 alt bölgeye ayrılmıştır. KDV istisnası, gümrük muafiyeti, faiz desteği, yatırım yeri tahsisi, vergi indirimi, SGK işveren hissesi desteği gibi teşvik unsurlarını içeren sistemde bölgelere göre oranlar değişmekte olup bölgesel ayrımlar, 55 sosyo-ekonomik değişkene göre belirlenmiştir.

Büyük Ölçekli Projelerin Teşviki Sistemi: Türkiye'nin öncelikli 12 sektöründe belirli büyüklüğün üzerindeki projelerin bölge ayrımı olmaksızın teşvik edilmesini içeren sistemdir.

18. Türkiye'de 1960'lardan bu yana KDV desteği, gümrük muafiyeti, yatırım indirimi, enerji desteği ve krediler gibi çok sayıda teşvik aracı kullanılmaktadır. Bu araçlar çok çeşitli hedeflere (istihdam yaratma, bölgesel kalkınma vb) yönelik olarak yapıldıklarından sanayinin bütününe yayılmışlardır. Ancak, söz konusu teşvikler Türkiye'nin istihdam ve yatırım oranları üzerinde olumlu bir etki yaratamamış ve girişimcilerin yatırım kararlarını etkileyememiştir.

- KOBİ'ler için yeni bir teşvik sistemi tanımlanmalıdır.
- Halen uygulanan bölgesel sisteme dayalı teşvik mekanizması, bölgeler arası dengesizliği gidermekten ve yönlendirici olmaktan uzak olduğundan, AB standartlarında il ve ilçe düzeyinde 95 sosyo-ekonomik değişkene göre TÜİK tarafından Türkiye Gelişmişlik Haritası çıkarılmalı, bütün kurumların kararlarını tek bir gelişmişlik haritasına göre vermesi sağlanmalı ve bu alandaki veriler sürekli güncellenmelidir.
- Devlet yardımlarının 13 kamu kurumu tarafından sağlanıyor olmasının yarattığı koordinasyon ve verimlilik sorununun ortadan kaldırılması için bu yardımların tek merkezden yürütülmesi amacıyla Devlet Yardımları Kurumu kurulmalıdır. Bu yapılanma sayesinde kamusal fayda-maliyet analizi yapılacak, desteklerde mükerrerlik önlenecek ve desteklerin AB ve diğer uluslararası yükümlülüklerle uyumu sağlanacaktır.
- Bölgesel gelişmişlik farkını ortadan kaldırmak için Doğu ve Güneydoğu başta olmak üzere belirlenecek gelişmemiş illerde belli sürelerle vergi tatili uygulamasının yapılması, belirlenecek her il için sürükleyici birkaç yatırıma yüksek oranda kamu kaynaklı finansman veya finansman kolaylığı sağlanması, bu yatırımların ülkedeki büyük yatırımcılar tarafından yapılmasının özendirilmesi ve yan sanayi ve tedarik zinciri ile bölgesel kalkınmanın belli bir seviyeye çıkarılması hedeflenmelidir.
- Hangi sektörde ve hangi ilde kapasite fazlalığının olduğunun ve hangi sektörde yatırıma ihtiyaç olduğunun anlaşılması açısından Türkiye'nin sanayi envanteri güncellenmelidir. Bu sayede teşvik sistemi sektörel, bölgesel ve firma bazında daha sağlıklı olarak değerlendirilecektir.
- Enerjide yaşanması olası arz açığı dikkate alınarak sadece bu alana özgü bir teşvik modeli geliştirilmelidir.
- Şirketlerde ortaklık kültürüne ve kurumsallaşmaya yönelik faaliyetler de teşvik edilmelidir.

5.2.2.3. Doğrudan Yabancı Yatırım Stratejisi

Türkiye'nin orta ve uzun vadede katma değeri yüksek, ileri teknoloji mal ve hizmet üreten bir ülke olabilmesi açısından bir doğrudan yabancı yatırım stratejisinin varlığı önemlidir. Bu strateji, doğrudan yabancı yatırımların başta stratejik sektörlerde olmak üzere ülkeye çekilmesi üzerine kuruludur.

Öte yandan, yabancı yatırımlardan beklenen katkıların gerçekleşmesi için bunların ülkeye girişlerinin teşvik edilmesine ek olarak yatırım yapan yabancı firmaların yerli üreticilerle ileri ve geri bağlantılarının sağlanması gerekmektedir.

Doğrudan yabancı yatırımlar konusunda dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ise gelen yatırımlar konusunda seçici olunması gerekliliğidir. Bu konudaki politika belli bir yabancı yatırım miktarı hedefi koymak yerine, yatırımların ülkenin büyüme ve verimliliğine katkıda bulunacak sektörlerle çekmeyi sağlamak olmalıdır.

Ar-Ge yatırımlarına ağırlık verilmesi ve niteliksiz işgücünün eğitilmesi uzun vadede doğrudan yabancı yatırım potansiyelinin artırılması için çok önemlidir. Bu strateji, Türkiye'deki ucuz emek ve iç pazar olanaklarından faydalanmayı düşünen yabancı şirketlere, Türkiye'nin yüksek kalite ve yenilikçiliğin önemli olduğu sektörlerde en uygun üretim ve Ar-Ge ortamını sağlayan bir ülke olduğu imajını vermesi açısından da önemlidir. Türkiye'nin uluslararası alanda etkili tanıtımının yapılması için Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı güçlendirilecektir.

5.2.2.4. Rekabetin Artırılması ve Girişimciliğin Geliştirilmesi

Türk imalat sanayi KOBİ ağırlıklı yapısıyla, iç ve dış ekonomik konjonktürdeki değişikliklere kolayca uyum sağlama potansiyeline sahiptir. Bununla birlikte piyasadaki giriş çıkış engellerinin fazlalığı bu esnekliği azaltmaktadır.

Piyasaya giriş engellerinden en önemlisi, yeni iş kurmanın maliyetini artıran bürokratik engellerdir.¹⁹ Yaratıcı iş fikirlerine sahip girişimciler sırf bu nedenle piyasa dışında kalırken, bu durum piyasadaki verimlilik artışının sınırlı kalmasına neden olmaktadır. Bu nedenle yenilikçi ve yaratıcı girişimcilerin desteklenmesi özel bir önem taşımaktadır.

Girişimciliğin desteklenmesi, müteşebbislere yönelik eğitim ve danışmanlık hizmetleri ile girişimcilerin finansman problemlerini azaltmaya yönelik faaliyetlerden oluşmaktadır. Bunların sağlanması açısından eğitim sisteminin girişimciliği artıracak şekilde tasarlanması, üniversitelerde yeni fikir geliştirmeye yönelik projelerin yapılması, girişimciliği ve yaratıcılığı özendirerek özel programların yaygınlaştırılması gerekmektedir. Girişimcilere, mevzuat, patent ve markalaşma konularında ve büyüme potansiyellerini artırıcı yöndeki projelerinin yürütülmesi alanında yardımcı olmak için KOSGEB yeniden yapılandırılmalı, ayrıca **Bilgilendirme ve Geliştirme Ofisleri** kurulmalıdır.²⁰

Finansmanın problemleri konusunda ise girişimci şirketlerin önüne çıkan sermaye kısıtlarını önlemek amacıyla başta **risk sermayesi** olmak üzere alternatif finansman uygulamalarının yaygınlaştırılmasında fayda bulunmaktadır.²¹

İş fikirlerini hayata geçirmek için sermayeden tamamen yoksun olan düşük gelir gruplarına yönelik uygulanan **mikro kredi** programları geliştirilmelidir. Mikro kredi sisteminin geliştirilmesinde banka dışı kuruluşların, özellikle sivil toplum örgütlerinin desteklenmesinin de son derece faydalı olacağına inanılmaktadır.

Türkiye'de iş kurmanın önündeki bürokratik engellerin azaltılması konusunda çalışmalar yapılmasına karşın, piyasadaki çıkışın önündeki engellerin azaltılması yönünde yeterli çalışmalar yapılmamıştır. Çıkış engellerinin azaltılması, hem düşük verimli firmaların endüstrinin dışına çıkışının kolaylaştırılması, hem de bu çıkışlar sayesinde endüstriye yüksek verimli firmaların girişinin teşvik edilmesi nedeniyle büyük önem arz etmektedir.

5.2.2.5. Kayıt Dışı Faaliyetlerin Önlenmesi

Türk imalat sanayinin KOBİ ağırlıklı yapısı, ölçek büyütücü politikalar yoluyla verimlilik artışları elde etmeye uygun bir ortam yaratmaktadır. Ancak bu alanda bazı kısıtların bulunduğu da bir gerçektir. Bu kısıtların başında kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin fazlalığı gelmektedir.

19. Türkiye'de son dönemde bu konu, özellikle yabancı yatırımların artırılması bağlamında ele alınmış ve önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Yabancı yatırımların önündeki idari ve bürokratik engellerin azaltılması konusunda sağlanan ilerlemenin boyutlarını Dünya Bankası tarafından yayınlanan "Doing Business" göstergelerinden takip etmek mümkündür. Bu göstergeye göre 2004 yılında Türkiye'de bir iş kurabilmek için gerekli olan işlem sayısı 13, yine bu işlemler için gerekli olan süre 38 gün iken, 2010 yılında her ikisi için de 6'ya inmiştir. Türkiye bu performansıyla 155 ülke arasında 2009 yılında 44'üncülüğe kadar çıkmıştır. Ancak, 2010 yılında yeniden 56'ncı sıraya düşmüştür.

Kayıt dışı faaliyetlerde bulunan şirketlerin gerekli kayıt sistemine sahip olmamaları nedeniyle sağlıklı bilgilere ulaşılamaması, bu firmaların kredi kaynaklarına erişimini ve böylece ölçeklerini büyütme engellemektedir. Ayrıca, işgücü de kayıt dışı olduğu için işe giriş ve çıkış sıklığı çok yüksek olmakta, bu durum ise çalışanların işlerinde uzmanlaşmalarını güçleştirmekte ve verimliliği azaltmaktadır. Nitekim, Türkiye’de KOBİ’ler diğer gelişmekte olan ülkelere oranla daha düşük düzeyde büyüme kaydetmiştir.

Kayıt dışılığın yaygın olması sistem içindeki firmaların da kayıt dışına çıkmalarını teşvik edebilmektedir. Aynı sektör içinde kayıt dışı firmalar ile rekabet edemeyen kayıt içi firmalar, vergi yükünden kaçabilmek ve kayıt dışı çalışmanın herhangi bir cezai müeyyide ile karşılaşma olasılığının düşük olması sonucu faaliyetlerinin bir kısmını veya bütünü sistem dışına çıkarmayı isteyebilir. Bu tür bir kısır döngünün yerleşmiş olması, kayıt dışılıkla mücadelenin ne kadar zor olduğunu ve kayıt dışılığın azaltılmasının neden gerekli olduğunu göstermesi açısından hayati öneme sahiptir.

Tüm bu nedenler, kayıt dışı ekonomi ile mücadelede elde edilecek başarıların ulusal ekonominin verimli ve daha rekabetçi bir yapıya kavuşması açısından ne kadar önemli olduğunu göstermektedir. Kayıt dışılığın azaltılması, Türkiye ekonomisi için önemli fırsatlardan biridir.

Kayıt dışılıkla mücadele açısından, kayıt içine girmenin maliyetinin azaltılması ve kayıt dışına çıkmanın maliyetinin artırılması önemli bir stratejidir. Diğer bir anlatımla, sistem dışındaki firmaların sistem içine çekilmesinin teşvik edilmesi, aynı zamanda kayıt dışına çıkabilecek firmalar için ise kayıt dışı faaliyetlerin külfetli hale getirilmesi önem arz etmektedir. Vergi oranlarının aşağıya çekilmesi ve işgücü üzerindeki yüklerinin azaltılması kayıt dışılığın azaltılması yönünde önemli bir adım olacaktır. Bu tür bir düzenlemenin kısa vadede kamu maliyesi üzerine belirli yükler getirmesi muhtemeldir. Ancak firmalar sistem içine çekildikçe orta ve uzun vadede vergi hasılatı büyüyebilecektir. Öte yandan, etkin işleyen bir kamu denetiminin sağlanması kayıt dışına çıkmanın firma nezdindeki maliyetini artırması açısından çok önemlidir. Doğru bir sanayi envanterinin çıkarılması, kayıtlı çalışma açısından büyük öneme sahiptir.

20. Bilgilendirme ofisleri yerel odaların, organize sanayi bölgelerinin ya da teknoloji geliştirme bölgelerinin ve bölgesel kalkınma ajanslarının bünyesinde kurulabilir.

21. Risk sermayesinin milli gelire oranı Macaristan’da yüzde 3 ve İspanya’da yüzde 13 iken, Türkiye’de sıfıra yakındır.

Böylece, sanayi ve hizmetler kesiminin kayıt altına alınması sağlıklı veriler üzerinden sağlanacaktır.

5.2.2.6. Finansmana Erişiminin Kolaylaştırılması

Firmaların ölçek büyütme ekonomideki toplam verimliliği artırmaları için bu firmaların finansman olanaklarına daha kolay ulaşmalarını sağlayacak düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Özellikle imalat sanayinin KOBİ ağırlıklı yapısı dikkate alındığında, KOBİ’lere sağlanan kredi hacmini genişletmek için daha aktif bir politika izlenmesi yerinde olacaktır.

KOBİ kredilerinde Halkbank’ın üstlendiği rolün bankacılık sisteminin tümüne yayılması, hem Halkbank’ın üzerindeki yükün azalmasına hem de KOBİ’ler için daha geniş bir kredi havuzunun kullanılmasına olanak verecektir.

Finansman ihtiyacının karşılanmasına katkıda bulunacak bir diğer unsur sermaye piyasalarının daha etkin kullanılmasının sağlanmasıdır. Bu nedenle, sermaye piyasalarında yeni araçların etkin olarak kullanılması teşvik edilmelidir.

Şirket birleşme ve devralmaların önündeki hukuki ve vergisel engeller kaldırılmalıdır. Öte yandan, birleşerek güçlenen işletmelerin, hem birleşmeden kaynaklanan masraflarını, hem de teknolojik yenilenmeye yönelik yatırımlarının giderlerini karşılamak için uzun vadeli fon temin edebilecekleri bir **Ölçek Büyütme Fonu** oluşturulmalıdır. Bu fonun, ölçek büyüten, teknolojik yenilik hedefleyen ve uygulanabilir bir yatırım programına sahip olan firmaların yararlanması sağlanmalıdır.

5.2.2.7. Teknoloji ve Yenilenmeye Dayalı Üretim Süreçlerinin Yaygınlaştırılması

İmalat sanayinin rekabet gücünü artıracak bir diğer unsur üretimde bilgiye dayalı faktörlerin payının artıracak şekilde teknolojik yeniliklerin teşvik edilmesidir. Uzun vadede sürdürülebilir büyüme performansı için gerekli olan yüksek katma değer yaratmak ve yaratılan katma değeri sürekli olarak geliştirebilmek ancak, yenilikçi ve teknolojik ilerlemeye dayanan bir yaklaşımla mümkün olacaktır.

Türkiye'nin ihracat kompozisyonu incelendiğinde, teknoloji yoğunluklu malların üretiminde son yıllarda bir artış olmasına rağmen, oransal olarak düşük kaldığı görülmektedir. Bu durum, Türkiye'nin teknolojik ilerleme ve yenilenme konusunda bir program uygulamasını zorunlu kılmakta olup bu konuyla ilgili yaklaşımımız "Teknolojik Değişim Bazlı Verimlilik Artışı-Toplam Faktör Verimliliği" başlığı altında detaylıca anlatılmıştır.

5.2.2.8. Kalite Standartlarının Geliştirilmesi

İmalat sanayi ucuz işgücüne ve maliyet avantajına dayalı rekabet anlayışı yerine, kaliteye dayalı rekabet anlayışıyla küresel rekabet ortamında yerini almalıdır. Küresel rekabet alanında önemli bir oyuncu olabilmek için uluslararası kalite standartlarını ülke içinde oluşturmak önem arz etmektedir. Ölçme, standardizasyon ve test işlevlerinin etkin şekilde yerine getirilmediği bir ortamda, şirketler hem daha yüksek maliyetlere katlanacak, hem de gelişmiş pazarlara erişimde zorluk çekecektir. Kalite standartlarının sanayi kesiminin tümüne yayılması, Türkiye ekonomisinin uzun vadeli rekabet gücüne büyük katkı yapacaktır. Bu nedenle bu alanla ilgili mevcut altyapıyı geliştirmek büyük önem taşımaktadır.

Türkiye'de kalite standartları kullanımının yaygınlığı, küresel ölçekte rekabet ettiğimiz çoğu ülkeden daha düşük düzeydedir. İşletmelerde standartların tamamlanması ve kalite belgesi kullanımının yaygınlaştırılması doğrultusunda standart bilincinin geliştirilmesi gerekmektedir. Sistemin etkinliğinin artırılması için atılması gereken öncelikli adımlardan biri, TSE'nin standart geliştirme görevine yönelik kapasitesinin artırılmasıdır.

5.2.2.9. Girdi Maliyetlerinin Rekabetçi Düzeyde Tutulması

İmalat sanayinin uluslararası rekabet gücünü etkileyen en önemli girdi maliyetleri enerji, kamusal yükler, nakliye ve işgücü kalemleridir.

Türkiye'de önemli maliyet unsurlarından biri gerek enerji ve türevlerinin hammadde olarak kullanılması, gerekse ulaşım maliyetlerini belirlemesi açısından akaryakıt fiyatlarıdır. Nihai satış fiyatları bakımından AB ülkeleri dikkate alındığında en pahalı benzin Türkiye'de tüketilmektedir. PETDER verilerine göre, 2010 itibarıyla benzin fiyatının yüzde 66'sı vergidir. Toplam akaryakıt tüketiminin yüzde 80'ine yakını oluşturulan motorin fiyatı içindeki vergi yükü ise yüzde 51'dir. Ulusal rekabetin artırılabilmesi açısından bütçe üzerindeki etkisi de göz önünde bulundurularak

akaryakıttan alınan vergilerin aşamalı olarak azaltılması veya vergi oranlarında yapılacak değişiklik yoluyla fiyatların makul düzeylerde tutulması sağlanmalıdır.

Türkiye endüstriyel elektrik fiyatları ve endüstriyel elektrik üzerindeki vergi yükü açısından OECD ortalamasının üzerindedir. Bununla birlikte, Türkiye'de kayıt dışı elektrik kullanımının ulaştığı yüksek boyutlar da enerji maliyetlerinin yüksekliğinde önemli bir etken olmaktadır. Küresel ölçekte rekabet gücünün artırılması açısından, endüstriyel elektrik üzerindeki vergi yükünün azaltılması, kayıt dışı tüketimle mücadele edilmesi ve enerji maliyetlerinin düşürülmesi önem arz etmektedir.

Türkiye'de telekomünikasyon hizmetlerinin sağlanmasında da elektrik hizmetlerinde olduğu gibi ciddi verimsizlikler söz konusudur.²² Bu durum sektörde uygulanan özelleştirme faaliyetlerinin verimliliği artırmada beklenen sonuçları vermediğini göstermektedir. Sabit telefon altyapısına ve mobil telefon operatörlerine ait altyapıya bu altyapının sahibi olmayan oyuncuların da makul fiyatlarla erişebilmelerinin ve hizmetlerini bu altyapı üzerinden yürütebilmelerinin sağlanmasının, sektöre giriş engellerini azaltacağı ve verimliliği artıracacağı düşünülmektedir.

Sektördeki vergi yükleri de önemli bir sorundur. İnternet erişimdeki vergilerin tümüyle kaldırılması, ayrıca mobil ve sabit telefonlarla yapılan haberleşme işlemleri üzerindeki özel iletişim vergilerinin azaltılması gereklidir. Bu sektörlerde verilen hizmetler devlet tarafından bir gelir artırma aracı değil, imalat sanayinin verimliliğini artıracak bir politika aracı olarak görülmelidir. Altyapı hizmetlerinde sağlanacak ucuzlama sonucu imalat sanayinde yaşanacak büyümenin orta vadede kamu bütçesi üzerinde olumlu etki yapması beklenmelidir.

Büyüme modelinden kaynaklanan tıkanıkların aşılması ve Türkiye'nin yüksek ve sürdürülebilir bir büyüme patikasına ulaşabilmesi için tüm bölüm boyunca anlatılan mikro ölçekli politikalara ek olarak bu genel çerçeveye uyumlu bir makroekonomik bakış oluşturmak da önem arz etmektedir. Para ve maliye politikalarından oluşan bu yeni makroekonomik bakışın temel özellikleri izleyen bölümde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

22. Sabit telefon ve mobil telefonun yanı sıra kablo TV ve geniş bant internet erişimi gibi hizmetleri kapsayan telekomünikasyon sektörünün toplam faktör verimliliği, ABD ortalamasının yüzde 64'ü olarak hesaplanmaktadır.

III. Makroekonomik Politikaların Büyüme Odaklı Olarak Yeniden Oluşturulması

Son yıllarda sağlanan görece istikrarlı makroekonomik ortam sayesinde enflasyon ve faiz oranlarında önemli oranda düşüş sağlanmış olmasına rağmen, süreç içinde ulusal paranın yabancı paralar karşısında değer kazanmasına bağlı olarak ülkenin rekabet gücü olumsuz etkilenmiş, bu durum işsizliğin yüksek düzeyde kalmasına katkı sağlamış ve sürdürülebilir yüksek büyüme oranlarına ulaşılmasını sınırlamıştır.

Düşünülen yeni ekonomi yaklaşımı; uygulanacak makro politikaların tutarlı bir çerçevede makro istikrarı sağlayıcı, güveni artırıcı, belirsizlikleri giderici, mikro düzeydeki reformları ve dolayısıyla büyümeyi destekleyici bir bakış açısıyla hazırlanmıştır.

Yeni makro bakış açısı; fiyat istikrarını amaçlayan, ancak büyüme ve istihdam sorunlarını da dikkate alan bir çerçeveye oturmuş para ve döviz kuru politikasını ve üretken kamu harcamalarını baskılamayan, ancak cari kamu harcamalarındaki keyfiyeti de sona erdiren kurallı bir maliye politikasını esas almaktadır.

Bu bölümde yeni para ve döviz kuru politikası ile yeni maliye politikası olan "altın kural" anlatılmaktadır.

I. Para ve Döviz Kuru Politikası

1.1. GENEL ÇERÇEVE

Enflasyon ve büyüme arasındaki ilişki ekonomi literatüründe sıklıkla tartışılan konulardan biridir. Düşük enflasyon, yüksek büyümenin sağlanması, dolayısıyla toplumda bölüşülebilecek kaynakların ve refahın artırılması açısından önemlidir. Yüksek kronik enflasyonun fiyat istikrarını bozarak ekonomilerin potansiyel üretimini düşürdüğü görülmüştür. Yüksek ve değişken enflasyon, içerdiği belirsizlik nedeniyle firmaların yatırım kararlarını olumsuz yönde etkilemekte, görece fiyat değişimlerinin ekonomik ajanlara yanlış sinyaller taşımasına neden olmakta ve böylece kaynak tahsisini olumsuz yönde etkilemektedir.

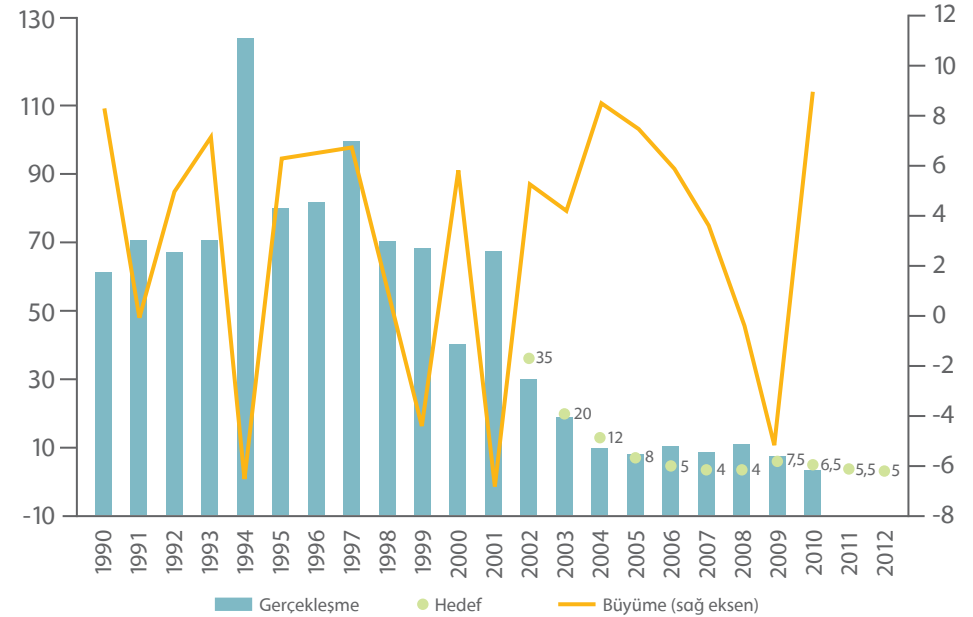
Ayrıca, uzun dönemli yüksek enflasyonun olduğu ülkelerde finansal hizmetlerin getirilerinin diğer sektörlerin getirilerine göre daha yüksek olduğu gözlenmiştir. Yüksek enflasyon, para tutmanın maliyetini artırmakta, bu durum ekonomik ajanların yüksek enflasyonun olumsuz etkilerinden korunmak için finansal araçları tercih etmesine neden olmakta ve rant peşinde koşma eğilimini destekleyerek ekonomideki toplam verimliliği düşürmektedir. Sonuç olarak, bu durum ekonominin potansiyel büyümesini artıran alanlara yeterli kaynağın aktarılmasını engellemektedir. Diğer taraftan, gelir düzeyi düşük kesimler yüksek enflasyondan olumsuz etkilenmekte ve görece fiyat yapısının değişmesiyle gelir dağılımı bu kesimler aleyhine bozulmaktadır.

Fiyat istikrarı ile büyüme arasındaki bu ilişki göz önünde bulundurulduğunda, büyüme ve istihdam problemlerinin çözümünü merkezine alan **yeni programda enflasyonun büyüme dinamiklerini olumsuz olarak etkilemeyecek seviyede düşük ve tek haneli olarak tutulması hedeflenmiştir**. Böyle bir bakış açısının mikro düzeydeki reformların makro çerçeveye desteklenmesi anlayışına da uyumlu olduğu açıktır.

1.2. ENFLASYONDAKİ GELİŞMELER

1990'lı yıllarda sürekli olarak yüksek düzeylerde (ortalama yüzde 80) seyreden enflasyonun en belirgin etkisi ekonomik büyümede kendini göstermiş, yüksek enflasyon ile beraber yaşanan nispeten yüksek büyüme dönemlerini sert daralma dönemleri izlemiştir. Diğer taraftan, enflasyon Türk lirasına olan güveni sarsarak yüksek reel faizlere de neden olmuş, bu da toplum üzerinde telafisi zor sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Spekülatif ve arbitraj faaliyetleri giderek daha fazla kaynağı reel kesimden çekmiş ve mali piyasalar ile kurumların işleyişlerini bozmuştur (Grafik 39).

Grafik 39: Türkiye'de Enflasyon ve Büyüme



Kaynak: Merkez Bankası

Yüksek oranlı enflasyonun yaşandığı 1990'lı yıllarda ekonomi politikalarında para arzı denetlenmeye çalışılmış olsa da kamu açıklarının azaltılamaması para politikasının hareket yeteneğini sınırlandırmış, kamu açıklarının finansmanında giderek artan ölçüde iç borçlanmaya başvurulmuştur. Kamu iç borçlanmasındaki artışa paralel olarak ülkedeki mali sistemin bu hacimde borçlanmayı kaldırabilecek büyüklükte ve derinlikte olmaması sonucunda reel faiz oranları yüksek düzeylerde seyretmiştir. Kamu borçlanmasındaki yüksek reel faizler enflasyon üzerinde iki yönlü etki yaratmıştır. Birincisi, ekonominin geneline de yansıyan yüksek reel faizlerin, finansman maliyetlerini önemli ölçüde yükselterek maliyet enflasyonuna neden olmasıdır. İkincisi, yüksek reel faizlerin ekonomide genel olarak yatırımları engellemesidir. Yüksek reel faizlere bağlı olarak kamu kesimi borçlanma ihtiyacındaki artış, özel kesimin reel ekonomiye kaynak sağlamaktan uzaklaşarak kamu açıklarını finanse etmeye yönelmesine yol açmıştır. Söz konusu dönemde ülkedeki işletme karlarının büyük bir kısmı faaliyet dışı işlemlerden elde edilmiştir. Yeterli kaynağa sahip olmadığı için kamu kesimi reel yatırımlardan önemli ölçüde çekilirken özel kesim yatırımlarının da kamunun yarattığı dışlama etkisi sonucu azalması ekonomik gelişmeyi arz yönünden olumsuz etkileyerek enflasyon üzerinde baskı oluşturmuştur.

2001 krizinden sonra uygulamaya konulan "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" ve sonrasındaki programlarla beraber bütçe disiplinin sağlanması ve mali sektörün yeniden yapılandırılması yönünde atılan adımlar Türkiye'de fiyat istikrarı açısından olumlu dönüşümlere yol açmıştır. Özellikle söz konusu program çerçevesinde Merkez Bankası kanununun değiştirilmesi ile beraber bu dönemde enflasyon oranları tek haneli rakamlara inmiştir. Ayrıca, düşen enflasyon oranları ekonomideki belirsizlik algılamasını azaltarak reel faizlerin görece olarak düşmesini sağlamış ve küresel koşulların da etkisiyle yüksek büyüme rakamlarına ulaşılmıştır.

Ancak, Türkiye'de yaşanan göreceli fiyat istikrarı ortamında enflasyonda sağlanan düşüşe karşın, reel faizlerde yeterince düşüş sağlanamaması özellikle kısa vadeli yabancı sermaye girişini artırarak ters para ikamesi sürecini hızlandırmıştır. Böylece, ekonomide artan döviz miktarı kurlar üzerinde baskı oluşturmuştur. Artan tüketim ve yatırım harcamaları, tasarruf-yatırım açığını, dolayısıyla cari işlemler açığını artırmıştır.

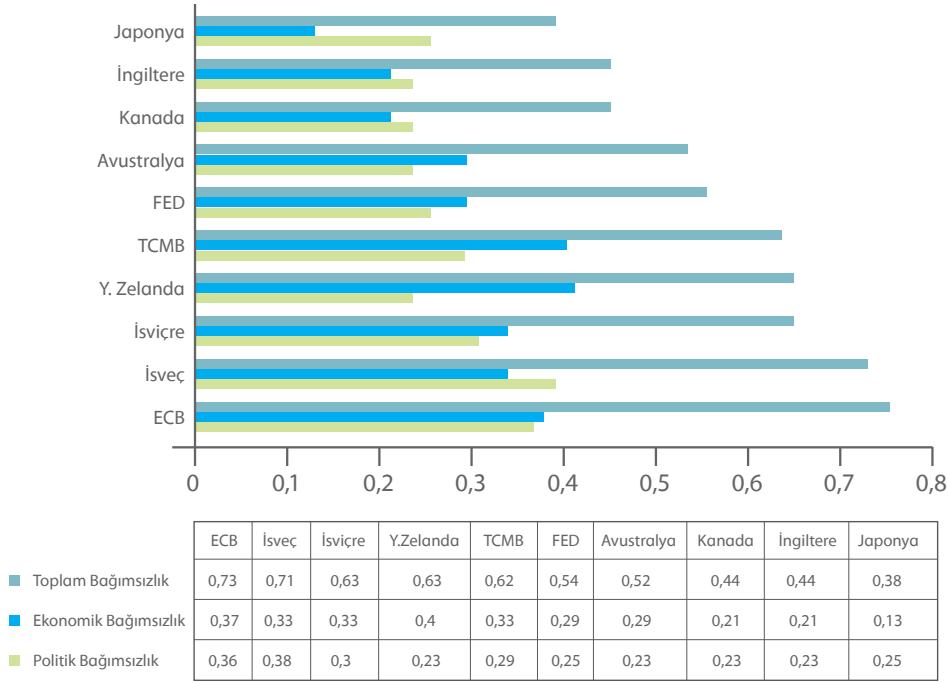
1.3. FİYAT İSTİKRARININ ALTYAPISININ GÜÇLENDİRİLMESİ

Türkiye'de enflasyonda elde edilen kazanımların korunması, mali disiplinin sürdürülmesine ve başta Merkez Bankası bağımsızlığı olmak üzere fiyat istikrarının altyapısının güçlü tutulmasına bağlıdır. Önceki bölümde açıklanan büyüme, istihdam, verimlilik ve insan öncelikli yeni mikro çerçeve, fiyat istikrarının altında yatan tüm unsurların güçlendirilmesinden yanadır. Bu çerçevede, **Merkez Bankası'nın bağımsızlığı, şeffaflığı ve hesap verebilirliği daha da geliştirilecektir.**

1.3.1. Bağımsız Merkez Bankası

Merkez Bankası'nın fiyat istikrarını sağlama (enflasyonla mücadele) görevini yerine getirmesi ve piyasaya güven vermesi ancak bağımsız bir kurum olarak hareket etmesiyle mümkündür. Enflasyon ile Merkez Bankası'nın bağımsızlığı arasındaki negatif ilişki iktisat yazınında genel kabul görmüş ilkelerden biridir. Merkez Bankası şu anki konumu itibarıyla dünyada kabul görmüş politik ve ekonomik bağımsızlık ölçütlerine genel olarak uyum sağlamaktadır. 25 Nisan 2001 tarihli 4651 sayılı Kanun ile fiyat istikrarının temel ve öncelikli hedefi olduğunun belirlenmesi, araç bağımsızlığının sağlanması, Hazine avansının ve kamuya açılan kredilerin kaldırılması ekonomik bağımsızlık açısından dünya ölçeğinde gelişmiş merkez bankacılığı normlarına uyumlu bir çizgidedir. Aynı şekilde, politik bağımsızlık göstergelerinden olan karar alma süreçleri, başkan, başkan yardımcıları ve banka meclisi üyelerinin kanunda belirtilen nitelikleri, atanma süreçleri ve görevde kalmanın güvence altında olması dünya ölçeği ile uyumlu bir yapı arz etmektedir (Grafik 40).

Grafik 40: Merkez Bankalarının Bağımsızlığı



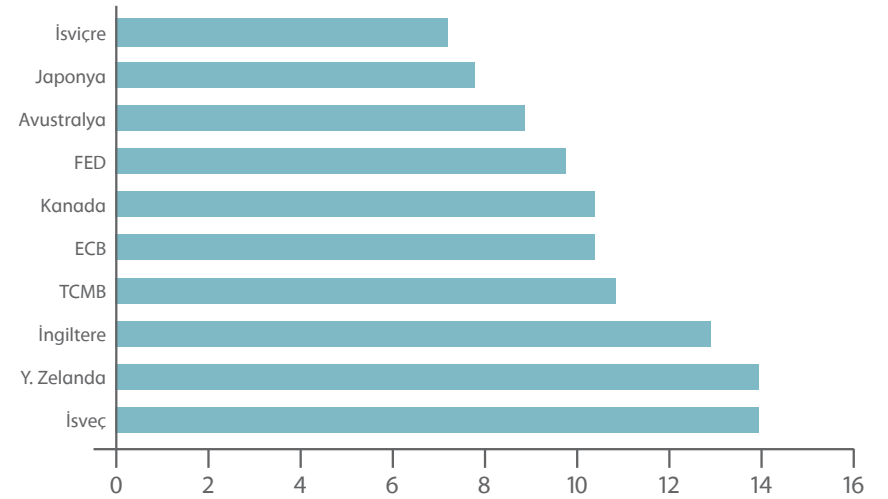
Kaynak: Bakır, C²³

Günümüz modern merkez bankacılığında, merkez bankası ve siyasi otoritenin amaçsal, iradi ve siyasi uyum içinde olması oldukça önemlidir. Amaçsal uyum, hedefle çelişen uygulamalardan kaçınıp mali baskınlık derecesinin azaltılarak bütçenin etkin bir mali kural çerçevesinde belirlenmesidir.²⁴ İradi uyum, hükümetin para politikası hedeflerini içselleştirmesidir.²⁵ Politik uyum ise Merkez Bankası politikalarının kamuoyu önünde hükümet tarafından bağımsızlığını zedeleyecek biçimde değerlendirilmemesi ve tam destek verildiğinin sıkı bir şekilde vurgulanmasıdır.²⁶

1.3.2. Şeffaf ve Hesap Verebilir Merkez Bankası

Merkez Bankası öncelikli amacı olan fiyat istikrarını sağlamak için para politikası uygulamalarını enflasyon hedeflemesi rejimi çerçevesinde sürdürmektedir. Bu süreçte şeffaf, hesap verebilir ve güvenilir bir merkez bankası, enflasyon hedeflemesi politikasının başarısı açısından önem arz etmektedir. Demokratik toplumlarda halk tarafından seçilmemiş merkez bankası karar alıcılarının, seçilmiş hükümetler karşısındaki bağımsızlıklarının yarattığı demokrasi açığı ancak şeffaflık ve hesap verebilirlikle kapatılabilmektedir. Merkez Bankası'nın, şeffaflık açısından gelişmiş merkez bankaları normlarına uygun bir yapı arz ettiği söylenebilir (Grafik 41).

Grafik 41: Merkez Bankalarının Şeffaflığı



Kaynak: Bakır, C²⁷

Hesap verebilirlik ise doğası gereği şeffaflık prensibi ile birbirini tamamlayan ve iç içe geçmiş bir süreçtir. Hesap verebilirlik kavramı, para politikasının yürütülmesi ve performansı ile ilgili olarak merkez bankası tarafından halkın, hükümetin ya da parlamentonun zamanında ve doğru bir şekilde bilgilendirilmesidir.²⁸ Merkez Bankası Kanunu'nun 42'nci maddesiyle düzenlenen hesap verme sorumluluğunun, diğer gelişmiş ülke hesap verebilme süreçleri ile paralel bir yapı arz ettiği görülmektedir. Ayrıca, halka hesap verebilirlik açısından kanunda yer almasa bile uygulamada, Merkez Bankası üst düzey yetkililerinin sistematik olarak çeşitli illerdeki sivil toplum kuruluşlarına uyguladıkları politikaların sebep ve sonuçlarının basit bir dille anlatımı, politikaların anlaşılması ve tartışmaların sağlam zemine oturması açısından çok önemlidir.

Bağımsızlık, şeffaflık, hesap verebilirlik ve güvenilirlik kavramlarının son dönemde sağlanan fiyat istikrarının altında yatan önemli unsurlardan olduğunu kavrayan yeni ekonomi anlayışı, bu unsurların daha da güçlendirilmesi gerektiğini savunmaktadır. Etkili para politikası uygulamaları ve fiyat istikrarı açısından son derece önemli olan bu kavramlar siyasi otorite tarafından tartışma konusu yapılmayacak ve açıkça desteklenecektir.

23. İktisat, İşletme ve Finans, Sayı: 233, "Merkez Bankası Bağımsızlığı, Hesap Verebilirliği ve Saydamlığı: TCMB Uygulaması ve Uluslararası Bir Karşılaştırma"
24. Yüksek düzeydeki kamu borçlarının, Merkez Bankası'nca belirlenen kısa vadeli faizler ve piyasa faizleri arasındaki ilişkiyi bozarak parasal aktarım mekanizmasının dolayısıyla da para politikasının hedeflenen sonuçlara ulaşmasını engellemesi anlamında mali baskınlık aynı zamanda özel sektöre gidecek kaynakların da önemli ölçüde azalmasına yol açmaktadır.
25. Bilindiği üzere enflasyon hedefleri hükümetle birlikte nokta hedef olarak belirlenmektedir. Hedef değışken olarak Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE)'nin 12 aylık değışimiyle hesaplanan yıl sonu enflasyon oranları esas alınmakta ve hedef ufku, üç yıllık bütçe uygulamasıyla uyumlu şekilde 3 yıl olarak korunmaktadır. Hedefler belirlendikten sonra hükümetlerin de en az Merkez Bankası kadar bu hedefleri benimseyebilmesi ve hedeflerin kamuoyu önünde sorgulatlır hale getirilmemesi, hedeflere ulaşabilme ve güvenilirliği sağlama açısından önemlidir.
26. Geçmişteki uygulamalarda çoğunlukla sıkıntı konusu olan bu tür uyum eksikliği yürütülen politikaların inandırıcılığını zedeleyerek olumsuz sonuçlar yaratmıştır. Bu çerçevede, hükümet ile Merkez Bankası arasındaki amaçsal, iradi ve siyasi olarak karşılıklı uyumun sağlanması yönünde mekanizmaların oluşturulması genel felsefe olmalıdır.
27. İktisat, İşletme ve Finans, Sayı: 233, "Merkez Bankası Bağımsızlığı, Hesap Verebilirliği ve Saydamlığı: TCMB Uygulaması ve Uluslararası Bir Karşılaştırma"
28. Dünyada genel kabul görmüş ve uygulanmakta olan en yaygın hesap verebilme mekanizmaları aşağıda sıralanmaktadır: (i) Hükümet üyelerinin ve parlamentonun özel raporlar veya sunumlar yoluyla bilgilendirilmesi. (ii) Enflasyon raporu. (iii) Para politikası toplantı tutanakları. (iv) Hedeften sapma olması durumunda özel raporlar.

Buna ek olarak, fiyat istikrarının toplumun her kesimince içselleştirilmesi ve dolayısıyla uygulanan politikalara sahip çıkılmasının sağlanması açısından toplumun tüm katmanları ile etkin bir iletişimin gerçekleştirilmesini teminen **Merkez Bankası'nca daha etkili bir iletişim politikasının geliştirilmesi** gerekmektedir. Böyle bir politikanın para politikası uygulamaları açısından toplumda karşılaşılan olumsuz önyargıları, dirençleri ve yanlış anlaşılmaları azaltacağı da açıktır.

Ayrıca, Merkez Bankası fiyat istikrarı hedefini sanki tek amacımış gibi sunmaktan ziyade, fiyat istikrarı ile ters düşmemek kaydıyla büyüme ve istihdama yönelik olarak hükümetin alacağı popülist olmayan en uygun politikalara her türlü desteği verebileceğini toplum kesimlerine açık ve net bir şekilde anlatmalıdır. Merkez Bankası kanununda temel görevler ve yetkiler kısmında belirtilen "...fiyat istikrarı ile çelişmemek kaydıyla Hükümet'in büyüme ve istihdam politikalarını destekler" maddesi, ekonominin enflasyonist baskılara maruz kalmadığı zamanlarda bile Merkez Bankası tarafından ön plana çıkarılmamıştır. **Bu kapsamda, ekonomide enflasyona yönelik tehditlerin en aza indiği zamanlarda hükümetin büyüme ve istihdama yönelik politika üretimine destek sağlanması**, Bankanın halk nezdindeki güvenilirliğinin artması ve siyasi otorite ile iletişimin geliştirilmesi açısından önemlidir.

1.4. DÖVİZ KURU POLİTİKASI

Genel olarak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde merkez bankaları enflasyonla mücadelede dalgalı döviz kuru rejimini tercih etmektedirler. Özellikle son yıllarda gelişmekte olan ülkelerin yaygın şekilde uyguladığı enflasyon hedeflemesi rejiminde ortaya çıkan temel sorulardan biri merkez bankasının döviz kuruna ne kadar önem vermesi gerektiğiyle ilgilidir. Enflasyon hedeflemesi politikasını uygulayan gelişmiş ülke merkez bankaları, enflasyon hedefine ulaşılması amacıyla döviz kurlarında meydana gelen dalgalanmalara müdahale edilmesi gerektiğini ileri sürmektedirler. Döviz kurlarına müdahale, para otoritesinin güvenilirliğinin kayb olduğu ve yeniden kazanılmasına ihtiyaç duyulduğu zaman yarar sağlayabilir. Bu yüzden, genel olarak ara döviz kuru hedeflerinden kaçınılmaktadır. Buna karşın, gelişmekte olan ülkelerdeki bir grup merkez bankası ise döviz kuru bantlarıyla bir arada var olan enflasyon hedeflemesi programlarını benimsemişlerdir.

Enflasyon hedeflemesi rejiminde dalgalı döviz kurunun tercih edilmesinin temel nedeni, sermaye hareketlerinin serbest bırakıldığı bir ülkede enflasyon oranı hedefi ile döviz kuru hedefini eşzamanlı olarak gerçekleştirmenin zor olmasıdır. Dolayısıyla, dalgalı kur rejiminde döviz kuru bir politika değişkeninden ziyade bir sonuç değişkenidir.

Döviz kurunun seviyesi Türkiye gibi kronik cari açık sorunu yaşayan ve kriz dönemleri dışında büyük miktarda sermaye girişlerinin gerçekleştiği bir ülkede çok önemli bir ekonomik değişkendir. Ulusal paranın değer kazanması enflasyon hedefinin tutturulmasında Merkez Bankası'nın işini kolaylaştırmaktadır. Ancak bu değerlendirme süreci, dış piyasalarda fiyat rekabetinin zayıflamasından ötürü önemli oranda dış ticaret açığına neden olmakta, daha da önemlisi ucuzlayan ara girdi maddelerinin yurtiçi muadili olan girdi malları ile ikame edilmesi sonucu yurtiçi sanayi üretimi üzerinde de baskı oluşturmaktadır. Ulusal paranın değer kaybı ise döviz kurunun fiyat geçişkenliği derecesine bağlı olarak enflasyon üzerinde yukarı yönlü baskı yaratarak Merkez Bankası'nın işini zorlaştırmakta ve enflasyonun kontrol altına alınması için sıkı para politikası uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu çerçevede, kur politikası ile ilgili tercihler Türkiye için çok önemlidir.

Dalgalı kur rejimine geçilen 2001 yılından bu yana Türk lirası reel olarak değer kazanmıştır. Bu durum dış kaynak gereksiniminin üzerinde gerçekleşen dış sermaye girişlerinin doğal bir sonucudur. Merkez Bankası, bu dönemde rezervlerini güçlendirme ve döviz piyasasındaki oynaklığı önleme amacıyla piyasadan yüklü miktarda döviz alımı yapmasına rağmen, ulusal paradaki reel değer kazanma eğilimi dönem boyunca devam etmiştir. Bu gerçekleştirmeler karşısında dalgalı döviz kuru politikasının Türkiye için en iyi kur politikası olup olmadığı sorgulanmaya başlanmıştır.

Döviz kuru rejimi hükümet ve Merkez Bankası ile beraber kararlaştırılmakta, ancak uygulama Merkez Bankası'na bırakılmaktadır. Merkez Bankası, uyguladığı dalgalı döviz kuru rejimi altında döviz piyasasına yaptığı müdahaleleri iki ana eksene oturtmaktadır. Birincisi, döviz rezervlerini güçlendirme politikasıdır. Güçlü döviz rezerv pozisyonuna sahip olmak gelişmekte olan bir ülke için karşılaşılabilecek iç ve dış şokların olumsuz etkilerinin giderilmesi ve duyulan güvenin artırılması açısından önemlidir. Bu nedenle, döviz arzının döviz talebine kıyasla arttığı dönemlerde Merkez Bankası, rezerv biriktirme amaçlı

döviz alım ihaleleri gerçekleştirmektedir. İkincisi, Merkez Bankası döviz kuru piyasalarında oluşabilecek geçici şokların yarattığı sağlıksız fiyat oluşumları ve dalgalanma sonucunda bu piyasaların etkin bir biçimde işlemesi için müdahale etmektedir.

Merkez Bankası'nın bu uygulaması yerinde olmakla birlikte, ulusal paranın reel olarak değerlendirilmesi sürecinin beraberinde getirdiği olumsuzlukları azaltmak açısından yetersiz kalmaktadır. Merkez Bankası Kanunu'nda temel görevler ve yetkiler kısmında belirtilen "... fiyat istikrarı ile çelişmemek kaydıyla hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını destekler" maddesine dayanarak gerektiğinde enflasyonist baskının olmadığı ve ulusal paranın değerlendirme eğiliminin güçlendiği bir iktisadi konjonktürde Banka döviz kuruna büyüme ve istihdamı gözetken müdahalelerde bulunmalıdır. Kur üzerine yapılan bu tür müdahalelerde Merkez Bankası'na olan güven çok önemli olduğundan, güvenilirliği tesis edecek bağımsızlık, şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramları önem kazanmaktadır.

Öte yandan, dalgalı döviz kuru rejimi altında döviz kurunda istikrarın sağlanması açısından türev piyasalarının (options, forward, futures, döviz swapları gibi) gelişmesi de önemlidir. Türev piyasalarının gelişmesi, dış şokların etkisiyle birlikte döviz kurundaki oynaklığı ve aşırı tepkileri azaltacak, böylece döviz piyasalarında istikrarı sağlayarak ulusal paranın istikrarına da katkı sunacaktır.

Sonuç olarak, para teorisi ve politikası literatüründeki gelişmelerle uyumlu olarak Merkez Bankası'nın uyguladığı politikalarda temel ve öncelikli amaç olarak fiyat istikrarını sağlamaya çalışması doğru bir tercihi yansıtmaktadır. Bununla beraber Bankanın, **fiyat istikrarı ile çelişmeyecek şekilde toplumun refahını artırabilecek para politikaları uygulamalarına da uygun koşullar oluşturulduğunda politika setinde yer vermesi**, güvenilirliği ve politikalarının tutarlılığı açısından önem taşımaktadır. Aynı ölçüde, para politikası uygulamalarının şeffaflık ve hesap verebilirlik temel prensipleri çerçevesinde insan odaklı anlayış gereği toplumun her kesimini kapsayacak şekilde paylaşılması gereklidir.

Yukarıda belirtilen öneriler mevcut para politikası uygulamalarının geliştirilmesine yönelik önemli katkılar içerirse de Türkiye ekonomisinin yapısal sorunlarının çözümüne ilişkin etkin bir para politikası çerçevesi için yetersizdir. Spekülatif amaçlı sermaye hareketlerinin olumsuzluklarına açık bir ülke olarak Türkiye'de, bu sermaye hareketlerinin muhtemel

olumsuzluklarını en aza indirecek yeni bir politika aracının da uygulamaya konulmasına ihtiyaç vardır ki, bu araç sermaye kontrolleridir.

1.5. SERMAYE HAREKETLERİ POLİTİKASI – PORTFÖY YATIRIMLARI İÇİN ZORUNLU KARŞILIK UYGULANMASI

Dünya finansal piyasaları son 20 yıldır önemli dönüşümler geçirmektedir. Finansal serbestleşme akımının özellikle Bretton Woods sabit döviz kuru sisteminin terk edilmesinden bu yana gelişmekte olan ülkeleri içine alacak şekilde yayılması ve bilgi teknolojilerinde yaşanan devrim niteliğindeki ilerlemeler, uluslararası alanda finansal araçların çeşitlenmesine ve işlem hacimlerinin büyük oranda artmasına sebep olmuştur. Küresel döviz işlem hacimlerinde görülen bu büyük sıçrama finansal serbestleşme akımının doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Dünya üzerinde dolaşan söz konusu fonların gelişmekte olan ekonomilere spekülasyon amaçlı girişi, piyasalar üzerinde gereğinden fazla iyimserlik yaratırken, hangi sebeple olursa olsun çıkışı yine aynı oranda kötümserlik havası yaratarak ekonomik krize kadar gidecek çalkantılara yol açmıştır.

Özellikle, 1990'lı yılların başından itibaren küresel finansal piyasalarda ortaya çıkan ciddi çalkantılar, spekülasyon amaçlı sermaye hareketlerinin kontrolüne ilişkin tartışmaları da gündeme getirmiştir. Yeteri kadar gelişmiş finansal altyapıya sahip olmayan ve büyük bütçe açıkları veren gelişmekte olan ekonomilerin, 1980'li yıllardan itibaren finansal serbestleşmeye gitmelerinin nedeni, bu ülkelerin finansal piyasalarının gelişmiş küresel finansal piyasalarla bütünleşmesinin sağlanarak yetersiz yurtiçi kaynaklarla sürdürülmesi zor olan büyümenin uzun vadeli dış kaynaklarla sürdürülebilir hale getirilmeye çalışılmasıdır.

Ancak, teoride düşünülen hedefler pratikte gerçekleşmemiş, gelişmekte olan ülkelerdeki kırılgan finansal yapı ve artan bütçe açıkları hedeflenen uzun vadeli sermaye girişleri yerine, getiri ve risk algılama seviyelerine hızlı tepki veren spekülasyon amaçlı kısa vadeli sermaye girişlerini özendirmiştir. Gelişmekte olan ülkelerin ekonomik yapılarında meydana gelen herhangi bir bozulma, kademeli olarak giren spekülasyon amaçlı kısa vadeli sermayenin sürü psikolojisi ve bulaşma etkisi ile beraber ani çıkışını beraberinde getirmiş, bu durum kriz aktarım mekanizmalarının etkin bir şekilde çalışmasına olanak vermiştir. Diğer bir deyişle, krizlerin etkileri ortaya çıktığı ülke ile sınırlı kalmamış, krizler artan sermaye hareketlerinin etkisiyle küresel finansal sistem üzerine yayılmıştır. Ayrıca, gelişmekte

olan dışa açık bir ülkede yüksek sermaye girişlerinin yaşanması, para otoritesini enflasyonu kontrol etmek için yüksek faiz politikasını devam ettirmek veya faiz oranlarını düşürüp kısa vadeli sermaye girişlerini azaltmak arasında bir tercihle karşı karşıya bırakmıştır.

Spekülasyon amaçlı sermaye hareketlerinin gelişmekte olan ülkeler üzerinde yarattığı tahribat, bu hareketlerin giriş ve çıkışlarının kontrollü bir biçimde sağlanmasına yönelik bazı önlemlerin alınması konusunda tartışmaları da gündeme getirmiştir.²⁹ Türkiye'de özellikle 2001 krizinden sonra spekülasyon sermaye hareketlerine bir sınırlama getirilmesi gündeme gelmiş, ancak konuyla ilgili herhangi bir ilerleme sağlanamamış, bu tarihten sonra Türkiye sermaye hareketlerinin etkisine daha açık bir ülke haline gelmiştir. Bu sürecin sonunda ulusal parada ortaya çıkan değer kazanımı, ekonomik büyüklükleri olduğundan iyi göstererek ekonominin yapısal bazı sorunlarını gizlemiş, bazılarını ise daha da derinleştirerek kırılganlıkları artırmıştır.

Sürdürülebilir ve istikrarlı bir büyümenin sağlanmasında, Türkiye ekonomisinin dışa olan bağımlılığının azaltılmasında ve yeni üretim odaklı iktisat politikasını destekleyen etkin makroekonomik çerçeve bağlamında bağımsız bir para ve kur politikası kurulmasında Türkiye'de spekülasyon amaçlı sermaye giriş ve çıkışının yarattığı tahribatın etkilerinin en aza indirilmesi önem arz etmektedir. Bu çerçevede, **ülkeye giren portföy yatırımlarının kalış süresini uzatan, giriş ve çıkış oynaklığını azaltan ve esnek bir sermaye kontrol aracı olarak zorunlu karşılık politikası** geliştirilmelidir.

29. Sermaye kontrollerinin gerekliliği konusunda geliştirilen teorilerin başında "İkinci En İyi Teorisi" gelmektedir. Bu teoriye göre, serbest piyasada var olan aksaklıklar başka bir şekilde düzeltilmiyorsa bu aksaklıkları düzeltmek için konulan vergiler veya miktarsal sınırlamalar refahı artırıcı yönde etkiye bulunacaktır. Sermaye kontrollerinin gerekliliği konusunda geliştirilen diğer bir gerekçe ise kriz modellerine dayanmaktadır. Teoride geliştirilen kriz modellerin ortak yönü kademeli olarak giren spekülasyon amaçlı kısa vadeli sermayenin sebebi ne olursa olsun ani çıkışıdır. Sermaye akımlarına sınır getirilmesi ile söz konusu kriz modellerinin etkin çalışmasının engellenmesi amaçlanmaktadır. Özellikle ikinci nesil modeller bir ülkenin sağlam makroekonomik büyüklüklere sahip olsa dahi yabancı yatırımlarda meydana gelebilecek paniğin rezerv seviyesini hızla azaltabileceğine vurgu yapmaktadır.

Zorunlu Karşılık Politikası Uygulanmasına Bir Örnek:

Geliştirilen politika, Türkiye'ye giriş yapan portföy yatırımlarının ülkede kalış süresiyle ters orantılı olarak, belirlenen oranlar üzerinden zorunlu karşılığa tabi tutulmasıdır. Çeşitli vade süreleri düşünülebilir. Örneğin, kalış süreleri 1 yıldan az, 1 ila 3 yıl arasında ve 3 yıldan fazla olarak belirlenebilir. Buna göre, ülkeye gelen portföy yatırımları 1 yıldan az olarak belirlenen dönem için tespit edilen zorunlu karşılık oranına tabi tutulacak, ülkede kalış süresi 1 yılı aştığı andan itibaren 1 ila 3 yıl arasındaki dönem için belirlenen zorunlu karşılık oranı esas alınacak, iki dönem arasındaki farkı yatırımcı kullanabilecektir. Yine aynı şekilde yatırımcının ülkede kalış süresi 3 yılın üzerine çıktığı anda yatırımcı zorunlu karşılığın tamamını kullanabilecektir. Bu şekilde oluşturulan zorunlu karşılık tutarlarına Merkez Bankası'nın mevduat munzam karşılıklarına verdiği faize benzer bir faiz verilebilecek, böylece Bankaya yatırılan zorunlu karşılıklar tamamen gelirsiz bırakılmayacaktır.

Sonuç olarak, esnek olan bu sistem sayesinde, sermaye hareketlerine katı bir kontrol getirilmeden ülkeye giriş yapan sermayenin vade yapısı değiştirilmiş olacak, böylece hem ülkeye hızlı giriş yapan kısa vadeli sermayenin önünün kesilmesi ve aynı zamanda vade yapısının uzatılması sağlanırken, hem de kısa vadeli sermaye girişlerinin yerli para üzerindeki değer kazanma yönlü baskısı hafifletilmiş olacaktır. Bu sayede daha bağımsız bir faiz ve döviz kuru politikası uygulama olanağı elde edilmiş olacak, böylece büyüme ve istihdam sorunlarını merkeze alan bir ekonomi yaklaşımı için uygun bir faiz ve döviz kuru seviyesine ulaşmak daha kolay olacaktır. Bu olanak kriz dönemlerinde para politikasının etkinliğini de artıracaktır.

Yukarıda anlatılan politikanın bir benzeri Şili'de uygulanmış ve başarılı sonuçlar elde edilmiştir. Şili'de uygulama neticesinde, vadesi bir yıldan az olan kısa vadeli sermaye girişlerinin toplam sermaye girişleri içindeki payı kayda değer oranda düşmüştür. 1990 yılında yüzde 90,3 olan kısa vadeli sermaye girişlerinin toplam girişlere oranı, sermaye kontrollerini takip eden yıllarda azalmış, 1995 yılında yüzde 6,2'ye kadar gerilemiştir. Uzun vadeli sermaye girişlerinin toplam sermaye girişlerine oranı ise 1990 yılında yüzde 9,7 oranında iken, 1995 yılında yüzde 93,8'e yükselmiştir. Bunun yanı sıra sermaye girişlerine getirilen kontroller toplam sermaye girişlerinde bir azalmaya neden olmamış, aksine sermaye girişlerinde 1991-1997 döneminde büyük oranlı artışlar gözlenmiştir (Tablo 9).

Tablo 9: Şili'ye Gelen Uzun ve Kısa Vadeli Sermaye Girişleri (%)

Yıllar	Kısa vadeli	Uzun vadeli
1988	96,3	3,7
1989	95,0	5,0
1990	90,3	9,7
1991	72,7	27,3
1992	28,9	71,1
1993	23,6	76,4
1994	16,5	83,5
1995	6,2	93,8
1996	3,2	96,8
1997	2,8	97,2

Kaynak: BIS

Sonuç olarak, uygulama neticesinde yüksek ve sürdürülebilir bir büyümeyi amaçlayan yeni ekonomi yaklaşımı daha sağlam bir para ve kur politikasıyla desteklenmiş olacaktır. Ancak, bu destek çerçevesinin kurallı bir maliye politikasıyla güçlendirilmesi gerekmektedir.

2. Maliye Politikası - Türkiye İçin Altın Kural

Yeni ekonomi yaklaşımının maliye politikası anlayışı kurallı bir maliye politikasıdır. Temel amaç, kamu kesimi keyfi harcamalarını en aza indirmeyi temin ederken, ülkenin orta ve uzun vadeli büyüme olanaklarını sınırlandırmayacak bir maliye politikası kurgulamaktır. Türkiye ekonomisinin mali kuralı altın kural olacaktır.

2.1. KURALLI MALİYE POLİTİKASI VE ALTIN KURAL

Mali kural, makro ekonomik anlamda mali performans göstergelerine kalıcı olarak getirilen sınırlamalar veya oranlar olarak tanımlanabilir. Günümüzde pek çok ülkede uygulanan mali kuralların ortaya çıkışı 1970'li yıllarda stagflasyon süreci ile birlikte başlamıştır. Bu dönemde stagflasyonun nedenini devletin ekonomideki payı ve dolayısıyla kamu harcamaları ve bunun sonucunda da kamu açıkları artışı ile açıklayan düşünceler, mali kural adı altında bir takım araçların kullanılması önerilerini gündeme getirmiştir. Son 20 yılda ülkelerin mali yapılarında görülen bozulmalar literatürde "mali politika kuralları" olarak bilinen mali disiplinin yasal ve anayasal yollarla sağlanması şeklindeki düşüncelerin yaygınlaşmasına neden olmuş, AB'de Maastricht Kriterleri örneğinde olduğu gibi, mali disiplini sağlamak amacıyla çeşitli mali kurallar kamu yönetimleri tarafından uygulamaya konulmuştur.³⁰ Bugün dünya genelinde 81 ülkede mali kural uygulaması bulunmaktadır. Ülkelerin pek çoğunda tek bir mali kural değil, genelde birkaç kural birlikte uygulanmaktadır. Bu durum özellikle AB ülkelerinde belirgin olarak gözlenmektedir.³¹

Mali kurallar çok katı olarak uygulandıklarında, orta ve uzun dönem büyüme dinamiklerini yönlendirmede kamunun tasarruf yeteneğini sınırlandırmakta, özellikle altyapı yatırımlarını tamamlamamış, gelişme düzeyi düşük ve borç düzeyi yüksek ülkeler için bu durum önemli bazı sıkıntılar yaratmaktadır. Öyle ki, bu tür sıkıntıları AB ülkeleri gibi gelişmiş ülkelerde dahi gözlemek mümkündür. Bu ülkeler 1991 yılında Maastricht Anlaşması ile mali ve parasal kural uygulamalarına geçmiş, ülkelerin bütçe açıklarının milli gelire oranı yüzde 3, brüt borç stoklarının milli gelire oranı ise yüzde 60 ile sınırlandırılmıştır. Özellikle, kamu açıklarına getirilen yüzde 3'lük sınırlandırmanın bu ülkelerde uygulanacak para ve maliye

politikalarını daha az etkin hale getirdiği ve en başta kamu yatırımlarını olumsuz etkilediği gözlenmiştir. Bu sınırlamaları aşarak kamu yatırımlarının artırılabilmesi için çeşitli yollar aranmış ve altın kural bir çözüm reçetesi olarak görülmüştür.

Altın kural, kamu yatırım harcamalarının borçlanma ile cari ve transfer harcamalarının ise vergi ile finanse edilmesi gerektiği görüşünden ortaya çıkan bir kuraldır. Böylece, bütçe açıklarını artırmadan önceliklendirilmiş kamu yatırım harcamalarının yapılmaya devam edilmesi söz konusu olabilecek ve büyüme olanakları da sınırlandırılmamış olacaktır.

İngiltere ve Almanya, 1997'den itibaren uygulamaya başladığı altın kural ile bu alanda öncülük etmektedir. Özellikle, Almanya'nın, ortaya çıkan büyük bütçe açıkları sebebiyle yapılamayan bazı kamu yatırım harcamalarını altın kural çerçevesinde yaptığı görülmektedir.

Altın kural uygulamasına getirilen en büyük eleştiri ise bu uygulamanın orta ve uzun dönemde kamu borç yükünü artırma ihtimalidir. Ancak, borç stoku üzerine konulacak bir sınırlandırmayla bu konudaki endişeler giderilebilir.

2.2. TÜRKİYE'DE MALİ KURAL UYGULAMALARI

Türkiye 1983-1993 döneminde maliye politikası alanında oldukça kuralsız ve şeffaf olmayan bir dönem yaşamıştır. Bu dönemde bütçe dışı fon uygulaması ile bütçe birliği yok edilirken kamu harcamalarının önemli bir kısmı da denetim dışına çıkarılmıştır. Kamu harcamalarının finansmanında borçlanma politikasına öncelik verilmiş ve bu tür harcamalara herhangi bir sınır getirilmemiştir. Ayrıca, bu dönemde ek bütçe uygulaması da yaygınlık kazanmıştır.

30. Çeşitli ülkelerin deneyimleri ve konuya ilişkin çalışmalar incelendiğinde mali kural uygulamalarının dört ana gruba ayrıldığı gözlenmektedir: (i) Açık Kuralları: Bu kural, denk bütçe kuralı, altın kural (yatırım harcamaları hariç denk bütçe) veya bütçe açığını sınırlayıcı kuralları kapsamaktadır. (ii) Borç Kuralları: Brüt veya net kamu borcu üzerine sınır getiren düzenlemelerdir. (iii) Harcama Kuralları: Toplam harcama üzerine, reel veya nominal harcama büyümesine veya belirli harcama gruplarına (faiz dışı harcamalar gibi) sınır getirilmesi yönündeki düzenlemelerdir. (iv) Gelir Kuralları: Genel vergi yüküne bir tavan getirilmesi ve beklenmeyen gelir artışlarının tahsisine yönelik düzenlemelerdir.

31. Bilindiği gibi, AB-Euro bölgesinde ortak bir para politikası uygulanırken, maliye politikası uygulamaları farklılık göstermektedir. AB ülkelerinde, maliye politikalarına uyum sağlayabilmek için Maastricht Kriterleri ve bu kriterleri destekleyici ek mali kural uygulamaları gittikçe yaygınlık kazanmıştır. 1990 yılında AB ülkelerinde uygulanan mali kural sayısı 16 iken, bu sayı 2005 yılında 61'e, 2008 yılında ise 67'ye yükselmiştir. AB-Kamu Maliyesi Raporuna göre, 67 adet mali kuralın 26 tanesi bütçe dengesi ile ilgili iken, 18 tanesi borç kuralı, 17 tanesi ise harcama kuralı ile ilişkilidir. Ülkelerin üniter ve federal yapıda olması ile yerel yönetimlere ilişkin mali düzenlemeler, uygulanmakta olan mali kuralların tanım ve sayısını belirleyici bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır.

Maliye politikasındaki bu kuralsız durumun kamu açıklarının hızla yükselmesine ve borç stoklarının şişmesine yol açması üzerine, 1993 yılından itibaren bütçe birliği, bütçe denetimi, bütçenin kapsamının genişletilmesi ve iç borçlanmaya belirli sınırlar getirilmesi konularında pek çok düzenleme yapılmaya çalışılmıştır. Ancak, kamu harcamalarında mali disiplin sağlamaya yönelik daha ciddi mali kurallar ancak 2001 krizinden sonra uygulanabildiği.³²

Bu kurallar içinde en çok tartışılan, 2001 yılı sonrası kamu maliyesini şekillendiren ve IMF ile imzalanan stand-by düzenlemeleri için üzerine performans kriteri konan mali kural uygulaması "faiz dışı fazla" olmuştur. Türkiye 2000'li yıllar boyunca önemli miktarlarda faiz dışı fazla veren bir ülke konumuna gelmiştir (Grafik 42). Ancak, faiz dışı fazla uygulamaları bir takım dezavantajları da beraberinde getirmektedir. Kamunun cari harcamaları ve transfer harcamalarının bazı yapısal nedenlerle kısılamadığı koşullarda, faiz dışı fazla hedefini tutturma çabaları, kamunun yatırım harcamalarının milli gelir içindeki payının düşmesiyle sonuçlanmıştır. Öte yandan, vergi tabanının artırılmasına yönelik ciddi bir girişimde bulunulamamış olması sebebiyle doğrudan vergi miktarı artırılmamış, faiz dışı fazla üzerine konan performans kriterlerini tutturmak için gerekli kamu geliri artışları dolaylı vergi oranları yükselttilerle sağlanmıştır. Bu uygulama sonucunda, toplam vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı artmış, mali sistem gayri adil bir yapı kazanmış ve mali gerçekleştirmelerin ekonominin konjonktürel dalgalanmalarına olan duyarlılığı artmıştır. Sonuç olarak,

32. Bu önemli kurallardan bazıları şunlardır;

Merkez Bankası Kanunu, 25 Nisan 2001 tarih ve 4651 sayılı kanunla değiştirilerek bankanın temel amacı fiyat istikrarını sağlamak olarak belirlenmiş ve bankanın Hazine'ye ve diğer kamu kurumlarına kredi açması yasaklanmıştır.

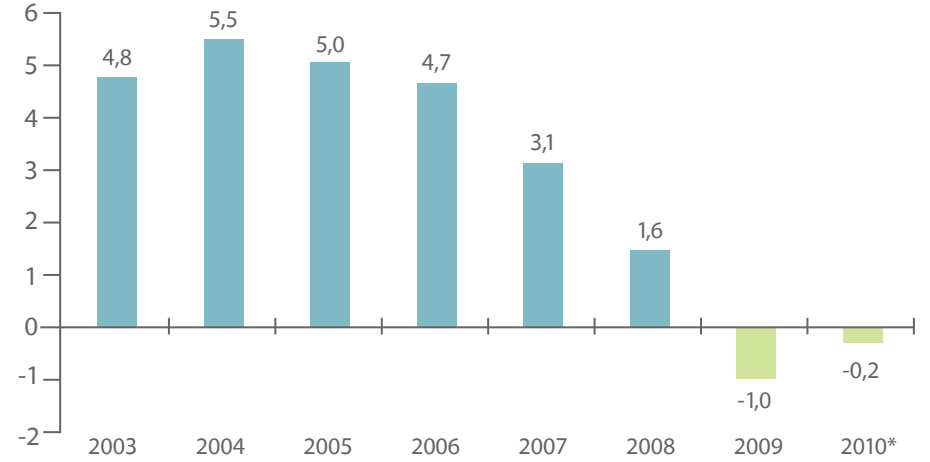
Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki 4749 sayılı Kanun, 28 Mart 2002 tarihinde kabul edilmiştir. Bu kanun ile net borçlanma toplamına sınır getirilirken, devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe ve garanti vermesine ve devlet borçlarının ve Hazine alacaklarının yönetimine ilişkin temel düzenlemeler yapılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilmiştir. Bu kanun ile bütçe sisteminin uluslararası standartlara göre yeniden tanımlanması, genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinde bütçe ve muhasebe birliğinin sağlanması ve AB uygulamalarıyla uyumlu bir mali yönetim ve kontrol sistemi oluşturulması amaçlanmıştır. Uygulama kapsamında bütçenin kapsamı "Konsolide Bütçe" den "Merkezi Yönetim Bütçesi"ne dönüştürülmüştür. Yapılan yeni tanımlama ile merkezi yönetim içinde yer alıp da bütçe dışında kaynak kullanan kamu idareleri de bütçe kapsamına alınmıştır. Böylece tüm kamu idarelerinin gelir ve giderleri bütçe içinde yer almış ve kamu kesimi daha doğru ve gerçekçi bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Bu yeni sınıflandırma ile Merkezi Yönetim Bütçesinin uluslararası standartlara göre hazırlanması ve uluslararası göstergelerle kıyaslanması olanağı sağlanmıştır. Bu kanunla ayrıca stratejik amaçlar temelinde kamu politikalarını şekillendirmek ve kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendirmek amacıyla Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Plan uygulamasına başlanmıştır.

Belediyeler ve il özel idarelerinin borçlanmasını sınırlandıran Belediye Kanunu ve İl Özel İdare Kanunu çeşitli mali kural uygulamalarına olanak veren hükümler içermektedir.

Türkiye'de 2001 krizi sonrası uygulanan faiz dışı fazla politikasının, kamu yatırım harcamalarını dışlayarak ülkenin uzun dönemli büyüme olanaklarını sınırlandırıcı etkiye sahip olan ve esasen borç ödemek için kurgulanmış bir mali disiplin aracı olduğu söylenebilir.

Grafik 42: Kamu Sektörü Faiz Dışı Fazlanın Gelişimi (% GSYH)



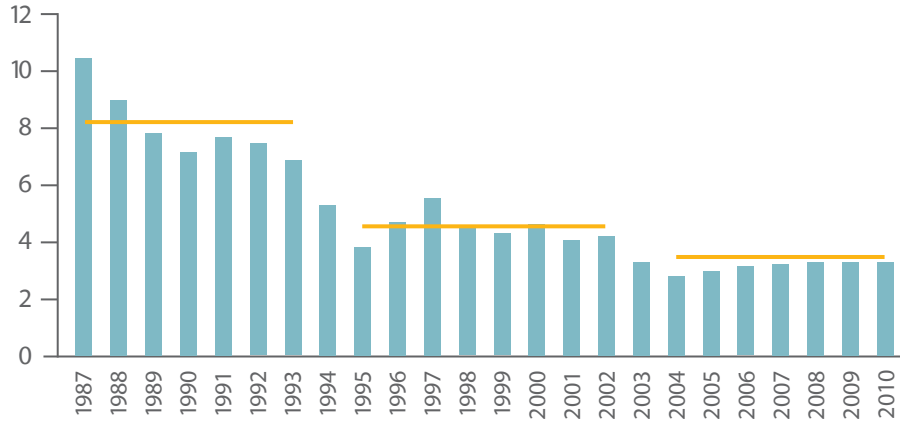
Kaynak: Hazine Müsteşarlığı
* OVP tahmini

2.3. TÜRKİYE İÇİN YENİ BİR KURALLI MALİYE POLİTİKASI - ALTIN KURAL

Uygulanan mali kurallar sebebiyle kamu yatırım harcamalarının düşük kalması, Türkiye gibi gelişimini henüz tamamlayamamış ve önemli bir büyüme potansiyeline sahip bir ülke için kabul edilemez bir durumdur. Türkiye’de kamu yatırım harcamalarının milli gelir içindeki payı sürekli olarak gerileyerek son yıllarda yüzde 4 seviyesine inmiştir (Grafik 43). Gelişmekte olan ülkelerin kamu yatırımlarının milli gelire oranları incelendiğinde, ülke grupları bazında farklılık göstermekle birlikte gelişmekte olan Asya ülkelerinde bu oranın yüzde 7-8 civarında seyrettiği görülmektedir.

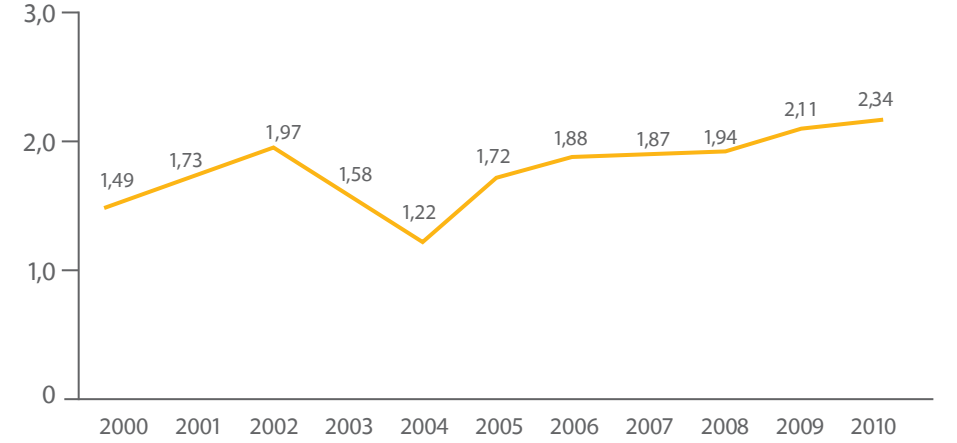
Merkezi yönetim bütçesi içindeki kamu yatırım harcamaları ise Türkiye’nin potansiyelinin değerlendirebilmesine olanak sunacak seviyelerin çok altında bulunmaktadır (Grafik 44).

Grafik 43: Kamu Yatırımlarının Gelişimi (% GSYH)



Kaynak: TCMB

Grafik 44: Merkezi Yönetim Bütçesi Kamu Yatırım Harcamaları (% GSYH)



Kaynak: Maliye Bakanlığı

Türkiye’nin potansiyelini değerlendirebilmesi kamunun gelişen süreçte etkin bir rol almasına bağlıdır. Bu çerçevede, kamu yatırımlarının milli gelir içindeki payının yüzde 6-7 gibi bir oranın altına düşmemesi gerekmektedir. Buna uygun olarak, **Merkezi Yönetim Bütçesi’nde yer alan ve son on yıl ortalaması GSYH’nin yüzde 2’sinin altına düşen merkezi yönetim bütçesi yatırım harcamalarının (sermaye giderlerinin) yüzde 3 seviyesine ulaşması** zorunludur.

Türkiye’nin orta ve uzun dönem büyümesinin önünü tıkamayan, büyüme potansiyelini artıran, aynı zamanda mali disiplini sağlayarak borç stoklarını belli bir seviyede tutan ve kamunun keyfi harcamalarını ortadan kaldıran bir mali kurala acilen ihtiyacı vardır. Bu mali kural, etkili bir mali disiplin içeren, yatırım, eğitim ve Ar-Ge harcamalarından oluşan “Üretken Kamu Harcamaları”nın artırılmasını öngören “Altın Kural”dır.

Türkiye için önerilen altın kural Merkezi Yönetim Bütçesi (i) yatırım harcamaları, (ii) kapasite artırıcı ek eğitim harcamaları ve (iii) Ar-Ge harcamaları toplamından oluşan Üretken Kamu Harcamalarının toplam bütçe harcamalarından farkının toplam bütçe gelirlerine eşit olmasıdır.

$$\text{Toplam Bütçe Harcamaları} - \text{Üretken Bütçe Harcamaları} = \text{Toplam Bütçe Gelirleri}$$

Böylece, kamunun dönem içindeki net borçlanması kamunun üretken harcamalarına eşit olmaktadır. Kamu üretken yatırımlar için borçlanmakta diğer harcamalarını bütçe gelirleriyle finanse etmektedir. Vergilerin bir sınırı bulunduğundan kamunun üretken olmayan harcamaları üzerinde bir mali disiplin yaratılmakta, mali disiplin uğruna kamunun üretken harcamaları kısılmamakta, böylece hem mali disiplin sağlanmakta hem de üretken kamu harcamaları yapılmaya devam edilmektedir.

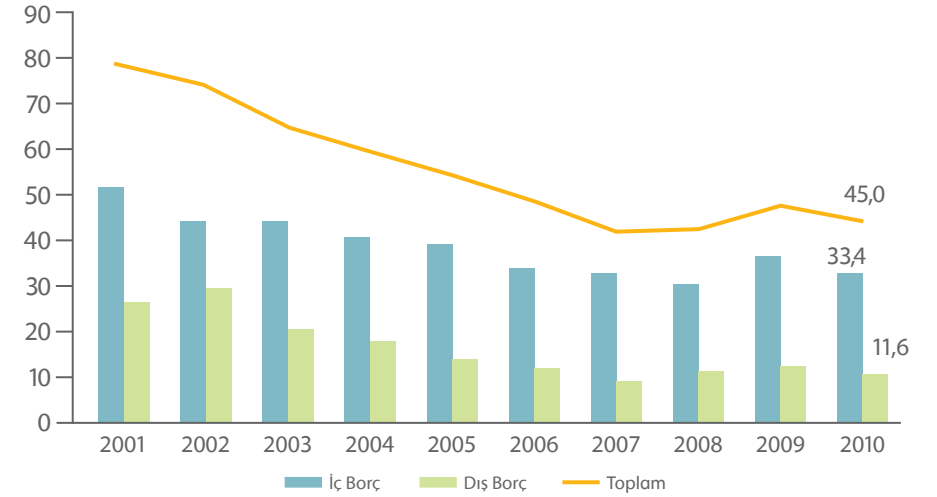
2.4. ALTIN KURALIN TAMAMLAYICISI OLARAK BORÇ STOKU KURALI

Türkiye ekonomisinde mali baskı oluşturmayacak ve dolayısıyla piyasa oyuncularının ve mali ajanların kararlarını etkilemeyecek en uygun borç stoku sınırının ne olduğunu belirlerken göz önünde bulundurulması gereken bazı hususlar vardır.

Her şeyden önce tespit edilecek borç sınırının hangi tanım üzerine konulacağına açıkça belirlenmesi gerekmektedir. Bilindiği gibi, Türkiye için hesaplanan birden fazla borç stoku büyüklüğü vardır. Merkezi Yönetim Brüt Borç Stoku, Kamu Net Borç Stoku ve Genel Hükümet Brüt Borç Stoku gibi.

Toplam kamu brüt borç stokunun milli gelire oranı 2010 yılı sonu itibarıyla yüzde 45'tir (Grafik 45).

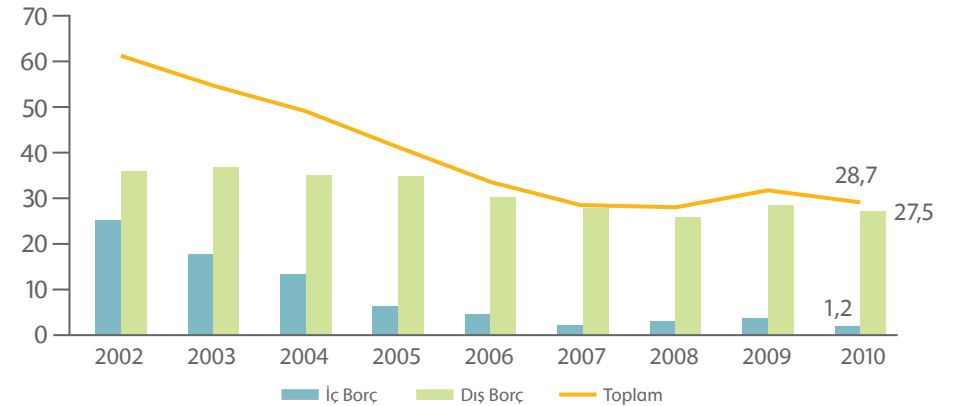
Grafik 45: Kamu Brüt Borç Stokunun Gelişimi (% GSYH)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

Daha çok IMF tarafından yapılan analizlerde göz önünde bulundurulanan Kamu Net Borç Stokunun milli gelire oranı 2010 yılı sonu itibarıyla yüzde 28,7 seviyesindedir (Grafik 46).

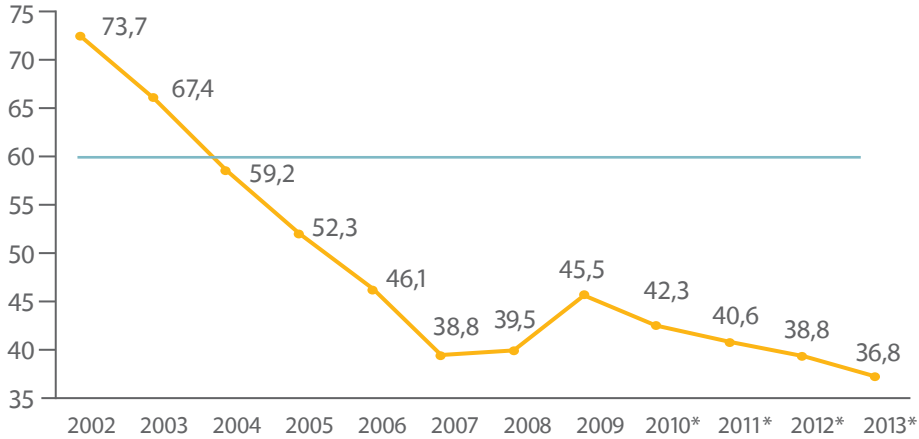
Grafik 46: Kamu Net Borç Stokunun Gelişimi (% GSYH)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

Maastricht kriterleri açısından üzerine sınır konan Genel Hükümet Borç Stokunun milli gelire oranının ise 2010 yılı itibarıyla yüzde 42,3 seviyesinde gerçekleşmesi beklenmektedir (Grafik 47).

Grafik 47: Genel Hükümet Brüt Borç Stokunun Gelişimi (% GSYH)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı
*Orta Vadeli Program (2011-2013)

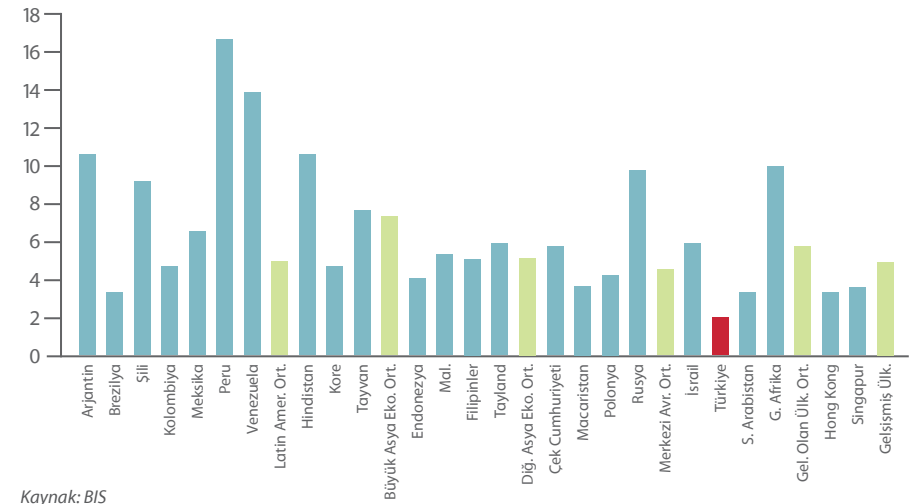
Altın kural uygulamasının tamamlayıcısı olarak ortaya konan borç stoku sınırının Türkiye'nin Avrupa Birliği hedefleri de göz önünde bulundurularak Genel Hükümet Brüt Borç Stoku üzerine konulması gerekmektedir.

Ancak, hangi tanım esas alınıralsa alınsın borç stokları üzerine konan mali kuralın gerçekçi olması gerekir. Belirlenen mali kuralın Türkiye için mali baskıyı en iyi ölçen ve en azda tutan bir mali kural olması zorunludur. Belirlenen borç/milli gelir oranının borç stokunun vadesini de göz önünde bulunduran bir seviye olması önem arz etmektedir. Bu çerçevede, Genel Hükümet Borç Stoku / GSYH oranı üzerine konacak mali kuralın borç stokunun vadesinin kısalığı göz önünde bulundurulduğunda yüzde 60'lık Maastricht kriterinin çok altında tutulması gerekmektedir.

Nitekim, Türkiye'nin kamu borç stokunun vadeye kalan yıl sayısı 2008 yıl sonu itibarıyla diğer ülkelerin bir hayli altındadır. Bu süre Türkiye için sadece 1,9 yıl iken Arjantin, Brezilya, Şili, Kolombiya, Meksika, Peru ve

Venezuela'dan oluşan Latin Amerika ülkeleri ortalaması 4,9 yıl, Hindistan, Kore ve Tayvan'dan oluşan büyük Asya ekonomileri ortalaması 7,6 yıl, Endonezya, Malezya, Filipinler ve Tayland'dan oluşan diğer Asya ekonomileri ortalaması 5,1 yıl, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya ve Rusya'dan oluşan Merkezi Avrupa Ülkeleri ortalaması 4,4 yıldır. Öte yandan, İsrail kamu borçları için bu süre 6,2 yıl, Suudi Arabistan için 3,5 yıl ve Güney Afrika Cumhuriyeti için 9,9 yıldır. Tüm gelişmekte olan ülke ortalaması 5,5 yıl iken, gelişmiş ülke ortalaması ise 5 yıldır (Grafik 48).

Grafik 48: Ülkelerin Kamu Borç Stokunun Vadeye Kalan Süresi (Yıl, 2008)



Kaynak: BIS

2.5. ALTIN KURALIN KAPSAMI

Kamu maliyesinde altın kural açısından değerlendirilmesi gereken bir diğer husus altın kuralın kapsamı konusudur. Altın kural başlangıçta Merkezi Yönetim Bütçesi için düşünülmüştür. Ancak, yerel yönetimlerin de önemli miktarda yatırım harcaması yaptığı ve yeni ekonomi anlayışı açısından özellikle sosyal yardımlar boyutuyla yerel yönetimlerin önemli işlevler üstlendiği göz önünde bulundurulduğunda, bu kurumların da kapsam içine alınması gerekmektedir. Buradaki öneri, yerel yönetimlerdeki mevcut mali kuralların (borç stokuna ilişkin kurallar, personel harcamasına ilişkin kurallar ya da yurtdışı borçlanması üzerindeki kurallar gibi) bir müddet daha devam etmesi, altın kural uygulamasının merkezi yönetimle başlatılması ve belli bir vade sonunda (3-5 yıl arası) yerel yönetimlerin de uygun bir yöntemle kapsam içine alınmasıdır.

2.6. ÖZELLEŞTİRME GELİRLERİNİN KULLANIM BİÇİMİ

Yeni ekonomi anlayışı, kamu girişimciliğine veya özelleştirmeye ideolojik yaklaşmamakta ancak kamu işletmelerinin kapatılmasını ve kamu mallarının yağmalanmasını esas alan yanlış özelleştirme uygulamalarına da karşı durmaktadır. Buna göre; özelleştirme bir amaç değil, ancak ülke ekonomisinin koşul ve ihtiyacına, ilgili sektörün ve kuruluşun niteliğine göre uygulanabilen bir araçtır. Özelleştirmeye, ancak kamusal ve toplumsal yararın açıkça görüldüğü alanlarda, ekonomide ve sanayide yeniden yapılanma, rekabeti ve verimliliği artırma, sınai mülkiyeti tabana yayma, istihdamı artırma ve teknolojiyi iyileştirme amaçları ile yaklaşılmalıdır. Özelleştirmeden etkilenen ve etkilenecek olan sektörlerde piyasaların kanunlarla yeniden düzenlenmesi ve rekabet koşullarına aykırı oluşumların önlenmesi esastır.

Yeni kamu maliyesi politikası açısından özelleştirme gelirlerinin kullanım biçimi önem arz etmektedir. Kamu varlıklarının satışından elde edilen kaynakların kullanılış biçimi ile ilgili olarak üç farklı alternatiften söz edilebilir. Birincisi, özelleştirme uygulamaları neticesinde elde edilen gelirlerin bütçeye aktarılmasıdır ki, bu durum özelleştirme gelirlerinin kamunun cari harcamaları için kullanılması ihtimalini artırmaktadır.

İkinci uygulama, özelleştirme gelirlerinin Merkezi Yönetim Bütçesi'yle ilişkilendirilmeyerek Hazine'nin finansman dengesine konması, yani borç ödemek için kullanılmasıdır. Bu durum da kamu varlıklarının borç ödemek için satılması anlamına geleceğinden kabul edilemez.

Üçüncü seçenek ise özelleştirme gelirlerinin ne finansman dengesinde ne de bütçede değerlendirilmesi, bunların yerine Türkiye'nin yapısal dönüşümü için geliştirilebilecek proje ve politikaların finansmanı için bir fonda tutulmasıdır. Bu fonun adı **Yapısal Dönüşüm Fonu**'dur. Bu fon, istihdam sorunlarının çözülmesinde, yoksullukla mücadele edilmesinde veya yeni bir sanayi politikası tasarlamak için katlanılması gereken maliyetlerin azaltılmasında kullanılabilir. Söz konusu fona yıllık 5 milyar lira civarında bir kaynak aktarılacağı anlaşılmaktadır. Zira, DPT tarafından yayımlanan 2011 yılı programına göre, özelleştirme gelirlerinin 2011 yılı için 8,1 milyar lira olması beklenmektedir.

2.7. KAMU MALİYESİNİN YENİ REFORM GÜNDEMİ

Kamu maliyesinde ülke büyüme dinamiklerini sınırlamadan etkili bir mali disiplin sağlayan altın kuralın uygulanabilmesi ve sürdürülebilmesi bir dizi reformun gerçekleştirilmesini de zorunlu kılmaktadır. Bu reformlar altın kural uygulaması için ön koşul olduğu kadar sağlam, sağlıklı, şeffaf ve öngörülebilir bir kamu maliyesi sistemi oluşturmak için de gereklidir.

Bu çerçevede;

Kamu personelinin niteliğini artırmayı, onları etkinleştirerek sayı olarak azaltmayı, böylece toplam personel harcamalarının belli bir miktarda sürdürülmesini garanti altına almayı öngören bir **personel reformunun** gerçekleştirilmesine şiddetle ihtiyaç duyulmaktadır. Bu alanda atılacak adımlar sadece toplam personel harcamalarının belli bir seviyede tutularak altın kural uygulamasına önemli manevra alanları yaratmakla kalmayacak, aynı zamanda iyi işleyen etkin bir kamu bürokrasisi oluşturulması sürecine de katkı sağlayacaktır

Artan sosyal güvenlik açıkları ve sağlık harcamaları merkezi yönetimin transfer harcamalarını büyütmektedir. Bu eğilim, uygulanması düşünülen altın kural uygulamasını riske sokabilme potansiyeli taşımaktadır. **Sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi tasarlanmalı ve sağlık harcamalarının belli bir miktarda tutulmasını sağlayacak reform uygulamaları** bir an önce geliştirilmez.

Kamunun keyfi harcamalarının önüne geçen, hesap verilebilir bir zemin oluşturmaya yönelik reformlar gündeme getirilmeli ve uygulanmalıdır. Bu çerçevede, genel bir **kamu harcamaları reformuna** ihtiyaç duyulmaktadır. Öte yandan, önerilen altın kuralla her ne kadar borç stoku sınırıyla kamu yatırım harcamaları sınırlandırılmış olsa da kamunun üretken harcamalarını önceliklendiren (etkinlik ve bölgesel farklılıklara yer verilmelidir) yatırım harcamaları stokunu realize eden ve etkinleştiren bir **kamu yatırım harcaması reformuna** da ayrıca ihtiyaç duyulmaktadır. Hatta şeffaf, hesap verilebilir ve üzerine bir takım performans kriterleri konabilecek ayrı bir yatırım bütçesi tasarlamak da söz konusu olabilir.

Dolaylı vergilerin payını zaman içinde makul seviyelere indiren, kayıt dışı ile mücadele ederek vergi tabanını genişleten ve doğrudan vergi miktarını toplam vergi sisteminin temel unsuru haline getiren bir **vergi reformu** bir an önce yapılmalıdır. Bu içerikte bir reform, mali sistemin kırılma noktalarını azaltacak ve ülkedeki gelir dağılımı adaletine katkı sağlayacaktır.

Türkiye’de son dönemde bütçeleme ilkeleri açısından şeffaflık, hesap verebilirlik ve öngörülebilirlik ilkelerinin güçlendirilmesi konusunda önemli mesafeler kaydedilmiş olmakla birlikte, bu alanda daha atılması gereken birçok adım mevcuttur. Bu adımların bir program dahilinde atılması bütçe rakamlarına olan güvenirliliği artıracak ve mali kural uygulamasının altyapısı da önemli ölçüde güçlendirilmiş olacaktır.

Para ve maliye politikalarının insan ve üretim odaklı ekonomi anlayışı çerçevesinde yeniden ele alınışı, bir önceki bölümde değerlendirilen mikro çerçeveye birlikte düşünüldüğünde ekonomide topyekün bir dönüşüm projesi olarak ortaya çıkmaktadır. Bu dönüşüm projesi iyi yönetilmezse önemli sosyal maliyetleri gündeme getirebilir. Bu bakımdan, oluşabilecek sosyal maliyetleri en aza indirerek ve mevcut yoksullukla mücadele ederek ekonomideki bütüncül dönüşüme sosyal destek sağlamak gereklidir. Ayrıca, toplum içindeki tüm bireyleri ekonomik faaliyetlerin içine katarak ulusal ölçekteki değerlerin aktif konumda kalmasını temin etmek için çağın gereklerine uygun ve genişletilmiş bir sosyal koruma çerçevesi kurmak kritik öneme sahiptir. Bir sonraki başlıkta bu anlayışla hazırlanan yeni sosyal koruma çerçevesinin temel noktalarına değinilecektir.

IV. Yeni Sosyal Koruma Anlayışı

Türkiye’de 2009 yılında yaşanan kriz yüksek olan yoksulluk oranını daha da artırmıştır. Yoksulluğun ağırlıklı olarak gençler, çocuklar, yaşlılar ve kadınlar arasında yaşanması gelecekle ilgili umutları olumsuz etkilemektedir. Yüksek seyreden işsizlik oranları ve yaşanmakta olan sosyal ve ekonomik değişim, yoksulluğun toplumsal ve ekonomik maliyetini daha da ağırlaştırmaktadır. Bu gelişmede, sosyal koruma kavramı altında yer alan sosyal güvenlik, sosyal hizmet ve sosyal yardım mekanizmalarının yetersizliği etkili olmaktadır. Son yıllarda sosyal koruma mekanizmaları gelişme göstermekle birlikte, sosyal ve ekonomik ihtiyaçlara cevap vermekten uzaktır. Kayıt dışı istihdamın yaygın olmasına bağlı olarak çalışanların yarısına yakını sosyal güvenlik şemsiyesinden yararlanamamaktadır. Sosyal koruma sisteminin, devletin etkin olarak müdahil olduğu ve kurumsal eşgüdümün sağlandığı bir çerçevede oluşturulması temel politika seçeneği olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de sosyal korumanın geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi hem ekonomik hem de hukuksal bir gerekliliktir. Önceki bölümlerde detaylı olarak işlenen yeni ekonomi yaklaşımının başarıya ulaşması, kapsamlı sosyal koruma programlarının varlığını gerektirmektedir. Bu programlar, yoksulluğu ve sosyal dışlanmayı azaltmak suretiyle sürdürülebilir ekonomik ve toplumsal gelişmeyi destekleyecek, ayrıca beşeri sermayeye dayalı yüksek katma değer yaratan üretim süreçlerinin yaygınlaşmasına katkıda bulunarak bireylere (özellikle çocuklara, gençlere, kadınlara) fırsat eşitliği sunacak bir yapıyı oluşturacaktır. Türkiye’nin orta dönemde sahip olduğu “demografik fırsat penceresi”ni iyi değerlendirebilmesi, beşeri sermayeye ve nitelikli istihdama dayalı üretim süreçlerinin yaygınlaşmasına bağlıdır. Sosyal koruma programları mevcut beşeri kaynakların geliştirilmesi ve ekonomik hayata kazandırılması açısından hayati önemdedir. Türkiye’nin uluslararası düzeyde başarılı uygulamaları örnek almakla birlikte, kendine özgü dinamiklerini dikkate alarak iyi işleyen bir sosyal koruma programı geliştirmesi şarttır.

Devletin temel nitelikleri arasında anayasada “sosyal devlet” ilkesi yer almakta olup, vatandaşlarının sosyal gelişimini ve dayanışmasını destekleyecek sosyal koruma mekanizmalarının (sosyal güvenlik, sosyal yardım, sosyal hizmet) geliştirilmesi ve fırsat eşitliğini destekleyici bir şekilde yaygınlaştırılması hukuki bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Çalışanlara yönelik olarak sosyal güvenlik şemsiyesinin genişletilmesi, insani ve ekonomik gelişimi destekleyici nitelikteki sosyal yardımların artırılması da hukuki bir haktır. Bu noktadan hareketle,

Türkiye’nin ekonomik ve sosyal gelişimi için sahip olduğu değerleri keşfetmesi ve bunları etkin olarak kullanması etkili sosyal koruma mekanizmalarının varlığına bağlıdır.

I. Sosyal Koruma Sisteminde Genel Eğilimler

Sanayileşmiş toplumlarda, vatandaşların insani yaşam standartlarını artırmak üzere geliştirilen sosyal koruma sistemleri, sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim gibi alanlarda nüfusun bütününe kapsamaktadır. Diğer taraftan, özel ilgi gerektiren bireylere veya gruplara yönelik ek sosyal yardım programları geliştirilmiştir. Bu programlar, sosyal dayanışmayı ve ulusal birliği güçlendirmiş, ayrıca ekonomik gelişmenin temel unsuru olan insanın sosyal ve beşeri sermaye açılarından zenginleşmesine, TFV’nin artmasına ve uluslararası rekabetin güçlenmesine olanak sağlamıştır. Bu nedenle, söz konusu ülkelerin geldiği aşamada, az gelişmiş ülkelerin aksine, fiziki sermayeden ziyade beşeri sermaye büyümenin temel dinamiği haline gelmiştir.

Sosyal ve ekonomik gelişmenin sınırlı olduğu gelişmekte olan birçok ülkede kapsamlı sosyal koruma sistemlerinin geliştirilmesi konularında son dönemlerde ilerleme kaydedilmiştir. Başlangıçta yoksullara yönelik gıda ve barınmayla sınırlı olan sosyal koruma programları, ihtiyaç içindeki bireylerin insani gelişimlerinin sağlanması, özgüvenlerinin artırılması, işgücüne katılımlarının temin edilmesi ve üretime katkı sunmaları gibi aşamalara doğru gelişme kaydetmiştir.

Dünyada birçok gelişmekte olan ülkede, yoksulların ve dezavantajlı kesimlerin sosyal dışlanışlıktan kurtulmalarına ve ekonomi hayatına aktif olarak katılmalarına yönelik olarak sosyal fonlar oluşturulmuş, sağlık ve eğitim alanlarında kapsama alanları artırılmış, mikro kredi mekanizmaları geliştirilmiş, şartlı nakit transfer programları yaygınlaştırılmış, işsizlere ve işgücüne katılımda cesareti kırılmış kesimlere, kadınlara ve gençlere meslek edindirmeye yönelik etkin eğitim programları (aktif işgücü politikaları) hayata geçirilmiş, sosyal koruma çerçevesinde kamu kesiminde istihdam olanakları geliştirilmiş ve asgari ücret uygulamaları yaygınlaştırılmıştır.

2. Türkiye'deki Mevcut Sosyal Koruma Sistemine İlişkin Sorunlu Alanlar

Türkiye'deki geleneksel sosyal yardımlaşma ağları toplumsal dayanışmanın sağlanmasında ve ekonomik ve sosyal düzenin devam etmesinde uzunca bir süre etkili olmuştur. Akrabalık ve komşuluk ilişkileriyle birbirine bağlı bireyler arasındaki yardımlaşma ve dayanışma Türkiye'de en etkili sosyal yardımlaşma ağları olmuştur. Ayrıca, dini açıdan farz olan zekat ve fitre yoluyla yoksullara yapılan yardımlar bireyler arasındaki sosyal yardımlaşmayı ve dayanışmayı geliştirmiştir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde yaygın olarak kullanılan sosyal koruma mekanizmalarından biri de vakıflar olmuştur. Eğitim, sağlık, sosyal yardım, şehircilik, belediye ve bayındırlık gibi kamu hizmetlerinin büyük bölümü vakıflar tarafından yerine getirilmiştir. Günümüzde de vakıf şeklinde oluşan örgütlenmeler söz konusu hizmetleri sınırlı da olsa yerine getirmektedir.

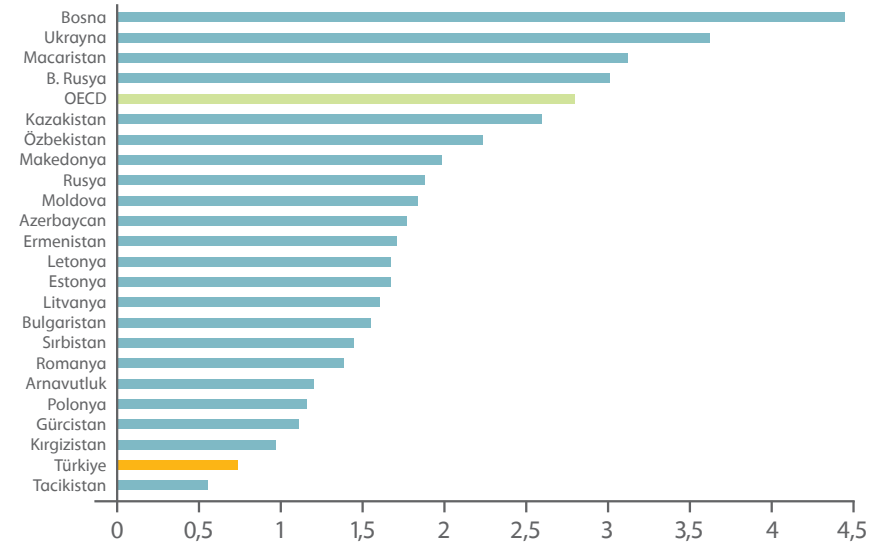
Ancak, söz konusu sosyal koruma mekanizmaları, günümüz ihtiyaçlarına cevap vermekten uzaktır. Göç ile birlikte yaşanan sosyal ve ekonomik dönüşüm, çekirdek ailelerin yaygınlaşmasına neden olmuş ve geleneksel akrabalık-komşuluk ilişkilerini zayıflatmıştır. Ayrıca, dini çerçevede yapılan sosyal yardımlar da sınırlı kalmıştır. Günümüzde ekonomik ve sosyal gelişmeye katkı veren kapsamlı sosyal koruma sistemlerine olan ihtiyaç artmıştır.

Türkiye'de sosyal koruma mekanizmaları zaman içinde gelişim kaydetmekle birlikte birçok sorunu içinde barındırmaktadır. Çağdaş ve geleneksel sosyal koruma sistemleri çoğu zaman birbirleriyle bütünleşmeden bir arada varlığını sürdürmektedir. Son yıllarda bazı yerel idareler de geleneksel yaklaşımla tutarlı olarak yaygın gıda ve barınma yardımları gerçekleştirmektedir. Yerel idareler ve sivil toplum örgütleri tarafından yapılan yardımlar ile merkezi hükümet tarafından nispeten çağdaş normlar çerçevesinde sağlanan yardımlar birbirinden kopuk olarak yürümektedir. Eşgüdüm ve sosyal korumaya yönelik veri tabanının eksikliği sonucunda yoksulluk sınırının altındaki bir kişi yerel idareden, bireylerden, sivil kuruluşlardan veya merkezi idareden aynı anda sosyal yardım alabilmektedir. Bu durum, bireylerin işgücüne katılımını olumsuz

yönde etkileme potansiyeli taşımaktadır. Sosyal yardımlardan elde edilen kazançların kişilerin çalışmaları durumunda elde edebilecekleri kazançları aşması, kişilerin hayatlarını sosyal yardımlar vasıtasıyla idame ettirmelerini teşvik etmekte ve işgücüne katılımlarını sınırlandırmaktadır. Ayrıca, sosyal yardımların merkezi bir veri tabanından izlenmemesi sosyal yardım harcamalarının doğru hesaplanmasına olanak tanımamaktadır.

Türkiye'de sosyal yardımlara yönelik yapılan harcamalar (daha ziyade merkezi yönetim tarafından yapılan) son yıllarda artış göstermekle birlikte, milli gelire oran bakımından uluslararası karşılaştırmalar dikkate alındığında oldukça düşük kalmaktadır. Türkiye'de sosyal yardım harcamalarının milli gelir içindeki payı yüzde 1'in altındadır. Bu oran OECD ülkelerinde yüzde 2,5 düzeyindedir. Bu fark Türkiye'de sosyal yardım alanında geniş bir boşluğun olduğunu göstermektedir (Grafik 49).

Grafik 49: Sosyal Yardım İçin Yapılan Harc. GSYH İçindeki Payı (% , 2008)



Kaynak: Dünya Bankası

Türkiye’de mevcut sosyal yardım harcamalarının çok büyük bir kısmı yeşil kart uygulamasına gitmektedir.³³ Son yıllarda şartlı nakit transferi yoluyla ailelere yönelik sağlık ve eğitim yardımı yaygınlaştırılmıştır. Burada hamile ve bebek sahibi kadınlar ile okula giden çocuklara (kızlarda daha yüksek olmak üzere) aylık nakit ödemeler yapılmaktadır. Bu program, yeşil kart uygulamasında olduğu gibi yoksullar arasında yaygın olarak uygulanmaktadır. Bu tür uygulamalar çocukların okula devamının sağlanması ve işgücüne katılımını engellemesi açısından oldukça etkili olabilmekle birlikte, söz konusu programların kapsamının darlığı ve ayrılan kaynakların yetersizliği dikkat çekmektedir.

Türkiye’de etkin bir sosyal koruma sisteminin oluşturulması bir zorunluluk olmakla birlikte, mevcut yapısal sorunlar nedeniyle oldukça maliyetli olacaktır. Türkiye’de kayıt dışı istihdamın yüksek düzeylerde olması sosyal güvenlik kapsamındaki nüfusu sınırlamaktadır. Bu durum, özellikle ekonomik krizlerde sosyal güvenliğe sahip olmayan işgücünün yoksulluk tuzağıyla karşı karşıya kalmasına neden olmakta, toplum kesimlerinin gelecekle ilgili umutlarını olumsuz yönde etkilemekte, sosyal ve beşeri sermaye stokunda kayıplara neden olmakta, dolayısıyla sürdürülebilir kalkınma açısından önemli bir risk oluşturmaktadır. Bu nedenle, kayıt dışı ekonominin ve kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınması çalışabilir etkin bir sosyal koruma sistemi açısından hayati önemdedir. Bu durum vatandaşlar arasında sosyal adalet duygusunun yerleşmesine de katkı sunacaktır. Kayıt dışı istihdamı azaltıcı politikaların işgücü piyasasındaki reformlarla (işsizlik sigortasından yararlanma koşullarının gevşetilmesi, işgücü üzerindeki vergi yükünün azaltılması) birlikte yürütülmesi sosyal koruma açısından önemli bir aşama olacaktır.

33. Son yıllarda sosyal yardım alanında atılan en önemli adım sağlık alanındaki Yeşil Kart uygulamasıdır. Sağlık Bakanlığı, Yeşil Kart uygulaması kapsamında, ödeme gücü olmayan vatandaşların tedavi masraflarını karşılamaktadır. Yeşil Kart uygulaması, 18 Haziran 1992 tarihinde yürürlüğe giren 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun uyarınca yürütülmektedir. 16 Haziran 2006 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan ve 1 Ekim 2008 tarihinde bütünüyle yürürlüğe girmiş olan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, Yeşil Kart uygulamasına son verilmesini, ödeme gücü olmayan kişilerin Genel Sağlık Sigortası (GSS) kapsamına girmesini ve bu kişilerin GSS primlerinin devlet tarafından karşılanmasını öngörmektedir. Ancak, söz konusu uygulamaya 5510 sayılı kanunun bütünüyle yürürlüğe girdiği 1 Ekim 2008 tarihinden itibaren üç yıl sonra uygulamaya başlanması hedeflenmiştir.

Türkiye’de sosyal koruma ve sosyal yardım programlarının yeterli düzeyde olmadığı gelir dağılımı göstergelerinde açık bir şekilde görülmektedir. TÜİK tarafından yapılan anket çalışmalarında 2009 yılında gelir dağılımında bir bozulma görülmüştür. Buna göre, eşdeğer hane halkı kullanılabilir gelirleri göre oluşturulan yüzde 20’lik gruplarda, en yüksek gelire sahip gruptakilerin toplam gelirden aldığı pay 2008 yılında yüzde 46,7 iken, 2009 yılında yüzde 47,6’ya yükselmiştir. En düşük gelire sahip ilk gruptakilerin toplam gelirden aldığı pay ise aynı dönemde yüzde 5,8 seviyesinden, yüzde 5,6 seviyesine düşmüştür. Böylece, en zengin yüzde 20’lik grubun toplam gelirden aldığı pay, en yoksul yüzde 20’lik grubun aldığı payın 8,1 katından 8,5 katına yükselmiştir.

Türkiye dünya ile karşılaştırıldığında, gelir dağılımı eşitsizliğinin en çok yaşandığı ülkelerden biridir. Birleşmiş Milletler tarafından yayımlanan ve gelir dağılımı eşitsizliğini ölçmede yaygın olarak kullanılan Gini katsayısı değerlerine göre Türkiye 142 ülke arasında 92’nci sırada yer almakta ve Orta Afrika Cumhuriyeti, Uganda ve Nijerya gibi ülkelerle birlikte değerlendirilmektedir (Tablo 10).

Tablo 10: Ülkelerin Gini Katsayıları (2009)

Ülke Sırası	Ülkeler	Katsayı	Ülke Sırası	Ülkeler	Katsayı
1	Danimarka	24,7	60	Malezya	37,9
2	Japonya	24,9	70	Endonezya	39,4
3	İsveç	25,0	83	Çin	41,5
5	Çek Cum.	25,8	85	Singapur	42,5
6	Slovakya	25,8	89	Uganda	42,6
13	Bulgaristan	29,2	90	Gana	42,8
15	Macaristan	30,0	91	Nijerya	42,9
21	Romanya	31,5	92	Türkiye	43,2
22	Kore	31,6	96	Ort. Afr.Cum.	43,6
37	Yunanistan	34,3	97	Nijerya	43,9
41	Polonya	34,9	104	Ruanda	46,7
53	Azerbaycan	36,5	142	Namibya	74,3

Kaynak: Birleşmiş Milletler

* Gini katsayısı 0-100 arasında değer almaktadır. 0 değeri mutlak eşitliği gösterirken, 100 değeri mutlak eşitsizliği göstermektedir.

Sonuç olarak, yukarıda ana hatları ile özetlenen sosyal koruma ve sosyal yardım programları, Türkiye’de TFV artışı ve yüksek büyüme ile sonuçlanacak yapısal dönüşümlerin gerçekleşmesine katkıda bulunmaktan uzaktır. Temel sorunlu alanlarda değişimi sağlayacak etkin bir sosyal koruma sisteminin geliştirilmesine ihtiyaç vardır.

3. Sosyal Koruma Sisteminin Geliştirilmesine Yönelik Öneriler

Türkiye’nin etkin sosyal koruma sistemi, çağdaş eğilimlere de uygun olarak iki temel eksen üzerine oturmalıdır. Bu eksenlerden biri kamunun aktif olarak devrede olduğu harcama ve vergi politikalarıyla süreci şekillendirdiği etkin bir yoksullukla mücadele stratejisidir. İkincisi ise sosyal koruma kavramını daha geniş bir perspektif içinde gören anlayışın bir uzantısı olarak sosyal dışlanmıslıkla mücadele stratejisidir. Yoksulluk ve sosyal dışlanmıslık birbirine paralel olarak gelişen ve birbirini önceleyen iki kavramdır.

3.1. YOKSULLUKLA MÜCADELE STRATEJİSİ

1980’li yıllardan itibaren yoksulluk ve gelir dağılımı sorunları ve buna bağlı tartışmalar, Türkiye’de ve dünyada geniş bir yer tutmaya başlamıştır. Bunun altında yatan nedenlerden biri, tüm dünyada özellikle 1980’li yıllardan itibaren etkin olmaya başlayan iktisat politikalarının toplumsal kesimler arasında derin gelir ve hayat standardı uçurumu yaratmasıdır. Bu gelişmelerle bağlantılı olarak başta Latin Amerika ve Afrika olmak üzere hemen hemen tüm gelişmekte olan ülkelerde yoksulluk oranlarının arttığına ve gelir dağılımı problemlerinin büyüdüğüne tanık olunmuştur. Bu durum karşısında başta Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler olmak üzere bazı uluslararası kuruluşlar, yoksullukla mücadele programlarına ağırlık vermişler ve sosyal koruma alanlarının kapsamını genişleterek etkinliği artırıcı politikaları uygulamaya koymuşlardır.

Türkiye’deki yoksulluk ve gelir dağılımı sorunları da bu genel eğilimler çerçevesinde gerçekleşmiştir. Türkiye’de 2001 yılında çok derin bir iktisadi kriz yaşanmış, bu kriz zaten yaygın olan yoksulluğu ve yoksullukla ilişkili sorunları daha da derinleştirmiştir. 2001 yılından bu yana uygulanan IMF destekli istikrar programları ile ülkede görece bir makroekonomik istikrar sağlanmasına karşın, yoksullukla mücadele konusunda etkili

mekanizmalar geliştirilememiş, son krizle birlikte sorun daha da ağırlaşmıştır. Sonuç olarak, işsizlikle beslenen yaygın ve derin yoksulluk olgusu, Türkiye’nin en önemli problemlerinden biri haline gelmiştir.

Türkiye’de yoksulluğun ve gelir dağılımı problemlerinin ulaştığı boyut, yoksullukla mücadelede ülkeye özgü koşulların merkeze alındığı iyi işleyen bir stratejinin geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Böyle bir strateji geliştirilmediği sürece etkin mücadele araçları tasarlamak da mümkün görünmemektedir.

Yoksulluğu azaltma stratejisi beş aşamayı içermelidir; yoksulluğun tüm boyutlarıyla tanımlanması, yoksulların, yoksulluk sınırının ve sosyal kategorilerin tanımlanması, yoksulluğun ölçümünde kullanılan yöntemlerin seçilmesi, yoksulluğa yol açan yapısal ve dinamik faktörlerin analiz edilmesi ve uygulanacak politika ve programların belirlenmesi.

Türkiye’de açlık ve yoksullukla yapılacak mücadele, eğitimin yeniden yapılandırılmasından gelirler politikasına kadar birçok unsuru içine alacak şekilde çok boyutlu bir özelliğe sahiptir. Uygulanacak politikaların kamu mali dengeleriyle ve ülkenin rekabet gücü ile de yakından ilişkili olması, bu konuda iyi tasarlanmış dengeli politikaların izlenmesini zorunlu kılmaktadır.

Yoksullukla ve gelir dağılımı sorunlarıyla mücadelede temel amaç, dört yıllık bir sürede sıfır açlığa ve orta-uzun vadede makul bir yoksulluk seviyesine ulaşmaktır. Böyle bir programın harcama ve vergi politikası araçlarının iyi tasarlanmış bir strateji çerçevesinde uygulanmasını içereceği açıktır.

Bu çerçevede, yoksullukla mücadele programı altında tasarlanacak politikalar üç başlık altında ele alınabilir; kamu harcamaları politikası, kamu gelirleri (vergi) politikası ve kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi politikası.

3.1.1. Kamu Harcamaları Politikası

Yoksullukla mücadele programını gerçekleştirmeye yönelik olarak uygulanması planlanan kamu harcamaları politikası iki boyutludur. Harcama politikalarının bir ucunda ücret politikaları, diğer ucunda ise Merkezi Yönetim Bütçesi'nden belirli miktarda kaynağın tahsis edilmesi yer almaktadır.

3.1.1.1. Kamu Ücret Politikası (Gelirler Politikası)

Türkiye'de kamu, ücret politikası aracılığıyla gelir dağılımı ve yoksulluk problemleriyle mücadele etme konusunda önemli avantajlara sahiptir. Bu konuda kamunun elinde dört önemli araç vardır; asgari ücret, emekli maaşları, memur maaşları ve kamu işçilerine ödenen ücretler. Bu dört araç, yoksullukla mücadele konusunda kamu kesiminin etkinliğini önemli ölçüde artırmaktadır. Bu bakımdan ücret düzenlemelerinin yoksullukla mücadele açısından bir strateji çerçevesinde çok iyi tasarlanması gerekmektedir.

Türkiye'de asgari ücret aslında bir sosyal politika aracı olarak düşünülmüştür. Bu sistemle zorunlu, tartışılmaz bir alt ücret limiti belirlendiğinden, çalışanların toplumda yaratılan zenginlikten daha fazla pay almaları mümkün olabilmektedir. Bu durum refahın ülke genelinde yaygınlaşmasını sağlarken, gelir dağılımı üzerinde de düzenleyici bir etki yapmaktadır. Ancak son yıllarda uygulanan ekonomi politikaları sonucunda asgari ücret bu sosyal araç niteliğini yitirmiş, bir ekonomi politikası aracı olarak belirlenir ve uygulanır olmuştur.

Bu bakımdan, **asgari ücretin yeniden bir sosyal politika aracı haline dönüştürülmesi** gerekmektedir. Bunun ön koşullarından biri de ücretin belirlenmesinde toplumda temsil sorunu yaratmayacak şekilde, çalışanların tümünü temsil edecek bir katılımı belirlenmesinin sağlanmasıdır. Ücretin belirlenmesinde devletin sosyal niteliğinin gözetilmesi ve ücretlinin bakmakla yükümlü olduğu aile bireylerinin belirli bir oran çerçevesinde ücrete yansıtılması gerekmektedir.

Asgari ücretin yükseltilmesiyle ilgili sıklıkla karşılaşılan eleştiri, diğer bazı ülkelerle (özellikle bazı Doğu Avrupa ülkeleri) karşılaştırıldığında bu ücretin zaten yüksek olduğu, bunun daha da yükseltilmesinin uluslararası rekabet gücünü zedeleyeceği iddiasıdır. Gerçekten de bazı ülkelerde asgari ücret Türkiye'ye göre düşüktür. Fakat Doğu Avrupa ülkelerinde

sağlık, eğitim, ulaşım, konut, enerji vb. gibi konularda sosyal destekleri içeren sosyal ücret uygulamaları hala geçerliliğini korumaktadır ki, bu sosyal ödemeler belirlenen asgari ücretin dışında tutulmuştur. Öte yandan, bu tartışmalarda asgari ücretin yaygınlığı da önemli bir kriter olmalıdır. Asgari ücretin bizden düşük olduğu Doğu Avrupa ülkelerinde işçilerin ortalama yüzde 7'si asgari ücret ile çalışırken, Türkiye'de bu oran yüzde 36'dır.³⁴ Sonuç olarak, bu eleştirilere rağmen Türkiye'de asgari ücretin düşük olduğu ve evrensel normlara uygun bir yaşam biçimi sağlama konusunda yetersiz kaldığı söylenebilir.

Türkiye'de yoksullukla mücadelede uygulanacak ücret politikalarının önemli bir ayağını da emekli maaşları oluşturmaktadır. Türkiye'de en düşük emekli maaşı 2011 yılı Ocak ayı itibarıyla memur emeklileri için 898, SSK işçi emeklileri için 710, SSK tarım emeklileri için 555, Bağ-Kur esnaf emeklileri için 574 ve Bağ-Kur tarım emeklileri için 434 liradır (Tablo 11).

Tablo 11: Bazı Toplumsal Kesimlerin Gelirleri

	2011- Ocak En Düşük (TL)
Memur Emekli Maaşı	898
SSK İşçi Emekli Maaşı	710
SSK Tarım Emekli Maaşı	555
Bağ-Kur Esnaf Emekli Maaşı	574
Bağ-Kur Tarım Emekli Maaşı	434

Kaynak: SGK

Türkiye'de bu kesimlerin ücretinin, yoksulluk sınırına yakın seyretmesi yoksullukla mücadele açısından tasarlanacak ücret politikasının bu gruplara uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Emeklilerin sayıca ulaştığı boyut, bu toplumsal kesime uygulanacak politikaları yoksullukla mücadelenin yaygınlaştırılması açısından da önemli kılmaktadır.

34. Bir başka deyişle, Doğu Avrupa ülkelerinde her 14 işçiden biri asgari ücret ile çalışırken, Türkiye'de her 3 işçiden biri asgari ücret ile çalışmaktadır. Asgari ücretin bu kadar yaygın oluşu ülkede hakim ücretin en az ücret olduğunu göstermektedir. Asgari ücret bu haliyle bireysel ve toplu iş sözleşmelerinde belirlenen ücretleri de etkilemekte, ülke genelinde ücretleri geriye çeken bir etki yaratmaktadır.

Yoksullukla mücadele programı çerçevesinde tasarlanan ücret politikası, ücretin belirlenmesinde enflasyon hedefi kısılacısından kurtulma üzerine kurulmuştur. Son yıllarda uygulanan enflasyonla mücadele politikası ücretlerin hedeflenen enflasyon ölçüsünde artırılması üzerine kilitlenmiş, hedeflenen enflasyonla gerçekleşen enflasyon arasında oluşacak farkın geriye dönük olarak telafi edilmesi yolu izlenmiştir. Bu politika nihai olarak ücretlerin gerçekleşen enflasyon kadar artması anlamına gelmekte, çalışan kesimlerin ülkenin reel üretiminden pay alamaması sonucunu yaratmaktadır. Bu durum, hesaplanan enflasyonun her yönüyle doğru olduğu kabul edilse bile ücretlilerin gelir dağılımı içindeki yerinde bir değişiklik yaratmamaktadır. Bu bakımdan enflasyona endekli ücret uygulamasından kurtulmak, yoksullukla yapılacak mücadele açısından yaşamsal öneme sahiptir.

Önerilen ücret politikası, asgari ücretin, memur maaşlarının ve emekli ücretlerinin hedeflenen enflasyon kadar değil, hedef enflasyona ek olarak reel büyüme hedefi kadar artırılmasının sağlanmasıdır.

3.1.1.2. Yeterli Kaynak Tahsisi

Türkiye’de Merkezi Yönetim Bütçesi’nden niteliği itibarıyla yoksullukla mücadele kapsamında değerlendirilebilecek birçok harcama yapılmaktadır. Ayrıca, bütçe dışı olarak kurulmuş bir fon olan Sosyal Yardımlaşmayı Dayanışma ve Teşvik Fonu’na (SYDTF) da Merkezi Yönetim Bütçesi’nden kaynak aktarılmaktadır. Bütçeden aktarılan bu kaynaklara ek olarak, SYDTF’nin yasayla belirlenmiş kendine has bazı gelir kalemleri mevcuttur. Yoksulluğun ulaştığı boyut göz önünde bulundurulduğunda, aktarılan kaynakların yetersiz olduğu görülmektedir. **Etkin bir yoksullukla mücadele çerçevesi açısından Merkezi Yönetim Bütçesi’nden aktarılabilecek kaynakların GSYH’ye oranının yüzde 2’ye çıkarılması** önem arz etmektedir.

3.1.2. Vergi Politikası

Türkiye’de vergi sisteminin yeniden yapılandırılması, kamu gelirlerinin sağlam kaynaklara bağlanmasının sağlanması yanında, yoksullukla mücadele açısından da önem taşımaktadır.

Kamu gelirleri politikasının dolaylı vergiler üzerine kurulmuş olması adaletli değildir. Dolaylı vergiler ödeme gücünü kavramaktan uzak özelliği sebebiyle çağdaş vergi sistemlerinde vergi politikasının merkezini oluşturmaz. Oysa, ülkemizde bunun tam tersi bir durum söz konusudur. 1994 yılında konsolide bütçe vergi gelirlerinin yüzde 48,3’ü dolaysız vergilerden oluşurken, 2010 yılına geldiğimizde bu oran yüzde 32’ye gerilemiştir. Bu gelişmenin bir sonucu olarak dolaylı vergiler de 1994 yılındaki yüzde 51,7’lik seviyesinden, yüzde 68 seviyesine çıkmıştır.

Bu durum 2001 yılından bu yana uygulanan IMF destekli istikrar programının faiz dışı fazla hedefi çerçevesinde kısılamayan faiz dışı harcamaların bir sonucudur. Program çerçevesinde faiz dışı fazla hedeflerini tutturmak için harcamalar kısılamayınca dolaylı vergilere yüklenilmiş, bu politika dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının yükselmesine neden olmuştur.

Dolaylı vergilerin büyüklüğü, ülkede gelir dağılımı sorunlarını artırırken, mali uyumun kalitesini tartışılır hale getirmiştir. Dolaylı vergiler üst sınıra ulaştığından daha fazla yükseltme imkanı yoktur.³⁵

Tüm bu özel durumlar dikkate alındığında, bozulan vergi yapısını yeniden düzenleyecek, ödeme gücünü vergi sisteminin omurgası haline getirecek ve vergi tabanını genişletecek bir vergi sistemi tasarlamak zaruri görünmektedir. Böyle bir reformun hem kamu mali dengelerinin sürdürülebilirliğine hem de gelir dağılımı sorunlarının hafiflemesine olumlu katkı yapacağı kesindir.

35. Vergilerin yüksekliği, kişilerde vergiden kaçma veya kaçınma mekanizmalarının gelişmesine neden olmaktadır. Akaryakıt kaçakçılığı ve kaçak alkollü içki üretimi bunun en önemli göstergelerinden biridir.

3.1.3. Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi

Yoksullukla mücadele, etkin bir kurumsal sistemin oluşturulmasını da zorunlu kılmaktadır. Sosyal koruma programlarına yönelik politika seçenekleri üretecek, söz konusu politikaların uygulanmasını ve performansını takip edecek, sosyal koruma alanındaki çok başlılığı ortadan kaldıracak bir kurum olarak **Aile Sigortası Kurumu (AS-KUR)** kurulacaktır. Söz konusu Kurumun, yoksullukla mücadele dahil bütün sosyal koruma programlarını iyi tasarlamasını teminen, yeterli personelin istihdam edilmesinin sağlanması ve yeterli gelir kaynaklarıyla donatılması önem taşımaktadır.

Türkiye’de kapsamlı sosyal koruma programlarının oluşturulması bireylere ait sosyal ve ekonomik verilerin kapsamlı ve doğru olarak üretilmesine bağlıdır. Yoksullukla ilgili resmi veriler TÜİK tarafından üretilmekte, ancak sosyal yardımlardan faydalanan bireylere ait bilgiler bu kapsamda elde edilememektedir. Örneğin yerel idarelerin ve sivil toplum kuruluşların yapmış olduğu sosyal yardımlara ilişkin verilere ulaşılamamakta ve bu nedenle bireyler farklı sosyal programlardan aynı anda yararlanabilmektedir. Bu çerçevede, sosyal koruma ve sosyal yardımlara ilişkin verilerin tek merkezde toplanarak yoksulluk haritasının oluşturulması ve bu yolla sosyal programların takibinin etkinleştirilmesi gerekmektedir. Böylece, gerçek ihtiyaç sahiplerinin objektif ölçüler çerçevesinde tespit edilmesi, uygulanacak politikaların doğru hedeflere yönlendirilmesi ve yoksullukla mücadele politikalarının etkinliğini belirleyecek izleme ve değerlendirme süreçlerinin iyi işlemesi sağlanmış olacaktır.

Kurumsal kapasitenin en önemli unsurlarından birini sendikalar oluşturmaktadır. Sendikalar, yoksulluk ve gelir dağılımı ile ilgili sorunları öne çıkararak bir farkındalık yaratabilir ve sorunun çözümüne ilişkin öneriler oluşturabilirler.

Kurumsal kapasite açısından en önemli konulardan biri de yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının yoksullukla mücadele konusunda sistemin içine dahil edilmesi olmalıdır. Bu tür kurum ve kuruluşların yoksullarla bire bir temas sağlamaları, yardımda bulunulacak kesimlerin belirlenmesi, yapılan yardımların ve uygulanan politikaların sonuçlarının izlenmesi açısından önem taşımaktadır. Türkiye’de faaliyette bulunan çok sayıda gönüllü kuruluşun bir strateji çerçevesinde

eşgüdümlemesi gerekmektedir. Bu stratejiye uygun olarak özellikle belediyelerin işlevleri yeniden tanımlanmalı ve bu alandaki kurumsal yapılanmada yerel idarelerin rolü net olarak belirlenmelidir.

Yoksulluğun elde edilen gelir veya yapılan tüketimin parasal değeriyle ölçülmesinin birçok sakıncası bulunmakta, gelişen ve değişen toplumsal yapı ile beraber geleneksel göstergeler yoksulluk olgusunu açıklamakta yetersiz kalmaktadır. Örneğin, sosyal ve insani sermayedeki aşınmayı dikkate almayan mevcut yoksulluk göstergeleri, ülkede süregelen toplumsal yabancılaşmayı ve artan suç oranlarını açıklamada yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle, derinleşen yoksulluk sorunuyla mücadele etmek için farklı toplum kesimlerine farklı programlar geliştirilmeli ve titizlikle uygulanmalıdır. Yoksullukla mücadelede kullanılacak maddi programlar, sosyal dışlanmayı azaltıcı önlemlerle desteklenmelidir. Böylece, sosyal koruma kavramı sadece maddi ölçüm birimleri üzerinden geliştirilen bir yoksullukla mücadele stratejisine indirgenmemiş olacak, sosyal dışlanmışlığı da azaltacak şekilde daha derin bir bakış açısı ile ele alınmış olacaktır.

3.2. SOSYAL DIŞLANMIŞLIKLARLA MÜCADELE - SOSYAL KORUMA SİSTEMİNİN ÇAĞDAŞLAŞTIRILMASI VE KAPSAMININ GENİŞLETİLMESİ

Bireylerin sosyal gelişimini ve işgücüne katılımını ön plana çıkaran, gıda ve barınma gibi geleneksel sosyal yardımların ötesine geçen çağdaş bir sosyal koruma sisteminin oluşturulması ve toplumun tüm kesimlerine yaygınlaştırılması önem arz etmektedir. Kayıt dışı istihdamın yaygınlığı ve kadınlar başta olmak üzere bireylerin işgücüne katılımının sınırlı kalması, sosyal ve ekonomik açıdan önemli bir sorun teşkil ederken, yoksulluğun kronikleşmesine de neden olmaktadır. Başta kadınlar olmak üzere bireylerin sosyal ve ekonomik gelişimlerine katkıda bulunacak ve işgücüne katılımlarını yükseltecek sosyal koruma mekanizmalarının oluşturulması, böylece sosyal güvenlik kapsamındaki istihdamın payının artırılması sosyal dışlanmışlıkla mücadele açısından temel eksenini oluşturmaktadır.

Bu temel çerçevenin etkinleştirilmesi eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, sosyal yardım ve hizmetler ve mağdur grupların desteklenmesi gibi alanlarda temel politikaların belirlenmesi ile mümkün olabilecektir. Böylece etkin bir sosyal dışlanmışlıkla mücadele stratejisi oluşturulmuş olacaktır.

3.2.1. Eğitim

En temel insan haklarından biri olan eğitim, sosyal dışlanmışlıkla mücadelede en önemli konulardan biridir.

Bu çerçevede;

- Eğitim sistemi; bireylerin yeteneklerinin artırılmasını ve toplumsal sorumluluk duygusunun güçlendirilmesini esas alma, ulusal ve evrensel değerlere bağlılık, ortak yaşam kültürünün güçlendirilmesi, yaratıcılık, yeniliklere açıklık, grup çalışmasına yatkınlık, üretim kültürü gibi değerlerin toplumda yerleşmesini sağlamak üzerine kurulmalıdır.
- Eğitim sistemi, "hayat boyu öğrenme" anlayışı çerçevesinde, kadın-erkek, çocuk-genç-yaşlı, çalışanlar-işsizler gibi nüfusun tüm kesimlerini etkin bir şekilde kapsamalıdır.
- Temel eğitim bir kamusal hizmet olarak görülmeli, finansmanı devletçe karşılanmalıdır.
- Okul öncesi, ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretim kademelerinin tümü ekonomik ve toplumsal dönüşümde büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle eğitim kademeleri bir bütün olarak ele alınmalıdır. Okul öncesi eğitim ve ilköğretim kademelerine ise sonraki dönemlerdeki eğitim kademelerine altyapı oluşturması nedeniyle özel önem verilmelidir.
- Eğitimli insan gücünün artırılması dinamik öğrenme ve üretim kültürünün yerleşmesine ve yaygınlaşmasına katkı sağlayacaktır. Uluslararası deneyimler eğitimden sağlanan faydanın, belirli bir eşik değerin aşılması durumunda çok daha yüksek olduğunu göstermektedir. Bu kapsamda, eğitime yönelik politikalar marjinal ve kısa dönemli kazanımları hedefleyen girişimlerden ziyade, kaynak ve kararlılık boyutları itibarıyla bir "ulusal seferberlik" niteliği taşınmalıdır. Türkiye'nin genç nüfus yapısı dikkate alındığında, eğitime aktarılacak kaynakların milli gelire oranı gelişmiş batı ülkeleri seviyesine bir an önce çıkarılmalıdır.
- Eğitim düzeyinin yükseltilmesine yönelik her türlü politika ekonomik ve toplumsal dönüşüme katkı yapmakla birlikte, eğitimde niteliksel iyileşmenin katkısı niceliksel iyileşmenin katkısının oldukça üzerindedir. Bu itibarla, okulların fiziki ve teknik donanımı, sınıf büyüklükleri, ders müfredatları, öğretmenlerin nitelik ve yaşam standartları gibi unsurların üzerinde önemle durulmalıdır.

- Eğitimde tüm gençlere fırsat eşitliği sağlanmalıdır. Kimse maddi olanaksızlık nedeniyle "temel, orta ve yüksek" eğitim hakkından mahrum olmamalıdır. Öte yandan, fırsat eşitliği kapsamında engellilerin ve korunmaya muhtaçlar dahil özel gereksinimli yurttaşların eğitim ihtiyaçlarının karşılanmasına özel önem verilmelidir.
- İstihdam garantili mesleki eğitim programlarının yaygınlaştırılması sağlanmalıdır.
- Kızların eğitimine özel önem verilmelidir.
- Yoksul ailelerin çocuklarına karşılıksız eğitim bursu verilmelidir.
- Özellikle son yıllarda etkisini giderek artıran toplumsal alandaki sorunların, güvensizlik ortamı oluşturarak şiddet eğilimini artırdığı gözlenmektedir. Bilindiği gibi eğitimin en önemli amaçlarından birisi, toplumda yaşayan bireylerin birbirleri ile olan ilişkilerinin uygar bir temelde şekillenmesine olanak verecek bir zemini oluşturmaktır. Bu kapsamda, toplumda gittikçe yaygınlık kazanan güvensiz ve şiddet ortamının ortadan kaldırılmasını sağlayacak önlemler geliştirilmelidir.

3.2.2. Sağlık

Eğitimli bireyler kadar sağlıklı nesiller yetiştirmek de sosyal dışlanmışlıkla mücadele açısından önem arz etmektedir. Doğuştan kazanılan bir hak olan "Sağlıklı Yaşam Hakkı"nın her düzeyde sağlanması, toplumun üretici ve yaratıcı kapasitesinin geliştirilmesine de büyük katkı sağlayacaktır.

Bu çerçevede;

- Herkesin, süreklilik içinde, yalnızca hastalık ya da sakatlık durumunda değil, bedensel ruhsal ve sosyal yönden tam sağlıklı olarak, sağlıklı çevre koşullarında yaşamasını sağlayacak ortam yaratılmalıdır.
- Merkezi Yönetim Bütçesinden ayrılan sağlık harcamalarının belirli bir seviyede tutulması sağlanmalıdır.
- Sağlık hizmetlerine ulaşımında hem nitelik hem de nicelik itibarıyla ortaya çıkan mekansal dengesizlikler hızla giderilmeli, her kademedeki sağlık hizmeti ülkenin her yöresindeki yurttaşlara eşitlik içinde sunulmalıdır.

- Yoksulluk ile sağlık hizmetleri arasındaki en temel bağı oluşturan beslenme, barınma ve hijyen koşulları gibi koruyucu sağlık basamağına ilişkin eksiklikler giderilmeli, koruyucu sağlık önlemlerinin iyileştirilmesi öncelikli sağlık politikası olmalıdır.
- Genel Sağlık Sigortasının çerçevesi güçlendirilmeli, özel sağlık sigorta sistemi bunun tamamlayıcısı olarak değerlendirilmelidir.
- Genel Sağlık Sigortası sistemi sürdürülebilir ve güçlü bir sosyal güvenlik politikasıyla bütünleşmelidir.
- Yoksullukla mücadelede ilk kademe koruyucu sağlık hizmetleri hayati bir önem taşımaktadır. Herkese bedelsiz koruyucu sağlık hizmeti verilmelidir. İlk kademe koruyucu sağlık hizmetlerinin, kırsal kesim ve kentlerin geçekonu bölgeleri başta olmak üzere tüm ülkede yeterli, eşit düzeyde ve ücretsiz olarak yurttaşların hizmetine sunulabilmesi için gerekli fiziki altyapı tamamlanmalı, genel sağlık sigortası çerçevesinde bu hizmetler artırılmalıdır.
- Yoksullukla yakından ilişkili olan madde bağımlılığı sorunu için "Alkol ve Madde Bağımlılığı Araştırma ve Tedavi Merkezleri" (AMATEM) yaygınlaştırılmalıdır.
- Engellilere ve bağımlılara rehabilitasyon hizmeti veren kuruluşların sayıları artırılmalıdır.
- Yaşlılığın sağlık açısından yoksullaştırıcı etkileri geriatri merkezleri hizmetleri ile giderilmelidir.
- Aile planlaması eğitim hizmetleri ücretsiz olarak ihtiyacı bulunan her yurttaşta verilmelidir.
- Kamu veya özel tüm büyük boy tesis ve işletmelerde birinci basamak sağlık hizmeti sağlayabilecek ünite, kreş ve emzirme odası olanakları sağlanmalıdır.
- Kadına ve çocuğa yönelik şiddet bir toplum sağlığı sorunudur. Bu nedenle şiddetin önlenmesi, tanısı, tedavisi ve iyileştirme hizmetleri için tüm sağlık kuruluşlarında merkezler kurulmalıdır.
- Sağlıklı bir nesil için ilköğretim kademesindeki çocuklara yönelik beslenme yardım programı hayata geçirilmelidir.

3.2.3. Sosyal Güvenlik

Yoksullukla mücadele ve sosyal dışlanmanın ortadan kaldırılması açısından sosyal hizmetler ve sosyal yardımlarla birlikte sosyal sigorta uygulamaları da dolaysız politika alanları arasında yer almaktadır. Sosyal güvenlik politikaları, yoksullukla mücadele ve sosyal dışlanmanın ortadan kaldırılmasında kısa ve orta vadede en etkili olan araçlardır. Sosyal güvenlik ağı, bireyin yaşamında karşılaşabileceği her türlü risklere karşı alınan önlemleri kapsamaktadır.

Bu çerçevede;

- Sosyal devletin gereği olarak, ülkede mevcut eşitsizlikleri asgariye indirmek bütün yurttaşları sosyal güvenlik kapsamına almak ve herkese güvenceli bir yaşam sağlamak önemli öncelikler arasındadır. Bu anlayışla bütün yurttaşları yaşamları boyunca kucaklayacak, onlara insan onur ve saygınlığına yaraşır bir biçimde hizmet verecek bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmalıdır.
- Sürdürülebilir ve çağdaş bir sosyal güvenlik sistemi için herkesi sosyal güvenlik kapsamına almak öncelikli görevdir. Bu yaklaşım içinde, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası yeniden düzenlenmelidir. Mevcut sosyal güvenlik reformu, sorunun sosyal ve insani boyutunu ihmal ederek yalnızca kamunun finansman ihtiyacı çerçevesinde konuya yaklaşmaktadır. Çağdaş bir devletin sosyal güvenlik sorununa fayda-maliyet boyutuyla değil, sosyal fayda ilkesi çerçevesinde yaklaşması esas olmalıdır. Bu çerçevede, sosyal güvenlik sistemine dair yeni bir sosyal güvenlik temel yasası hazırlanmalıdır. Söz konusu yasanın hazırlanmasında tüm toplumsal tarafların iş birliğinin ve uzlaşmasının sağlanması gerekmektedir.
- Aktif ve pasif sigortalı oranlarında büyük bir dengesizlik görülmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasında, bir taraftan nüfusun göreceli olarak genç olması, diğer taraftan da sigorta prim oranlarının yüksek seyretmesi dahil istihdam üzerindeki ağır kamusal yüklerin varlığı büyük önem taşımaktadır. Bu çerçevede, kayıt dışı istihdam sistem içerisine alınmalı, istihdam üzerindeki kamusal yükler hafifletilmeli ve yasal ve kurumsal denetim daha etkin bir yapıya kavuşturulmalıdır.
- Mesleki eğitime sosyal güvenlik desteği verilmelidir.
- İşsizlik sigortasının tabanı genişletilip uygulama etkinleştirilmelidir.

3.2.4. Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler

Sosyal yardımların ve sosyal hizmetlerin bir amaca uygun olarak, tek elden ve etkili bir biçimde yönlendirilmesinin sağlanması sosyal dışlanmışlıkla mücadelede önemli bir politika alanını oluşturmaktadır. Bu kapsamda, sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemleri bütünleştirilmeli, sosyal hizmetlerin yapılanmasının ülke genelinde daha etkin ve yaygın hale getirilmesi sağlanmalıdır.

Bu çerçevede;

- Aile, çocuk, genç, yaşlı, yoksul, özürlü, suçlu, sağlık, göç ve doğal afet mağdurları gibi çeşitli kategoriler altında kapsanan risk grupları ve bu risk gruplarına yönelik tehditlere ilişkin sosyal hizmet programlarını içeren bir Sosyal Hizmetler Stratejisi ve Planı tüm sorumlu ve yetkili kurum ve kuruluşların katılımıyla bir an önce hazırlanmalıdır.
- Sosyal hizmetler yukarıda belirtilen risk grupları ve tehditlere yönelik uzmanlaşmış birimleri içerecek biçimde örgütlenmelidir. Söz konusu kurumsal yapılanmada mesleki uzmanlık esas alınmalıdır.
- Sosyal hizmetler alanlarında nitelikli işgücü ve fiziki altyapı ihtiyacının giderilmesini teminen gerekli kamu kaynağı acilen bu alanlara aktarılmalıdır.
- Yaşlıların toplam nüfus içindeki paylarının artmaya başladığı dikkate alındığında, bu kesimlere yönelik huzurlu ve sağlıklı bir yaşam sağlanması için gerekli hizmetlerin sunulması büyük önem arz etmektedir. Kamunun aktif katılımı ve katkısıyla, huzur ve bakım evleri nitelik ve nicelik yönünden geliştirilmelidir.
- Sosyal yardım sistemi siyasal ve ekonomik bir rant aracı olmaktan çıkarılmalıdır.

3.2.5. Mağdur Grupların Desteklenmesi

Yoksullukla ve sosyal dışlanmışlıkla mücadele politikalarında toplumun en mağdur kesimleri için özel programlar gerçekleştirilmesi önem taşımaktadır.

Sokağa terk edilen, tiner, uyuşturucu, alkol ve kumar gibi kötü alışkanlıkları her an edinme tehlikesi ile karşı karşıya kalan korunmasız "sokak çocukları" sorununa çözüm bulmak, devletin öncelikli ve temel bir sosyal görevidir.

Bu çerçevede **korunmaya muhtaç çocuklara** yönelik olarak;

- Birleşmiş Milletler "Çocuk Hakları Bildirgesi" eksiksiz olarak yaşama geçirilmelidir.
- Çocuk Esirgeme Kurumu'nun bu alandaki çalışmaları "Sokak Sosyal Hizmeti" olarak yapılandırılarak etkinliğe kavuşturulmalı, büyük kent merkezlerinde "Çocuk Misafirhaneleri"nin sayıları artırılmalı ve nitelikleri geliştirilmelidir.
- Dayanışma Evleri içinde özellikle sokak çocuklarına yönelik Aile Hizmetleri Merkezleri oluşturulmalıdır.
- 16 yaşından küçük çocukların işgücüne katılımı giderek sınırlanmalı ve çocuk emeği sömürsünün önüne geçilmelidir.
- Çocuk ıslah evleri yaygınlaştırılmalıdır.

Sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak, engelli bireylerin çağdaş yaşamın gerektirdiği olanaklara her alanda kavuşmaları esas alınmalıdır.

Bu çerçevede **engelli yurttaşlara** yönelik olarak;

- Aileler, doğum öncesi ve sonrasında engellilik konusunda bilinçlendirilmelidir.
- "Birleşmiş Milletler Engelliler Hakkı Sözleşmesi"nin devlete yüklediği tüm sorumlulukların gereği yerine getirilmelidir.
- Engellilere yönelik eğitim ve iyileştirme, meslek edindirme ve istihdam, bakım ve koruma hizmetleri sunulmalıdır.

- Engellilere yerel yönetimlerin ve gönüllü kuruluşların eş güdümünde sağlanacak devlet yardımı ömür boyu ve kesintisiz olarak sağlanmalıdır.
- Tüm engellilerin, bakmakla yükümlü oldukları aile fertleri ile beraber, eğitim, korunma, istihdam edilebilir beceriler kazanma, kamusal hizmetlerden istifade etme ve kişiliğin gelişimi haklarından yararlanmaları sağlanmalıdır.
- Özellikle yerel yönetimler engellilere yönelik mimari engelleri kaldırmalı, spor alanlarını ve tesislerini engellilere de hizmet verilebilecek şekilde kurmalıdır.
- Engelli ailelere yönelik eğitim ve sosyal danışmanlık hizmetleri yaygınlaştırmalı ve ulusal düzeyde iyileştirme programları ve merkezleri oluşturulmalıdır.

Gençlere yönelik olarak ise;

- Kimsesiz gençlerin barınma sorunları eğitimlerini tamamlayıncaya veya kendilerine istihdam olanağı sağlanıncaya kadar devletin güvencesi altında olmalıdır.
- Psikolojik Danışma Merkezleri gençlerin sorunlarına yönelik etkin ve yaygın bir hizmet içinde olmalıdır.
- Özellikle yoksul ailelerin gençlerine yönelik Çağdaş Gençlik Kampları programları yaygınlaştırılmalıdır.
- Gençlere istihdam olanakları sağlanmalı ve sosyal güvenlik desteği verilmelidir.
- Uyuşturucu ile mücadelede özellikle gençlere önem verilmelidir.

V. Genel Değerlendirme ve Sonuç

Türkiye'nin uzunca bir süredir uygulamakta olduğu ekonomi modelinin ulaştığı sonuçlar, bu modelin uygulanış biçiminin Türkiye'nin ekonomik gerçekleriyle örtüşmediğini açıkça ortaya koymaktadır. Nitekim, basit, tekçil ve bütün ülke ekonomilerini birbirinin aynı gören soyut ve mekanik bir yaklaşıma sahip olan bu ekonomi modeli, baskın ideolojik bakışıyla bütüncül, proaktif ve etkin çalışan yerel ekonomik süreçleri harekete geçiren yaklaşımların gündeme gelmesini engellemiştir. Böylece, Türkiye'nin ekonomik değerleri pasifleştirilmiş, bu değerlerin ekonomik ve sosyal kalkınma yolunda etkin olarak kullanımı önemli ölçüde sınırlanmıştır.

Model, büyüme ve kalkınma sürecinde insanı standart bir üretim faktörü varsayarak insan emeğinin katkısını göz ardı etmiş, sermayenin katkısını ise gereğinden fazla önemseyerek emeğin ve verimliliğin büyüme sürecine olan katkısı sınırlandırmıştır. Böylece bu ekonomi anlayışı içinde büyüme, daha ziyade sermaye birikimine özellikle de dış sermaye girişine bağımlı hale gelmiştir. Dış sermayeye bağlı büyüme modelinin sürdürülebilir yüksek büyüme açısından risk teşkil ettiği ve potansiyel büyüme oranını düşürdüğü ise yakın tarihimizde ortaya çıkan krizlerde açıkça görülmüştür.

Ayrıca, modelde dış ticaretin ve sermaye akımlarının serbestleştirilmesinin yanında, makroekonomik istikrarın sağlanmasına yönelik olarak para ve maliye politikalarının etkin bir biçimde kullanılması öngörülmüş, böylece sermaye ve mal hareketlerinin güvenli bir ortamda gerçekleşmesinin altyapısı oluşturulmaya çalışılmıştır. Sonuçta, her ne kadar piyasa mekanizmasının yerleşmesi, ülke ekonomisinin dünya ekonomisi ile bütünleşmesi ve özel girişimciliğin güçlenmesi gibi alanlarda olumlu sonuçlar elde edilmiş olsa da uygulanan ekonomi modelinin ekonomik ve sosyal maliyetleri yüksek olmuştur.

Model, yaygın kayıt dışılığı ve düşük verimliliğe sahip iş alanlarının varlığını meşrulaştırmış, rant ve sermaye güdümlü üretim süreçlerini artırmış ve nihayetinde Türkiye'de bol olan insan gücü (istihdam ve beşeri sermaye birikimi) üretimin bir kaynağı olarak yeterince değerlendirilememiştir. Sürecin sonunda Türkiye, istihdam oranı, işgücü verimliliği ve beşeri sermaye birikimi açısından gelişmiş ülkelere göre oldukça gerilerde kalmış, diğer birçok gelişmekte olan ülkenin aksine bu konuda zaman içinde de önemli bir ilerleme kaydedememiştir. Bu durum, Türkiye'nin yüksek ve sürdürülebilir bir büyümeyi sağlamanın önündeki en temel riski teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, uygulanan model Türkiye'de büyüme hızını sınırlandırmış, bu özelliğiyle Türkiye, ekonomik performans açısından da dünyadan hızla ayrılmaya başlamıştır. Üstelik modelin sonucunda ulaşılan büyüme istikrarsız olup, yeterince istihdam yaratamamaktadır. Ayrıca, büyüme dış kaynağa aşırı bağımlıdır ve dış borç stoklarının şişmesine neden olmaktadır.

Türkiye'de uygulanan büyüme modelinin yapısal sorunları ve yarattığı sonuçlar, Türkiye'nin gerçeklerine uygun yeni bir bakış açısı geliştirmeyi zorunlu kılmaktadır. İstikrarlı, yüksek ve sürdürülebilir büyümenin sağlanabilmesi için Türkiye ekonomisinin potansiyelini harekete geçiren istihdam, yatırım, tasarruf ve toplam faktör verimliliği gibi büyüme kaynaklarının yeni bir anlayışla ele alınması gerekmektedir.

Bu çalışmada önerilen yaklaşım; Türkiye için yaşamsal olan yüksek oranlı ekonomik büyümeye ulaşılması, sosyal ve ekonomik dengenin tesisi, ülkenin fiziki, mali, beşeri ve sosyal kaynaklarının ortaya çıkarılması ile bu kaynakların etkin kullanılması ve adil bölüşümünü hedeflemektedir. Yeni ekonomi yaklaşımı, piyasa mekanizmasının etkinlik kazandırıcı yönlerinden azami düzeyde yararlanmayı, bu mekanizmanın çalışmadığı ve sosyal faydanın yüksek olduğu durumlarda ise ekonomide "iyi dengenin" tesis edilmesine yönelik müdahalelerin yapılmasını merkezine almaktadır. Söz konusu müdahaleler, tekçil ve ideolojik yaklaşımları dışlayan, sosyal kesimlerin karar alma süreçlerine katılımını azamileştiren bir çerçevede ele alınmaktadır.

Türkiye'de verimliliği ve yaratıcılığı esas alan yaklaşımları ve üretim süreçlerini geliştirmek ve iş gücünün toplam katma değerden aldığı payı yükseltmek ulusal düzeyde temel öncelik alanları olarak belirlenmiştir. İnsanı ön plana çıkararak politik ve ekonomik süreçlerin güçlendirilmesi esastır. **İnsanın sadece bir üretim faktörü olarak değil, sosyal ve beşeri varlık olarak geliştirilmesi, zenginleştirilmesi, desteklenmesi ve etkin kılınması ekonomik ve sosyal kazancı azamileştirmek açısından en geçerli yol olarak görülmektedir.** Bu yaklaşım, temel insan haklarına koşulsuz bağlılığı, toplumsal kültürümüzde pek çok yansıması olan insani değerlerin ön plana çıkarılmasını ve içselleştirilmesini gerektirmektedir. **İnsana verilen değer, insanın üretkenliğini ve ülkenin uluslararası düzeyde rekabet gücünü de artıracaktır.** Emeğin ve beşeri sermayenin büyümeye katkısını azamileştirecek politikaların hayata geçirilmesi, işsizlik ve istihdam sorunlarının çözümüne katkı sunacak ve yabancı sermaye girişine ve çıkışına olan duyarlılığı azaltacaktır.

Yeni ekonomi yaklaşımı; istikrar programlarının aksine ekonominin yapısal sorunlarının çözümüne odaklanan, talep yönetimi yerine insan ve üretim merkezli duyarlılıkları harekete geçirmeyi hedefleyen ve makro temelli bakış açıları yanında mikro temelli bakış açılarını önemseyen bir ekonomi anlayışıdır.

Bu yaklaşım, büyümenin önemli kaynaklarından olan fiziki sermaye birikiminin yani yatırımların katkısını inkar etmeyen, ancak diğer üretim faktörlerinin büyümeye olan katkısını büyütme çabası, üretim faktörleri arasında daha dengeli bir katkı kompozisyonu yaratmaya çalışan bir stratejiyi uygulamayı amaçlamaktadır.

Bu çerçevede, yurtiçi tasarrufların makul düzeylere çıkarılması ve yüksek getirili yatırımlara yönlendirilmesi, genel olarak yatırım miktarlarının ülkenin potansiyelini harekete geçirecek şekilde yükseltilmesi, başta verimliliğin düşük kaldığı ekonomi faaliyetlerinde olmak üzere ekonomide genel verimlilik artışına olanak veren dönüşümlerin (mikro düzeyli reformları) gerçekleştirilmesi, istihdamın niceliğinin artırılması ve niteliğinin geliştirilmesi, Türkiye için bol olan ancak yeterince değerlendirilemeyen bir üretim faktörü olarak insan kaynağı potansiyelinin harekete geçirilmesi yeni ekonomi yaklaşımının temel hedefleri arasında bulunmaktadır.

Mikro müdahaleler kapsamında beşeri sermayenin nicelik olarak artırılması ve nitelik olarak geliştirilmesi için önemli reformlar önerilmektedir. İnsan sermayesinin geliştirilmesi konusunda önerilen bu reformlar, insanın bir değer olarak öne çıkmasını, ekonominin üretkenlik ve verimlilik kapasitesinin yükselmesini sağlayacaktır.

Yine benzer şekilde ekonomideki yenilikçi üretim süreçlerinin desteklenmesi ve böylece ekonominin toplam faktör verimliliğinin büyümeye olan katkısının artırılması temel hedefler arasındadır. Türkiye ekonomisi büyümenin kaynaklarının dengeli dağılımıyla istikrarlı ve sürdürülebilir bir büyüme patikasına ulaşabilecektir. Öte yandan, bu bakış açısı, Türkiye'nin üretim potansiyelinin harekete geçirilmesine yardımcı olmanın ötesinde bilgi çağında ve küresel ölçekte rekabet edebilen bir ekonomi oluşturması açısından da zorunludur.

Beşeri sermayenin ve ekonomideki yenilikçi unsurların desteklenmesi savunan bu yeni anlayış, yatırımların ve ona bağlı olarak yurtiçi tasarrufların büyüme üzerindeki önemini bilmekte,

yatırım harcamalarının artırılmasını ve bu yatırımların yeni kırılma noktalar yaratmadan sağlam kaynaklarla finanse edilmesini hedeflemektedir. Bu süreç, ekonominin yurtdışı tasarruflara olan bağımlılığının azaltılması süreci olup, bir dizi mikro müdahalelerle şekillenmektedir.

Öte yandan, insan ve üretim odaklı bu yeni anlayışı desteklemek üzere iki alanda yeni strateji geliştirilmiştir. Bunlardan biri imalat sanayinin küresel ölçekteki gelişmeler karşısında yeniden yapılandırılarak ulusal rekabet gücünün artırılması stratejisidir. İkincisi ise bunu tamamlar nitelikte olmak üzere, dış ticaret ve ihracat stratejisidir.

Yaklaşımında makro çerçeve, mikro çerçevenin desteklenmesi amacıyla yeniden ele alınmaktadır. Düşük ve tek haneli enflasyon hedefinden vazgeçilmemekte, son yıllarda enflasyonda elde edilen kazanımlara sahip çıkılarak bu kazanımların altında yatan teknik altyapının daha da geliştirilmesi hedeflenmektedir. Ayrıca, para politikasının büyüme ve istihdam sorunlarına olan duyarlılıkları artırılabilmekte, döviz kurunun seviyesinin ekonomi üzerinde yarattığı olumsuzlukların en aza indirilmesini sağlamak üzere çeşitli mekanizmalar önerilmektedir. Bu mekanizmalar içinde en dikkat çeken spekülatif sermaye hareketlerinin önüne set çekebilmeyi teminen düşünülen yeni zorunlu karşılık politikasıdır.

Maliye politikası ise üretken kamu harcamalarını sınırlandırmayan, ancak keyfi kamu harcamaları üzerinde ciddi bir mali disiplin getiren bir anlayışla yeniden ele alınmaktadır. Bu yeni anlayış, kurallı bir maliye politikası çerçevesi içinde Türkiye ekonomisi için "Altın Kural"ı önermektedir. Bu sayede, mali disiplin uğruna ülkenin orta ve uzun dönem büyüme olanaklarını sınırlandırmayacak bir mali bakış elde edilmiş olacaktır. Altın kural uygulamasının sürdürülebilirliği açısından ciddi bir kamu harcamaları ve vergi reformuna ihtiyaç bulunmaktadır ki, bunlar kamu maliyesinin yeni reform gündemini oluşturacaktır.

Öngörülen yeni anlayış güçlendirilmiş bir sosyal koruma sistemiyle de desteklenmektedir. Toplumsal kesimlerin yeni sürece uyumunun sağlanması, ülkenin beşeri sermayesinin en etkin bir biçimde kullanılmasına olanak verirken, programın kamuoyu desteğini yükseltecektir. Böylece, mevcut gıda ve barınma ihtiyaçlarının karşılanmasının ötesine geçecek çağdaş bir sosyal koruma sistemine geçilecektir.

Bu sistemin ilk ayağı kamunun gelirler ve vergi politikası yoluyla sürece etkin olarak katıldığı bir yoksullukla mücadele stratejisidir. Stratejinin temel amacı kısa vadede, belirlenen açlık sınırı altında kimsenin kalmamasını temin edecek sıfır açlık programı ve orta vadede yoksulluk sınırı altında yaşayan kişilerin sayısını makul seviyelere indirilmesini amaçlayan yoksullukla mücadele programıdır. Ancak, etkili bir sosyal koruma sistemi yoksullukla mücadele stratejisine indirgenemez. Yoksullukla mücadele stratejisi ikinci bir ayakla, sosyal dışlanmışlıkla mücadele stratejisiyle desteklenecektir. Böylece, sosyal koruma sistemi çağdaş ihtiyaçlara cevap verebilir hale gelecek, hiç kimse ekonomik faaliyetlerin dışına itilmeyecek ve insana verilen değer tüm yönleriyle ön plana çıkarılmış olacaktır.

Sonuç olarak, bu yeni yaklaşım Türkiye'nin potansiyelini keşfetmesini sağlayarak yüksek ve sürdürülebilir bir büyümenin altyapısını hazırlayacaktır. Yaklaşım sayesinde Türkiye ortalama **yüzde 7** oranında büyüyecek ve bu büyümeyi istikrarlı bir biçimde ve uzun yıllar boyunca sürdürebilecektir. Bu büyüme performansı ile 2023 yılında kişi başı milli gelir **31.500 dolara**, ekonominin toplam büyüklüğü ise **2,6 trilyon dolara** ulaşacaktır. İstihdamın büyümeye katkısı önemli ölçüde artacak, her yıl ortalama yaklaşık **800 bin kişi** olmak üzere, dönem sonuna kadar toplam **9,5 milyon kişiye** iş sağlanmış olacak, genel işsizlik oranı **yüzde 6**'ya inecektir. Dönem sonunda ihracat **650 milyar dolara** ulaşacak, cari işlemler açığının milli gelire oranı **yüzde 2,5** seviyelerinde gerçekleşecektir. Yenilikçi süreçlerle bezenmiş, küresel pazara da mal üreten ve satan Türkiye ekonomisi artık rekabet gücü daha yüksek bir ekonomi haline gelecek, daha çok yatırım yapan, daha çok üretim yapan ve daha çok tasarruf eden bir ekonomi olacaktır. Bu bakış açısı Cumhuriyetimizin yüzüncü yılına doğru Türkiye ekonomisinin yeni ufkudur.

EK: Temel Makroekonomik Göstergeler

Makro Projeksiyonlar (Dönem Ortalaması)	2012-2015	2016-2019	2020-2023
GSYH Büyümesi (%)	6,1	7,2	7,5
<i>Sermaye Stoku (Katkı Puan)</i>	3,1	3,6	3,8
<i>İstihdam (Katkı Puan)</i>	1,2	1,4	1,5
<i>Toplam Faktör Verimliliği (Katkı Puan)</i>	1,8	2,2	2,2
Yatırımlar/GSYH	23,1	24,8	25,0
Tasarruflar/GSYH	23,1	24,8	25,0
<i>İç Tasarruflar/GSYH</i>	18,8	21,2	22,0
<i>Dış Tasarruflar/GSYH</i>	4,3	3,6	3,0
Makro Projeksiyonlar (Dönem Sonu)	2015	2019	2023
GSYH Büyümesi (Milyar USD)	1.127	1.700	2.600
Kişi Başı Milli Gelir (USD)	14.700	23.500	31.500
Euro Bölgesine Yakınsama (% SGP)	56	70	85
Yaratılan İstihdam (Bin Kişi, Dönem Ort.)*	620	795	970
İşsizlik Oranı (%)	8,6	7,2	6,0
İstihdam Oranı (%)	44,9	48,0	52,0
İş Gücüne Katılım Oranı (%)	49,1	51,7	55,2
<i>Kadın (%)</i>	32,8	36,4	40,0
İhracat (Milyar USD)	245	396	650
Cari İşlemler Dengesi/GSYH	-3,6	-3,6	-2,5

*2012-2023 döneminde yıllık ortalama yaklaşık 800 bin kişi olmak üzere toplam 9,5 milyon kişiye iş sağlanacaktır.

