

22 Temmuz 2007 Seçimlerinin Ardından

İkinci Nesil Reform Sürecinin Öncelikleri

Ağustos, 2007

SUNUŞ

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Aralık 2004'ten bu yana Türkiye'de kamu politikaları tasarımı sürecine katkıda bulunmak amacıyla faaliyet göstermektedir.

TEPAV, araştırmalarını objektif ve partiler-üstü bir yaklaşımla gerçekleştirmektedir. Bu özelliği ile TEPAV, yirminci yüzyılda gelişmiş ülkelerin kamu politika tartışmalarında büyük yer kaplayan düşünce kuruluşu (think-tank) geleneğinin Türkiye'deki ilk temsilcilerinden biri niteliğindedir.

Türkiye, son yıllarda yakaladığı makroekonomik istikrar ile refah düzeyini hızla yükselterek gelişmiş ülkeler düzeyine erişme fırsatını ilk kez yakalamış bulunmaktadır. Bu fırsatın hayata geçirilmesi ancak ekonomik büyüme hızının artırılmasıyla mümkün olacaktır.

TEPAV, "İkinci Nesil Reform Sürecinin Öncelikleri" başlıklı bu rapor ile 22 Temmuz 2007 seçimlerinin ardından Türkiye ekonomisinin büyüme hızının arttırılmasına ve bu hızın sürdürülebilir kılınmasına yönelik politikaları tartışmaya açmaktadır. Raporda belirlenen önceliklerin, Türkiye'nin acil ihtiyacı olan mikro reform çerçevesinin belirlenmesinde ekonomi yönetimine yol gösterici olması hedeflenmektedir.

Bu rapor TEPAV Ekonomi Etüdleri programı tarafından hazırlanmıştır. Raporun oluşturulmasına değerli görüşleri ile katkıda bulunan tüm TEPAV yöneticilerine, analistlerine ve danışmanlarına teşekkürü bir borç biliyorum.



Güven Sak

Direktör, TEPAV

İçindekiler

YÖNETİCİ ÖZETİ	1
1. Giriş	3
2. Makroekonomik İstikrarın Sürdürülmesi	9
2.1. Tespitler	9
2.2. Politika Önerileri	13
3. Finansmana Erişim	16
3.1. Tespitler	16
3.2. Politika Önerileri	21
4. İstihdam	26
4.1. Tespitler	26
4.2. Pasif İşgücü Politikaları	29
4.3. Aktif İşgücü Politikaları	33
5. Sonuç	37

Şekiller

Şekil 2. 1	Türkiye'de sanayi üretimi, reel faiz ve enflasyon (1999 - 2007, %)	9
Şekil 2. 2	Özel sektör yatırımlarının ve verimliliğin gelişimi (1994 - 2006)	10
Şekil 2. 3	Türkiye'de işsizlik oranları (1990 - 2006,%)	10
Şekil 2. 4	Faiz dışı bütçe fazlasının GSYİH'ye oranı, (2000 - 2006, %)	11
Şekil 2. 5	Kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYİH'ye oranı (2000-2006, %)	11
Şekil 2. 6	Yıllık enflasyon oranları (TÜFE'ye göre, Ocak 2004-Mayıs 2007,%)	12
Şekil 2. 7	Gelişmekte olan ülkeler ve Türkiye arasındaki kredi riski farkı (Aralık 2003-Mayıs 2007)	12
Şekil 2. 8	CNBC-e tüketim eğilim endeksi (Ocak 2004-Mayıs 2007,2002 Ocak=100)	13
Şekil 2. 9	Sosyal güvenlik kurumlarına bütçe transferleri (1994 - 2006, GSMH'ye % oran olarak)	14
Şekil 3. 1	Türkiye'nin toplam dış ticaret hacmi ve dış ticaret/GSMH oranı, 2000 - 2006	16
Şekil 3. 2	Reel brüt katma değerde yabancıların payı - İSO 500 (1993 - 2006)	16
Şekil 3. 3	Yerli ve yabancı şirketlerin verimlilik düzeyleri - İSO 500 (1993 - 2006, Çalışan başına reel brüt katma değer)	16
Şekil 3. 4	İmalat sanayiinde verimlilik ve reel ücret gelişimi, 1997 - 2006	17
Şekil 3. 5	Kârlılık oranları, 2002 - 2005	18
Şekil 3. 6	Yatırım finansmanında özkaynak kullanım oranı, 2005	18
Şekil 3. 7	Mevduat bankaları varlıklarının GSYİH'ye oranı, (2000 - 2005,%)	19
Şekil 3. 8	Mevduat bankaları kredilerinin GSYİH'ye oranı, 2000 - 2005	20
Şekil 3. 9	Menkul kıymetler (DİBS ve benzeri.) portföyünün bankacılık aktiflerine oranı (Aralık 2000 - Aralık 2006,%)	20
Şekil 3. 10	Banka aktiflerinde menkul kıymetler ve krediler, (2000 - 2006,%)	20
Şekil 3. 11	Kredilerin bankacılık aktiflerindeki payı, 2002 - 2006	21
Şekil 3. 12	Tasarruf dengesi /GSMH (2003 - 2006, %)	24
Şekil 4. 1	Türkiye'de sektörel istihdam eğilimleri, 2000 - 2006 (2000 değerleri 100'e endekslenmiştir.)	26
Şekil 4. 2	Türkiye ve Avrupa'da çalışma çağındaki nüfusun (15-65) toplam nüfusa oranı ve geleceğe yönelik projeksiyonlar, (1950 - 2050,%)	27
Şekil 4. 3	Gençler arasındaki işsizlik: 15-34 Yaş grubundaki işsizlerin aynı yaş grubundaki işgücü içindeki payı, (1996 - 2006,%)	27
Şekil 4. 4	Türkiye'de işgücünün yaşlara göre dağılımı, (1988 - 2006,%)	28
Şekil 4. 5	25-54 Yaş grubunda ümidini kaybeden ve çalışmaya hazır olup işgücüne dâhil olmayanların aynı yaş grubundaki işgücüne oranı, 2004 - 2006	29
Şekil 4. 6	Türkiye'de yaş gruplarına göre gizli işsizlik oranı, 1988 - 2006	29
Şekil 4. 7	Türkiye ve AB-15 Ülkelerinde işgücüne katılım oranı (%)	30
Şekil 4. 8	İşgücü giderlerinin toplam maliyetler içindeki payı ve bazı sektörler için büyüme oranları, (2002 - 2006, yıllık %)	30
Şekil 4. 9	OECD Ülkelerinde istihdam üzerinde vergi yükü (vergilerin toplam işçi maliyeti içindeki payı) ve işsizlik oranları	31
Şekil 4. 10	İstihdam katılığı endeksi (0-100) (2004)	31
Şekil 4. 11	İşgücü düzenlemelerinin işletmelerin faaliyetleri ve büyümesinde önemli veya çok önemli bir engel olduğunu düşünenlerin yüzdesi, 2005	31
Şekil 4. 12	20 hizmet yılını doldurmuş bir işçinin kazandığı kıdem tazminatı, (aylık maaş)	32
Şekil 4. 13	Firma içi eğitim veren işletmelerin toplam içindeki yüzdesi, Türkiye ve diğer ülkeler (2004)	34
Şekil 4. 14	Genel ve meslek liselilerde ortalama reel ücret ve işsizlik, 2002	36

Tablolar

Tablo 1. 1	Seçilmiş sektörlerin büyüme performansı ve ithalat gereği	5
Tablo 3. 1	Şirketler kesiminin finansman yapısı (1996-1998, 2001-2003)	18
Tablo 3. 2	Finansal sektörün aktif büyüklüğü ve bileşenleri, 2001-2006	19
Tablo 4. 1	Yaş gruplarına göre işsiz sayıları (bin kişi) ve toplam içinde payları, 1996-2006	28
Tablo 4. 2	Türkiye'de işverenlerin mezunlarda aradığı en önemli dört faktör, 2006	35
Tablo 4. 3	İşverenlerin mezunları en kötü derecelendirdiği dört faktör, 2006	35

Kutular

Kutu 1:	Türkiye ekonomisindeki başlıca mikroekonomik sorun alanları	4
Kutu 2:	Sanayi Politikası	4
Kutu 3:	Yatırım Ortamını Değerlendirme Çalışması ve Kamu-İşletme İlişkileri	6
Kutu 4:	Kredi Bilgi Sistemi	13

YÖNETİCİ ÖZETİ

- I Bu raporun amacı, 22 Temmuz 2007 seçimlerinin ardından Türkiye ekonomisinin büyüme hızının artırılmasına ve bu hızın sürdürülebilir kılınmasına yönelik politikaları tartışmaya açmaktır. 2001 sonrası dönemde gerçekleştirilen “ilk nesil” reformlar sayesinde makroekonomik temeller güçlendirilmiş ve Türkiye refah düzeyini hızla yükselterek gelişmiş ülkeler düzeyine erişme fırsatını ilk kez yakalamış bulunmaktadır.
- II Bugün geldiğimiz noktada, bu fırsatı kullanmak için yeni nesil bir reform programına ihtiyaç duyulmaktadır. Bir yanda makroekonomik istikrarın temellerini korurken, diğer yandan mikro odaklı, serbest piyasa ekonomisinin kurumsal altyapısını güçlendiren ve iktisadi aktörlerin daha verimli faaliyetlere yönelmesi için uygun teşvikleri sunabilen “ikinci nesil” bir reform programının hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bu rapor, yeni nesil reform sürecindeki önceliklerin ne olması gerektiğini tartışmak amacıyla hazırlanmıştır.
- III Türkiye ekonomisinin stratejik öncelikleri belirlenirken, TEPAV'ın, Türkiye'nin geçirmekte olduğu ekonomik dönüşümü analiz etmeye yönelik akademik çalışmalarından, özel sektörle kurulan diyalog ve istişare mekanizmalarından ve diğer gelişmekte olan ülkelerin ekonomik büyüme stratejilerini inceleyen çalışmalarından faydalanılmıştır. Bu çalışmalar ışığında, siyasi riskler ve ekonomik büyümenin temel gereksinimleri göz önüne alındığında, makroekonomik istikrarın korunması, finansmana erişim ve işgücü piyasası alanları yeni nesil reform programının stratejik öncelikleri olarak öne çıkmaktadır. Bu çerçevede, ekonomi yönetiminin ilk aşamada aşağıda sıralanan önceliklere odaklanmasında fayda bulunmaktadır.
- a. Makroekonomik istikrar yolunda alınan mesafeyi korumak için mali disiplinin kurumsallaştırılması ve para politikasının özenle korunması,
- b. Rekabet gücünü üst düzeylere taşıyabilmek için şirketlerin ölçeklerini büyütemelerini ve yenilikleri hayata geçirilebilmelerini sağlamak üzere firmaların finansmana erişimlerinin güçlendirilmesi,
- c. Büyüme sürecinin istihdam dostu olarak yeniden ele alınarak işgücü piyasalarında istihdamı arttıracak politikalar izlenmesi.
- IV Türkiye ekonomisinin stratejik öncelikleri çerçevesinde, sürdürülebilir büyüme hızını yüzde 7'ler seviyesine çıkarabilmek için 22 Temmuz seçimleri sonrasında öncelikle atılması gereken adımlar raporda ortaya konulmaktadır:
- a. Ekonomik reformlara zemin oluşturacak toplumsal uzlaş ortamı kısa vadede siyasi aktörlerin adımlarıyla, orta vadede ise siyasi ve idari sistemin uzlaş üretecek şekilde yeniden yapılandırılmasıyla temin edilmelidir. Bu yeniden yapılandırmanın ilk adımı kapsamlı bir anayasa değişikliği olmalıdır.
- b. Mali disiplin sürdürülmelidir. Bu çerçevede, IMF ile sürdürülen anlaşmanın sona ermesinden sonra sağlam bir çıpa oluşturmaya yönelik olarak mali disiplin kurumsallaştırılmalı ve sürekli hale getirilmelidir. Bu bağlamda, kurallı maliye politikası tasarımına yönelik adımlar atılmalıdır.
- c. Parasal disiplin sürdürülmelidir. Para politikasının bağımsız biçimde yürütülmesi bu açıdan olmazsa olmaz bir koşuldur.
- d. Rekabet gücünü arttırmaya yönelik yatırımlar yapabilmelerini sağlamak için şirketler kesiminin finansmana erişimi kuvvetlendirilmelidir. Bu amaçla hukuk sistemindeki gerekli değişiklikler yapılmalı, kredi maliyetleri azaltılmalı, şirketlerin kredi performanslarına yönelik bilgi paylaşım sistemleri geliştirilmeli, kredi verenlerin ipotekler üzerindeki haklarını geliştirici adımlar atılmalıdır. Şirketlerin kayıt içine girmelerini kolaylaştıracak tedbirler alınmalıdır.

- e. Reform sürecinin sürdürülebilirliği açısından son derece önemli olan işsizlikle mücadele edebilmek için, işgücü piyasasındaki katılıklar azaltılmalı ve işgücünün beceri seti çağın koşullarıyla uyumlu hale getirilmelidir. Bu doğrultuda, işgücü üzerindeki vergilerin maliyeti azaltacak şekilde yeniden düzenlenmesi, ilk işe girenlerin işgücü maliyetlerini oluşturan bazı kalemlerin faiz dışı fazla hedefinde makul indirimlerle ve/veya İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanması, kıdem tazminatı ile işsizlik sigorta fonunun birlikte mütalaa edilerek yeni düzenlemelere gidilmesi gibi adımlar atılmalıdır. Ayrıca, şirketlerimizin küresel alanda rekabet edebilmek için ihtiyaç duyduğu işgücü beceri düzeyini karşılamaya yönelik, meslek eğitiminden başlayarak kapsamlı bir eğitim reformuna ve seferberliğine gidilmelidir.
- V Yukarıda sıralanan öncelikler aynı zamanda sanayi politikası, kamu yönetimi, vergi, hukuk ve eğitim alanlarını içeren geniş kapsamlı ve uzun vadeli bir reform programının ilk adımları niteliğindedir. Örneğin, mali disipline yönelik adımlar kamu yönetim reformunun, finansmana erişime yönelik adımlar hukuk reformunun, işgücü piyasalarına yönelik adımlar eğitim reformunun bileşenlerinden oluşmaktadır. Böylece, bu alanlarda ekonomik açıdan öncelikli olarak atılması gereken adımlar da tespit edilmiş olmaktadır. Söz konusu alanlarda bu öncelikli adımların atılması hem büyümenin sürdürülmesi için gerekli koşulları sağlayacak, hem de orta vadede kapsamlı reform programlarının da önünü açabilecektir.
- VI Yeni nesil ekonomik reformların uygulanması, toplumun geniş kesimlerinde davranış değişikliklerine yol açacağı için, geniş bir toplumsal mutabakatı ön koşul haline getirmektedir. Artık Türkiye için reform yaparak başarıya ulaşmak, tek tek kurumların başarıları ile değil, tüm kurumların uyumlu ve koordinasyon halinde, aynı toplumsal hedefe kilitlenmeleriyle mümkün olacaktır. Sanayi politikası, vergi, hukuk, eğitim, kamu yönetimi gibi farklı alanlarda, çok sayıda kurum arasında eşgüdüm sağlanması zorunludur. Eşgüdüm sağlanırken temel toplumsal hedefin, rekabet gücünün artırılması ve istihdam yaratılması olduğunun tüm kurumlar tarafından içselleştirilmesi önem kazanmaktadır.
- VII Türkiye'nin zengin bir ülke olması yönünde elimizdeki fırsat, önümüzdeki günlerde kurulacak hükümete tarihi bir sorumluluk vermektedir. Ekonomi yönetiminin yapması gereken, reform yapılacak alanlarda hızlı ve emin adımlar atmaktır.

GİRİŞ

1. **Bu raporun amacı, 22 Temmuz 2007 seçimlerinin ardından ülkemizde ekonomik büyüme hızının sürdürülebilmesine yönelik politikaları tartışmaya açmaktır.** 2001 sonrası dönemdeki reformların odak noktası makroekonomik temellerin güçlendirilmesi ve reformlar yoluyla Türkiye'de uzun süreli bir istikrarsızlığa yol açan kurumsal yapının değiştirilmesi olmuştur. Bu sayede tüketici ve yatırımcı güveninin güçlenmesiyle ekonomik büyüme sağlanmıştır. Makroekonomik istikrar yolunda atılan önemli adımlar sayesinde Türkiye, refah düzeyini hızla yükselterek gelişmiş ülkeler düzeyine erişme fırsatını ilk kez yakalamış bulunmaktadır. Ancak, bu fırsatı kullanmak için yeni nesil bir reform programına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu rapor, yeni nesil reform sürecindeki önceliklerin ne olması gerektiğini tartışmak amacıyla hazırlanmıştır.
2. **22 Temmuz 2007 seçimleri Türkiye ekonomisi için bir dönüm noktası olmaya adaydır.** Çünkü ekonomik büyümenin sürdürülebilmesi için 2001'den bu yana yapılan reformların dışında, yeni nesil reformlara ağırlık veren bir pakete ihtiyaç duyulmaktadır. Seçimler sonrası oluşan siyasi tablo, esas itibarıyla yeni reform paketinin uygulanmasını kolaylaştırmıştır. Ancak bu raporda da ele alınacağı gibi yeni nesil ekonomik reformların uygulanması, toplumun geniş kesimlerinde davranış değişikliklerine yol açacağı için, geniş bir toplumsal mutabakatı ön koşul haline getirmektedir.
3. **Seçim sonrasında izlenecek ekonomi politikalarının temelinde ekonomik kriz sonrasında büyük çabalarla oluşturulan makro istikrarın sürdürülmesi bulunmalıdır.** Makro istikrarın sürdürülmesine yönelik uygulanacak politikalar mali disiplinin kurumsallaştırılması ve para politikasının bağımsızlığının özenle korunmasıdır. Makro istikrarın korunacağına dair güvenin oluşması sayesinde mikro düzeydeki yeni nesil reformlara odaklanılabilecektir.
4. **Ekonomik büyüme hızının yükselmesi için istikrarın korunması gereklidir ancak yeterli değildir.** Türkiye ekonomisinde 2001'den sonra hızlanan modernleşme sürecinin halkın geniş kesimleri için kapsayıcı bir biçimde devam edebilmesi ve şirketlerimizin küresel rekabet gücünü arttırmak için, yeni politikalar üretilmesi ve düzenlemeler yapılması gereken birçok alan bulunmaktadır (Kutu1).

Kutu 1: Türkiye Ekonomisindeki Başlıca Mikroekonomik Sorun Alanları

Kamu Maliyesi

- Maliye politikası henüz yeterince şeffaflaşmamış ve hesap verebilirlik yeterince benimsenmemiştir.
- 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanununun getirdiği orta vadeli harcama programı, stratejik planlama, sonuç ve performans odaklı mali yönetim uygulamalarının benimsenmesi gibi düzenlemeler uygulamada yetersiz kalmaktadır.
- Yüksek düzeydeki sosyal güvenlik açığı önemli bir risk unsurudur.
- Yerel yönetimlerin mali disiplin içinde hareket etmelerini sağlayacak düzenlemeler yeterli değildir.

Finansmana Erişim

- Şirketler kesimi bankacılık kesiminden yeterince finansman sağlayamamaktadır. Gerek mevzuatla ilgili, gerekse bankaların geçmişe yönelik kredi bilgilerine ulaşmalarında sorunlar bulunmaktadır.
- Krediler üzerindeki aracılık maliyetleri yüksektir.
- Türkiye'ye gelen yabancı fon akışlarının sürdürülebilirliğinde ve yurt içi tasarrufların düzeyinde sorunlar bulunmaktadır.

İstihdam ve Sosyal Destek Çerçevesi

- İşgücü piyasası düzenlemeleri hem yüksek maliyet getirdikleri hem de iş ve emek dostu olarak tasarlanmadıkları için istihdamın önünde büyük bir engeldir.
- İşgücünün hem eğitim hem de sahip olduğu beceri seti, Türkiye'nin rekabet halinde olduğu ülkelerden çok geridedir. İşgücünün beceri düzeyi şirketlerimizin taleplerini karşılamamaktadır.
- Mevcut sosyal destek stratejisi dönüşüm sürecinden olumsuz etkilenenlerin korunması için yeterli değildir. Yoksulluk ve bölgesel gelir farklılıklarını azaltmaya yönelik politikalarda eksiklikler bulunmaktadır.

Teknoloji ve Yenilik

- Bilişim teknolojileri, telekomünikasyon ve lojistik gibi, şirketlerimizin daha yüksek katma değer yaratabilmesi için önemli girdi hizmetleri sağlayan sektörler sektörler, rekabetçi ve maliyetleri düşürecek şekilde yapılanmamıştır.
- AR-GE için ayrılan kaynaklar ihtiyaçlara cevap vermemektedir. Teknolojik yenilenmeyi destekleyen kuruluşların çalışmalarının düzenlenmesinde ve kaynakların daha etkin kullanılmasında özel sektör temsilcileri yeterince sürece dâhil olamamaktadır.
- KOBİ'ler kalite ve standartlar konusunda Avrupa Birliği seviyesinin uzağındadır. AB ile olan dış ticarete firmalarımız sertifikasyon konusunda önemli sorunlarla karşılaşmaktadır. Türkiye'deki ölçüm ve değerlendirme merkezlerinin AB mevzuatına uyumsuzluğu KOBİ'lerin rekabet gücünü olumsuz etkilemektedir.

Sanayi Politikası

- Yerli tedarikçilerin rekabet gücünde önemli problemler bulunmaktadır. İthal ara girdilere olan bağımlılık uzun vadede rekabet gücünü ve dolayısıyla büyüme potansiyelini düşürmektedir.
- Sanayi politikası çerçevesinde Türkiye henüz değer zinciri analizi ve kümelenme yaklaşımına dayalı politikaları uygulamaya geçememiştir.
- Enerji sektörünün mevcut yapısı ve serbestleşmedeki eksiklikler şirketler kesiminin verimliliğinin artmasının önünde engeldir. Enerji fiyatlarının yüksekliği ve kaynakların çeşitlendirilmesinde sorunlar bulunmaktadır.

Hukuk Sistemi

- Şirket kapama süreci hala çok uzundur.
- Teknolojik yenilik yapma kapasitesinin arzu edilen seviyelerde olmamasının önemli bir nedeni fikri mülkiyet haklarının korunmasında yaşanan problemlerdir. Fikri mülkiyet hakları yasasının Avrupa Komisyonu'nun ilgili direktiflerindeki esaslarla uyumsuzlukları bulunmaktadır.
- Yargı sistemindeki uyuşmazlıklar, hızlı ve etkin biçimde çözölememektedir.
- Türk Ticaret Kanunu küresel ekonomide rekabet etmeyi amaçlayan özel sektörün ihtiyaçlarına cevap verememektedir.

Kamu Yönetimi

- Vergi mevzuatındaki karmaşıklık ve kuraldan çok keyfiyete bağlılık, kayıtdışı sorununu derinleştirmekte, adaletsiz bir vergi sistemi yaratmaktadır.
- Şirket giriş-çıkışlarının kolaylaştırılması yönünde atılan adımlara rağmen, şirket kurmak Türkiye'de hala yüksek maliyetlidir. Özellikle yerel idarelerden alınması gereken ruhsat ve lisans sayısı çok fazladır.
- Yerelleşme yönünde atılan adımlar yetersizdir. Bölgesel kalkınma ajansları yeterince işlerlik kazanmamıştır.
- Kamuda yönetim kalitesinin artırılabilmesi için etki analizi ve benzeri iyi yönetim ilkeleri henüz yeterince benimsenmemiştir.
- Bağımsız kurumlar modern bir piyasa ekonomisinin altyapısını oluşturabilecek düzeyde güçlü değildir. Bu kurumlarla ekonomi yönetimi arasındaki önemli koordinasyon sorunları bulunmaktadır.

Kutu 2: Sanayi Politikası

Küresel rekabet imalat sanayiindeki şirketlerimizin daha verimli çalışmalarını ve daha yüksek katma değer yaratmalarını zorunlu kılmaktadır. Bu ise ekonomimizin küresel ekonomiye entegrasyonunu yönlendirecek bir sanayi stratejisi geliştirilmesi ile mümkündür. Kamu ile özel sektör arasında daimi ve sürekli bir diyalog sayesinde uygulanacak bu strateji ile imalat sanayiindeki yatırımların küresel rekabet gücümüzün düşük olduğu alanlar yerine, rekabet gücümüzün yüksek olduğu, daha fazla katma değer yaratabileceğimiz alanlara yönlendirilmesi mümkün olacaktır. Bu durum son yıllarda ihracatın artan ithal girdi ihtiyacının (Tablo 1.1) görel olarak düşmesini de temin ederek cari açığın sürdürülebilirliğine katkı sağlayacaktır. Bu sanayi stratejisini oluşturmaya yönelik kamu - özel sektör diyalog mekanizması derhal kurulmalıdır.

IX. Kalkınma Planı çalışmalarına katkıda bulunmak amacıyla TEPAV tarafından DPT ile ortaklaşa ve çok sayıda uzman ve paydaşın katılımıyla hazırlanan “Türkiye'nin Rekabet Gücü için Sanayi Politikası Çerçevesi” başlıklı rapor, Türkiye'nin önümüzdeki dönemde rekabet gücünü arttırmak için atması gereken adımlara dair bir çerçeve çizmeyi hedeflemektedir. TEPAV'ın internet sitesinden ulaşılabilir bu raporda önerilen sanayi politikası çerçevesi iki temel bölüm üstüne inşa edilmektedir.

İlk bölüm, “Küresel Ekonomiye Entegrasyon için Stratejik Koordinasyon”; Türkiye'de sektörlerin küresel ekonomiye uyumu ve rekabet güçlerinin artırılması için sektörel politikaların geliştirilmesine yönelik zemi-

nin oluşturulmasıdır. Bu bölüm altında (a) Mekanizma ve İlkeler (b) Teşvik Sisteminin Reformu ve (c) Doğrudan Yabancı Yatırım Stratejisi konuları ele alınmaktadır.

İkinci bölüm, Türkiye'de şirketlerin yatırım ve iş yapmalarının ve verimliliklerini arttırmalarının önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik politika çerçevesinin belirlenmesidir. “Yatırım, İş Yapma ve Verimliliğin Artırılmasının Önündeki Engellerin Kaldırılması” adlı politika alanı içinde (a) Yetersiz Yasal ve Kurumsal Çerçeve: Giriş-Çıkış Engelleri, (b) Kayıt Dışı Ekonomi ve Firmaların Ölçek Problemleri, (c) Teknolojik İlerleme ve Yenilikçilik (İnovasyon) (d) Girdi Maliyetlerin Düşürülmesi (Altyapı Sektörleri Reformu), (e) Nitelikli İşgücü ve Beceriler, ve (f) Ölçme, Standardizasyon, Test ve Kalite Altyapısı bölümleri yer almaktadır.

Bu iki temel ayağın yanı sıra, yaşanan dönüşüm sürecinde firmaların intibak maliyetlerini azaltacak bir dizi tedbir de oluşturulan sanayi politikasının bir parçasını oluşturmaktadır. Geçiş dönemi stratejisi önerilen genel çerçeve içindeki politikalar arasında bir önceliklendirme yapmak için de yol göstericidir. Bu stratejinin temel prensibi alınacak tedbirlerin dönüşüm sürecinin önünü tıkamaması, dönüşümü zamana yaymaması ve hızını kesmemesidir. Geçiş dönemi yönetimi üç düzeyde ele alınmalıdır: (1) sanayi işletmelerinde verimlilik dönüşümünün yönetimi, (2) işgücü piyasalarında beceri dönüşümünün yönetimi ve (3) işletmelerin kayıt içine giriş süreçlerinin yönetimi.

Tablo 1. 1 Seçilmiş sektörlerin büyüme performansı ve ithalat gereği

	Ortalama büyüme (2002-2006)	İthalat gereği*
Kimyasal Madde Ürünleri İmalatı	%10.10	0.301
Radyo, TV Haberleşme Cihazları İmalatı	%19.10	0.29
Tıbbi, Hassas ve Optik Alet, Saat İmalatı	%14.30	0.283
Giyim Eşyası İmalatı	-%2.70	0.22
Tekstil Ürünleri İmalatı	-%3.90	0.199
Tütün Ürünleri İmalatı	-%5.20	0.092

*Not: Bir sektörün ithalat gereği o sektörde 1 YTL değerinde üretim yapabilmek için gerçekleştirilmesi gereken ithalat miktarına karşılık gelmektedir.

Kaynak: TEPAV Hesaplamaları, TÜİK 1998 yılı girdi-çıkış tabloları

5. **Bugüne kadar mikro reformların neler olması gerektiğini ele alan çalışmalar yapılmıştır.** Aralık 2001 yılında kurulan Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu'nun (YOİKK) ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) çalışmaları mikro reform gerektiği alanların belirlenmesi adına faydalı olmuş, ancak çözüme yönelik adımlar sınırlı kalmıştır. En geniş anlamıyla "sanayi politikası" şeklinde isimlendirilebilecek olan bu mikro reformlar iki ana gruba ayrılabilir: Bunların ilki rekabet gücü olan faaliyet alanlarını teşvik etmeye yönelik politikaları, ikincisi ise

tüm faaliyet alanlarında iş yapmanın önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik politikaları kapsamaktadır. Bu politikalara ilişkin olarak bir ana çerçeve oluşturmak amacıyla şu ana kadar TEPAV bünyesinde gerçekleştirilen iki çalışma bulunmaktadır. DPT'nin IX. Kalkınma Planı çalışmaları kapsamında TEPAV tarafından hazırlanan Sanayi Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nun tanıtımı Kutu-2'de, Dünya Bankası ile birlikte hazırlanan Yatırım Ortamını Değerlendirme Çalışması'nın tanıtımı Kutu-3'de yer almaktadır.

Kutu 3: Yatırım Ortamını Değerlendirme Çalışması ve Kamu-İşletme İlişkileri

TEPAV'ın Dünya Bankası ile birlikte hazırladığı Yatırım Ortamını Değerlendirme Raporu, imalat sektörünün bir fotoğrafını çekerken, Türkiye'de özel sektör gelişimini kısıtlayan faktörleri tespit edip, çözüm için politika önerileri sunmaktadır. 2005 yılında 17 ilde ve imalat sanayiinin değişik alt sektörlerinde faaliyet gösteren 1,300 işletmeyle yapılan Yatırım Ortamını Değerlendirme Anketi çalışması ile toplanılan verilerin analizi ve konularının uzmanları tarafından hazırlanan arka plan çalışmaları ile oluşturulan rapor, yatırım ortamını aşağıdaki başlıklar halinde incelemektedir:

- Kamu-İşletme İlişkileri
- İhtilafların Çözümü / Yasal Çerçeve
- Finansmana Erişim
- Altyapı ve Hizmetler
- Araziye Erişim
- Kalite Standartları ve Sertifikasyon
- Yenilik, Bilgi ve İletişim Teknolojileri
- İşgücü Piyasası ve Beceriler

Çalışmada işletmelerin verimliliği ile kuvvetli bir ilişki içinde olan faktörlerden biri de kamu-

işletme ilişkileri olarak gözükmektedir. Raporadaki ekonometrik analiz, yöneticilerin bürokratik işlemlerde kaybettiği zamanın, denetim sayısının ve dava sürelerinin işletmelerin verimliliği üzerinde olumsuz etkisi bulunduğunu göstermektedir. Firma kayıt maliyetlerinin hala yüksek seviyelerde olduğu görülmektedir. Rapor, değişik kurumlar tarafından alınan kayıt ücret ve komisyonlarının yeniden gözden geçirilerek, kabul edilebilir genel bir ücret belirlenmesini ve kurumların bu ücret içinde alacakları payın saptanmasını önermektedir. Şirket kuruluşu dışında maliyeti ve süresi uzun süren diğer bir alan da işletme izni lisansıdır. Raporda, ortalama 66 gün içinde alınabilen bu iznin benzer ülke örneklerinden çok daha uzun olduğu ve bu süreyi azaltmak için gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiği belirtilmektedir. Raporun firma giriş-çıkışları konusunda tespit ettiği en problemli alanlardan biri de şirket kapamaları ve iflas kanunudur. Çalışmada iflas sürecinin Türkiye'de çok uzun sürdüğü ve düşük tahsil oranları nedeniyle, şirket çıkışlarının yeniden düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir.

6. **Geniş bir alana yayılan bu mikro reformların doğru tasarlanmalarının yanı sıra, stratejik önceliklerin de belirlenmesi gerekmektedir.** Yıllarca hüküm süren istikrarsızlık ortamında biriken tüm sorunların aynı anda çözülmesi mümkün değildir. Çok sayıdaki kurum arasında koordinasyon ve kaynakların etkin tahsisi de reformların başarısı için gereklidir. Ayrıca, toplumda her bir reformdan olumlu ve olumsuz etkilenen kesimler, yani “kazananlar ve kaybedenler” olacak; kaybedenlerin yaratabileceği toplumsal ve politik huzursuzluk zamanla reform sürecinin sürdürülebilirliğini tehdit eder hale gelebilecektir. Bu nedenle, büyümenin önündeki tüm engelleri aynı anda kaldırmayı amaçlayan bir reform stratejisinin uygulanabilirliği hem teknik hem de siyasi açıdan sorunlu olacaktır. Dolayısıyla, reform süreci en öncelikli ve acil konular üzerine odaklanan ve birbirini destekleyen adımlar şeklinde tasarlanmalıdır. Bu raporda sadece Türkiye'nin 2001 krizi sonrası dönemdeki en önemli sorunu olan “makroekonomik istikrarsızlığın” görece olarak giderilmesiyle ortaya çıkan yeni durumun getirdiği öncelikler üzerinde durulmaktadır.⁷

7. **Bu raporda, Türkiye'nin günümüzdeki stratejik önceliklerine dair şu tespitler yapılmaktadır.**

a. Ekonomik büyüme şirketlerimizin küresel arenada rekabet güçlerinin arttırılmasına bağlıdır. KOBİ'lerin, yeni ortamda rekabet edememesi ve ayakta kalamaması önemli bir siyasi risk unsurudur. Bu riskin önüne geçebilmek, diğer bir ifadeyle şirketlerimizin hem yurt içi, hem de yurt dışı pazarlarda kendilerinden daha verimli olan yabancı rakiplerine karşı ayakta kalabilmeleri, rekabet güçlerinin arttırılmasına bağlıdır. Büyümenin sağlanması ve söz konusu riskin azaltılabilmesi için şirketlerimizin hem ölçeklerini büyütmesi hem de teknolojik/organizasyonel yenilenmeye yönelik yatırımlar yapmaları gerekmektedir. Şirketler kesimi bu nedenle, içinde olduğumuz dönemde dış

finansmana önemli ölçüde ihtiyaç duymaktadır. Şirketler kesiminin şu anda en belirgin ihtiyacı finansal kesimden daha çok faydalanabilmesi, finansal kesimin şirketlerdeki dönüşümü daha çok kaynakla desteklemesi olarak ortaya çıkmaktadır.

b. Diğer yandan, ekonomik büyüme istihdam yaratmadığı takdirde reformlara verilen toplumsal ve siyasi desteğin azalması bu sürecin sürdürülebilirliğini tehlikeye sokacaktır. İşgücü piyasasındaki katılıkların ve aksaklıkların giderilmesi de daha fazla istihdam yaratılmasına önemli ölçüde katkıda bulunacaktır. Ekonomideki modernleşme sürecine paralel olarak işgücü becerilerinin ve niteliğinin, şirketlerimizin rekabet ettiği ülkelerin işgücünden daha üstün olması gerekmektedir. Bu nedenle, işgücü piyasalarında beceri dönüşümü seferberliğine ihtiyaç duyulmaktadır. Eğitim sisteminizin, şirketlerimizin yeni ihtiyaçları göz önüne alınarak gözden geçirilmesi, toplumun geniş kesimlerini memnun edebilecek düzeyde istihdam yaratılmasının ve şirketlerimizin rekabet gücünün arttırılmasının önünü açacaktır.

8. **Hem siyasi riskler hem de ekonomik büyümenin temel gereksinimleri ele alındığında, istikrarın korunması, finansmana erişim ve işgücü piyasası alanları stratejik öncelikler olarak öne çıkmaktadır:**

a. Makroekonomik istikrar yolunda alınan mesafeyi korumak için mali disiplinin kurumsallaştırılması ve para politikasının bağımsızlığının özenle korunması,

b. Rekabet gücü için gerekli olan ölçek büyütme ve yeniliklerin finansmanı için firmaların finansmana erişimlerinin güçlendirilmesi,

c. Büyüme sürecinin istihdam dostu olarak yeniden ele alınarak işgücü piyasalarında istihdamı arttıracak politikalar izlenmesi.

⁷ Bu reform yaklaşımının ve stratejik önceliklendirmenin teorik çerçevesi için bkz. Ricardo Hausmann, Dani Rodrik ve Andres Velasco (2005). Growth Diagnostics. Harvard Üniversitesi.

Bu rapor, yukarıda sıralanan üç sorun alanının her birine ait bir dizi tespitle başlayıp, sorunların çözümüne yönelik politika önerileri ile devam etmektedir.

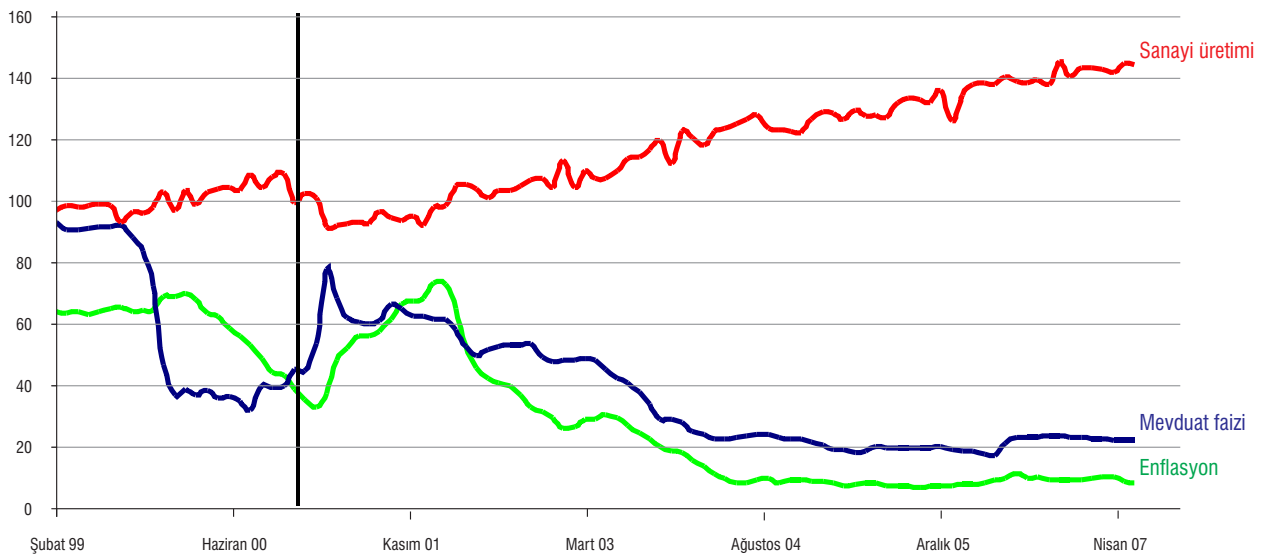
9. **Yukarıda sayılan öncelikler aynı zamanda sanayi politikası, kamu yönetimi, vergi, hukuk ve eğitim alanlarını içeren geniş kapsamlı ve uzun vadeli bir reform programının ilk adımları niteliğindedir.** Bu öncelikli adımlar atıldıktan sonra, bu alanların geri kalanında yapılması gereken diğer reformlar tespit edilerek yeni politikalar tasarlanması mümkün olacaktır. Reformları başarıyla uygulamak ve ekonomik büyümeyi sürdürmek açısından Türkiye'nin önümüzdeki dönemdeki işi 2001- 2007 dönemine kıyasla daha zor olacaktır. Bir önceki dönemde mali disiplini korumak başlıca hedefken, önümüzdeki dönemde sanayi politikası, vergi, hukuk, eğitim, kamu yönetimi gibi farklı alanlarda, çok sayıda kurum arasında eşgüdümün sağlanması zorunludur. Eşgüdüm sağlanırken temel toplumsal hedefin, rekabet gücünün arttırılması ve istihdam yaratılması olduğu tüm kurumlar tarafından yeteri düzeyde içselleştirilmelidir.
10. **Raporda çeşitli veri kaynakları kullanılmıştır.** Bunlardan başlıcaları TEPAV ve Dünya Bankası tarafından gerçekleştirilen Yatırım Ortamını Değerlendirme çalışması ve Yükseköğretim Sektör Analizi'dir.² Bunların dışında bugüne kadar yayımlanmış çeşitli TEPAV politika notları/yayınları ile Dünya Bankası ve OECD raporlarından da faydalanılmış ve gerekli yerlerde kaynak gösterilmiştir. Bunlara ek olarak Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Maliye Bakanlığı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), Dış Ticaret Müsteşarlığı, JP Morgan, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin (TOBB) yayınladığı mümkün olan en güncel veriler yapılan analizlerde kullanılmıştır.

² TEPAV ve Dünya Bankası'nın ortaklaşa yaptıkları çalışma kapsamında yükseköğretimin aksayan yönleri tespit edilmiş ve bu aksaklıkların ortadan kaldırılması için politika önerileri yapılmıştır. Türkiye'nin 15 ilindeki 121 özel sektör kuruluşu ile yapılan yüz yüze görüşmeler, 51 ildeki 1900 firmanın doldurduğu anketlerle desteklenmiş ve talep yönlü analizlerin temelini oluşturmuştur. Arz tarafındaki aksaklıkların tespiti amacıyla da 15 ildeki 25 üniversite ve meslek yüksek okulu yöneticisi ile görülmüş ve yaklaşık 1000 öğrenciye anket uygulanmıştır. Çalışmaya ait rapor 2007'de yayımlanacaktır.

2.1. Tespitler

11. **2001 krizini takiben, dört unsurdan oluşan bir ekonomik program ile makroekonomik istikrar tesis edilmiş ve Türkiye ekonomisi toparlanma sürecine girmiştir.** Bu unsurlar şöyle sıralanabilir: Birincisi, disiplinli bir maliye politikası sayesinde kamu maliyesinde sorumsuzluğa meydan verilmemiştir. İkincisi, Merkez Bankası bağımsızlığı tesis edilmiş ve dalgalı kurun yanında sıkı bir para politikası uygulanmıştır. Üçüncüsü, kamuda kısa vadede sağlanan tasarrufları uzun vadede sürdürebilir kılacak yapısal reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borçlanma Yasası ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Yasası gibi bir dizi düzenleme yapılmıştır. Dördüncüsü, bankacılık reformuyla verimsiz çalışan bankalar tasfiye edilmiş, bankaların kamu açıklarını finanse ederek ve bağlı oldukları grubun kaynaklarını kullanarak ayakta durmak yerine, firmaları kredilendirdikleri “büyüme-dostu” bir yapıya kavuşmaları için zemin hazırlanmıştır (Bu konuda atılması gereken adımlar Bölüm 3.2’de detaylı olarak tartışılmaktadır).
12. **Bu süreçte sanayi üretimi artarken, faiz ve enflasyon oranları hızla düşmüştür.** Sıkı maliye politikası sayesinde, kamunun borçlanma gereksinimi azalmış ve böylece faizlerin hızla aşağı inmesi sağlanmıştır (Şekil 2.1). Uygulanan bağımsız para politikası Türkiye’nin risk priminin düşmesine katkı yapmıştır. Merkez Bankası’nın iktisadi aktörlerin beklentilerini yönlendirmede gösterdiği başarı sayesinde enflasyon hedeflenen düzeye düşmüş, reel faizler önemli ölçüde azalmıştır.
13. **Makroekonomik istikrarsızlığın giderilmesi ile şirketler kesiminde kalıcı davranış değişiklikleri ortaya çıkmıştır.** Dalgalı kur rejimi, sıkı para ve maliye politikaları, bankaların yeni davranış biçimi ve bu değişimlerin kurumsallaştırılması şirketlerin faaliyet gösterdikleri ekonomik iklimi bir bütün olarak değiştirmiştir. Bu yeni iklime uyum sağlayan şirketler artık hayatta kalabilmek için gerekli olan verimlilik artışlarının önemini kavramışlar ve sağlanan verimlilik artışları ile özel sektör beş yıllık kesintisiz büyüme sürecinin taşıyıcısı olmuştur (Şekil 2.2).

■ **Şekil 2.1** Türkiye’de sanayi üretimi, reel faiz ve enflasyon (1999 - 2007, %)



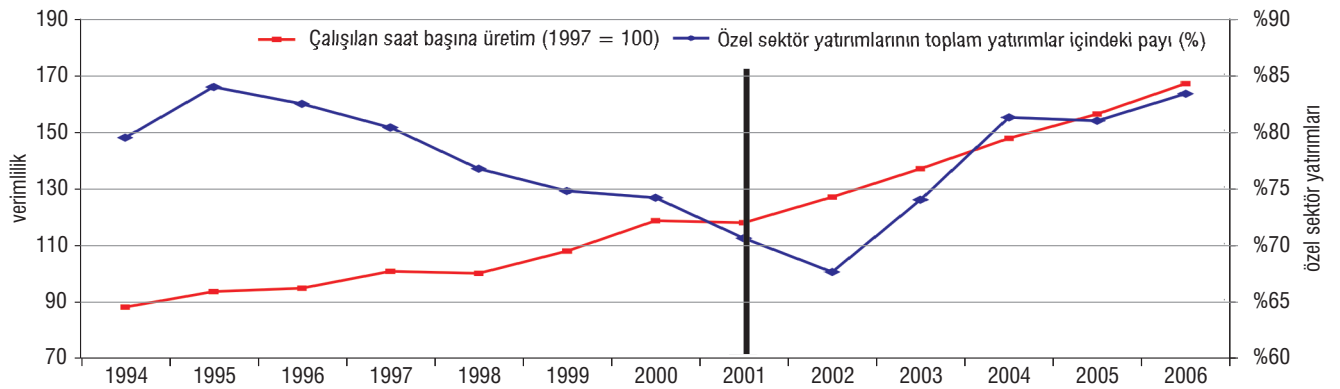
Kaynak: TÜİK

14. **Makroekonomik istikrarsızlığın giderilmesi sayesinde 2001'den bu yana, işsizlik oranı hariç, tüm ekonomik göstergelerde olumlu sonuçlar ortaya çıkmıştır.** Bu süreç içinde, 1970 - 2001 arasında ortalama yüzde 3.9 olan yıllık büyüme hızı 2001 - 2006 arasında ortalama yüzde 7.4'e yükselmiş;³ kamu borcunun GSMH'ye oranı 2001 sonunda ulaştığı yüzde 90.4 seviyesinden 2006 sonunda yüzde 45'e gerilemiştir.⁴ Aynı dönemde özel sektör yatırımlarının büyüme katkısı

1987 - 2001 arasındaki ortalama yüzde 0.67 seviyesinden son beş yılda yüzde 3.3'e yükselmiştir.⁵ Bu olumlu göstergelere rağmen, 2001 sonrasında süregelen tempolu büyüme, işsizlik oranlarını kriz öncesi seviyelere düşürememiştir (Şekil 2.3).

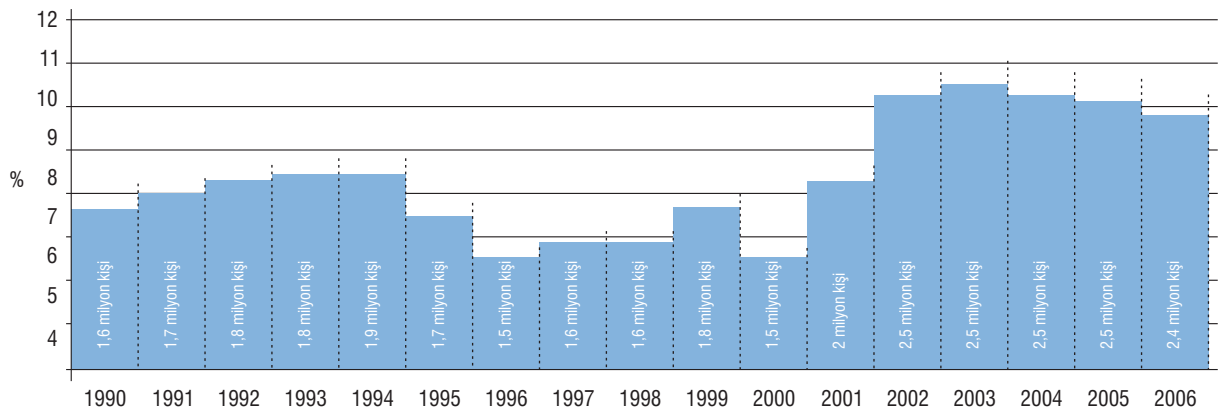
15. **Ekonomik göstergelerdeki olumlu gelişmenin temel kaynağı kriz sonrası başarıyla sağlanan mali ve parasal disiplindir.** Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile belirle-

■ **Şekil 2.2** Özel sektör yatırımlarının ve verimliliğin gelişimi (1994 - 2006)



Kaynak: TÜİK

■ **Şekil 2.3** Türkiye'de işsizlik oranları (1990 - 2006, %)



Kaynak: TÜİK Hane halkı İşgücü Anketi

³ Her sene için ayrı ayrı hesaplanan GSMH'deki (1987 fiyatlarıyla) büyüme oranlarının ortalaması alınmıştır.

⁴ Toplam net kamu borç stoku / GSMH. Bkz. Hazine Müsteşarlığı <http://www.hazine.gov.tr/stat/netdebt.xls>

⁵ Referans yılı olarak 1987 yılının seçilmesinin nedeni, TCMB'nin verisetinde özel sektör yatırım bilgisinin 1987 yılına kadar bulunmasıdır.

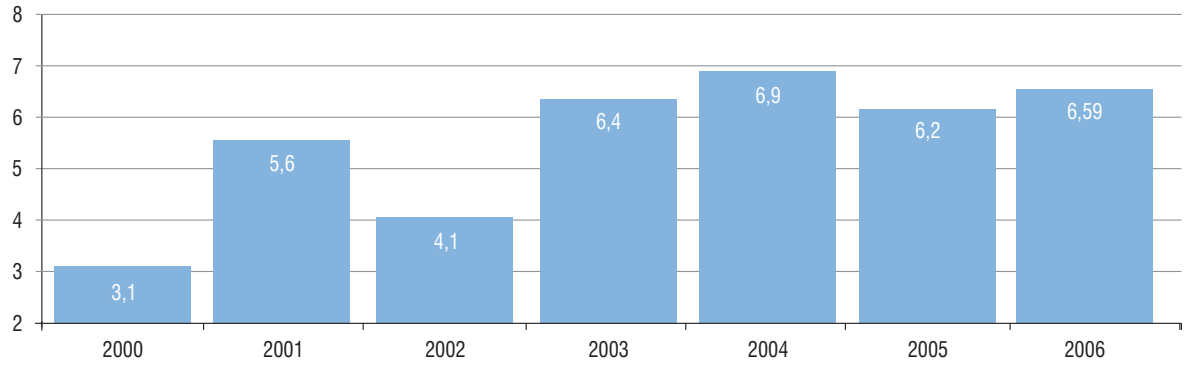
nen faiz dışı fazla (FDF) hedefi, bütçe açığını disiplin altına almış, kamunun borçlanma gereksinimini düşürerek faizlerin aşağı çekilmesine olanak tanımıştır. Özellikle son dört senedeki bütçe gerçekleştirmeleri, yüzde 6.5'lik FDF hedefinde istenilen başarının elde edildiğini göstermektedir (Şekil 2.4 - 2.5).

16. Mali disiplinin gider azaltıcı değil, gelir arttırıcı; yapısal değil, bir defalık tedbirler vasıtasıyla sağlanması önümüzdeki dö-

nemde ele alınması gereken bir sorundur.

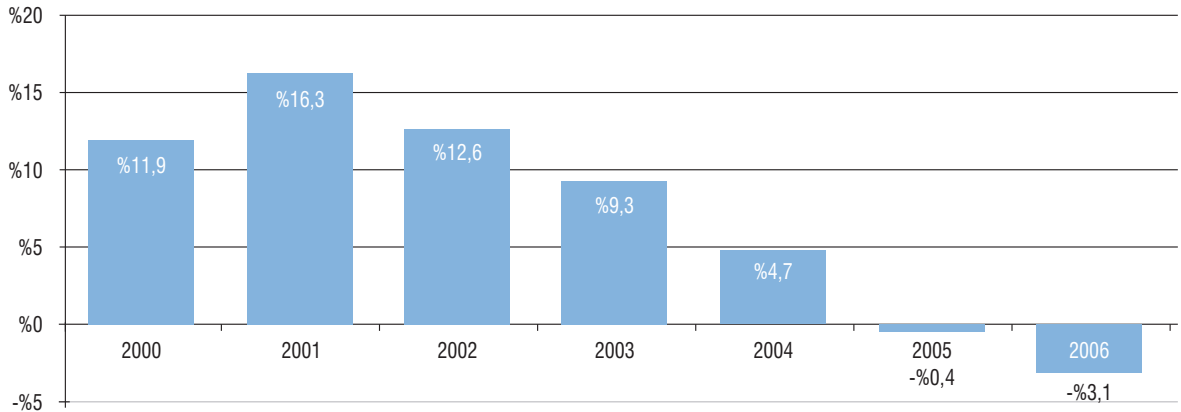
FDF hedefinin tutturulması için alınan tedbirlerin yaklaşık yüzde 30'u harcama azaltıcı, yüzde 70'i ise gelir arttırıcı niteliktedir. Gelir arttırıcı tedbirlerinin yine yüzde 70'den fazlası vergileri arttırma yoluyla sağlanmıştır.⁶ Dolayısıyla programın mali başarısı özellikle ilk dönemde vergi gelirlerindeki artışla sağlanabilmektedir. Hâlbuki başarılı mali uyum programlarını diğerlerinden ayıran ortak özellik faiz dışı harcamaların reel olarak düşmesidir. Tür-

■ **Şekil 2. 4** Faiz dışı bütçe fazlasının GSYİH'ye oranı, (2000 - 2006, %)



Kaynak: Maliye Bakanlığı, Yılmaz (2006)

■ **Şekil 2. 5** Kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYİH'ye oranı (2000 - 2006, %)



Kaynak: Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007 Yılı Programı, DPT.

Not: Konsolide bütçe (2001 - 2005) / merkezi yönetim bütçesi (2006, 2007), mahalli idareler, döner sermayeli kuruluşlar, işsizlik sigortası fonu, sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar ve genel sağlık sigortasını kapsamaktadır.

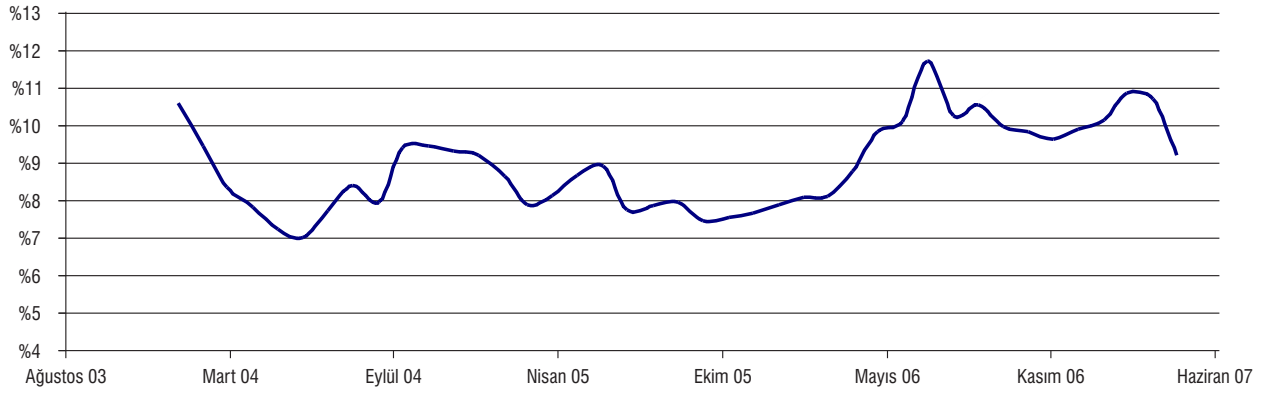
⁶ Yılmaz, H. Hakan, 2007, "İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu: 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi", TEPAV.

kiye'de, harcamaların düşmesini mümkün kılabacak yapısal tedbirlerin alınmaması harcamaların düşmesini engellemiştir. Son olarak, kamu finansmanında iyileşmenin kalıcı olması için tedbirlerin sürekli olmasına da gerekli önem verilmemiştir. 2000 - 2004 döneminde alınan tedbirlerin sadece yüzde 33'ünün birden fazla yıla yayılan tedbir niteliğinde olduğu görülmektedir.⁷

17. Mali disiplin ve sıkı para politikası sayesinde yüksek ve kronik enflasyonla başa-

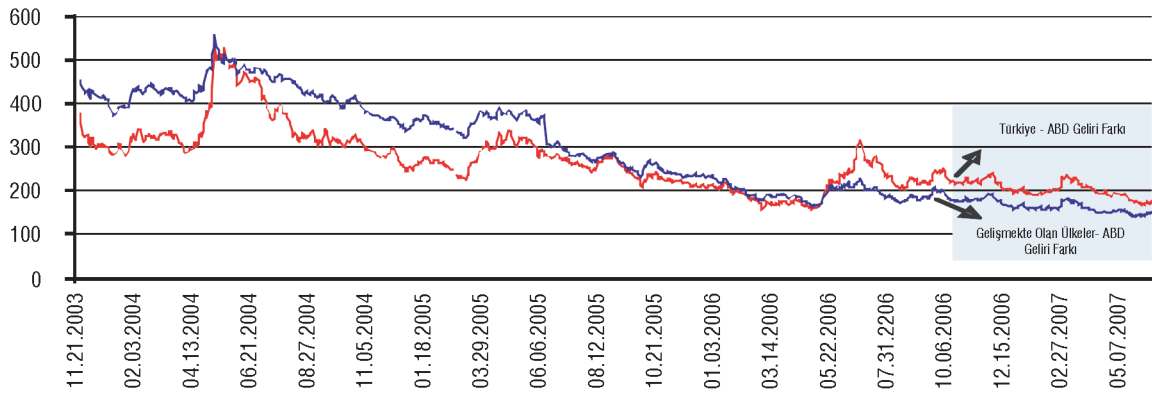
ıyla mücadele edilmiştir. Bu süreç içinde enflasyon yüzde 71,7'den tek hanelere düşürülmüştür. 2002 - 2005 döneminde örtük enflasyon hedeflemesini uygulayan Merkez Bankası, enflasyonu yıl sonu hedeflerinin altında tutmayı başarmıştır. Ancak, açık enflasyon hedeflemesinin başladığı 2006 yılında yüzde 9,6 olarak gerçekleşen enflasyon yüzde 5'lik hedefin üzerinde kalmıştır. Şekil 2.6'dan da görüldüğü gibi son yıllarda enflasyon yüzde %8-12 aralığında seyretmektedir.

■ Şekil 2. 6 Yıllık enflasyon oranları (TÜFE'ye göre, Ocak 2004 - Mayıs 2007,%) .



Kaynak:TÜİK

■ Şekil 2. 7 Gelişmekte olan ülkeler ve Türkiye arasındaki kredi riski farkı⁸ (Aralık 2003-Mayıs 2007)



Kaynak: : CBONDS

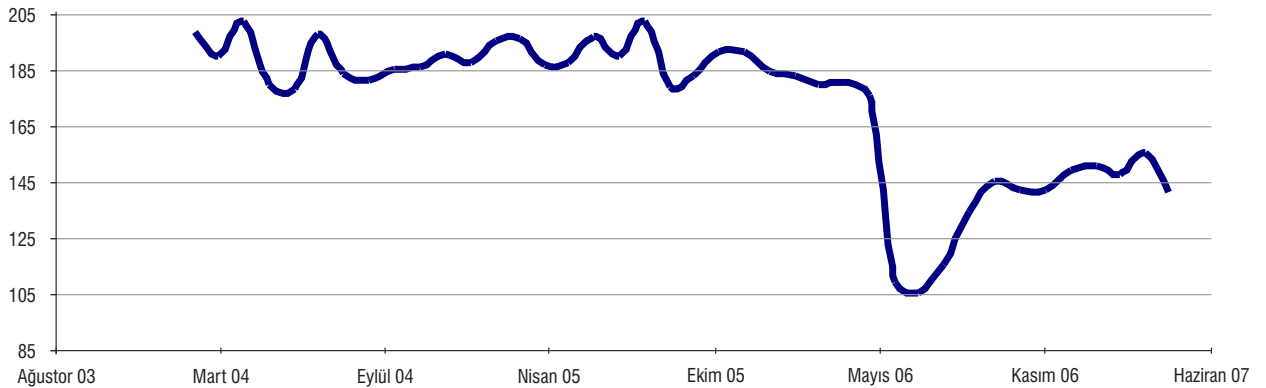
⁷ a.g.e.

⁸ Herhangi bir ülkenin kredi riskini ölçmek için; söz konusu ülkede gösterge niteliğinde olan hazine bonosunun getirisi, ABD hazinesi tarafından ihraç edilen ve kredi riski ölçülen ülkenin ihraç ettiği hazine bonosu ile aynı vadeye sahip hazine bonosunun getirisinden çıkarılır.

2.2.Politika Önerileri

18. Mayıs 2006'da küresel piyasalarda yaşanan çalkantının Türkiye'yi diğer gelişmekte olan ülkelerden daha fazla etkilemesi, makro istikrarın sürdürülmesi için siyasi istikrarın ve bağımsız para politikasının önemini açıkça göstermiştir. Mayıs 2006'da, uluslararası piyasalar çalkalanırken, içeride de siyasi istikrarı olumsuz etkileyen bir dizi gelişme olmuştur. Bütün bu olumsuzluklara ek olarak, Merkez Bankası başkanı ataması sürecindeki aksaklıklar piyasaların bekleyişini olumsuz etkilemiştir. Bunların sonucunda, küresel piyasalardaki çalkantıdan en çok etkilenen ülke Türkiye olmuştur. Çalkantı öncesinde Türkiye gelişmekte olan ülkelerin ortalamasından daha düşük risk primine sahipken, çalkantı sonrasında bu durum tersine dönmüştür (Şekil 2.7). Bu süreçte faizlerde yaşanan artışın kamu borç dinamikleri açısından olumsuz sonuçları olmuştur. Tüketici güveninde ani bir düşüş yaşanmış, dayanıklı tüketim mallarına olan talep azalmış ve çalkantı öncesi seviyelere halen ulaşmamıştır (Şekil 2.8). Mayıs 2006 çalkantısı sonucu ortaya çıkan bu tablo, bağımsız para politikasının sürdürülmesine dair kredibilitenin önemini ve bu alandaki kazanımların kolaylıkla kaybedilebilme riskini ortaya koymaktadır.
19. Seçimlerin ardından girilen yeni dönemde, 2001 - 2007 arasında elde edilen kazanımların kaybedilmemesi için, makroekonomik istikrarı zedeleyecek her türlü uygulamadan kaçınmak gerekmektedir. Makroekonomik istikrardan yoksun olduğumuz günlere geri dönmek için sıkı para politikası ile birlikte disiplinli maliye politikasının devam edeceği mesajının güçlü bir şekilde piyasalara iletilmesi gerekmektedir. Söz konusu politikaların ödün verilmeden uygulanması halinde reel faizlerin 'normal' düzeylere düşmesinin önündeki önemli engellerden biri kalkmış olacaktır.
20. Mali disiplinin sürdürülebilmesini kolaylaştırmak için sosyal güvenlik reformunun mutlaka gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Şekil 2.9'da da görüldüğü gibi sosyal güvenlik sisteminin açığı GSMH'nin yüzde 4,2'si seviyesine gelmiştir. Sistem bu şekliyle devam ettiği takdirde sadece emeklilik sisteminin açığının, 50 yıl içinde, GSMH'nin yüzde 3,6'sından, yüzde 6,5'ine ulaşması öngörülmektedir.⁹ Bu durum, reform yapılmadığı takdirde, zaman içinde kamu mali dengeleri açısından taşınması mümkün olmayan bir yük yaratacaktır. Kamu üzerinde yarattığı yük her

■ Şekil 2. 8 CNBC-e tüketim eğilim endeksi (Ocak 2004-Mayıs 2007)



Kaynak: CNBC-E Tüketici Eğilim Anketi

⁹ Bkz. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Sosyal Güvenlik Reformu çalışması (Nisan 2005).

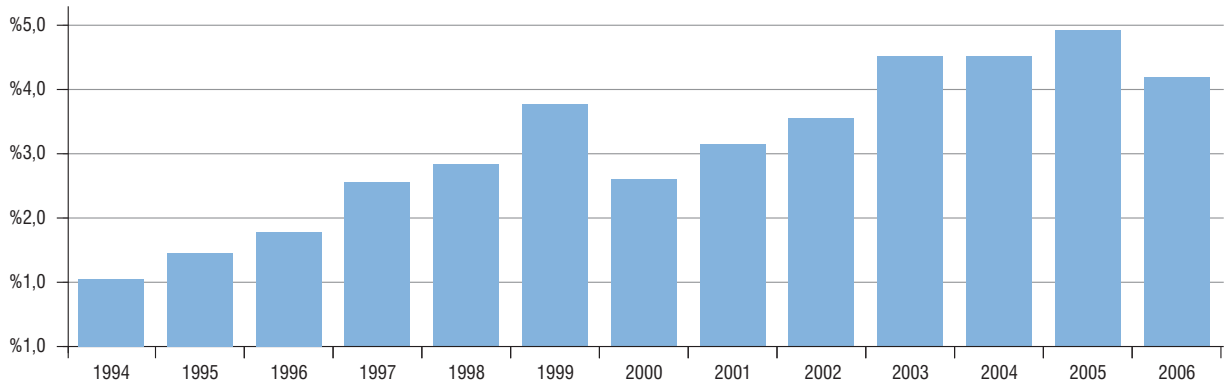
geçen gün daha da artan sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilir ve adilane bir şekilde yeniden düzenlenmesi Türkiye ekonomisinin istikrarının en temel yapı taşlarından biridir.

21. **Yeni dönemde maliye politikasının performans kriteri sadece faiz dışı fazla ve borç stoku olmamalı; kamu maliyesinin kalitesini arttırmak da hedeflerden biri olarak ele alınmalıdır.** Mali disiplinin sürdürülebilirliği, harcama programlarının uzun vadeli bir perspektifle ve Türkiye'nin hem öncelikleri hem de riskleri göz önüne alınarak yeniden tasarlanmasıyla mümkün olacaktır. Bu kapsamda kamu mali yönetimi içinde başlatılan bütçe reformu, kaynakların önceliklendirilmesi ve etkin kullanımı amaçlarını yerine getirecek şekilde tamamlanmalıdır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde orta vadeli harcama programı, stratejik planlama, sonuç ve performans odaklı mali yönetim uygulamalarının benimsenmesi ve kamuda düzenleyici etki analizi kapasitesinin geliştirilerek düzenlemelerin fayda-maliyet analizinin yapılabilmesi, maliye politikasının kalitesinin artmasını sağlayacaktır.

22. **2008 yılında IMF ile olan mevcut anlaşmanın bitecek olması ekonominin istikrarı için yeni bir çığaya olan ihtiyacı arttırmaktadır.** IMF ile ilişkiler ve 3 Ekim 2005'te alınan Avrupa Birliği(AB) ile müzakerelere başlama kararı ikili bir çığa vazifesi görerek siyasi ve idari reformların sürdürülmesini olanaklı kılmıştır. Bu gibi çığalar, reformların ve uygulanan mali disiplini sağlayıcı politikaların kısa soluklu değil, uzun soluklu olduğuna dair inançları pekiştirme işlevine sahiptir. Bu bağlamda, gerek IMF gerekse de AB çığası, Türkiye ekonomisine duyulan güvenin giderek artmasına önemli bir katkı sağlamıştır. Bu sayede, Türkiye'ye daha fazla uzun vadeli fon akışı olmuş, doğrudan yabancı sermaye yatırımları çok büyük miktarda artmıştır. Son dönemde, gerek AB tarafında, gerekse yurt içinde AB sürecinin geleceğine ilişkin oluşan belirsizlik ve IMF programının miadının dolduğuna dair kamuoyundaki eleştiriler, yeni ekonomik program için yeni bir çığa arayışını ortaya çıkarmaktadır.

23. **Ekonomik istikrarı sürdürmek için yeni çığa, FDF'ye, kamu harcamalarına ya da borç stokunun milli gelire oranına sınır getirilmelidir.**

■ **Şekil 2. 9** Sosyal güvenlik kurumlarına bütçe transferleri (% GSMH)



Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Reformu (Nisan 2005)

tiren ve bu sınıra ne ölçüde uyulduğunun bağımsız bir çerçevede denetlendiği bir kurallı maliye politikası olabilir. Uygulanan IMF programı çerçevesinde bugüne kadar mali disiplinin temel göstergesi faiz dışı fazla hedefi olmuştur. Faiz dışı fazlanın tutturulması, tanımı gereği, harcamaların sınırlandırılması kadar vergi gelirlerinin arttırılması ile de mümkündür. Dolayısıyla, bugüne kadar yaşanan ekonomik büyüme, kamuya vergi gelirlerindeki artışa paralel olarak harcamalarını da arttırma imkânı vermiştir. İsrail'de 16 yıldır uygulanan Borç Azaltma Yasası'na benzer bir şekilde benimsenebilecek bir kurallı maliye politikasındaki çıpa, kamu harcamalarına doğrudan getirilen bir sınır olabilir. Kamu harcamalarının miktarına ilişkin konulan kural, şimdiki Para Politikası Kurulu'na benzer bir "Maliye Politikası Kurulu" tarafından denetlenecek ve belirli bir çerçeve içinde gerekçesi gösterilerek değiştirilebilecektir.¹⁰ Bu yolla, getirilen kural, belli bir süreyle sınırlı olmayan siyasi konjonktürden bağımsız daimi bir taahhüt niteliğinde olacaktır.

24. **Faiz dışı fazla hedefi, ekonominin büyüme potansiyelini arttırmaya yönelik adımlar ve reform sürecinin önündeki riskleri azaltacak sosyal destek programları hesaba katılarak gözden geçirilebilir.** Öncelikle seçim sürecinin getirdiği mali gevşemenin neden olduğu kredibilite kaybını onaracak bir tedbirler paketi gerekmektedir. Öte yandan, mevcut FDF hedefinin, kriz ortamında yüksek kamu borcunu yönetilebilir seviyeye indirmek için belirlendiği unutulmamalıdır. Ancak potansiyel büyüme oranını arttıracak eğitim, işgücü piyasası ve altyapı gibi alanlardaki reform düzenlemeleri için kamu maliyesinde bazı kalemlerde harcamaların arttırılması ve/veya gelirlerin azalması gerekebilir. Mali disiplindeki gevşemenin popülist uygulamalardan kaynaklanmaması gerekmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, kamuoyuna bu değişikliklerin nedeninin popülist olmadığının, aksine orta vadede daha çok

gelir getirebilecek büyüme dostu politikaların finanse edilmesinin amaçlandığının anlatılması olmalıdır. Sosyal güvenlik ve yardım programlarını toplumun daha geniş kesimlerine ulaştıracak düzenlemeler reform sürecinin sürdürülebilirliğine katkıda bulunacaktır. Dolayısıyla, girmiş olduğumuz bu yeni dönemde, FDF'nin hem mali disiplinin korunmasını, hem de sosyal desteklerin kaliteli biçimde arttırılmasını aynı anda amaçlaması gerekmektedir.

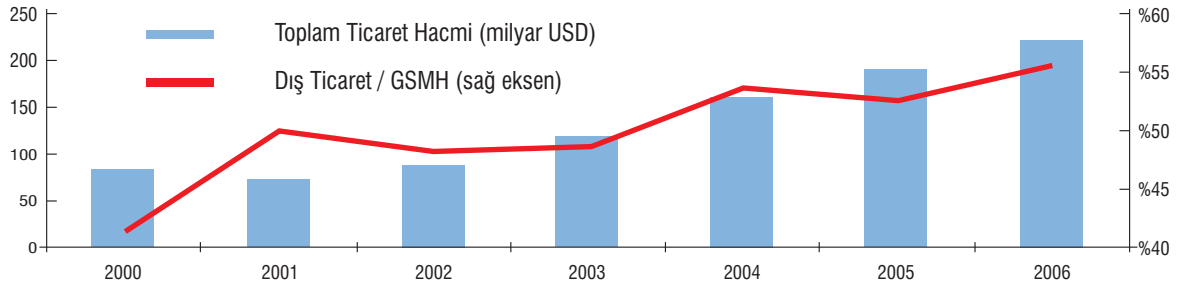
25. **Seçim sonrasında atılması gereken bir diğer önemli adım da Merkez Bankası bağımsızlığının ödün verilmeden sürdürülmesi ve Merkez Bankası'nın kamuoyuna yönelik etkin bir iletişim politikası uygulanması olmalıdır.** Etkin bir iletişim politikasının temelinde de Merkez Bankası'nın politika gerekçelerinin yalın bir dille kamuoyu ile paylaşılması olmalıdır. Ayrıca Hükümet tarafından farklı kesimlere verilen mesajlar arasında tutarsızlıkların olmasından kaçınılmalıdır. Makroekonomik istikrarı sağlama ve derinleştirme yolunda alınan mesafenin kamuoyuna iyi anlatılabilmesi önem taşımaktadır. Bu unsurlar kamuoyu tarafından sahiplenilmiş kapsamlı bir reform gündemiyle birleştiğinde; bekleyişlerin önemli ölçüde iyileşmesi, reel sektörün ve tüketicilerin güveninin artması ve enflasyondaki ataletin kırılması mümkün olacaktır.

¹⁰ Kurallı maliye politikası önerisinin detaylı tartışması için bkz. Tepav Bülten 1. Sayı: <http://www.tepav.org.tr/TepavBulten/Haziran2007.pdf>. Ayrıca bkz. Wyplosz, C. (2002) ve Wyplosz, C. (2005).

3.1. Tespitler

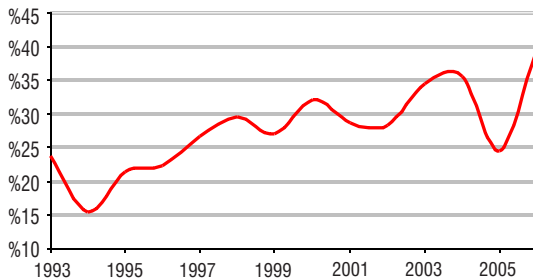
26. Türkiye'nin hızla dünya ekonomisiyle bütünleşiyor olması, şirketlerimiz üzerindeki rekabet baskısını giderek arttırmakta ve şirketlerimizin hayatta kalmasını zorlaştırmaktadır. Önce 1995'te girilen Gümrük Birliği, daha sonra 2001'de Çin'in Dünya Ticaret Örgütü'ne üye olması ve 2001 krizinden sonra uygulanan dalgalı kur politikası sonucunda şirketlerimiz daha önce hiç olmadıkları kadar küresel rekabetle karşı karşıya kalmışlardır. Son dönemde Türkiye'nin hem toplam dış ticaret hacmi önemli ölçüde artmış, hem de dış ticaretin ekonominin geneli içindeki payı önemli bir artış göstermiştir (Şekil 3.1).
27. Ayrıca, artan doğrudan yabancı yatırımlar sonucunda yerleşikler üzerindeki rekabet baskısı önemli biçimde artmıştır. Türkiye'nin en büyük sanayi firmaları arasında (ISO 500) reel brüt katma değerde yabancı sermayeli¹⁷ firmaların payı son 10 yılda hemen hemen iki katına çıkmıştır (Şekil 3.2). Bununla birlikte 2001 yılından bu yana yabancı sermayeli şirketler ile yerli şirketler arasındaki verimlilik makası açılmakta, yabancı şirketler yerleşik rakiplere göre daha verimli hale gelmektedir (Şekil 3.3).

■ Şekil 3.1 Türkiye'nin toplam dış ticaret hacmi ve dış ticaret/GSMH oranı, 2000-2006



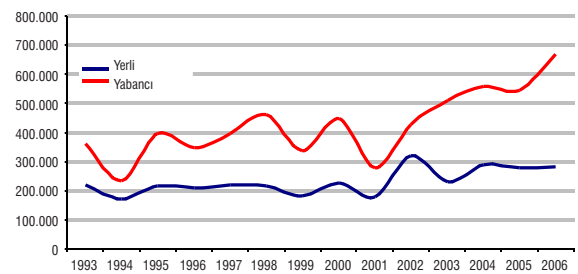
Kaynak: Dış Ticaret Müsteşarlığı

■ Şekil 3.2 Reel brüt katma değerde yabancıların payı - ISO 500 (1993 - 2006)



Kaynak: ISO 500, Kendi hesaplamalarımız

■ Şekil 3.3 Yerli ve yabancı şirketlerin verimlilik düzeyleri - ISO 500 (1993 - 2006, Çalışan başına reel brüt katma değer)



Kaynak: Dış Ticaret Müsteşarlığı

¹⁷ Analizde firmaların yönetiminde %20 ve üzerinde yabancı ortaklık olması durumunda söz konusu yabancı ortaklığa sahip şirket yabancı sermayeli firma olarak kabul edilmiştir.

28. Şirketlerin içinde bulunduğu ekonomik koşulların hızla değişiyor olması, şirketlerin davranışlarını değiştirmelerini zorunlu kılmıştır. Bu dönüşüm, hem sektörler hem de firmalar bazında bir ikili yapı ortaya çıkarmıştır.

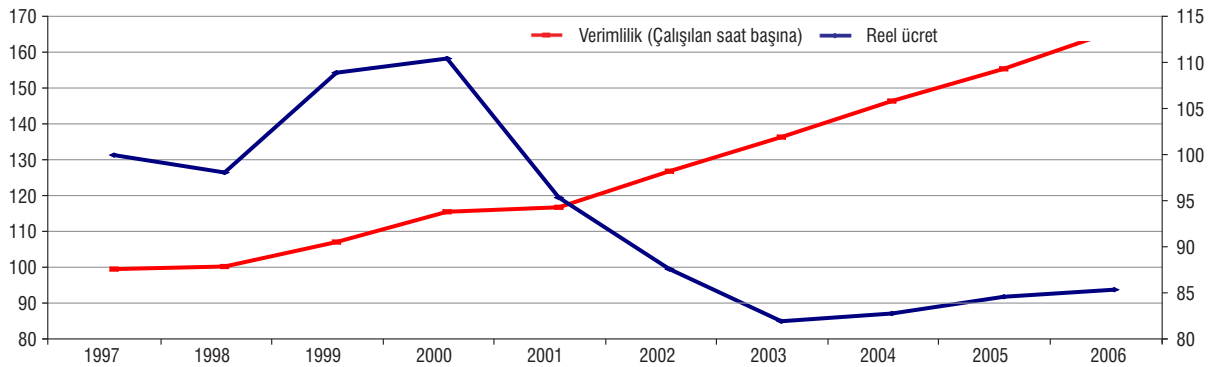
a. **Sektörler bazındaki ikili yapı:** Ulaşım araçları ve ana metal sanayii gibi küresel pazarda rekabet gücü yüksek bazı sektörler verimlilik, kârlılık ve büyümelerini arttırabilirken, tekstil ve hazır giyim gibi küresel rekabet gücü düşük sektörlerde kâr marjları hızla düşmüştür.¹² Gıda ve plastik gibi bazı sektörler ise görece olarak rekabetçi olmakla beraber çok yüksek performans sergileyememişlerdir.

b. **Şirketler bazındaki ikili yapı:** Modern, faaliyetlerinin önemli bir bölümünü kayıt altında gerçekleştiren, uluslararası bağlantıları kuvvetli ve genelde büyük ölçekli şirketler, kârlılıkları düştüğü halde iyi bir büyüme performansı sergilerken; genelde kayıtdışı çalışan geleneksel ve küçük ölçekli şirketlerin kâr marjları hızla düşmüş ve büyümeleri neredeyse tamamen dur-

muştur.¹³ Orta ölçekli bazı geleneksel firmalar dinamikleri ve kısmen kayıtdışı olmalarının avantajları sayesinde ayakta kalmayı başarmışlarsa da, kayıt altına girmekten ve modernleşmeden büyüyemeyecekleri bir döneme girmişlerdir.¹⁴

29. **Şirketlerimizin daha verimli çalışabilmesi, teknolojik düzeylerini yükseltmek ve ölçeklerini büyütme için yeni yatırımlar yapmalarını gerektirmektedir.** Şirketler kesimi, 2001'den bu yana karşılaştığı küresel rekabet baskısına, bugüne kadar işgücü maliyetlerinde sağladıkları reel düşüş ve verimliliği arttırmak suretiyle cevap vermiştir (Şekil 3.4). Ancak emek kesiminin beklentilerini karşılamayan bir büyüme tablosu ortaya çıkaran bu yapının istikrarlı bir şekilde sürdürülmesi mümkün değildir. Bu nedenle şirketlerimizin daha verimli çalışabilmesi için teknolojik ve organizasyonel yapılarını yenilemeleri, ölçek problemi olanların ise ölçeklerini büyütme gerektirmektedir. Bunun için şirketlerin yeni yatırımlar yapmaları zorunludur. Bu yatırım gereksiniminin nasıl finanse edileceği ise bu bölümün ana problem alanını oluşturmaktadır.

■ **Şekil 3.4** İmalat sanayiinde verimlilik ve reel ücret gelişimi, 1997 - 2006



Kaynak: TÜİK

¹² Ulaştırma araçları imalatı sektöründe 1999-2000 ortalama kârlılık oranı (faaliyet kârı / net satış oranı) %7.5 iken 2004-2005 döneminde ortalama %6.9 olarak gerçekleşmiştir. Ana metal sanayiinde bu oranlar %7.8 ve %6.7 ile benzerlik gösterirken tekstil sektöründe ilk dönemki %6.6'lık göreceli yüksek kârlılık oranı %1'e kadar düşmüştür.

¹³ TEPAV Politika Notu (Şubat 2006), "Büyüyen Sektörlerin Artan İthalatı ve Cari Açığa İlişkin Gelişmeler", <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/cari_acigin_surdurulebilirli.pdf>

¹⁴ İkili yapının detaylı analizi için bkz. OECD.2006. OECD Economic Survey: Turkey. Paris. s. 82.

30. Son yıllarda, şirketlerin kârlılıklarının düştüğü gözlenmektedir (Şekil 3.5). Bu dönemde şirketler miktar olarak daha fazla banka kredisi ve ticari kredi kullansalar da, şirket bilânçoları incelendiğinde finansman yapısının değişmediği görülmektedir. (Tablo 3.1).
31. Şirketlerimizin son yıllarda kârlılıklarının düşmesi ve büyüme potansiyellerini yete-

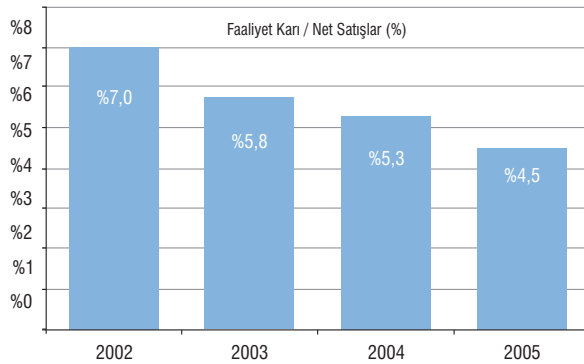
rince kullanamamaları,¹⁵ yeni yatırımlar için özkaynaklardan çok şirket dışı finansman kaynaklarının kullanılmasını zorunlu kılmaktadır. Şirketlerimiz, 2001 krizi sonrası dönemde, yatırımlarını ağırlıklı olarak kendi fonları ile finanse etmişlerdir. Ülkeler arasında yapılan bir karşılaştırmada Türkiye'de yatırım finansmanında özkaynak kullanımının sadece Brezilya'dan düşük olduğu görülmektedir (Şekil 3.6).

■ Tablo 3. 1 Şirketler Kesiminin Finansman Yapısı

	Ortalama (%)	
	1996-1998	2001-2003
Banka Kredileri / Toplam Aktifler	25.3	24.9
Ticari Borçlar / Toplam Aktifler	16.5	16.2
Özkaynak / Toplam Aktifler	33.4	35.1

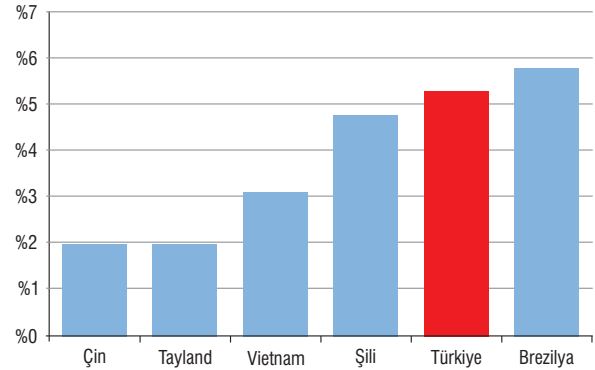
Kaynak: TÜİK, Dış Ticaret Müsteşarlığı

■ Şekil 3.5 Kârlılık oranları, 2002 - 2005



Kaynak: TCMB Sektörel Bilânçoları, TEPAV Hesaplamaları

■ Şekil 3. 6 Yatırım finansmanında öz kaynak kullanım oranı 2005



Kaynak: Yatırım Ortamı Değerlendirme Çalışması

¹⁵ Eric Bartelsman, TÜİK imalat sanayi veritabanını kullanarak Yatırım Ortamını Değerlendirme Çalışması kapsamında yaptığı analizde Türk firmalarının benzer ülkeler ile karşılaştırıldığında yeterince büyüyemedikleri saptamasında bulunmuştur. Ayakta kalmayı başaran Türk firmalarının verimlilik artışlarını stratejik yatırım kararları ile firmalarını büyüterek değil, küçülterek sağladıkları saptamasında bulunan çalışma yakın zamandaki verilerle güncellenmediği için bu çalışmada kullanılmamıştır.

32. Türkiye'deki bankacılık sistemi, şirketlerimizin ölçeklerini büyötmelerine ve verimliliklerini arttırmalarına yeterince destek verememektedir. Akademik literatürdeki çok sayıda çalışma, finansal sektörün gelişmesinin ekonomik büyümeye hayati bir katkı yaptığını ortaya koymaktadır.¹⁶ Ülkemizde finansal sektörün tamamına yakını bankalardan oluşmaktadır (Tablo 3.2). Bankacılık sektörümüz ise uluslararası standartlarda oldukça küçüktür (Şekil 3.7-3.8). AB'de bankacılık sektörü aktifleri GSYİH'nin 3 katına ulaşırken, Türkiye'de sektör aktiflerinin GSYİH'ye oranı yüzde 87 düzeyindedir.

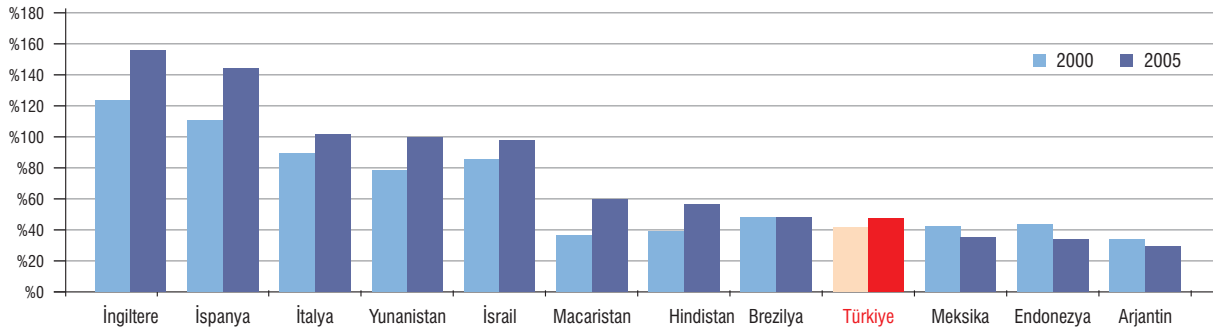
33. Banka aktifleri içinde kamu menkul kıymetlerinin payı giderek azalmaktadır. Faiz dışı fazla ve benzeri mali disiplin hedeflerinin yerine getirilmesiyle, Devlet İç Borçlanma Senetleri'nin (DİBS) stoku azalmakta, böylece özel kesime açılan kredi artmaktadır. Banka aktifleri içinde DİBS payı 2003'te yüzde 42 seviyesindeyken 2007'de yüzde 32 seviyesine düşmüştür (Şekil 3.9). Bu sayede özel kesim kredilerinin toplam banka aktifleri içindeki payı artmıştır (Şekil 3.10). Banka aktiflerinde DİBS'in özel kesime açılan kredilerle ikamesinin devam edeceği, kısa ve orta vadede mali disiplinin korunması (FDF ve benzeri hedeflerin tutturulması) halinde DİBS'in aktifler içindeki payının daha da düşeceği öngörülmektedir.

■ **Tablo 3. 2** Finansal sektörün aktif büyüklüğü ve bileşenleri

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Aktif/GSYİH (2006)
Bankalar	%91	%90	%87	%86	%87	%88	%86,7
Finansal Kiralama Şirketleri	%1	%2	%2	%2	%1	%2	%1,7
Factoring Şirketleri	%1	%1	%1	%1	%1	%1	%1,1
Tüketici Fin. Şirketleri	%0	%0	%0	%0	%1	%1	%0,6
Sigorta Şirketleri	%2	%2	%3	%3	%3	%3	%3,0
Emeklilik Şirketleri	%0	%0	%1	%1	%1	%1	%1,2
Menk. Kıym. Aracı Kur.	%0	%0	%0	%0	%1	%1	%0,5
Menk. Kıym. Yat. Ort.	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0,1
Menk. Kıym. Yat. Fonları	%3	%4	%7	%7	%6	%4	%3,8
Gayrim. Yat. Ortaklıkları	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0,4
Toplam (Milyar YTL)	188,0	240,1	293,7	363,0	469,9	564,7	%98,0

Kaynak: BDDK, Aralık 2006

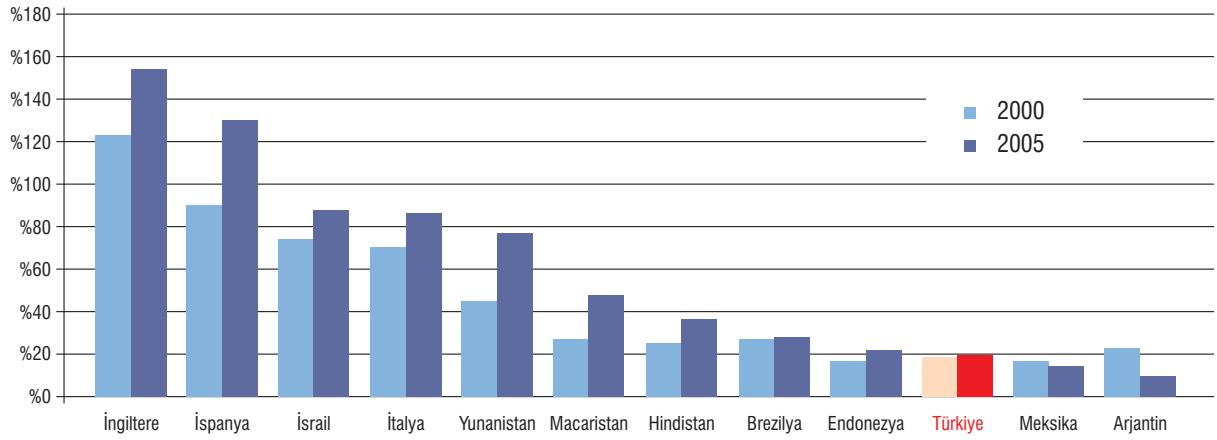
■ **Şekil 3.7** Mevduat bankaları varlıklarının GSYİH'ye oranı, (2000 - 2005,%)



Kaynak: Dünya Bankası

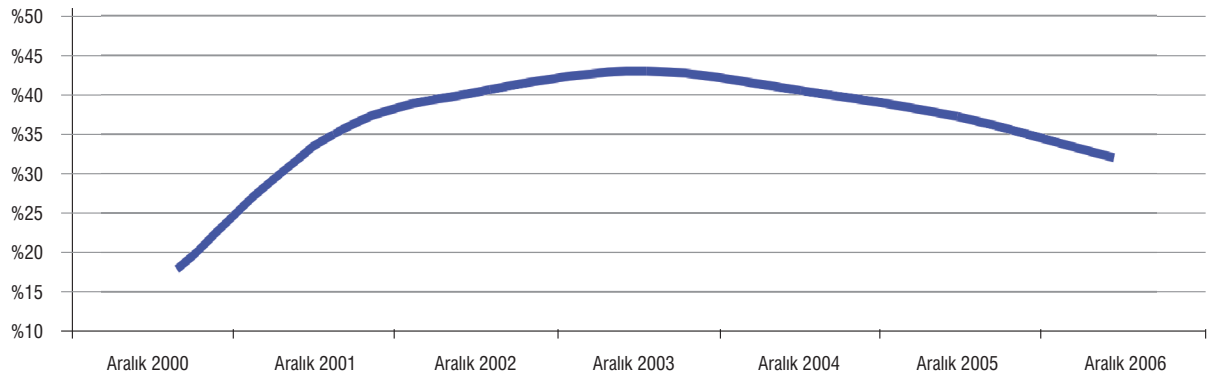
¹⁶ Ross Levine, 2004. "Finance and Growth: Theory and Evidence. National Bureau of Economic Research. Working Paper Series (U.S.); No. 10766:1 - 116. ve Dell'Ariccia v.d. 2005. "The real effect of banking crises." Centre for Economic Policy Research. Discussion Paper Series (U.K.); No. 5088:1 - 46.

■ **Şekil 3.8** Mevduat bankaları kredilerinin GSYİH'ye oranı, 2000 - 2005



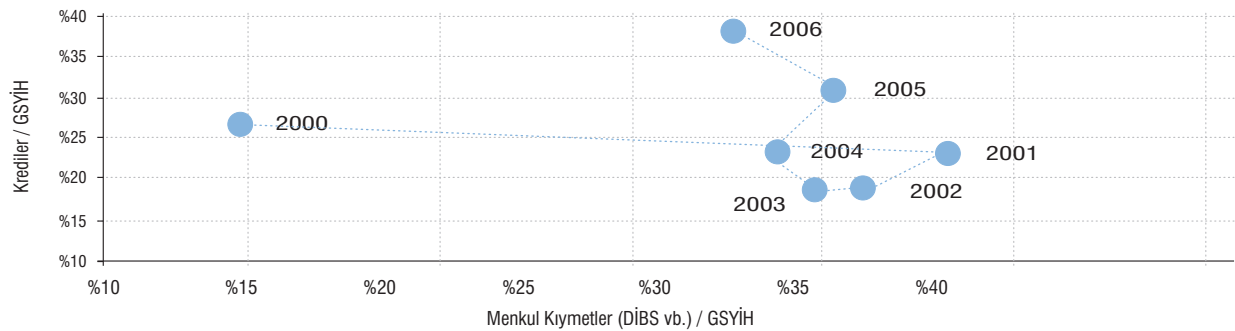
Kaynak: Dünya Bankası

■ **Şekil 3.9** Menkul kıymetler (DİBS ve benzeri.) portföyünün bankacılık aktiflerine oranı (Aralık 2000 - Aralık 2006,%)



Kaynak: BDDK

■ **Şekil 3.10** Banka aktiflerinde menkul kıymetler ve krediler, (2000 - 2006,%)



Kaynak: BDDK

34. **Ancak, özel kesime açılan kredilerdeki artış ağırlıklı olarak hane halkına açılan kredilerde (tüketici kredileri, kredi kartları) gerçekleşmiş; şirketlere açılan kredilerdeki artış ise daha sınırlı olmuştur.** 2002 yılından bu yana, reel olarak, tüketicilere açılan kredi hacmi yıllık ortalama yüzde 61.7, firmalara açılan kredi hacmi ise yüzde 25.3 büyümüştür (Şekil 3.11). Bu durum kısmen tüketim talebindeki artışın sonucu olmakla beraber, büyük ölçüde tüketici kredileri ile şirketlere yönelik kredilerin açılmasındaki mevzuat farklılıklarından ve bankaların risk değerlendirmelerinden kaynaklanmaktadır. Tüketici kredileri daha standart değerlendirme yöntemleriyle verilirken, şirketlere açılan krediler firma bilânçolarının, iş planlarının analiz edilmesini gerektirmektedir. Yani şirketlere kredi açılması banka açısından daha çok teknik kapasite gerektiren, daha maliyetli ve daha riskli bir süreçtir.

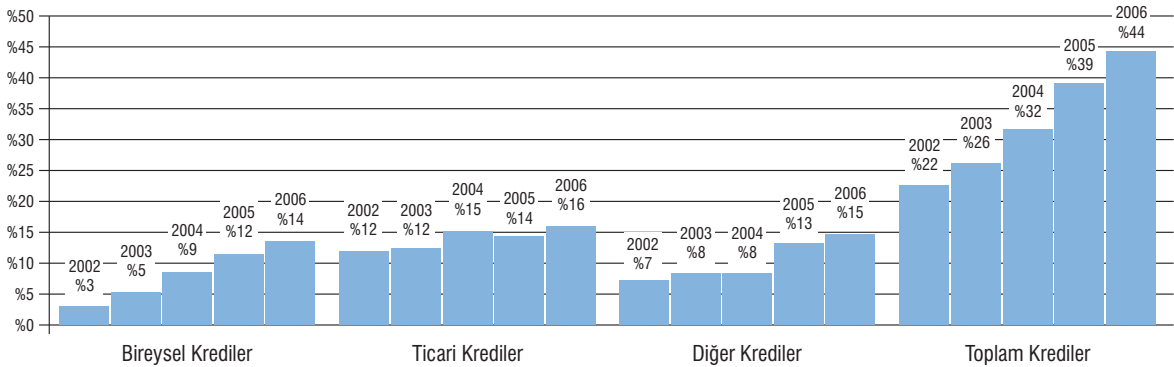
3.2. Politika Önerileri

35. **Bankacılık sektörünün özel kesime açtığı krediler içinde KOBİ'lerin payını arttıracak politikalar izlenmesi gerekmektedir.** Finansal sektördeki kaynakların arttırılmasına yönelik politikaları ele alırken, öncelikle bu kaynakların büyümeyi teşvik edecek şekilde

en verimli alanlara aktarılmasını sağlayacak kredi tahsisine ilişkin politikalar ele alınmalıdır. Şirketlere açılan bu krediler büyümeyi teşvik edeceği gibi ülkemizde çok ciddi boyutlara ulaşan kayıtdışılığın kendiliğinden azalmasını da sağlayacaktır. Krediye uygun maliyetlerle ulaşabilen firmalar faaliyetlerini daha fazla kayıt içinde tutma eğilimi göstereceklerdir. Bu bağlamda, şirketlere açılan kredilerin artırılması için bir dizi kurumsal düzenleme yapılması yerinde olacaktır.

- a. **Şirketlerin kredi performanslarına ilişkin bilgilerin daha etkin bir şekilde paylaşılmasına yönelik adımlar atılmalıdır (Kutu 4).** Özellikle KOBİ'lerin finansmana erişiminde, şirketlerin ve sahiplerinin geçmiş kredi performansları son derece önemlidir. Bu kapsamda kredi raporlama sistemi, kredi verenlerin raporlama yükümlülüklerini ve kredi alanların haklarını açıkça ortaya koyan bir kanuni çerçeveye kavuşturulmalıdır.
- b. **KOBİ'lerin bankacılık kesiminden kredi almasını kolaylaştıracak mekanizmalar geliştirilmelidir.** Kredi geçmişi olmayan veya yeni kurulan firmaların kredi almasında ve ipotek sorunlarının çözülmesinde devreye giren Kredi Garanti Fonu

■ **Şekil 3. 11** Kredilerin bankacılık aktiflerindeki payı, 2002 - 2006



Kaynak: BDDK

(KGF) gibi uygulamaların yaygınlaştırılmasında fayda bulunmaktadır.

c. **BASEL II gibi kredi düzenlemelerini değiştiren uygulamalar hakkında şirketler kesiminde farkındalık yaratılmalıdır.**

BASEL II hem bankacılık sektörüne, hem de kredi alan firmalara önemli yükümlülükler getirmektedir. BASEL II ile birlikte finansal tabloları gerçeği yansıtmayan ve kayıtdışı faaliyet gösteren şirketlerin kredi alabilmesi zorlaşacak, şu anda kredi teminatı olarak kullanılan birçok araç yeni düzenlemeyle birlikte kredi riski değerlendirmesindeki etkisini kaybedecektir. Bu nedenle, kredi isteklerinde bankalar daha fazla teminat talep edecek ve/veya firmaların kayıtlı sermaye yapılarını güçlendirmeleri gerekecektir. BASEL II, ayrıca, firmaları kredi riski açısından değerlendirirken yönetim yapısını ve yöneticilerin geçmişteki borç ödeme performanslarını da göz önünde bulunduracaktır. BASEL II'nin neler gerektirdiğinden haberdar olan ve bu gereksinimler yönünde hazırlık yapan, sermaye yapısı güçlü firmalar bu süreçte daha az maliyetle kredi bulabilecektir. Bu sebeple şirketlerin BASEL II konusunda bilgilendirilmesi, hatta bu konularda danışmanlık hizmetlerinin planlanması gerekmektedir.

d. **Şirketlerin finansmana erişimini kuvvetlendirecek bir diğer önlem de kayda geçişin özendirilmesini sağlayacak bir vergi sistemi tasarımıdır.** Türkiye ekonomisi modernleşme süreci ile birlikte kendiliğinden kayıt içine girmektedir. Son yıllarda organize perakendeciliğin gelişmesi ve bankacılık sektöründeki teknolojik gelişmeler (kredi kartı, internet bankacılığı vb.) sayesinde ödeme sisteminin değişmesi kendiliğinden kayda geçişi sağlamaktadır.¹⁷ Kayda giriş süreci iyi yönetildiği takdirde, bu süreç şirketlerimizin modern-

leşmelerini teşvik ederek ekonomide ortaya çıkan ikili yapıyı moderne doğru değiştirecektir. Bu süreçte kayda girişin firmalar için maliyetlerini azaltacak vergi düzenlemelerine gereksinim vardır. Bu kapsamda vergi sisteminin basitleştirilmesi ve bankacılık sistemi üzerinde kamudan kaynaklanan aracılık maliyetlerinin düşürülmesi önem taşımaktadır.

e. **Krediye erişimi kolaylaştırmak, finansal piyasaların derinleşmesini ve çeşitlenmesini sağlamak ve ekonomideki işlem maliyetlerini düşürebilmek için kapsamlı bir hukuk ve yargı reformu tasarlanmalıdır.** Yasal ve kurumsal altyapımızın yetersiz olmasından dolayı, finansal kontratlardan kaynaklanan ihtilafların çözümünde ciddi gecikmeler yaşanmaktadır. Bu da kredi verenlerin risk algısının artmasına sebep olmaktadır. Aşağıda yer alan öneriler başta olmak üzere kapsamlı bir hukuk reformunun gerçekleştirilmesi piyasadaki risk algısının düşmesinde ve kredi maliyetlerinin azalmasında son derece faydalı olacaktır.

■ **İpotek kullanımı yeniden düzenlenmeli, özellikle taşınır varlıkların ipotek edilmesinin kolaylaştırılmasına yönelik adımlar atılmalıdır.** Firmaların arazi ve bina gibi taşınmazları toplam mal varlıklarının yüzde 10 kadarını oluştururken, makine, teçhizat ve taşıtlar yüzde 20'sini, ticari alacaklar yüzde 25'ini oluşturmaktadır. Oysa taşınmazlar toplam ipoteklerin yüzde 27'sini teşkil etmektedir.¹⁸ Taşınır malların ipotek edilmesini kolaylaştırmak için Medeni Kanun, Borçlar Kanunu ve taşıtlara ilişkin özel kanunlarda gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Ayrıca tapu sicil kayıtlarında taşınmaz malların gerçek statü ve değerleri ile ipotek edilmesini zorlaştıran durumların önüne geçilmelidir.

¹⁷ Perakende sektöründeki dönüşüm süreciyle ilgili olarak bkz. TEPAV Politika Notu "HTM perakendeciliği sektör analizine başlarken..." www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/PolicyNote_Perakende_v7.pdf.

¹⁸ Yatırım Ortamını Değerlendirme Çalışması

■ **İpoteklerin satılmasını hızlandıracak düzenlemeler yapılmalıdır.** Böylelikle kredisi ödenmediğinde ipotekli malı daha rahat satışa çıkarabileceğini bilen finansal aktörlerin KOBİ'lere kredi verme eğilimleri artacaktır. Bunun için birbiriyle çelişen yasal düzenlemeler ayıklanmalı, ipotek işlemlerinde yargının rolü azaltılarak işlemler hızlandırılmalıdır.

■ **Yurt içi kredilerin sigortalanmasında yaşanan hukuki sorunlar giderilmelidir.** Yurt içi kredilerin ödenmesinde acze düştüğünün kanıtlanması uzun süren bir yargı süreci gerektirmekte, bu da kredi sigorta sistemini fiilen işlemez hale getirmektedir. Mevzuatta yapılacak düzenlemelerle sorunun çözülmesi bankacı-

lık kesimi tarafından şirketlere sağlanan kredi (banka, faktöring, leasing) hacminin büyümesinde oldukça faydalı olacaktır.

f. **Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi (BSMV) kaldırılmalıdır.** Banka muamelelerinden alınan vergiler kredi alan KOBİ'lere ek maliyetler getirmekte, ayrıca kredi piyasalarında çarpıklıklara yol açmaktadır. 2006 yılında GSYİH'nin yüzde 0.46'sı düzeyine ulaşan BSMV, KOBİ'lerin kredi maliyetlerini azaltacak şekilde yeniden düzenlenmelidir. Krediler dışında şirketlerin finansmanında kullanılan birçok finansal hizmette halen geçerli olan Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu da bu çerçevede kaldırılmalıdır.

Kutu 4: Kredi Bilgi Sistemi

İşletme sahiplerinin artan kredi talebi, gelişmekte olan ülkelerde girişimciliğin yaygınlaşması ve finansal piyasaların büyümesiyle beraber şirketlerin kredi performanslarına ilişkin bilgilere olan ihtiyaç da artmıştır. Ancak şirketler ve kredi sağlayan kurumlar arasındaki asimetrik bilgi (bankaların firmaların yapısı ve faaliyetleri hakkında yeterince bilgiye sahip olmaması) sorunu finansmana erişimi zorlaştırmaktadır. Kredi bilgilendirme sistemi (KBS), kredi piyasalarının şeffaflığını arttıran aracı işlevini görmektedir. Daha iyi işleyen bir sistemde, riskin azalmasıyla beraber şirketlerin kredi maliyetinin de azalması muhtemeldir. Gelişmiş ülkeler arasında ABD'deki, gelişmekte olan ülkelerde ise Meksika'daki KBS en iyi örnekler arasında gösterilmektedir. Bu ülkelerin uygulamalarından da yola çıkılarak kredi performansı paylaşımını iyileştirebilecek önlemler şöyle sıralanabilir:

- KBS tasarımı hem bireysel, hem ticari kayıtların tutulmasına özen gösterilmelidir.
- Kamunun sağladığı KBS hizmetinin yanında, özel sektörün de sisteme aktif katılımıyla hizmet kalitesinin artırılması sağlanmalıdır.
- Kamu ve özel sektör tarafından sağlanan hizmetlerin koordinasyon içinde yürütülmesi ve birbirini tamamlayıcı nitelikte olması sağlanmalıdır. Özellikle Merkez Bankası'ndaki kredi veritabanındaki bilgilerin özel bankalarla paylaşılması sağlanmalıdır.
- Şirketlerin kredi performanslarıyla ilgili olumsuz bilgilerin yanı sıra, olumlu bilgiler de KBS içinde yer almalıdır. Böylelikle, kredi geçmişi sağlıklı olan firmaların finansmana erişimi kolaylaştırılacaktır.
- Bankalar arası bilgi paylaşımının etkinleştirilmesi ve olumsuz kredi performansının caydırıcılığının artırılması için gereken yasal altyapı sağlanmalıdır.

36. Firmaların finansmana erişimini temin edecek bu tedbirler alınırken, artacak finansman talebini karşılamak üzere finansal kesimin büyüklüğünü arttıracak adımlar atılmalıdır.

a. **Finansal kesimin uzun vadede büyümesinin yolu yurt içinde yapılan tasarrufların miktarını arttırmaktır.** Ülkemizde yıllar boyu özel tasarruflar, yurt dışından sağlanan fonlarla birlikte, kamu tasarruf açıklarının kapatılmasında önemli bir rol oynamıştır. 2004'ten sonra bu tablonun tersine döndüğü; kamu tasarruf yapmaya başlarken, özel sektörün tasarruf açığı vermeye başladığı görülmektedir (Şekil 3.12). Uzun vadede yurt içi tasarrufları arttırmak için finansal kesimin gelişiminin önündeki engellerin kaldırılması gerekmektedir:

- Bireysel emeklilik sisteminin geliştirilmesi ve kullanımının teşvik edilmesi orta vadede yurt içindeki özel tasarrufların finansal piyasalarda toplanmasında önemli bir rol oynayacaktır.¹⁹ Bu amaçla sisteme kurumsal katılımı teşvik edecek vergi ve

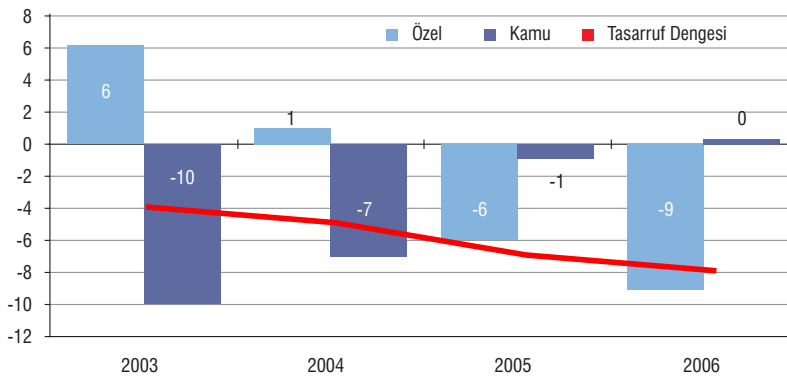
sosyal güvenlik mevzuatı düzenlemeleri hayata geçirilmelidir.

- Finansal sektörde bankacılık dışındaki finansal araçlar geliştirilmeli ve hem mevcut, hem de yeni gelişecek finansal araçlara hane halkının daha kolay ulaşabilmesine yönelik aracılık hizmeti veren kurumlar teşvik edilmelidir.

- Körfez bölgesi ülkelerindeki sermaye birikiminden faydalanabilmek üzere, fon sahiplerinin tercihlerine yönelik özel olarak geliştirilecek finansal araçlar için yasal ve kurumsal altyapı sağlanmalıdır.

- Özel sektör tahvillerinin (ÖST) yaygın bir finansal araç olarak kullanılmasını sağlayacak düzenlemeler hayata geçirilmelidir. Bu bağlamda ÖST'den alınan damga vergisinin kaldırılması, kayda alma ücretinin ve finansal faaliyet harcının sınırlandırılması, tahvil alacaklarının tasfiyedeki önceliğinin yeniden düzenlenmesi öncelikli olarak ele alınması gereken düzenlemelerdir.

■ **Şekil 3. 12** Tasarruf dengesi /GSMH (2003 - 2006, %)



Not: Tasarruf dengesi kamu ve özel tasarruflardan kamu ve özel sektör yatırımlarının çıkarılmasıyla bulunur. Tasarruf dengesinin negatif olması ülkenin yurtiçi yatırımlarını uluslararası tasarruflarla (DYY, portföy yatırımları, dış borç vb.) karşıladığı anlamına gelmektedir.

Kaynak: TCMB, Kendi Hesaplarımız

¹⁹ 2003 sonu itibarıyla 15 bin katılımcıya sahip olan bireysel emeklilik sistemi 4 sene içerisinde hızla büyüyerek Temmuz 2007'de 1 milyon 280 bin kişiye ulaşmıştır. Katılımcıların toplam katkı payı tutarı da 5.9 milyon YTL'den 3.2 milyar YTL'ye çıkarak, GSYİH'nin yüzde 0.56'sına yükselmiştir.

- KOBİ'lerin sermaye piyasalarından daha fazla yararlanması için, KOBİ ihraçları konusunda özelleşmiş bir piyasanın oluşturulması gerekmektedir. Pazarın bu şekilde farklılaştırılmasıyla KOBİ'lerin sermaye piyasalarından finansman sağlama imkânları belirgin düzeyde artacaktır.
- b. **Ancak kısa vadede finansal sektörün büyümesi için yurt dışından uzun vadeli fon akışının sürdürülmesinin önem taşıdığı unutulmamalıdır.** Son yıllarda küresel piyasalarda oluşan likidite artışı bunun için olumlu bir iklim yaratmaktadır. Ülke ekonomisinin önemli bir dönüşümden geçtiği bir dönemde küresel likidite bolluğu bir risk değil, dönüşüm sürecinin sancılarını hafifletecek bir fırsat olarak görülmelidir. Bu fırsattan en iyi biçimde yararlanabilmek için uluslararası piyasalardaki likiditenin düşük maliyetle ve uzun vadeli olarak ülkemize çekilebilmesi için siyasi ve makroekonomik istikrar korunmalı, AB üyelik hedefine bağlı kalınmalıdır. Ülkemize gelen yabancı banka yatırımları eleştirilirken, 2006 sonu itibarıyla yüzde 36 seviyesine kadar yükselen bankacılıktaki yabancı payının²⁰ küresel fon akışlarının Türkiye'ye çekilebilmesi ve yerleşiklerin büyümelerine kaynak sağlaması için bir avantaj yarattığı da göz ardı edilmemelidir.

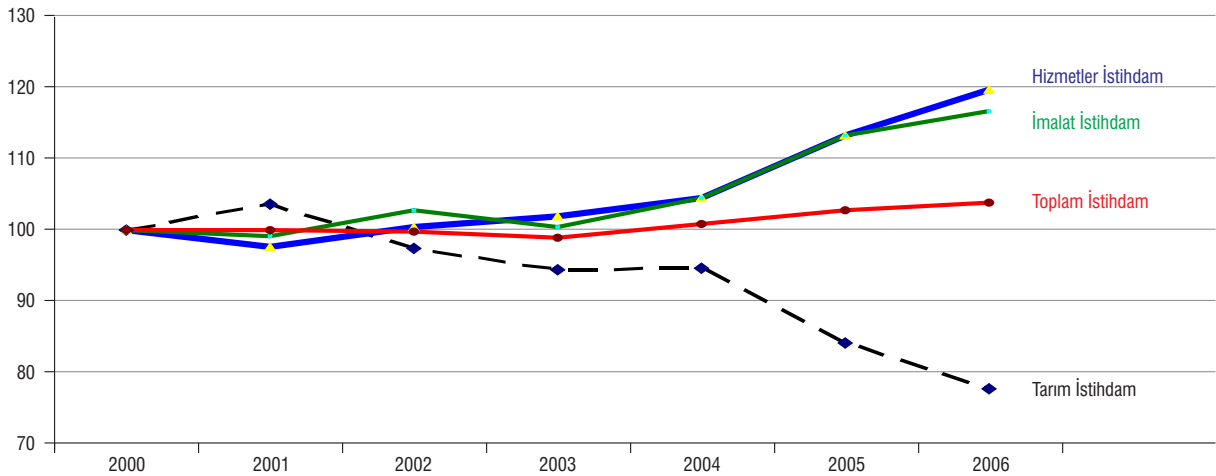
²⁰ Bu oran doğrudan BDDK'nın 2006 yılı raporundan alınmıştır. BDDK, hesaplamasında Türk bankacılık sektöründeki yabancı bankaların aktif büyüklüğüne, Türk Bankalarına ortak olan ama çoğunluk olmayan yabancı yatırımcıların kontrol ettiği aktif büyüklüğü ve bankaların halka açık hisse senetleri içindeki yabancı payının bankacılık aktiflerindeki karşılığını da eklemiştir.

4.1. Tespitler

37. Türkiye'nin son yıllarda sergilemiş olduğu ekonomik büyüme kayda değer miktarda istihdam yaratmıştır. Buna rağmen işsizliğin azalmamasının nedeni tarımsal istihdamdaki azalma ve demografik dinamiklerdir. 2001-2006 döneminde 608 bini imalat sanayii, 1 milyon 934 bini de hizmetler kesiminde olmak üzere toplam 2 milyon 542 bin yeni istihdam yaratılmıştır.²¹ Bu iki kesimin ortalama yıllık istihdam artış oranları da imalat sanayiinde yüzde 3.3, hizmetler sektöründe yüzde 4.1 olarak gerçekleşmiştir (Şekil 4.1). Söz konusu istihdam yaratma performansı diğer ülkelerle kıyaslandığında olumlu bir tablo ortaya çıkmaktadır.²² Ancak, aynı dönemde, tarımsal istihdamdaki azalma işsizliğin düşmesini önlemiştir. Bu dönemde, tarım sektöründe çalışan 1 milyon 728 bin kişi ya işsiz kalmış, ya da köyden şehre göç sonrası işgücünün dışında kalmayı tercih etmiştir. Dolayısıyla toplam istihdam sadece 800 bin kişi artmıştır.

38. Türkiye ekonomisinin istihdam performansının tatmin edici olmamasının bir diğer nedeni nüfus dinamikleridir. Çalışabilir yaştaki nüfusun toplam nüfus içindeki payı 1985 yılında yüzde 57 iken 2005 yılında yüzde 65'e çıkmıştır. Bu artışın 2025 yılına kadar devam ederek yüzde 69'a ulaşması beklenmektedir (Şekil 4.2). Çalışabilir yaştaki nüfusun toplam nüfusa oranının artmasının iki önemli getirisi bulunmaktadır. Birincisi, nüfus yavaş artarken çalışan kesimin daha hızlı artması, bir ülkenin mevcut nüfusunun daha fazla katma değer yaratabilir olması, dolayısıyla da fert başına milli gelirin yükselmesi anlamına gelmektedir. Çalışabilir nüfusun artıyor olması Türkiye'ye sürdürülebilir büyüme hızını da arttırmak için demografik bir fırsat sunmaktadır. İkinci olumlu nokta ise, sosyal güvenlik sisteminin finansal yapısının bu gelişmeden olumlu etkilenecek olmasıdır. Ancak her iki olumlu unsur da sadece potansiyeli ifade etmektedir; söz konusu potansi-

■ Şekil 4.1 Türkiye'de sektörel istihdam eğilimleri, 2000-2006 (2000 değerleri 100'e endekslenmiştir)



Kaynak: TÜİK

²¹ İmalat sanayii istihdamında Madencilik ve Taşocaklığı ile İmalat Sanayii toplamı kullanılmıştır. Hizmetler sektörü ise Elektrik, Gaz ve Su; İnşaat ve Bayındırlık İşleri; Toptan ve Perakende Ticaret, Lokanta ve Oteller; Ulaştırma, Haberleşme ve Depolama; Mali Kurumlar, Sigorta, Taşınmaz Mallara Ait İşler ve Kurumlara Yrd. İş Hizmetleri; Toplum Hizmetleri, Sosyal ve Kişisel Hizmetler toplamından oluşmaktadır.

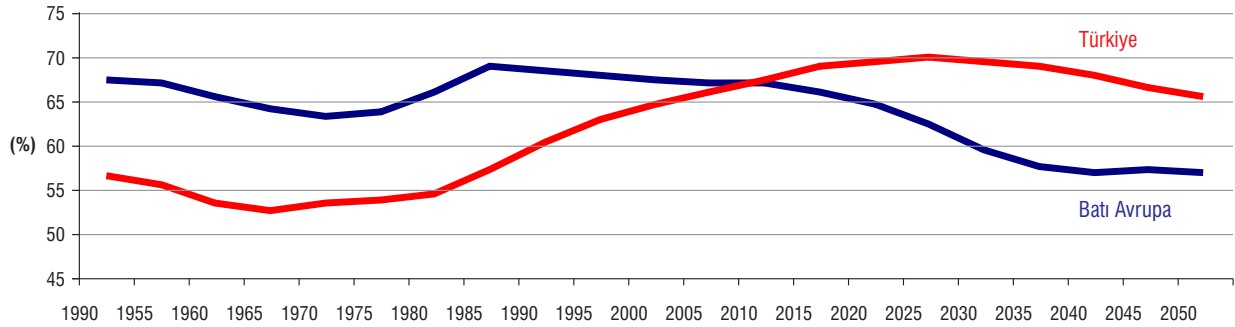
²² Küresel rekabetin üretim şekillerini hızlı biçimde değiştirdiği yeni ekonomi düzeninde yüksek büyüme oranları istihdam artışına aynı şekilde yansımamaktadır. Örneğin, yükselen pazarlar arasında yıldız olarak gösterilen Çin'de 2002-2005 döneminde yıllık büyüme hızı %9.3 olarak gerçekleşirken, toplam istihdamdaki yıllık artış %0.9'da kalmıştır. Üstelik, Türkiye'den farklı olarak, Çin imalat sanayiinde tablo daha da kötüdür. 1990-2002 döneminde Çin'de imalat sanayii büyüme hızı yıllık %11.2 iken, sanayi istihdamı her yıl ortalama %1.1 oranında azalmıştır.

yelin ekonomi için büyüme fırsatına dönüşüp dönüşmeyeceği ise doğrudan politika seçimlerine bağlıdır. Bu fırsatın iyi yönetilememesi durumunda Türkiye'nin önemli sosyal ve ekonomik tehditlerle karşı karşıya kalacağı açıktır.

39. Türkiye'nin genç nüfusu giderek daha eğitilmiş hale gelmektedir. Eğitime yönelimin artmasıyla birlikte çalışma yaşamına ortalama giriş yaşı yükselmiş, öte yandan gençler arasındaki işsizlik artmıştır. Eğitilmiş gençler arasında işsizlik yüksek boyutlara ulaşmaktadır. Yükseköğretim veya fakülte mezunu olan 15-34 yaş arasındaki kesimin toplam işsizler içindeki payı ise yüzde 10'un üzerindedir (Şekil 4.3).

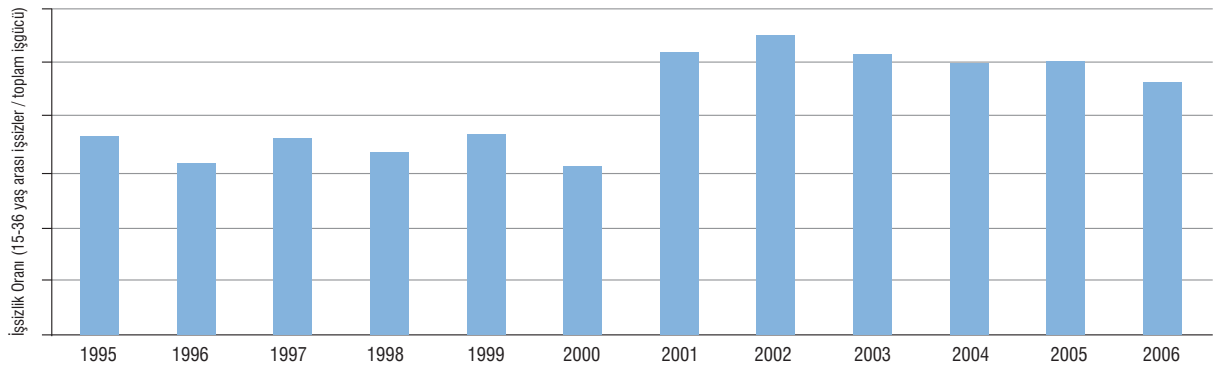
40. Türkiye'nin hem nüfus yapısının değişmesi, hem de ekonomik yapısının modernleşmekte olması, işsizliğin yapısının da değişmesine sebep olmaktadır. Doğum oranının düşmesi, yaşam süresinin uzaması ve okullaşmanın artması ile orta yaş grubunun toplam işgücü içinde payı artmıştır (Şekil 4.4). Bu da işsizlerin demografik yapısında değişime neden olmuştur (Tablo 4.1). 35-54 yaş grubunun toplam işsizler içindeki payının on sene içerisinde yüzde 16'dan yüzde 27'ye çıkması, bakması gereken bir ailesi olduğu için uzun süre işsiz kalmaya tahammül edemeyen, yeni beceriler kazandırılması kolay olmayan bir işsizler grubu yaratmıştır.

■ Şekil 4. 2 Türkiye ve Avrupa'da çalışma çağındaki nüfusun (15-65) toplam nüfusa oranı ve geleceğe yönelik projeksiyonlar



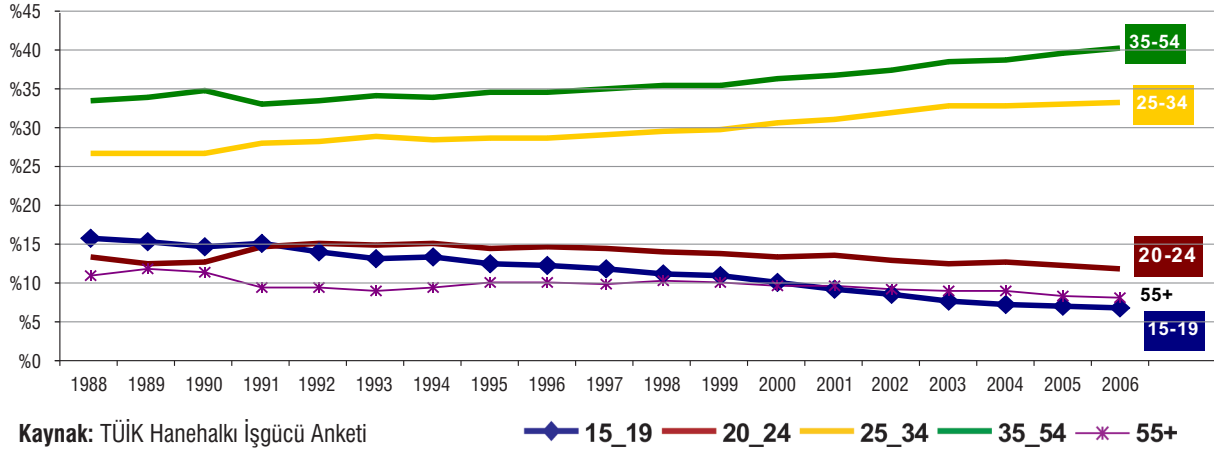
Kaynak: Dünya Bankası Kalkınma Göstergeleri

■ Şekil 4. 3 Gençler arasındaki işsizlik: (15-34 Yaş grubundaki işsizlerin aynı yaş grubundaki işgücü içindeki payı)



Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi

■ **Şekil 4. 4** Türkiye'de İşgücünün Yaşlara Göre Dağılımı (1988 - 2006)



■ **Tablo 4. 1** Yaş gruplarına göre işsiz sayıları (bin kişi) ve toplam içinde payları

	15-19		20-24		25-34		35-54		55+		Toplam
	Sayı	Pay	Sayı	Pay	Sayı	Pay	Sayı	Pay	Sayı	Pay	
2006	286	%12	572	%23	869	%36	661	%27	58	%2	2447
2005	301	%12	609	%24	899	%36	657	%26	53	%2	2519
2000	247	%16	458	%31	439	%29	318	%21	35	%2	1497
1996	321	%21	499	%33	406	%27	247	%16	29	%2	1502

Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi

41. Türkiye'de işsizlik oranları aslında istihdam sorunun ciddiyetini ve derinliğini yeterince yansıtmamaktadır. İşgücüne katılmayanlar da dikkate alındığında ortaya rahatsız edici bir sosyal tehdit unsuru çıkmaktadır. 25-54 yaş grubunda çalışmaya hazır olduğu halde işgücü dışında yer almayı seçen ve iş bulma ümidi kalmadığı için iş aramayanların payı her geçen yıl yükselmektedir (Şekil 4.5-4.6). Bu grupları da değerlendirmeye kattığımızda toplam işsizlik oranı yüzde

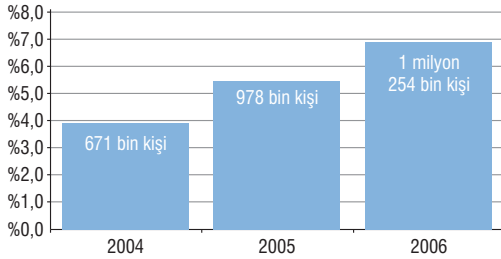
15.6'ya yükselmektedir. Öte yandan, işgücündeki her üç gençten biri işsizdir. Kadınların işgücüne katılım oranı da kaygı verici seviyelerde olup, bu oranın tarımsal işgücünün azalmasıyla daha da artması beklenebilir. Türkiye ile AB-15 ülkeleri arasında bir karşılaştırma yapıldığında, erkeklerin işgücüne katılım oranları arasında belirgin bir farklılık yokken, Türkiye'de kadınların işgücüne katılım oranı AB'deki ortalama düzeyin yarısının altındadır (Şekil 4.7)

²³ Almanya, Avusturya, Belçika, Birleşik Krallık, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İrlanda, İsveç, İtalya, İspanya, Lüksemburg, Portekiz, Yunanistan

42. Bu tablo, istihdam sorunlarıyla mücadele konusunda derhal yeni yaklaşımlar uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu yeni yaklaşımlar yukarıda açıklanan üç problemi çözmeyi hedeflemelidir:

- Genç ve eğitimli nüfustaki işsizlik,
- Orta yaşlı ve becerileri ekonomik dönüşümeye ayak uyduramayan nüfustaki işsizlik,
- İş bulma ümidini kaybedenlerin artışı ve kadınların işgücüne katılım oranlarının düşüklüğü.

- **Şekil 4.5** 25-54 Yaş grubunda ümidini kaybedenlerin ve çalışmaya hazır olanların aynı yaş grubundaki işgücüne oranı (%)



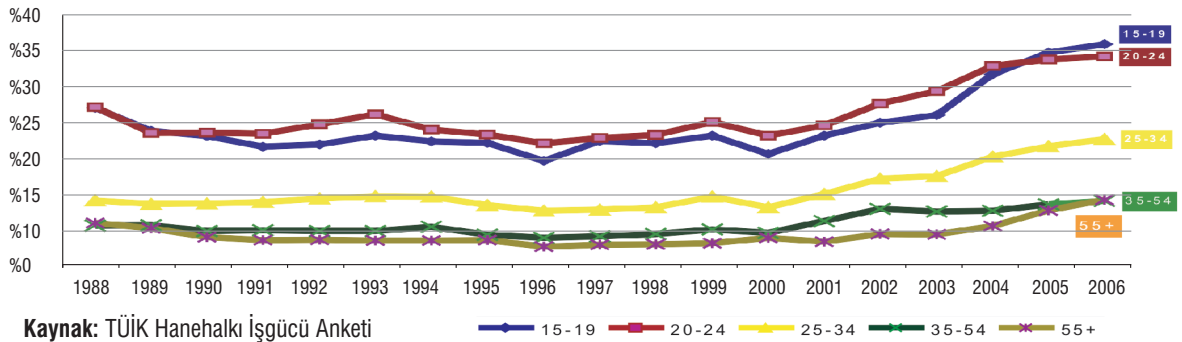
Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi

Bu yaklaşımlar pasif işgücü politikaları ve aktif işgücü politikaları olarak iki farklı düzlemde tasarlanmalıdır. Pasif işgücü politikaları, mevcut yasa ve yönetmeliklerin daha fazla iş ve işgücü dostu yapılmasına yönelik reformları içermelidir. Aktif işgücü politikaları ise işgücü piyasalarında beceri yetersizliği ve uyumsuzluğunu gidermeye yönelik programları kapsamalıdır. Pasif politikalarının sonuçlarını kısa vadede görmek mümkündür. Ancak, bu piyasadaki yapısal sorunlarının uzun vadeli perspektife yayılmış aktif işgücü politikaları ile çözülebileceği unutulmamalıdır.

4.2. Pasif İşgücü Politikaları

43. İstihdamın üzerindeki ücret harici kalemlerin yarattığı yüksek maliyet, firmaların küresel arenada rekabet gücünü olumsuz etkilemektedir. Özellikle işgücü maliyetinin toplam maliyet içinde ağırlığının fazla olduğu tekstil, dericilik gibi geleneksel sektörlerde (Şekil 4.8) Türkiye'nin, uzun vadede mevcut üretim teknolojileriyle, çok ucuz işgücüne sahip Hindistan, Çin ve Bangladeş gibi ülkelerle rekabet edebilme olasılığı yüksek değildir.²⁵ İşgücü maliyetlerinin düşürülmesi ekonomideki ikili yapıda geleneksel alanda yer alan bu sektörlerde faaliyet gösteren firmaların ve çalışanların modernleşme sürecinde ayakta kalmalarına da katkıda bulunacaktır.

- **Şekil 4.6** Türkiye'de yaş gruplarına göre gizli işsizlik oranı²⁴
(İşsiz + İş bulma ümidini kaybeden + Çalışmaya hazır olan) / (İşgücü + İş bulma ümidini kaybeden + çalışmaya hazır olan)

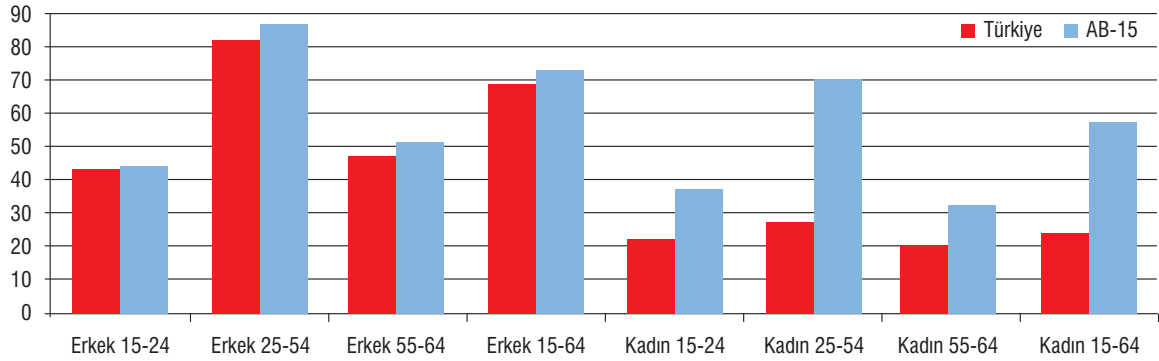


Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketi

²⁴ Gizli işsizlik oranı hesaplanırken toplam işgücü içine iş bulma ümidini kaybedenler ve iş aramayıp çalışmaya hazır olan kişiler dahil edilmiştir.

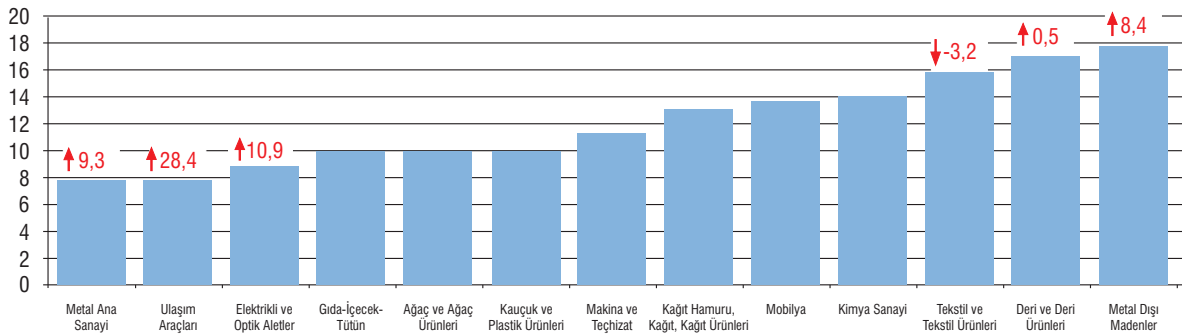
²⁵ 2002 - 2006 döneminde işgücünün toplam maliyetler içindeki payının en fazla olduğu sektörlerdeki büyüme oranları, işgücü maliyetlerinin toplam maliyetler içindeki payının en az olduğu sektörlerde göre çok daha düşük seviyelerde gerçekleşmiştir.

■ **Şekil 4. 7** Türkiye ve AB-15 ülkelerinde işgücüne katılım oranı (%)



Kaynak: Dünya Bankası İşgücü Sektörü Raporu (2006)

■ **Şekil 4. 8** İşgücü giderlerinin toplam maliyetler içindeki payı ve bazı sektörler için büyüme oranları, (2002-2006 yıllık (%))



Kaynak: TCBM

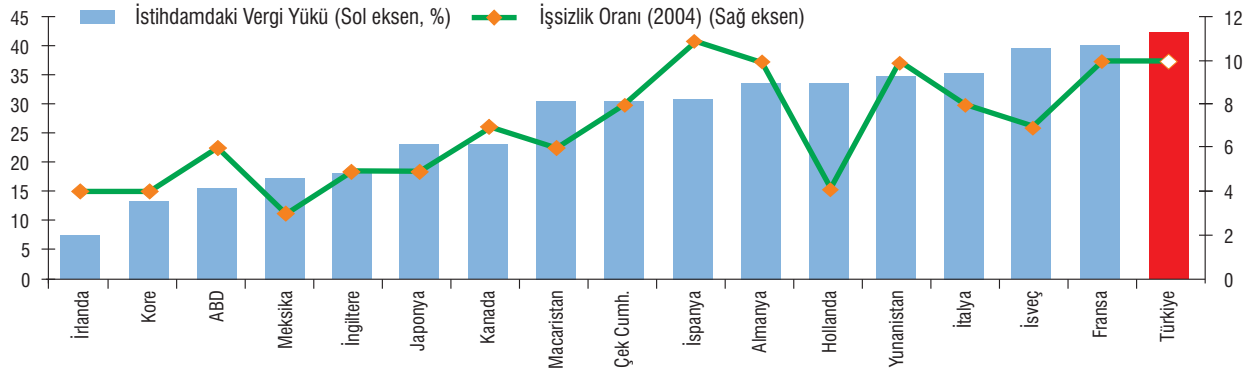
44. **Türkiye işgücü düzenlemelerinin istihdam yaratmaya elverişliliği açısından dünya ekonomileri arasında en geri sıralardadır.** OECD ülkeleri arasında istihdamın üzerinde en ağır vergi yükü Türkiye'dedir. Şekil 4.9'da da görüldüğü gibi istihdamın üzerindeki vergi yükü ağırlaştıkça, ülkelerdeki işsizlik oranları da artma eğilimine girmektedir. Türkiye işgücü piyasası düzenlemeleri alanında dünya-daki en kötü ülkelerden biri olarak alt sıralarda yer almaktadır (Şekil 4.10). Türkiye'deki

firmaların yüzde 46'sı işgücü düzenlemelerinin işletmelerin büyümesinin önünde önemli bir engel olduğunu düşünmektedir (Şekil 4.11).²⁶ Ayrıca firmaların yüzde 60'ı mevcut işgücü düzenlemelerinin iyileştirilmesi halinde üretim seviyesini korurken dahi istihdamı arttıracaklarını belirtmişlerdir.²⁷ Dolayısıyla işgücü üzerindeki yüklerin işçiyi korumak yerine işi korumaya yönelik olarak yeniden düzenlenmesi istihdamın arttırılmasında önemli bir etki yaratacaktır.

²⁶ Yatırım Ortamını Değerlendirme Çalışması

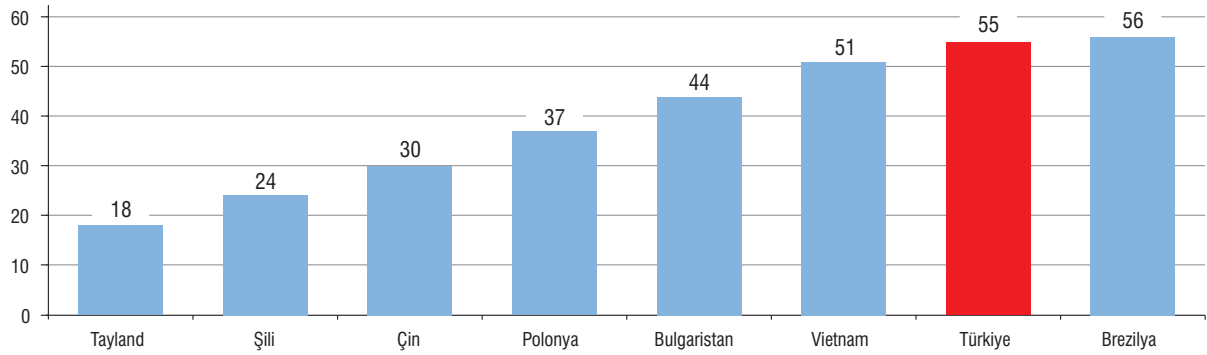
²⁷ a.g.e.

■ **Şekil 4. 9** OECD ülkelerinde istihdam üzerinde vergi yükü (vergilerin toplam işçi maliyeti içindeki payı) ve işsizlik oranları



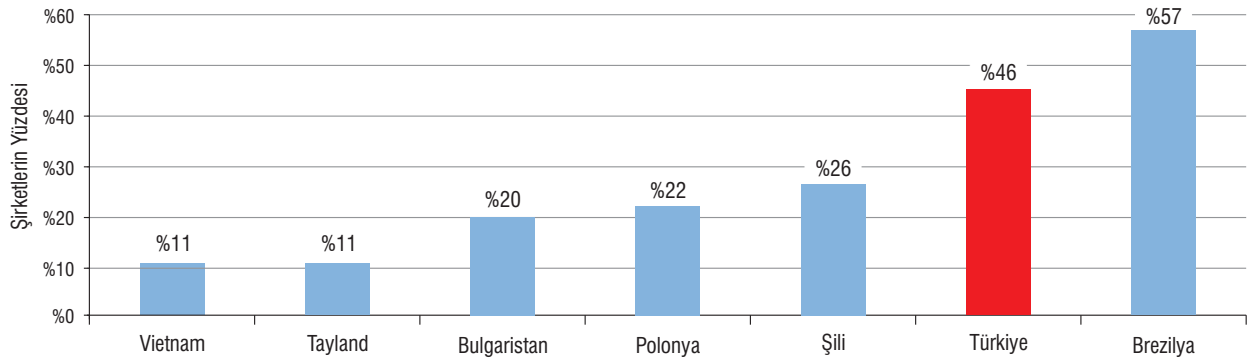
Kaynak: OECD

■ **Şekil 4. 10** İstihdam katılığı endeksi²⁸ (0-100) (2004)



Kaynak: Doing Business Report (2007)

■ **Şekil 4. 11** İşgücü düzenlemelerinin işletmelerin faaliyetleri ve büyümesinde önemli veya çok önemli bir engel olduğunu düşünenlerin yüzdesi



Kaynak: Yatırım Ortamı Değerlendirme Anketi

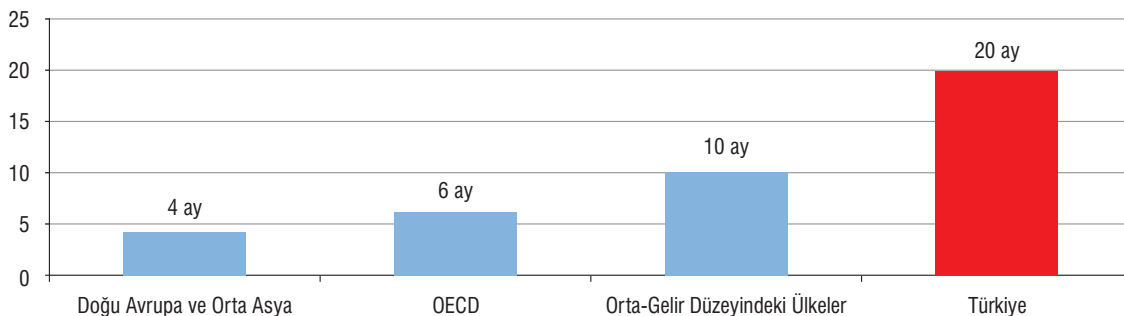
²⁸ İstihdam katılığı endeksi üç endeksin ortalamasından oluşmaktadır: işe alımdaki zorluk endeksi, çalışma saatlerindeki katılık endeksi ve işten çıkarmadaki zorluk endeksi. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Doing Business 2007.

45. **Türkiye'deki işgücü piyasasının bir diğer temel sorun alanı kayıtdışılıktır.** Kentsel kesimde her üç kişiden biri, kırsal kesimde ise her dört kişiden üçü kayıtdışıdır. Her ne kadar verimli istihdam biçimlerinin büyük bir kısmı kayıt altındaysa da, Türkiye ekonomisinde önemli bir yer tutan ücretsiz aile işçileri, yevmiyeli ve kendi hesaplarına çalışanların çok büyük bir kısmı kayıt içinde değildir; dolayısıyla da büyük ölçüde herhangi bir sosyal güvenlik koruma açısından faydalanamamaktadır.
46. **Pasif işgücü politikalarına dair olarak aşağıda önerilen adımların atılmasında büyük fayda görülmektedir.**
- Orta ve uzun vadede, istihdam üzerindeki vergi kalemleri yeniden düzenlenerek, işgücü maliyetlerinin aşağı çekilmesi sağlanabilir.** Maliyetlerin aşağı çekilmesi, bütçe gelirlerini azaltabileceği için mali disiplin üzerinde olumsuz bir etkiye sahip olabilir. Ancak işgücü maliyetlerinin azaltılması, istenilen düzeyde istihdam yarattığı ve kayıtiçine girişi kolaylaştırdığı takdirde, toplanılan vergi miktarını uzun vadede arttıracaktır.
 - Kısa vadede ise, ilk işe girenlerin işgücü maliyetlerini oluşturan bazı vergi ve benzeri kalemlerde indirimde gidilmelidir.** Tecrübesi olmayan yeni mezun gençlerin büyük bir bölümü ilk işlerinde herhangi bir sosyal güvence olmadan çalışmayı

kabul etmektedir. Aynı zamanda, eğitilmiş gençler arasındaki işsizlik daha önce hiç olmadığı kadar yüksek seviyelere ulaşmıştır. İşgücü maliyetlerinin ilk işe girenler için indirilmesi, kayıtdışı çalışan gençlerin kayıt içine girmesini hızlandırırken, gençlerin istihdam edilmesini de teşvik edecektir. Bu indirim, kamu borcunun sürdürülebilirliğini ve reel faizin düşüşünü tehlikeye atmayacak bir şekilde faiz dışı fazla hedefinde sınırlı bir düşüş ile sağlanabilir. Bu düşüşün yaygın kabul görmesi, daha önce belirtilen nominal mali çıpanın (kurallı maliye politikası) atılması ile doğru orantılıdır. Bu amaçla kullanılabilecek bir diğer alternatif, İşsizlik Sigortası Fonu'dur.

- Zamanla işsizlik sigortasının kıdem tazminatını ikame edeceği bir sistemin tasarlanmasında fayda bulunmaktadır.** Özellikle kayıtiçinde faaliyet gösteren şirketlerin istihdam yaratmalarını sınırlandıran unsurlardan birinin kıdem tazminatının yüksekliği olduğu gözden kaçmamalıdır. Yüksek kıdem tazminatının pratikte birçok firma tarafından ödenmemesine rağmen, kurumsallaşmış büyük işletmelerin ve Türkiye'ye yatırım yapmayı düşünen yabancı yatırımcıların istihdam kararlarını etkilediği bilinmektedir (Şekil 4.12).
- Kıdem tazminatı oranları düşürülürken, işgücünü korumak için işsizlik sigortası uygulamasının kapsama alanının genişletilmesi sağlanabilir.** OECD ülkelerinde

■ **Şekil 4.12** 20 hizmet yılını doldurmuş bir işçinin kazandığı kıdem tazminatı, (aylık maaş)



Kaynak: Dünya Bankası ve OECD

yüzde 25-75 kapsama oranına sahip işsizlik sigortası uygulaması Türkiye'de sadece hâlihazırda işsiz olan işçilerin yüzde 4'ünü kapsamaktadır. Kapsamın genişletilmesiyle ekonomideki ikili yapıda küçülen sektörlerde işsiz kalanların sosyal güvenlik ağı içine alınmasının önü açılabilir.

- e. **Elliden fazla işçi çalıştıran işletmelerin üzerindeki zorunlu istihdam yükü hafifletilmeli, bu tip istihdamın teşvik edilmesine yönelik yeni düzenlemeler yapılmalıdır.** Bugün elli veya daha fazla işçi çalıştıran bir işletmede iş sağlığı için en az bir hekim, iş güvenliğini sağlamak için ise en az bir mühendis çalıştırılması zorunludur. Ayrıca, yine bu işletmelerde toplam istihdamın yüzde 6'sı kadar da özür, hükümlü veya terör mağduru çalıştırılması gerekmektedir. İşletmelerin zaman zaman bu özelliklere sahip işçileri bulmakta zorlandıkları, bu tip istihdam yükünü üstlenmek istemeyen işletmelerin ise ellinin altında toplam istihdam bildirdiği bilinmektedir. Ülkemizde kayıtlı 851 bin işyeri'nin sadece yüzde 2'si elliden fazla çalışana sahip bulunmaktadır. Yeni istihdam politikasında bu uygulamanın zorunluluk olmaktan çıkarılması, yerine bu tür istihdam yaratan firmalara ek teşvikler sağlanarak bu tür istihdamın özendirilmelidir.

4.3. Aktif İşgücü Politikaları

47. **Gelecek vaat eden sektörlerin ve iş sahalarının ihtiyaç duyduğu becerilerin gelişmesine yönelik işgücü eğitimi politikaları tasarlamak Türkiye'nin gündemindeki konuların başında gelmelidir.** Küresel ekonomide rekabet gücünün sürdürülebilmesi için işgücünün eskisinden farklı becerilere sahip

olması gerekmektedir. Geleneksel sektörler de dâhil tüm iş süreçlerinde bilgi işlem teknolojilerinin kullanımı artmakta, dolayısıyla bu teknolojilere hâkim ara eleman ihtiyacı oluşmaktadır. Benzer şekilde, tüm sektörlerde hem girdi tedariki, hem de satış açısından dış bağlantılar artmakta, bu durum lojistik, pazarlama gibi yeni alanlarda yabancı dil bilen personel ihtiyacına yol açmaktadır. İşgücümüzün mevcut yapısı ve eğitim sistemimiz bu ihtiyaçlara cevap vermekten uzaktır.

48. **Türkiye'nin küresel ekonomide söz sahibi olabilmesi ve potansiyel (sürdürülebilir) büyüme hızını yüzde 7'lere çıkarabilmesi için, işgücünün küresel ekonomide rekabet edebilmeye uygun becerilere sahip olması bir zorunluluktur.** Bu alanda zaman kaybedilmesi Türkiye'nin sosyal sorunlarını gitgide derinleştirmektedir. Bu bakımdan, Türkiye'nin bugünkü ihtiyacı aktif işgücü politikaları alanında derhal bir seferberliğin başlatılmasıdır.
49. **İŞKUR aşağıdaki dört ana hedef çerçevesinde aktif işgücü politikaları tasarlamalı ve uygulamalıdır:** (1) sektörler arasında katma değeri yüksek sektörlerle doğru işgücü geçişlerinin desteklenmesi, (2) mevcut sektörlerdeki işgücünün becerilerinin küresel ekonomide rekabet edebilecek düzeye getirilmesi, (3) henüz işgücüne girmemiş gençlerin almakta oldukları eğitimin kalitesinin yükseltilmesi, (4) işgücüne farklı nedenlerden dolayı katılmamış kesimlerin ekonomiye kazandırılmalarının sağlanması.
50. **Yeni beceri ve meslek kazandırma programları oluşturulurken, bu programlar piyasa odaklı olmalı ve bölgesel ihtiyaçlar göz önüne alınarak tasarlanmalıdır.**²⁹ İş

²⁹ Amerika'da Nevada eyaleti Reno şehrinde faaliyet gösteren işgücü eğitim merkezi Center for Employment Training (CET), yerel paydaşların sürece katılımının önemli olduğunu gösteren başarı örneklerindendir. Amerikan hükümetine sunulan raporda (<http://www.gao.gov/archive/1996/he96108.pdf>) CET'nin başarısının arkasındaki nedenler anlatılmıştır:

CET yerel işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda üç mesleki eğitim alanı belirlemiştir. Bunlar otomasyona dayalı ofis becerileri, bina bakım ve idaresi ve kurye hizmetleridir. CET daha önce elektronik sektörü için eğitim programları düzenlemiş, ancak, yerel elektronik sektörünün CET mezunlarını işe alma kapasitesi dolduğu için bu eğitim programı daha sonra durdurulmuştur. Reno şehrindeki apartman binaları ve otellerin sayısının artmasıyla, elektronik becerileri programının yerine bina bakım ve idaresi programına geçilmiştir. CET yerel iş dünyası ile sağladığı bağlantıları kullanarak müfredatını sürekli güncellemekte, bu sayede işverenlerin ihtiyaçlarına cevap verebilmektedir. Örneğin, CET eğitimcileri çevredeki işletmelere geziler düzenleyerek, hem kendi malumat birikimlerini güncellemekte hem de programa katılanların iş dünyası ile doğrudan temas kurmalarını sağlamaktadır.

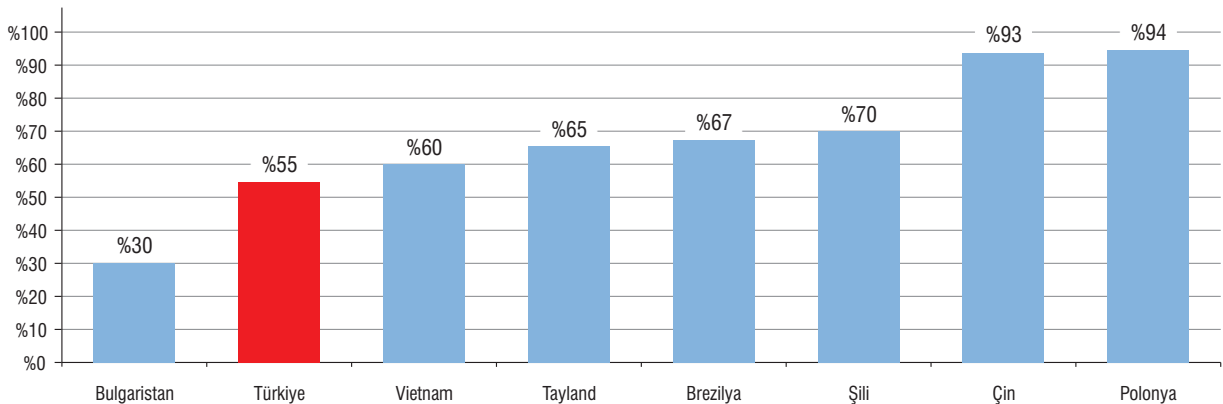
dünyası ve odalar sürece dâhil edilerek, bölgede ne gibi iş alanlarında hangi beceri türlerine ihtiyaç duyulduğunun tespiti yapılmalı ve eğitim programları buna göre tasarlanmalıdır. Eğitim programlarını yürüten kurumlarla yerel iş dünyası arasında kurulacak bağlantı, programların sürekli güncellenmesine ve programa katılanların yerel işgücü piyasasında daha kolay iş bulmasına da olanak tanıyacaktır.

51. **Ulusal düzeyde ihtiyaç duyulan beceriler için uzaktan öğrenim yöntemleri kullanılmalıdır.** TEPAV'ın Dünya Bankası ile birlikte gerçekleştirdiği Yükseköğretim Sektör Analizi Rapor'unda, firmaların en çok ihtiyaç duyduğu becerilerin yabancı dil ve bilgisayar kullanımı olduğu görülmektedir. Bu tip becerilerin toplumun geniş kesimlerine hızlı bir şekilde kazandırılması, geleneksel yöntemlerle istenilen sonucu vermeyecektir. Bu nedenle, bilgisayar ve yabancı dil alanlarında eğitim seferberliği ilan edilmeli ve bu alanlarda uzaktan öğrenim uygulayacak kurumlar teşvik edilmelidir.
52. **Hizmet içi eğitim faaliyetleri teşvik edilmelidir.** Eğitim sistemindeki aksaklıklardan şikâyet eden özel sektörün hizmet içi eğitime

yeteri kadar önem vermediği görülmektedir. Polonya ve Çin'deki firmaların yaklaşık yüzde 95'i hizmet-içi eğitim verirken Türkiye'de bu oran yüzde 55 seviyesindedir (Şekil 4.13). Daha çok firmanın hizmet-içi eğitim vermesini teşvik edecek politikaların, İŞKUR aracılığı ile hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bu teşvikler şeffaf ve izlenebilir olmalıdır. Giriş-çıkışların çok yüksek düzeyde olduğu sektörlerdeki firmalarda, işveren, çalışanının kısa bir süre sonra işten ayrılacağı düşüncesiyle hizmet-içi eğitim vermekten kaçınmaktadır. Bu sebeple, teşviklerin bu gibi sektörlerle öncelik verilerek dağıtılması yerinde olacaktır.

53. **Türkiye'de özel sektörün yakındığı sorunların başında; üniversite, meslek yüksek okulu ve meslek liselerinden mezun olan gençlerin sahip olduğu becerilerin şirketlerin ihtiyaçlarını karşılamaması gelmektedir.** Firmaların büyük bir bölümü okullarından yeni mezun olan gençlerin beceri donanımlarını yeterli bulmamaktadır. İhtiyaçlar ile eğitim sisteminin kazandırdığı beceriler arasındaki uyumsuzluk endişe verici düzeydedir (Tablo 4.2-4.3). Eğitim sisteminin özel sektörün taleplerine cevap verebilmesi için şu politikaların izlenmesi yerinde olacaktır:

■ **Şekil 4. 13** Firma içi eğitim veren firmaların toplam içindeki yüzdesi, Türkiye ve diğer ülkeler (2004)



Kaynak: Yatırım Ortamı Değerlendirme Anketi

- a. **Üniversitelerde ve Meslek Yüksel O-kulları'nda (MYO) pratik eğitim ve staj eksiklikleri giderilmelidir.** Pratik eğitim eksikliği, işe yeni alınan gençlerin uyum sürecini uzatmakta ve maliyetleri yükseltmektedir. Pratik bilgi eksikliğini giderilmesi için yükseköğretim kurumlarının özel sektör ile işbirliği içinde gerekli adımları atmaları öncelikler arasına alınmalıdır. Staj yapmayı öğrenciler, stajyer öğrenci çalıştırmayı ise özel sektör için daha çekici kılacak politikalar geliştirilmelidir.
- b. **İngilizce başta olmak üzere dil becerileri geliştirilmelidir.** Yabancı dil bilmek, işverenler tarafından özellikle üniversite mezunu işgücü için en önemli ölçütlerden biri olarak değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, yeni mezunların yabancı dil seviyelerinin düşüklüğü işverenlerin en büyük memnuniyetsizlik kaynaklarından biridir.

- c. **Bilgisayar becerileri geliştirilmelidir.** Üniversite mezunlarından en çok kullandıkları beceri alanlarından biri bilgisayar becerileridir. Ancak üniversite mezunları bu konuda ciddi eksiklik içindedir.

54. **Meslek liselerinde verilen eğitim özel sektörün taleplerini karşılar hale getirilmelidir.** Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinden meslek liselerindeki öğrenci başına ayrılan kaynak, genel liselere ayrılan kaynağın neredeyse 2 katına yaklaşmaktadır.³² Buna rağmen, meslek lisesi ve genel liselerden mezun olanların işsizlik oranları ve işe girdiklerinde aldıkları ücretler birbirine yakındır (Şekil 4.14).³³ Bu durum meslek liselerine ayrılan kaynakların, verilen eğitim özel sektörün ihtiyaçlarını karşılamadığı için etkin kullanılmadığını göstermektedir.

■ **Tablo 4. 2** Türkiye'de işverenlerin mezunlarda aradığı en önemli dört faktör ³⁰

Kaynak: TOBB Anketi

Üniversite Mezunları	Meslek Yüksekokulu Mezunları	Meslek Lisesi Mezunları
Bilgisayar Becerileri (%42)	Askerliğini Tamamlamış Olması (%34)	Firmadaki çalışanlar tarafından referans olunması (%42)
Askerliğini Tamamlamış Olması (%40)	Yabancı Dil Becerisi (%33)	Askerliğini tamamlamış olması (%41)
Yabancı dil becerisi (%40)	Takım Çalışmasına Uyum (%37)	Firmada uzun dönem çalışma isteği (%39)
Firmada uzun dönem çalışma isteği (%38)	Firmada Uzun Dönem Çalışma İsteği (%31)	Takım çalışmasına uyum (%32)

■ **Tablo 4. 3** İşverenlerin mezunları en kötü derecelendirdiği dört faktör ³¹

Kaynak: TOBB Anketi

Üniversite Mezunları	Meslek Yüksekokulu Mezunları	Meslek Lisesi Mezunları
Eğitim alanları dışında bilgi sahibi olmama (%36)	Yabancı dil seviyelerinin kötülüğü (%24)	Yabancı dil seviyelerinin kötülüğü (%14)
Yabancı dil seviyelerinin kötülüğü (%50)	Eğitim konuları dışındaki alanlarda bilgi sahibi olma (%27)	Eğitim alanları dışında bilgi sahibi olmama (%25)
Diğer çalışanları motive etme (%58)	İş tecrübesi (%36)	Diğer çalışanlar üzerinde otorite kurma becerisi (%27)
Araştırma yapma ve soru sorma (%61)	Araştırma yapma ve soru sorma (%41)	Araştırma yapma ve soru sorma (%28)

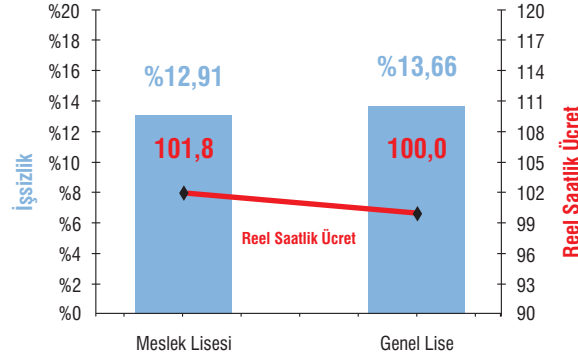
³⁰ İşverenlerin mezunlarda aradığı en önemli faktörlerin belirlenmesi için işverenlere tabloda yer alan her bir maddeyi ne kadar önemli gördüklerini 0 (en önemsiz) ve 5 (en önemli) arasındaki sayılarla belirtmeleri istenmiştir. Tablo 4.2'de parantez içerisinde verilen yüzdeler 4 ve 5 şikkını işaretleyenlerin yüzdesini göstermektedir.

³¹ Tablo 4.2'deki yüzdeler Tablo 4.3'dekine benzer bir yöntemle türetilmiştir.

³² H. Hakan Yılmaz (2006), Beceriler, Yeterlilikler ve Meslek Eğitimi Mali Analiz ve Finansman Önerileri. TÜRKONFED ve ERG

³³ Aysit Tansel (2004), Education and Labor Market Outcomes in Turkey. Dünya Bankası.

■ **Şekil 4. 14** Genel ve meslek liselerinde ortalama reel ücret ve işsizlik, 2005



Kaynak: TÜİK, Tansel (2005)

55. **Meslek liselerine ilişkin düzenlemeleri siyasi kaygılardan arındırarak yapmak Türkiye'nin rekabet gücünü doğrudan etkileyecektir.** Meslek liselerinin içinde bulunduğu durum ekonomimizin ihtiyaçlarını karşılamaktan uzaktır. Şirketlerimizin rekabet ettikleri ülkelerdeki şirketler, ihtiyaçları olan işgücü becerilerine ve niteliğe rahatlıkla ve düşük maliyetlerle erişebilmekteyken, Türkiye'de şirketler, eğitim sistemi yetersiz kaldığı için, işgücüne beceri kazandırma maliyetini tamamen kendileri üstlenmektedir. Türkiye'nin rekabet gücünü doğrudan ve son derece olumsuz etkileyen bu durum ancak eğitim sisteminin, özellikle de meslek liselerinin özel sektörde ihtiyaç duyulan becerileri kazandırmasıyla çözülebilecektir. Meslek liseleri tartışmalarında, rekabet gücüne dair önceliklerin, siyasi meselelerin önüne geçmesinde fayda bulunmaktadır.
56. **MYO'lara yapılan yatırım arttırılmalı, bu okulların hem programları ihtiyaçlara yanıt verir hale getirilmeli, hem de imajları düzeltilmelidir.** Bu okullara talep ancak bu şekilde arttırılabilecektir. Mevcut durumda MYO kontenjanlarının dörtte biri boş kalmak-

tadır.³⁴ MYO programlarının geliştirilmesi için özel sektörle diyalog geliştirilmelidir. MYO mezunlarının diğer üniversite mezunları gibi kısa dönem askerlik yapmalarını sağlayacak adımlar atılmalıdır.

57. **Organize Sanayi Bölgeleri'nde (OSB) meslek lisesi ve MYO'ların açılması teşvik edilmelidir.** Özel sektörün en büyük sıkıntılarından bir tanesi de tesislerindeki makineleri kullanabilecek nitelikte eleman bulamamaktır. Devletin en son çıkan teknolojiyi takip ederek meslek liselerindeki makine ve ekipmanı düzenli bir şekilde yenilemesi mümkün değildir. Bu yüzden meslek liselerinin en son model makine ve ekipmanın olduğu OSB'lerde kurulması ve müfredat ile staj programlarının tasarımı özel sektör ile işbirliğinin güçlendirilmesi oldukça yerinde bir tercih olacaktır.

58. **Türkiye'yi yönetecek olanların giderek artan ve çeşitlenen toplumsal beklentilere cevap verebilmesinin temel yolu Türkiye'nin yüksek bir büyüme performansını uzun yıllar sürdürebilmesinden geçmektedir.** Türkiye'nin son beş yıldaki tempolu büyüme performansı, bu oranların yakalanmasının hayal olmadığını göstermiştir. Bu performans, makroekonomik istikrarı temin eden reformların sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Eğer yüksek tempolu ve uzun dönemde devam ettirilecek bir büyüme hedefi seçilecekse, Türkiye bu hedefin gerektirdiği reformlar dizisini bir an önce hayata geçirmek zorundadır.
59. **Yüksek büyüme oranlarını sürdürülebilir kılmak için yapılması gereken, mikro odaklı ikinci nesil reform programını acilen uygulamaya koymaktır.** Son yıllarda, büyümeden bazı toplumsal kesimler faydalanamamakta, ekonomik büyümenin işsizliği azaltıcı etkisi sınırlı kalmakta, bu durum reform sürecinin siyasi sürdürülebilirliğini tehlikeye atmaktadır. Uygulanacak ikinci nesil reformların amacı, bir yandan şirketlerimizin rekabet gücünü yükseltmek, diğer yandan da ekonomik büyümenin getirilerinden toplumun geniş kesimlerinin faydalanmasını sağlamak olmalıdır.
60. **Sürdürülebilir büyüme hızını yüzde 7'ler seviyesine çıkarabilmek için 22 Temmuz seçimleri sonrasında öncelikle atılması gereken adımlar şunlardır:**
- a. Ekonomik reformlara zemin oluşturacak toplumsal uzlaşma ortamı kısa vadede siyasi aktörlerin adımlarıyla, orta vadede ise siyasi ve idari sistemin uzlaşma üretecek şekilde yeniden yapılandırılmasıyla temin edilmelidir. Bu yeniden yapılandırmanın ilk adımı kapsamlı bir anayasa değişikliği olmalıdır.
 - b. Mali disiplin sürdürülmelidir. Bu çerçevede, IMF ile sürdürülen anlaşmanın sona ermesinden sonra sağlam bir çipa oluşturmaya yönelik olarak mali disiplin kurum-sallaştırılmalı ve sürekli hale getirilmelidir. Bu bağlamda, kurallı maliye politikası tasarımına yönelik adımlar atılmalıdır.
 - c. Parasal disiplin sürdürülmelidir. Para politikasının bağımsız biçimde yürütülmesi bu açıdan olmazsa olmaz bir koşuldur.
 - d. Rekabet gücünü arttırmaya yönelik yatırımlar yapabilmelerini sağlamak için şirketler kesiminin finansmana erişimi kuvvetlendirilmelidir. Bu amaçla gerekli hukuksistemindeki gerekli değişiklikler yapılmalı, kredi maliyetleri azaltılmalı, şirketlerin kredi performanslarına yönelik bilgi paylaşım sistemleri geliştirilmeli, kredi verenlerin ipotekler üzerindeki haklarını geliştiren adımlar atılmalıdır. Şirketlerin kayıt içine girmelerini kolaylaştıracak tedbirler alınmalıdır.
 - e. Reform sürecinin sürdürülebilirliği açısından son derece önemli olan işsizlikle mücadele edebilmek için, işgücü piyasasındaki katılımlar azaltılmalı ve işgücünün beceri seti ekonomimizin gereksinimleri ile uyumlu hale getirilmelidir. Bu doğrultuda, işgücü üzerindeki vergilerin maliyeti azaltacak şekilde yeniden düzenlenmesi, ilk işe girenlerin işgücü maliyetlerini oluşturan bazı kalemlerin faiz dışı fazla hedefinde makul indirimlerle ve/veya İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanması, kıdem tazminatı ile İşsizlik Sigorta Fonunun birlikte değerlendirilerek yeni düzenlemelere gidilmesi gibi adımlar atılmalıdır. Ayrıca, şirketlerimizin küresel alanda rekabet edebilmek için ihtiyaç duyduğu işgücü becerilerini karşılamaya yönelik, meslek eğitiminden başlayarak kapsamlı bir eğitim reformuna ve seferberliğine gidilmelidir.
61. **Yukarıdaki stratejik öncelikler, kurumsal yapımızın çağın gereklerine uyum sağlamasını sağlayacak bir dizi reform alanının temelini oluşturmaktadır.** Bu alanlar kamu yönetimi, hukuk reformu, vergi ve eğitim reformlarıdır. Örneğin, anayasa ve mali disipline yönelik adımlar kamu yönetimi

reformunun, finansmana erişime yönelik adımlar hukuk reformunun, işgücü piyasalarına yönelik adımlar eğitim reformunun bileşenlerinden oluşmaktadır. Böylece, bu alanlarda ekonomik açıdan öncelikli olarak atılması gereken adımlar da tespit edilmiş olmaktadır. Söz konusu alanlarda bu öncelikli adımların atılması hem büyümenin sürdürülmesi için gerekli koşulları sağlayacak hem de orta vadede kapsamlı reform programlarının önünü açabilecektir.

62. **Bu öncelikli reformlar bir sanayi politikası çerçevesinin ilk bileşenleri olacaktır.** Giriş bölümünde çerçevesi çizilen ve rekabet gücü olan faaliyet alanlarını teşvik etmeye yönelik politikalar ile tüm faaliyet alanlarına hitap eden iş yapmanın önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik reformları içeren bir sanayi politikası çerçevesinin uygulanması için gerekli kamu-özel sektör diyalogu mekanizması hızla tesis edilmelidir.
63. **Artık Türkiye için reform yaparak başarıya ulaşmak, tek tek kurumların başarıları ile değil, tüm kurumların uyumlu ve koordinasyon halinde, aynı toplumsal hedefe kilitlenmeleriyle mümkün olacaktır.** Sanayi politikası, vergi, hukuk, eğitim, kamu yönetimi gibi farklı alanlarda, çok sayıda kurum arasında eşgüdüm sağlanması zorunludur. Eşgüdüm sağlanırken temel toplumsal hedefin, rekabet gücünün arttırılması ve istihdam yaratılması olduğu tüm kurumlar tarafından yeteri düzeyde içselleştirilmelidir.
64. **Türkiye'nin zengin bir ülke olması yönünde elimizdeki fırsat, önümüzdeki haftalarda kurulacak hükümete tarihi bir sorumluluk vermektedir.** Ekonomi yönetiminin yapılması gereken, reform yapılacak alanlarda hızlı ve emin adımlar atmaktır.

Kaynakça

- Acar, Ozan, Burcu Afyonoğlu ve Güven Sak, 2006. "Büyüyen Sektörlerin Artan İthalatı ve Cari Açığa İlişkin Gelişmeler", TEPAV Politika Notu, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı: Ankara, <http://www.tepav.org.tr/tur/index.php?type=downloadfile&cid=206&title=1>
- BDDK, Finansal Piyasalar Raporu 2006, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu: Ankara
- BDDK, Aylık Bültenler 20042006, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu: Ankara
- Çağlar, Esen, Ozan Acar ve Haki Pamuk, 2006. "Türkiye'nin 2007 Gündemi: Türkiye Ne Zaman Zenginleşecek?", Politika Notu, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı: Ankara
- Çalışma Sosyal Güvenlik Bakanlığı. 2005. "Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Ankara
- Dell'Ariccia, Giovanni, Enrica Detragiache ve Raghuram Rajan, 2005. "The real effect of banking crises." Discussion Paper Series; No. 5088:146, Centre for Economic Policy Research, Londra
- DPT, "Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007 Yılı Programı", Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara
- Dünya Bankası. 2006. Turkey Labor Market Study. Washington, DC.
- Dünya Bankası. 2006. Turkey Country Economic Memorandum. Rapor no: 33549-TR, Washington, DC.
- Dünya Bankası. 2007. Doing Business Report, Washington, DC.
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik ve Andres Velasco. 2005. "Growth Diagnostics." *Basılmamış ve yeniden gözden geçirilmiş eser*. Harvard Üniversitesi
- ISO. 2006. ISO 5000 Büyük Sanayi Kuruluşu Araştırması 2006. İstanbul Sanayi Odası: İstanbul. www.iso.org.tr
- Kalkan, Sarp. 2005. "HTM Perakendeciliği Sektör Analizi'ne Başlarken", Politika Notu, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı: Ankara, <http://www.tepav.org.tr/tur/index.php?type=downloadfile&cid=202&title=1>
- Levine, Ross. 2004. "Finance and Growth: Theory and Evidence. Working Paper Series (U.S.); No. 10766:1116, National Bureau of Economic Research, Washington, D.C.
- Mumcu, Onur ve Esen Çağlar 2006. "Türkiye'nin Nüfus Zenginlik Kaynağı Olabilir mi?", Politika Notu, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı: Ankara
- OECD. 2006. "OECD Economic Survey: Turkey", Organization for Economic Cooperation and Development: Paris
- Pamuk, Haki, Ozan Acar ve Esen Çağlar. 2007. "Türkiye'de işsizler artık daha yaşlı", Politika Notu, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı: Ankara
- Tansel, Aysit. 2004. "Education and Labor Market Outcomes in Turkey". Dünya Bankası, Washington, D.C.
- TEPAV-DPT Sanayi Politikaları Özel İhtisas Komisyonu. 2007. "Türkiye'nin Rekabet Gücü için Sanayi Politikası Çerçevesi". Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı: Ankara
- TEPAV. 2007. Tepav Bülten, 1. Sayı, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı: Ankara
- TEPAV-Dünya Bankası. 2007. "Turkey-Higher Education Policy Study: Higher Education and The Labor Market in Turkey", Yayımlanmamış Rapor, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı: Ankara
- Wyplosz, Charles. 2002. "Fiscal Discipline in Emerging Market Countries: How to go about it?", 34 Haziran 2002 tarihinde The Forum on Debt and Development (FONDAD) tarafından düzenlenen "Financial Stability and Development in Emerging Economies: Steps Forward for Bankers and Financial Authorities" konferansı için sunulan çalışma
- Wyplosz, Charles. 2005. "Fiscal Policy: Institutions versus Rules." National Institute Economic Review No. 191, pp 6479.
- Yılmaz, H. Hakan. 2006. "Beceriler, Yeterlilikler ve Meslek Eğitimi Analiz ve Finansman Önerileri", TÜRKNFED ve ERG Yayınları: İstanbul
- Yılmaz, H. Hakan. 2007. "İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu: 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi", Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı: Ankara

Veri tabanları ve Anketler

BDDK, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, www.bddk.gov.tr

CNBC-E Tüketim Eğilim Anketi

CBONDS, www.cbonds.info

Dış Ticaret Müsteşarlığı, www.dtm.gov.tr

Dünya Kalkınma Göstergeleri (World Development Indicators), www.worldbank.org

Hazine Müsteşarlığı, www.hazine.gov.tr

EVDS, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Elektronik Veri Dağıtım Sistemi, <http://evds.tcmb.gov.tr>

Maliye Bakanlığı, www.maliye.gov.tr

OECD, Organization for Economic Cooperation and Development, www.oecd.org

TÜİK, Türkiye İstatistik Kurumu. www.tuik.gov.tr

TOBB- Eğitim Anketi, TEPAV ve Dünya Bankası'nın yürüttüğü "Higher Education and The Labor Market in Turkey" çalışması için yapılan anket çalışması

YOD Anketi 2005 Türkiye Yatırım Ortamını Değerlendirme Anketi. TEPAV ve Dünya Bankası. 1,300 imalat sanayii firmasına yönelik yapılan anket çalışması