

TÜRKONFED

İKİNCİ YÜZYILA GİRERKEN TÜRKİYE EKONOMİSİ





İKİNCİ YÜZYILA GİRERKEN
TÜRKİYE EKONOMİSİ

TURKONFED

Türk İş Dünyası Konfederasyonu (TÜRKONFED)

Resmi Yayınıdır.

Türkiye, Mayıs 2025. Her hakkı saklıdır.

ISBN: 978-605-68333-8-0



Refik Saydam Caddesi Akarca Sokak

N: 41 Tepebaşı, Beyoğlu/İstanbul

+90 212 251 73 00 / +90 212 251 58 77

www.turkonfed.org

info@turkonfed.org

Yasal Uyarı: İkinci Yüzyıla GİRERKEN Türkiye Ekonomisi raporunda yer alan yazı, resim ve fotoğraflar izin alınmadan yayımlanamaz, çoğaltılamaz. Raporda görüşlerine başvurulmuş isimlerin düşünceleri TÜRKONFED'in resmi görüşü değildir. Hukuki sorumluluk yazarlara ve görüş sahiplerine aittir.

Yapım: Öncül Sefa

Reşatbey Mah. Atatürk Cad.

Mimar Semih Rüstem İş Merkezi

A Blok No:18 İç Kapı No: 501 Seyhan / Adana

Tel: 0 322 459 2859

www.onculsefa.com

Baskı:

MN Basım ve Reklamcılık San. Tic. Ltd. Şti.

Sertifika No: 40516

İçindekiler

Yazarlar	7
1. Giriş	12
2. Türkiye’de uzun-dönem büyüme ve yapısal reformlar	21
3. İkinci Yüzyılda Sanayi Politikası	59
4. Yaratıcı Yıkımlar Döneminde Üretici Dokumuz ve Ekonomi Politikası	81
5. Tarımsal Yapıdaki Dönüşüm Ve Tarım Politikaları	171
6. Türkiye’de Bölgesel Eşitsizliklerin İki Yüzü: Büyüme ve Kalkınma	191
7. İkinci Yüzyılda Enflasyon ve Para Politikası	224
8. Enflasyonda Giderek Kötüleşen Öngörülebilirlik Sorunsalı	252
9. İkinci Yüzyılında Türkiye Ekonomisi: Nasıl Bir Finansal Sistem?	269
10. Vergi Reformu Özelinde Vergi Harcamalarının Türkiye Açısından Değerlendirilmesi	299
11. Türkiye İklim Kriziyle Mücadelenin Neresinde?	315

Alp Erinç Yeldan

Prof. Dr. Alp Erinç Yeldan, 1960 yılında İzmit'te doğdu. Boğaziçi Üniversitesi İktisat Bölümü'nden mezun oldu. İktisat Doktorası derecesini 1988 yılında Minnesota Üniversitesi'nde tamamladıktan sonra Bilkent Üniversitesi'ne katıldı. Aynı Üniversite'de 1990'da Doçent; 1998'de Profesör unvanını aldı. Profesör Yeldan halen Kadir Has Üniversitesi Ekonomi Bölümünde görev yapmakta ve uluslararası ekonomi, kalkınma ekonomisi ve makroekonomik modeller üzerine çalışmaktadır. Merkezi, Yeni Delhi'de olan Uluslararası Kalkınma İktisatçıları Birliği (IDEAs) kurucu-direktörlerinden olan Profesör Yeldan, Bilim Akademisi ile Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP) Uluslararası Kaynaklar Paneli (IRP) seçilmiş üyesidir.

M. Aykut Attar

Dr. M. Aykut Attar, Hacettepe Üniversitesi İktisat Bölümü'nde doçent doktor ve öğretim üyesidir. Şubat 2022'den bu yana Üniversitelerarası Kurul tarafından verilen Makroekonomi Doçenti unvanını da taşımaktadır. İktisat alanında lisans, yüksek lisans ve doktora derecelerini, sırasıyla, Hacettepe Üniversitesi'nden (2003), Ankara Üniversitesi'nden (2005) ve Chapel Hill'deki North Carolina Üniversitesi'nden (2011) almıştır.

Dr. Attar'ın araştırmaları, asli olarak, uzun vadeli ekonomik büyüme ve kalkınma modellerine ve özellikle de içsel demografik ve teknolojik değişime, bu modellerin iktisadi tarihe uygulanmasına odaklanmaktadır. Dr. Attar, Hacettepe Üniversitesi İktisat Bölümü'nde çeşitli lisans ve lisansüstü derslerini yürütmektedir.

Türkiye'nin ekonomik demografisi üzerine yaptığı araştırma ile, Mayıs 2013'te Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı'nın (TEPAV) düzenlediği etkinlikte 2012 Celasun Ailesi Özel Ödülü'nü almıştır. Haziran 2018'de Türkiye'de teknolojik ilerlemenin dinamikleri üzerine yaptığı araştırma Hacettepe Üniversitesi tarafından 2017 Sosyal Bilimler Teşvik Ödülü'ne layık görülmüştür. Mart 2020'de "Türkiye'de Uzun Vadeli Ekonomik Büyüme: Kaynaklar, Tuzaklar ve Beklentiler" başlıklı makalesiyle 2. Asaf Savaş Akat Ödülü'nü kazanmıştır.

Dr. Attar, İktisadi Düşünce Girişimi, Orta Doğu İktisat Derneği, Kliometri Topluluğu, Türkiye Ekonomi Kurumu ve TOBB-ETÜ Sosyal Politika Araştırma

Merkezi Sosyal Politika Platformu üyesidir. Ayrıca, Hacettepe Üniversitesi Kent Çalışmaları Merkezi'nde yürütme kurulu üyesi olarak görev yapmaktadır.

Burhan Can Karahasan

Burhan Can Karahasan 2003 yılında İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi'nden mezun olmuş, 2004 yılında Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi ve Finans Yüksek Lisans programını ve 2010 yılında Marmara Üniversitesi İngilizce İktisat Doktora programını tamamlamıştır. Karahasan 2010 yılında Universidad de Barcelona ve 2015 yılında London School of Economics and Political Science'da araştırmacı olarak bölgesel ve mekânsal ekonomi alanlarında çalışmalar gerçekleştirmiştir. Karahasan'ın temel araştırma alanları bölgesel ekonomi, eşitsizlikler ve mekânsal analizlerdir. Araştırmaları TÜBİTAK, UK Research and Innovation ve Economic Research Forum gibi farklı kurumlar tarafından desteklenen Karahasan 2010 yılında Türkiye Ekonomi Kurumu Doktora Araştırması Ödülünü ve 2013 yılında Middle East and Economic Association tarafından verilen Ibn Khaldun Ödülünü almaya hak kazanmıştır. Karahasan halen MEF Üniversitesi Ekonomi Bölümü'nde Profesör öğretim üyesi olarak çalışmalarına devam etmektedir.

Eren Ocakverdi

Eren Ocakverdi, Yapı Kredi bünyesinde Analitik ve Araştırma Danışmanı olarak görev yapmıştır. Bankacılık ve finans sektörüne geçmeden önce Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği'nde (TÜSİAD) Ekonomik Araştırmalar'dan sorumlu Bölüm Başkanlığı görevini yürütmüştür. Uzmanlık alanları olan Türkiye ekonomisi ve sayısal modelleme konularında 20 yılı aşkın bir süredir uygulamaya dönük çalışmalar yapmakta ve çeşitli platformlarda seminerler/eğitimler vermektedir. İstanbul Teknik Üniversitesi (İTÜ) İşletme Mühendisliği Bölümü'nden lisans ve yüksek lisans derecelerine sahiptir. Ayrıntılı ve güncel özgeçmişi için bakınız:

<https://tr.linkedin.com/in/eren-ocakverdi-9b673924>

Erol Taymaz

Prof. Dr. Erol Taymaz 1960'da Düzce'de doğdu. 1977'de Ankara Fen Lisesi'ni ve 1982'de Orta Doğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ) Makina Mühendisliği Bölümü'nü bitirdi. 1985'de ODTÜ İktisat Bölümü'nden yüksek lisans ve 1989'da Case Western Reserve University (CWRU, Ohio/ABD) İktisat Bölümü'nden doktora derecesini aldı. 1982-85 yıllarında Aselsan A.Ş.'de Araştırma Mühendisi, 1985-89 yıllarında CWRU'da Araştırma Görevlisi, 1989-1992 yıllarında Industrial Research Institute'de (IUI, Stokholm/İsveç) Araştırmacı olarak çalıştı. Türkiye İstatistik Kurumu, TÜBİTAK ve Merkez Bankası'nda danışman olarak görev aldı. Université Panthéon-Assas (Paris), Université Montesquieu Bordeaux IV (Bordeaux), Universidad de Deusto (San Sebastián) ve Royal Institute of Technology'de (İsveç) misafir öğretim üyesi olarak bulundu. 1992'den beri ODTÜ'de öğretim üyesi olarak çalışmaktadır. Sanayi ve teknoloji politikaları, işgücü piyasası politikaları, sınai dinamikler, küçük firma iktisadı, teknik etkinlik ve üretkenlik tahmini, evrimci iktisat, etki analizi ve mikrosimülasyon konularında araştırma faaliyetlerini yürütmektedir. Bilim Akademisi üyesidir.

Fatih Özatay

Prof. Dr. Fatih Özatay Orta Doğu Teknik Üniversitesi Makine Mühendisliği Bölümü'nden 1978'de mezun olduktan sonra TCDD'de 1978-1979 yılları arasında mühendis, DPT'de 1979-1985 yılları arasında uzman yardımcısı ve uzman olarak çalıştı. 1986 yılında Ankara Üniversitesi'nden iktisat doktoru unvanı aldı. Özel sektördeki iki yıllık deneyiminden sonra, TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü'ne geçti. Uzman, ekonomist ve genel müdür yardımcısı olarak çalıştı. 1995'te Ankara Üniversitesi SBF İktisat Bölümü'ne katıldı. 2001 yılında profesör olduktan hemen sonra, beş yılına TCMB Başkan Yardımcılığı görevini üstlendi. Başkan Yardımcısı ve Para Politikası Kurulu'nun bir üyesi olarak para politikasının oluşturulması ile ilgili sorumluluğu paylaştı.

2006 Nisan ayından bu yana TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi İktisat Bölümü'nde öğretim üyesi ve Türkiye Ekonomi Politikaları Araştır-

ma Vakfı'nda danışman olarak görev yapmaktadır. "Parasal İktisat: Kuram ve Politika (yedinci baskı, 2024)" ile "Finansal Krizler ve Türkiye (altıncı baskı, 2020)" adlı iki kitabı bulunmaktadır. Ekonomi gazetesinde ve Yetkin Report'ta köşe yazıları yazmaktadır. İlgi alanları krizler, makroekonomi politikası ve Türkiye ekonomisidir.

A. Halis Akder

Prof. Dr. Halis Akder 1946 Yılında İstanbul'da doğdu. Lise Eğitimini İstanbul Alman Lisesinde tamamladıktan sonra, 1970 Yılında Orta Doğu Teknik Üniversitesi Ekonomi ve İstatistik Bölümünden mezun oldu. 1977 yılında Almanya'da Johann Wolfgang Goethe Üniversitesi'nden İktisadi Kalkınma dalında Doktorasını aldı. 1980 yılından sonra ODTÜ İktisat Bölümü öğretim üyesi olan Dr. Akder 1986'da Doçent, 1992'de Profesör unvanını almış, çeşitli idari görevler üstlenmiş, 2013 yılında emekli olmuştur.

Üniversite'de Mikro İktisat, Tarım Ekonomisi, İktisadi Düşünceler Endüstri Ekonomisi derslerini verdi, emekliliğinde Tarımsal Ticaret Politikaları dersini vermeye devam etmektedir. Dr. Akder'in araştırmaları tarımsal ürünler dış ticareti, Avrupa Birliği-Ortak Tarım Politikası, tarımsal yapı, insani gelişme konularında yoğunlaşmış olup, ulusal ve uluslararası dergilerde, kitaplarda yayınlanmış, bilimsel toplantılarda sunulmuş çok sayıda çalışması bulunmaktadır.

M. Murat Kubilay

Dr. M. Murat Kubilay, 1984 yılında Ankara'da doğdu. Liseyi Ankara Atatürk Anadolu Lisesi'nde bitirdi. Lisans öğrenimini Orta Doğu Teknik Üniversitesi İşletme Bölümü'nde tamamladı. İsveç'teki Göteborg Üniversitesi'nde değişim öğrencisi olarak yer aldı. Yüksek lisansını yine Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nde (ODTÜ) Finansal Matematik Bölümü'nde bitirdi. Aynı üniversitede araştırma görevlisi olarak akademik çalışmalarda bulundu. Akademik kariyerine ara vererek İstanbul'a taşındı; burada yerli ve yabancı portföy yönetimi şirketlerinde fon yönetimi müdürü olarak çalıştı. Doktora çalışmalarına Marmara Üniversitesi'nde Bankacılık alanında başladı ve Britanya'daki King's College London'da Uluslararası Finans alanında araştırmalarını tamamladı. Akademik araştırmalarında uluslararası finan-

sal yatırımlar ve yükselen piyasa ülkeleri üzerinde yoğunlaştı. Londra’da orta ölçekli şirketlere finansal danışmanlık yaptı. Türkiye’de de uluslararası kurumsal yatırımcılara finansal danışmanlık hizmeti sunmaktadır. Kubilay, ekonomi ve siyasete ilişkin görüşlerini çeşitli yazılı ve görsel medya kuruluşları vasıtasıyla yayınlamaktadır.

Murat Batı

Prof. Dr. Murat Batı, ilk, orta ve lise eğitimini Diyarbakır’da tamamladı. Lisansını Ankara Gazi Üniversitesi’nden, yüksek lisansını Hacettepe Üniversitesi’nden, doktora derecesini “Türev Araçların Vergilendirilmesi” teziyle 2012 yılında İstanbul Üniversitesi’nden aldı. Mali hukuk alanında 2016 yılında doçent, 2022 yılında profesör kadrosuna (Ondokuz Mayıs Üniversitesi Hukuk Fakültesi) atandı. “Vergi Hukuku (Genel Hükümler)”, “Muhasebe Hileleri ve Vergiden Kaçınmanın Türk Vergi Mevzuatındaki Yasallığı”, “Türk Vergi Sistemi” kitapları yayımlandı; 70’tan fazla ulusal ve uluslararası akademik yayında makale ve kitap bölümü yazdı. Ondokuz Mayıs Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mali Hukuk Ana Bilim Dalı Başkanlığı görevine hala devam etmektedir.

Rauf Gönenç

Rauf Gönenç 1957 yılında doğdu. İlk ve orta öğrenimini Galatasaray Lisesinde tamamladıktan sonra Paris Siyasal Bilimler Okulundan ve Paris Üniversitesi İktisat Fakültesinden mezun oldu, Sanayi Ekonomisi alanında doktora yaptı. 1981 seçimlerinden sonra Fransa Sanayi Bakanlığına danışmanlık yapan bir araştırma grubuna katıldı. OECD’de bilimsel ve teknolojik dönüşüm üzerine çalıştı ve kuruluşun Yazılım Sektörü ve Risk Sermayenin Rolü raporlarını hazırladı. Uluslararası liberalizasyon reformlarını inceleyen “Yapısal Dönüşüm ve Ekonomik Performans” projesinin Finansal Piyasalar ve Sosyal Politikalar bölümlerinin sorumluluğunu yaptı. “Finansallaşan Ekonomide Sanayi Yatırımları” başlıklı bir rapor hazırladı. Slovakya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Avusturya ve Türkiye Masalarının başkanlığını, makroekonomik projeksiyonlarının sorumluluğunu yaptı. Resmi görevlerinin dışında ekonomik araştırma çalışmalarına katıldı ve “Hava Yolcu Taşımacılığında Düzenleme Reformları, Verimlilik ve Fiyatlar”; “Global ekonomide mesleki disiplin, piyasa rekabeti ve finansal optimizasyon”; “Sanayi için Finans’tan Finans için Sanayi’ye”; “Ren Kapitalizminin Geleceği”

(Alman, İsviçre ve Avusturya Ekonomilerinde Finans-Reel Sektör ilişkileri üzerine, Michel Albert ile birlikte); “Orta Gelir Düzeyi: Tuzak mı Sıçrama Tahtası mı?” gibi, gözlemlerini özetleyen makaleler yayınladı. 2022 yılında OECD’den emekliye ayrıldı.

Ümit İzmen

Doç. Dr. Ümit İzmen 1961 İstanbul doğumludur. Daha önce Bilgi, Boğaziçi, Koç ve Özyeğin gibi çeşitli üniversitelerde ders vermiş olan Ümit İzmen halen Namık Kemal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi öğretim üyesidir. Lisans ve doktora derecelerini Boğaziçi Üniversitesinden almıştır. 1990-2010 yılları arasında TÜSİAD’da genel sekreter yardımcısı ve baş ekonomist olarak görev yapmıştır. Akademik çalışmalarının yanısıra işdünyası ve sivil toplum kuruluşlarına danışmanlık yapmış, kalkınma ajansları ve işdünyası örgütleriyle birlikte birçok proje yürütmüş ve çeşitli gazete ve dergilerde köşe yazarlığı yapmıştır. Çalışmaları Türkiye ekonomisi, bölgesel kalkınma, sanayi politikası, yenilik iktisadı, sosyal sermaye ve uluslararası ekonomi politik konularında yoğunlaşmıştır.

1- Giriş

Ümit İzmen*

19. yüzyıl sonları ve 20. yüzyıl başları dünyada büyük alt üst oluşların yaşandığı yıllar. 18. Yüzyılın sonlarından itibaren hüküm sürmüş olan küresel sistemin çatırdayarak yıkıldığı, bu yıkımın eski imparatorlukları çöküşe götürdüğü, Osmanlının da benzeri bir akibeti yaşadığı bir dönem. Eskinin yıkılmakta olduğu bu süreçte bir yandan da yeni düzenin doğum sancılarına şahit oluruz. Yeni belirmekte olan dünya düzeninin temel taşlarından birisi de ulus devletlerdir. Türkiye Cumhuriyeti böyle bir dönemde vücut bulur.

21. yüzyılın başları bir yüzyıl önce dünyaya hakim olan karmaşayı hatırlatır. 1970'lerden itibaren yerleşik hale gelmeye başlayan neoliberal küreselleşme ve ona eşli eden liberal demokratikleşme sürecindeki tıkanma 2008 küresel kriziyle somut hale geldi. Başta Çin olmak üzere yeni yükselen güçler, yeni bir teknolojik değişim dalgası ve iklim krizinin zorunlu kıldığı uyarlanma süreci, küresel mimaride değişimi zorunlu kılıyor. Neoliberal küreselleşmenin yol açtığı eşitsizlikler, üretimin gelişmekte olan ülkelere kaymasının gelişmiş ülkeler işçi sınıfı üzerinde yarattığı baskı, teknolojik değişimle beraber gelen güvencesizleşme, sendikal haklarda erozyon, göçler ve merkez siyasetin bu sorunlar karşısında çözüm üretmemesi, neoliberal ekonomik düzeni zayıflattığı gibi liberal demokrasi anlayışını da erozyona uğrattı. Serbest dış ticaret karşısında korumacı politikalara rağbet arttı, göçmen karşıtlığı güçlendi, sağ popülist partiler ve liderler güç kazandı. Fakat, küresel liberal ekonomik düzen ve demokratik siyaset anlayışının tersine olan

* Namık Kemal Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü

bu eğilimleri dengeleme arayışları da devam etti. Küresel ekonomik ve siyasal düzende derin sorunlar ve çözüm arayışlarının bir arada var olması, Gramsci'nin 1930'da yaptığı kriz çözümlemesini hatırlatır. Gramsci'ye göre kriz, eskinin çürüyüp yok olduğu, yeninin ise bir türlü ortaya çıkamaması durumudur. Bu ara dönemde çok sayıda yok edici gelişme ortaya çıkar.¹

Türkiye Cumhuriyeti ikinci yüzyılına Gramsci'nin bu sözünü hatırlatan bir dönemde giriyor. Dolayısıyla, farklı sinyalleri dikkatle okumaya çalışmak ve ekonomik, sosyal ve siyasi yapıyı her türlü gelişme ihtimali karşısında dayanabilecek kadar güçlü ve aynı zamanda da esnek kılmak gerekiyor.

Dünya ekonomisine baktığımızda şokların sayısının ve sıklığının giderek arttığını görüyoruz. 2. Dünya Savaşı ertesinde üzerinde uzlaşılan dünya ekonomik modeli 1970'lerle birlikte çöktükten sonra art arda her beş on yılda bir yeni bir şokla karşılaşıyoruz. Petrol şokları, enflasyon, stagflasyon, borç krizleri, gelişmekte olan ülke krizleri, Soğuk Savaş'ın bitişi, yükselen İslami terör, Çin'in yükselişi, 2008 krizi, BRICS ülkelerinin güçlenmesi, Covid pandemisi, bölgesel savaşlar, Rusya-Ukrayna savaşı, İsrail'in Gazze'ye karşı acımasız saldırıları, mülteci krizleri, nüfus yaşlanması, iklim değişikliği, teknolojiye köklü değişiklikler, küresel tedarik zincirlerinde değişim, aşırı sağın yükselişi... Bu keskin dönüşümler, değişimler, tüm ülkeleri olduğu gibi Türkiye'yi de sürekli vites değiştirmeye, keskin virajları süratle almaya mecbur bırakıyor.

Dünya ekonomisindeki bu baş döndürücü değişim hızına karşılık, Türkiye ekonomisi cumhuriyetin ikinci yüzyılına yüzyıllık problemlerini bagajında taşıyarak girdi. Fiyat istikrarı, adaletli gelir dağılımı, yeterli yurtiçi tasarruf, verimli üretim yapısı gibi yapısal sorunlar farklı küresel konjonktürlere, farklı yönetim sistemlerine, farklı iktidarlara, farklı teknik kadrolara rağmen çözülemeden hep bir sonrakı döneme devredildi. Belli ki eski politikalar bu yüzyıllık problemleri çözmeye uygun değil.

Küresel ekonomideki yeni yönelimler, yani, hiper-globalizasyondan uzaklaşma, piyasaların işleyişinde artan devlet müdahalesi alanı, teknolojik dönüşümdeki hızlanma, iklim değişikliği ile mücadele, liberal demokraside görülen resesyon² gibi gelişmeler Türkiye'nin eski problemlerini çözmek için alternatif yaklaşımlar

1 Gramsci, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. International Publishers, New York.

2 Diamond, L. (2015). Facing Up to the Democratic Recession. *Journal of Democracy*. 26:1, 141-155. <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0009>

geliştirmesini hem kolaylaştırıyor hem zorlaştırıyor.

Trump'ın ikinci döneminde küresel sistemdeki değişim muhtemelen ivmelenecek. ABD ve Çin arasındaki jeopolitik gerilimin tırmanması, ABD'nin dış ticaretinde korumacılık dozunun 1930'lardan bu yana en yüksek noktaya çıkmış olması, Rusya ve Avrupa ile ilişkileri, yönetimin üniversitelerin, merkez bankasının ve diğer bağımsız kurumların işleyişine yaptığı müdahaleler değişimin işaretleri. ABD'de demokrasinin işleyişine yapılan müdahaleler belki klasik anlamda bir diktatörlük veya otoriterliğe yol açmayacak olsa da rekabetçi otoriterlik ihmal edilemez bir ihtimal olarak ortaya çıkıyor.³

Jeopolitikteki bu eğilimler, yapay zekanın merkezde olacağı yeni bir teknolojik devrimin tüm alanları dönüştürücü etkisiyle üst üste geliyor. İklim değişikliğinin yıkıcı etkileri ile küresel çapta mücadele gerekliliği, yeni ekonomik düzenin bir başka parametresini oluşturuyor.

Öte yandan, on yıllardır eşitsizliklerin artması, eğitim ve sağlık hizmetlerinin kapsamının daralması, çalışma hayatına ilişkin düzenlemelerin zorlaşması gibi halkın mevcut sistemden hoşnutsuzluğunu artıran politikalar karşısında daha adil bir ekonomik düzen kurulması arayışları da devam ediyor. İngiltere, Brezilya, İspanya ve Güney Afrika gibi ülkelerde uygulanan, insanı ve doğayı ekonominin merkezine alan deneysel politikalar dikkat çekiyor.⁴ Ulusötesi kurumların daha adil ve verimli olması doğrultusunda yapılan öneriler de yeni düzenin yönetim farklılıklarına işaret ediyor.

Kitap içindeki yazılar, Türkiye'nin çözülmeden devam edegelen yüzyıllık sorunlarını tartışıyor ve küresel ekonomi politiğin yeniden şekillenmekte olduğu bir dönemde alternatif çözüm önerileri getirmeye çalışıyor.

M. Aykut Attar'ın kaleme aldığı Türkiye'de uzun-dönem büyüme ve yapısal reformlar başlıklı bölüm büyüme ve gelişme süreçlerinin insanların refahı için nasıl sonuçlar üreteceğini ve bu sonuçların hangi politikalarla etkilenebileceğini Türkiye örneği üzerinden tartışıyor. Büyümenin belirleyicileri ve büyüme-refah

3 Levitsky, S., Lucan A. Way. (2025). The Path to American Authoritarianism: What Comes After Democratic Breakdown. *Foreign Affairs*, 104: 2, 36-51

4 Mazzucato, M.. (2025). The Broken Economic Order, *Foreign Affairs*, 104: 2, 121-132

artışı ilişkisi çerçevesinde, Cumhuriyet'in ilk yüzyılında Türkiye ekonomisinin büyüme patikasının ikinci yüzyıla bıraktığı mirasın değerlendirildiği yazıda Türkiye'nin ilk yüzyılında izlemiş olduğu büyüme patikasının beşeri sermaye birikimi ağırlıklı olduğuna dikkat çekiliyor. Türkiye'nin bu büyüme patikasında devam etmesi ve kurumsal yapıda, özellikle de demokratik kurumlarda görülebi-lecek bozulmalar, ikinci yüzyılda büyüme hızında yavaşlamayla sonuçlanacaktır. Türkiye'nin ilk yüzyılında bölüşüm karnesinin kuvvetli olmaması da gelecek için dikkate alınması gereken bir konu. Uzun vadede büyümenin refah artışı getirmesi beklense de yüksek eşitsizlikler bu ilişkinin bozulmasına neden olabiliyor. Dahası, yüksek eşitsizliklerin kalıcı hale gelmesi, uzun-dönem büyümesini de olumsuz etkileyebiliyor. Bu açıdan bakıldığında eşitsizlikler Türkiye'nin büyüme performansı üzerinde bir tehdit oluşturuyor.

M. Aykut Attar, bir dizi gerçek anlamda yapısal reformun gerçekleştirilmemesi halinde büyüme hızının yavaşladığı ve eşitsizliklerin kalıcı hale gelerek sosyal yapıyı tehdit edebileceği bir tür distopya ihtimaline karşı uyarıyor. Distopyanın önlenmesi ve Türkiye'nin ikinci yüzyılda büyüme ve refah artışı sağlayabil-mesi bir dizi alanı içine alan kapsamlı ve uzun vadeli bir politika tasarımı gerekti-riyor. Bu tasarımda politikalar arasındaki nedensellik ve ödünleşme ilişkilerinin mutlaka dikkate alınması gerekiyor.

Büyüme sürecinin teknolojik boyutu Erol Taymaz'ın imzasını taşıyan İkinci Yüz-yılda Sanayi Politikası başlıklı bölümde etraflıca irdeleniyor. Türkiye ile gelişmiş ülkeler arasındaki kişi başına düşen gelir farkı Cumhuriyet'in ilk 20 30 yılında hızla daraldıktan sonra devam eden 60 yılda önemli bir değişiklik göstermedi. Cumhuriyet'in ikinci yüzyılında bu farkın anlamlı ölçüde kapanması, Türkiye'nin refahı adil şekilde paylaşan müreffeh bir ülke olması yolunda izlenmesi gereken politikarlardan birisi de sanayi politikası. Çünkü bir ülkenin sanayi yapısı ve do-layısıyla ihracat yapısı uluslararası ekonomi ile nasıl eklemlendiğini ve ülkenin diğer ülkelere oranla ekonomik performansını belirler.

Cumhuriyet'in ilk yüzyılına bakıldığında Türkiye'nin sanayi yapısının gelişmiş ülkelerdeki yapıyı belirli bir gecikme ile izlediği görülür. Türkiye gelişmiş ülke-lerin bıraktığı teknoloji, ürün ve sektörlerde uzmanlaşması nedeniyle gelişmiş ülkeleri yakalayamasa da gelişmiş ülkelerle arasındaki fark da açılmaz. Ancak Türkiye'nin uluslararası iş bölümdeki konumunu değiştirmesi, gelişmiş ülkeler arasındaki farkı kapaması için sanayi yapısını değiştirmesi gerekecektir. Bu nokta-da sanayi politikası, ekonomik ve teknolojik değişimin yönünü belirleyerek eko-

nominin mevcut sektörel yapısının, ekonomik ve teknolojik gelişmelere uygun olarak gelecekte erişilmek istenen yapıya dönüştürülmesinde bir fırsat penceresi sunar. Uluslararası iş bölümündeki konumunu yükseltmek için Türkiye'nin dijital ve yeşil teknolojileri etkin bir şekilde kullanmak üzere uzun dönemli, dinamik ve tutarlı bir sanayi politikası uygulaması gerekecek.

Türkiye ekonomisinin büyüme ve refah yaratabilmesi ve sektörel yapısını dönüştürebilmesi mikroekonomik temellerde de köklü bir dönüşümü gerektiri-

"Türkiye'nin uzun dönemli ve sürdürülebilir bir büyüme patikasına girebilmesi açısından daha kapsayıcı bir bölgesel kalkınma ve gelişmenin son derece önemli olduğunun altı çizilmelidir."

yor. İkinci yüzyılda Türkiye ekonomisinin daha istikrarlı, daha rekabetçi, daha verimli ve daha kapsayıcı bir patikaya oturması için mikroekonomik temellerdeki heterojen yapının dikkate alınması gereği, Rauf Gönenç'in Türk Ekonomisinin Doku Dinamikleri ya da Ekonomimizin Kumaşı ve İnsanlarımızın Yaşam Güzergâhları yazdığı başlıklı bölümün konusunu oluşturuyor. Ekonominin arz cephesine firma türlerine göre bakılması (agent-based yaklaşım), makroekonomik mekanizmaların çalışma esaslarının daha iyi anlaşılmasını sağlıyor. Türkiye'deki üretim yapısına bu çerçeveden bakan yazıda, Türkiye'de firma tipolojisinde yüksek teknolojiye sahip genç şirketler, kurumsallaşmış şirketler, KOBİ'ler ve mikro işletmeler olarak

dörtlü bir yapı olduğu tespiti yapılıyor. Bu heterojen firma yapısı, devlet ve özel finans kurumlarının davranışları, hukuk kurallarının ve resmi düzenlemelerin bağlayıcılık dereceleri gibi ülkenin makroekonomik döngüleri ve ekonomi politikası araçları açısından farklı süreçlerin işlemlerine yol açıyor. Rauf Gönenç de M. Aykut Attar ve Erol Taymaz'a paralel biçimde büyüme sürecinin verimlilik ve teknoloji bazlı olmadığına dikkat çekiyor.

Global ekonomide meydana gelmekte olan üç yapısal dönüşüm, yani dijitalleşme, dekarbonizasyon ve jeopolitik nedenlerle uluslararası değer zincirlerinin reorganizasyonu, dört farklı firma tipolojisini birbirinden farklı fırsatlarla ve tehditlerle karşı karşıya getiriyor. Rauf Gönenç bu heterojen yapıyı bir zayıflık kaynağı olmaktan çıkarıp pozitif bir sinerjiye kavuşturmanın Türk ekonomisinin gelecekteki verimliliği ve rekabet gücü için belirleyici olacağını ileri sürüyor. Türkiye'nin arz cephesini mevcut heterojen yapısı içinde güçlendirmek için Güney Avrupa

ekonomilerindekine benzer bir kurumsal ve yapısal reform programından yararlanılabileceğinin vurgulandığı yazıda Türkiye için öncelikli yapısal politika önerilerinin neler olduğuna ilişkin bir değerlendirme yapılıyor. Türkiye ekonomisinde hüküm süren derin eşitsizliklerin giderilememesi büyüme sürecinde tıkanma riski kadar toplumsal tansiyonun da taşınamayacak boyutlara taşınması riskini beraberinde getirmektedir. Derin eşitsizliklerin birisi de ekonomik faaliyetin bölgeler arası dağılımında görülür. Cumhuriyet öncesi döneme uzanan ve geçtiğimiz 100 yılda da hüküm sürmeye devam eden bölgesel eşitsizliğin nasıl giderilebileceğini Burhan Can Karahasan, Türkiye’de Bölgesel Eşitsizliklerin İki Yüzü: Büyüme ve Kalkınma başlıklı bölümde tartışmaktadır. Ekonomik politika yapım sürecinde bölgesel kalkınma ve büyüme arasında ortaya çıkan bağlantılar ve çelişkiler, gerek diğer toplumsal eşitsizlikler gerekse sanayi ve tarımsal üretimde mekânsal tercihler ve firma tipolojileri ile iç içe geçer. Bölgelerin faktör donanımları veri alındığında nispeten geri kalmış bölgelerin nasıl daha hızlı büyüyerek bölgesel kalkınma farklılıklarının azalacağı ciddi bir politika koordinasyonu gerektiren temel bir sorudur. Burhan Can Karahasan, bölgesel kalkınmayı yalnız üretimi teşvik eden bir yapıdan çıkartarak bir bölgenin yaşanabilir ve üretim yapılabilir bir hale getirilmesi olarak ele almak gerektiğine işaret eder. Bölgelerin ekonomik olarak büyümesi ve sosyal-iktisadi kalkınması arasında yakın bir bağ kurulması gerektiği unutulmamalıdır. Mekânsal heterojenlikler her bölgede aynı politika uygulamalarının işe yaramayabileceğine işaret edecektir. Bu nedenle mekânsal ilişkiler uygulanacak politikalarda yerel ve bölgesel esnekliklere ihtiyaç duyulacaktır.

Ahmet Halis Akder tarafından kaleme alınmış olan Tarımsal Yapıdaki Dönüşüm ve Tarım Politikaları başlıklı bölüm Türkiye’de tarımsal yapının dönüşümü ve yapısal tarım politikalarını ele alıyor. Cumhuriyetin birinci yüzyılında tarımsal yapılar ve tarımsal politikada önemli dönüşümler dikkati çeker. Tarımsal nüfusun sayıca azalması ve yaşlanma, ortalama işletme büyüklüğünün küçük ve parçalı yapısının pek değişmemesi, verimsizlik, faktör piyasalarının çalışmaması, üretim kompozisyonun değişimi, teknolojik dönüşüm ve dijitalleşme ihtiyacı, tarımsal yapılarıdaki dönüşümün temel başlıklarını oluşturur.

Halis Akder, tüm dünyada olduğu gibi, Türkiye’de de tarım sektöründeki en önemli dönüşümün tarımsal girdi üretiminin tarım sektörü dışına çıkması olduğunu vurguluyor. Bunu tamamlayan bir diğer dönüşüm ise artık tarımı yalnız tarım politikasının değil genel makroekonomi politikalarının daha derinden etkilemesi. Daha önceleri üretim ve üretici odaklı olan tarım politikaları artık tüketici, girdi sağlayıcıları ve gıda sanayiini de dikkate almayı gerektiriyor Türkiye’de 2021

sonundan itibaren hızlanan enflasyon ve özellikle gıda fiyatlarındaki artış, tarım politikalarını makroekonomik politikalar ile sıkı sıkıya ilişkilendiriyor. Tarım politikasının kapsamı dış ticaret, ekoloji, iklim değişikliği, kırsaldaki yaşam kalitesi, sağlıklı beslenme gibi başlıklarla genişlemiş durumda. Halis Akder, tarımsal destek politikalarındaki etkinlik probleminde ve politika tasarımıyla tarımsal yapıyla ilgili veri eksikliğinin önemine dikkat çekiyor.

İkinci yüzyılına girerken Türkiye ekonomisi bir kez daha yüksek enflasyonun yol açtığı sorunlarla baş etmeye çalışıyor. İkinci Yüzyılda Enflasyon ve Para Politikası başlıklı bölümde Fatih Özatay, Cumhuriyet'in birinci yüzyılında enflasyonun genellikle yüksek düzeylerde seyretmesinin ardındaki olguları sergiliyor, sonra da enflasyonu yükselten nedenlerin etkilerinin nasıl azaltılabileceğini tartışıyor. Birinci yüzyıldaki deneyim, seçimlerden önceki uygulamaların, para politikasının bağımsız olarak oluşturulmamasının, finans sektöründeki kırılganlıkların ve dış dünyadan gelen şokların enflasyonu yükseltici önemli roller oynadıklarını gösteriyor. Bu unsurlar, ülke riskini, döviz kurunu ve diğer maliyetleri artırıyor ve talebi potansiyel üretim düzeyinin üzerine çıkarıyor. Daha derinde ise önemli bir verimlilik sorunu ve dış borca bağımlı bir yapı var. Cumhuriyetin birinci yüzyılında ortalama yüzde 23,6 olan enflasyon oranının arka planına bakıldığında politik iş çevrimleri, merkez bankası bağımsızlığı, mikro finansal istikrar ve makro finansal istikrar çerçevesinde para politikası uygulamaları gibi hususlar dikkati çekiyor. Bu hususlara ilaveten, büyüme oranını, toplam talebi artırarak, potansiyel büyüme oranının üzerine çıkarmaya çalışan politikalar da enflasyonu ve cari işlemler açığını yükseltiyor, finansal kırılganlıkları artırıyor. Bu politikalar sonucunda büyümede hızlanma sağlansa da bu durumun kalıcı olmadığına dikkat çeken Fatih Özatay, potansiyel büyüme oranını para ve maliye politikası yoluyla artırmanın mümkün olmadığını verimliliğin nasıl yükseltilebileceğini yanı sıra, tasarruf oranının nasıl artırılacağı ve dış borcu yükselterek artırılan yatırımların nasıl daha verimli alanlara yönlütülebileceği üzerinde de düşünülmesi gerektiğini vurguluyor.

Eren Ocakverdi Enflasyonda Giderek Kötüleşen Öngörülebilirlik Sorunsalı başlıklı bölümde enflasyonu öngörmeye yaşanan zorluğun zaman içerisindeki evrimini ve görelî fiyat değişkenliğini artırıyor olmasının sonuçlarını ele almaktadır. Enflasyon dinamiklerinde zaman içerisinde meydana gelen değişimler görelî fiyat ayarlamasını zorlaştırır ve öngörü yapmayı güçleştirir. Enflasyonun hızlandığı dönemlerde, geriye dönük endeksleme davranışı yaygınlaşır ve sonunda enflasyon kendi kendini besleyen bir dinamiğe evrilir. 2020 yılı başlarında dünya genelinde patlak veren Covid-19 salgını dünya genelinde yeni bir enflasyonist dalgaya

yol açar. Salgın sonrasındaki dönemde, enflasyonda yaşanan yükseliş Türkiye’de geçici olmaz. Enflasyondaki eğilim 2022 yılı başlarında zirve noktasına ulaşır ve ardından kuvvetli bir atalet sergiler. Enflasyon beklentileri ile gerçekleştirmeler arasındaki fark salgın ertesinde belirgin biçimde bozulur. Enflasyon beklentilerinde görülen sapma, hem uygun para politikalarının geliştirilmesi hem de doğru yatırım ve tasarruf kararlarının alınması açısından sıkıntıya yol açıyor. Eren Ocakverdi, enflasyondaki belirsizliği azaltmanın bilinen en etkili yollarından birinin, para politikasının belli bir enflasyon hedefi etrafında kararlı bir şekilde uygulanması ve bu sayede beklentilerin çöpalanması olduğuna dikkati çekiyor.

Türkiye ikinci yüzyılında kalkınma ve refah artışı sağlamak için mutlaka enflasyonla mücadelede başarılı olmalı ve finansal istikrarı sağlamalıdır. İkinci Yüzyılında Türkiye Ekonomisi: Nasıl Bir Finansal Sistem? Başlıklı bölümde M. Murat Kubilay, finansal istikrarın sağlanmasında doğru bir kurumsal yapının önemini ele alıyor.

Murat Kubilay, Türkiye’nin iktisadi kısır döngüsünü kırmak için; finansal istikrar sağlandıktan ve enflasyonla mücadelede ilk başarılar kazanıldıktan sonra, finansal sektörün kurumsal yapısını güçlendirmek gereğine dikkat çeker. Bu amaçla denetim, değerlendirme ve derecelendirme gibi kritik önem içeren ve mali sistemi verimli hale getiren fonksiyonların kapsamının artırılmasını gereğine vurgu yapar. Gelişmekte olan ülkelerin uzun yıllar hedefledikleri noktaya ulaşamamalarının ana nedenleri arasında bulunan zayıf kurumsal yapı, düzenli yüksek enflasyon ve finansman noksanlığı sorunlarının aşılmasıyla iç ve dış kaynaklardan finansman sağlamak ve bu kaynakları kalkınma ve sosyal hedefli yatırımlar için seferber etmek mümkün hale gelir. Murat Kubilay, bu amaçla sistemde planlama teşkilatı ve güçlü bir kalkınma bankası kurulmasının zorunlu olduğuna işaret eder. Böylesi bir yapı, istihdam yaratılması, dış açıkların kapatılması, fiziki ve dijital altyapının güçlendirilmesi, yüksek teknolojik ürünlere kayılması, gelir adaletsizliklerinin ve bölgesel gelişmişlik farklarının dengelenmesi gibi kalkınma hedeflerinin finansmanı açısından önemli olacaktır.

2024 başı itibariyle bir yandan bütçe dengesi açılma eğilimde iken diğer yandan gelir dağılımı göstergelerinde görülen bozulma, maliye politikasını yeniden tartışmaya açtı. Vergi Reformu Özelinde Vergi Harcamalarının Türkiye Açısından Değerlendirilmesi başlıklı bölümde Murat Batı, maliye politikasının nispeten az tartışılan bir başlığını gündeme getiriyor. Devletler, kamu harcamalarını finanse etmek için tahsil ettikleri kamu gelirlerinde mükelleflere bazı vergisel avantajlar

sunarlar. En genel anlamda devletlerin gelir toplamını azaltan, standart vergi sisteminden ayrılan ayrıcalıklar veya istisna ve muafiyetler vergi harcaması olarak tanımlanır. Cumhuriyetin ilanından bu yana yapılan çeşit vergi reformlarının kısa bir değerlendirmesini yapan Murat Batı, bu düzenlemeler ile yeni vergiler ihdas edilmesi, bazı vergilerin kaldırılması, vergi idaresi teşkilat yapısının değiştirilmesi, gibi birçok değişiklik yapılmış olmasına rağmen, vergi harcamalarının reform kapsamına alınmamış olduğuna vurgu yapar. Vergi harcamalarının genel olarak var oluş amacı sosyal, iktisadi ve çevresel etmenlerdir. Öte yandan, vergi avantajını kullanan firmalar vergi yüklerindeki düşüş nedeniyle vergi avantajı kullananmayan firmalara nazaran görece bir üstünlük elde ettikleri için vergi harcamaları haksız rekabete de yol açabilmektedir. Bu nedenle Murat Batı, vergi harcamalarının, vergi reformu kapsamında dikkate alınarak Anayasanın muhtelif hükümleri uyarınca adalet, eşitlik, ölçülülük de dikkate alınarak yeniden düzenlenmesini önerir. Vergi harcamalarının, siyasi saiklerden arındırılarak sosyal, iktisadi ve çevresel amaçlar doğrultusunda yeniden ele alınıp değerlendirilmesi Cumhuriyetin ikinci yüzyılında hem toplumsal menfaat açısından hem de ülke ekonomisi ile hazine yararı açısından önemli olacaktır.

Kitabın son yazısı, ilk yüzyılın son çeyreğine kadar hiç gündemde olmamasına karşın, ikinci yüzyılı kökten etkileyecek olan iklim değişikliği üzerine. Türkiye İklim Kriziyle Mücadelenin Neresinde? Başlıklı bölümde Erinç Yeldan, iklim krizinin boyutlarını küresel ölçekte tartıştıktan sonra küresel iklim kriziyle mücadelede Türkiye'nin yükümlülüklerini ve bu mücadele boyunca ulusal ekonomide gerçekleştirilmesi gerekli olan dönüşümleri ele alıyor.

Paris Anlaşması'nı uzun süre geciktirdikten sonra 7 Ekim 2021 günü TBMM'de onaylayan Türkiye resmi taahhüdü ile, sera gazı emisyonlarının mutlak anlamda azaltılmasını değil, öngörülebilir artıştan azaltılmasını hedefliyor. Bu tavrın Türkiye'yi uluslararası iklim diplomasisi alanında yalnızlaştırdığını ve itibarsızlaştırdığını ileri süren Erinc Yeldan, artan enerji maliyetlerinin Türkiye'nin en temel problemleri olan enflasyon ve cari işlemler açığına olan etkilerini ortaya koyarak Türkiye'de yaygın olan iklim krizi ile mücadelenin gelir kaybına neden olacağı ve kalkınma hedefleriyle çelişeceği kanısının yanlışlığını vurguluyor. Türkiye'nin yenilebilir enerji kaynaklarına ve tarım ile sanayide yeşil dönüşümü gerçekleştirilmeye yönelik adımları, karbonun gerçek fiyatlaması ile birleştirilerek atması durumunda milli gelirde yüzde 7'ye varan bir artış sağlanabileceğine ve bölgesel eşitsizliklerin azaltılabileceğine ve enerjide ulusal güvenliğin sağlandığı bir üretim deseninin yaratılabileceğine işaret ediyor.

Kaynakça

Gramsci, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. International Publishers, New York.

Diamond, L. (2015). Facing Up to the Democratic Recession. *Journal of Democracy*, 26:1, 141-155. <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0009>

Levitsky, S., Lucan A. Way. (2025). The Path to American Authoritarianism: What Comes After Democratic Breakdown. *Foreign Affairs*, 104: 2, 36-51

Mazzucato, M.. (2025). The Broken Economic Order, *Foreign Affairs*, 104: 2, 121-132

2- Türkiye’de uzun-dönem büyüme ve yapısal reformlar

M. Aykut Attar*

1. Giriş

Ünlü bir iktisatçı, yıllar boyunca kısa vadeli dalgalanmalar üzerine kuramlar geliştirdikten sonra, uzun-dönem büyüme ve gelişme süreçleri üzerine yazdığı ilk makalesinde şöyle diyordu (Lucas, 1988, s. 5):

Hindistan ekonomisinin Endonezya’daki veya Mısır’daki gibi büyümesini sağlayabilmek için, Hindistan’da bir hükümetin alabileceği herhangi bir eylem var mıdır? Eğer varsa, tam olarak nedir? Eğer yoksa, ‘Hindistan’ın doğası’ ile ilgili hangi şey bunu olanaksız kılmaktadır? Bu tür sorularla ilişkili olan refah sonuçları, basitçe, afallatıcıdır: Bunlar hakkında bir kez düşünmeye başlayınca, başka bir şey hakkında düşünmeniz zordur.

Gerçekten de, büyüme ve gelişme süreçlerinin insanların refahı için nasıl sonuçlar doğuracakları, hangi politika karmalarının bu sonuçları etkileyebileceği, kağıt üzerinde mükemmelleştirilmiş olan politikaların neden uygulanamayabilecekleri veya uygulansalar bile neden bazı olumlu sonuçlara ulaşamayacağı gibi şeyleri düşünmek, iktisatçıyı sürekli olarak meşgul edebilecek bir şey.

Türkiye’de yaşayan bir iktisatçı olmak durumu sadece daha çetrefil hale getiriyor. Çünkü Türkiye’de hükümetler, özellikle son yıllarda, ülkenin aklı başında ikti-

* Hacettepe Üniversitesi, İktisat Bölümü, İİBF Binası No: 27, Beytepe Yerleşkesi, 06800 Çankaya / Ankara, E-Posta: maattar@hacettepe.edu.tr

Bu makaledeki bazı düşüncelerimi, ilk olarak, İktisat ve Toplum dergisinin 136. sayısında yayınlanan “Türkiye’de Ekonomi Politikaları: Anaakım İktisat, Kısa-Dönem ve Uzun-Dönem Arasındaki Ayrım ve Modellerimiz Üzerine” başlıklı makalemde okurlarla paylaşmıştım. Burada, o makalede yüzeysel olarak değindiğim bazı sorunlar ve çözümleri hakkında daha ayrıntılı bir çözümleme yapmaya çalışıyor ve bazı yeni düşünceler sunuyorum.

satıcılarını adeta çileden çıkaran “yanlış” politikalarda ısrar ediyorlar. Bir yandan, “yanlış” politikalar uygulanmasının iktisatçı için yeni araştırma fırsatları yarattığını gözlemliyoruz. Ancak, diğer yandan, bu ülkede yaşadığımız için, “yanlış” politikaların yarattığı refah kaybını da deneyimlemek zorundayız. Basitçe, Türkiye’de bir hükümetin ekonomiyi Almanya veya Güney Kore’deki gibi büyütmek için alabileceği eylemlerden bazıları ve en öncelikli olanları, “yanlış” politikalardan hemen vazgeçmek, yapılan hataları samimi bir biçimde kabullenmek ve insanları gelecekte böyle hataların yapılmayacağına ikna etmek için çalışmak.

Ne yazık ki, çözümlemek zorunda olduğumuz sorunlar ve yanıt aradığımız sorular, enflasyonun hangi düzeye kadar artabileceği veya merkez bankası bağımsızlığının nasıl tesis edilebileceği veya döviz kurunun rekabetçi bir düzeyi olup olmadığı gibi “basit” ve kısa vadeli konulardan çok daha fazlasını içeriyor. Sadece 15 yıl önce, Türkiye’de enflasyon oranları tek haneli düzeylere gerilemiş, bütçe disiplini sağlanmış, döviz kurunda tatmin edici bir istikrar yakalanmış ve görelî olarak yüksek kısa-dönem büyüme hızlarının sürdürülebilir olduğunun düşünülebileceği bir makro denge kurulmuştu. Üstelik, Avrupa Birliği’ne girecektik. Bugün, “aynı” ülkede ancak o ülkenin çok farklı bir makro dengesinde yaşıyoruz. O halde, ekonominin uzun vadede Almanya veya Güney Kore gibi büyümesi için neler yapılması gerektiği sorusuna ek olarak, uzun vadede Almanya veya Güney Kore gibi bir ülke olmak için, bugün ve yarın neler yapılması gerektiğini düşünmemiz gerekiyor. Yani, aslında, Türkiye’de yaşayan insanların refahını genişletebilmek için - insanlara özgür ve rahat ve huzurlu ve saygın bir yaşam sağlayabilmek için - bir hükümetin hangi eylemleri alabileceğini düşünmek istiyoruz. Bu eylemlerin tam olarak neler olduklarını ve “Türkiye’nin doğası” ile ilgili hangi kısıtların ve engellerin bu eylemlerle ilişkili olabileceğini anlamak arayışındayız.

Makalenin ikinci bölümünde, refah ve uzun-dönem büyüme arasındaki ilişkiyi tartışarak başlıyoruz. Basmakalıp ifadeyle; büyüme niceliksel bir olgudur, ancak gelişme niteliksel iyileşmeleri de kapsar. Doğru; çeşitli tarih ve coğrafyalarda, hızlı büyüme sağlamış bazı ekonomilerin büyüme süreçlerinin insanların refahını yükseltmemiş olduğu düşünülebilir. Ya da zengin veya çok zengin bir ülkede, insanların bazıları veya birçoğu, özgür, rahat, huzurlu ve saygın bir yaşam sürmüyor olabilirler. Ünlü İnsani Gelişim Endeksi, gelire ek olarak eğitim ve sağlığın da refah için önemli olduğu noktasından hareket ediyor. Sosyal İlerleme Endeksi, gelişmenin 50’den fazla gösterge ile doğru biçimde yakalanabileceğini iddia ediyor. Legatum Enstitüsü ise, tam 104 farklı değişkeni kullanarak 9 farklı alt endeks oluşturuyor ve bunlardan hareketle bir refah endeksine ulaşıyor. Yine de, Jones ve

Klenow'un (2016) ikna edici bir biçimde gösterdiği ve ikinci bölümde ayrıntılı biçimde tartıştığımız üzere, kişi başına düşen reel gelir büyümesi ile refah büyümesi arasında çok yüksek düzeyde bir korelasyon ilişkisi var. Belirli bir ülkede ve belirli bir yılda, çeşitli keşfedilebilir nedenlerle zenginlik ve refah arasında sapmalar olacaksa da, uzun vadede zenginleşmeye devam eden bir ülkede refahın da genişleme eğiliminde olacağını biliyoruz.

Bireyler-arası servet, gelir ve tüketim eşitsizliklerinin yüksek olması, Jones ve Klenow'da (2016), refah artışının kişi başına reel gelirdeki büyümeyi yakalayamamasına neden olan saptırıcı faktörlerden biri. Dolayısıyla, ülkenin uzun-dönem büyüme hızı hiç değişmeyecek olsa bile, bireyler-arası eşitsizliklerin giderilmesi önemli bir politika amacı olarak dikkate alınmalı; özellikle de eşitsizlik düzeylerinin göreceli olarak yüksek kabul edildiği Türkiye gibi bir ülkede. Ancak birincil olarak ilgilendiğimiz sorun başka: Yeni büyüme-gelişme kuramları, yüksek eşitsizlik düzeylerinin kalıcılık arz ettiği durumlarda, uzun-dönem büyümenin bundan olumsuz etkileneceğini de gösteriyor. Yani, eşitsizlik doğrudan bazı insanların refahını belirli bir minimumda hapsedmekle kalmıyor, dolaylı olarak uzun-dönem büyüme üzerinden de olumsuz bir refah etkisi yaratıyor. Makalenin üçüncü bölümünde buna bakıyoruz.

Türkiye'nin uzun-dönem büyüme patikasının neye benzeyeceği sorununu eşitsizlik sorunsalı ile biçimlendirdikten sonra, makalenin dördüncü bölümünde, Türkiye'nin mevcut durumunun bir çözümlemesini yapmayı deniyoruz. Türkiye ekonomisi Cumhuriyet'in ilk yüzyılında nasıl büyüdü? İkinci yüzyılda, uzun-dönem büyüme hızının belirleyicileri değişmeden kalacak olsalar, büyüme patikası neye benzeyebilir? Tehditler var mı ve varsalar neredeler? İlk yüzyılda eşitsizliğe ne oldu ve ikinci yüzyılda bizi nasıl bir bölüşüm sorunu bekliyor?

İkinci ve üçüncü bölümlerdeki kavramsal tartışmalar ve dördüncü bölümdeki durum çözümlemesinin ardından, makalenin beşinci bölümü, uzun-dönem büyüme-bölüşüm politikaları hakkında bir tartışma sunuyor. Bu tartışma, Türkiye'de yaşayan insanların refahını daha yüksek düzeylere taşıyabilmek için, 21. yüzyılın geri kalanında, Türkiye'de bir hükümetin alabileceği eylemlerin odaklanması gereken sorun alanlarının neler oldukları hakkında bazı tartışmaya açık düşünceler sunuyor. Düşünceler tartışmaya açık (ve öyle kalacaklar), çünkü çok büyük ölçüde anaakım (mainstream) olarak betimlenen kuramlara ve ekonometrik çalışmalara dayanıyorlar. Başka geleneklerden iktisatçılar, sorunlara başka alternatif düşünceler ile yaklaşabilirler veya sorunların başkaca olduğunu iddia edebilirler.

Gelenekler-arası farklılaşmanın bu makalede ortaya konan düşünceleri geçersiz kılıp kılmayacağının bu makalenin boyunu aştığını belirtmek gerekir.

Beşinci bölüm, ayrıca, hangi somut adımların atılabileceğine yönelik saptamalar da yapıyor. Diyelim ki teknolojik ilerleme hızı çok düşük ve diyelim ki bu düşük teknolojik ilerleme hızını uzun-dönem büyüme sorunsalının bir bileşeni olarak belirliyoruz. O halde, hükümetten teknoloji alanında çeşitli politika eylemlerini hayata geçirmesini beklerken, buna tam olarak nasıl yaklaşılabileceğini belirtmeden ilerleyemeyiz. İlginçtir, literatürdeki çalışmaların çoğunda, politika amaçları veya hedeflerinin neler oldukları yüksek başarıyla ve ikna edici biçimde belirlenmekle birlikte, pratikte bir hükümetin yüzleşmek zorunda kalacağı sorunlarla ilgili olarak genelde sessiz kalınır veya ayrıntılı bir çözümleme yapmaya girilmez. Bunlar daha çok mikro sorunlar olarak görülür. Oysa, organizasyon-yürürlük (organization-enforcement), bilgi (information) ve niyet-taahhüt (intent-commitment) gibi sorunlar vardır ve bunlara ek olarak, daha baştan, hükümet başarısızlığı (government failure) veya yolsuzluk (corruption) gibi sorunlar bütünüyle kısıtlayıcı olabilir.¹ Bu makalede, bu zorlayıcı konuların kusursuz ve tam bir çözümlemesi hedeflenmiyor, ancak bazı ipuçlarının peşine düşüyoruz.²

2. Refah ve uzun-dönem büyüme

Öncelikle, büyüme ile ne kast ettiğimizi belirleyelim. Bu makalede, maddi yaşam düzeylerinin uzun vadelerdeki genişlemesi anlamına gelen uzun-dönem büyüme ile ilgileniyoruz. Yani, en azından 10 yıllık, hatta 20, 30 ve belki 40 yıllık geçiş süreçlerindeki değişimlerden, maddi yaşam düzeylerinin bir nesilden diğerine geçişte ne ölçüde genişlediğinden bahsediyoruz. Yani, en basit durumda, kişi başına veya işçi başına düşen ve yurt içi ve yurt dışı fiyat hareketlerinden arındırılmış (reel) gayri safi yurtiçi hasıla (GSYH) düzeyinin uzun vadede hangi hızda büyüyeceği ile ilgileniyoruz.

-
1. Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkelerinde ekonomik performansın kurumsal gelişmişlik ve yolsuzluk ile nasıl ilişkili olduğu hakkındaki ekonometrik çalışmaların bir derlemesi için Sayan'a (2009) bakılabilir.
 2. Türkiye ekonomisinin yapısı ve tarihi ile Türkiye'de büyüme ve bölüşümün dinamikleri ve ekonomi politik'i üzerine yazılmış çok sayıda kitap, derleme ve araştırma makalesi de var. Bu makale, ilgili literatürün ayrıntılı bir gözden geçirmesine yer ayırmıyor. Okurlardan ve yazarlardan af dileyerek, bazı seçtiğim kitap ve derlemelerin bir listesini sunuyorum: Akat (1983), Celasun ve Rodrik (1989), Arıcanlı ve Rodrik (1990), Öniş ve Riedel (1993), Buğra (1994, 2008), Yeldan (2001), Altuğ ve Filiztekin (2006), Öniş ve Şenses (2009), Günçavdı (2015), Çolak (2017), Koyuncu vd. (2017), Cömert vd. (2017), Pamuk (2018), Akçomak (2018), Akkoyunlu-Wigley ve Çağatay (2019), Akat ve Gürsel (2020), Tiryakioğlu (2021).

İktisatçılar, 18. yüzyıldan bu yana çeşitli uzun-dönem büyüme ve refah kuramları geliştirdiler. 21. yüzyılda, anaakım büyüme-gelişme kuramcılarının ulaştıkları olgunluk ve yalınlık düzeyinde, insan refahının diyelim ki en basit ama yeterince ilginç ve açıklayıcı olan kuramları, maddi yaşam düzeyi büyümesinin uzun-dönem hareketine önem vermeyi sürdürüyor.

Bir ülkede, uzun vadeli refah artışı sağlanabilmesi için, öncelikle, maddi yaşam düzeylerinin genişletilmesi gerekiyor. Sadece çikolatalı kurabiye üreten bir ekonomi varsayarsak, “i” kişinin “t” zamanındaki maddi yaşam düzeyi, “i” kişinin “t” zamanında edineceği çikolatalı kurabiye sayısı olacak; $c_i(t)$ gibi bir sayı. O halde, bir insanı daha müreffeh kılmak için, onun edineceği çikolatalı kurabiye sayısı öyle veya böyle artmalı.

Anaakım büyüme-gelişme kuramcıları modern süreğen büyümeyi betimlerken, North ve Thomas’tan (1973) bu yana, kişi başına büyümenin kaynakları ile bu kaynaklardaki genişlemenin temel (veya derin) nedenleri arasında ayrıma gidiyorlar (örn. Acemoglu vd., 2005). Üretimde kullanılan çeşitli girdiler (örn. farklı sermaye türleri) ve verimlilik düzeyleri, büyümenin kaynakları olarak ele alınıyor. Bu büyüme kaynaklarını, en basit durumda,

- “k” = kişi/işçi başına düşen fiziksel sermaye stoku (yatırım harcaması ile genişleyen makine, teçhizat, bina, taşıt, vb.)
- “h” = (kişi/işçi başına) ortalama beşeri sermaye düzeyi (eğitim ve sağlık harcamaları ile genişleyen zindelik, bilgi, beceri, vb.)
- “A” = toplam faktör verimliliği (kişi/işçi başına verimliliğin “k” ve “h” ile açıklanamayan kısmı)

olarak somutlaştırabiliriz. Eğer kişi/işçi başına düşen reel GSYH düzeyi de “y” ile gösterilirse, bu değişkenler arasında

$$y = f(k, h, A)$$

biçiminde yazılabilecek bir bütüncül ilişki olduğunu düşünebiliriz. Burada, $f(k, h, A)$ fonksiyonu, ekonominin kişi/işçi başına üretim fonksiyonu olarak düşünülebilir. Eğer “k” ve/veya “h” ve/veya “A” artarsa, “y” de artar.

“k” ve “h” için ilgili yatırım harcamalarının yapılması ile büyüme sağlanabileceğini anlıyoruz. Tabii, her iki sermaye türü için de, efektif aşınmayı dikkate almak gerekiyor. Örneğin, işgücü arzının hızla arttığı bir ekonomide “k” büyümesi sağ-

lamak için yeterince büyük bir kaynağın yatırım harcamasına dönüşmesi gerekir. “h” için de teknolojiadaki ilerlemeler nedeniyle yaşam boyu süren bir aşınma olabileceği düşünülür. Toplam faktör verimliliği “A”daki büyüme ise üç mekanizma ile gerçekleşir: (i) kaynaklar verimsiz oldukları sektörlerden verimli oldukları sektörlerle transfer olduğunda, (ii) bir ülkede teknolojik ilerleme sağlayan yenilikler gerçekleştirilirse (yeni ürünler, yeni süreçler, yeni aramalar, vb.) ve (iii) yurtdışında gerçekleştirilmiş olan yenilikler öğrenilir ve başarılı biçimde taklit edilirse.

Büyümenin temel nedenlerine dönersek, bunlar genelde üç başlık altında çalışılıyor: coğrafya, kültür ve kurumlar.³ Bu üç temel neden, kaynakların uzun dönemde ne kadar hızlı ve hangi sonuçlar doğurarak büyüebildiklerini belirliyorlar (Acemoglu vd., 2005). Coğrafya, iklimi de kapsayarak, insanların çalışma istencini ve hatta verimlilik düzeylerini doğrudan etkileyebilir. Ayrıca, ülkenin faydalanabileceği teknolojilerin kümesi de coğrafi niteliklere bağlı olabilir; özellikle de tarım için. Üçüncüsü, coğrafya çeşitli salgın hastalıkların sıklığı ve şiddetini de belirleyebilir. Bu nedenlerle, coğrafya, uzun-dönem büyüme üzerinde çeşitli doğrudan ve dolaylı etkiler yaratabilir.⁴ Kültür, tanımlanması zor olsa da, bir ülkede yaşayan insanların değerlerini, tercihlerini ve dini de kapsayacak biçimde inanç sistemlerini belirler. Zaman içinde yüksek düzeyde kalıcılık arz eden kültürel nitelikler, büyüme kaynakları üzerinde olumlu veya olumsuz etkiler yaratabilir. Güven, karşılıklılık, risk tercihleri ve zaman tercihleri, kültürel değerler ile ilişkilidir. Max Weber’den bu yana, literatürde en çok ilgi gören konulardan biri, Protestanlık’ın gelişme üzerindeki olumlu etkileri oldu. Son dönemde, olumlu etkilerin özellikle beşeri sermaye, yönetim ve sekülerleşme üzerinden gerçekleştiğini gösteren çalışmalar yayınlandı (Becker vd., 2016). Kurumlar ise, en genel anlamda, oyunun kuralları olarak tanımlanıyor (North, 1990). İnsanlar çeşitli ekonomik, sosyal ve politik seçimlerde bulunurlarken, resmi olan ve resmi olmayan kurumlar onların seçimlerini ve etkileşimlerini düzenleyen ve kısıtlayan aygıtlar olarak işlev görüyorlar. Yeni kurumsalcı iktisatçılar, de jure (veya huku-ki) ve de facto (veya fiili) politik güç biçimlerinin, kurumlar ve kaynak dağılımı ile ekonomik performansın nasıl etkileştiklerine yönelik olarak çeşitli dinamik modeller geliştirdiler (Acemoglu vd., 2005). Otoriterleşmenin, demokratikleş-

3. Kuramcılar, uzun vadeli büyümenin uzun vadeli sonuçları ile de ilgileniyorlar. Örneğin, bir süregelen büyüme süreci, 100 yıldır sürüyor olsa bile, önümüzdeki 100 yıl için ekolojik olarak sürdürülebilir bir süreç olmayabilir. Veya büyüme öylesine “kontROLSÜZ” bir biçimde sürüyordur ki, toplumu bir arada tutan adalet, güven veya özgürlük gibi şeyler tahribata uğrayabilir ve (büyük) sosyal krizler doğabilir.

4. Dolaylı etkilerin en tipik örneklerinden biri, ölüm oranlarının yüksek olduğu bazı sömürge ülkelerinde sömürgecilik zamanında Avrupalılar tarafından oluşturulan dışlayıcı/sömürgeci kurumların büyüme üzerindeki olumsuz etkisinin uzun dönemde kalıcılık arz etmesidir (Acemoglu vd., 2001).

menin, toplumun güçlenmesinin veya zayıflamasının, ayrıca etkin olmayan bir devlet sisteminin nasıl ortaya çıkacağı ve nasıl kalıcılık arz edeceğinin çeşitli kuramsal ve ekonometrik çözümlemeleri yapıldı. Şekil 1, büyüme kaynakları ve büyümenin temel nedenleri arasındaki ilişkileri görselleştirmeye çalışıyor.

Pek iyi, ancak refahın büyümesi ile maddi yaşam düzeyinin büyümesinin aynı şey olmadığını biliyoruz. Reel kişi başına GSYH ile insanların refahı arasındaki ilişki, gerçekten de, zorlu tartışmalara kaynaklık etti. GSYH'nin Ötesinde (Beyond GDP) literatüründeki çalışmalar, başta eşitsizlik ve yoksulluk göstergeleri olmak üzere, politik, ekolojik, kültürel, sosyal, demografik vb. unsurların insanların refahı ile doğrudan ilişkili olduğunu gösteriyor (örn. Fleurbaey, 2009; Stiglitz vd., 2009).

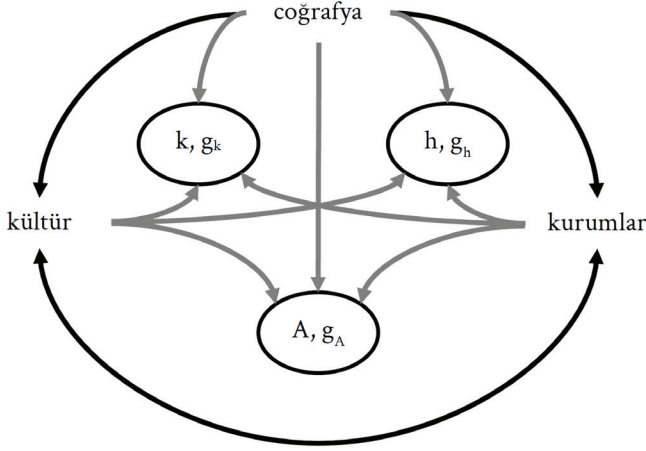
Ünlü refah ve gelişme iktisatçısı Amartya Sen'in akademik ve politik çevrelerde gittikçe daha çok kabul gören yaklaşımına göre, refah artışı ancak insanların yapabilirliklerinin genişlemesi ile ve seçim özgürlüğüne sahip olmaları altında mümkün olabilir. Bununla birlikte, servet veya gelir açısından özde iki insan bile, çeşitli eşitsizlikler nedeniyle, aynı yapabilirliklere ve özgürlüklere ulaşamayabilirler (Sen, 1979, 1989, 1999).

O halde, eşitsizlik sorunu burada somut bir anlam kazanarak karşımıza çıkıyor; servet veya gelir düzeyi aynı olan iki insan arasındaki cinsiyet, genetik kökenli hastalıklar veya yaşanan yerin aşırı rutubetli veya aşırı gürlü bir yer olması gibi türlü eşitsizlikler, bu iki insana farklı yapabilirlikler tanımlıyorlar.

Yine de, refahın anlaşılması için, reel kişi başına GSYH düzeyi bizim için önemli olacak. Çünkü Jones ve Klenow (2016) çok sayıda ülkenin uzun dönem mikro ve makro verilerini kullanarak yaptıkları bir çalışmada, ülkenin (ortalama) refah düzeyi ile reel kişi başına GSYH düzeyi arasında çok yüksek düzeyde bir korelasyon ilişkisi olduğunu ortaya çıkardılar. Üstelik, refah ile gelir arasındaki sapmanın ana belirleyicilerinden birinin de bireyler-arası maddi yaşam düzeyi eşitsizliği olduğunu gösterdiler.⁵ Yani, belirli bir ülkede ve belirli bir yılda, insanların refahını sadece reel kişi başına GSYH ile ölçümlemeye kalkıştığımızda, eşitsizliği dikkate almadığımız için belirli bir hata yapacağız. Ancak genel durumda, amacımız bir ülkedeki refahı tek bir yıl veya tek bir nesil için ölçümlemek ise, reel kişi başına GSYH düzeyi, oldukça tatmin edici bir gösterge olarak yardımcı oluyor.

5. Diğer iki belirleyici, tüketim-gelir oranı ve yaşam beklentisi. Bunlar yükseldikçe, refah da yükseliyor.

Şekil 1. Büyümenin Kaynakları ve Temel Nedenleri



Jones ve Klenow'un (2016) bazı bulgularına bakalım: 13 ülkeli ve mikro verilere dayanan çözümlemeye göre, refah ve gelir arasındaki korelasyon katsayısı (logaritmik ölçekte) +0.98. Yazarlar, gelir düzeyinin refah düzeyini yakalayamadığı Meksika, Brezilya ve Güney Afrika gibi daha az gelişmiş ülkelerde, aşırı ölçüde yüksek bireyler-arası tüketim eşitsizliği olduğunu altını çiziyorlar. Mikro verilerin ulaşılabilir olduğu bu ülkeler için, 1980'lerden 2000'lere geçişte, refahın gelirden daha hızlı büyüdüğü de sonuçlara yansıyor. Jones ve Klenow (2016) çok daha fazla sayıda ülke için, makro verilere ve 1980-2007 dönemi geçişine de bakıyorlar. Buna göre, refah-gelir korelasyon katsayısı (logaritmik ölçekte) +0.96 oluyor. Refah büyümesi ile gelir büyümesi arasındaki fark ise, ortalama olarak ve yıllık bazda, yaklaşık %1 puan olarak hesaplanıyor.

Sonuca bağlarsak, uzun-dönem için Türkiye'de refahın büyümesini istiyorsak, öncelikli olarak, reel kişi başına GSYH düzeyini büyütmemiz gerekiyor. Bu niceliksel büyüme gerçekleştiğinde, bazı niteliksel sorunların çözümlenebildiğini anlıyoruz. Başka deyişle, bireyler-arası eşitsizlikler önem arz edecek olsa da, uzun-dönem büyümenin sürdüğü bir ekonomide ortalama bir refah ölçüsünün büyümemesini beklemiyoruz.

3. Büyüme için daha eşitlikçi bölüşüm

Eşitsizliği, tüketilen mal ve hizmetlerin bölüşümü, oluşan gelirin bölüşümü, top-
rak veya endüstriyel robot gibi servet bileşenlerinin bölüşümü, vb. biçimlerde
somutlaştırmak mümkün olabilir. Çikolatalı kurabiye örneğine dönersek, “t” za-
manında var olan tüm çikolatalı kurabiyelerin, ekonomideki tüm kişiler arasında
nasıl paylaşıldığını gösteren I_t gibi bir eşitsizlik düzeyi veya göstergesi olmalı. An-
cak uzun vadeli bir çözümlemeye uygun olan eşitsizlik kategorileri, bir nesilden
diğerine geçişteki eşitsizlik dinamiklerine odaklanmalı. Yani, diyelim ki servet
için, “t” neslinden “i” kişisi ile bu “i” kişinin “t+1” neslini oluşturan çocuklarını
 (“ij”) karşılaştırıyor olmalıyız.

Servet (veya beşeri sermaye) dağılımının en üst dilimlerindeki insanların çocuk-
ları, çeşitli nedenlerle, servet (veya beşeri sermaye) dağılımının en üst dilimlerin-
de yer alma şansına sahip olabilirler. Asıl sorun, ekonominin, “t” neslinden “t+1”
nesline geçişte, bu şans ne kadar değiştirebildiğidir. Bir toplum, “t” neslinde, be-
lirli bir kaynağın bölüşümü açısından görece olarak yüksek bir eşitsizlik düzeyinde
olabilir. Eğer nesiller-arası hareketlilik de yeterince düşükse, “t+1” neslinde yük-
sek eşitsizlik sorunu sürecektir.⁶

Pek iyi, ama neden büyüme ve bölüşüm sorunlarını tekil bir büyüme-bölüşüm so-
runsalı olarak görmeliyiz? Klasik kuramların çoğunda, servet eşitsizliğinin “büyü-
me için iyi bir şey” olduğu gösteriliyordu. Çünkü kapitalistler gelirlerinin tümünü
tasarruf ve yatırıma, işçiler ise gelirlerinin tamamını tüketime aktarıyorlardı. Bu
durumda (veya kapitalistlerin biraz tüketim yapmasına ve işçilerin biraz tasarruf
edebilmesine izin veren ara durumlarda), daha yüksek servet eşitsizliği, tasarruf
ve yatırım hacimlerini görece olarak genişleterek daha çok fiziksel sermaye birik-
tirilmesine izin veriyordu. İlgili bir yaklaşım, kapitalistlerin tasarruf ve yatırımları
ile genişleyen maddi yaşam düzeyinin, en azından belirli bir nesilden sonra,
işçilerin maddi yaşam düzeyinin de genişlemesine yol açacağını iddia ediyordu;
rekabetçi bir ekonomide tabii ki. O halde, ünlü Kuznets (1955, 1963) eğrisindeki
gibi, gelişmenin erken aşamalarında büyümenin kaynağı fiziksel sermaye olduğu
için ekonomi büyüdükçe eşitsizlik de artacak, ancak belirli bir aşamadan sonra,
artan fiziksel sermaye stoku işçi verimliliğini de genişleteceği için (ve başka ne-

6. İki uç durumu karşılaştıralım. İlk durumda, çocukların serveti ebeveynlerinin serveti ile birebir ilişkili olsun,
yani nesiller-arası hareketlilik en düşük düzeyde olsun: . Burada, varyansı olan ve ile ilişkili bir değişken
olsun. Bu durumda, eşitsizlik göstergesi olarak servetin varyansına bakarsak, sonucuna ulaşırız. İkinci uç
durumda, çocukların serveti ebeveynlerinin serveti ile tamamen ilişkisiz ise, yani ise, servetin “t+1” nesli için
varyansı şeklinde yazılabilir. İlk durumda, eşitsizlik daha büyüktür.

denlerle) büyümenin devam ettiği uzun vadelerde eşitsizlik düşecekti.

Neoklasik kuramlar ise, naif biçimde, eşitsizliğin büyüme için önemli olmadığına işaret ediyorlardı. Fiziksel sermaye birikiminin neoklasik kuramı, bütüncül ve matematiksel bakımdan oldukça “uysal” bir üretim fonksiyonu varsayarak, rekabet şartlarının mükemmel olduğu dinamik birikim süreçlerinin kararlılığına odaklanmıştı (örn. Solow, 1956). Buna göre, üretim girdilerinin sahipleri, girdilerin üretime yaptıkları marjinal katkılar ile ödüllendiriliyordu ve gelir dağılımının tek belirleyeni göreceli faktör kütliği idi. Uzun-dönem büyümenin tek kaynağının ise, ekonomiye dışsal olan bir tür verimlilik büyümesi olduğu tasavvur ediliyordu; verimlilik (“A”) bir dışsal değişken olarak ve yine dışsal olarak belirlenmiş bir hızda büyüyordu. Fiziksel sermayenin birikimi, işçi arzının da sabit bir hızda büyüdüğü bir uzun dönemde, işçi başına üretimi sabit bir düzeyde tutmaya yarıyor, kararlı bir uzun-dönem dengesinde büyümenin sürmesi için, üretim olanaklarının başka bir mekanizma ile genişletilmesi gerekiyordu. İşte, bu, eşitsizlikten ve başka her şeyden bağımsız bir teknolojik süreç olabilirdi.

Yeni kuramlar, hem klasik, hem de neoklasik kuramlara karşı çıkıyor (örn. Galor ve Zeira, 1993). Özellikle çağımızda, zenginliğin (ve büyümesinin) asıl kaynaklarının beşeri sermaye ve içsel olarak belirlenen verimlilik (büyümesi) olduğu destekleniyor. O halde, bölüşümün büyümeyi nasıl etkileyeceği sorusuna farklı yanıtlar vermemiz gerekecek. Eğer toplumdaki her birey aynı fırsatlara (ve aynı olasılıkla) erişebilecek olsaydı, uzun-dönem büyümenin gerçekleşmesinde eşitsizlik ve nesiller-arası hareketlilik önem arz etmezdi. Gerçekte, fiziksel sermaye (“k”) ve beşeri sermaye (“h”) gibi kaynaklar ile yetenekler ve faydalı bilgi, bireyler (ve firmalar) arasında eşitsiz dağılmıştır. Buna göre, bazı ebeveynler daha büyük servet bileşenlerine ve işgücü piyasalarına sunulacak daha geniş bilgi-beceri-deneyim donanımlarına sahip olurlar. O halde, gelir de eşitsiz dağılır. Üstelik, hükümetler, daha düşük servet ve gelir eşitsizliği düzeylerine ulaşılması için kaynakları bireyler arasında yeniden dağıtan politikaları, ya tasarlamazlar, ya tasarlalr ancak uygulamazlar, ya da uygulasalar bile bazı başka gerekçelerle eşitsizlik düzeylerini “yeterince” düşüremezler. Yani, çeşitli politikalar uygulanıyor olsa bile, servet ve gelir eşitsizliği kalıcılık arz eder. İşin kötü yanı, kredi piyasaları da mükemmel değildir. Yani, yoksul ancak akademik yetenekler bakımından ulusal dağılımın en tepesinde yer alan bazı gençler, örneğin yurt dışındaki en iyi okullarda doktora yapma şansına sahip olamayabilirler çünkü TOEFL sınavı giriş ücreti çok yüksektir. Ekonomiye uzun dönemde büyük değerler katacak olan yaratıcı iş fikirlerine sahip başka bazı yoksul gençler, yatırımlarını finanse edecek kaynak-

lara erişemeyebilirler (veya bu kaynaklara erişmek çok yüksek ve dolayısıyla da caydırıcı olan risk primleri ödenmesini gerektirir). Daha da kötüsü, teknolojinin ve beşeri sermayenin üretiminde, getirilerin değişimine etki eden eşik düzeyler bulunabilir ve bu nedenle de patika bağımlılığı ve yoksulluk tuzakları oluşabilir. İşte, tüm bu nedenlerle, yüksek gelir ve servet eşitsizliğinin ve bunlara eşlik edecek düşük düzeyde nesiller-arası hareketliliğin, uzun-dönem büyümeyi olumsuz etkileyeceğini düşünüyoruz. Yani, sorun, yüksek düzeylerde olan eşitsizliğin kalıcılık arz etmesi anlamına gelen bir bölüşüm sorunundan daha fazlası. Kaynakları, bu veya şu nedenle yeterince eşitsiz bölüşen bir ülkede, uzun-dönem büyüme hızının bu yüksek eşitsizlikten olumsuz yönde etkileneceğini düşünüyoruz.

4. Nasıl büyüyoruz? Nasıl bölüşüyoruz?

Şimdi, bu temeller üzerinde, Türkiye'nin büyüme ve bölüşüm sorunları için (daha doğrusu, büyüme-bölüşüm sorunsalı için) bir durum değerlendirmesi yapmaya girişiyoruz. İlgi çekici ve belki de şaşırtıcı bir saptama ile başlayalım: Türkiye'nin uzun-dönem büyüme sorunu, maddi yaşam düzeylerinin uzun vadede büyümemesi değil! Çünkü, çok sayıda ülke ile kıyaslandığında, Türkiye ekonomisinin kişi başına veya işçi başına düşen GSYH düzeyi, çok da düşük olmayan bir uzun-dönem hızda büyümeye devam etmişti. Bolt ve van Zanden (2020) tarafından derlenen en güncel Maddison verileri, kişi başına GSYH düzeyini tüm ülkeler için 2011 yılı Amerikan doları (USD) cinsinden ölçüyor (yani herhangi bir ülke ve yıl için, maddi yaşam düzeyinin 2011 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde ne kadarlık bir satın alma gücü yarattığını belirlemiş oluyor). Buna göre, 1923'ten 2018'e, Türkiye'de maddi yaşam düzeyi 999 USD'den 19,270 USD'ye yükselmiştir; yani neredeyse 19 kat artmıştır. Bu dönemde, büyüme hızı yıllık bazda yaklaşık %3.1 olmuştur. Bu, küçümsenmemesi gereken bir büyüme performansı.

4.1. Nasıl büyüyoruz?

“Nasıl büyüyoruz?” sorusu için iki şeye bakıyoruz. Birincisi, büyümenin kaynakları olarak betimlediğimiz “k,” “h” ve “A,” 1923'ten bugüne nasıl değişti? Ve bu üç büyüme kaynağının büyümeye katkıları (yani büyüme muhasebesi) bakımından neler biliyoruz? İkincisi, eğer herhangi bir derin yapısal dönüşüm olmaz ise, Cumhuriyet'in ikinci yüzyılında Türkiye'yi nasıl bir büyüme patikası bekliyor?

Büyümenin kaynakları

Feenstra vd. (2015) tarafından derlenen Penn Dünya Tablosu 10.0 verilerine

göre, Türkiye’de 1950’den günümüze, işçi başına düşen fiziksel sermaye stoku yılda ortalama %4.5 gibi bir hızda büyüdü. Kişi başına stoka baktığımızda ise, ortalama büyüme hızının, yıllık bazda yaklaşık %4 olduğunu görüyoruz. Ancak 1950 öncesi için Altuğ vd. (2008) tarafından derlenen Türkiye ekonomisi verileri çok daha düşük büyüme hızlarına işaret ediyor. 1923-1950 döneminde işçi başına fiziksel sermaye stoku büyüme hızı %0.5’den biraz büyük. Buradaki önemli faktörlerden birinin, çalışma yaşındaki nüfusun 1923-1950 dönemindeki hızlı büyümesi olduğu anlaşılıyor. Sermaye birikiminin dinamiklerini anlamak için sermaye-hasıla katsayısına da bakmak yararlı olabilir. Feenstra vd. (2015) tarafından derlenen Penn Dünya Tablosu 10.0 verilerine göre, Türkiye’de sermaye-hasıla katsayısı, 1950’lerde 2’den daha düşüktür, 1990’larda 3’ü aşmıştır ve 2008 Küresel Finans Krizi’nden sonra da artmaya devam ederek 2019 yılında yaklaşık 4.5 olmuştur.

Bu sonuçlar, Türkiye ekonomisinde fiziksel sermaye birikiminin uzun-dönem büyümenin sürdürülmesi bakımından önemli bir sorun alanı olmadığını desteklemekle birlikte, özel olarak fiziksel sermayenin ve genel olarak da üretimin teknoloji içerikleri hakkında bir çıkarsama yapmıyoruz; buna aşağıda döneceğiz. Ayrıca, Türkiye’nin görece olarak işgücü zengini bir ülke olarak kaldığı da düşünülebilir. Feenstra vd. (2015) tarafından derlenen Penn Dünya Tablosu 10.0 verilerine göre, 1950-1955 döneminde, Türkiye’de fiziksel sermayenin reel iç getiri oranı (internal rate of return) %38 gibi yüksek bir düzeydeydi. Aynı dönem için ABD’de bu oran yaklaşık %8’di. Aradan geçen zamanda, her iki ülkede de fiziksel sermaye birikimi sürmüştü de, ABD’de 2019 yılında reel iç getiri oranı %7.3’e, Türkiye’de ise ancak %14.7’ye gerilemiştir.⁷

Büyüme iktisatçıların karşılaştıkları en ciddi sorunlardan biri de beşeri sermayenin ölçülmesi (örn. Hendricks ve Schoellman, 2018). Bunun bir nedeni, yaşam döngüsü boyunca eğitim ve sağlık yatırımlarının değişecek olması. Bir başka neden, eğitim ve sağlık ile ilgili seçimlerin bir kısmının ebeveynler tarafından yapılıyor olması. Başka bir neden, beşeri sermaye üretim fonksiyonu hakkındaki bilinmezliklerin gözlemlenen veriler kullanılarak kolayca çözümlenememesi. Dışsallıklar ve toplulaştırma ile ilgili başka zorluklar da sayılabilir. Yine de, yararlı olacak bir göstergeyi Feenstra vd. (2015) tarafından derlenen Penn Dünya Tablosu 10.0 verilerinde buluyoruz. Buna göre, Türkiye’de ortalama beşeri sermaye düzeyi, 1950’de 1.14 ve 2019’da da 2.51 olarak tahmin ediliyor. Karşılaştırma ya-

7. Bu sonuçlar, Türkiye’de fiziksel sermaye için *aşırı birikim* (*over-accumulation*) anlamında bir dinamik etkisizlik olmadığı yönündeki bulgularla da uyumludur (Attar, 2021).

parsak, 2019'da Türkiye'nin ulaştığı düzey, ABD'nin 1950'deki 2.58'lik düzeyinin gerisinde kalıyor. Güney Kore'nin 2019 yılındaki beşeri sermayesi ise Türkiye'nin 2019 düzeyinin yaklaşık 1.5 katı. Dolayısıyla, Türkiye'nin önemsiz olmayan bir beşeri sermaye açığı olduğunun altını çizelim.

Türkiye'de beşeri sermayenin niceliği ile ilgili açıkların ciddiyetini, ortalama okullaşma yılı göstergesine bakınca daha iyi anlayabiliriz. UNESCO verilerine göre, 25 yaşını geçmiş nüfusun ortalama okullaşma yılı 1975'te sadece 2.17 yıla eşitti. 2019'da ise ancak 8.63 yıl olduğunu görüyoruz. Beşeri sermayenin niteliği ise başlı başına bir sorun alanı oluşturuyor. Dünya Bankası'nın Beşeri Sermaye Projesi kapsamında hesapladığı Beşeri Sermaye Endeksi değerine ve bileşenlerine baktığımızda, sorunun derinliğini görüyoruz: 2020 yılı verilerine göre, Türkiye'de 2020 yılında doğan bir çocuğun, mükemmel eğitim ve sağlık durumları altında ulaşılabilir olan maksimum beşeri sermaye düzeyinin ancak %65'ine ulaşabilir durumda olacağı tahmin ediliyor. Yani %35'lik bir açık var. Bu hesaplanırken, çocuk ölüm oranı, erişkin ölüm oranı ve beş yaş altı bodurluk (stunting) oranı gibi sağlık göstergeleri ile beklenen okullaşma yılı, öğrenme ile düzeltilmiş okullaşma yılı ve uluslararası sınavlardaki başarı düzeyleri dikkate alınıyor. Bunlara daha yakından bakarsak, özellikle nitelik ile ilgili olan (i) öğrenme ile düzeltilmiş okullaşma yılı ve (ii) uluslararası sınavlardaki başarı puanı göstergelerinde açıklar olduğunu görüyoruz. 2020 yılı itibarıyla, ilk gösterge 9.2 yıla, ikincisi ise 300 ile 625 arasında değişen aralıkta 478 puana eşit. Türkiye'yi, Almanya, Güney Kore ve ABD ile karşılaştırdığımızda, Türkiye'nin hem genel endeks, hem de (i) ve (ii) göstergeleri bakımından geride olduğunu görüyoruz. Başka bir tamamlayıcı gösterge olan, kalite düzeltilmesi yapılmış yüksek öğrenim yılına bakarsak, 2020'de doğacak bir çocuğun toplamda 1 yıl üniversite öğrenimi göreceği ve bu tahmin ayrıca yüksek öğrenimin kalitesi ile düzeltilirse, sonucun toplamda 0.8 yıl olacağı tahmin ediliyor. Yani, özellikle AKP döneminde sayıları hızla artan dört yıllık fakülte mezunlarının, aslında 0.8 yıllık fakülte mezunları olduğunu anlıyoruz; niteliği dikkate alınca.

***"Cumhuriyet'in
ikinci yüzyılının
başında göreve
gelecek bir
hükümete
hangi eylemleri
tasarlayıp
uygulamasını
önerceğiz?"***

Büyümenin üçüncü kaynağı olan toplam faktör verimliliği "A" için, çok daha çetrefil ölçümleme sorunları var. Birincisi, aslında "A" değişkeni firma düzeyinde tanımlı bir değişken. Dolayısıyla, firma düzeyinde tahminler yapmak zaten zor

iken, sektörel, bölgesel ve nihayetinde ulusal toplulaştırma yapmak da başlı başına bir sorun. İkincisi, firma düzeyinde mükemmel verilere sahip olsak bile, “A” değişkenini bir artık olarak ölçümleyebilmek için elimizde yeterince güvenilir bir kuram olması ve bu kuramda yukarıda bahsedilen üç ana mekanizmanın (sektörel geçiş, yenilik ve taklit) içerilmesi gerekiyor. Üçüncüsü, verimlilik büyümesi gerçekleştiren bu üç mekanizmanın, firma düzeyinde etkinsizlik yaratan şoklardan ayrıştırılması da önemli. Dördüncüsü, kayıt-dışı firmaların varlığı altında ölçümleme yapmak kolay değil.

Bu zorluklara rağmen, Türkiye’de toplam faktör verimliliği “A”nın nasıl değiştiğini araştıran çeşitli çalışmalar yapıldı (örn. Saygılı vd., 2005; Altuğ vd., 2008; İsmihan ve Metin-Özcan, 2009; Çiçek ve Elgin, 2011; Yeldan vd., 2012; Atiyas ve Bakış, 2014; Üngör, 2014; Atesagaoglu vd., 2017; Acemoğlu ve Üçer, 2020; Attar, 2021). Bu çalışmalarda, tipik olarak, $y = f(k, h, A)$ gibi bir üretim fonksiyonu varsayılıyor. Sonuçlar, farklı veri kaynakları ve farklı hesaplama yaklaşımları nedeniyle değişse de, toplam faktör verimliliği büyümesinin kişi başına reel GSYH büyümesi için bütünüyle önemsiz olmadığı sonucu ortaya çıkıyor.

Ancak “A”yı bir artık olarak ölçümlemek yerine, bir içsel büyüme modelindeki bir değişken olarak da araştırabiliriz. Yani, büyüme muhasebesi sonuçlarına ulaşıırken, ekonominin yapısı hakkında bazı keşifler yapmaya çalışabiliriz. Türkiye için yatay (yeni ürün) ve dikey (yeni süreç) teknoloji yeniliklerinin kaynaklarını araştıran böyle bir çalışmada, “A”nın uzun-dönem büyüme hızının %1’den daha düşük olduğu tahmin ediliyordu (Attar, 2017). Model-temelli sonuçlar, bu düşük büyüme hızı için iki nedene işaret ediyor: Birincisi, firmaların Ar-Ge teknolojileri yeterince verimli olmayabilir. İkincisi, nihai malları üreten sektörlerde üretim teknolojileri dikey yenilikler ile ulaşılacak olan teknolojik bilgi stokuna yeterince güçlü biçimde bağlı olmayabilir. Her iki durumda da, optimal Ar-Ge harcamasının firma, sektör veya ülke ekonomisinin büyüklüğüne göre yeterince düşük olması gerekir.⁸

Gerçekten de, Türkiye’de ekonomik yapının genel olarak geri teknolojilerde takılı kalmış olduğunu söyleyebiliriz. Kuşkusuz, ülke genelinde en yeni teknolojileri kullanan veya yenilikleri gerçekleştirmek için Ar-Ge yatırımları yapan firmalar bulabilirsiniz, her sektörde olmasa da. Ancak ne bir yenilik şampiyonu ülke ola-

8. İçsel büyüme modellerinin çoğunda, bir firmanın ölçeklendirilmiş optimal Ar-Ge harcamaları (kabaca Ar-Ge yoğunluğu), firmaların çalışan sayısı gibi firma büyüklüğü göstergeleri ile olumlu yönde değişmektedir. Türkiye’de ise, TÜİK verilerine göre, imalat sanayii firmalarının çok büyük çoğunluğu 1 ila 9 çalışana sahiptir. Çalışan sayısı 250 veya daha fazla olan imalat sanayii firmalarının tüm imalat sanayii firmaları içindeki payı %1’den daha küçüktür.

bildik, ne de bazı sonradan yenilik şampiyonu olan Güney Kore gibi ülkelerin deneyimlediği ileri ülkeleri yakalama başarısına eriştik. Türkiye'nin teknolojik yakalama dinamiklerini 1960 sonrası dönem için Güney Kore ile karşılaştırdığımızda, Türkiye'nin sorununun büyük ölçüde beşeri sermaye açıklarından ve önemli ölçüde de gözlemlenmeyen ülke etkilerinden (örn. politika eşgüdümü başarısızlığından) kaynaklandığı anlaşıyor (Attar, 2018).

Harvard Üniversitesi'nin Atlas of Economic Complexity (AEC) verilerine göre, Türkiye'nin ihraç edebildiği ürünlerin teknoloji içerikleri zaman içinde yavaş da olsa genişliyor. Yani, Türkiye zamanla daha karmaşık ürünleri ihraç edebilen bir ekonomi oluyor. Ancak Dünya Bankası verilerine göre, Türkiye'nin imalat sanayi ürünleri toplam ihracatı içinde yüksek teknolojiye sahip ürün ihracatının payı, 2020 yılında, %3'ten biraz büyük. Hatta, bu istatistik, 2007'den bu yana %3.5'tan daha fazla olmamış.

O halde, Türkiye'de yerleşik firmaların ciddi teknoloji açıkları olduğunu söylemek yanlış olmaz. Üstelik, firmalara yönelik idari (mikro) veriler kullanan yakın tarihli bir çalışmada, Akçığit vd. (2020) Türkiye'de, 2012 sonrasında, imalat sanayii için iş dinamizminin gerilediğini, bu gerilemeye eşlik eden piyasa yoğunlaşmasının ise daha hızlı teknolojik ilerleme ve başarılı yenilik aktivitelerinden kaynaklanmadığını gösteriyorlar.

Cumhuriyet'in ikinci yüzyılında büyüme patikası

21. yüzyılda geliştirilen ve genel kabul gören büyüme-gelişme kuramları (örn. Galor, 2011), büyüme-gelişme için çok uzun vadeli geçişlere odaklanıyor; Neolitik Devrim'den bugüne ve sonrasına! Buna göre, birbirlerini izleyen farklı yoksulluk ve büyüme rejimleri vardır. Bir rejim içsel olarak ortaya çıkar ve önceki rejim de içsel olarak ortadan kalkar. Tipik olarak, Ricardo-Malthus yoksulluk rejiminden modern ve süregelen büyümeye geçiş sürecinin nasıl gerçekleştiği araştırılıyor. Geçişler mikro ölçekte radikal değişimler ile betimlenebilir, ancak makro ölçekte özellikle nüfus ve GSYH için yumuşak geçişler gözlemlenir.

Türkiye'nin çok uzun vadeli büyüme-gelişme sürecinin 21. yüzyılın geri kalanında nasıl bir biçime sahip olacağını bu vizyon ile bakarak anlayacaksak, geçmişte nasıl bir büyüme-gelişme süreci deneyimlendiği önemli olmalı. Türkiye ekonomisi için, hem büyüme kaynaklarının mikroekonomik temellerine sadık kalan, hem de 1955-2015 gibi verilerin izin verdiği yeterince uzun bir döneme bakan bir çalışma, 2015'ten 2095'e,

- Türkiye’de uzun vadeli büyümeye gittikçe artan bir önemde beşeri sermaye birikiminin kaynaklık edeceğini,
- teknoloji yeniliklerinin bütüncül verimlilik düzeyi üzerinden gerçekleşecek olan büyüme katkısının %10’un altında bir katkı düzeyine doğru azalacağını ve
- reel kişi başına GSYH’nin büyüme hızının yıllık %2’ye doğru düşeceğini

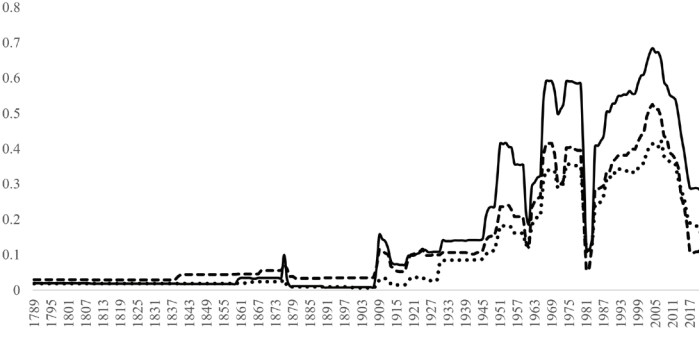
gösteriyordu (Attar, 2019).⁹ Bunları, beşeri sermaye açıkları ve firmaların teknoloji açıkları ile bir arada değerlendirdiğimizde, 21. yüzyılın geri kalanı için karanlık bir fotoğraf karşımıza çıkıyor.

Yıllık %2’ye doğru bir büyüme yavaşlaması yine de sorun olarak görülmebilir. Özellikle de, beşeri sermayedeki nicelik ve nitelik açıklarının daha fazla büyümeyeceğini umabilirsek. Ancak Attar’ın (2019) sonuçları, kültürel ve kurumsal engelleri tamamen yok sayan mekanik bir yaklaşıma dayanıyor. Oysa, kültürel engellerin oldukları gibi kalacaklarını düşünsek bile, Türkiye’nin kurumsal yapısında kayda değer değişimler oldu. İktisatçılar kurumlardan dert yanmaya başladıklarında, tipik olarak odaklanılan şeylerden biri, ölçümlemesi çok zor da olsa, demokrasinin niteliği. Bu konuda son yıllarda gittikçe artan sayıda araştırmacının başvurduğu Variations of Democracy (V-Dem) endeksleri, çok sayıda ülke ve 1789 sonrası için uzun-dönem tahminler sunuyor.

Şekil 2, Türkiye için üç demokrasi endeksinin (temsili, liberal ve katılımcı demokrasinin) zaman içindeki değişimini gösteriyor. Tanzimat Fermanı, Islahat Fermanı ve İkinci Meşrutiyet gibi 1923-öncesi olaylar ile Cumhuriyet dönemi askeri darbelerinin demokrasi üzerindeki etkileri açıkça görülüyor. Uzun vadeli dinamiklere bakınca, en azından 20. yüzyılın sonuna kadar, Türkiye’nin darbelerle kesintiye uğrayan demokratikleşme hareketini de gözlemliyoruz. Ancak AKP rejimi altında, her üç endeks de ciddi biçimde geriliyor. Liberal demokrasi ve katılımcı demokrasi bakımından 1950’lere, temsili demokrasi bakımından da 1980’lere geri dönmüş durumdayız. Eğer Türkiye Cumhuriyet’in ikinci yüzyılında bu kurumsal çözölmeyi durdurarak ülkenin politik yapısını demokratikleşme yönünde tamir edemez ise, uzun-dönem büyüme hızının %2’den çok daha düşük düzeylere daralabileceğini bekleyebiliriz.

9. Bu bulgular, uzun-dönem dengesine geçişte “A”daki büyümenin ciddi biçimde yavaşlayacağını farklı bir içsel büyüme modeli kullanarak tahmin eden Attar’ın (2017) bulguları ile uyumlu.

Şekil 2. Türkiye’de Demokrasi: 1789-2021



Kaynak: V-Dem Enstitüsü. Açıklama: düz çizgi, temsili demokrasi endeksi; kesikli çizgi, liberal demokrasi endeksi; noktalı çizgi: katılımcı demokrasi endeksi.

4.2. Nasıl bölüşüyoruz?

Uzun-dönem büyüme hızı yavaşlayacak olsa da pozitif olarak kalan maddi zenginliği ülkece nasıl bölüşüyoruz? Şimdi, sırasıyla, servet eşitsizliğine, gelir eşitsizliğine ve bunlarla etkileşen diğer eşitsizlik ve bölüşüm dinamiklerine bakacağız. Ve zor da olsa, Cumhuriyet’in birinci yüzyılının tümü için bir fotoğraf sunmaya çalışacağız.

Servet eşitsizliği

Veri sorunları nedeniyle, Türkiye’de servet eşitsizliğinin hangi düzeylerde olduğu hakkında az sayıda çalışma ve bu çalışmalarda ortaya konan tartışmalı bulgular var. Hanehalkı serveti değişkeninin Gini katsayısını, 2000 yılı için %72 ve 2017 yılı için de %82 gibi çok yüksek düzeylerde tahmin eden çalışmalar bulunuyor (Davies vd., 2011; Shorrocks vd., 2017). Ayrıca, Torul ve Öztunalı (2018) servet eşitsizliği için böyle yüksek Gini katsayısı tahminlerinin basit gelir ve servet eşitsizliği modelleri ile uyumlu olabileceğini destekleyen kanıtlar sunuyorlar. Ancak Başlevent (2018) Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması (GYKA) verilerinin 2014 yılı için %54 gibi daha düşük bir düzeye işaret ettiğini vurguluyor. Kuşkusuz, %54’e eşit olan bir Gini katsayısı yine de oldukça yüksek bir servet eşitsizliğine karşılık geliyor.

1923’ten bugüne servet eşitsizliğinin nasıl değiştiğini anlamak için kullanışlı ve

hazır verilerimiz yok. Yine de bir göstergeye ulaşmak için, Thomas Piketty'nin yaklaşımından hareketle, faiz-büyüme farkı için tahminler yapılabilir. Attar (2021), tam olarak böyle bir tahmin yaparak, servet eşitsizliğinin 1923-2005 döneminde genişleme eğiliminde olabileceğini destekleyen sonuçlar sunuyor. Kuşkusuz, servet eşitsizliği dinamiklerinin 100 yıllık süreçte, hem politik değişimlerden, hem küresel süreçlerden, hem de ekonomik ve sosyal yapıdaki dönüşümlerden etkilenmiş olduğunu düşünmeliyiz. Ancak en geç 2014 yılı için servet eşitsizliğinin dikkate değer ölçüde yüksek olduğunu biliyoruz.

Gelir eşitsizliği

Gelir eşitsizliği için çok daha derli toplu bir literatür var; ayrıntılı bir gözden geçirme Tamkoç ve Torul'da (2020) bulunabilir. Sonuçlar ise yine oldukça yüksek eşitsizlik düzeylerine işaret ediyor ve yeterince eski onyıllar için güvenilir veriler kısıtlı. Özellikle 1950 öncesi dönem için, gelir dağılımı hakkında ancak kaba yaklaşımlar yapabiliyoruz.

En azından Gini katsayısının hesaplanabileceği kadar derli toplu verilere sahip olduğumuz dönem 1963 yılından başlıyor. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) için yapılan bu araştırmadan sonra çeşitli kurumların ve araştırmacıların yaptıkları ve gelir eşitsizliği için mikro-düzyer verilere dayanan çeşitli araştırmalar var. Bu araştırmalara göre, gelir Gini katsayısı 1963'te 0.55, 1968'te 0.56, 1973'te ve 1978'te 0.51, 1983'te 0.52, 1986'da 0.5, 1987'de 0.43 ve 1994'te de 0.49 olarak tahmin ediliyor. Bu dönem için, en yüksek %20'lik dilimin gelirden aldığı payın en düşük %20'lik dilimin gelirden aldığı paya oranı da, tipik olarak 15'ten büyük olan oldukça yüksek düzeylerde seyrediyor ve 1994'te 11.2 olarak tahmin ediliyor.

Mikro-düzyer verilere dayanan Hanehalkı Bütçe Araştırması ve GYKA gibi çalışmaların ulaştırdıkları bir sonuç, gelir eşitsizliğinin 2002-2016 arasında azalma eğiliminde olduğu (Günçavdı ve Bayar, 2020; Tamkoç ve Torul, 2020). Çok çarpıcı iyileşmelerden bahsetmiyoruz. Ayrıca eşitsizliğin yükseldiği yıllar da var. 2016 için en iyimser tahmine göre gelir Gini katsayısı 0.4 civarında. 2021 yılı GYKA ise yine 0.4 gibi gördeli olarak yüksek bir tahmine işaret ediyor.

Cumhuriyet'in erken dönemi için ise, Pamuk (2018) tarım ve tarım-dışı sektörler arasındaki gelir farklılaşması ile ücretlilerin gelirden aldıkları pay gibi göstergelerin anlamlı olabileceğini belirtiyor. Buna göre, çok kaba yaklaşımlar da olsa, 1923-1950 döneminde gelir eşitsizliğinin yükselme eğiliminde olabileceğini destekleyen bulgular var.

Eğitim, demografi ve diğer şeyler

Hanehalkı ve birey düzeyindeki servet ve gelir eşitsizliklerinin uzun-dönem evrimi için nesiller-arası hareketlilik göstergelerinin önemli olduğunu iddia ettik. Buna göre, eğitim eşitsizlikleri ve çeşitli demografik eşitsizliklerinin nesiller arasında kalıcılık arz etmesi, gelir ve servet eşitsizliklerinin kalıcı dinamikler göstermesinde doğrudan etkili olmalı. Dar gelirli olan ve servet sahibi olmayan bir hanede, doğurganlık tercihlerinin de çok sayıda çocuk sahibi olmak yönünde “cömert” olduğunu hayal edin. Bu, okul çağına dek sağ kalan her bir çocuk için, daha az eğitim harcaması ve dolayısıyla daha yavaş beşeri sermaye birikimi demektir. Hanenin görece yoksulluğunun, çocuklar daha okul çağında değilken bile, yetersiz ve dengesiz beslenme nedeniyle çeşitli gelişimsel bozukluklar ve beşeri sermaye açıkları yaratabileceğini unutmayın. “Nasıl bölüşüyoruz?” diye sorarken, eğitim ve doğurganlık gibi etkenlerin nesiller-arası gelir ve servet hareketsizliğini besleyip beslemediğini de düşünmeliyiz.

Nesiller-arası eğitim hareketsizliği ve eşitsizliği için en yeni ve ikna edici bulguları Öztunalı ve Torul (2022) ortaya çıkardı. Buna göre, Türkiye nesiller-arası eğitim hareketliliğinin görece olarak düşük kaldığı bir ülke. 1951-1985 yılları arasında doğan nesiller için tahmin edilen nesiller-arası eğitim hareketliliği profilinin U şeklinde olduğu sonucuna ulaşıyor. Daha düşük hareketliliğe sahip daha genç nesiller için, kötüleşmenin ana kaynağı, üniversite mezunu babaların çocuklarının genelde üniversite mezunu olmaları. Şaşırmayacağınız üzere, nesiller-arası doğurganlık hareketliliği de görece olarak düşük; yani doğurganlık (ve erken evlilik) seçimlerinin nesiller arasında güçlü biçimde ilişkili olduğunu görüyoruz. Türkiye için en yeni bulgular Kavas’ın (2022) çalışmasında bulunuyor.

Bir haneyi oluşturan eşlerin kaç çocuk dünyaya getirecekleri ve bu çocuklar için yapacakları yatırım harcamalarının niteliği ve niceliği, eşlerin gelir ve servet düzeylerine ve kaynaklarına bağlı. Gelir ayrıca ebeveynlerin eğitim düzeyleri ile yakından ilişkili. Bu çocuklar erişkin yaşa geldiklerinde ve kendileri birer hane kurduklarında, onların gelir ve servet düzeyleri ile kaynakları, kaç kardeşlerinin olduğuna ve nasıl bir eğitim aldıklarına bağlı. Ancak, aynı zamanda, eğitim ve doğurganlık gibi şeyler üzerinde doğrudan belirleyici olan başka yapısal etkenler sıralanabilir. Örneğin, kırdan mı kentte mi yaşandığı, kadının eğitim alması ve çalışması gibi konularda hanede hakim olan norm ve değerler, miras bırakma pratikleri ve eğitim-sağlık sistemlerine yönelik bölgesel farklılaşma, bir çocuk dünyaya gözlerini açtığı anda o çocuğun 25 yıl sonra nasıl bir yaşama sahip olacağı hak-

kında bazı bilgiler içeriyor. Mikro-düzey verilerden öğrendiklerimiz, cumhuriyet tarihi boyunca, Türkiye’de insanları ve özellikle de kadınları, yoksul, kırsal, çok çocuklu ve az eğitilmiş bırakan yapısal mekanizmaların çok azını tamir edebildiğimizi gösteriyor.

5. Büyüme-bölüşüm sorunsalı için yapısal reformlar

Türkiye ekonomisi hakkında çok uzun süredir en çok konuşulan konulardan biri yapısal reformlar oldu. “Yapısal reform yaptık!” “Yapısal reform yapacağız!” “Yapısal reform yapılmalı!” “Şöyle bir yapısal reform yapılmalı!” “Böyle bir yapısal reform yapılmamalı!” vb. şeyler duyduk, okuduk.

Burada, kavramın içinin kısmen boşaldığını kabul ederek, “yapısal reformlar”dan bahsedeceğiz. Çünkü gerçekten de Türkiye’de gözlemlediğimiz büyüme-bölüşüm dinamiklerini ortaya çıkaran yapıyı yeniden biçimlendirmek zorundayız. Dilerseniz, buna “yapısal reform” değil de, “yenilikçi politikalar bütünü” diyelim.

5.1. Sorunsal

Şimdi, Türkiye’nin büyüme-bölüşüm sorunsalını özetleyelim:

- Maddi zenginlik düzeyinin ortalamasını tatmin edici denilebilecek bir hızda büyütebilmişsek de, bu zenginliği korkunç bir eşitsizlik rejimi ile bölüşüyoruz.
- Düşük veya çok düşük veya yeterince düşük gelirli yoksul ebeveynlerin çocukları için, 17-18 yaşlarına veya 21-22 yaşlarına veya 29-30 yaşlarına gelinceye dek, gerçek anlamda nitelikli eğitim-öğretim görme fırsatları oldukça dar.
- Servet eşitsizliği ile gelir eşitsizliği birbirlerini beslerken, eğitim eşitsizlikleri ve çeşitli demografik eşitsizlikler de bunlarla etkileşiyor. Yoksul ebeveynlerin çocukları, ebeveynlerinin düşük eğitimli olmaları, çok sayıda kardeşe sahip olmaları, doğumdan itibaren yetersiz/dengesiz beslenmeleri ve iş yaşamına geçerken pozitif ağ dışsallıklarına erişememeleri gibi sorunlar ile de yüzleşiyorlar.
- Eşitsizliği bir an için önemsemesek bile, toplumun geneli için, nice-lik ve nitelik bakımlarından kayda değer beşeri sermaye açıkları var.
- Bu beşeri sermaye açıkları, uzun-dönem büyüme hızının belirli bir daha yüksek düzeye ulaşmasını doğrudan engelliyor.

- Firmaların da teknoloji açıkları var. Ülkenin ihraç edebildiği yüksek teknoloji içeriğine sahip ürün/hizmet yok denecek kadar az.
- Firmalarla ilgili önemli ve birbirlerini besleyen başka sorunlar da var: küçük ölçekli kalmış olma, kayıt-dışılık, küresel değer zincirleri ile bütünleşememe, modern yönetim ilkeleri ile değil de başka ilkelere ile yönetilme, vb.
- Teknoloji ve beşeri sermaye arasındaki dinamik tamamlayıcılık nedeniyle, firmaların teknoloji açıkları ile toplumun beşeri sermaye açıklarının birbirlerini besledikleri anlaşıyor. Uzun vadeli teknoloji ve eğitim yatırımları koordine edilemediği için toplum “kötü denge”den çıkamıyor.

Eğer bir dizi gerçek anlamda yapısal reform gerçekleştirilmez ise, uzun dönemde kişi başına GSYH’nin gittikçe daha yavaş büyüdüğü, nesiller-arası hareketsizliğin ve eşitsizliklerin kalıcılık arz etmeye devam ederek sosyal yapıyı tehdit edebilecek noktalara gidebileceği, kabaca ifade edersek vatandaşın refahının gittikçe daralacağı bir tür distopya bizi bekliyor olabilir. Gerçi, akılcıca yapısal reformlar gerçekleştirildiğinde de, birinci en iyi ve ikinci en iyi durumlarına ulaşabileceğimizin garantisi yok.

5.2. Eşgüdüm, nedensellik, ödünleşme

Böyle bir karamsar senaryonun gerçekleşmesi nasıl önlenecek? Gerçekten; nasıl? Cumhuriyet’in ikinci yüzyılının başında göreve gelecek bir hükümete hangi eylemleri tasarlayıp uygulamasını önereceğiz? Sorunlar aslında bu denli apaçık iken, çözümler için hızlı ve güvenli reçetelerimiz yok mu? Aşağıda nelerin yapılması gerektiği üzerine bazı saptamalar bulacaksınız. Ancak en önemli unsurlardan birinin altını baştan kalınca çizmekte yarar var: Ne yapılırsa yapılsın, farklı ekonomi politikaları arasındaki eşgüdümün mutlaka sağlanması gerekecek. Eğer gerçek anlamda bir politika eşgüdümü sağlanamayacak olursa, çabalar sonuçsuz kalabilir.

İşe başlarken, Türkiye’nin uzun-dönem ve kısa-dönem makroekonomik dengelerinin nasıl tasarlanacağına ilişkin olarak bir eşgüdüm sağlanmak zorunda. Eğer yapısal reformlardan bahsedeceksek, ekonominin uzun-dönem büyüme hızının bu reformlar sonucunda kalıcı biçimde değişeceğini beklemeliyiz. Burada ilk soru, uzun vadede kararlılık gösterecek bir büyüme patikasının yıllık % kaç düzeyinde bir büyüme hızı öngöreceği. Ve yapısal reformlar gerçekleştirdiği süreçte,

ekonominin kısa vadelerdeki hareketinin uzun-dönem ile nasıl uyum göstereceğini düşünmek zorundayız. Dolayısıyla, hem işsizlik oranı ve kapasite kullanım oranı gibi şeyler, hem çıktı açığı ve cari açık gibi büyüklükler, hem de reel etkiler doğuracak olan çeşitli hayati finansal göstergeler için, öyle veya böyle kontrol edilebilir olan, politika yapıcıya güvenilir karşıt-olgusal (counter-factual) Türkiye’ler gösterebilecek bir yapısal modelleme ve öngörü sürecinin geliştirilmesi gerekecek.¹⁰ Kuşkusuz, böyle yapısal modelleme ve öngörü işlerinden önce, toparlanma sürecinin ilkeleri konusunda kafa patlatılması da şart. Çünkü doğru düzgün varlık fiyatlaması yapılabilmesi için, “yanlış” kısa vadeli makro politikalarla vazgeçmek ve enflasyonist süreci dizginlemek zorundayız. Üstelik, Türkiye’nin yaşadığı yüksek ve çok yüksek enflasyon dönemlerinin ciddi refah kayıpları yarattığını biliyoruz (Neyaptı, 2013). Eğer belirli bir kısa vadede enflasyonu düşürebilsek, takip eden vadelere başlangıçta katlanmak zorunda olduğumuzdan daha gevşek toplam talep yönetimi politikalarını devreye sokabiliriz; kısa ve orta vadeli makro istikrar için doğru işler yapıldıkça risk primlerinin de gerilediğini göreceğiz. Gürkaynak vd. (2022), Türkiye’de yüksek enflasyon sorununun, basitçe uygulanan politikaların sonucu olarak görülmesi gerektiğini ikna edici bir biçimde ortaya koyuyor. Yazarlar, enflasyonda kalıcı bir düşüş sağlanabilmesinin de mümkün olduğunu gösteriyorlar. Diyebiliriz ki, kısa vadeli makro istikrar için doğru işlerin yapılacağı konusunda insanları güçlü biçimde ikna edip onların güvenini kazanırsanız, henüz herhangi bir politika uygulanmasına zaman olmadan bile bazı iyi sonuçların tetikleneceğini görebilirsiniz. Zaten Türkiye’nin uzun vadeli yapısal reformları ciddiyetle düşünebileceği bir nefes alma dönemine sadece bu şekilde ulaşabiliriz. Tabii, 2023 seçimleri sonuçlandıktan kaç yıl sonra o nefesi alabileceğimizi bilmiyorum. Ancak kısa vadeli istikrarı sağlamaya çalıştığımız süre boyunca uzun vadeli yapısal reformları tasarlamaya mutlaka devam etmemiz gerekecek. Türkiye bu treni en azından bir kez kaçırdı; 2002-2008 dönemi Türkiye’nin uzun vadeli yapısal reformları tasarlaması gereken bir dönemdi. O veya bu nedenle tren kaçıyordu.

Eğer kısa vadeli toparlanma konusunda belirli bir başarı elde edilecekse, ki bazı saçmalıklardan uzak durulabilirse Türkiye ekonomisi kısa vadeli dengeler bakımından hızlı bir toparlanma gösterebilir, sorumluluk sahibi yeni hükümetten, çe-

10. Burada yapısal model ile kast edilen, çok denklemlili bir dinamik stokastik genel denge modeli olmak zorunda değil. Ancak kısa-dönem ve uzun-dönem büyüme süreçlerini farklılaştıran ve bunları açıkça ele alan, ayrıca cari açık ve ulusal borç birikimi hakkında da bilgi verici olacak kadar da zengin bir model olmalı. Dolayısıyla etrafına bir güven aralığı çizebileceğimiz %x gibi bir büyüme hızının ekonomiyi enflasyonist veya istikrarsız bir sürece sürüklemeyeceğini, risk primlerinin ve ulusal borcun GSYH payının durağan olacağını, işsizlik oranı ve enflasyon oranının belirli güven aralıkları içinde kalacağını görmek isteriz.

şitli uzun vadeli ekonomi politikaları arasındaki nedensellik ilişkilerini ve çeşitli uzun vadeli politika hedefleri arasındaki ödünleşme ilişkilerini dikkate alacak, geniş kapsamlı bir mikro-temelli makro modellemeler programı beklemeliyiz. Buna yakından bakalım:

5.3. Mikro-temelli makro modellemeler programı

Ne yazık ki, iktisatçılar her şeyin modelini henüz icat edemediler; hiçbir zaman icat edemeyecekler! Bu nedenle, farklı modellere ihtiyacımız var, ancak bu modellerin birbirlerinin girdileri ve çıktıları bakımından anlayışlı ve akıllı modeller olmaları gerekiyor. Yukarıda firmaların içinde bulundukları teknoloji açıkları durumu ile toplumun beşeri sermaye açıkları durumunun birbirlerini besleyen süreçler olduğunu, uzun vadeli yatırımlar bakımından ülkenin bir koordinasyon problemi ile yüzleştiğini iddia ettik. Üstelik, teknoloji açıkları dış ticaretin yapısı ile ve beşeri sermaye açıkları da eşitsizliğin sürekliliği ve yoksulluk ile doğrudan ilişkili. Yetmezmiş gibi, bunların tamamının uzun-dönem büyüme hızı ile de ilişkili olduğunu biliyoruz. Dolayısıyla, kalıcı teknoloji açıkları ve kalıcı beşeri sermaye açıkları olarak su yüzüne çıkan koordinasyon problemini çözmek için bir derin müdahale (deep intervention) tasarlanacak ve uygulanacak ise, bu müdahalenin şu sorular veya benzerleri hakkında bilgili olması, en azından bu tür soruların farkında olması, gerekiyor:

- Hangi pazarlara, hangi ürünleri, ne kadar satabileceğiz?
- Bu ürünleri üretmek için gerekli aramaları ve hammaddeleri hangi pazarlardan alabileceğiz?
- Bu ürünleri üretmek için gerekli beşeri sermayeyi nasıl biriktireceğiz?
- Bu ürünleri üretmek için gerekli teknolojileri nasıl edineceğiz?
- Gerekli beşeri sermayeyi biriktirebilmek için eğitim sistemine ne yapacağız?
- Gerekli teknolojileri edinmek veya yaratmak için ulusal yenilik sistemine ne yapacağız?

Bu sorulara ve bunlara benzer başka can alıcı sorulara yanıt ararken yarar sağlayacak modellerden biri, Türkiye'nin her bir sektörde küresel teknoloji sınırı (global technology frontier) ne kadar uzak olduğunu tahmin etmeli. Çünkü "i" ülkesindeki "j" sektörü için, "j" sektörünün küresel teknoloji sınırına ne kadar

uzak olunduğu, optimal teknoloji transferi çabaları veya optimal yenilikçi Ar-Ge çabaları için belirleyici oluyor (Acemoğlu vd., 2006). Küresel teknoloji sınırına yeterince yakın olunmadıkça, yenilikçi Ar-Ge yerine teknoloji transferine odaklanılması gerekiyor. Ayrıca “i” ülkesindeki “j” sektöründe yer alan firmalar arasında da çeşitli farklılıklar olacak. Bu farklılıklar bize teknoloji ve ihracat teşviklerinin optimal olarak nasıl tasarlanması gerektiği konusunda bilgi verebilir. Melitz’inki (2003) gibi yeni dış ticaret modelleri, firmalar arasındaki verimlilik farklılıklarını dinamik genel denge çerçeveleri içinde dikkate alabiliyor. O halde, sektörlerin küresel teknoloji sınırlarına olan uzaklıklarına bakarken, bir yandan da, en azından bazı stratejik sektörler için, firmalar-arası verimlilik dağılımlarını tahmin eden başka bir modelleme çalışması yürütülebilir. Hatta, bu iki modelin çıktılarının, çok sayıda ülke için ihracata dayalı gelişme politikaları öneren ve teknolojik karmaşıklık düzeyine göre sıralanabilen hangi ürünlere sıçrama yapılabileceğini belirleyen AEC projesi ile de uyumluluk göstermesi yararlı olabilir. Türkiye, örneğin, ihracatının ve teknolojik yapısının bütünü itibariyle, yeterince karmaşık bir ekonomi değil; dikkat, karmaşıklık burada iyi bir şey. Diğer yandan, Türkiye, yeni karmaşık ihraç ürünlerine sıçrama yapabilme potansiyeli bakımından o kadar da kötü bir durumda değil. Dolayısıyla, AEC’deki Türkiye çözümlemesi, “Türkiye mevcut bilgi birikimini kullanarak ekonomisini büyütebilir mi?” sorusuna “Hayır!” yanıtı verirken, “Yeni ürünlere doğru çeşitlendirme ne kadar kolay?” sorusuna “Çok sayıda yakın ürün var!” yanıtı veriyor. AEC yaklaşımında bunun ulaştığı stratejik önerinin adı Özenli Sanayi Politikası Yaklaşımı. Var olan açıkların kapatılabilmesi için sanayi politikaları geliştirilmeli ve çeşitlendirmeye konu olacak yakın ürünlere doğru kısa sıçramalar ile ilerlenmeli. Yeni ürün çeşitlendirmesinde dengeli bir seçki yapılabileceği gibi, kazanımların düşük ancak daha başarılı olacağı daha kısa sıçramalar veya yüksek kazanımlar sağlayan daha riskli uzun sıçramalar da hedeflenebilir. Herhalde, ticaret bakanlığı uzmanlarının ve ihracatçı birliklerinin yapacakları çok iş var.

Uygulamalı teknolojik bilgi ve beceri birikimi, ne kadar karmaşık ürünlere sıçrayabileceğimizi belirleyen ana faktörlerden biri. Ve var olan beşeri sermaye açıklarının nasıl kapatılabileceği sorusuna yanıt bulmak da çok kolay değil. Son dönemlerde, iktisatçılar, beşeri sermaye birikimi hakkında bildiklerimizi çarpıcı biçimde genişleten yeni kuramsal ve uygulamalı işlere imza attılar (örn. Manuelli ve Seshadri, 2014; Heckman ve Raut, 2016). Kuşkusuz, politikalara yön verecek bir modelde içeriilmesi arzu edilebilecek tüm mekanizmaları bir arada içeren bir model geliştirmek ve onu çalışır kılmak kolay değil. Bir yandan, modellerin dinamik, yaşam döngüsü modelleri olmasını isteriz. Bir yandan, en azından lise, üniversite

ve meslek liseleri gibi farklı eğitim kademeleri ve bunlar arasındaki geçişleri anlamak isteriz. Bir yandan da, beşeri sermaye türlerinin firmaların ve sektörlerin üretim teknolojileri ile ilişkili kılınması gerekir. Bu son sorunla yüzleşmek için, Acemoğlu ve Autor (2011) tarafından geliştirilen görev-temelli (task-based) çerçevenin genişletilmesi düşünülebilir. Buna göre, her sektörde mal veya hizmet arzı süreçleri, birbirleriyle tamamlayıcı olan hammadde tedariki, üretim, yönetim, pazarlama, ulaştırma, vb. görevlerin yerine getirilmesi ile tanımlanıyor. Ancak her bir görevin gerçekleştirilmesinde, niteliksiz işgücü, nitelikli işgücü, makine, robotlar, vb. girdiler birbirlerine ikame olabiliyorlar. Görevler bir uçta rutin, diğer uçta karmaşık olabilir. Beceriler, bir uçta manüel, diğer uçta bilişsel olabilir. O halde, Türkiye'nin sanayi ve ticaret politikalarını düşünürken, hangi tür görevler için hangi tür becerilerin biriktirilmesi gerektiğini de düşünmek zorundayız.

Bunun bizi ulaştırdığı yer, demografik süreçleri girdi olarak kabul eden bir çok-nesilli beşeri sermaye birikimi ve ulusal yenilik sistemi modeli olmalı. Nüfusun yaş dağılımına ne olacağını politikalar ile etkilemek pek kolay değil (Attar, 2013). Üstelik, bu arzu edilir bir şey de olmayabilir. Ancak çalışma yaşındaki nüfusumuzun büyüklüğü önemli. Türkiye ekonomisi, çalışma yaşındaki nüfusun en yüksek düzeylerde seyrettiği ve seyredeceği demografik fırsat penceresi döneminin önemli bir kısmını, gerekli beşeri sermaye yatırımlarını yapamarak ziyan etti. Bu dönemde, küresel değer zincirlerine çok daha güçlü biçimde entegre olmamızı sağlayacak işlerin yapılması, ülkenin daha az emek-yoğun ürünlere sıçrayabilmesi ve teknoloji açıklarını kısmen kapatması gerekirdi. Şimdi, beceri açıkları için derli toplu bir araştırma yapılması ve optimal politikalar hakkında bazı ön fikirler edinilmesi gerek. Ancak asıl önemli olan, gerçek bir eğitim reformunun nasıl tasarlanacağı ve uygulanacağı; reformun önüne bu gerçek sıfatını koymalıyız çünkü AKP hükümeti döneminde çok sayıda ve pek bir işe yaramayan eğitim reformları yapıldı.

Çeşitli araştırmalar, zorunlu eğitimin 5 yıldan 8 yıla çıkarılması gibi bir eylemin bile, ülke için olumlu sonuçlar doğurmuş olduğunu gösteriyor (örn. Kırdar vd., 2018; Dursun vd., 2022). Şu an yürürlükte olan 12 yıllık zorunlu eğitimin de, bazı ek olumlu sonuçlar doğuracağını bekleyebiliriz. Ancak farklı eğitim kademelerindeki ve farklı türde okullardaki optimal öğrenci sayıları, optimal öğrenci başına harcama, vb. büyüklükler hakkında pek bir şey bilmiyoruz. Eğitim sektörüne yabancı olmayanlar, optimal sayıdan daha fazla üniversite öğrencisi olduğunu ve optimal sayıdan daha az endüstri meslek lisesi öğrencisi olduğunu iddia edebilir. Muhtemelen de öyledir. İhracatçı firmaların hangi sektörlerde faal olduğunu ve

hangi tür ürünleri hangi pazarlara satabildiğini düşünürken, bu firmaların ihtiyaç duydukları elemanların hangi beceriler ile donatılması gerektiğini anlamalıyız. O halde, sanayi-teknoloji-ihracat politikaları eşgüdümü ile belirli bir vade için sektörel büyüme ve ihracat hedefleri sayısal olarak ortaya konurken, bu tür sayısal hedefler ile uyumlu olan mavi yakalı ve beyaz yakalı işgücünün hangi okullarda ve nasıl yetiştirilmesi gerektiği konusunda da akıllıca hareket etmeliyiz. Bunu ilk planda bilim ve teknoloji alanlarının her biri için ayrıntılı biçimde modellemek mümkün olmayabilir. Özellikle de, insanlar arasındaki yaş, gelir, servet, vb. eşitsizliklerin evrimini de dikkate alan bir yaşam-döngüsü modeli içinde, belki sadece genel duruma ilişkin optimal düzeylerin ne olduğu hakkında fikir edine-

"Türkiye'nin sorunlarının tek bir mucizevi hükümetin mükemmel biçimde tasarlayıp mükemmel biçimde uygulayacağı bir yenilikçi politikalar veya yapısal reformlar bütünü ile birkaç nesilde kalıcı olarak çözümleneceğini beklemek fazlasıyla iyimserce olur."

biliriz. Örneğin, lise çağındaki çocukların hangi yüzdesinin endüstri meslek liselerine gitmesi gerektiğini veya beşeri bilimler için üniversite kontenjanlarının nasıl kısıtlanması gerektiğini çalışabiliriz. Yine de, bir yerden başlamak zorundayız. Çünkü bizim yeni üniversitelerimizin mühendis diploması verdiği gençlerin bir kısmı, tekniker olarak çalışıp tekniker maaşı kazanıyorlar. O halde, onlara hak ettikleri teknikerlik derecesini almaları için en iyi teknikerlik eğitimini vermeye çalışalım.

Ulusal yenilik sistemi, çok kabaca, üniversiteler, iş dünyası ve devlet arasındaki çok yönlü ilişkiler ile tanımlanıyor. Ulusal yenilik sisteminin reformasyonu için yapılması gereken bir dolu iş olsa gerek. Devletin yapacağı öncelikli işlerden biri, doğru yerlere doğru miktarlarda destek vermek olmalı. Yukarıda bunun için sektörlerin küresel rekabet piramitleri içindeki konumlarının önemli olduğunu söyledik. Ancak belki de daha önemlisi şu: Bazı teknolojiler için, Ar-Ge projelerinin yüksek risk barındıran erken aşamalarında

devletin aktif rol oynaması gerekiyor (örn. Aghion vd., 2008). Türkiye'de devletin böyle bir girişimci rol oynamasının gerekli olduğu teknoloji alanlarının neler oldukları hakkında veri-temelli araştırmalar yapılması, uzun vadeli yapısal reform çabalarının önemli bir bileşeni olmalı. Her yerde açılan teknokent'lere harcanan paranın geri dönüşü gerçekten nedir? Yapılan bazı makro hesaplamalar, Türkiye'nin toplam Ar-Ge harcamalarının uzun-dönem büyüme için etkili olmadığını, makro düzeyde ülkenin Ar-Ge teknolojilerinin verimliliğinin zaman içinde

azalmakta olduğunu gösteriyor (Attar, 2020).

Zor, ama toparlamaya çalışalım: Firma teknolojileri (ve verimlilik düzeyleri) ile ihracat ve sanayi politikaları iç içe. Teknolojiler, eğitim ve bilim politikaları ile de ilişkili. Tüm bunlar ülkenin uzun-dönem büyüme hızını belirlerken, küresel teknoloji sınırlarına yaklaştıkça ve kaç nesil sonra cari fazla verebilen gerçek bir yenilikçi ülke olabileceğimiz gibi soruları da düşüneceğiz. Servet, gelir ve eğitim eşitsizlikleriyle ve bunlarla doğrudan ilişkili nesiller-arası hareketsizlik ile kapsamlı ve kararlı bir mücadele programı, büyümenin kaynaklarını harekete geçirecek sanayi-ihracat-teknoloji-eğitim-bilim politikası bütünü ile birlikte düşünülmek zorunda. Yani, derli toplu bir sosyal politika tasarımına kesinlikle ihtiyaç var. Bunun için, kurulup çalıştırılacak mikro-temelli modellerden birinin, artan oranlı doğrudan vergilerin optimal aralıkları üzerine odaklanması şart. Ve tabii ki doğrudan transferlerin hangi optimal biçimlerde ve hangi niteliklere sahip hanelere dağıtılacağı konusunda da bir şeyler öğrenebiliyor olmalıyız bu tür modellerden.

Gerçekten de, eşitsizlik sorunlarını hafife alamayacağımız bir dönemeçteyiz. Büyüme motorlarının yeterince hızlı ve sağlıklı dönebilmesi için, ziyan edeceğimiz tek bir çocuğumuz, tek bir neslimiz bile kalmadı. Çünkü okul öncesi yaşlarda yeterli ve dengeli bir beslenme imkanına erişemeyen çocuklardan bu ülkeyi Güney Kore veya Almanya gibi bir ülke yapmalarını bekleyemeyiz. Çünkü çok uzun saatler boyunca ve asgari ücretli olarak çalışan insanların, onlarla birlikte nitelikli boş zaman geçiremeyen çocuklarından, bilişsel ve sosyal becerileri gelişkin mucitler ve sanatçılar ve vizyonerler olmalarını istemek haksızlık olur.

5.4. Organizasyon-yürürlük, bilgi ve niyet-taahhüt sorunları

Yukarıdaki gibi bir uzun-dönem yapısal reform programı veya stratejisi veya planı için, yeni yüzyılın hükümetleri ciddi yapısal sorunlar ile karşı karşıya olacaklar. Yani, hükümet başarısızlığı ve yolsuzluk gibi şeyler nedeniyle hükümetin kendisi sorunların kaynağı olmayabilecekse...

Organizasyon-yürürlük

Hükümet ciddi bir yapısal reform sürecini nasıl bir organizasyon ile hayata geçirecek? Yürürlük nasıl sağlanacak? Türkiye'deki iktisatçıların neler yaptıklarıyla ilgili olan kimseler, özellikle de burada konu edilen uzun vadeli büyüme, gelişme, eşitsizlik, dış ticaret, vb. konuları çalışan uzmanlar, yukarıda betimlenen çeşitli modellerin her biri için, bir arada çalışabilecek değerli akademisyenlerin bir lis-

tesini kolayca hazırlayabilirler. Gerçekten de, bu modelleri kuracak, çalıştıracak, tahmin edecek çok yetkin iktisatçılarımız var.

Ne yazık ki, bu çok yetkin iktisatçılarımızın bilgi ve deneyimlerine nadiren başvuruluyor. Başvurulduğunda da tekil projeler yürütüldüğüne tanık oluyoruz. Dolayısıyla, yararlı bilgiler ortaya çıkarılıyorsa da, derin müdahale için gerekli olan bütüncül, iddialı, kararlı ve tamamlanmış bir projenin şimdiye dek geliştirilebildiğini sanmıyorum. Eskiden, DPT ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası gibi kurumların ellerinde modeller vardı. Bu modelleri kurgulayabilecek ve çalışabilecek uzmanları ve danışmanları da vardı. Yeni Türkiye’de ise kalkınma planlarını zar zor yapar durumdayız ve orta vadeli programlar gecikmeli olarak yayınlanıyor. Hayatını gerçek ekonomi modelleri ile kazanan yetkin iktisatçılara, model diyerek Microsoft Word ile hazırlanmış akış diyagramları gösteriliyor.

Çeşitli kurumların ekonomik modelleme ve araştırma birimlerindeki beşeri sermayenin de bazı bilgiler ve beceriler konusunda üniversitede araştırma yapan akademisyenlerin gerisinde kalmış olabileceği düşünülebilir. İşte, bu nedenle, bağımsız bir veya birkaç araştırma biriminin kurulması gerek. Bu birimde veya birimlerde, yukarıdaki gibi modelleri kuracak ve çalıştıracak olan yetkin akademik araştırmacıların görevlendirmeleri gerek. Ve bu görevlendirilen uzmanlara, yeterince geniş idari ve mikro-düzey veri imkanları ve araştırma olanaklarının (ve elbette yeterli zamanın) sağlanması gerek.

Türkiye’nin öyle veya böyle bir ekonomik planlama geçmişi var. Ve Türkiye beş yıllık kalkınma planları yapmaya da devam ediyor. Ancak hem ekonomik planlama işinin birincil sorumlusu, hem de ülkenin ekonomi bürokrasisinin köklü bir bileşeni olan DPT 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı’na dönüştürüldü. 2018’deki rejim değişikliği ile de Cumhurbaşkanlığı’na bağlı bir başkanlık oldu. Planlama çalışmaları halen bu başkanlık tarafından yürütülüyor. Yürütülüyor yürütülmesine, ancak ekonomi politikalarının nasıl tasarlandığı ve uygulandığı, neden bazı hedefler için bazı araçların kullanıldığı, bazı hedeflerin ne kadar ciddi biçimde ele alındıkları vb. konular hakkında çok fazla soru işareti birikmiş durumda. Planların ve programların hazırlanmasında akademisyenlerin ve çeşitli uzmanların katıldıkları özel ihtisas komisyonları ve alt çalışma grupları oluşturuluyorsa da, plan ve program hedefleri ve gerçekleştirmeleri pek de umurumuzda değil. Özellikle son yıllarda, planlardaki bazı hedeflerin yanından bile geçemeyeceğimiz çok kısa sürede kesinlik kazanıyor. Eskimiş defterleri açmaya belki gerek yok, ancak AKP’nin 2011 yılı beyannamesinde ve Onuncu Kalkınma Planı’nda yer alan

“2023 yılında 25 bin dolar kişi başına gelire ulaşma” hedefinin nasıl ıskalandığını yaşıyarak gördük.

O halde, mikro-temelli makro modellemeler programı için, sıfırdan, yepyeni bir yapılanma gerçekten de gerekli olabilir. Ancak böyle bir yapılanma, işlerlik kazanmayan ekonomik ve sosyal konsey gibi birimlerin yapabileceğinden çok daha fazlasını hedeflemeli. Çünkü ekonomik ve sosyal konsey gibi çalışma birimleri, toplumdaki çeşitli grup ve örgütlerin yönetici düzeyinde temsil edilmesini gerektiriyor ve Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanarak danışma kurulu görevini yerine getiriyor. Bu nedenle, böyle bir konseyin üyelerinin çok büyük çoğunluğu için, mikro-temelli makro modellemeler programı belgeleri ancak yönetici özeti ile anlaşılır kılınabilir. Benim idealize ettiğim uzun-vadeli yapısal reform sürecinde ise, iktisatçıların ve başka ilgili uzmanların özgürce ve rahatça çalışabilecekleri bir araştırma enstitüsü gerekli olabilir. Hatta, bu enstitü herhangi bir üniversiteye bağlı olmayan bir okul olarak çalışmak suretiyle, sadece bugün için değil gelecek için de en yüksek araştırma becerilerine ve gelişme vizyonuna sahip araştırmacılar yetiştirmeye de odaklanabilir. Ancak böyle bir enstitünün ne kadar özerk ve bağımsız olacağına ve enstitünün ana rolünün danışmanlıktan daha fazlasını içerip içermeyeceğine kimin nasıl karar vereceği, ayrıca ödev, hak, yetki ve sorumlulukların nasıl tesis edileceği ve korunacağı, yanıtlanması zor olan sorular.

Bilgi eksikliği ve düzensizliği

Sorunlardan bir diğeri de bilgi eksikliği ve düzensizliği. Bir ülke için, ulusal istatistik kapasitesinin düzeyi ve ulusal istatistik sisteminin küresel standartlara uygunluğu önemli gelişmişlik göstergeleri. Türkiye’nin de bir resmi istatistik programı var, ancak bu programın önemli sorunları olduğu anlaşılıyor. Bu sorunların varlığını, Türkiye İstatistik Kurumu’nun (TÜİK) son yıllarda gündeme gelen ateşli tartışmaların aktörlerinden biri olmasından anlıyoruz. TÜİK’in ulusal hesaplar sisteminde yaptığı revizyon soru işaretleri doğurdu. TÜİK’in açıkladığı resmi enflasyon oranı istatistikleri hakkında da güvensizlik oluştu. Pandemi döneminde ölüm istatistiklerinin açıklanma takvimi şaşmıştı. Ayrıca, TÜİK yönetiminde sık sık değişiklikler yapıldı. Kuruma olan güvensizlik öyle noktalara sürüklendi ki, ana muhalefet partisi liderinin TÜİK’e baskın ziyaret düzenlemesi ve TÜİK’in bağımsız bir araştırma grubunu dava etmesi gibi şeyler oldu.

TÜİK, devletin resmi istatistik kurumu olarak, yapısal reformların tasarlanması sürecine bilgi sağlayacak öncelikli kurum. Bu nedenle de, bilgi eksikliği ve dü-

zensizliği sorunları için iş başına gelecek hükümetten bazı iyileştirme adımları beklenmeli. Resmi istatistik programındaki takvim gecikmelerini önlemek şart. Ayrıca, TÜİK'in yaptığı işlerin, özellikle de enflasyon hesaplamaları vb. şeylerin, çok daha şeffaf biçimde yürütülmesi gerekiyor. TÜİK'in bağımsızlığı, en az merkez bankası bağımsızlığı kadar önemli bir konu olabilir.

Kuşkusuz, daha fazlası da hedeflenebilir. Ekonometri literatüründe, 1980'lerden sonra, çeşitli olayların ve politikaların nedensel etkilerinin nasıl belirlenebileceği ve tahmin edilebileceği ile ilgili ileri yöntemler geliştirildi. Politikaların gerçekten hangi nedensel etkiler doğurduklarına ilişkin uygulamalı literatür genişledi. Türkiye'de bu işten anlayan çok önemli uygulamalı iktisatçılar var, ancak devlet kurumlarının idari (mikro-düzy) verileri neredeyse hiç paylaşıyor olmaları, yapılabilecek ilginç araştırmaların kümesini daraltıyor. Türkiye'nin yapısal reformlar için pilot uygulamalar hayata geçirerek bunların sonuçlarını bekleyecek zamanı kalmamış olabilir. Ancak ilerisi için, TÜİK'in, devletin resmi istatistik kurumu olarak, nedensel çıkarsama ve etki analizi işleriyle ilgili farkındalığı ve yapabilirlikleri genişletilmeli.

Niyet-taahhüt

Cumhuriyet'in ikinci yüzyılında, hükümetlerin uzun vadeli yapısal reform işleri konusunda gerçekten niyetlenip niyetlenmeyecekleri ve eğer niyetlenirlerse uzun vadeli yapısal reformlar için taahhüt'te bulunup bulunmayacakları, asıl büyük sorun olarak karşımızda duruyor. De facto politik gücü elinde bulunduran bir yürütme erkinin, çeşitli alternatifler arasından seçimler yaparken, sadece vatandaşların refahını genişletmek niyetinde olacağına yönelik bir taahhütte bulunmasını dayatacak politik kurumlardan yoksun olabiliriz. Daha doğrusu, böyle bir taahhütün güvenilir bir taahhüt olmasını sağlayacak olan mekanizmalar, ülkenin de facto politik kurumları tarafından işletilemeyebilir. Biraz daha açık yazarsak, hukukun üstünlüğünün sağlanmadığı bir durumda, yürütme üzerindeki yasal kısıtlamalar fazlasıyla gevşek kalabilir. Böyle bir durumda, yürütme erkini elinde bulunduran kişilerden, vatandaşların refahını değil de çeşitli grupların çıkarlarını önceliklendiren eylemler beklenebilir. Hatta, önceki hükümetler tarafından tasarlanan yapısal reformlara sahip çıkmalarını veya iş başına gelmeden önce kendilerinin vaat ettikleri işleri gerçekleştirmelerini beklemek iyimserce olabilir. Ne yazık ki, var olan demokratik geri kalmışlık sorunlarımızı, 2018'deki rejim değişimi ile birlikte biraz daha derinleştirdik: Şu an, hangi partiden olursa olsun, partili cumhurbaşkanı ile milletvekillerini aynı gün, yan yana konmuş olan iki sandık ile

seçiyoruz. Cumhurbaşkanının yüksek yargı ve çeşitli hukuk kurulları üzerinde de geniş atama ve görevden alma yetkileri var. Ayrıca, seçim yasaları, siyasi partiler yasası ve çeşitli değişiklikler ile tam bir ucubeye dönüşmüş olan 1982 Anayasası, Türkiye'nin birçok sorununun kaynağı olmaya devam ediyor.

Cumhuriyet'in ikinci yüzyılında iş başına gelecek olan hükümetler, çeşitli uzun vadeli sorunların çözümüne yönelik yapısal reformlar için, vaat ve tasarım aşamalarının devamında, bu reformların gerçekleştirilmesi için taahhütte bulunacaklar mı? Yani, vatandaşların bir toplumu olarak, yeni dönemde, yürütme üzerinde yeterince güçlü bir denge ve denetim sağlayabilecek miyiz? Gerçekten de, hukukun üstünlüğünün sağlanması ve ülkenin demokratikleşmesi gibi konular, toplumun gücünü toplamasına ve bu gücü yerinde ve zamanında kullanmasına bağlı. Yakın geçmişte, AKP hükümetlerine yönelik bu tür bir güç kullanma girişimi Gezi Olayları olarak karşımıza çıktı. Ve tam da beklenebileceği gibi, Gezi Olayları'nın bastırılmasının ardından Türkiye'nin AKP yönetimi altında gittikçe daha fazla otoriterleşmesi hız kazandı. Aslında, 2013'ten beri sürekli olarak güçsüzleşen (ve yoksullaşan) bir toplum olduğumuz da söylenebilir belki.

Yeni yüzyılın hükümetlerinden, AKP iktidarları ile geçen yıllardaki kurumsal özölme için bir şeyler yapmalarını bekleyeceğiz. Ancak unutulmaması gereken bir şey var: Hükümetler, büyüme-geleşme iktisatçılarının dikkate aldıkları dönemlere kıyasla çok daha kısa süreler için görev alırlar ve iş başına gelebilecek olan en sorumlu hükümet üyeleri bile, riskli, pahalı ve getirileri ancak uzun vadede elde edilebilecek olan yapısal reform yatırımlarının, daha kısa vadeli iktidar hedefleri ile çatışabileceği düşüncesinde olabilirler.

6. Sonuç

Türkiye Cumhuriyeti'ni nasıl bir ikinci yüzyıl bekliyor? 1923'ten 2023'e uzanan süreç, arada büyük umutlar yeşertmekle birlikte, hem ekonominin krize girdiği, hem çeşitli sosyal ilerleme sorunlarının özölmeden kaldığı ve hatta derinleştiği, hem de otoriter bir rejimin tehlikeli biçimde güçlendiği bir dönemde son buluyor. Türkiye bu dönemekten geçtiğinde, ya geçmişte yapılan hatalardan ders çıkaracak sorumlu, akılcı ve kararlı bir hükümetle yoluna devam ediyor olacak, ya da otoriterleşmeyi öyle veya böyle sürdüreceğ olan ve bu nedenle de ekonomik ve politik istikrarsızlıkları özölmeden bırakacak olan başka bir hükümet kurulacak.

İlk durumda, yukarıda betimlediğim politika yenilikleri vizyonu gibi bir projeye sahip çıkılmasını, böyle bir vizyonun en azından bazı parçalarının samimiyetle hayata geçirilmesini, dolayısıyla da bazı umutların yeniden yeşermesine izin verecek bir kısmi düzelme dönemi deneyimlemeyi bekleyebiliriz. Kuşkusuz, tüm bunlar için, öncelikle kısa-dönem makro istikrarın sağlanmasını, hem de bunun hızla gerçekleşmesini beklemeliyiz. Ülkenin içinde bulunduğu politik karmaşa ve makro politika çerçevesinin neredeyse bütünüyle çökmüş olduğu mevcut yapı altında, olası uzun-dönem gelişme patikaları hakkında yeniden ayakları yere basan bir tartışma yürütebilmemiz için, yeni bir hükümetin makro istikrar konusunu hızla ve ciddiyetle gündemine alması ve somut adımlar atması gerekiyor.

Bununla birlikte, Türkiye'nin sorunlarının tek bir mucizevi hükümetin mükemmel biçimde tasarlayıp mükemmel biçimde uygulayacağı bir yenilikçi politikalar veya yapısal reformlar bütünü ile birkaç nesilde kalıcı olarak çözümleneceğini beklemek fazlasıyla iyimserce olur. Çünkü "Türkiye'nin doğası" ile ilgili kısıtlayıcı faktörlerin önemini göz ardı etmemeliyiz. Bu kısıtlayıcı faktörlerin kümesi, kültürel ve kurumsal olarak betimlenebilecek çok çeşitli mekanizmaları içerebilir. Bu çok çeşitli mekanizmaların yararlı olabilecek bir tartışması bu makalenin amaçlarını ve yer kısıtlarını aşıyor, ancak kurumsal mekanizmalardan biri hakkındaki bir spekülasyon ile bitirmek açıklayıcı olabilir: Eğer Acemoglu ve Robinson (2019) tarafından geliştirilen dar koridor hipotezi doğruysa, Türkiye'nin en azından bir süredir bu koridorun dışında hareket ettiği anlaşılıyor. Türkiye'de otoriterleşme, devletin de facto politik gücünün arttığı ve toplumun de facto politik gücünün azaldığı bir sürece eşlik etti; nedensellik tartışılır. Buna ek olarak, uzun dönem için Türkiye'nin tarihine yön veren ana etkenlerden biri, Pamuk'un (2018) da ifade ettiği gibi, devletin hangi elit grubun veya elitler koalisyonunun kontrolü altına gireceği olabilir. O halde, Rodrik'in (2014) analizindeki sonuç durumlarındaki gibi, devleti eline geçirmiş olan elit grup veya elitler koalisyonu hangisi ise, o grup veya koalisyonun kendi çıkarından vazgeçerek (vazgeçmek zorunda kalarak), toplumu (yani vatandaşları) güçlendirmesini mi izleyeceğiz, yoksa başka grup veya koalisyonların geçmişte seçtiklerine benzer, etkin olmayan ve toplumun güçlenmesine izin vermeyen yeni, umutsuz statüko durumlarının oluşmasına mı tanık olacağız?

Kaynakça

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1, 385-472. Elsevier.
- Acemoglu, D., Aghion, P., & Zilibotti, F. (2006). Distance to frontier, selection, and economic growth. *Journal of the European Economic Association*, 4(1), 37-74.
- Acemoglu, D., & Autor, D. (2011). Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings. *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4, 1043-1171. Elsevier.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2019). *The Narrow Corridor: How Nations Struggle for Liberty*. Penguin UK.
- Acemoğlu, D., & Üçer, E. M. (2020). High-quality versus low-quality growth in Turkey: causes and consequences. *Turkish Economy at the Crossroads: Facing the Challenges Ahead*, 37-89. World Scientific Publishing Company.
- Aghion, P., Dewatripont, M., & Stein, J. C. (2008). Academic freedom, private-sector focus, and the process of innovation. *RAND Journal of Economics*, 39(3), 617-635.
- Akat, A. S. (1983). *Alternatif Büyüme Stratejisi*. İletişim Yayınları.
- Akat, A. S., & Gürsel, S. (2020). *Turkish Economy at the Crossroads: Facing the Challenges Ahead*. World Scientific Publishing Company.
- Akcigit, U., Akgunduz, Y. E., Cilasun, S. M., Ozcan-Tok, E., & Yilmaz, F. (2020). Facts on business dynamism in Turkey. *European Economic Review*, 128, 103490.
- Akçomak, S. (2018). *Ahlaksız Büyüme*. Efil Yayınevi.
- Akkoyunlu-Wigley, A. & Çağatay, S. (2019). *The Dynamics of Growth in Emerging Economies: The Case of Turkey*. Routledge.
- Altug, S., & Filiztekin, A. (2006). *The Turkish Economy: The Real Economy, Corporate Governance and Reform*. Routledge.

Altug, S., Filiztekin, A., & Pamuk, Ş. (2008). Sources of long-term economic growth for Turkey, 1880-2005. *European Review of Economic History*, 12(3), 393-430.

Aricanli, T., & Rodrik, D. (1990). *The Political Economy of Turkey: Debt, Adjustment and Sustainability*. Palgrave Macmillan.

Atesagaoglu, O. E., Elgin, C., & Oztunali, O. (2017). TFP growth in Turkey revisited: The effect of informal sector. *Central Bank Review*, 17(1), 11-17.

Atiyas, İ., & Bakış, O. (2014). Aggregate and sectoral TFP growth in Turkey: a growth accounting exercise. *İktisat İşletme ve Finans*, 29(341), 9-36.

Attar, M. A. (2013). *Growth and Demography in Turkey: Economic History vs. Pro-Natalist Rhetoric*. TEPAV.

Attar, M. A. (2017). Economic Growth and Technological Progress in Turkey: An Analysis of Schumpeterian Mechanisms. *METU Studies in Development*, 44(2), 129-154.

Attar, M. A. (2018). Economic Development in Turkey and South Korea: A Comparative Analysis. *Boğaziçi Journal: Review of Social, Economic and Administrative Studies*, 32(1), 1-28.

Attar, M. A. (2019). Long-Run Economic Growth in Turkey: Sources, Pitfalls, and Prospects. *The Dynamics of Growth in Emerging Economies: The Case of Turkey*. 15-47. Routledge.

Attar, M. A. (2020). Türkiye’de Araştırma-Geliştirme Harcamalarının Etkililiği: 1990-2016 Dönemi için Model-Temelli Bulgular. *Yeniliğin Ekonomi Politikası*. 187-210. Gazi Kitabevi.

Attar, M. A. (2021). Growth, distribution and dynamic inefficiency in Turkey: An analysis of the naïve neoclassical theory of capital. *Structural Change and Economic Dynamics*, 59, 20-30.

Başlevant, C. (2018). Household Asset Inequality in Turkey: How Informative is the Survey of Income and Living Conditions? *Economic Research Forum Working Paper*.

Becker, S. O., Pfaff, S., & Rubin, J. (2016). Causes and consequences of the Protestant Reformation. *Explorations in Economic History*, 62, 1-25.

Bolt, J., & Van Zanden, J. L. (2020). Maddison style estimates of the evolution of the world economy. A new 2020 update. *Maddison-Project Working Paper*.

- Buğra, A. (1994). *State and Business in Modern Turkey: A Comparative Study*. State University of New York Press.
- Buğra, A. (2008). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*. İletişim Yayınları.
- Celasun, M., & Rodrik, D. (1989). Debt, Adjustment and Growth: Turkey. *Developing Country Debt and Economic Performance*. 617-808. University of Chicago and NBER.
- Cömert, H., Özçelik, E., & Voyvoda, E. (2017). *Kalkınma İktisadının Penceresinden Türkiye’ye Bakmak: Fikret Şenses’e Armağan*. İletişim Yayınları.
- Çiçek, D., & Elgin, C. (2011). Not-quite-great depressions of Turkey: A quantitative analysis of economic growth over 1968–2004. *Economic Modelling*, 28(6), 2691-2700.
- Çolak, Ö. F. (2017). *Ekonomide Masallar Gerçekler*. Efil Yayınevi.
- Davies, J. B., Sandström, S., Shorrocks, A., & Wolff, E. N. (2011). The level and distribution of global household wealth. *Economic Journal*, 121(551), 223-254.
- Dursun, B., Cesur, R., & Kelly, I. R. (2022). Mandatory Schooling of Girls Improved Their Children’s Health: Evidence from Turkey’s 1997 Education Reform. *Journal of Policy Analysis and Management*, 41(3), 824-858.
- Feenstra, R. C., Inklaar, R., & Timmer, M. P. (2015). The next generation of the Penn World Table. *American Economic Review*, 105(10), 3150-3182.
- Fleurbaey, M. (2009). Beyond GDP: The quest for a measure of social welfare. *Journal of Economic Literature*, 47(4), 1029-1075.
- Galor, O., & Zeira, J. (1993). Income distribution and macroeconomics. *Review of Economic Studies*, 60(1), 35-52.
- Galor, O. (2011). *Unified Growth Theory*. Princeton University Press.
- Günçavdı, Ö. (2015). *Yolun Sonu: Türkiye’nin Büyüme, Faiz, Bölüşüm Açmazı ve Yeni Türkiye Söylemi*. Efil Yayınevi.
- Günçavdı, Ö., & Bayar, A. A. (2020). Structural transformation and income distribution in Turkey. *Turkish Economy at the Crossroads: Facing the Challenges Ahead*, 153-209.
- Gürkaynak, R., Kısacikoğlu, B., Lee, S. S., & Şimşek, A. (2022). Türkiye’nin Enflasyon Tercihleri. *Bilkent University Working Paper*.

Heckman, J. J., & Raut, L. K. (2016). Intergenerational long-term effects of preschool-structural estimates from a discrete dynamic programming model. *Journal of Econometrics*, 191(1), 164-175.

Hendricks, L., & Schoellman, T. (2018). Human capital and development accounting: New evidence from wage gains at migration. *Quarterly Journal of Economics*, 133(2), 665-700.

Ismihan, M., & Metin-Ozcan, K. (2009). Productivity and growth in an unstable emerging market economy: The case of Turkey, 1960-2004. *Emerging Markets Finance and Trade*, 45(5), 4-18.

Jones, C. I., & Klenow, P. J. (2016). Beyond GDP? Welfare across countries and time. *American Economic Review*, 106(9), 2426-57.

Kavas, S. (2022). Early Marriage and Motherhood from an Intergenerational Perspective: The Case of Turkey. *Population Research and Policy Review*, 41, 2143–2175.

Kırdar, M. G., Dayıoğlu, M., & Koç, İ. (2018). The effects of compulsory schooling laws on teenage marriage and births in Turkey. *Journal of Human Capital*, 12(4), 640-668.

Koyuncu, M., Mihci, H., & Yeldan, E. (2017). *Geçmişten Geleceğe Türkiye Ekonomisi*. İletişim Yayınları.

Kuznets, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review*, 45(1), 1-28.

Kuznets, S. (1963). Quantitative aspects of the economic growth of nations: VIII. Distribution of income by size. *Economic Development and Cultural Change*, 11(2), 1-80.

Lucas Jr., R. E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 3-42.

Manuelli, R. E., & Seshadri, A. (2014). Human capital and the wealth of nations. *American Economic Review*, 104(9), 2736-2762.

Melitz, M. J. (2003). The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity. *Econometrica*, 71(6), 1695-1725.

Neyaptı, B. (2013). Turkey's experience with disinflation: where did all the welfare gains go? *Applied Economics Letters*, 20(7), 664-668.

- North, D. C., & Thomas, R. P. (1973). *The rise of the western world: A new economic history*. Cambridge University Press.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Öniş, Z., & Riedel, J. (1993). *Economic Crisis and Long-Term Growth in Turkey*. The World Bank.
- Öniş, Z., & Şenses, F. (2009). *Turkey and the Global Economy: Neoliberal Restructuring and Integration in the Post-Crisis Era*. Routledge.
- Öztunalı, O., & Torul, O. (2022). The Evolution of Intergenerational Educational Mobility in Turkey. *Emerging Markets Finance and Trade*, 58(14), 4033-4049.
- Pamuk, Ş. (2018). *Uneven Centuries: Economic Development of Turkey since 1820*. Princeton University Press.
- Rodrik, D. (2014). When ideas trump interests: Preferences, worldviews, and policy innovations. *Journal of Economic Perspectives*, 28(1), 189-208.
- Sayan, S. (2009). *Economic Performance in the Middle East and North Africa: Institutions, Corruption and Reform*. Routledge.
- Saygılı, Ş., Cihan, C., & Yurtoğlu, H. (2005). *Türkiye Ekonomisinde Sermaye Birikimi, Verimlilik ve Büyüme: 1972-2003*. TÜSİAD Yayınları.
- Sen, A. (1979). *Equality of What?* Stanford University: Tanner Lectures on Human Values.
- Sen, A. (1989). Development as Capability Expansion. *Journal of Development Planning*, 19, 41-58.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- Shorrocks, A., Davies, J., Lluberas, R. (2017). *Global Wealth Databook 2017*. Credit Suisse Research Institute.
- Solow, R. M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65-94.
- Stiglitz, J., Sen, A., & Fitoussi, J. P. (2009). *The measurement of economic performance and social progress revisited. Reflections and overview*. Commission on the measurement of economic performance and social progress.

Tamkoç, M. N., & Torul, O. (2020). Cross-sectional facts for macroeconomists: wage, income and consumption inequality in turkey. *Journal of Economic Inequality*, 18(2), 239-259.

Tiryakioğlu, M. (2021). *Türkiye'nin Yerli Üretimi ve Politik Ekonomisi*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Torul, O., & Öztunalı, O. (2018). On income and wealth inequality in Turkey. *Central Bank Review*, 18(3), 95-106.

Üngör, M. (2014). Some observations on the convergence experience of Turkey. *Comparative Economic Studies*, 56(4), 696-719.

Yeldan, E. (2001). *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme*. İletişim Yayınları.

Yeldan, E., Taşçı, K., Voyvoda, E., & Özsan, M. E. (2012). *Orta gelir tuzağından çıkış: hangi Türkiye?* Cilt 1: Makro/Bölgesel/Sektörel Analiz. Türkonfed.

3- İkinci Yüzyılda Sanayi Politikası

Erol Taymaz *

1. Giriş

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunun 100. yıl dönümü ilk yüzyılın muhasebesinin yapılması ve ikinci yüzyılın hedeflerinin belirlenmesi açısından anlamlı bir eşik. Bu yazıda ilk yüzyılın muhasebesinden çok, sanayi politikası bağlamında ikinci yüzyılın hedeflerine değineceğiz.

Türkiye ekonomisi son 60 yıldır oldukça istikrarlı bir büyüme oranı yakaladı. Özellikle bazı dönemler yıllık büyüme oranlarındaki büyük dalgalanmalara karşın uzun dönemli büyüme hızlı hep %4.5-5.5 aralığında kaldı. Bu büyüme hızı Türkiye'nin gelişmiş ülkelerle arasındaki farkının kapanmasını sağlamadı, fakat geriye düşmesini de engelledi. Cumhuriyet'in ikinci yüzyılında Türkiye ile gelişmiş ülkeler arasındaki farkın kapanması, Türkiye'nin refahı adil şekilde paylaşılan müreffeh bir ülke olması için sanayi politikasının hedefleri bu yazının konusu.

Çalışmamız teknolojinin zaman-mekan içerisinde kümелendiğini, “teknolojik devrim” olarak adlandırılan bu kümelenmenin uzun dönemli büyüme dalgaları yarattığını, ülkelerin teknolojik devrimlerdeki konumlarına göre uluslararası ekonomide uzmanlaştığını, uluslararası ekonomideki uzmanlaşma biçiminin de ülkelerin göreceli refah düzeyini belirlediğini öneren evrimci yaklaşıma dayanıyor. Bu yaklaşıma göre her ülkenin sanayi yapısı uzun dönemde bir dönüşüm yaşıyor, fa-

* İktisat Bölümü, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara 06800, <http://users.metu.edu.tr/etaymaz>

kat bu dönüşümlerin hızı ve yönü ülkelerin uluslararası ekonomi ile nasıl eklem-
lendiğini belirliyor. Sanayi politikası ile bu dönüşümün hızı ve yönünü etkilemek,
böylece uluslararası iş bölümünde ülkenin konumunu değiştirmek mümkün.

Günümüzde yeni bir teknolojik devrimin başladığını (veya başlaması gerektiğini)
gözlemliyoruz. Bu teknolojik devrimin niteliği ve yörüngesine ilişkin farklı görüş-
ler olmasına karşın, dijital ve yeşil teknolojilerin bu devrimde belirleyici olacağı
konusunda bir görüş birliği mevcut. Bu gelişmeler karşısında Türkiye pasif, sa-
vunmacı politikalar izlediğinde uluslararası iş bölümündeki mevcut konumunu
da kaybedebilecek. Türkiye'nin teknolojik devrimin açtığı fırsat penceresinden
yararlanması veya sadece mevcut konumunu koruması için toplumun tüm ke-
simlerinin katılımıyla hedefleri belirlenecek, aktif, dinamik ve tutarlı bir sanayi
politikası uygulaması gerekiyor.

Türkiye'nin ikinci yüzyılda izlemesi gereken sanayi politikasına ilişkin bu yazı
altı bölümden oluşuyor. İkinci bölümde sanayi politikasının gerekliliğine ilişkin
neo-klasik ve evrimci yaklaşımlar özetleniyor. Üçüncü bölümde teknolojik dev-
rimler ve uluslararası iş bölümü arasındaki ilişki özetlendikten sonra dördüncü
bölümde 1960-sonrası dönemde Türkiye'nin uluslararası iş bölümündeki konu-
mu inceleniyor. Beşinci bölümde Türkiye'nin ikinci yüzyılda izleyebileceği sanayi
politikası seçenekleri tartışılıyor. Son bölümde de sanayi politikası hedeflerinin
belirlenmesinde siyasi-toplumsal tercihlerin önemi vurgulanıyor.

2. Niçin sanayi politikası?

Ekonomik büyüme hızını ve ekonominin sektörel yapısını dönüştürmeye yönelik
kamu politikalarına genel olarak “sanayi politikası” deniliyor. Bu iki amaç ticaret
politikası gibi diğer politikalardan da etkilendiği için sanayi politikasının sınırla-
rını tanımlamak zor, fakat bu çalışmada, konuyu makale boyutunda tutabilmek
için, sanayi politikası kapsamında sadece belirli (sınai) sektörleri ve faaliyetleri
doğrudan hedefleyen politikaları ele alıyoruz.

Ekonomik büyüme hızını belirleyen en önemli etkenlerden biri teknolojik de-
ğişme olduğu için teknoloji ve yenilik politikaları sanayi politikaların en önemli bi-
leşenlerinden biri. Bu çalışmada kısaca “sanayi politikası” derken aslında sanayi,
teknoloji ve yenilik politikalarını kastediyoruz.

İktisat kuramları farklı nedenlerle sanayi politikasının uygulanmasının gereklili-

ğini vurguluyor. Neo-klasik iktisatçılara göre serbest rekabetin olduğu durumlarda piyasalar toplumsal refahı en çoklaştıracak şekilde kaynak dağılımını sağlar. Bu koşullar altında devletin herhangi bir politika ile piyasanın işleyişine müdahale etmesi toplumsal refahın azalmasına yol açar. Neo-klasik iktisatçılara göre devlet ancak piyasanın aksadığı durumlarda, sadece bu aksaklıkları giderecek şekilde bir politika izlemelidir.

Sanayi politikası kapsamında, bazı “ürün”lerin kamusal mal özelliklerine sahip olduğu veya dışsalılıkların gözlemlendiği durumlarda piyasalar aksayabilir. Örneğin “bilgi” (knowledge) büyük ölçüde kamusal mal özelliğine sahiptir, çünkü bilgi kullanıldıkça tüketilemez/azalmaz ve bilginin bir ekonomik ajan tarafından kullanılması, başkalarının kullanımını engellemez. Ayrıca bilgi üretiminde sabit maliyetler yüksektir, fakat bir kez üretildikten sonra bilginin çoğaltma/dağıtma maliyeti çok düşüktür. Bu koşullarda bilgiyi üretenler, serbest piyasa koşullarında ürettikleri bilginin tüm faydasını elde edemezler. Bilgiyi üretenlerin, bu bilginin sağladığı tüm faydayı elde edememesi sonucu, yani bilginin özel getirisinin toplumsal getirisinden az olması sonucu, firmalar Ar-Ge gibi bilgi üreten faaliyetlere (toplumsal açıdan ideal olan duruma göre) daha az kaynak ayırırlar. Neo-klasik iktisatçılar, bu koşullar altında devletin Ar-Ge faaliyetlerine parasal destek vererek bilgi üretimindeki eksik yatırım sorununu (bir ölçüde) çözebileceğini savunmaktadır. Diğer bir deyişle neo-klasik iktisatçıların önerdiği sanayi politikası, arz yönlü bir politikaadır.

Neo-klasik iktisatçılar, diğer tüm kamu politikaları gibi sanayi politikasının da ancak piyasanın aksadığı alanlarda uygulanmasını önerdikleri için, bu politikaların “tarafsız” olmasını, herhangi bir sektör, teknoloji veya firma gözetmeden uygulanması gerektiğini savunmaktadır. Örneğin Ar-Ge desteklerinin sektörel veya teknolojik herhangi bir öncelik olmadan Ar-Ge faaliyeti yapan tüm firmalara aynı oranda yapılması gerektiği önerilmektedir.

Teknoloji ve yenilik iktisadında etkin olan evrimci iktisatçıların sanayi politikasına yaklaşımı tamamen farklıdır. Evrimci iktisatçılar piyasa aksaklığının (özellikle teknolojik faaliyetler için) bir istisna değil norm olduğunu, bu nedenle devletin sadece piyasa aksadığı zaman değil, aksine yeni piyasaları oluşturmak için de sanayi politikası uygulayabileceğini söylüyor. Evrimci iktisatçılara göre yeni teknolojilerin geliştirilmesi etkileşimli bir süreçtir, firmalar-arası ve firmalar ile üniversiteler, kamu araştırma merkezleri, finansal kuruluşlar ve düzenleyici kuruluşlar gibi çok farklı firma-dışı aktörün etkileşimi sonucu yeni teknolojiler geliştirilebi-

lir. Bu nedenle devletin en önemli görevi, yeni teknolojilerin geliştirilmesini sağlayabilecek bu sistemin (“ulusal yenilik sistemi”) kurulması ve etkin bir şekilde çalışmasının sağlanmasıdır. Bu kapsamda devlet yeni piyasaların oluşumunda ve mevcut piyasaların yapılandırılmasında da önemli bir rol oynar. Örneğin Mariana Mazzucato’nun detaylı bir şekilde gösterdiği gibi, iPhone gibi mobil telefon piyasasını radikal bir şekilde değiştiren bir ürünün, İnternet, GPS, dokunmatik ekran ve sesli kumanda (Siri) gibi tüm önemli yenilikçi bileşenleri kamu destekli araştırmalar sonucu geliştirilmiştir (Mazzucato, 2013).

Evrimci iktisatçılar, neo-klasik iktisatçıların önerdiği Ar-Ge gibi faaliyetlerin desteklenmesi önerisini kabul etmekte, fakat bunun yetersiz olacağını da vurguluyor. Ar-Ge faaliyetlerinin kamu kaynakları ile desteklenmesi, bu faaliyetlerin kârlılığını artıracığı için firmalar daha fazla Ar-Ge faaliyeti gerçekleştirir, Ar-Ge’ye daha fazla kaynak ayırır. Fakat firmaların faaliyetlerini belirleyen temel amaç kâr olduğu için, Ar-Ge desteği sonucu yine toplumsal getirisi en yüksek olan değil, özel getirisi en yüksek olan faaliyetler gerçekleştirilecektir. Bir başka deyişle, Ar-Ge desteği gibi politikalar teknolojik gelişmenin hızını etkileyebilir, fakat yönünü değiştirmez. Bu nedenle çevre-dostu teknolojiler gibi toplumsal açıdan önemli alanlara yeteri kaynak ayrılmayabilir.

Evrimci iktisatçılara göre sanayi politikasının önemli bir amacı da teknolojik gelişmenin yönünü etkilemektir. Teknolojik gelişmenin yönünü etkilemek için desteklerin sektörler veya teknolojik alana göre farklılaşması ve kamu araştırma kuruluşlarının desteklenmesi gibi arz yönlü politikalara ek olarak, düzenlemeler, kamu alımları ve kamu girişimciliği gibi talep yönlü politikalar da kullanılmalıdır. Sadece arz yönlü politikalar sanayinin ve teknolojinin toplumsal açıdan tercih edilen yönde dönüştürülmesi için yeterli ve etkin değildir.

Bu çalışmada, evrimci yaklaşımı daha anlamlı gördüğümüz için sanayi politikasını, “ekonomik büyüme hızını ve ekonominin sektörel yapısını dönüştürmeye yönelik kamu politikaları” olarak tanımlıyoruz. Ekonominin sektörel yapısı, ekonomik ve teknolojik değişimin yönünü belirlediği için sanayi politikasının amaçlarından biri sektörel yapının dönüştürülmesidir.

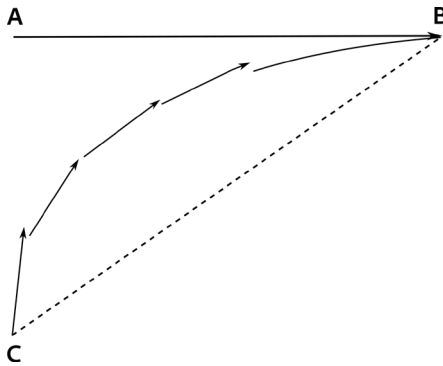
Burada “ekonomik ve teknolojik değişimin yönü niçin belirleniyor” sorusu akla gelebilir. Piyasa mekanizması, göreceli fiyatlardaki değişime göre kaynak tahsisini sağlar; göreceli fiyatı, yani kârlılığı artan faaliyetlere daha fazla kaynak aktararak ekonominin yapısı daha kârlı sektörlerle doğru dönüştürülür. Evrimci iktisatçıla-

rın bu pasif yaklaşımı benimsememesinin iki nedeni vardır. İlk olarak, yukarıda belirtildiği gibi toplumsal faydayı artıran bir faaliyet her zaman firmalar açısından kârlı olmayabilir. Bu durumda (çevre-dostu teknolojilerin yeterince gelişmemesi örneğinde olduğu gibi) ekonomik ve teknolojik değişimin yönü toplumsal olarak tercih edilen yönde olmayacaktır. İkinci olarak, ekonomik ve teknolojik yapı sürekli değiştiği için, politikalar mevcut duruma göre değil, gelecekte ulaşılması istenilen duruma göre tasarlanırsa kaynaklar daha etkin kullanılacak ve hedefe daha hızlı ulaşılacaktır.

Sanayi politikası, farklı ekonomik birimler arasındaki faaliyetlerin, özellikle teknoloji geliştirme ve yatırım faaliyetlerinin, belirli hedefler doğrultusunda koordine edilmesini sağlar. Bu koordinasyon, sadece mevcut durumda farklı sektörler ve bölgelerde yer alan faaliyetler arasında değil, mevcut ve gelecek faaliyetler arasındaki koordinasyonu da içerir. Gelecekteki faaliyetler ise hedefe ulaşmak için izlenecek patikaya bağlıdır. Bu süreci Maurice Dobb'un "takip eğrisi" analojisi ile gösterebiliriz (Dobb, 1967: 87-88).

C noktasında bulunan bir köpeğin, A noktasındaki sahibini yakalamak istediğini düşünelim (bkz Şekil 1). Bu örnekte köpeğin sahibi A noktasından B noktasına doğru bisikletle gitmektedir. Köpek içgüdüsel olarak sahibine doğru koşar, fakat sahibi A-B yönünde gittiği için köpeğin izlediği yol bir eğri şeklinde olur (takip eğrisi/pursuit curve). Eğer köpek insanlar gibi rasyonel olsaydı, sahibinin hareketini gözleyerek sahibine doğru değil, sahibinin gideceği noktaya doğru, C-B doğrusu üzerinde koşacak ve daha kısa bir yol kat ederek sahibini yakalayacaktı.

Şekil 1. Takip eğrisi



Kaynak: Dobb, 1967: 88.

Sanayi politikası hedefinin doğru bir şekilde belirlenmesi, takip eğrisi örneğinde olduğu gibi, hedefe en hızlı ve etkin bir şekilde ulaşılması açısından önemlidir. Örneğin gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş ülkelerin mevcut yapısını hedeflerlerse, hedef sürekli kayacağı için kaynaklarını etkin bir şekilde kullanamaz ve büyük olasılıkla gelişmiş ülkelerle aralarındaki farkı kapatamazlar. Bu nedenle sanayi politikasının amacı değişen bir hedefi yakalamak değil, mevcut sanayi yapısını, ekonomik ve teknolojik gelişmelere uygun olarak gelecekte erişilmek istenen yapıya dönüştürmek olmalıdır. Bu anlamda sanayi politikası geleceği şekillendiren veya geleceği kuran bir politikadır.

3. Teknolojik devrimler ve uluslararası iş bölümü

Sanayi politikası, bir ülkenin geleceğini şekillendirir fakat bunu mevcut koşullardan ve süreçlerden bağımsız gerçekleştiremez. Bu nedenle sanayi politikasının hedeflerini belirlerken ekonomik ve teknolojik gelişmenin yörüngesinin tahmin edilmesi gereklidir.

Sanayi devriminden günümüze ekonomik ve teknolojik gelişme sürecini inceleyen Mandel (1975 ve 1991) ve Freeman ve Perez (1988) gibi araştırmacılar, yeni teknolojilerin zaman-mekan içerisinde rastgele dağılmadığını, belirli dönemlerde-bölgelerde-sektörlerde kümelandığını, bu kümelenme sonucu ekonomik büyüme oranında uzun dönemli iniş-çıkışlar yaşandığını gözlediler. Bu araştırmacılar birbirini tamamlayan teknolojik yeniliklerin bir arada gerçekleştiği ve toplumun ekonomik-teknolojik yapısının köklü bir şekilde değiştiği dönemleri “teknolojik devrim” olarak tanımlıyor. Teknolojik devrimler uzun dönemli teknolojik değişimin yörüngesini de belirliyor.

Teknolojik devrimler sonucu yeni ürünlerin ortaya çıkması ve/veya üretkenliğin artması sonucu ekonomi uzun bir dönem hızlı bir şekilde büyüyor (büyüme dönemi); teknoloji devriminin potansiyeli tamamen kullanıldığında teknolojik gelişme ve dolayısıyla ekonomik büyüme hızı düşmeye başlıyor (kriz dönemi). Büyümenin yavaşlaması uzun dönemli bir krize yol açıyor, kriz döneminde yeni bir paradigma yaratabilecek teknolojiler için arayışlar yoğunlaşıyor, sonuçta yeni bir paradigma ortaya çıktığında yeni bir büyüme sürecine giriliyor.¹ Bir başka deyişle, teknolojik devrimler, Kondratieff Dalgaları denilen uzun dönemli büyüme

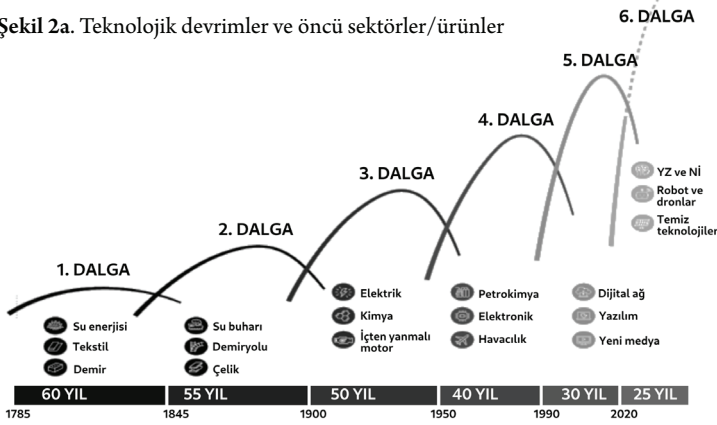
1 Mandel (1975 ve 1991) sermayenin organik bileşiminin artması sonucu kâr oranlarının düşme eğilimi gibi ekonomik-teknolojik etkenlerden dolayı uzun dönemli dalganın büyüme evresinin tamamlanıp krize girildiğini, fakat yeni bir büyüme dalgasının başlaması için, kâr oranlarında artış sağlayacak siyasi-toplumsal etkenlerin belirleyici olduğunu söylemektedir.

ve yavaşlama döngülerine yol açıyor.

Uzun dönemli büyüme döngüleri inceleyen araştırmacılara göre ilk teknolojik devrimin 18. yüzyıl sonlarında İngiltere’de, üretimde su enerjisi ile çalıştırılan makineler kullanılmaya başlandı. Birinci teknolojik devrim, imalat sanayinin oluşumu ve gelişimini sağladığı için Sanayi Devrimi olarak da tanımlanıyor (bkz Şekil 2a).²

İlk teknolojik devrimin uygulandığı sektör tekstil sektörü (iplik eğirme ve doku-ma teknolojileri) oldu, tekstil makineleri üretiminde demir kullanılmaya başlan-dığı için demir döküm ve işleme teknolojileri de öncü teknolojiler arasındaydı.

Şekil 2a. Teknolojik devrimler ve öncü sektörler/ürünler



Kaynak: Neufeld, 2021.

İkinci teknolojik devrim, 19. yüzyıl ortalarına doğru başladı. Bu devrimin enerji kaynağı, su kaynağına bağımlı olmadan her yerde kullanılabilen ve böylece imalat teknolojilerinin yaygınlaşmasını sağlayan su buharıydı (“buhar gücü”). Buhar makinası üretebilecek takım tezgahları (makine üreten makineler) bu teknolojik devrimin en önemli bileşenleri arasında yer aldı. Yeni makinelerin ana malzemesi çelik oldu. Buhar makineleri, trenlerde ve gemilerde kullanılmaya başlanınca ulaşımda da bir devrim yaşandı.

2 Teknolojik devrimlerin dönemleri ve özelliklerine ilişkin araştırmacılar arasında bazı farklılıklar bulunmasına karşın, özellikle ilk dört devrim konusunda genel bir görüş birliği bulunuyor. Şekil 2’de, son dönemlere ilişkin detayları nedeniyle Neufeld’in (2021) yaklaşımı kullanıldı.

Üçüncü teknolojik devrim, 19. yüzyıl sonlarında, üretimde elektrik enerjisinin, ulaşımında içten yanmalı motorların kullanılmasıyla başladı. Kimya teknolojilerinindeki gelişme yeni ürünlerin ve sektörlerin oluşmasını sağladı.

Fordist olarak da tanımlanan dördüncü teknolojik devrim 1930'larda kitlesel üretim teknolojileri ile başladı ve 2. Dünya Savaşı'ndan sonra yaygınlaştı. Bu devrimin öncü sektörleri dayanıklı tüketim malları, ulaşım araçları ve petro-kimya ürünleriydi.

Dördüncü teknoloji devriminden sonraki dönem için yaklaşımlar farklılaşmakla birlikte, beşinci devrimin 1980'ler ve 1990'larda bilişim ve iletişim teknolojilerine (BİT) dayandığı genel olarak kabul edilmektedir. Bu teknolojileri geliştiren öncü sektörler yazılım, dijital ağlar ve çip üretimi oldu. Bazı araştırmacılar, altıncı teknolojik devrimin başladığını, bu dönüşümün (yapay zeka/YZ, nesnelerin interneti/Nİ, robotlar ve dronlar gibi) dijital ve temiz teknolojilere dayandığını söylemektedir.

Dünya ekonomisi 1970'lerin başlarında bir krize girdi, bunu yaklaşık 10 yılda bir yaşanan diğer krizler izledi. Bu nedenle 1980'ler ve 1990'lardan sonra gelişen elektronik ve dijital teknolojilere dayanan teknolojik devrimin, önceki teknolojik devrimler kadar güçlü ve belirgin bir büyüme devresi başlatamadığı söylenebilir. Bazı araştırmacılara göre bunun nedeni, yeni (dijital) teknolojilerin ekonomik ve toplumsal yapılarda daha önceki teknolojik devrimlerde olduğu kadar köklü bir dönüşüme yol açmaması (örneğin bkz. Gordon, 2015). Özellikle 2000'lerdeki finansal krizlerin de etkisiyle son 20 yıllık dönemde gelişmiş ülkelerin üretim ve üretkenlik artışı, 1950 ve 1960'ların çok altında kaldı, fakat bu duruma karşın dijital teknolojilerin üretim ve tüketimde köklü değişikliklere yol açtığı ve önümüzdeki on yıllar boyunca da etkilerinin devam edeceği söylenebilir.

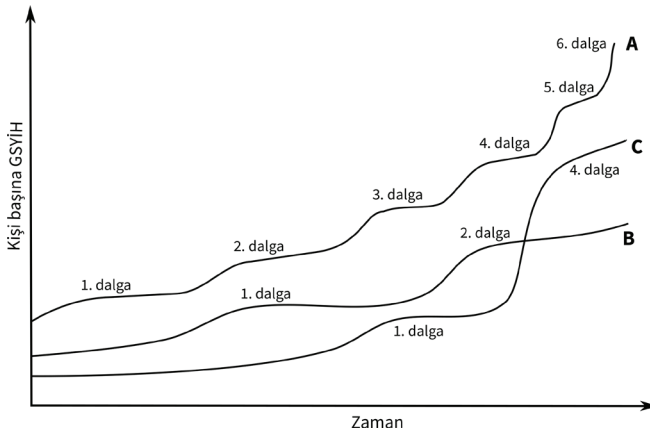
Her teknolojik devrim, teknolojik gelişmenin yörüngesini ve bu süreci belirleyecek ürünleri de tanımlıyor. Bu teknolojilerin ve ürünlerin geliştirilmesi, tasarımı ve üretiminde uzmanlaşan firmalar ve ülkeler teknolojik gelişmeyi yönlendirir ve teknoloji kârlarını elde ederken, artık "olgunlaşmış" eski teknolojinin ürünlerinde uzmanlaşan firmalar ve ülkeler ise birbirleri ile düşük maliyet temelinde yarışıyor. Böylece her teknolojik devrim, uluslararası iş bölümünü de belirliyor: teknolojik devrimin oluşturduğu yeni paradigmaya dayanan ülkeler yeni teknolojilerde uzmanlaşıp yüksek katma değer-yüksek ücret-nitelikli iş gücü-yüksek kâra dayalı bir hızlı büyüme patikasına girerken, eski paradigmalarda kalan ülkeler eski/ol-

gun teknolojiler ile düşük katma değer-düşük ücret-niteliksiz iş gücü-düşük kâr getiren, talebi hızla artmayan ürünlerde uzmanlaşıyor.

Bazı araştırmacılara göre teknolojik devrimler, az gelişmiş-gelişmekte olan ülkeler için bir fırsat penceresi de sunuyorlar (örneğin bkz. Perez ve Soete, 1988). Bu araştırmacılara göre eski paradigmanın teknolojilerini kullanan ve ürünlerini üreten firmalar, yaptıkları yatırımların getirisini elde edebilmek için yeni teknolojilerin gelişmesini engellemeye çalışır. Ayrıca eski paradigmanın teknolojilerini “en iyi uygulama” olarak benimseyen mühendis ve yöneticilerin yeni teknolojileri kabullenmesi ve uyumu kolay olmuyor. Bu nedenlerle bir teknolojik devrim, bir önceki paradigmanın baskın paradigma olmadığı gelişmekte olan ülkelere bir fırsat penceresi açar: gelişmekte olan ülkeler uygun politikalar ile yeni paradigmaya uyum sağlayarak bir teknolojik atılım gerçekleştirebilirler. Bu doğrultuda, günümüzde yeşil, çevre dostu teknolojilere dayalı yeni bir paradigmanın geliştiğini savunan bazı araştırmacılar, bunun gelişmekte olan ülkeler için yeni bir fırsat penceresi açtığını vurguluyorlar (bkz. Lema, Fu ve Rabellotti, 2020).

Şekil 2b, teknolojik devrimler ve uluslararası iş bölümü arasındaki ilişkiyi gösteriyor. Bu şekilde üç temsili ekonominin gelişimi özetleniyor. A ekonomisi her dönem, o dönemin belirleyici paradigmasını izleyerek ve büyüyor. Bu süreçte yapısal dönüşümleri teknolojik paradigmaya uygun bir şekilde dönüştürüyor.

Şekil 2b. Teknolojik devrimler, uluslararası iş bölümü ve ekonomik büyüme



Sınai yapının dönüşmesi, eski teknolojik paradigmaya ait ülkelerin ürünlerinin

tüketilmediği anlamına gelmiyor. A ülkesi 5. teknolojik devrimi gerçekleştirirken, önceki teknolojik devrimlerin ürünlerini tüketmeye devam ediyor. Örneğin B ülkesi tekstil ürünlerini üretiminde uzmanlaşp bu ürünleri A ülkesine ihraç ediyor.

Verdiğimiz örnekte, B ülkesinde de sanayi yapı zamanla dönüşüyor fakat bu dönüşüm gecikmeli bir şekilde olduğu için B ülkesi sürekli eski teknolojik devrimlerin ürünlerinde uzmanlaşıyor ve uluslararası ekonomideki konumunu değiştiremiyor ve kişi başına GSYİH'sı hep A ülkesinin yaklaşık yarısı kadar kalıyor.

C ülkesinde ilk sanayi dönüşüm (1. Dalga), Çin örneğindeki gibi, çok geç başlıyor fakat bu ülke 5. teknolojik devrimde açılan fırsat penceresinden yararlanarak köklü bir dönüşüm gerçekleştiriyor ve 4. teknolojik devrimin ürünlerinde uzmanlaşmaya başlıyor. Bu dönüşüm C ülkesinin uluslararası iş bölümündeki konumunu değiştirmesini sağlıyor.

Teknolojik gelişme bir birikimli süreç olduğu için gelişmekte olan ülkelerin yeni teknolojik paradigmayı benimsemesi ve böylece bir teknolojik atılım gerçekleştirilmesi kolay değil. Böylesi bir teknolojik atılımın zorluğuna karşın, teknolojik devrimler yaklaşımı gelişmekte olan ülkelerin sanayi politikası tasarımı açısından önemli bir veri sağlıyor. Gelişmekte olan ülkeler, sanayi politikası hedeflerini mevcut koşullarına, geçmiş ve gelecekteki teknolojik gelişme yörüngelerine bakarak oluşturarak hızlı bir sanayi dönüşüm sağlayabilir ve uluslararası iş bölümünde daha avantajlı bir konuma erişebilirler.

Özetlersek, teknolojik devrimler, uzun dönemli teknolojik gelişme yörüngesini belirliyor. Teknolojik devrimlerde öncü konumunda olan ülkeler, uluslararası iş bölümünde daha avantajlı (yüksek katma değer-ücret-kâr) bir konumda olurlar. Her teknolojik devrimde, yeni gelişen teknolojileri üreten ve kullanan belirli sektörler öncü rolü oynar.

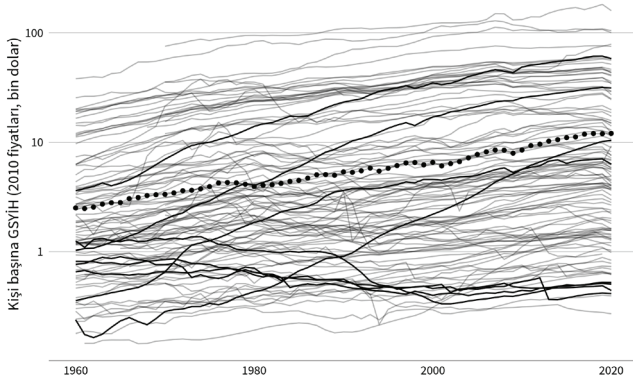
Bir ülkenin sanayi yapısı ve rekabet gücüne sahip olduğu ürünler (ihracat yapısı) uluslararası ekonomi ile nasıl eklemlendiğini, yani uluslararası iş bölümündeki konumunu gösterir. Bu konum da, ülkenin diğer ülkelere göre, ekonomik performansını belirler. Bu nedenle sanayi politikasının öncelikli hedeflerinden biri sanayi ve ihracat yapısının dönüştürülmesidir. Sanayi politikası için ülkenin uluslararası iş bölümünde edinmek istediği konuma göre bir hedef belirlenir (Şekil 1'de C-B doğrultusu). Geleceğe yönelik aktif bir sanayi politikası uygulayamayan ülkeler, teknolojiye öncü ülkelerin terk etmeye başladığı teknolojik paradigma-

lara özgü ürünlerde/sektörlerde uzmanlaşacak, sanayi yapıları gelişmiş ülkelerin yapısını pasif bir şekilde izleyecek (Şekil 1’de “takip eğrisi”), bu nedenle sanayi yapısı değişse bile ülkenin uluslararası iş bölümündeki konumu değişmeyecektir.

4. Uluslararası iş bölümünde Türkiye’nin konumu

Bir ülke uluslararası ekonomi ile çok farklı şekillerde eklemlenebilir. Bu nedenle bir ülkenin uluslararası iş bölümündeki konumu birkaç değişken ile özetlendiğinde konunun tüm boyutlarını görmek mümkün olmuyor. Bu kısıta karşın, bu çalışmada Türkiye’nin uluslararası iş bölümündeki konumuna ilişkin (karşılaştırılabilir ve uzun dönemli verisi olan) iki gösterge kullanacağız: kişi başına gayri safi yurt içi hasıla (GSYİH) ve ihracatın bileşimi.

Şekil 3. Kişi başına GSYİH, 1960-2020



Kaynak: Dünya Bankası, World Development Indicators

Yeni teknolojileri üreten ve uygulayan ülkelerin katma değeri yüksek ürün ve faaliyetlerde uzmanlaşarak uluslararası iş bölümünde daha avantajlı bir konumda olacağını belirtmiştik. Ülke genelinde yaratılan katma değer toplamı GSYİH’yı verdiği için, kişi başına GSYİH uluslararası iş bölümündeki konumu gösteren bir değişken olarak kullanılabilir. GSYİH değişkeninin tanımı ve hesaplamasında pek çok sorun bulunmakla birlikte uzun bir dönem için uluslararası karşılaştırmaya olanak tanıyan daha iyi değişkenler bulunmadığı için burada kişi başına GSYİH değişkenini tercih ediyoruz.³

3 Kişi başına GSYİH, sınai ve teknolojik olarak gelişmemiş, fakat petrol gibi doğal kaynaklara sahip ülkelerde de yüksektir. Doğal olarak tekil ülke düzeyinde yapılacak bir değerlendirmede bu etkenler de göz önüne alınmalı.

Şekil 3’de (verisi olan) tüm ülkeler için 1960-2020 dönemi kişi başına GSYİH değeri yer alıyor.⁴ Şekilde her çizgi bir ülkeyi temsil ediyor, Türkiye verileri ise siyah noktalar ile gösterildi. Bu şekilde görüldüğü gibi pek çok ülke ile birlikte Türkiye’nin de uluslararası iş bölümündeki konumu son 60-yıllık dönemde çok değişmedi. Türkiye’nin kişi başına GSYİH’sı 1960’larda dağılımın yaklaşık ortalarında yer alırken, 2020’ye geldiğimizde yine aynı konumda duruyor. Bir başka deyişle, Türkiye bu dönemde gelişmiş ülkelerle arasındaki farklı kapatamadı, fakat gelişmiş ülkelerin daha gerisine de düşmedi. Bu durum, Türkiye’nin uluslararası iş bölümünde izleyici konumda kalmasının, yani sanayi yapısının pasif bir şekilde dönüşmesinin sonucu.

1960-2020 döneminde kişi başına GSYİH’sı en hızlı artan dört ülkenin verileri koyu çizgi ile gösterildi. Bu ülkeler (2020 değerlerine göre büyükten küçüğe doğru) Singapur, Güney Kore, Çin ve Botswana.⁵ Bu dört ülke arasında (Güney) Kore’nin konumu Türkiye ile karşılaştırma açısından önemli. 1960’da Türkiye’nin kişi başına geliri Kore’nin 2.4 katı olduğu halde, olağanüstü büyüme performansı sonucu 2020’de Kore’nin kişi başına geliri Türkiye’nin 2.6 katına ulaştı. 1960’lardan 1990’ların sonuna kadar hızla büyüyen Botswana, aynı başarıyı 2000’li yıllarda gösteremedi. 1960’larda dünyadaki en yoksul ülkelerden biri olan Çin, son 50 yılda en hızlı büyüyen ülkelerden biri oldu. Bütün bu ülkelerin deneyimi, uluslararası iş bölümünde üst basamaklara çıkmanın zor fakat olanaksız olmadığını gösteriyor.

Uluslararası iş bölümünde konumunu iyileştiren ülkeler kadar, daha alt düzeylere inen ülkeler de var. Şekil 3’de 1960-2020 döneminde en düşük büyüme oranını sahip dört ülke (Nijer, Kongo DC, Orta Afrika Cumhuriyeti ve Madagaskar) koyu çizgi ile gösterildi. Bu ülke örnekleri uluslararası iş bölümünde geriye gitmenin de olası olduğunu gösteriyor.

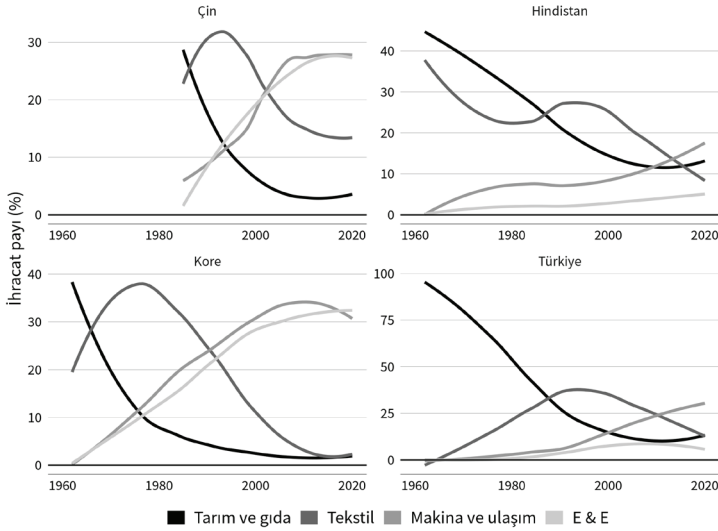
Bir ülkenin uzmanlaştığı ürün ve sektörler, o ülkenin uluslararası iş bölümündeki konumunu belirliyor. Uzmanlaşmanın önemli bir göstergesi ihracat yapısı. İhracat yapısını incelerken, ideal olarak teknolojik devrimlere özgü ürünleri seçip bu ürünlerdeki uzmanlaşma düzeyine bakmak gerekli. Fakat uzun bir dönem için elimizde olan uluslararası ticaret sınıflamaları bu düzeyde bir ayrıntıya izin ver-

4 2010 fiyatlarıyla, bin dolar olarak. Dünya Bankası, *World Development Indicators* veri setindeki NY.GDP.PCAP.KD değişkeni kullanıldı. Veriler *WDI* R paketi kullanılarak 17 Şubat 2022’de derlendi.

5 İlk 10 ülke arasında Endonezya, Hindistan, Sri Lanka, Myanmar, Malezya ve Tayland var.

miyor. Ayrıca bazı ürünler farklı teknolojik paradigmalarda üretildiği/kullanıldığı için ürün bazında ayırım yapmak da kolay değil.⁶ Bu çalışmada Uluslararası Standart Ticaret Sınıflandırması'nı (SITC, Rev. 1) kullanarak dört ürün grubunun toplam ihracat içerisindeki payına bakıyoruz. Bu ürün grupları, kabaca, sanayi-öncesi (tarım ve gıda), 1. teknoloji devrimi (tekstil ve hazır giyim), 2 ve 3. teknoloji devrimleri (makina ve ulaşım araçları) ve 4 ve daha sonraki teknoloji devrimlerine (elektrik ve elektronik, E&E) karşılık geliyor.⁷

Şekil 4. Uluslararası ekonomide uzmanlaşma yapısı, 1960-2020



Kaynak: BM, Comtrade veri tabanı kullanılarak hesaplandı

Şekil 4'de Türkiye ve son yıllarda hızlı büyüyen Çin, Hindistan ve Kore'nin ihracat yapısı yer alıyor.⁸ 1960'larda Türkiye'nin en önemli ihracat ürünü tarım ve

6 Ayrıca ürün bazında içerilen teknoloji ülkeden ülkeye büyük farklılık gösteriyor. Örneğin ABD dünyadaki en büyük tarımsal ürün ihracatçılarından biri. ABD'nin tarımsal ürün ihracatında teknolojinin payı çok yüksek. Bu sorunlara karşın genel ürün gruplarının karşılaştırılması, ülkenin uzmanlaşma yapısı hakkında genel bir fikir verebiliyor.

7 Bu ürünlerin kapsadıkları SITC Rev. 1 sınıfları şöyle: tarım ve gıda 0, 1, 4, 21, 22, 24, 26 ve 29; tekstil ve hazır giyim 65, 84, 85; makina ve ulaşım 7 (72 hariç) ve 69; elektrik ve elektronik 72 ve 86. Diğer ürünler, şekilde yer almayan "diğer" kategorisini oluşturuyor.

8 Şekil 4'de yıllık dalgalanmaların etkisini azaltmak için ihracat payı değişkenleri LOESS (Local Polynomial Regression Fitting) yöntemi ile düzeltilirdi.

gıda ürünleri olurken, 1970 ve 1980’lerde tekstilin payı artıyor ve 1990’larda tekstil en önemli ihracat ürünü oluyor. Makina ve ulaşım araçları ihracatı 1990’lı yıllarda artmaya başlıyor ve 2010’larda tekstilin payını geçiyor. Elektrik ve elektronik ürünlerinin ihracat payı (televizyon ihracatı nedeniyle) 2000’lerin başlarında bir miktar arttıktan sonra hafifçe düşüyor.

Bu şekilde görüldüğü gibi Türkiye 1960’lardan sonra oldukça düzenli bir yapısal dönüşüm gerçekleştirdi. 1960’larda hammadde ve tarımsal ürünlere dayalı bir uzmanlaşmadan, 1980’ler ve 1990’larda emek yoğun ürünlere (tekstil) ve 1990’ların sonlarından itibaren orta-teknoloji ürünlerine (makina ve ulaşım araçları) doğru yapısal dönüşüm başarılı bir şekilde gerçekleştirildi. Bu yapısal dönüşüm Türkiye’nin tüm bu dönem boyunca uluslararası iş bölümündeki konumunu korumasını sağladı.

Aynı dönemde Kore’nin de benzer bir yapısal dönüşüm gerçekleştirdiği görülüyor. Kore’de de 1960’larda tarım ve gıda en önemli ihraç ürünüydü; tarım ve gıdanın yerini 1970’lerde tekstil, 1990’larda da makina ve ulaşım araçları aldı. Son yıllarda ise elektrik ve elektroniğin payı, yakından takip ettiği makina ve ulaşım araçlarını geçti.

Yapısal dönüşümün sıralaması açısından bu benzerliğe karşın Türkiye ve Kore arasında üç önemli farklılık var. İlk olarak Kore’de bu dönüşümler yaklaşık 20 sene daha erken gerçekleşti. İkinci olarak, yapısal dönüşüm daha kapsamlı oldu. Son olarak, Kore’de elektrik ve elektronik ihracatı daha erken başladı ve daha hızlı arttı.

Çin’deki yapısal dönüşüm de oldukça benzer.⁹ Çin’de de 1970’lerde tarım ve gıda en önemli ihraç ürünüydü. 1980’lerde tekstil tarım ve gıdanın yerini, 1990’ların sonlarında da makina ve ulaşım araçları ile elektrik ve elektronik ürünler tekstilin yerini aldı. Sıralama benzer olmakla birlikte Çin yapısal dönüşüm geç başlamasına karşın çok hızlı bir şekilde gerçekleştirdi.

Son yıllarda hızla büyüyen Hindistan’ın ihracatının en büyük kısmı, 1990’lara kadar, tarım ve gıda ürünlerinden oluşuyordu. Tekstil 1990’larda, makina ve ulaşım araçları da son 10 yılda en önemli ihraç ürünü olabildi.

Uluslararası ekonomi ile eklemlenme biçimlerindeki değişimler ve teknolojik

9 BM Comtrade veri setinde Çin için 1980-öncesi döneme ait veri bulunmuyor.

devrimlere ilişkin analiz, ihracat yapısını uygun yön ve hızda değiştiren ülkelerin daha yüksek büyüme hızlarına ulaştığını ve uluslararası iş bölümündeki konumlarını değiştirebildiğini gösteriyor. Çin ve Kore’de elektrik ve elektronik ürünlerinin ihracat payı günümüzde %30’lara ulaştı. Aynı oran ABD’de 2000’lerin başında %20’ye ulaştıktan sonra inişe geçti ve 2020’de %10’a kadar düştü. Doğal olarak Çin’in ABD’den daha yüksek oranda elektrik ve elektronik ürün ihracat etmesi, teknolojik olarak da daha önde olduğunu göstermiyor, çünkü Çin’in ihracatının önemli bir kısmını ABD’li firmalar tarafından tasarlanan ve geliştirilen ürünlerin üretimi oluşturuyor. Ayrıca bu ürünlerdeki ileri elektronik bileşenlerin önemli bir kısmı Tayvan gibi ülkelere ithal ediliyor. Fakat bu duruma karşın ihracat yapısı, Çin’in 5. ve 6. teknolojik devrimleri ile uyumlu bir yönde geliştiğini gösteriyor. Çin’in bu yönde hızlı bir şekilde ilerlemesi nedeniyle, teknolojik rekabette öncü

konumunu korumak isteyen ABD, 9 Ağustos 2022’de kabul ettiği “CHIPS and Science” yasası ile yerli çip tasarım ve üretimine olağanüstü destekler sağlarken, Çin’in hem çip ithal etmesine, hem de çip tasarım ve üretiminde kullanabileceği yetenek, teknoloji ve teçhizata erişimine önemli kısıtlamalar getirdi.

***"İzleyici
değil,
geleceği
kuran
sanayi
politikaları
uygulanmalı."***

Bu kısa analiz Türkiye’nin son 60 yıldır iyi bir izleyici olduğunu gösteriyor. Türkiye’nin uluslararası ekonomi içerisindeki uzmanlaşma yapısı gelişmiş ülkelerdeki yapıyı belirli bir gecikme ile izliyor. Bu gecikmeden dolayı Türkiye her zaman gelişmiş ülkelerin bıraktığı teknoloji, ürün ve sektörlerde uzmanlaşıyor, bu ne-

denle gelişmiş ülkeleri yakalayamıyor fakat belirli bir düzeyde yapısal dönüşümü gerçekleştirdiği için arasındaki fark da açılmıyor. Kore ve Çin gibi hızlı büyüyen ülkeler ise izleyici konumda kalmıyorlar, teknolojik değişimi yakından izliyorlar, hedeflerini belirliyorlar, bu hedefler doğrultusunda sanayi politikalarını uyguluyorlar, böylece yapısal dönüşümü hızlı ve geleceğin teknolojilerine yönelik bir şekilde gerçekleştiriyorlar.

Türkiye açısından bakıldığında, uzun dönemli ve tutarlı bir sanayi politikasının uluslararası iş bölümündeki konumun değiştirilmesi, daha yüksek ve sürdürülebilir büyüme hızlarına ulaşılması için gerekli olduğu açık.

5. Nasıl bir sanayi politikası?

Bir önceki bölümde özetlenen teknolojik devrimler ve uluslararası iş bölümünde ilişkin değerlendirme üç önerme ile özetlenebilir:

- Bir ülkenin ekonomik büyümesi ve refahı uluslararası ekonomideki konumu tarafından belirlenir.
- Bir ülkenin uluslararası ekonomi içerisindeki konumunu, yani uluslararası ekonomide hangi ürün, teknoloji ve sektörlerde uzmanlaştığını sanayi ve teknolojik yapısı belirler.
- Sanayi (ve yenilik) politikası bir ülkenin sanayi ve teknolojik yapısının dönüştürülmesinde önemli bir araçtır

Tarım ve gıda ürünlerinden emek yoğun ürünlere, emek yoğun ürünlerden orta-teknoloji ürünlerine doğru yapısal dönüşümleri düzenli olarak gerçekleştirmesine karşın Türkiye'nin son 60 yıldır uluslararası ekonomideki konumu çok fazla değişmedi çünkü gerçekleşen yapısal dönüşümler, Türkiye'nin daha ileri teknolojilere dönüşümünü sağladı fakat bu teknolojiler dönemin baskın/gelişen teknoloji paradigmasına değil, eski paradigmalarına özgü teknolojilerdi. Örneğin günümüzde makina ve ulaşım araçları en büyük ihracat grubunu oluşturuyor, bu ürünler 2. ve 3. teknolojik devrimlerin ürünleri. Buna ek olarak net ihracata bakıldığında tekstil sanayii hala Türkiye'nin en büyük net ihracatçı sektörü. 2020 verilerine göre tekstilde net ihracat (ihracat eksi ithalat) 20.4 milyar dolar. Tekstili 3.5 milyar dolar ile tarım ve gıda izliyor. Net ihracat makina ve ulaşım araçlarında -2.6 ve elektrik ve elektronikte -9.5 milyar dolar oldu. Özetle, tüm bu yapısal dönüşüme karşın, Türkiye'nin döviz kazandıran en önemli sektörü hala emek yoğun sektörler.

Yapısal dönüşümün yavaş ve geç olmasına ek olarak, Türkiye sanayii açısından bir başka önemli sorun da bilişim ve iletişim teknolojisi (BİT) sektörlerinin gelişmemiş olması. Genel bir kategori olarak elektrik ve elektronik ürünlerinin ihracat payı, benzer konumdaki ülkeler ile karşılaştırıldığında çok düşük.

İhracat içerisinde elektrik ve elektronik ürünlerinin payının çok düşük olmasına paralel olarak, toplam istihdam içerisinde BİT uzmanlarının oranı da Türkiye'de çok düşük. OECD verilerine göre OECD ülkeleri arasında en düşük BİT istihdamı Türkiye'de (sadece %0.89).¹⁰ Türkiye'ye en yakın olan Yunanistan'da

10 OECD, *Digital economy Outlook 2017*, Paris: OECD, 2017 (Figure 4.22 Employment of ICT specialists across the economy, 2016).

bu oran Türkiye'nin yaklaşık iki katı (%1.64). Finlandiya, İsveç, İngiltere, İsviçre, İrlanda, Kanada ve Hollanda'da çalışanların %4'ünden fazlası BİT uzmanı. Bu durum, Türkiye'nin BİT teknolojilerini uygulama kapasitesinin de oldukça zayıf olduğunu gösteriyor.

İçinde yaşadığımız dönemde baskın veya yeni gelişen teknolojik paradigma konusunda tartışmalar devam ediyor. Teknolojik değişim sürecindeki belirsizlikler nedeniyle bu tartışmalar doğal. Tüm bu tartışmalara karşın, yeni teknolojilerin genel yörüngesi konusunda bir uzlaşma da var: dijital ve yeşil teknolojiler çok açık bir şekilde daha önem kazanıyor. Özellikle yeşil teknolojilerin önem kazanmasının bir nedeni de, gelişmiş ülkelerdeki sanayi politikalarının bu teknolojileri daha çok desteklemesi. Sonuçta, geleceğin uluslararası iş bölümünü belirleyecek olan dijital ve yeşil teknolojiler. Bu teknolojileri ve bu teknolojilerin içerildiği ürünleri geliştiren, tasarlayan ve üreten ülkeler uluslararası iş bölümünün en üst basamaklarında yer alacak, etkin bir şekilde kullanabilenlerin bağımlı yapıları devam edecek, fakat gelişmiş ülkelerle aralarındaki mesafe açılmayacak. Dijital ve yeşil teknolojilere uyum sağlayamayan ülkeler ise mevcut konumlarını bile koruyamayacak.

Bu koşullarda Türkiye'nin önünde üç seçenek var: i) pasif politikalar sonucu uluslararası ekonomiye düşük maliyet temelinde eklenmek (mevcut politikaların devam etmesi), ii) aktif bir sanayi politikası ile uluslararası iş bölümündeki mevcut konumu korumak, ve iii) aktif bir sanayi politikası ile yeni paradigmanın açtığı fırsat penceresinden yararlanmak.

Türkiye, aktif bir sanayi politikası uygulamaz ise firmalar düşük maliyet temelinde uluslararası ekonomi ile eklenilecek. Düşük maliyet baskısı firmaların düşük ücret vermesine, düşük ücret de iş gücünün niteliğinin düşmesine yol açacak, böylece ülke düşük katma değer-düşük ücret-niteliksiz iş gücü sarmalına takılacak. Türkiye'nin uzmanlaştığı makina ve ulaşım araçları gibi orta-teknoloji ürün ve sektörleri dijital ve yeşil teknolojiler tarafından dönüştürüldüğü için, niteliksiz iş gücü nedeniyle bu sektörler dijital ve yeşil teknolojilere uyum sağlayamayacak ve rekabet gücünü kaybedecek. Diğer bir deyişle, pasif politikaların uygulanması durumunda Türkiye'nin uluslararası iş bölümündeki konumunu koruması dahi mümkün olmayacaktır.

Türkiye'nin de en azından mevcut durumunu koruyabilmesi için dijital ve yeşil teknolojileri etkin bir şekilde kullanabilmesi, mevcut durumda rekabetçi olduğu

makine ve ulaşım araçları gibi ürünleri bu teknolojilere adapte edebilmesi, üretim süreçlerinde dijital ve yeşil teknolojileri yaygın olarak kullanabilmesi gerekiyor. Türkiye'nin rekabetçi olduğu otomobil sektöründen bir örnek verelim. Deloitte'nin 2019 yılında yayınladığı bir rapora göre otomobillerde elektronik parçaların maliyet içindeki payı 2007'de %20'den 2017'de %40'a çıktı ve elektroniğin payının 2030'da %50'yi geçmesi bekleniyor.¹¹ Ayrıca otonom otomobiller gibi gelişmeler yazılımın önemini daha da arttıracak. Benzer gelişmeler diğer tüm sektörlerde yaşandığı için Türkiye'nin mevcut konumunu koruyabilmesi dijital ve yeşil teknolojiyi etkin bir şekilde kullanabilmesine, bunun için de özel ve kamu sektörlerinin bu teknolojilere ilişkin yetkinlik düzeyinin hızlı bir şekilde yükselmesine bağlı.

Türkiye yeni teknoloji paradigmasının açtığı “fırsat penceresi”nden (daha önce Kore'nin başardığı gibi) geçmek ve uluslararası iş bölümündeki konumunu yükseltmek istiyorsa, mevcut sanayi yapısını geleceğin teknolojilerini ve ürünlerini geliştirebilecek, tasarlayabilecek ve üretebilecek bir yapıya doğru hızlı bir şekilde dönüştürmeli. Bunun için öncelikle elektroniğe dayalı temel ürün ve teknolojileri üretebilecek bir sanai kapasitenin oluşturulması ve bu kapasitenin hedeflenen teknolojilere doğru hızlı bir şekilde dönüştürülmesi gerekiyor.

Son iki seçeneğin gerçekleşmesi için Türkiye'nin uzun dönemli, dinamik ve tutarlı bir sanayi politikası uygulaması zorunlu. Öncelikle, sanayi politikası, sanai ve teknolojik yapıda bir dönüşümü hedeflediği için uzun dönemli olmalı, bu nedenle toplumsal uzlaşmaya dayanmalı. Toplumun geneli tarafından benimsenmeden uzun dönemli bir politikanın uygulanması da mümkün değildir.

Sanai ve teknolojik yapının hangi doğrultuda dönüştürüleceği, katılımcı bir teknoloji öngörüsü çalışması ile belirlenmeli. Teknoloji öngörüsü, istenilen geleceği oluşturmaya yönelik olarak hedefleri ve yöntemlerin belirlenmesi sürecidir. Teknolojik değişim sürecindeki belirsizlikler ve kopuşlardan dolayı teknoloji öngörüsü çalışmasının belirli bir aralıkta (örneğin her beş yılda bir) güncellenmesi gerekli.

Bu doğrultuda uygulanacak olan bir sanayi politikasının üç temel bileşeni bulunuyor:¹²

11 Deloitte, 2019 Semiconductors – The Next Wave: Opportunities and Winning Strategies for Semiconductor Companies [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/tw/Documents/technology-media-telecommunications/tw-semiconductor-report-EN.pdf]

12 Bu konuda detaylı bilgi için bkz. Taymaz (2018).

1) Altyapı ve çerçeve koşullarının sağlanması: Dijital altyapıda, güçlü ağ dışsallıkları ve ölçek ekonomileri olduğu için altyapının oluşturulmasında devlet kaçınılmaz olarak belirleyici bir rol oynamaktadır. Devlet, bizzat kamu yatırımları ve/veya uygun düzenlemeler ile gelişen dijital taleplere cevap verecek şekilde altyapının (etkin, güvenilir ve her yerden erişilebilir geniş bant iletişim ağ ve hizmetleri) yaygınlaşmasını sağlamalı, yeni nesil erişim altyapıları tüm haneleri ve firmaları kapsayacak şekilde geliştirilmelidir.

Devlet pek çok sektörde “kamu yararını” gözeterek düzenleyici bir rol oynamaktadır. Dijital ve yeşil teknolojilerin ürün, süreç ve iş modellerinde köklü dönüşümlere yol açması sonucu, mevcut düzenlemelerin yeni koşullara uyabilmesi ve dijital teknolojilerin yaygınlaşmasını engelleyici etki yaratmaması gerekmektedir. Bu nedenle, kamu düzenlemelerinin esnek olması ve hızlı bir şekilde değiştirilebilmesi önem kazanmaktadır. Ayrıca dijital teknolojiler, farklı ve etkin düzenlemeler için de yeni fırsatlar sunduğu için düzenlemelerin tasarlanması ve uygulanmasında da dijital teknolojiler aktif olarak kullanılmalıdır. Dijital teknolojiler “bilgi”ye dayandığı için, herkesin özgürce bilgiye erişimini ve İnternet açıklığını (“openness”) güvence altına alacak hukuki düzenlemeler yapılmalıdır. Bilgiye erişim özgürleşirken, kişisel verilerin etkin bir şekilde korunması ve İnternet güvenliğinin sağlanması giderek artan bir önem kazanmaktadır.

Dijital ve yeşil ürün ve teknolojilerde ağ dışsallıklarının ve ölçek ekonomilerinin belirleyici olmasının bir sonucu olarak, bu ürün ve teknolojilerde merkezileşme ve tekelleşme eğilimi de güçlüdür. Dijital ve yeşil teknolojilerin ekonomik ve sosyal potansiyelinin tüm toplum tarafından eşit paylaşılması için, bir yanda tekelleşmenin getirdiği olumsuz etkileri gidermek, küçük firmaları ve tüketicileri korumak, diğer yanda da tekelleşme eğilimlerini engelleyecek şekilde rekabet politikasını sanayi politikasının bir parçası olarak değerlendirmelidir.

2) Dijital ve yeşil teknolojilerin yaygınlaşması: Mevcut, olgun dijital teknolojiler firmaların üretkenliğini önemli ölçüde artırmaktadır. Türkiye önemli bir sınai birikime sahiptir ve bu birikim temelinde kısa ve orta dönemde büyümesini sürdürecektir. Bu nedenle mevcut koşullarda büyümenin motoru görevini üstlenen otomobil ve makine gibi orta-yüksek teknoloji ve tekstil ve hazır giyim gibi emek yoğun sektörlerde dijital teknolojilerin hızla yaygınlaşması için özgün politikalar geliştirilmelidir.

Türkiye’de dijital ve yeşil teknolojilerin yaygınlaşmasında en önemli engeller fir-

maların gerekli yeteneklere sahip olmaması ve firma ölçeği olduğu için, özellikle küçük ve orta boy işletmelerde bu teknolojilerin kullanımı ve hızla yaygınlaşması kamu tarafından desteklenmelidir. Teşvik mekanizmaları tek başına dijital teknolojilerin yaygınlaşmasını sağlayamayacağı için yasal düzenlemeler firmaları dijital ve yeşil teknoloji ve uygulamaları kullanmaya yönlendirecek şekilde tasarlanmalıdır. Ayrıca devlet, kamu veya özel kuruluşlardan küçük ve orta boy işletmelere uygun dijital ve yeşil teknoloji çözümleri temin edip bunları işletmelere ücretsiz sunarak bu teknolojilerin yayılmasını ve kullanıcı yeteneğinin geliştirilmesini sağlamalıdır.

3) Dijital ve yeşil dönüşümün sağlanması: Dijital ve yeşil teknolojilerin tüm potansiyelinden yararlanılması için Türkiye’de dijital ve yeşil teknoloji sektörlerinin gelişmesi ve yenilik kapasitesinin artırılması gereklidir. Dijital ve yeşil teknoloji sektörlerinin ekonomi içindeki payının hızla artmasını sağlayacak bir yapısal dönüşüm, üretkenlik ve büyüme üzerinde (bu sektörler daha üretken sektörler olduğu için) doğrudan ve (bu sektörler yeniliklerin yapılmasını ve yayılmasını teşvik edeceği için) dolaylı katkıda bulunacaktır. Dijital ve yeşil teknoloji sektörlerinin gelişmesi için gerekli iş gücünün yetiştirilmesi ve bu sektörlerde talep sürekliliğinin sağlanması gereklidir. Kamu alımları ve yatırımları bu sürekliliği sağlamada kullanılabilecek önemli politika araçlarıdır.

Dijital ve yeşil dönüşümün en önemli unsurlarından biri, yenilik kapasitesinin artırılmasıdır. Bu yeteneklerin geliştirilmesi ve en güncel gelişmelerin takip edilebilmesi için (aynı zamanda bu yeteneklerin bir göstergesi de olan) uluslararası yenilik ağlarında yer alınması gereklidir. Araştırmacıların ve firmaların uluslararası yenilik ağlarına aktif olarak katılmasını sağlayacak politikalar tasarlanmalıdır. Bu kapsamda son yıllarda giderek artan bir önem kazanan açık kaynak kod yazılım modelinin yaygınlaştırılması ve açık kaynak kod yazılım topluluklarında yer alınması için özendirici tedbir ve destekler geliştirilmelidir.

Son olarak, sanayi politikası kapsamında ele alınmamasına karşın, iş gücüne ilişkin politikalara da değinmemiz gerekiyor. Burada ana hatları çizilen aktif sanayi politikası yüksek katma değer-yüksek ücret-nitelikli iş gücünü ön plana çıkarıyor. Bu üç değişken arasında “yüksek ücret”in önemi çoğu kez ihmal edilmektedir. Yüksek ücret, firmaları daha üretken olmaya ve daha üretken faaliyetlere yönlendirdiği için kısa dönemde üretkenlik üzerinde olumlu bir etkiye bulunur. Orta ve uzun dönemde ise yüksek ücret iş gücünün niteliğinin yükselmesini sağlayacak eğitim yatırımlarını da teşvik eder. Böylece düşük katma değer-düşük ücret-nite-

liksiz iş gücünün oluşturduğu “kısır döngü”nün yerine “verimli döngü” oluşur ve kapsayıcı bir büyüme sağlanabilir. Böylesi bir verimli döngünün oluşabilmesi için çalışanlar herhangi bir kısıtlama olmaksızın örgütlenebilmeli ve sanayi politikasına ilişkin karar süreçlerine aktif olarak katılabilmelidir.

6. Sonuç yerine: Kimin (sanayi) politikası?

Kore ve Çin gibi az sayıdaki ülkenin deneyimi, uygun politikalar uygulandığından uluslararası iş bölümündeki konumun değiştirilmesinin zor fakat mümkün olduğunu gösteriyor. Bu ülkelerin hangi politikaları uygulayarak bu değişimi sağladığı, günümüzde Türkiye gibi ülkelerin hangi politikaları uyguladığında başarılı olabileceği büyük ölçüde belli. Başarılı politikaların ne olduğunun bilinmesine karşın niçin az sayıda ülke başarılı olabiliyor?

Bu sorunun cevabı, her politika gibi sanayi politikasında da kararların siyasi tercihlere göre, yani siyasi olarak belirleyici olan toplumsal kesimlerin tercihlerine göre belirlendiği. Serbest piyasaya dayalı ekonomilerde kaynaklar en kârlı faaliyetlere aktarılır, fakat hangi faaliyetlerin kârlı olduğunu ekonomik yapı değil, siyasal-toplumsal yapı belirler. Örneğin siyasi ilişkilerin ekonomik faaliyetleri belirlediği, siyasi kararlar ile önemli rantların yaratıldığı bir toplumsal yapıda kaynaklar rant arayışına yönelecek, (teknolojik faaliyetler gibi) uzun dönemde üretken olan yatırımlar değil, kısa dönemde kâr/rant getiren (inşaat gibi) faaliyetlere yatırım yapılacaktır. Kaynakların kısa dönemde kâr/rant getiren faaliyetlere yönlendirilmesi ve rant arayışı bir yanda gelir ve servet dağılımındaki eşitsizliği arttırır, diğer yanda da üretken yatırımları azaltarak ülkenin uzun dönemli büyümesini yavaşlatır.

Bir önceki bölümde Türkiye’nin önünde üç seçenek olduğunu belirtmiştik: i) pasif politikalar ile uluslararası ekonomiye düşük maliyet temelinde eklemlemek, ii) aktif bir sanayi politikası ile uluslararası iş bölümündeki mevcut konumu korumak, ve iii) aktif bir sanayi politikası ile yeni paradigmanın açtığı fırsat penceresinden yararlanmak.

İkinci ve üçüncü seçeneklerin toplumun geneli açısından daha uygun seçenekler olduğu açık. Fakat bu seçeneklerin seçilmesi için, toplumun geniş kesimlerinin siyasi ve ekonomik gücünün olması gerekli. Bu nedenle Türkiye’nin izleyeceği sanayi politikasını belirleyecek olan yine toplumsal kesimlerin örgütlülük düzeyi. Sonuç olarak Cumhuriyet’in ikinci yüzyılında Türkiye ile gelişmiş ülkeler arasın-

daki farkın kapanması, Türkiye'nin refahı adil şekilde paylaşılan müreffeh bir ülke olması, çalışanların örgütlenme hakkı başta olmak üzere tüm demokratik hakların gelişmesi ve güvence altına alınmasına bağlı.

3 Aralık 2022

Kaynaklar

Dobb, Maurice (1967), *Capitalism, Development and Planning*, New York: New World Paperbacks.

Freeman, C. and Perez, C. (1988), "Structural Crises of Adjustment", G. Dosi vd. (der.), *Technical Change and Economic Theory*, Londra: Pinter, ss. 38-66.

Gordon, R.J. (2015), "Secular Stagnation on the Supply Side: U.S. Productivity Growth in the Long Run", *Digiworld Economic Journal*, 100(4): 19-27.

Lema, R., Fu, X. ve Rabellotti, R. (2020), "Green Windows of Opportunity: Latecomer Development in the Age of Transformation toward Sustainability", *Industrial and Corporate Change*, 29(5): 1193-1209.

Mandel, E. (1975), *Late Capitalism*, Londra: New Left Books.

Mandel, E. (1991), *Kapitalist Gelişimin Uzun Dalgaları*, Çeviren Doğan Işık, İstanbul: Yazın Yayıncılık.

Mazzucato, Mariana (2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Londra: Anthem Press (Türkçe baskı: *Girişimci Devlet*, Çeviren Esin Soğancılar, İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları, 2021).

Neufeld, Dorothy (2021), "Long Waves: The History of Innovation Cycles", *Visual Capitalist*, 20 Haziran [<https://www.visualcapitalist.com/the-history-of-innovation-cycles/>]

Perez, C. ve Soete, L. (1988), "Catching up in Technology: Entry Barriers and Windows of Opportunity", G. Dosi vd. (der.), *Technical Change and Economic Theory*, Londra: Pinter, ss. 458-479.

Taymaz, E. (2018), *Dijital Teknolojiler ve Ekonomik Büyüme*, İstanbul: TÜSİAD.

4- Yaratıcı Yıkımlar Döneminde Üretici Dokumuz ve Ekonomi Politikası

Rauf Gönenç*

1. Giriş ve ekonomi bilimi üzerine bazı ön düşünceler

Her ekonomistin, sanıyorum hayatının bir safhasında, ekonominin esas olarak neyle meşgul olduğuyla, neyi incelediğiyle ilgili kişisel bir kavrayışı oluyor. Bu notun yazarı için ekonomi, toplum fertlerinin üretime katılımlarını, toplumsal değer (başkaları için fayda) yaratmalarını, yaratılan toplam refahtan pay almalarını, bu payı harcama ve tasarruf biçimlerini ve bu döngü neticesinde üretim, istihdam ve sermaye birikiminin gittiği yönü ve hızı inceliyor.¹

Bu döngü her toplumun kendi tarihinin eseri olan bir ekonomik kumaşta (belli bir işletmeler popülasyonu ile ve belli bir insan sermayesi taşıyan çalışma çağındaki nüfusla), o topluma özgü bir sosyolojik ve siyasi yapı içinde ve yürürlükte olan ekonomi politikaları ve uluslararası ekonomik anlaşmalar içinde gerçekleşiyor.

* İktisatçı. OECD Slovakya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Avusturya ve Türkiye Masaları eski başkanı.

1 Bu not, yazarın kişisel görüşlerine ve 2006-2023 yılları arasında hazırlanmasına katılmış olduğu OECD Türkiye Ekonomik İncelemelerindeki kamuya açık istatistik verilere ve ekonometrik testlere dayanıyor. OECD'yi hiçbir şekilde bağlamıyor. Farklı tür işletmelerin istihdam ve üretim içindeki ağırlıklarıyla ilgili değerlendirmeler yazarın kişisel tahminleri. Türkiye'nin ekonomik kumaşının çeşitli yönleriyle ilgili deneyimlerini cömertçe paylaşmış olan çok sayıda dostun bu sentezde – sorumluluk bütünüyle yazarda olmak kaydıyla- payları var. Çalışmanın ilk versiyonu üzerine düşüncelerini paylaşan Ahmet İnsel, Akın Rota, Ali Uyar, Asaf Savaş Akat, Bülent Kürşat, Cemal Tükel, Cengiz Tarhan, Deniz Eröcal, Erdem Başçı, Güven Sak, Hakan Kara, Haluk Tükel, İzak Atıyas, Kemal Çevik, Kenan Mortan, Koray Kalafatçılar, Mahfi Eğilmez, Mehmet Bilgiç, Muharrem Kayhan, Murat Üçer, Orhan Güvenen, Orhan Karaca, Pars Kutay, Rüştü Bozkurt, Şahit Kanuni, Seyfettin Gürsel, Soli Özel, Süleyman Sözen, Süleyman Şenocak, Umur Talu, Utku Özmen, Ümit İzmen, Yusuf Işık ve Zeki Özdoğan'a, ve hocam Christian Sautter'e teşekkür ediyorum. Yıllarca çok yakın iş birliğinde bulduğumuz Merkez Bankası Araştırma ve Para Politikası Genel Müdürlüğünden arkadaşlarım, Devlet Planlama Teşkilatından (sonradan Kalkınma Bakanlığı, şimdi Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı) ve Hazine Müsteşarlığından (sonradan Hazine ve Maliye Bakanlığı) meslektaşlarım da takip eden sayfalarda müşterek düşüncelerimizden birçok iz bulacaklar. Yakın dostlarım Faruk Bil ve Henry Ergas ve eşim Sema Gönenç bir iktisatçının iktisadi olgular okyanusunun kıyısından neyi ne kadar görebileceğiyle ilgili vicdan muhasebelerine 40 yıl boyunca şahit ve destek oldular, ilişkideki birkaç sayfayı akla uygun bulacaklarını ümit ediyorum.

Makroekonomik görünüm mikroekonomik süreçlerin harmanlanmasından kaynaklanan bir bileşke.² Mikroekonomik olgular tarihin bazı dönemlerinde belli bir doku istikrarı ve birbirini tamamlayıcılık, diğer dönemlerinde daha sert doku çalkantıları ve yaratıcı yıkımlar içinde gerçekleşiyor. Bu dinamikler makroekonomik süreçte yansıyor.³

Bir bilim alanı olarak ekonomi ile ekonomi politikası arasında fizik ile mühendislik, biyoloji ile tıp, botanik ile ziraatçılık arasındakini andıran, fakat siyasetin karmaşıktırdığı bir teori-pratik ilişkisi var.⁴

Ekonomi politikası siyasi iktidar ve bürokrasi tarafından pek çok sayıda saikle oluşturuluyor ve ekonomi bilimini bağlayıcı olmayan bir bilgi kaynağı olarak kullanıyor.

Yönetici kadroların niteliklerine göre, tarih, antropoloji, sosyoloji, jeopolitik gibi başka branşların birikimlerinden de yararlanıyor – ya da yararlanmıyor.⁵

Ekonomi politikası bürokratların yerel ekonomik kumaşla ilgili enformel (modellenmemiş) bilgilerine de başvuruyor. İşletmelerin ve hane halklarının farklı politika araçlarına tepkilerini, bu tepkilerin derecelerini, hangi sırayla ortaya çıktıklarını, istatistiksel ve ekonometrik olarak modellenmiş olmasalar dahi, ekonomik bürokrasinin deneyimsel bilgisi olarak kullanıyor.

Türkiye'nin ekonomik kumaşında ülkenin makroekonomik döngülerine ve ekonomi politikası araçlarına damga vuran ayırt edici unsurlar var.

2 Çok eski bir metaforu kullanmak gerekirse, ekonomik yaşam Eflatun'un mağarasının önündeki mikroekonomik süreçlerin bütünü. Makroekonomik görünüm ise mağaranın duvarına yansıyan gölge.

3 Schumpeter (1911) ve (1950), Polanyi (1944). Bu iktisadi düşünce geleneği üzerine güzel bir Türkçe sentez: Fikirli ve Çetin (2017) ve geniş ve aydınlatıcı bir tarama: DeLong (2022).

4 Hausmann (2019)

5 "Ortak İyiliğin Ekonomisinde" (2017) Nobel ödüllü Jean Tirole şunu söylüyor: "Antropoloji, Hukuk, Ekonomi, Tarih, Felsefe, Psikoloji, Siyaset Bilimi ve Sosyoloji aslında tek bir branş". Varsayımsal davranışların modellendiği ve sonuçlarının araştırıldığı saf ekonomi bilimi ile, insanların ve insan topluluklarının efektif davranışlarının incelendiği psikoloji, antropoloji ve sosyoloji ve bu davranışları çevreleyen siyasi ve kurumsal çerçeveyi inceleyen tarih, hukuk tarihi, siyaset bilimi ve jeopolitik tek ve aynı süreci aydınlatmaya, dinamiklerini çözümlemeye çalışıyorlar. Türkiye'de de ekonomistlerin, sosyal bilimcilerin ve politika yapımcıların er ya da geç bu noktada birleşmeleri beklenmeli. Bu konuda en ciddi değerlendirmeleri yapan uluslararası ekonomistlerden birisi Türk ve bilimsel tevazu ve ikazı dikkatimizi hak ediyor: "Çok yönlü nedensellik hakkında bilgi sahibi olan tarihçiler, makul, ilginç ve düşünmeye değer önemli mekanizmaları belirleme konusunda genellikle ekonomistlerden daha iyi iş çıkarıyorlar." (Rodrik, 2021). Nobel ödüllü iktisatçıımız Daron Acemoğlu'nun ekonomik dinamikleri tarihsel bir süreç içinde inceleyen araştırmaları da bu yönde. En yeni uzanımları mikroekonomik teorinin standart varsayımlarından çıkışların makroekonomik sonuçları üzerine yeni bulgular ve olasılıklar ortaya koyuyor (Acemoğlu ve Wolitzky, 2024).

Bu unsurlar üretim dokumuzun olağanüstü heterojenliğinden, devlet ve özel finans sektörleri arasındaki derin davranışsal farklılardan, hukuk kurallarının ve resmi düzenlemelerin ekonomik yapının farklı bölümlerindeki farklı bağlayıcılık derecelerinden kaynaklanıyor.

Aşağıdaki metin dört farklı iplikte dokunmuş bir Türkiye ekonomik kumaşı tarif ediyor.

Bu kumaş insanlarımızın çalışma şekillerini, verimliliklerini, gelirlerini, yaşam standartlarını ve ülkenin makroekonomik performansını biçimlendiriyor.

Türk ekonomisini ve toplumunu daha güçlü, daha kapsayıcı ve daha istikrarlı bir patikaya taşımayı hedefleyen politikalar bu dokudan yola çıkmak zorundalar.

Özet ve sonuçlar

Türkiye'nin ekonomik kumaşı dört farklı iplikten dokulu:

1. Yüksek Vasıflı Genç Şirketler ('Gençler'): Ülkenin en dinamik insan kaynaklarını kullanan işletmeler. Üstün eğitimleri, yaratıcı düşünceleri, girişim kapasiteleri ve iç ve dış finansman sağlama güçleriyle yenilikçi ürünler ve hizmetler geliştirip sunuyorlar. Türkiye'nin uluslararası göstergelerdeki istisnai girişimciliği esas olarak bu grubun eseri.
2. Kurumlaşmış Büyük Şirketler ('Olgunlar'): 'TÜSİAD üyeleri' olarak bilinen kurumlaşmış şirketler. Uluslararası standartlarda iş organizasyonları, iyi yetişmiş yönetici ve mühendisleri ve ileri iş ilişkileri ile yüksek verimlilik sağlıyorlar. Birçoğu borsada işlem görüyor ve ulusal ve uluslararası sermaye piyasalarından fonlanıyorlar. İstihdamdaki ağırlıkları düşünüldüğünden daha az. Bu grupta rekabet koşullarındaki eksikliklerden ötürü çok geniş kârlarla büyümüş şirketler de var.
3. KOBİ'ler ("Büyüyenler"): Mülkiyetleri 1. ya da 2. kuşaktan aile üyelerinde bulunan, aile içinden yönetilen, 10'dan fazla ve 250'den

az işçi çalıştıran girişimler. 2000’li yıllarda Türkiye’de çok çeşitli sektörlerde yatırımlarını en fazla artırmış ve en çok istihdam yaratmış olan işletmeler bunlar. Kurumlaşmış şirketlerden farkları işgücü piyasası ve mali şeffaflık kurallarına genellikle sadece kısmen uymaları, bu nedenle profesyonelleşmeye ve sermaye piyasalarına geçişlerinin yavaşlığı.

4. Mikro işletmeler (‘Mikrolar’): 10 kişiden az işçili, birçoğu sadece kendi hesabına ya da birkaç ücretsiz aile işçisi ve çırakla çalışan, küçük çiftçilik, esnafılık ve sanayi sitesi atölyeciliği yapan bu grup yazarın tahminine göre özel sektör istihdamının yarısından fazlasını oluşturuyor. Bu ağırlıkla Türk ekonomisinin suyun altındaki buzdağını oluşturuyorlar. Çalışanlarının eğitim düzeyi Türkiye ortalamalarının altında ve yarıdan fazlası kayıt dışı çalışıyor. Resmi yükümlülüklerini kısmen yerine getirmelerinden ötürü dolaylı ve finansal ve vergisel doğrudan kamu destekleriyle faaliyetlerini sürdürüyorlar.

Bu dört işletme türünün Türk ekonomisindeki ağırlığını TÜİK’in reel sektör⁶ ve hane halkı işgücü verilerinin henüz entegre edilmemiş olmalarından ötürü bilmiyoruz. Yazarın geçici tahminlerine göre 1. tür genç ileri teknoloji şirketler (‘Gençler’) istihdamın %1’ini ve GSYH’nin %3’e yakını, 2. tür kurumlaşmış şirketler (‘Olgunlar’) istihdamın takriben %15’ini ve GSYH’nin %40’a yakını, 3. tür KOBİ’ler (‘Büyüyenler’) istihdamın %32’sini ve GSYH’nin %34’ünü, 4. grup mikro işletmeler (‘Mikrolar’) da istihdamın %52’sini ve GSYH’nin %23’ünü yaratıyor olabilirler (Şekil 1).

Eğer bu tablo takriben doğru ise nüfusun yarısından fazlasına mikro işletmelerin “ekmek yedirmesi” ait olmadıkları “KOBİ” genellemesinden çok daha belirgin analizleri hak ediyor.⁷

Küresel ekonomide sürmekte olan üç yapısal dönüşüm: i) dijitalleşme, ii) karbondan arınma, ve iii) jeopolitik nedenlerle uluslararası değer zincirlerinin reorganizasyonu ekonomik kumaşın bu dört ipliğini farklı fırsatlarla ve tehditlerle karşı karşıya getiriyor.

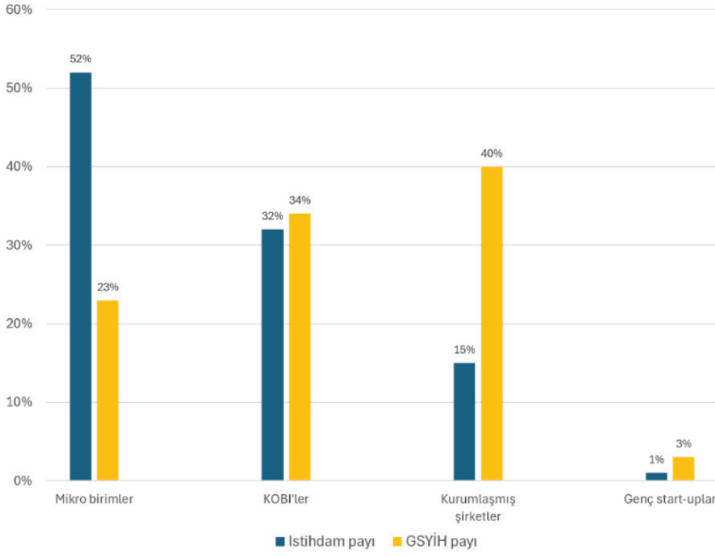
6 Tarım İstatistikleri, Sanayi ve Hizmet İstatistikleri ve KOBİ İstatistikleri.

7 Türkiye’de ailelerinin geçimini mikro işletmelerde çalışarak sağlayanların (breadwinners) eşleri kırsal bölgelerde genellikle ücretsiz aile işçisi olarak çalışıyor, şehirlerde işgücüne az katılıyorlar. Çocuk sayıları ortalamanın üzerinde. Emekliler dışındaki nüfusun önemli bir çoğunluğu böylece mikro işletmelerden gelir sağlıyor.

Bu heterojen dokuyu Türk ekonomisi için bir parçalanma ve zayıflama kaynağı olmaktan çıkarıp daha fazla değer yaratan bir sinerjiye taşımak Türkiye'nin verimlilik, rekabet gücü, istihdam ve gelir yaratma performansları için çok önemli olacak. Büyümeyi yavaşlatmayan ve istihdamı daraltmayan bir dış ticaret dengelemesi böyle bir yapısal güçlenme gerektiriyor.

Yapısal dönüşümler altında sosyal uyumun korunması ve bölgesel eşitsizliklerin artmaması için verimliliğini diğerlerinden daha fazla artırması gerekecek 4. gruba (mikrolara) cesaretlendirici gelecek opsiyonları sunmak, bunun araçlarını aramak gerekecek.

Şekil 1-4 Firma Türünün Türk Ekonomisindeki Tahmini Ağırlığı.
(Yazarın tahmini hesapları)



Bunun için düşük verimli birimleri sürdürülemez boyutlarda ve sürdürülemez dönemler boyunca kamu destekleriyle ayakta tutmaya çalışmak değil, tüm ekonomik birimlerin 'işletme-içi' verimliliklerini güçlendirecek altyapıları ve mesleki eğitim hizmetlerini kurmak, böylece 4. tür işletmelerin (Mikro'ların) 3. tür işletmelere (KOBİ'lere) doğru evirilmelerini kolaylaştırmak, ve yüksek verimli şirketlerin düşük verimlilerden daha hızlı büyüyerek Türkiye'nin ortalama verimliliğini yukarı çekmelerini sağlamak gerekecek.

Ekonomik literatürün 'Güney Avrupa modeli' olarak tanımladığı ve Türkiye'nin

de içinde bulunduğu ağır ve katı mevzuatlı, ekonomiyi “verimli nitelikliler” ile “verimsiz niteliksizler” arasında ayırıştıran ve bu ayrımı nasırlaşıtıran mikroekonomik ve kurumsal yapıdan çıkmak ve akışkan, üretici dokunun bütününün insan sermayesini sürekli güçlendiren ileri bir ‘sosyal piyasa ekonomisi’ çerçevesine geçmek gerekiyor.

Bu reform ajandasının belli başlı unsurları şunlar:

- Yüksek kamu yönetimışim standartları talep eden modern işletmelerin önünü açmak;
- Mikro işletmelere sağlanan geniş koruma ve desteğin şeffaf ve stratejik yönetimine geçmek;
- Ürün ve hizmet piyasalarında imtiyazlar ve rantlar yaratan engelleri kaldırmak;
- Çalışanların sosyal güvencelerini çalıştıkları şirketlerin niteliklerinden ve verimliliklerinden bağımsızlaştırmak, böylece toplumdaki ‘içerdekiler/dışardakiler’ ayrımına son vermek;
- İşgücü piyasası kurallarını ve asgari ücreti düşük verimli işletmeleri hukuk dışına itmeyen bir patikada tutmak, işveren şirketlerin verimliliğine ve karlılığına orantılı ilavelerle ve gerektiğinde sosyal transferlerle tamamlamak;
- Sosyal transferleri işgücüne katılımı azaltan değil artıran parametrelerle yönetmek;
- Finansal sistemin siyasi koruma altındaki düşük verimli işletmeleri değil verimliliğin ve yapısal dönüşümün önderi olan işletmeleri fonlamasını sağlamak;
- Geniş vergi kaçaklarını dar amaçlı vergi indirimleriyle ikame etmek;
- Eğitim sistemini her yaştan çalışanları daha güçlü becerilerle teçhiz etmek için seferber etmek;
- Reel kuru ne aşırı değersiz ne aşırı değerli bir koridorda tutmak.

Bu metin üretici dokunun yapısına, bu dokunun yarattığı istihdam kompozisyonuna ve her ikisinin karşı karşıya gelmekte olduğu yeniden yapılanma süreçlerine odaklanıyor. Kamu yönetimışimindeki ve makroekonomik politika çerçevesindeki

kalite erozyonunun çözümlemesine girmiyor fakat sonuçlarını vurguluyor.⁸

2. Türkiye'nin olağanüstü heterojen üretici dokusu

Türkiye'deki 26.5 milyon hanenin gelirlerini yaratan ve yaşamlarını idame ettiren ekonomik işletmelerin büyük kısmı ekonomi kitaplarının tarif ettiği standart firmalar değil. Üretici dokunun olağanüstü bir heterojenliği var:

1.1 Yüksek teknoloji genç şirketler ("Gençler")

Genç ve yüksek teknoloji girişimler Türkiye'nin büyüme patikası için yeni, yüksek enerjili bir bileşken.

OECD İncelemelerinde "4 yaşından daha genç ve yüksek ve orta-yüksek teknoloji sektörlerde faaliyet gösteren" şirketleri bu grupta sınıflandırdık ve faaliyetlerini izledik. Sayıları ve yatırımları 2010'lu yıllarda hızlı arttı.

Genişlemiş bir teknopark altyapısından ve sayıları hayli artmış olan Teknoloji Geliştirme, TÜBİTAK ve KOSGEB teşviklerinden yararlanıyorlar (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2023). Savunma sanayii projeleri ve Milli Teknoloji Hamlesi bünyesindeki geniş bir proje portföyü imalat sanayi, hizmet ve hatta tarım-gıda sektörlerindeki birçok genç şirketi destekliyor (Türkiye Bilimler Akademisi, 2022).

Bu işletmelere danışmanlık, yönetim desteği ve finans hizmetleri veren bir altyapı da ortaya çıkıyor. Bu ekosistem kendi gençlik döneminin iniş çıkışları içinde gelişiyor (Bloomberg, 2023, Şahbaz, 2023,)

Bu birimlerin Türkiye'nin toplam istihdamındaki payları sınırlı (% 1 sularında) fakat ekonominin diğer sektörlerinin teknolojik dönüşümünde ve verimlilik ka-

8 Bu iki çerçevedeki gelişmeleri inceleyen uluslararası standartlarda çözümlemeler mevcut. İki güncel referans Akat ve Gürsel derl. (2023) ve Çolak derl. (2024)'deki makaleler. Aynı zamanda, üretici dokudaki norm-dışı iş yapma pratikleri (kayıt dışılık, işgücü kuralları dışında çalışma, aile içi yönetim ve profesyonelleşmeyi erteleme, sınırlı mali şeffaflık) kaliteli bir kamusal yönetim ve makroekonomik politika çerçevesine geçişi zorlaştırıyor. Mevcut istihdam kurallarını, resmi asgari ücreti, sosyal güvenlik primlerini, kıdem tazminatlarını ekonominin bütününde şeffaflık, rekabet eşitliği ve hukuk hakimiyeti içinde uygulamak olanaklı değil. Ekonomi bürokrasisinin ve yerel yönetimlerin en liyakatlıları dahi istihdamı ve rekabet gücünü hırpalamamak adına bu açmazı kabulleniyorlar ve yönetmeye çalışıyorlar. Mikro birimler ve küçük KOBİ'ler tarafından uyulması pek zor kanun ve kuralların uygulanmamasına göz yumuyorlar. Hukuk dışılığın meşrulaşması daha az liyakatlı yönetim birimlerindeki vahim şeffaflık dışı pratikleri stradanlaştırıyor. Bu yazı ekonominin kural altyapısının üretici doku gerçekleri ile uyumsuzluğunun Türkiye'nin kamu yönetim kalitesi üzerindeki bu olumsuz geri etkisinin (*feedback loop*) ciddiyetine dikkat çekiyor.

zanımlarında – tarım dahil- büyümekte olan bir rol oynuyorlar.⁹

Formel hukuk ve mevzuat çerçevesine diğer mikro işletmelerden çok daha fazla uyuyorlar.

Uluslararası bilimsel paydaşlarla yakın etkileşim içinde olduklarına dair birçok gösterge var.¹⁰

Yatırımcılarına, banka ve sermaye piyasalarına ve vergi otoritelerine yönelik mali şeffaflıkları yüksek.

Bir kısmı aldıkları risklerin büyüklüğünden ötürü sadece öz sermayeyle finanse ediliyorlar. Diğerleri kuruluş dönemlerinin kaçınılmaz zararları, düşük kârları ve yüksek yatırımları nedeniyle yüksek borçlanma oranlarıyla çalışıyorlar.¹¹ Öz sermaye ihtiyaçları yüksek.

Ulusal ve uluslararası melek ve risk sermaye yatırımcıları son yıllarda bu şirketlerden pay aldılar. Bu sermaye enjeksiyonlarından yararlanabilen start-up'ların yatırım kapasiteleri arttı.¹²

Bu şirketlerin bir kısmı uluslararası yatırımcılarıyla ve müşterileriyle doğrudan birlikte çalışmak istiyorlar. Bunun için erken bir aşamada yurt dışında ofis açan, hatta ana şirketlerini yurtdışında kurup Türkiye'deki şirketlerini yan kuruluş olarak çalıştıran start-up'lar var.

Bu küreselleşme eğilimleriyle ekonominin başka hiçbir tarafında görülmeyen bir sınır ötesi mobilite kazanıyorlar. Bu mobilite Türk üretici dokusu için olanaklar ve riskler yaratıyor:

- Kurucularının ve çekirdek insan kaynaklarının yurtdışında çalışma imkânlarının mevcudiyeti ve Türk şirketleriyle çalışmaya gönüllü

9 Örneğin, yapay zekâ tekniklerinin farklı ülkelerdeki kullanılma hızının farklılaşması üzerine yeni bir değerlendirme yüksek teknoloji start-up'ların ekonomideki etkisinin bu farklılaşmanın temel belirleyicisi olduğunu öne suruyor (Badré and Ferguson, 2024).

10 OECD Türkiye İncelemesi, 2018.

11 OECD Türkiye İncelemeleri yüksek teknoloji genç şirketlerin hızlı borçlanmalarını belgeledi (OECD, 2018). Akçığit et al. (2019) "challenger" konumundaki Türk şirketlerinin araştırma-geliştirme yatırımlarının borçlanma koşullarına bağımlılığına dikkat çekiyor.

12 Ankara Sanayi Odası, 2024. Bu şirketlerin en hızlı büyüyenleri İstanbul Borsası'nda işlem görmeye başladılar. Hisselerinin değeri Xutek endeksiyle ölçülüyor. Uluslararası yatırımcıların özel ilgi gösterdikleri bu sekişyon son dönemde hızlı değer kazandı (Samson, 2024).

nitelikli yabancı elemanlar istihdam etmeleri, bu yapıların faaliyetlerini başka ülkelere kaydırma kapasitelerini artırıyor;¹³

- Bu şirketler ülkenin genel yönetim kalitesine diğer şirketlerden daha hassaslar. Hukuka ve mevzuata uyumda bir sıkıntıları olmadığı için siyasi otoriteden herhangi bir himaye ve tolerans talepleri yok. Buna karşılık ülkenin genel yönetim ve hukuk altyapısının güvenilirliğini, öngörülebilirliğini ve global normlara uyumunu önemsiyorlar.

Yukarıdaki dar tanımla yüksek teknolojiye sayılmayan, ancak kullandıkları insan kaynakları ve katma değer yaratma potansiyelleriyle bu grupta addedilmeleri doğru olacak yüksek nitelikli girişimler (örneğin dijital oyun tasarımları (Meetup İstanbul, 2024), kaliteli açlık hizmetleri (İzmir Gastronomic Tourism Congress, 2017), yazılım hizmetleri, film ve dizi çekimleri, özel ünlü tarım girişimleri) ekonomik dokunun gerçekte bu kısmına aittir (Hizmet İhracatçıları Birliği, 2023; Donat, 2024). Dolayısıyla bu bileşkenin Türkiye GSYİH ve istihdamındaki payı kullanmış olduğumuz istatistiklerin gösterdiğinden gerçekte daha yüksek.

1.2 Kurumlaşmış büyük şirketler (“Olgunlar”)

Uluslararası standartlarda çalışan büyük şirketler Türk ekonomisinin arz cephesinin en iyi belgelenen ve analiz edilen kısmı. Ekonominin ders kitaplarına en yakın hareket eden birimleri bu işletmeler.

Ölçek ekonomileri güçlü, mali olarak genellikle şeffaflar ve denetime tabiler, vergi ve istihdam kurallarına ve iş hukukuna büyük ölçüde uyuyorlar.¹⁴Uluslararası kurumsal yönetim standartlarına son yıllarda daha fazla adapte oldular.¹⁵

Çoğu doğrudan veya merkez holdingleri aracılığıyla borsada işlem görüyor ve

13 Güçlü eğitilmiş gençlerin yurtdışına göç eğilimleri ekonominin bu bölümünde potansiyel kaybı yaratıyor. Gençlerin almış oldukları her eğitim yılının yurtdışına göçme arzularını 2020 itibarıyla %24 artırdığı tespit edilmişti (OECD, 2021). 2023'te tamamlanan bir araştırma 18-25 yaş arası gençlerin % 63'ünün “tercih imkânı verilse başka ülkelerde yaşamayı yeğleyeceği” sonucuna vardı (Konrad Adenauer Vakfı, 2023). Teknolojik dönüşümün ileri sınırındaki yapay zeka alanında uluslararası planda en çok göç veren ve insan sermayesi kaybeden ülkelerden birisi Türkiye (OECD, 2023f). Son yurtdışı göç verileri yurt dışına göç eden kişi sayısının 2023'de bir önceki yıla göre %53 arttığını ve en fazla göç edenlerin %15 ile 25-29 yaş grubunda olduğunu gösteriyor (TÜİK, 2024)

14 Resmi vergi istisna ve muafiyetleri ve vergi afları birçok kurumlaşmış şirketin efektif vergi yükümlülüklerini gene de çok düşük düzeylere indiriyor.

15 Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği (TKYD) büyük şirketlerin yönetim sistemlerinin uluslararası yönetim ilkelerine uyumunu detaylı şekilde raporluyor (Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği, 2023). Küresel yönetim standartları büyük şirketlerin yeşil ve dijital dönüşüme uyum kapasitelerini de güçlendiriyor (Çelik, 2023).

ulusal ve uluslararası sermaye piyasasına ulaşıyor. Türkiye’de faaliyet gösteren yabancı sermayeli şirketler doğal olarak bu grupta.¹⁶

Yüksek verimleri sayesinde yüksek ücretler ödeyebiliyorlar. Türkiye’nin ve dünyanın önde gelen eğitim kurumlarında yetişmiş yönetim ve mühendislik elemanlarına sahipler. Birçoğu yönetim tecrübeleri ve know-how’larıyla uluslararası şirketlere yönetici verecek düzeydeler.

Birçok gösterge bu şirketlerin Türk ekonomisinde bugüne değin bütünüyle aktif edilememiş bir potansiyele sahip olduklarını gösteriyor:

- Resmi işgücü mevzuatının katılıkları ve kayıtlı işgücü maliyetleri bu işletmeleri istihdamlarını büyütmede temkinli davranmaya teşvik ediyor;¹⁷
- Emek-yoğun faaliyetlerden genellikle uzak duruyorlar;
- Üretim zincirlerinin emek yoğun kısımları için daha esnek taşeron şirketlerle çalışmayı tercih edebiliyorlar;
- Ortalama boyları büyük uluslararası şirketlerden ve diğer gelişmekte olan ülkelerdeki muadillerinden daha geri kalıyor;
- İstihdamdaki payları bu nedenle sınırlı. Yazarın hesaplamalarına göre özel sektör istihdamının sadece %15’i civarı bu şirketlerde.

İstihdamdaki düşük ağırlıklarına karşın bu şirketlerin yatırımlarının ve verimliliklerinin Türkiye’nin makroekonomik döngüsü üzerindeki muhtemelen daha yüksek oranlı etkisi ölçülmeyi bekliyor.¹⁸

Ekonomi politikası bu işletmelerin daha hızlı büyümelerini ve diğer gruplardaki şirketlerin güçlenip bu lige evrilmelerini hedeflemeli. Bunun için biri makroeko-

16 Üretim ve istihdamın artık çok sınırlı bir kısmını temsil eden KİT’ler (2024’de 101.000 kişi, çalışan nüfusun % 0.3’ü) de bu grupta addedilmeli.

17 İşgücü mevzuatı katılıklarının şirket boylarını ve yatırımlarını baskılaması üzerine yeni bir uluslararası literatür taraması ve kantifikasyon (niceliklendirme) çalışması Türkiye’yi yakından ilgilendiriyor: Coatanlem and Coste (2024).

18 ABD ekonomisindeki en büyük 100 firmanın makroekonomik döngü üzerine etkilerini inceleyen referans çalışma bu şirketlerin münferit (granular) davranışlarının ve verimlilik kazanımlarının GSYH’deki değişimlerin yaklaşık üçte birini açıkladığı sonucuna vardı (Gabaix, 2011). Aynı metodolojiyi Euro bölgesine uygulayan daha yeni bir araştırma büyük firmaların münferit davranışlarının ve performanslarının GSYH dalgalanmalarının yaklaşık yüzde 40’ını açıkladığını buldu (Ebeke ve Eklou, 2017). Güney Kore’nin büyük şirketlerinin makroekonomik performansa etkileri de yeni bir çalışmada belgelendi (Choi et al., 2024). Bu ölçüm Türkiye’de yapıldığı takdirde kurumlaşmış şirketlerin yatırım kapasitelerinin ve verimlilik performanslarının ülke ortalamasının çok üzerinde olmasından ötürü makroekonomik döngüye istihdamdaki paylarından çok daha yüksek etki yapmakta oldukları ortaya çıkabilir.

nomik diğeri mikroekonomik iki politika alanı kritik:

- i. Bu şirketler yatırımlarının geniş bir kısmını iç ve dış kaynaklı uzun vadeli döviz kredileriyle finanse ediyorlar. Bu kaynaklar Türkiye'nin risk primlerindeki değişimlerden yakın geçmişte olumsuz etkilendi. İstatistik testler artmış olan borçlanma oranlarının yatırımlarını sınırlamaya başlamış olduğunu gösteriyor. Borçlanmalarını dengeleyebilecek öz sermaye maliyetleri de aynı şekilde Türkiye'nin risk primlerinden olumsuz etkileniyor.¹⁹
- ii. Hukuka uygun çalıştıklarında ortaya çıkan esneklik kayıplarını giderecek ve işgücü maliyetlerini azaltacak yapısal reformlar, bu şirketlerin istihdamlarını artırmaları ve Türk ekonomisinin toplam istihdam yaratma esnekliğinin yükselmesi için bir zorunluluk.²⁰

Büyük şirketlerin işyeri ilişkileri ileri ülke standartlarına diğer Türk şirketlerinden daha yakın. Çalışanların işverenlerle kurumsal diyaloglarına dayanan iş ilişkilerine geçişte (aşağıdaki tanımla Güney Avrupa modelinden çıkışta ve Kuzey Avrupa modeline yaklaşıpta) önder rol oynamaya adaylar.²¹

İstatistik testler bu şirketlerin potansiyellerine yakın büyümelerinin Türk ekonomisinin kaynak kullanım etkinliğini artıracağını gösteriyor.²²

Buna karşılık büyük şirketlerin piyasa hakimiyetleri ekonominin kaynak kullanım etkinliğini bozma riski de taşıyor. Bu risk tüm dünyada rekabet politikalarıyla yönetiliyor. Güçlü şirketlerin yatırım kapasitelerinin, başardıkları teknolojik yeniliklerin ve yarattıkları ekonomik değerin tek el rantlarından daha çok tüketici (toplum) refahına kayması için rekabet hukuku ve politikası kapsamlı bir araç seti kullanıyor.²³

19 Hisse senetlerinin fiyat/kar oranıyla ölçülen öz sermaye maliyetleri sadece ileri OECD ülkelerinden değil Polonya, Çek Cumhuriyeti, İspanya gibi ülkelerdeki muadillerinden ve rakiplerinden yüksek.

20 Türkiye'de geleneksel olarak düşük olan bu esneklik 2010 sonrasında hizmet ve inşaat sektörlerinin imalat sanayiinden daha hızlı büyümelerinden ötürü arttı. Ancak bu bir bileşim etkisi (composition effect). İmalat sanayinde istihdam yaratma esnekliği hala düşük (Gürsel ve Uysal, 2023, Tuncer et al., 2023).

21 2023'te 16 milyon 163 bin ücretli Türk işçisinden 2 milyon 330 bini sendika üyesi idi. Bu uluslararası standartlarda düşük sendikalaşma oranı büyük şirketlerdeki sınırlı sendikalaşmayı yansıtır.

22 Kaynak tahsisi etkinliği istihdamın yüksek ve düşük verimli şirketler arasındaki dağılımıyla ve bu dağılımın değişim hızıyla ölçülüyor (Atabek et al., 2017).

23 Özellikle dış ticarete kapalı hizmet sektörlerinde fiyatlama ve rakiplerin piyasaya girişini kısıtlayıcı pratiklerin Rekabet Kurullarının gözetiminde kalması gerekiyor. Örneğin Türkiye'nin gıda perakende sektöründe zincir marketlerin fiyatlama davranışlarında rekabet ilkelerine aykırı fiyat koordinasyonu (*collusive pricing*) riskleri görülüyor (Bahça et al., 2023).

Rekabet politikaları son iki yılda tüm dünyada tekrar dikkat odağı oldular. Büyük şirketlerin Covid şokundan sonra rantlarını artıran fiyatlama davranışlarının enflasyona yüksek katkı yapmış olduğu ortaya çıktı.²⁴ Aynı dönemde, piyasalarına hâkim yüksek teknoloji şirketlerinin bu güçlerini komşu piyasalara da yayma eğilimleri belgelendi.²⁵ Bu küresel gündemin ötesinde, Türkiye'nin özel koşullarında siyasi bağlantıların büyük işletmelere imtiyazlar sağlayabildiği sektörlerde (örneğin inşaat sektöründe) ve büyük şirketlerin özel siyasi çıkarlara hizmet edebildiği sektörlerde (örneğin medya sektöründe) rekabet bozucu davranışların yaygınlığı daha net ortaya çıktı.²⁶ Bu risk kamu kontrolündeki şirketlerin hâkim olduğu piyasalarda da var.²⁷ “Siyasi bağlantılı” şirketlerin bu bağlantılarına dayanarak elde ettikleri piyasa gücü ve rantların ekonominin bütünü için yarattığı verimlilik kaybı üzerine araştırma ve testlerin Türkiye’de uygulanması için büyük bir potansiyel var (Schoenherr, 2019; Fisman and Wang, 2015; Cingano and Pinotti, 2013; Pellegrini and Pellegrini, 2018; Faccio, 2006)

Rekabet engelleri mikro işletmelerin hâkim olduğu yerel piyasalarda da ortaya çıkıyor ve rekabet otoritelerinin müdahalesini gerektiriyor.²⁸

1.3 Küçük ve Orta Boy Aile İşletmeleri (“Büyüyenler”)

Türkiye’nin üretici dokusunda 2000’li yılların ayırt edici gelişmesi KOBİ’lerin çok hızlı büyümesi oldu.

- 24 Bivens (2022); Weber ve Wasner (2023). Bu bulgu uluslararası ekonomik kuruluşlarca teyit edildi (Hahn et al., 2023; IMF, 2023; OECD, 2023d). Türkiye’de de işletmelerin fiyatlarını artırma kapasitesinin enflasyon hızlanmasında kayda değer bir rol oynamış olabileceğine dair bulgular var (Yılmaz, 2024; Duvan, 2024).
- 25 Açık rekabet’in bilimsel ve teknolojik ilerleme için önemi ile teknolojik dönüşümlerin fiili tekeller yaratma eğilimi arasındaki gerilim üzerine politika yapıcılar için bir sentez: Aghion et al. (2021). Bu alandaki son gelişmeler üzerine: Akçığit and Van Reyden (2023); Kurz (2023). Küresel rekabet politikasının gerektirdiği yeni kurumlar üzerine: Anderson et al. (2021). İnternet ekonomisinde rekabet distorsiyonları üzerine yeni ve aydınlatıcı bir tarama: Hepner (2024). Yapay zekâ alanının teknolojik özelliklerinden kaynaklanan rekabet sorunları üzerine: Gans (2024). Küresel teknoloji şirketlerinin 2024’ün ilk yarısı itibarıyla ABD’de tabi oldukları rekabet soruşturmaları: Satariano and McCabe (2024). Draghi Raporunun Avrupa Birliği’nin rekabet politikasının yüksek teknoloji sektörlerde yaşamsal hale gelen ölçek ekonomilerini sınırlaması için önerdiği değişiklikler: Lianos (2024).
- 26 Atiyas (2012), Gürakar (2016) ve Gürakar ve Meyersson (2016) inşaat sektöründeki rekabet dışı ve rant yaratıcı uygulamaların yaygınlığını uzun yıllardır belgelediler. Bu bulguların bir sentezi için: Acemoğlu ve Üçer (2023).
- 27 Örneğin Türk Hava Yolları’nın - dünya piyasasında başarılı bir şirket olmasından bağımsız olarak- iç piyasadaki fiyatlama davranışları sorgulanıyor. Rekabet Kurumu bu konudaki en son analizini 10 yıl önce yapmıştı ve bu incelemenin güncelleştirilmesi gerekiyor (Rekabet Kurumu, 2015).
- 28 Örneğin taksit taşımacılığının rekabete kapalılığının toplumsal refah maliyeti yüksek. Küresel teknolojik yeniliklerin Türkiye’de yaygınlaşmasına engel oluyor. Küçük yerel ekonomilerde siyasal kökenli piyasa hakimiyetleri ve rekabet kilitlenmeleri de incelenmeyi bekliyor (Özgür, 2024). Dünya ölçeğinde yerel ekonomilerde girişimci ekosistemlerin oynadığı rol üzerine: Roundy (2017), Egan (2022).

Son 20 yılda yatırımlarını, istihdamlarını ve üretimlerini özellikle üç büyük şehir dışındaki bölgelerde en fazla artırmış olan işletmeler bunlar.²⁹

Ekonomik kalkınma literatüründeki düallite modellerinin (verimsiz ve enformel küçük işletmelerle verimli büyük işletmeler arasındaki farklılaşma ve kutuplaşma (La Porta and Shleifer, 2014) ve bazı araştırmaların gelişmekte olan ülkelerde bu iki kutup arasında tespit ettiği boşluk (*Missing middle*, Tybout, 2020) Türkiye’de ortaya çıkmıyor. Düallite modellerine göre katı ekonomik kurallar az sayıda firmanın pazar hakimiyetini koruyor ve küçük firmaların kayıt dışı kalmayı tercih ederek dar ölçekte kalmalarını açıklıyor. Türkiye’de de bu etki görülüyor fakat yatırım ve istihdam artışlarının büyük kısmı iki kutup arasındaki orta alanda gerçekleşiyor.

Türk KOBİ’lerinin çoğu bu iki kutuptan birisine doğru yaklaşıyorlar. Bir yandan hukuk içinde ve kayıt altında çalışmanın ağırlaştırdığı vergi ve istihdam maliyetleriyle, diğer yandan azalttığı finansman ve kamu teşviği avantajları arasında siyah-beyaz bir tercih yapmıyorlar. Bazı boyutlarda şeffaflık ve hukuk içinde, diğer boyutlarda resmi çerçevenin dışında çalışıyorlar.

Birçok KOBİ’nin gelir ve kârlarını, ödedikleri ücretlerin tümünü, yükümlülüklerini (örneğin kıdem tazminatı yükümlülüklerini) mali raporlarına ve kamu otoritesine doğru şekilde yansıtmadıklarına dair birçok gösterge var (OECD Türkiye İncelemesi, 2018; OECD Türkiye İncelemesi, 2021; Oğuz, 2023).

Türk ekonomisindeki çok yaygın ‘yarı kayıt dışılık’ özelliği buradan kaynaklanır. Kamu otoritesi bu çalışma şekline tolerans gösteriyor.³⁰

Resmi mevzuattaki katılık ve yüksek maliyetlerden ötürü KOBİ’lerin kısa dö-

29 Mikro işletmeler ve KOBİ’ler arasındaki farkları daha net görmek için ‘orta boy’ aile işletmelerini 50-249 çalışanlı şirketler olarak ayırdık ve bir dizi ekonometrik test yaptık (resmi tanıma göre KOBİ’ler 10’dan fazla 250’den az çalışanı olan daha geniş bir grubu kapsıyor). Boylamsal (longitudinal: şirketleri bir başlangıç tarihindeki özellikleriyle kaydeden ve sonraki yıllarda takip eden) zaman serileri mevcut olsaydı 2000 sonrasında Türk özel sektöründeki %53’lük istihdam artışının (2000’de 18.5 milyondan 2023’ta 27.5 milyona çıkışın) büyük kısmının bu işletmelerce gerçekleştirildiğini görecektik. Toplam istihdam aynı dönemde 20.6 milyondan 31.6 milyona, KİT’ler-dışı kamu sektörü istihdamı 2007’de 2.1 milyondan 2023’ta 4.1 milyona yükseldi.

30 Maliye Bakanlığı kayıtsız satışların yüksek olduğu sektörlerde vergi gelirlerini artırma amacıyla tüm cironun kayıt içine alınmasına ve KDV’lerinin ödenmesine odaklı bir kayıt dışılıkla mücadele planı uygulamaya başladı. Bu uygulama 2024 yılında beyan edilmeyen gayrimenkul gelirlerine genişletildi ve 2024’un ikinci yarısında yeni tedbir ve cezalarla yeni meslek gruplarına uygulanmaya başlandı (Dünya, 2024; 10Haber, 2024). Plan bu aşamada kayıt dışı istihdam ve ücret ödemelerine odaklı değil.

nemde bu pratiklerden vazgeçmeleri çok zor.³¹ Buna karşılık orta ve uzun dönem-
de verimlilikleri çok önemli açılardan sınırlandırıyor:

- Şeffaf olmadıkları bilinen ve denetimden geçmeyen mali tabloları sermaye piyasalarıyla ilişkilerini kısıtlıyor. Finansman ihtiyaçlarını şeffaflık talepleri yüksek tahvil ve hisse senedi piyasalarından değil yakın ilişkide bulundukları ve gerçek durumlarını bilen ticari bankalardan sağlıyorlar. Bu nedenle çok hızlı büyüdükleri 2000’li yıllarda borçluluklarını olağanüstü artırmak zorunda kaldılar.
- Borçlanmaları yatırımlarını bir eşiğe kadar destekledi fakat o eşikten sonra frenledi. Hızlı büyüyen KOBİ’lerin sermayelerini artırmaları, bunun için yüksek güvenilirlikte finansal raporlama yapabilmeleri gerekiyor.
- Hukuksal çerçevenin dışına çıkan KOBİ’lerde “insider” (aile içinden) yönetim zorunluğu ortaya çıkıyor. Profesyonel yönetici kullanmaları zorlaşıyor.
- Sermaye piyasasına açılmayan ve profesyonel yönetime geçmeyen şirketlerde nesiller arası bayrak değişimi güçleşiyor ve şirketlerin yasam süresi kısalıyor. Nesiller arası aktarım sıkıntıları Türkiye’nin arz potansiyelinde ciddi bir erozyon kaynağı.³²
- Dijital finansal ve yönetim bilgi sistemlerine geçiş işletme içi ve işletme dışı (bankalara ve mali piyasalara dönük) bilgi aktarımlarının önemini çok artırdı. Veri kaliteleri yetersiz KOBİ’ler dijital teknikleri tüm potansiyelleriyle kullanamıyorlar.
- Uluslararası paydaşlarla da güvenilir bilgi paylaşımı gerekiyor. Özellikle karbon emisyonlarının değer zincirleri boyunca belgelenme zorunluluğu bilgi sistemlerinin güvenilirliğini kritik hale getiriyor (Boston Consulting Group, 2021, IMF, 2021, OECD, 2024c).

31 Birçok gelişmekte olan ekonomiyi tarayan bir araştırma işgücü piyasası katılığı ve büyüme arasındaki ilişki üzerine bulgularını şöyle özetledi: “60 ülke için sektörel bir panel kullanarak işgücü piyasası düzenlemelerinin yapısal dönüşüm sürecini engellediği varsayımını test ettik. İşten çıkarılma prosedürleri ve ihbar ve kıdem tazminatı ödemeleri gibi değişkenlerle ölçülen iş güvenliği hükümlerinin bu süreci yavaşlattığını tespit ettik, özellikle kuralların bütünüyle uygulandığı ülkelerde” (Caballero, 2008) – *italikler yazarın*). Kuralların bütünüyle uygulandığı bir ülke olarak Türkiye’de ekonominin yapısal esnekliği mikro işletmelerin ve KOBİ’lerin işgücü piyasası kurallarına sadece kısmen uymalarıyla sağlanıyor (Başkaya and Hülal, 2011).

32 Üçüncü kuşağa aktarım özellikle meşakkatli görünüyor. Bir ölçüme göre Türkiye’de aile şirketlerinin %92’si 3. kuşağa geçemiyor. Kurumsal Yönetim Derneği finansal şeffaflaşmanın kısa dönemde maliyetleri artırabileceğini ancak sermaye piyasalarına açılımı ve profesyonel yönetime geçişi kolaylaştırarak şirketlerinin yaşamlarını sürdürmeleri için zorunlu olduğunu vurguluyor (10Haber, 2023). Nesil değişimi sıkıntıları yasayan KOBİ’lere yatırımcı ve yönetici desteği sağlayan “search funds” lara benzer hizmetlerin Türkiye’de de (bankalar aracılığıyla ya da diğer kanallarla) gelişmesi kritik bir destek sağlayabilir (Ener and Davila, 2023).

Kayıt dışılıkla mücadele politikaları, hangi sektör ve uygulamalara odaklandıklarına bağlı olarak, yarı kayıt dışı çalışan KOBİ'ler için sürekli bir risk ve kırılganlık kaynağı. İlgili şirketleri kamu otoritelerinin toleransına muhtaç ve merkezi ve yerel siyasi güçlere bağımlı hale getiriyor.

KOBİ'lerin bütünüyle hukuk içine çalışmalarını kolaylaştıracak bir çerçeve (özellikle vergi ve istihdam kuralları) sermaye piyasalarına açılmalarını, profesyonelleşmelerini, dijitalleşmenin tüm olanaklarından yararlanmalarını ve uluslararası değer zincirlerine entegrasyonlarını hızlandıracaktır. KOBİ'lerin yeni kuşak sahiplerinin yarı kayıtlı ve hukuka yarı uygun çalışma şekillerinden kurtulmayı tercih ettikleri biliniyor (Erdem, 2024). Bunu kolaylaştırıcı, mevzuatı modernleştirici reformlar süreci hızlandıracak, devam eden katılıklar ise zorlaştıracaktır. Yüksek nitelikli KOBİ'lerin bir Türk Mittelstand'ına³³ evrilme potansiyeli var ve Türkiye'nin bu şansı kullanması gerekiyor.

1.4 Mikro işletmeler: küçük çiftçiler, esnaf ve sanatkârlar ("Mikrolar")

Özel sektör istihdamının yarısından fazlası 9 ve daha az çalışanlı mikro işletmelerde. Az gözlemlenen, az analiz edilen ve doğru olmayan şekilde KOBİ'lerle karıştırılan bu birimler ekonominin suyun altındaki buzdağını oluşturuyorlar ve nüfusun çoğunluğuna gelir sağlıyorlar.³⁴

Mikro işletmelerle diğer şirketler arasındaki verimlilik farkları diğer OECD ülkelerinde gözlemlendiğinden daha geniş.³⁵

Bu işletmelerde çalışanların eğitim seviyesi Türkiye ortalamalarının altında. Doktor, mühendis, avukat gibi kendi hesabına çalışan meslek gruplarının hiçbirisinin istihdamdaki payı %1'i aşmadığı için mikro işletmelerin ortalama eğitim seviyesi düşük kalıyor.

33 Mittelstand Alman ekonomisinin yüksek uluslararası rekabet güçlü orta boy aile şirketlerini tanımlıyor. Almanya'nın bütün bölgelerinde varlar ve ekonominin belkemiğini oluşturuyorlar.

34 TÜİK'in farklı veri bankalarından (kayıt dışı istihdamı da içine alan) mikro veriler 9 ve daha az çalışanlı işletmelerin 2018'de özel sektör istihdamının %54'ünü oluşturabileceğini gösteriyor. Yazarın eldeki daha sınırlı 2023 verileriyle yaptığı takribi bir hesaplama, bu ağırlığı 2023 için %52 civarında buluyor (ilave detaylar için bkz. dipnotlar 54 ve 69).

35 Mikro-işletmelerde ortalama işgücü verimliliğinin KOBİ'lerin %50'si, büyük kurumsallaşmış işletmelerin ise %25'i düzeyinde olabileceği kabul ediliyor (OECD Türkiye Ekonomik İncelemesi, 2021). TÜRKONFED 2022 KOBİ Raporu benzer oranlar buluyor: "2022 yılında büyük işletmelerde ortalama işgücü verimliliği mikro işletmelerin yaklaşık 5.5 katı, küçük işletmelerin yaklaşık 2.3 katı. Bu oranlar AB üye ülkelerine göre çok yüksek. AB ülkelerinde büyük işletmelerde verimliliğin mikro işletmelere oranı 2-3, küçük işletmelere oranı ise 1.2-1.5 arasında değişiyor" (TÜRKONFED, 2023).

Tarım mikro işletmelerinde çalışanların %80'e yakını kayıtsız ve sosyal sigorta kapsamı dışında. Bu oran sanayi ve hizmet mikro-işletmelerinde %45 civarında tahmin ediliyor.³⁶

Kayıtsız mikro işletme çalışanları kayıtlı istihdama geçecek olsalar asgari ücret, sosyal sigorta primleri, kıdem tazminatı provizyonları ve gelir vergisi yükümlülükleriyle istihdam maliyetlerinin %50-%100 arasında artabileceği hesaplanıyor. İşgücü hukuku bütünüyle uygulandığı takdirde mikro işletmeler için yaşamsal olan istihdam esnekliğinin muhafaza edilmesi de imkânsız. Bu işletmelerin resmi çerçevede faaliyetlerini sürdürmelerinin olanaksızlığını devlet bürokrasisi ve Türkiye'deki tüm siyasi güçler biliyor. Kayıt dışı ve yarı kayıt dışı uygulamaların yaygınlığı bu nedenle siyasal tartışma konusu olmuyor.³⁷

Bu işletmelerin mali şeffaflıkları ve kurumsal teminatları yetersiz olduğu için özel bankaların ve özel finans kuruluşlarının kaynaklarını ancak kişisel teminatla kullanabiliyorlar. Sermaye piyasasına ulaşmaları söz konusu değil. Buna karşılık, kamu bankalarından ve kamu garantili çiftçi, esnaf ve sanatkâr kooperatiflerinden sübvansiyonlu kısa ve uzun vadeli krediler kullanıyorlar.³⁸ Bu kredilerin tahsisinde ve fiyatlanmasında teknik ve ekonomik kriterlerden önemli oranlarda uzaklaşılabiliyor.³⁹ İşletme sermayelerinin önemli bir kısmını Türkiye'de olağanüstü gelişmiş bulunan (ve gerçekte kanunda yeri olmayan) vadeli çek sisteminden sağlıyorlar.⁴⁰

36 Mevcut son verilere göre aynı oran 10-19 arasında işçi çalıştıran işletmelerde %13 civarında, 20'den fazla işçi çalıştıran işletmelerde %10'un altına düşüyor.

37 2020'de, kayıt dışı istihdamın ülke ortalamalarından düşük olduğu Ege ili Aydın'da yapılan bir alan araştırmasında "mikro işletmelerin %39'unun kayıt dışı işçi çalıştırdığı, çalışanların %23'ünün kayıt dışı çalıştığı, işletmeler açısından bunun en önemli nedeninin sigorta primleri ve vergilerin yüksekliliği olduğu" tespit edildi. Kayıt dışı istihdam %65 ile en fazla yeme-içme (kafe ve lokanta hizmetleri) sektöründe. Araştırma 2000'li yıllarda %50 civarında olan Türkiye toplam kayıt dışı istihdam oranının %31 civarına düşmüş olmasıyla birlikte mikro işletmelerde %56 düzeyinde bulunduğunu belirtiyor (Demirtaş, 2020).

38 Halkbank'tan kredilendirilen esnaf sayısı 2017 yılında 450 bin civarında idi ve 2022'de 1 milyon 200 bine yükselmisti. 2.2 milyon çiftçiden 1 milyonu Ziraat bankasından kredi kullanıyor. Bu krediler avantajlı koşullarla yeniden yapılandırılmalara tabi tutulabiliyorlar. Büyük şirketlere verilen uzun vadeli döviz kredilerinin aksine TL bazında verildikleri için yüksek enflasyon koşullarında yüksek oranda erozyona uğruyorlar ve geniş kamu sübvansiyonlarına dönüşüyorlar (Arslan, 2021, Ziraat Bankası, 2022, Dünya, 2023).

39 Bircan ve Saka (2018) üç kamu bankasının 2003-2017 döneminde 81 vilayetteki kredilendirme kararlarında siyasi tercih ve önceliklendirmelerin ağırlıklı rol oynadığını tespit ettiler. Bu araştırmaya göre banka kredileri siyasi bir döngüye tabi. Kamu bankaları, aynı ildeki özel bankalarla karşılaştırıldığında, yerel seçimler sırasında verdikleri kredileri görevdeki belediye başkanlarının siyasi konumuna göre yönlendiriyorlar. Bu etki muhalefet bölgelerindeki firmaları önemli kredi kısıtlamalarıyla karşı karşıya bırakıyor (Bircan ve Saka, 2018).

40 2023 itibarıyla Türkiye'de ticari kredi aracı olarak kullanılan, piyasada birçok kez el değiştiren ve ibrazda ödenen çek miktarı yıllık bazda 2.6 trilyon TL'ye ulaşıyordu (2022 GSYH'nin %17'si) (Yıldırım, 2017, Çengel, 2023). 2023 ve 2024 yıllarında kredi koşullarının tedricen kısıtlanmasıyla birçok mikro işletme taahhüt ettikleri vadeli çeklerde ödeme gücüne girdi, 'ödenemeyen kredi' statüsüne giren ve hapis cezasına tabi bu çeklerle ilgili bir kamu düzenlemesi (kredi yeniden yapılandırması) sağlanması için esnaf kuruluşlarının ısrarlı talepleri var.

Son dönemde kredi kartlarının aynı amaçla kullanılmış olduğu biliniyor.⁴¹

Mikro işletmelerin vergilenme şekli de özgün: Belirli ciro eşiklerinin altında kurumlar vergisine tabi değiller. Kişisel gelir vergisi ödüyorlar ve bu ödemeler düşük fiili oranlarda gerçekleşiyor.⁴²

Mikro işletmelerin davranışlarını bazı alanlarda etkilemeye devam eden Türkiye'ye özgü bir kültürel miras da var: ahilik. Bu gelenek ekonomik dokunun bazı kısımlarında teknoloji seçimlerini (örneğin eski dokuma, deri işleme tekniklerini), usta-çırak ilişkilerini, fiyatlama davranışlarını etkilemeye devam ediyor (Örs, 2016 Temizkan ve Şenel, 2021). Özetle, 2.6 milyon mikro işletmenin geniş bir kısmı dolaylı ve dolaysız kamusal korumaların yardımıyla faaliyetlerini sürdürüyorlar. Diğer işletme türleriyle karşılaştırıldığında bu açık ve örtük sübvansiyonların ana kalemleri: i) resmi asgari ücretin altında ödenen ücretler; ii) çıraklar için kamu sübvansiyonları;⁴³ iii) ödenmeyen sosyal güvenlik primleri; iv) istihdam kurallarının uygulanmamasından sağlanan ihbar ve kıdem tazminatı tasarrufları; v) 'basit usul' vergi yükümlülükleri ve vergi afları; ve vi) bir kısmı yeniden yapılandırılan ve reel erozyona uğrayan sübvansiyonlu krediler. Mikro işletmelerin bir maliyet şoku yaşamadan genel hukuk çerçevesi içine girebilecekleri, nitelikli personel istihdam edebilecekleri, bankalara ve diğer fon kaynaklarına ulaşabilecekleri, ortak projeler örgütleyebilecekleri, teknolojik olarak güçlenebilecekleri bir çerçeveye geçmeleri küçümsenmeyecek verimlilik artışları sağlayabilir. Tarım ve imalat sanayii mikro işletmelerindeki bazı kooperatif ve kümelenme türü verimlilik artırıcı deneyimlerin başarısı bu potansiyelin boyutunu gösteriyor.

1.4.1 Tarım mikro işletmeleri

Küçük çiftçiler tarım istihdamının belkemiğini oluşturuyorlar. Ülkedeki son tarım sayımının 2001'de yapılmış olması⁴⁴ bu işletmelerin boyları, istihdamdaki ağırlıkları ve diğer özellikleri üzerine istatistik bilginin geride kalmasına neden oldu. Gene de tarım iktisatçıları "ortalama işletme boyu değerlerinin uzun süre

41 Bu fiili kullanım 2024'de başlatılan kredi kartı kullanım sınırlamalarının ardından mikro işletmelerde ilave bir işletme sermayesi sıkıntısına yol açtı (Göksu, 2024).

42 2020 itibarıyla 'basit usul vergiye' tabi 750.000 sularında mikro işletme düşük düzeyde gelir vergisi ödüyor. Vergilendirme farklarının detaylı bir sunumu için bkz. OECD 2021 Türkiye Ekonomik İncelemesi.

43 3 kişiden az işçi çalıştıran işletmeler İş Kanunu'na tabi değil. 2017'den beri 20'den az işçi çalıştıran işyerlerinde mesleki eğitim gören çırakların maaşlarının üçte ikisini devlet ödüyor (Kayıtlı İşgücüne Destek Projesi, 2024). 20'den fazla işçi çalıştıran işyerlerinde bu oran üçte bire iniyor. 2022'de katılım şartlarının kolaylaştırılmasıyla sübvansiyonlardan yararlanan çırak ve kalfa sayısı bir yılda 7 kat artarak 1,2 milyona çıktı (Kaya, 2022). Mevcut istatistiklere göre bu rakam aynı yılın toplam sanayi sektörü kayıtlı ücretli sayısının %24'ü idi.

44 Kanunen 10 yılda bir yapılması gereken tarım sayımı 23 yıldır gerçekleştirilemedi. Yeni sayımın çalışmaları 2023 sonbaharında başlatıldı.

çok önemli bir değişiklik göstermediği” düşüncesindeler.⁴⁵

Tarım ve Orman Bakanlığı’nın 2024-2028 Stratejik Plan’ı da Türk tarımında mülkiyet yapısının ve arazi boylarının aşırı parçalanmış olduğunu teyit ediyor. Mevcut yapı özellikle tahıl tarımında ve hayvancılıkta ölçek ekonomilerini sınırlıyor ve sektörün verimliliğini uluslararası standartların altına düşürüyor.⁴⁶Küçük çiftçilerin resmi eğitim süreleri ülke ortalamalarının çok altında. Organik tarım gibi yeni ve değişken (kimi yönleriyle uluslararası) teknik ilerlemelere ayak uydurmaları zorlaşıyor.⁴⁷

Küçük çiftçiler doğrudan ve dolaylı sübvansiyonlarla faaliyetlerini sürdürüyorlar. Türkiye’nin tarıma aktardığı sübvansiyonların çiftçi gelirlerine oranı uluslararası ortalamalardan yüksek.⁴⁸ Doğrudan sübvansiyonlara ilaveten, kayıt dışı istihdamın sağladığı maliyet tasarrufları ekonominin diğer sektörlerinden daha fazla. Sübvansiyonlu tarım kredileri de küçük çiftçilere verilen desteklerin geniş ve büyüyen bir bileşkeni.⁴⁹

Ölçek parçalanmasının olmadığı yeni tarım sektörlerinde yüksek ölçek, uzun vadeli yatırımlar ve ileri teknolojilerle uluslararası verimlilik normlarına daha hızlı yakınsanabiliyor. Sera çiçekçiliği, balık çiftçiliği ve şarapçılık böyle alanlar.

Türk tarımının bütününde geniş bir i) “işletmeler içi” (ekonomik tabirle *within*)

45 Halis Akder, Erol Çakmak, Bora Sürmeli ve Serkan Veziroğlu hocaların görüşü (TÜSİAD, 2020). Son Tarım sayımına göre işletmelerin %60’ı tarımda ortalama asgari ölçek eşiği addedilen 5 hektardan küçük (ve birçoğu birbirinden bağımsız daha küçük parsellerden oluşuyor). Bu işletmeler tarım istihdamın %80’ini ve tarım arazilerinin %20’sini temsil ediyorlar. Orta boy (5-10 hektar) ve büyük boy (10 hektar üstü) işletmeler arazilerin %80’ini kullanıyorlar.

46 Tarımda ortalama işgücü verimliliği 2000’li yıllara kadar İtalya, İspanya, Yunanistan gibi karşılaştırılabilir ülkelerin %25’i düzeyindeydi. 2000’li yıllarda daha aktif bir ticarileşme süreci ile birlikte (Gürsel, İmamoğlu, Zeydanlı, 2013) verimlilik hızlandı, gene de uluslararası iyi uygulamaların gerisinde kaldı (Semerci, 2016, Şimşek, 2018). Son ölçümler 2015 sonrası dönemde yeni bir verimlilik ivmesine işaret ediyor (Atıyas ve Bakış, 2023).

47 OECD İncelemelerinde kullanılmış olan son hesaplama göre tarım sektöründe çalışanların ortalama eğitim yılı 4, sanayide 7, hizmetlerde 9 yıl idi.

48 Bu oran yıllara göre değişiyor (2020’de %23, 2022’de %13). 2022’de ABD’de %7, AB’de %15, 2020-2022 uluslararası ortalaması %10 civarında, gelişmekte olan ülkeler ortalaması %5 civarında idi (OECD, 2023a).

49 Tarımsal kredilerin tarımsal katma değere oranı 2004 yılında %9,5 iken 2023 yılında %37’ye yükseldi (Kutlu, 2024). Çiftçiler Ziraat Bankası kredilerine ilaveten özel ticari bankalardan da kredi kullanıyorlar fakat bu borçların ödenilmesinde karşılaşılan sıkıntılar ve yeni tarım politikaları küçük çiftçiliğin finansmanının kamu ağırlıklı kalmaya devam edeceğine işaret ediyor. 2023 itibarıyla 232 milyar TL hacmindeki Ziraat Bankası kredilerinin %88’i faiz desteğinden, bunların %26’sini oluşturan küçük çiftçi kredileri de 100% faiz muafiyetinden yararlanıyordu. Yeni Tarım Stratejik Planı (2024-2028) ilave tarımsal finansman mekanizmaları vaat ediyor: i) hasat donemi ihtiyaçları için %9.75 faizli ve 3 yıl vadeli yeni bir Çiftçi Destek Kredisi; ii) tarım ürünleri işleyen KOBİ’ler için %4.75 faizli, işletme giderleri için 2 yıl, yatırım giderleri için 10 yıl vadeli bir Tarımsal KOBİ Kredisi; iii) ticari bankalardan piyasa faiziyle alınmış çiftçi kredilerinin bir Borç Transferi sistemiyle %9.75 faiz ve 5 yıl vade ile Ziraat Bankası’nın üzerine alınması. Ayrıca, Ziraat Katılım Fonu’nun düşük maliyetli yeni bir tarımsal finansman aracı üzerine çalıştığı bildiriliyordu (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2023).

ve ii) “işletmeler-arası kaynak transferleri aracılığıyla” (ekonomik tabirle *between*) verimlilik potansiyeli var. Birinci boyut işletmelerin teknik yetkinliklerinin yukarı çekilmesiyle, ikinci boyut yüksek verimli işletmelerin istihdamlarının düşük verimli işletmelerden daha hızlı büyümesiyle – ve bunu hızlandıracak işletme birleşmeleriyle- gerçekleşebilecek. Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de tarım kooperatiflerinin iyi örgütlenmiş ve etkin olanları her iki boyuta da katkıda bulunuyorlar. Üye çiftçilerin verimliliklerini artırırken, ölçek ekonomili faaliyetleri büyük ortak birimlere kaydırabiliyorlar (Kuş, 2015, Köne, 2018, Özkan, 2019).

Etkin tarım kooperatiflerinin Türkiye’deki pazar payları sınırlı (Pakdemirli, 2019). Gene de tarım sektörün verimliliğinde 2015’ten sonra yasanmış olan hızlanmaya yapmış oldukları katkı çözümlenmeyi bekliyor (Atıyas ve Bakış, 2023; Bakış, 2024).

1.4.2 Hizmet mikro işletmeleri

Tarım dışındaki mikro işletmelerin büyük çoğunluğu hizmet sektörlerinde. Ürün stoklama imkânı bulunmayan bu faaliyetler değişken (mevsimlik, haftalık, hatta günlük) iş döngüleriyle çalıştıkları için istihdam esnekliği gereksinimleri yüksek ve bu nedenle Türkiye koşullarında kayıt dışı ve yarı kayıt dışı iş organizasyonlarına yöneliyorlar.

Birçok hizmet teknolojisinin düşük sermaye yoğunluğu da mikro işletmelere alan açıyor. Yeme-içme sektörü, perakende ticaret, küçük oteller ve pansiyonlar, ulaştırma hizmetleri (dolmuş, taksi, minibüs hizmetleri) geniş bir mikro işletmeler popülasyonunu barındırıyor.⁵⁰ Kayıt dışılığın yaygınlığı bu sektörlerde maliyet ve rekabet eşitsizlikleri yaratıyor. Formel iş organizasyonlarının tüm potansiyelleriyle büyüyemediklerine dair birçok işaret var.⁵¹

Bu hizmetler arasında hem istihdamdaki yeri hem de politika yapıcılarını karşı karşıya bıraktığı ikilemler açısından gıda perakendesi sektörü özel dikkat istiyor.

Pazarcılar, küçük bakkallar, marketler, süpermarketler arasındaki hizmetler yelpa-

50 Bir araştırmacı bu faaliyetleri ‘sokak ekonomisi’ başlığı altında birleştirdi ve Türkiye’de sokak ekonomisinde kayıtlı ve kayıtsız 6 milyon çalışan olduğunu tahmin etti (Türkiye’nin toplam istihdamının %20’si) (Kömürçü, 2023).

51 Hizmet sektörlerindeki üretim ölçüm sorunları işletme boylarına göre verimlilik analizlerini zorlaştırıyor. Uluslararası araştırmalarda farklı boyda hizmet firmalarının hem kanuni hem fiili yükümlülüklerinin farklılaşmasından ötürü kaynakların düşük verimli fakat düşük maliyetli işletmelerde kaldığıyla ilgili bulgular mevcut (Dias et al, 2018).

zesinde çok geniş kayıt dışılık, yarı-kayıtlılık, yatırım, teknoloji, hijyen, verimlilik farkları var (TÜSIAD, 2020, İstanbul Pazarcılar Odası, 2011).

Yaş meyve ve sebze dağıtımında organize perakendenin payının %20 sularında bulunduğu, açık pazarların payının ise %70'e ulaştığı ölçülüyor.

Gıda dağıtım alt-segmentlerinin kendi içlerinde dahi (bir tarafta bağımsız marketler ve zincir marketler arasında, diğer tarafta seyyar satıcılar ve pazarcılar arasında) resmi yükümlülük, teknik standart ve maliyet farkları var. Belediye meclisleri yerel koşullara göre geçici kararlarla bu faaliyetler arasında bir dengeyi muhafaza etmeye – başka bir deyişle rekabet eşitliği, halk sağlığı ve istihdam öncelikleri arasındaki gerilimleri yönetmeye- çalışıyorlar.

Rekabet Kurumu, formel sektörün kendi içindeki (süpermarketler, marketler ve bakkallar arasındaki) rekabet koşullarını düzenlemeye odaklanıyor (Rekabet Kurumu, 2023a).

Gıda perakendesinde mikro birimlerin ağırlığı hem sektörün verimliliği açısından hem Türkiye'nin aşırı "taze gıda kayıp ve israf" oranlarını azaltmak için, hem de kayıt dışı faaliyetlerin tolere edilmemesi halinde ortaya çıkacak istihdam kaybı ve sosyal sonuçları nedeniyle özel yaklaşımlar gerektiriyor.⁵²

Türkiye'de işgücüne katılımı artırma zorunluluğu gelecekte ücretli işlerle sınırlanamayacak. Hizmet sektöründe kendi hesabına istihdamı, sokak işletmeleri biçimiyle dahil, desteklemek düşünülebilir mi? İşgücü dışında kalanların bir kısmının bu kanalla ekonomiye katılmaları arzu edilebilir ve düzenlenebilir mi? Akılcı, istihdam sorununun ciddiyetine vakıf, aynı zamanda ekonomik dokunun modernleşmesini bloke etmeyecek mikroekonomik politika önerilerine en çok ihtiyaç olan alanlardan birisi burada.⁵³

52 2020 yılında Erzincan'da tezgâhına el konulan bir sokak satıcısının kendini yakması Türkiye'de çok yarattı (Cumhuriyet, 2020). Bir Seyyar Satıcılar Derneği başkanının sözleri iktisatçıları düşünmeye davet ediyor: "Milyonlarca vatandaş geçimini seyyar satıcılıkla sürdürmektedir. Seyyar satıcılar, belediyelerin zabıta ekiplerince sokaklardan temizlenmesi, yok edilmesi gereken zararlı haşereler değil, içinde bulundukları kentin sosyal ve ekonomik hayatının katılımcılarıdır. Bizim isteğimiz zabitanın kovalamasına, seyyarın kaçmasına son verilmesidir. Süreç ancak seyyar satıcılık yasal bir statüye kavuşturulmakla çözülecektir." (Laçın, 2020)

53 Çin'de sokak ekonomisinin rolü ekonomi politikası gündeminde beklenmedik merkezi bir yer kazanmış görünüyor (The Economist, 2023). Düşük vasıflı işsizliğin 'nasırlaşma' (hysteresis) risklerinin arttığı koşullarda ve bu riskleri azaltmayı öncelleyen politikalar altında (Weber, 2021, Lin, 2013), konunun Çin'de ele alınış şekli Türk iktisatçıların ve politika yapıcılarının ilgisini hakkedebilir (Global Times, 2020, Daxue consulting, 2020). Aynı zamanda, Çin'in düşük vasıflı istihdam kayıplarını erteleme çabaları verimliliği frenliyor ve finansal sistemde kredi kalitesi sorunları yaratıyor (Li and Ponticelli, 2022).

1.4.3 Sanayi mikro işletmeleri

Türkiye’de 500’e yakın küçük sanayi sitesinde (KSS’de) ve bu siteler dışında sayısız kayıtsız mekânda on binlerce mikro atölye faaliyetlerini sürdürüyor. Bu işletmelerin toplam imalat sanayi istihdamındaki payını %35 civarında tahmin ediyoruz.⁵⁴

Mevcut verilere göre KSS’lerde mikro işletme başına 6 kayıtlı işçi çalışıyor (Makine Mühendisleri Odası, 2017). KOBİ’lerin yoğunlaştığı Organize Sanayi Bölgelerinde (OSB) işletme başına işçi ortalaması 46. KSS’lerde işletmeler 50-200 m² arası atölyelere sahipken OSB’lerde arsa büyüklükleri 3000 m²’lere ulaşıyor. Mikro atölyeler sanayi KOBİ’lerinden çok farklı bir grup. Bu işletmeler genellikle büyük sanayi şirketlerinin ve sanayi KOBİ’lerinin tedarikçisi (taşeronu) olarak çalışıyorlar. Küçük bir kısmı doğrudan ürün piyasalarına giriyor (örneğin mobilya ve otomotiv yedek parça sektörlerinde).⁵⁵

Tedarikçiliğini (taşeronluğunu) yaptıkları kuruluşlardan daha düşük işgücü maliyetleriyle, daha esnek istihdam biçimleriyle ve daha az denetlenen çevresel etkilerle çalışmaları sayesinde üretim zincirleri içinde bu yeri edindiklerine dair bulgular var.

Ekonomi politikası bu işletmelerle ilgili 3 soruyla karşı karşıya:

1. Uzun dönemli eğilimlerin aksine, kayıt dışı mikro işletmelerin tekrar büyümekte oldukları ve kayıt dışı sanayi istihdamının tekrar artmakta olduğu görülüyor. Kaçak göçmen işçi⁵⁶ sayısındaki artıştan ötürü iç piyasada eşitsiz rekabet, Türk lirasının reel değer kazanmasından ötürü dış piyasada fiyat baskıları ve reel asgari ücretlerdeki oynaklık bu yönde etki yapıyor.⁵⁷

54 2023 yılında 81 ilde 493 adet sanayi sitesinde 97.000 işyerinde 480.000 kayıtlı işçi çalışıyordu. 2019 rakamıyla imalat sanayi kayıtlı istihdamı 2.7 milyon, kayıtlı sanayi KOBİ istihdamı 1.9 milyon, kayıtlı sanayi mikro işletmeler istihdamı (KSS’ler dışındakiler dahil) 800.000 civarındaydı. Kayıtsız istihdam oranının mikro işletmelerde %45, KOBİ’lerde %10 civarı olduğu varsayımıyla 2019’da toplam imalat sanayi istihdamı 3.3 milyon civarında, toplam mikro sanayi işletmeleri istihdamı 1.1 milyon civarında (%33) tahmin edilebiliyor.

55 Türkiye’nin büyük KSS’lerinden biri olan Ankara İvedik KSS’de 3000’den fazla işletmede 12.000’den fazla kayıtlı sanayi işçisi çalışıyor. İşletmelerin %40’a yakını makine ve yedek parça sektöründe, %20’ye yakını konfeksiyonda, %20’ye yakını mobilyada.

56 Koruma altındaki sığınmacı statüsündeki yabancıların çalışma çağında olanlarının büyük çoğunluğu kayıt dışı çalışıyor.

57 2023 yılında Ayakkabı Sanayicileri Derneği (ASD) Başkanı mevcut maliyetlere dayanamayıp kapanan işletmelerin yerini Suriyeli üreticilerin aldığını, adil olmayan rekabet koşullarının devam etmesi halinde “işini düzgün yapan firmaların ayakta kalmasının mümkün olmadığını” öne sürdü. 2023 yılında konfeksiyon, mobilya, gıda gibi diğer emek yoğun sektörlerden gelen benzer sinyaller vardı. (Yiğitcan, 2023).

2. Kayıt dışı işletmeler iş sağlığı ve güvenliği açısından sorunlar yaratıyorlar. Bu sorunlar KSS'ler dışında büyüyen ve izlenmesi zor “merdiven altı” işletmelerde daha büyük.⁵⁸
3. Bu birimlerin verimliliklerini yukarı çekmek bugüne değin bir politika önceliği olmadı. Politikalar KOBİ'lere odaklandı. Küçük sanayi sitelerinde ortaya çıkabilecek istihdam riskleri bu ertelemenin nedeni olmuş olabilir. Oysa ülke sathındaki yaygınlıklarıyla ve içerdikleri zanaat bilgi ve birikimleriyle küçümsenmeyecek bir arz potansiyeli oluşturunlar.

Mikro sanayi işletmelerinde sınırlı sayıda kümelenme ve kooperatifleşme deneyiminden olumlu sonuç alınabildiğine dair işaretler var (Tarım Alet ve Makineleri İmalatçıları Birliği, Moment, 2019; Gaziantep Ticaret Odası, 2017). Bu potansiyelin harekete geçirilmesi Türk ekonomi politikası için bir yeni cephedir.⁵⁹

3. Bu tipolojinin uluslararası literatürdeki ‘agent-based’ yaklaşımlarla ilişkisi ve aydınlatığı konular

Türkiye'nin üretici dokusunun bu dörtlü dekompozisyonu iktisat literatüründe alan kazanmakta olan agent-based (ekonomik yapılardaki heterojenliği vurgulayan) yaklaşımla paralellikler gösteriyor.

OECD'nin bu çalışmaları taramak için düzenlemiş olduğu bir seminer serisi, 2017'de şu sonuca varmıştı: “Ekonomik aktörler amaçları, kaynakları ve fayda fonksiyonları bakımından büyük farklılıklar gösteriyorlar. Ekonomik sistem tekbiçim (üniform) temsili aktörlerle kavramlaştırılabilecek firmalardan ve karar alıcılardan oluşmuyor.” (OECD NAEC, 2017).

58 İş Kazaları ve İş Güvenliği Meclisi (İSIG) 2022 yılında Türkiye'de 1843 işçinin iş kazalarında yaşamını kaybettiğini raporladı. Uluslararası karşılaştırmalara göre Türkiye 100.000 kişi başına 5.4 ölümcül iş kazası ile Romanya'nın 3, Portekiz'in 2.1, Yunanistan'ın 1.7 ve İsveç'in 0.7 kayıp oranlarının çok üzerinde. Merdiven altı mikro işletmeler mekanik ölümcül kazalardan daha çok uzun vadeli iş sağlığı sorunları yaratıyorlar (Örneğin: Kot Kumlama İşçileri Dayanışma Komitesi, 2012).

59 Küçük Sanayi Sitelerinin potansiyeline en yakın dikkati gösteren kuruluş MÜSİAD. Bu siteleri yeni bir altyapıyla Orta Boy Sanayi Sitelerine dönüştürmeyi amaçlayan bir plan öneriyor. Bu yenilenmiş sitelerin 81 ilde oluşturulmasını, imalathanelerin zeminde 500 m², 1000 m², 1500 m² ve 2000 m² olarak tasarlanmasını, teknik hizmetlerle (laboratuvar, ölçüm, sertifikasyon) desteklenmelerini, meslek liselerinin bu sitelerde kurularak staj imkânları yaratılmasını ve nitelikli personel yetiştirilmesini öneriyor. Gümrüklü antrepo ve kargo hizmetleri ile desteklendikleri takdirde mikro üreticilerin doğrudan ihracat yapabileceklerini öngörüyor (MÜSİAD, 2023).

Amerikan Merkez Bankasının bir konferansında dönemin Başkanı sonradan ABD Hazine Bakanı Janet Yellen su noktaya dikkat çekmişti: “Para ve maliye politikasının ekonomiyi nasıl etkilediğine dair anlayışımız hane halkı ve firmaların heterojen olduğunun kabul edilmesiyle güçlenecektir. Ders kitabı bazlı modellerde merkez bankaları reel faiz oranlarının tüketim ve yatırım üzerindeki etkisine odaklanıyorlar. Heterojenlik hesaba katıldığında başka önemli kanallar ortaya çıkıyor.”⁶⁰

Bu yönde çalışan MIT ekonomisti J. Van Reenen’in Merkez Bankalarının diğer bir uluslararası sempozyumunda yaptığı tespit de bu yöndeydi: “Makroekonomik mekanizmaların kavranılması firmalar arasındaki farklılıkların dikkate alınmasını gerektiriyor. ‘Battanienin altına’ dalınmalı ve firma davranışlarının büyük çeşitliliği anlaşılmalı” (“getting under the hood and understanding the vast diversity of firm experience”) (Van Reenen, 2018).

Farklı ajan davranışlarının kavranılmasının ve modellenmesinin Para ve Maliye Politikalarına yaptığı katkılar üzerine büyüyen bir literatür var (Violante, 2021; Auclert et al., 2024). Yapay zekâ teknikleri bu modellerin kurulmasını kolaylaştırarak bu yönde eskisinden daha hızlı ilerlemeler vadediyor (Eisfeldt and Schubert, 2024).

Kaynakları, davranışları ve kamu politikalarından beklentileri farklı 4 aktör türünü ayırtırmak Türkiye’nin ekonomik, sosyal ve siyasi gündemiyle ilgili üç önemli noktayı biraz daha netleştiriyor:

1- 2002 sonrası büyüme ‘entansif’ten çok ‘ekstansif’ oldu

Firma türlerini ayırtırmak Türkiye’nin 2002 sonrası büyüme sürecinin ‘entansif’ (üretici dokuyu güçlendiren) ve ‘ekstansif’ (üretici dokuyu genişleten) boyutları arasındaki farklara ışık tutuyor. Türkiye bu dönemde ileri piyasa ekonomilerinin

60 Türkiye’de farklı tür hane halklarının enflasyondan farklı kanallarla etkilendikleri ve bunun tüketim ve tasarruf davranışlarına yansıdığı iyi biliniyor. En bariz ayrışma farklı tüketim sepetlerine sahip hanelerin enflasyonun farklı kalemlerinden farklı çarpanlarla etkilenecekleri. TL bazında net borçlu ya da net tasarruf sahibi olmalarına bağlı olarak borç erozyonu kanalıyla da kazançlı ya da kayıplı çıkabiliyorlar. En düşük gelirli iki %20’lik grubun TL bazında yüksek net borçlu oldukları (Şahinbeyoğlu, 2023), bu kanaldan enflasyondan borç erozyonu elde ettikleri biliniyor. TL borçlu esnaf, sanatkâr ve çiftçiler de aynı kanaldan net kazanç sağlıyor olabilirler. Bu kesimlerin bir kısmının sabit gelirliyle göre yüksek enflasyondan fazla şikâyetçi görünmemeleri bu kazançlara bağlı olabilir. Ajan bazlı yaklaşım farklı sektörlerin mikroekonomik organizasyonlarından kaynaklanan farklı fiyatlama davranışlarını da göz önüne almayı kolaylaştırıyor (Stiglitz and Regmi, 2022; Weber and Wasner, 2023; Hansen, Toscani and Zhou, 2023; Hahn, 2023). Bu yaklaşımlar ulusal ekonomide enflasyonu düşürme stratejilerinin ekonominin yapısını ve mikro birimlerin davranışlarını göz önüne alma gereğini vurguluyor (Haldane, 2021).

standart ‘entansif’ büyüme dinamiklerinin (işletmelerin ve işgücünün daha fazla yatırım, daha çok tecrübe ve daha ileri teknolojilerle verimlilik artırımları) yanında, daha önce işgücü dışında kalmış kesimlerin ve bölgelerin yeni, az tecrübeli, düşük verimli, düşük ölçekli, düşük teknoloji işletmeler aracılığıyla ekonomik yasama girmeleriyle ve üretime katılmalarıyla büyüdü.

Büyümenin bu yapısı ekstansif süreçlerin doğası gereği, üretimin ve ihracatın teknolojik sofistikasyonuna ve ortalama verimliliğine aşağıya doğru etki yaptı. Buna karşılık, düşük eğitilmiş kişilerin, kadınların ve 55 yaş üzeri nüfusun işgücüne katılmalarını yükselterek gelirlerini artırdı ve gelir grupları ve bölgeler arasındaki yakınsamayı artırdı.⁶¹

Büyümenin ekstansif ayağı dönemin OECD Türkiye İncelemelerinde belgelenildiği gibi işletmelerin ölçek ve verimlilik düzeyleri ile büyüme hızları arasında ters bir orantı yarattı: küçük ölçekli ve düşük verimli işletmeler bu dönemde büyük ölçekli ve yüksek verimli işletmelerden daha hızlı büyüdüler.⁶²

Küçük ölçekli şirketlerin verimliliği daha yavaş büyüyen büyük ölçekli işletmelerden sadece düzey olarak daha düşük kalmadı, aynı zamanda daha yavaş arttı.⁶³

Buna paralel olarak 1. ve 2. tür ‘genç’ ve ‘olgun’ şirketler yatırımlarını artırarak, daha ileri eğitilmiş mühendisler ve yöneticiler istihdam ederek, uluslararası iş birlikleri kurarak, iç ve dış piyasalarda daha fazla tecrübe kazanarak (learning economies) verimliliklerini artırdılar ve entansif büyümeye katkı yapmaya devam ettiler.⁶⁴

Büyümenin bu iki dinamiği - bu alandaki kaliteleri artık uluslararası standartlara yükselmiş bulunan - Türk büyüme muhasebesi çalışmalarına yansıyor. 1980 sonrasındaki 40 yıllık dönemin 2001 krizini takip eden ikinci diliminde ekonominin bütünü - tarımdan işgücü çıkışlarına karşın - yüksek net istihdam yarattı ve bu

-
- 61 2008-2014 arasında düşük eğitilmiş (lise altı eğitilmiş) kadınların tarım dışında işgücüne katılma oranı %53’den %57’ye; orta-yüksek yaşlı (45-64) erkeklerin katilimi %56’dan %62’ye, aynı yaş dilimindeki kadınların katılımı %18’den %24’e çıktı.
- 62 2000’li yılların ilk yarısında (2018 sonrası krizlere kadar) 20-49 arası çalışanlı şirketlerde istihdamın yıllık büyüme hızı %10 sularında, 50-249 arası çalışanlı şirketlerde %6 sularında, 250-2500 arası çalışanlı şirketlerde %3 sularında oldu, 2500’den fazla çalışanlı büyük şirketlerde net istihdam artışı olmadı.
- 63 2010’da mikro işletmeler ve KOBİ’ler arasında ortalama işgücü verimliliği farkı %200, mikro işletmeler ile büyük işletmeler arasındaki verimlilik farkı %400 olarak hesaplanmışken, 2021’deki hesaplamalar, mikro işletmeler baz alındığında verimliliğin küçük işletmelerde %300’e, orta boylarda %600 civarına yükselmiş olabileceğine işaret ediyor.
- 64 Atıyas ve Bakış (2023)’ün hesaplamalarına göre imalat sanayi 2006-2021 arasında yılda ortalama %2,5 sularında önemli bir işgücü verimliliği artışı sağladı.

artış büyümeye bir önceki dönemden daha fazla katkı verdi. Bu zaman diliminde hem ekonominin bütününde hem imalat sanayinde sermaye birikimi de önceki dönemden daha güçlü oldu, ancak toplam faktör verimliliği –büyümenin eks-tansif karakterinin bir yansıması olarak- 2001 reformlarını takip eden ilk birkaç yıldaki hızlanmadan sonra daha düşük bir platoya indi.⁶⁵

1. ve 2. tür şirketlerle 3. ve 4. tür şirketler arasındaki farklılaşma Türkiye'nin teknolojik gelişme patikasına yansıdı. İlk iki grubun teknolojik kapasiteleri diğer iki gruptan kayda değer oranda ayrıştı.⁶⁶ Böylece Türkiye'nin ortalama teknolojik düzeyinde önce (2000'lerde) bir hızlanma ortaya çıktı, fakat iki zayıf grubun bu hareketi takip edememesi nedeniyle sonradan (2010'lu yıllarda) bu momentum kayboldu⁶⁷ (Harvard Growth Lab, 2023).

Firma türleri arasındaki ayrışmada yapısal bir katılık da görülüyor. Belli tür firmalar daha üst kategorilere doğal bir akışkanlıkla geçemiyorlar.⁶⁸ Bu sınıflandırmayla bakıldığında 1. tür genç yüksek teknolojlili şirketlerin 2023'te istihdamın %1'ini ve GSYH'nin %3'ünü, 2. tür kurumlaşmış şirketlerin istihdamın takribi %15'ini ve GSYH'nin %40'ını, 3. tür KOBİ'lerin istihdamın %32'sini ve GSYH'nin %34'ünü, 4. grup mikro işletmelerin de istihdamın takribi %52'sini ve GSYH'nin %23'ünü temsil ettiklerini tahmin ediyoruz.⁶⁹

65 Bulguları bu şekilde yorumlanabilecek üç önemli büyüme muhasebesi çalışması: Acemoğlu ve Üçer (2023), Atıyas ve Bakış (2023) ve Bakış (2024).

66 Mevcut göstergeler ancak iki şirket boyu arasında karşılaştırma yapmaya izin veriyor. 2021'de büyük şirketlerin %3'ü yüksek, %68'i orta, %29'u düşük teknolojlili alanlarda faaliyet gösterirken, KOBİ'lerin %1'i yüksek %43'ü orta, %56'sı düşük teknolojlili alanlarda faaliyet gösterdi. Katma değer dağılımına dair son veriler de farklı boyda şirketlerin farklı teknoloji seviyelerinde yoğunlaştıklarını teyit ediyor. 2022 ISO Birinci 500 ve İkinci 500 verilerine göre, Birinci 500'ün toplam katma değerinin %29'u düşük teknoloji, %38'i orta-düşük, %27'si orta-yüksek ve %6'dan biraz fazlası yüksek teknolojlili faaliyetlerdeyken; İkinci 500'ün toplam katma değerinin %49'u düşük teknoloji, %25'i orta-düşük, %23'ü orta-yüksek ve %2'den biraz fazlası yüksek teknolojlili alanlarda gerçekleşti.

67 Bu teknolojik yavaşlamanın Türkiye'nin makroekonomik dengelerine ve risk primlerine kadar uzanan sonuçları üzerine Özmen (2019).

68 Bir OECD İncelemesi için yapmış olduğumuz hesaplama göre 2010'lu yıllarda mikro, küçük ve orta boy işletmelerin en az %60'ı 5 yıllık bir aradan sonra aynı kategoride bulunmaya devam ediyordu (bu oran "Anadolu Kapıları" şehirlerde daha düşüktü, yani nispeten daha çok yukarıya geçiş vardı) (OECD, 2012). İki diğer araştırmacı mikro imalat sanayii firmalarının (3-9 işçili) bir üst ölçeğe (10-19 işçi) geçme olasılığını beş yıllık bir ufukta %10, küçük firmaların bir üst gruba (20-49 işçi) geçme olasılığını da %20 olarak hesapladılar (Özale ve Polat, 2019). Teknik kapasite sınırları, öz sermaye kısıtları ve hukuki çerçevenin büyüyen firmalara yüklediği ek yükümlülükler bu geçişleri yavaşlatıyor. Ortaya çıkan yapısal "yapışkanlık" Türkiye'de firma birleşmelerinin (özel kriz dönemleri dışında) düşük sayısında da kendini gösteriyor (Genç ve Kalkan, 2018, IMAA, 2023).

69 Bu takribi tahmin, muhtelif TÜİK mikro verilerine dayanan şu varsayımları kullanıyor: Tarım dışında mikro işletmelerde kayıt dışılık oranı 2023 itibarıyla %45, KOBİ'lerde istihdam kayıt dışılık oranı %10. Mikro işletmelerin ortalama işgücü verimliliği baz alındığında KOBİ'lerin ortalama işgücü verimliliği %200, büyük işletmelerin ve genç yüksek teknolojlili şirketlerin %400. Eğer kayıtsız göçmen işçiler hesaba katılırsa ve çoğunluğunun mikro işletmelerde istihdam edildikleri varsayılırsa mikro işletmelerin istihdamdaki payı %55'in üzerine, GSYH'deki payları da %23'ün üstüne çıkabilir. Bu takribi ve geçici tahminler eğer TÜİK reel sektör istatistikleri ile işgücü istatistiklerini tek bir sistemde birleştirirse yerlerini sağlan resmi verilere bırakacaklar.

Bu tablo, kaynakların firma türleri arasında daha etkin dağılımıyla elde edilebilecek yüksek bir verimlilik potansiyeli bulunduğunu gösteriyor.

Bu potansiyel tarım ve hizmet sektörlerinde yukarıda görüldüğü gibi çok geniş. İmalat sanayii için de bir OECD Türkiye İncelemesinde ekonometrik yöntemle ölçülmeye çalışıldı (Atabek et al., 2017).

Yeni bir araştırma da benzer bir mikro ekonometrik yöntemle imalat sanayiinde henüz gerçekleşmemiş geniş bir işgücü ve toplam faktör verimliliği potansiyelinin varlığını teyit etti⁷⁰ (Atiyas et al., 2023a).

Ekonominin arz cephesine firma türlerine göre bakıldığında ortaya çıkan bu olgular ortalama verimlilik bulgularından daha bilgilendirici bir doku dinamiği ortaya koyuyor:

3. ve 4. tür işletmelerin hızlı gelişmesi büyümenin bölgesel ve toplumsal kapsayıcılığını artırıyor fakat ortalama verimliliği ve ortalama teknolojik düzeyi düşürüyor;
- Bu teşhis düşük verimli şirketlerin şirket-içi yetkinliklerinin güçlendirilmesine ve yüksek verimli şirketlerin düşük verimli şirketlerden daha hızlı büyümesine odaklı bir mikroekonomik reform programı davet ediyor.⁷¹

70 İncelemenin yazarları sonuçlarını şöyle özetliyorlar: “Türkiye imalat sanayi son 20-25 yıl içinde teknoloji içeriği düşük olan sektörlerin ağırlıkta olduğu bir yapıdan orta ve orta-yüksek teknolojlü ürünlerin üretildiği sektörlerin önem kazandığı bir yapıya doğru evrilmiştir. Bu dönüşüme otomotiv ile beyaz eşya sektörleri öncülük etmiştir. Güncel veriler bu sektörlerin belirli bir olgunluğa ulaştığını, ancak yapısal dönüşümün durmadığını ve yüksek teknolojlü ürünlere doğru bir hareketin gerçekleşmediğini göstermektedir. Verimliliğin bileşenleri incelendiğinde birçok sektörde firma içi verimlilik artışı yaşandığı, ancak kaynakların girişimler arası dağılımında sorunların olduğu gözlemlenmiştir. Verimlilik artışında önemli bir belirleyici olan girişimler arası bileşenin negatif etkisi sektörlerin verimlilik artışının önünde önemli bir engel oluşturmıştır. Diğer bir deyişle verimliliği daha az artıran işletmelerin pazar payları daha fazla artmaktadır.” (Atiyas et al., 2023, link).

71 Bu yazının kalkış noktası olan ilk detaylı istatistik inceleme aynı noktayı vurgulamıştı: “Türkiye’nin imalat sanayii 2000’li yıllarda hızlı, coğrafi olarak yaygın, gelir dağılımında yakınsayıcı, ancak potansiyelin altında verimlilik ve dış rekabetçilikle, dolayısıyla derinleşen bir dış açlıkla ve sürdürülemez bir dış borçlanmayla büyüdü. Bu çalışma ekonomik dokuda ortaya çıkan ve toplam faktör verimliliğini baltalayan segmentasyonu ve düşük verimli firmaların oluşturduğu kalın kuyruğu inceliyor. Yüksek performanslı şirketlerden oluşan bir çekirdek (“sınır şirketleri”) politika çerçevesindeki eksiklikler nedeniyle potansiyelinde büyümüyor. Orta kademede (“takipçi”) firmalar istihdam yaratıyorlar fakat verimlilikte geride kalma eğilimindedir. Nüfusun düşük vasıflı çoğunluğunu istihdam eden düşük verimli birimler ise (“geri düşenler”) kural ve düzenlemelerin eksik uygulanması sayesinde hayatta kalıyorlar. Bu kalın kuyruktaki düşük üretkenlik kısa vadede istihdam yaratmayı kolaylaştırıyor, ancak orta ve uzun vadede verimliliği yıpratıyor ve rekabet gücündeki kayıplar nedeniyle yaşam standartlarındaki iyileşmeyi yavaşlatıyor. Bu durum Türkiye’nin iş yapma koşullarında tutarlı bir “sistemik güçlendirme” stratejisine ihtiyaç yaratıyor. Bu strateji tüm firmaların yasalara uygun ve eşit şartlarda faaliyet göstermesini hedeflemeli. Böylece her boyda işletmeler ulusal ve uluslararası mali kaynaklara, teknolojiye ve insan kaynaklarına daha kolay ulaşabilecekler, verimliliklerini artıracaklar ve en güçlü ve umut verici firmalar daha hızlı büyüyecekler. Aynı zamanda, yapısal değişimden olumsuz etkilenecek insanlara daha güçlü ve güvenilir destekler verilecek ve ekonomi daha esnek ve daha etkin kaynak tahsisine rekabet gücü daha yüksek ve dış dengesi daha sürdürülebilir bir patikaya geçebilecek.” (Atabek, Andrews, Gönenc, 2017).

2- İşletmeler arasındaki ayrışma derin eğitim eşitsizliklerine çarpan etkisi yapıyor

Firma türlerini ayrıştırmak Türkiye'nin ana toplumsal eşitsizlik kaynağı olan insan sermayesi eşitsizliklerine yaptıkları çarpan etkisini de ortaya koyuyor.^{72 73}

Eğitim sisteminden son derece farklı akademik yetkinliklerle çıkan gençler iş hayatına da farklı niteliklerde işletmelerde ve istihdam biçimleriyle giriyorlar:⁷⁴

- Düşük eğitimlilerin (lise-altı eğitimlilerin) çoğu 4. tür işletmelerde (Mikro'larda) kayıtsız ya da yarı-kayıt dışı ve güvencesiz olarak çalışıyor. İşgücü piyasasının esnekliğini esas olarak bu grup sağlıyor (Baltagi ve Başkaya, 2022).
- Orta derecede eğitimli kesimler diğer gruplardan daha yüksek oranda 3. tür KOBİ'lerde istihdam ediliyorlar.
- Daha güçlü eğitimliler genellikle kurumlaşmış büyük şirketlerde, yüksek teknolojiye genç şirketlerde ve kamu sektöründe istihdam oluyorlar. Ortalamanın üzerinde ücretlerle, toplu sözleşmelerin güçlendirebildiği şartlarda çalışıyorlar. Çalışma hayatları boyunca işbaşı eğitimi alma, insan sermayelerini geliştirme ve gelirlerini yükseltme olanak ve eğilimleri diğer gruplardan daha yüksek.

72 Eğitim sisteminden çıkıştaki insan sermayesi farklılıkları OECD Türkiye İncelemelerinde birçok açıdan ve farklı göstergelerle incelendi fakat bu yazı bu verilere odaklanmıyor. Eğitime katılımda geçmiş yılların eşitsizlikleri bugünün çalışan kuşaklarının ortalama eğitim süresindeki farklılıklara yansıyor. Zorunlu eğitim süresinin 2012'de OECD'nin en yüksek seviyesi olan 12 yıla çıkmış olması eğitim yılı farklılaşmalarını genç kuşaklar için ortadan kaldırdı, ancak eğitimin kalitesinde PISA testlerinin ortaya koyduğu çok ciddi yetersizlikler ortaya çıktı. 15 yaşındaki öğrencilerin ortalama akademik düzeyi 2003-2022 arasında küçümsenmeyecek derecede arttı, ancak seviyeleri son derece zayıf kalan çok geniş bir öğrenci nüfusu mevcut. PISA testlerinde 2. seviyeye (uluslararası standartlara göre orta öğretimde minimal seviyeye) ulaşamayan öğrencilerin oranı "okuduğunu anlamada" %30, matematikte %40. Bu oranlar OECD ortalamalarının çok üzerinde (OECD, 2023c). Sosyo-ekonomik imkânları en zayıf %20'lik Türk aileler grubunun çocuklarının ortalama düzeyi (PISA matematik skoru 425) en güçlü %20'lik grubun çocuklarından (PISA matematik skoru 520) olağanüstü derecede düşük düzeyde.

73 Yüksek öğretime katılım oranları son 20 yılda OECD ortalamalarından çok daha hızlı arttı, ancak üniversite mezunu gençlerin PIAAC testleriyle ölçülen yetkinlik düzeylerinde çok ciddi sorunlar var. Tahsil gördükleri branşların dağılımı da 'bilim, teknoloji, mühendislik' (STEM) mesleklerinde OECD ortalamalarının çok gerisinde kalıyor. Bu iki nedenle Türkiye işgücü piyasasında arz ve talep edilen beceriler arasında uyumsuzluğun (skill mismatch) en yüksek olduğu OECD ekonomilerinden biri (OECD, 2023e, Sayan 2012, Sayan 2022).

74 OECD'de kullanmış olduğumuz en son istatistiklerde mikro işletmelerde çalışanların ortalama eğitim yılları 8 yılın altında iken, küçük ve orta işletmelerde 11 yılın, büyük işletmelerde 12 yılın üzerindeydi. İlkokul altı eğitimlilerin %90'ı, ilköğretim mezunlarının %60'ı, ortaokul mezunlarının %50'si, lise mezunlarının %30'u, üniversite mezunlarının %10'undan azı kayıt dışı çalışıyordu. 2014 itibarıyla lise altı eğitimli erkeklerin %52'si mikro işletmelerde; lise mezunlarının %35'i mikro işletmelerde, yüksek öğrenimlilerin ise %15'i mikro işletmelerde çalışıyordu.

Kendi hesabına ve mikro işletmelerde kayıtsız; küçük ve orta boy işletmelerde kayıtlı ve büyük kurumlaşmış işletmelerde toplu sözleşmeli çalışanlar işgücü piyasasındaki konumlarını kolay değiştir(e)miyorlar, uzun dönemler boyunca muhafaza ediyorlar.

Türkiye'nin OECD ortalamalarının üzerindeki istihdam akışkanlığına karşın, istihdam biçimlerinde yüksek bir yapışkanlık ortaya çıkıyor.⁷⁵

Son 20 yıldaki ekstansif büyüme, işgücü durumlarındaki bu yapışkanlığa karşın, tarımdan çıkışlar nedeniyle ücretsiz aile işçiliğinin payında azalış, ücretli istihdamın payında artış sağladı.

Tarımın toplam istihdamdaki payı 2005'te %26'dan 2024'de %15'e indi. Düşük gelirli hane halklarının gelirlerindeki ortalamanın üzerinde artış işgücü piyasasındaki bu tarımdan çıkıştan kaynaklandı.

Buna karşılık tarım dışı sektörlerin içerisindeki istihdam biçimi farklılıklarından kaynaklanan gelir ayrışmaları 2000'li yıllarda daha derinleşmiş gözüküyor:

- 2000'li yılların ortasında (2011'de) en düşük %20'lik gelir grubunda aile reislerinin % 22'si kendi hesabına, %48'i yevmiyeli (dolayısıyla %70'i kırılğan istihdamlı) çalışanlardan oluşuyordu.
- Yelpaze'nin diğer ucundaki en yüksek gelirli %20'nin %50'si kayıtlı ücretli, %10'u işveren olarak çalışıyordu.
- Şirket boylarına göre ücret farklılaşması 2010'da zaten yüksekti ve 2010-2020 döneminde daha arttı: çalışan personel başına işgücü maliyetleri 2021'de mikro işletmelerde 100 alınırsa, küçük KOBİ'lerde 230'a, orta boy KOBİ'lerde 320'ye yükselmiş görünüyor. Büyük ve toplu sözleşmeli şirketlerde bu seviyenin daha da yükseldiği biliniyor fakat istatistik verileri mevcut değil.

Bu koşullarda, gelir eşitsizliklerini azaltmak için hem işgücüne girişten önceki eğitim kalitesi eşitsizliklerine hem de işgücüne girişten sonraki işveren işletme

75 Akışkanlık bu metinde iş değiştirme oranını, yapışkanlık ise aynı işgücü durumunda (istihdam biçiminde) kalma oranını tanımlıyor. Türkiye'de ortalama akışkanlık (yıllık iş değiştirme) oranı %8 ve OECD'nin en akışkan işgücü piyasası olan ABD'ninkine yakın (Akgündüz et al., 2019). İstihdam edilenlerin işteki durumu ise "3 yıllık geçiş oranları" bazında hesaplandığında yüksek yapışkanlık gösteriyor: i) kendi hesabına kayıt dışı çalışmadan çıkış oranları çok düşük, ii) kayıt dışı ücretli çalışmadan kayıtlı ücretli çalışmaya geçiş oranı %20, iii) kayıtlı ücretliler bu statüyü çok yüksek oranda muhafaza ediyorlar (TÜİK mikro verileri bazında OECD, 2014). Bu bulgular TÜİK'in gerçekleştireceği bir proje ile güncelleştirilebilir.

türü ve istihdam biçimleri farklılaşmalarına odaklanmak gerekiyor.⁷⁶

3- Yaratıcı yıkımların fırsat ve tehditleri karşısında üretici dokumuz

Türkiye'nin çok katmanlı üretici dokusu küresel şoklar olarak nitelenebilecek üç temel dönüşümle karşı karşıya: dijital dönüşüm,⁷⁷ karbon emisyonlarından arınma,⁷⁸ ve uluslararası değer zincirlerinin jeopolitik gerilimler nedeniyle yeniden düzenlenmesi.

Bu dönüşümler tüm OECD ekonomilerinde olduğu gibi Türkiye'de de hem yeni girişim ve büyüme perspektifleri, hem mevcut üretici dokuda destabilizasyon riskleri ortaya çıkarıyor.⁷⁹

Bu “yaratıcı yıkımlardan” kazançlı ve kayıpla çıkmakta olan bölgeler, sektörler, işletmeler farklılaştıkça şokların yarattığı belirsizliklerden diğerlerinden fazla etkilenen toplum kesimlerinde ‘ekonomik güvensizlik’ (economic insecurity) algıları artıyor. Bu tedirginlikler yeni ekonomi politikaları talepleri ortaya çıkarıyor. İleri batı demokrasilerinde popülist siyasi hareketlerinin kazanmakta olduğu alanı bu risk ve güvensizlik algılarıyla ve getirdikleri yeni politika beklentileriyle açıklayan

76 Gelir eşitsizliklerini azaltmak için temel politika aracının asgari ücret olduğu şeklindeki yaygın – ve kayıtlı ücretlilerin meşru beklentilerini yansıtan- görüşün tekrar değerlendirilmesi gerekiyor. Aynı zamanda, eğer asgari ücret kayıt dışı ücretlerin ve yevmiyelerin oluşmasında ve kendi hesabına çalışanların hizmet fiyatlarının yapılmasında bir çıpa rolü oynuyorsa (KOSAM, 2023) gelir dağılımını çok daha yaygın şekilde etkiliyor olabilir. Bu varsayımın yaygın olmasına karşın, Kibritçioglu (2024) imalat sanayiinde ortalama ücretlerin, maaşlarının ve emekli aylıklarının uzun dönemde asgari ücrete endekslenmediğini ortaya koydu. Farklı tür işletmelerin asgari ücreti ödeme kapasiteleri de bu tabandaki ani değişiklikleri takiben farklılaşıyor olabilir. Örneğin, 2023 yılında reel asgari ücret %32,9 artış gösterdi ve bu oran 2003-2022 döneminin yıllık ortalama %3,9'lık reel artışının olağanüstü üzerindeydi (Tükel, 2023). Bu sert artıştı takiben bir kısım ücretlinin çeşitli yöntemlerle asgari ücretten kopmuş olduklarına dair işaretler var. Yüksek enflasyon dönemlerinde kayıt dışılığa ve yarı kayıt dışılığa çıkış bu şoklar nedeniyle artıyor olabilir.

77 Dijital dönüşüm tüm iş süreçlerine dijital uygulamaların girmesini ve yapay zekâ tekniklerinin de yardımıyla şirket içinde ve şirketler arasında yeni bir bilgi kullanım ve yönetim altyapısının oluşmasını tanımlıyor.

78 Karbon emisyonlarından arınma enerji kullanan tüm ekonomik faaliyetlerde doğrudan ve dolaylı karbon emisyonlarının ölçülmesini, belgelenmesini ve fiyatlanarak ya da kurala bağlanarak azaltılmasını tanımlıyor. Çevresel etkilerin fiyatlanmasındaki bu ilk büyük küresel adım diğer sera gazlarına ve farklı çevresel etkilere de yaygınlaşacak. Hollanda Merkez Bankası'nın bir incelemesi 30 hava, su ve toprak kirlilik kaynağının gelecekte fiyatlanabileceğini gösteriyor (Smeets et al., 2021).

79 Birçok yeni faaliyet ve şirket hızlı büyümeye, dolayısıyla yatırımcılarının ve çalışanlarının gelirleri hızlı artmaya, buna karşılık başka faaliyet ve şirketler hızlı alan kaybetmeye ve yatırımcılarının ve çalışanlarının istihdam ve gelirleri düşmeye başlıyor. Piyasa ekonomilerinde bu olağan yenilenme sürecinin hızlanmakta olduğu bir döneme giriyoruz. Örneğin ABD ekonomisinde 2016-2019 yılları arasında bir yaşından genç şirketlerin (start-up'ların) yarattığı her dört işe karşılık bir yaşından yaşlı firmalar (yerleşikler) bir iş yaratırken, 2020-2023 arasında start-up'ların yarattığı her dört net işe karşılık yerleşikler bir net iş kaybettiler (Decker and Haltiwanger, 2024).

ikna edici ekonometrik incelemeler var.^{80 81}

Türk ekonomisi bu dönüşümlere hem kayda değer güç kaynakları hem kayda değer handikaplarla giriyor. Küresel dönüşümler Genç ve Olgun şirketlerde genellikle olumlu, KOBİ’lerde genellikle belirsizlik yaratıcı, Mikro işletmelerde ise genellikle zorlayıcı etkiler vad ediyor:

- Genç ve Olgun şirketler küresel dönüşümlere uyum sağlayacak donanımına genel hatlarıyla sahipler. Gene de otomotiv sanayi gibi Türkiye’nin güçlü olduğu alanlarda dahi yeni tehditler ortaya çıkıyor.⁸² i) Avrupa pazarına odaklı otomotiv ve otomotiv yan sanayii hem iç pazarda hem dış pazarda Çinli elektrikli otomobil üreticilerinin rekabetiyle karşı karşıya geliyor⁸³; ii) AB ülkeleri otomotiv sektörünü korumak ve desteklemek için yeni politikalar uygulamaya başlarsa Türk sanayiinin bu stratejilere ne şekilde dahil edileceği Türkiye için kritik olacak. “Friendshoring” yeniden yapılanmalarında Türkiye’nin hangi statüyle (friend olarak mı, başka bir statüyle mi?) yer alacağı birçok sektörde önem kazanıyor (Every and van Hard, 2022).

80 Yüksek kaliteli incelemeler: Algan et al., 2017; Bossert et al., 2019, Sipma et al., 2022; Bez et al., 2023, Guiso et al., 2024. Bez et al. karbon emisyonlarından arınma ve yeşil dönüşümün siyasi sonuçlarını dijital dönüşüm ve uluslararası ticaret şoklarından kaynaklanan ekonomik güvensizlik algılarıyla birlikte ele alıyor: “Çevreyi kirlüten endüstrilerde çalışan düşük vasıflı imalat işçileri gibi yeşil dönüşümden kayıplı çıkanlar, küreselleşme ve teknolojik değişimden zaten olumsuz etkilenmiş sosyal gruplarla önemli ölçüde örtüşüyor. Bu dönüşümleri kapsayıcı şekilde yöneten bir politika yaklaşımı olmadıkça iklim sorununun üstesinden gelmek zor olacak” (Bez et al., 2023). 2024 ABD başkanlık seçimleri öncesinde yapılan detaylı kamuoyu araştırmalarından biri (2024 Mayıs başında 410.000 telefon teması ve 5.347 derinlemesine konuşma sonrasında) seçmen nüfusun %55’inin ülkenin siyasi ve ekonomik sisteminde “temel değişiklikler” (major changes) talep ettiklerini, ilave %14’ün “baştan aşağı değişim” (to be torn down entirely) yeğlediğini, dolayısıyla seçmenin %69’unun sistemsel değişiklikler talep etmekte olduklarını buldu. Seçmenlerin %11’i John Biden (Kamala Harris henüz aday değildi) başkan seçilirse temel değişiklikler (major changes) beklerken %45 Donald Trump seçilirse böyle değişikliklerin olacağını öngörüyordu (Cohn, 2024). Takip eden bir araştırma seçmenlerin büyük kısmının kendilerinin ve yakın çevrelerinin hissiyat ve kaygılarından kaynaklanan algılarla ekonominin gerçek durumunu ciddi oranda yanlış okuyabildiklerini gösteriyordu: i) %56 2024 ortasında bir küçülme yaşanmakta olduğunu düşünüyor, oysa gayri safi yurt içi hasıla (GSYH) büyüyordu; ii) %49 borsa endeksinin düşüş yaşadığını inanıyordu, ancak endeks 2023’ten %24 yükselmiş ve 2024 Mayıs’ına kadar %12 artmıştı; iii) işsizlik oranı son 50 yılın en düşük seviyesi olan %4’ün altında olmasına rağmen %49 işsizliğin son 50 yılın en yüksek seviyesinde olduğunu inanıyordu (Aratani, 2024). Bu algılar Kasımdaki Başkanlık seçimine bariz şekilde damga vurdular. Yaratıcı yıkımlar döneminin yeni bir ekonomi politikası oluşturdu.

81 Ekonomik kırılganlık, ekonomik güven kaybı (economic desperation) ve toplumda suç işleme eğilimleri arasındaki ilişki üzerine yeni ve bilgilendirici bir literatür taraması: Ludwig and Schnepel (2024).

82 Türk otomotiv sanayii son dönemde iç ve dış pazarlarda pay kaybetti. Buna yakın zamana kadar AB piyasasında lider olduğu hafif ticari araç segmanı dahil. Otomotiv iç piyasasında ithalatın payı 2019’da %60’dan 2024’de %71’e yükseldi (1. çeyrek verileri itibarıyla ticari araçlarda %40’dan %67’ye). Bu dönemde ihracatın üretimindeki payı %80’in üzerinden %65’e gerilemiş görünüyor (Yücel, 2024).

83 Otomotiv piyasasında elektrikli araçların payının 2024 yılında ABD’de %11’e, AB’de %25’e ulaştığı tahmin edilirken Çin’de %45’e yükseldiği varsayılıyor. Bu geçiş Çin’in kendi içinde de üretimin ve istihdamın şirketler ve bölgeler arası dağılımında bir yaratıcı yıkım süreci doğuruyor (Fay, 2024).

- Nitelikli Türk şirketlerinin iyi profesyonel donanımlarına karşın iş organizasyonlarına derin dönüşümler getirecek yapay zekâ uygulamalarına ne hızla uyum sağlayacakları bugün itibarıyla açık bir konu.⁸⁴
- Türk KOBİ'leri dijital dönüşüm süreçlerinde genel olarak gecikme içindeler. Başarılı atılımlar yapan KOBİ'ler mevcut fakat ortalama olarak dijital inovasyonların gerisinde kalıyorlar. Web sitesi sahipliğinde büyük ölçekli Türk şirketleri %91 oranıyla OECD ortalamasının üzerindeyken, Türk KOBİ'leri %45 ile OECD sıralamasının en altlarında. İleri uygulamalarda - ERP (Enterprise resource planning) ve CRM (Customer relations management) gibi uygulamalarda - büyük ve küçük Türk şirketleri arasındaki fark OECD ortalamalarından daha geniş (OECD, 2023). Karbon emisyonlarını azaltma girişimlerinde de büyük ve küçük şirketler ayrışıyor (TÜRKONFED, 2023).
- Yapay zekâ yenilikleri KOBİ'ler için özel bir gündem yaratıyor (OECD, 2024c). Bu alanda yeterli profesyonel kapasitelere dünyada da genellikle sahip değiller,⁸⁵ ancak bu teknikler birçok alanda büyük şirketlere göre verimlilik ve rekabet gücü dezavantajlarını kapatma şansları yaratıyor. Türk KOBİ'lerinin yapay zekâ alanındaki bilgi ve

84 TÜSİAD Başkanı Orhan Turan içine girilen dönüşümü 2024 başında "bir tufan" olarak niteledi ve henüz az sayıda Türk şirketinin bu dönüşümleri yönetmek üzere kurumsal projeler başlatmış olduklarını açıkladı. Yapay zekâ uygulamalarında teknolojik sınırdan kopma riski Türk şirketlerine özgü değil. McKinsey büyük uluslararası şirketleri kapsayan bir araştırmada 2023'un 2. yarısı itibarıyla bu şirketlerin %70'inin yapay zekada teknolojik sınıra uzak kaldıklarını, sadece bir yıl sonra yapay zekâyı en az 3 fonksiyonda kullanan organizasyonların oranının 2023'de %27'den 2024'de %45'e fırlamış olduğunu ve bu oranın 2025-2027 döneminde daha da hızlı artmasının beklendiğini bildirdi (Lamarre et al, 2023; Bant et al, 2023, ; Singla et al., 2025). Diğer bir araştırma ABD'de yapay zekâ kullanan firmaların 2023 Eylül'ü ile 2024 Şubatı arasında %3.7'den %5.4'e yükselmiş olduğunu ve bu oranın 2024 sonbaharında sadece %6.6'ya ulaşacağını öne sürdü. Yapay zeka uygulamalarının yaygınlaşmasında bir yandan genç diğer yandan da büyük şirketler (Türkiye için 1. ve 2. grup olarak nitelediğimiz şirketler) ABD'de lider rol oynuyor (Bonney et al, 2024). Türkiye'nin genç ve büyük şirketlerinin uluslararası muadillerine göre hangi noktada bulunduklarını belgelemek bu noktada olanaklı değil (Şahbaz, 2024; Sak, 2024). Büyük Türk şirketleri önlerine gelmekte olan "yüzlerce yapay zekâ uygulaması önerisini nasıl değerlendirmeli? Bu denemelere ne kadar kaynak ayırmalı?" gibi sorularla karşılaşıyorlar (Erden, 2024). Türkiye'nin bütününde ise, 10 kişiden fazla işçi çalıştıran işletmeleri kapsayan Eurostat verilerine göre 2023 itibarıyla şirketlerin %5.5'ü birinci kuşak yapay zekâ uygulamaları kullanmaya başladılar ve bu oran İtalya'daki %5, Polonya'daki %3.7 ve Romanya'daki %1.5'ün üzerindeydi (Eurostat, 2024). Buna karşılık 2024 Mayıs'ında yayınlanan bir araştırma Türkiye'de hiçbir işletmenin henüz ses ve görüntü aracılığıyla çalışan son nesil yapay zekâ uygulamalarına girmemiş olduğunu raporladı. Mevcut işlerin %55'inin gelecekte bu tekniklerin yardımıyla yapılacağını, ancak ortaya çıkmakta olan potansiyelin Türkiye'de yaygınlaşmasının 20-25 yıl alabileceğini modelledi (Implement Consulting, 2024). Kurumsal şirketlere odaklı uluslararası bir yapay zeka kullanım araştırmasından sonra Bain danışmanlık şirketi "Türkiye'nin küresel trende dâhil olduğu, önemli projelerin hayata geçirildiği, yapay zeka yatırımlarının yerel teknoloji ekosistemini güçlendirdiği ve bu trendin gelecekte hız kazanacağı" görüşünü öne sürdü (İzmir Ticaret Gazetesi, 2024). Yapay zekâ teknolojilerinin firma türlerine göre kullanım şekilleri ve farkları üzerine kapsamlı bir uluslararası akademik tarama için: Filippucci et al. (2024).

85 OECD ekonomilerinde KOBİ'lerin 'büyük veri' kullanım oranları (yapay zekâ tekniklerinin kullanımında bir gösterge olarak) büyük şirketlere kıyasla %15-25 arasında değişiyor.

becerilerini güçlendirmelerinin yararı çok yüksek olacak.⁸⁶

- Mikro işletmeler küresel yapısal dönüşümlere KOBİ'lerden de daha yavaş uyum sağlıyor görünüyorlar. Sınırlı sayıda Türk mikro işletme küresel e-ticaret ağlarının teknik desteklerinden yararlanarak uluslararası piyasalara açıldılar. Ancak ezici çoğunluk dijital teknikleri uygulamak, karbon emisyonlarını belgelemek ve değer zincirlerinde yeni yerler kazanmak için gereken teknik, profesyonel ve finansal kaynaklara sahip değil.
- Yapay zekâ alanına doğal olarak daha da uzak duruyorlar. Aynı zamanda, bu tekniklerin mikro işletmelere sağlayabilecekleri ek yetkinlikler – KOBİ'ler için olduğu gibi – büyük bir potansiyel oluşturuyor.

Bu ortamda üretici dokunun her dört katmanındaki girişim kapasitelerini seferber etmek yeni bir önem kazanıyor.⁸⁷ Dönüşümlerin fırsatlarından yararlanmak ve tehditlerine cevap vermek için benzer ekonomilerin birçoğunda bulunmayan bu enerjiyi korumak ve serpiiltmek Türkiye için temel bir konu haline geliyor.⁸⁸

Bu enerjinin varlığına karşın mevcut ürün, hizmet ve işgücü piyasası kuralları girişimcilik için diğer ülkelerden daha kısıtlayıcı. Bu düzenlemeler birçok sektörde piyasaya girişleri zorlaştırıyor ve yeni ekonomik organizasyonlar kurulmasında güçlükler çıkarıyor. OECD Türkiye İncelemeleri bu çelişkiyi uluslararası karşılaştırmalı göstergelerle detaylı şekilde belgeledi:⁸⁹

- Yeni kurulan firmaların piyasaya girme maliyetleri OECD ülkelerinin çoğundan daha yüksek. Özellikle “şebeke sektörlerde” (elektrik, telekomünikasyon, hava taşımacılığı gibi temel sektörlerde) devlet kontrolü ağır ve fiyatlamalar ve firma davranışları diğer

86 KOBİ'lerin kullanmaya başladıkları basit yapay zekâ uygulamaları şunlar: i) müşteri hizmetlerinde otomatikleştirme ve kapasite artışı (müşteri sorularını yanıtlama); ii) pazarlama içeriği oluşturma (sosyal medya pazarlaması için yüksek kaliteli içerik üretme); iii) dil çevirisi (yabancı pazarlara ve müşterilere erişimi kolaylaştıracak kaliteli dil çevirileri yapma) (Bianchini, 2023)

87 Küresel yeniden yapılanmalarda girişimciliğin artan önemi üzerine: Spence (2022). Türkiye'de girişimcilik göstergeleri yakın zamana kadar OECD ortalamalarından ilerlediydi. Yeni kurulan işletmelerin piyasaya giriş oranları, mevcut işletmelerin piyasadan çıkış oranları ve bir yıldan genç şirketlerin istihdamdaki payı OECD'nin en yükseklerindendi.

88 1995-2018 arasında yeni şirket kuruluş oranı %12 ile benzer OECD ülkelerindeki %6'nın iki katı idi. 2013-2015 döneminde imalat sanayii istihdamın %4 civarı bir yıldan daha genç şirketlerde bulunuyordu ve bu oran karşılaştırılabilir ülkelerdeki %1.5'in üç misliyd. Son yıllarda bu göstergelerde bir azalma olduğu düşünülüyor fakat karşılaştırılabilir OECD verileri mevcut değil (OECD, 2021, Karadeniz, 2020).

89 Bkz. OECD Indicators of Product Market Regulation, 2018-2023, OECD Product Market Regulation Country Note Turkey, 2020, OECD, Labour Market Policies and Institutions, 2023, OECD Employment Protection Indicators, 2021.

ülkelerden daha fazla kısıta tabi (OECD, 2023c).

- Uluslararası değer zincirlerine entegrasyon gümrük prosedürleri ve yabancı tedarikçilerin tabi olduğu kurallar nedeniyle diğer ülkelerden daha meşakkatli.
- Hizmet sektörlerinin dış ticarete, dış yatırımlara ve dış rekabete açıklığı, mühendislik'ten ulaştırma hizmetlerine, hukuk danışmanlığından muhasebe hizmetlerine kadar geniş bir sektörler yelpazesinde OECD ortalamalarından daha kısıtlayıcı.
- İşgücü piyasası kuralları (bütünüyle uygulanmayan resmi kurallar) 2021 itibariyle OECD'nin en katıları ve en yüksek maliyetlileri olarak belgelendi.⁹⁰ Çalışanların işverenlere maliyeti ile net gelirleri arasındaki fark (tax wedge) OECD'nin en yükseklerinden. Medyan ücretin asgari ücrete en yakın olduğu ülke Türkiye ve bu durum işgücü maliyetlerinin piyasa, sektör, şirket ve bölge koşullarına uyarlanmasını zorlaştırıyor.

Resmi iş yapma kurallarının sağlamadığı esnekliği Mikro'lar ve Büyüyen'ler (3. ve 4. türdeki işletmeler) resmi çerçevenin dışına çıkarak elde ederken, 1. ve 2. tür şirketler (Genç'ler ve Olgun'lar) bu engellerden doğrudan etkileniyorlar.

Hukuk çerçevesinin dışında çözümlere kaymaları mümkün olmayan doğrudan yabancı sermaye yatırımları benzer ülkelerin çok altına düşmüş durumda.⁹¹ Uluslararası değer zinciri yatırımları da hesaplanan potansiyellerine ulaşamıyor.⁹²

Covid krizinden sonra uluslararası doğrudan yatırımlar dünya ölçeğinde tekrar yükselişe geçtiler fakat kurumsal kalitesi yüksek ekonomilere yöneliyorlar (Kearney, 2023). Türkiye'nin kurumsal güvenilirliğini güçlendirmesi bu yeni ortamda daha fazla önem kazanıyor.

Değer zincirlerindeki sinerjiler uluslararası etkileşimleri derinleştirmeyi gerek-

90 2018 yılında yayınlanmış olan daha detaylı bir tarama Türkiye'de kayıtlı sektörde geçici kontratlarla işçi istihdam etme imkânlarının 30 ülke arasında sondan 2., istihdam büroları aracılığıyla işçi istihdam etme imkânlarının 30 ülke arasında sonuncu, iş akitlerini sonlandırma esnekliğinin sondan 4. olduğunu gösteriyordu.

91 Türkiye'deki doğrudan yabancı sermaye stoğu GSYH'nin % 20'sinden az ve OECD ortalaması olan %55'ten çok düşük (Portekiz ve Şili'de %70'lerde). Ayrıca, son 10 yılda gayrimenkul alımlarının doğrudan yabancı yatırımlar içindeki payı sürekli yükseldi ve 2022'de %50'ye çıktı. Bu yatırımların üretici dokuya herhangi bir katkısı yok (Eğilmez, 2023).

92 Türkiye'nin uluslararası değer zincirlerine entegrasyonu üzerine detaylı çalışmalar: OECD, 2016, BBVA, 2022, World Bank, 2022, Kurtoğlu, 2023.

tiriyor: i) girdi kullanıcıları için uluslararası teknolojik tedarikçilerinin kıymeti artıyor; ii) sınır-aşırı dijital altyapıları ve koordinasyonu pürüzsüz çalıştırmak gerekiyor; ii) zincirler boyunca karbon emisyonlarının (ve diğer çevresel etkilerin) dijital raporlanması gerekiyor, iv) mikro şirketler uluslararası zincirlerin içinde bulunan yeni finansman kaynaklarını kullanmak istiyorlar.⁹³

Türk sanayinin taşıyıcı sütunları olan tarım-gıda, tekstil-konfeksiyon, beyaz eşya-beyaz eşya yan sanayi, otomotiv-otomotiv yan sanayi zincirlerinde yüksek teknolojlili yabancı partnerlerle çalışmanın yararları artıyor.⁹⁴

Yurt içinde de start-up'ların, mikro işletmelerin, KOBİ'lerin, büyük kurumlaşmış şirketlerin birbirlerinin performanslarına daha bağımlı oldukları zincir dinamikleri ortaya çıkıyor.⁹⁵

Tekstil-giyim zincirinde 2023'de yaşanan gerilimler bu karşılıklı bağımlılığın önemini tekrar ortaya koydu. Makine sanayi ve demir-çelik sektörü arasında da benzer etkileşim sorunları ortaya çıkıyor.⁹⁶

Küçük ve orta boy aile işletmelerinin dönüşümünü uzun yıllardır izleyen araştırmacı Rüştü Bozkurt bu zincir etkilerinden kaynaklanan eko-sistemlerin artan önemini vurguluyor. İnşaat malzemelerinde, ahşap imalat işlerinde, makine sanayiinde, ambalaj sanayiinde bu sinerjilere dayanarak rekabet gücü kazanmakta olan Türk şirketlerinden örnekler gösteriyor. Kaliteli uluslararası iş birliklerinin

93 Mikro işletmeler uluslararası zincirlerdeki partnerlerinin finansman imkân ve maliyetlerinden yararlanmaya başlıyorlar. Zincirlerin içinde biriken küçük şirket kalitesi bilgileri bunu olanaklı kılıyor. (Casaburi and Willis, 2024).

94 Türkiye üzerine bir monografi daha fazla uluslararası girdi kullanan Türk firmalarının daha sofistike ürünler geliştirdiklerini gösteriyor (Javorcik et al., 2018). Acemoğlu et al. (2023) de bu etkileşimleri ampirik olarak ölçtüler: "her sektörün inovasyondaki başarısı zincir katılımcıları arasındaki tamamlayıcı inovasyonlara bağlı. Bu katılımcıların inovasyon performansları arasında dengesizlik ortaya çıkarsa sektörün toplam faktör verimliliği düşüyor" (Acemoğlu et al., 2023)

95 TÜSIAD'ın 2020 Tarım ve 2023 Sanayi Raporları muhtelif sektörlerin değer zincirleri içindeki olumlu ve olumsuz etkileşimlerin önemi üzerinde durdu (TÜSIAD, 2020; Atiyas et al., 2023).

96 2023 Ekim'inde alınan bir hükümet kararıyla iplik, kumaş ve örme sektörlerinde binden fazla üründe gümrük vergileri yaklaşık 10 puan artırıldı. Tekstil sektörü temsilcileri kararı desteklerken hazır giyim tarafı bu kararın yerli üreticileri olumsuz etkileyeceğini belirtti. Giyim sanayi temsilcileri yerel girdilerin uluslararası verimlilik ve maliyetleri yakalayamadıklarını ve ithalat sınırlandığı takdirde (uluslararası değer zincirlerine katılımları kısıtlandığı takdirde) Türk giyim zincirinin zayıflayacağını öne sürdüler (Arolat, 2023, Karadeniz, 2023). Aynı gerilim 2023 Aralık'ında paslanmaz çelikte gümrük vergisinin %8'den %12'ye çıkarılması ve açılan anti-dam-ping soruşturması nedeniyle çelik hammadde ve nihai çelik eşya üreticileri arasında ortaya çekti (Güneş, 2024, Yiğitcan, 2024). Ayakkabı ve ayakkabı yan sanayicileri, cam ve cam eşya sanayicileri arasında da benzer gerilimler yaşanıyor (Karadeniz, 2024a).

bu süreçleri güçlendirdiğini tespit ediyor.⁹⁷ (Bozkurt, 2022a; 2022b; 2023).

4. Sistematik güçlenme Türkiye'nin Güney Avrupa modelinden çıkmasını gerektiriyor

Türkiye'nin arz cephesini mevcut heterojen yapısı içinde güçlendirmek Güney Avrupa ekonomilerindekine benzer bir kurumsal ve yapısal reform programını gündeme getiriyor.

Bu ekonomilerin 2008 Euro bölgesi kriziyle su yüzüne çıkan mikroekonomik, kurumsal ve makroekonomik zayıflıklarından ve bu tıkanıklığı inceleyen geniş ekonomik araştırma literatüründen Türkiye'nin öğreneceği çok şey var.

Güney Avrupa ekonomileri, uzun yıllar, Avrupa Birliği ve Euro para bölgesi üyeliğinin üzerini örttüğü arz cephesi yetersizlikleriyle yaşadılar. AB kaynaklı dış borçlanma ve transferlerin desteklemiş olduğu tüketim düzeylerini ve kolektif refahlarını ancak daha güçlü bir üretici dokuyla ve verimlilik ve rekabet gücü kazanımlarıyla sürdürülebilecekleri 2008 Euro bölgesi kriziyle ortaya çıktı.

Dış finansman kaynaklarındaki erimenin ve kamu borçlanma maliyetlerindeki yükselmenin tetiklediği 2008 makroekonomik şokundan çıkmak için AB kurumlarının talep ettiği verimlilik reformlarını başlattılar. Bu reformlar krize karşı AB mali dayanışmasının koşulu olarak uygulandı.

Verimlilik reformları ürün ve hizmet piyasalarının daha rekabetçi, işgücü piyasalarının daha esnek ve sermaye piyasalarının daha şeffaf çalışmasını hedefledi.

97 Örneğin yapı malzemeleri sektöründe yapıların depreme dayanıklılığına kadar uzanan kritik faktörleri belirleyen eko-sistemlerin (test laboratuvarlarından taşıma altyapısına kadar) geniş bir yelpazeye yayıldıkları görülüyor. Bir Türk üretici depreme direnç standartları yüksek Japon müşterilerle yaptığı iş birliği sonucunda kolon, kiriş ve bağlantı aksesuarlarında çok yüksek standartlarda beton üretimine geçebildiklerini, 70 yıl olarak hesaplanan beton ömrünün bu değişimlerle önemli oranda uzadığını bildiriyor. Japon müşterilerle çalışan ilk yıllarda çelik ve halat girdilerinde de Türkiye'deki standartlar yeterli olmadığı için ithalat yapıldığını, daha sonra çelik üretiminde bir Türk firmasıyla, halat üretiminde de bir diğer Türk firmasıyla iş birliği sonucunda Japonların istediği standartların yakalandığını belirtiyor. Yükte ağır olan yapı malzemelerinin yurtdışına taşınma performansı da önem kazanıyor: "Ambarlı'da yüklenen bir gemi Japonya'ya 45 günde ulaşıyor. Her konteyner 24 ton yük alıyor. Konteyner taşımaları için 800-1000 dolar arasında bedel ödeniyor. Günde 100 ton ihracat düzeyine yaklaştığı için zincirin bu halkasında maliyet ve hız performansları kritik. Ayrıca tüm girdilerin zincir boyunca kalite standartlarının kusursuz kontrolü gerekiyor ve tek bir halkada çalışan bir üreticinin bunu yapması çok zor. Bir kamusal kalite belgeleme ve denetim altyapısı gerekiyor (Bozkurt 2020). Benzer sorunların yaşandığı tarım ve gıda sektöründe münferit kalite problemlerinin zincirin diğer halkalarına yayılmaması için sadece ihracata yönelik değil iç piyasaya sunulan tüm ürünler için de güvenilir bir kalite kontrol altyapısına ihtiyaç var. Dijital bilgi altyapılarının bu amaçla kullanımı üzerine: Keleş (2020), Gıda Tarım (2024). Öte yandan, Türkiye'nin dinamik tarım sektörlerinde teknolojik dönüşümü hızlandıran başarılı zincir-içi işbirliği örnekleri var (Bozkurt, 2024b).

Üretim kapasitelerinin bu kanallarla güçlenmesi, istihdamın ve kamu gelirlerinin artması, cari ve kamu açıklarının azalması ve uzun dönemli büyüme potansiyelinin güçlenmesi amaçlandı.

Bu reformlar toplumsal ve siyasi tepkilerle karşılaştılar. Bütünüyle uygulanamadılar, gene de kısmen başarılı oldular. Covid-19 şokundan sonra küresel ekonomide hızlanan yapısal dönüşümler bu reformlara olan ihtiyacı artırdı.

Avrupa Birliği'nin 2021'de başlattığı çok geniş mali kaynaklı fakat koşullu Recovery and Resilience Facility/Next Europe Program Güney Avrupa'nın reform girişimlerine yeni bir ivme verdi. Aynı zamanda bu programlarla ilgili siyasi tartışmalar devam etti. Bölgenin ikonik ekonomisi İtalya'da reformların bazı kısımlarını eleştiren muhalefet koalisyonu seçimleri kazanarak yönetime geldi.

Aşağıdaki bölüm Güney Avrupa'yı 2008 krizine getirmiş olan mikroekonomik zayıflıklar, kurumsal katılıklar ve makroekonomik dengesizlikler arasındaki ilişkiyi şematikleştirerek özetliyor. Türk ekonomisinin temel yapısal sorunları ile derin benzerlikler açık.

3.1. Güney Avrupa modeli: mikroekonomik zayıflık, kurumsal katılık ve makroekonomik dengesizlik

İlk olarak bir sosyal koruma sistemi olarak kavramlaştırılmış olan “Akdeniz” modeli (Sapir, 2006) Euro bölgesi krizini takiben Güney Avrupa ekonomilerinin birçok mikroekonomik, kurumsal ve makroekonomik özelliğini kapsayacak şekilde altı üstüne getirilerek incelendi. Bu çözümlemelerin kalın hatlarla şematik bir özeti şöyle:⁹⁸

1. Ürün ve hizmet piyasaları uzun süre tam rekabete açılmadı. Yasal düzenleyici engeller ve muhtelif siyasi pratikler piyasalarda yer tutmuş kamusal ve özel işletmeleri tam rekabetten ve yeni girişlerden korudu. Birçok sektörde önemli rantlar oluştu ve verimlilik düşük kaldı. AB mevzuatı bu pratikleri engelleyemedi.

98 OECD'nin iki yılda bir yayınlanan İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan ülke incelemelerinin yanı sıra şu kaynaklardan yararlanıldı: Alberni et al, 2023, Afonso, 2019, Asen, 2019, Bennett et al, 2008, Bentolila et al., 2011, Boeri, 2019, Boeri, 2012, Boltho, 2020, Bulfone and Tassinari, 2021, Cirillo and Guarascio, 2015, Garcia, 2011, Giannone et al., 2019, Gopinath et al., 2015, ECB, 2012, Elsen, 2019, Hassel, 2014, Ilsoe and Larsen, 2023, Infante and Piazza, 2014, Jaumotte and Leigh, 2023, Kollintzas et al., 2012, Matthijs, 2014, Mourre, 2008, Pellegrini and Zingales, 2017, Perez and Matzaganis, 2019, Ritzen and Haas, 2016, Sapienza, 2004, Sapir, 2006, Schivardi and Schmitz, 2020, Tiffin, 2014.

2. İşgücü piyasası düzenlemeleri istihdamda “içerdekiler” (insiders) ve “dışardakiler” (outsiders) arasında bir ayırım yarattı. “İçerdekiler” ekonominin ortalama verimlilik seviyesine göre yüksek ücretli, sınırsız süreli, değiştirilmesi zor (daha yüksek verimli Kuzey Avrupa ülkelerinde dahi bulunmayan) iş akitlerine sahipler. “Dışardakiler” çok daha az korunaklı koşullarda istihdam ediliyorlar.
3. “İçerdekiler” rekabete fiilen kapalı ya da teknolojileri ve verimlilikleri yüksek büyük işletmelerde çalışıyorlar. Bu büyük işletmelerin sağladığı istihdam koşulları kanunla ekonominin tümüne yaygınlaştırıldığında daha güçsüz işletmeler piyasadan çekilmek zorunda kalıyorlar ya da hukuki çerçevenin kısmen dışına çıkıyorlar. Ekonomide ve toplumda bir düallite oluşuyor.⁹⁹
4. Kamu maliyesi ve vergi sistemi bu düalliteye uyum sağlıyor. “İçerdeki” işletme ve çalışanlardan kurumlar ve gelir vergileri toplanıyor, fakat kısmen kayıt dışı çalışan “dıştaki” işletmeler ve çalışanlar bu vergileri çok daha düşük oranda ödüyor. Bu sorun şiddetlendiğinde kamu maliyesi dolaylı vergilere yüklenmek zorunda kalıyor (Portekiz ve Yunanistan).
5. Ekonominin finansmanı aynı düalliteyi yansıtıyor. Özel bankalar ve sermaye piyasaları şeffaf “içerdeki” işletmelere ekonomik kriterlerle kaynak tahsis ediyor. ‘Dışardaki’ işletmeler daha çok aynı ekonomik ve teknik disiplinle çalışma yükümlülüğü olmayan finans kuruluşlarının (kamu bankaları, kâr amacı gütmeyen bölgesel finansal kuruluşlar) fonlanıyor.
6. Standart ekonomik disiplin ve denetimlerin dışında kaynak tahsis eden bu finansal kuruluşlar siyasi patronaj etkilerine ve muhtelif istismarlara açık hale geliyorlar. Çok büyüyüp finans sisteminde geniş yer kazanabiliyorlar.
7. “İçerdeki” işletme ve çalışanlar uluslararası teknolojik sınıra yakınsamalarını kolaylaştıracak yatırım gücüne, profesyonel yetkinliklere ve iç eğitim imkânlarına sahipken, “dışardakiler” bu kaynaklara ulaşamıyorlar. İki grup arasındaki verimlilik ve gelir ayrışması nasırlaşıyor.

99 Yeni bir ölçüm metodolojisiyle 2024’te tamamlanan bir araştırma Güney Avrupa ekonomilerinde bu düallitenin geleneksel olarak varsayıldığından daha yüksek boyutlara ulaştığını gösterdi. Ekonominin kayıt dışı tarafı 2020 itibarıyla İtalya’da GSYİH’nin %31’ine, İspanya ve Portekiz’de %24’üne, Yunanistan’da %36’sına ulaşmış bulundu. Bu oran İsveç’te %6, Danimarka’da %9 (Pappada and Rogoff, 2024).

8. Kayıtlı ücret ve işgücü piyasası düzenlemeleri esas olarak “içerdekilerin” imkân ve beklentilerine göre evriliyor (asgari ücretler, işgücü piyasası kuralları ve sosyal sigorta primleri). Bu maliyetler düşük verimli işletmelerin verimlilik ve imkânlarının üzerine çıkmaya devam ediyor.
9. Ortalama birim işgücü maliyetleri bu ücret-verimlilik dengesizliği nedeniyle artıyor ve maliyet enflasyonu ortaya çıkıyor. Reel kur değer kazanıyor ve ekonominin rekabet gücü azalıyor.¹⁰⁰
10. İşgücü ve sermaye kaynakları düşük verimli faaliyet ve işletmelerden yüksek verimli faaliyet ve işletmelere hızlı kayamıyor. Ürün ve hizmet piyasalarındaki rekabet engelleri, işgücü piyasasındaki katılıklar, finans sisteminin bir kısmının fonları ekonomi-dışı kriterlerle tahsis etmesi “yapısal yapışkanlığı” artırıyor.
11. Kaynakların bir kısmının düşük verimli faaliyetlerde hapsolmesi ekonominin ortalama verimliliğini, rekabet gücünü, istihdam ve kamu geliri yaratma kapasitesini zayıflatıyor. Dış ticaret ve kamu maliyesi açıkları borçlanma ile finanse edilebildikleri sürece sürdürülebiliyorlar fakat ekonomi ürettiğinden daha çok tüketen bir patikaya yerleşiyor.
12. Reel sektördeki istihdam kayıpları hükümetleri kamu sektörü istihdamını genişletmeye zorluyor. Bütçe kısıtları altında bu ancak kamu ücretlerinin baskılanmasıyla yapılabilir. Kamu ücretleri özel sektör ücretlerinden geri düşüyor ve kritik kamu hizmetlerinde kalite kayıpları ortaya çıkıyor. Özellikle eğitim, yüksek öğretim ve sağlık alanlarında hizmet kalitesi erozyonu Güney Avrupa ekonomilerinin bir özelliği haline geliyor.¹⁰¹

100 Bu rekabet gücü kayıplarının makroekonomik dengesizliklerde oynadığı rol Euro krizinin patlamasından sonra Uluslararası Para Fonu ve Avrupa Merkez Bankası tarafından detaylı şekilde masaya yatırıldı (IMF, 2008; ECB, 2012). Yapılan analizler işgücü maliyetlerinin yıllar boyunca verimlilik artışlarından daha hızlı artış olmasını ana sorun olarak teyit ettiler. Bu ekonomilerin sektöryel yapılarının kaynak tahsisindeki katılıklar nedeniyle değişen küresel talebe uyum sağlayamamış olduğunu da ortaya koydular. Güney Avrupa ekonomilerinin hedefleyip başaramamış olduğu yapısal güçlenme (yüksek verimli ve yüksek katma değerli faaliyetlere geçerek dış dengeleme) senaryosu iki kanal öngörmüştü: i) verimliliği ücret artışlarından hızlı arttırarak birim işgücü maliyetlerini (ULC) sınırlamak, ii) birim işgücü maliyetlerini fiyatlara yansıtmak fakat ürün kalitelerini arttırarak pazar paylarını korumak ve büyütmek. Avrupa Merkez Bankası'nın farklı Euro bölgesi ekonomileri için yaptığı bir ekonometrik çözümleme bu ülkelerin dış ticaret dengelerine i) maliyete dayalı rekabet eden sektörlerin, ve ii) ürün farklılaştırmasına dayalı rekabet eden sektörlerin net pozitif ve net negatif katkılarını ayrı ayrı ölçtü ve Güney Avrupa ekonomilerinin birinci tür sektörlerdeki açıklarını ikinci tür sektörlerdeki fazlalarla kapatamadıkları gibi, her iki tür sektörde de kalıcı açık vererek yapısal dış ticaret dengesizliklerine kilitlenmiş olduklarını ortaya koydu (ECB, 2012). Bu metodolojinin Türkiye'nin dış ticaretine uygulanması aydınlatıcı olabilir. Birim işgücü maliyetlerindeki artışın önemi ve Euro krizinin patlamasından önce yaratmış olduğu kalıcı hasar üzerine Avrupa Merkez Bankası tarafından yapılmış berrak bir uyarı: Papademos (2007).

101 Bir araştırmacı Güney Avrupa ülkelerinin (Portekiz, İspanya, İtalya ve Yunanistan) en çok gözden kaçırılan ortak özelliğinin (kamusal) eğitim hizmetlerinin kalite yetersizliği olduğunu öne sürmüştü (Aslund, 2013).

13. Kamu hizmetlerindeki kalite kayıpları toplumun alım gücü düşük ve alım gücü yüksek kesimleri arasında daha kaliteli özel sektör hizmetlerine ulaşmada büyük eşitsizlikler ortaya çıkarıyor. Bu ayrışma gelir eşitsizliklerinden daha ciddi ve derin adaletsizlik algıları ve toplumsal memnuniyetsizlikler yaratıyor.
14. Bu sıkıntılar içinde nasırlaşan makroekonomik dengesizlikler (tüketim/ üretim dengesizliği) bir eşikten sonra aşırı borç krizleri doğuruyor. İç ve dış yatırımcıların biriken ticaret ve bütçe açıkları karşısındaki güven kaybı risk primlerini, piyasa faizlerini ve dış borçlanma maliyetlerini yukarı itiyor. Dış ticaret ve bütçe açıkları finanse edilemez oluyor ve ekonomi daralmaya giriyor.
15. Euro bölgesi parasal birliği içindeki ülkelerde kur dengelenmesi kanalı kapalı olduğu için 2008 krizinden sonra yüksek enflasyonlu ekonomilerde “iç devalüasyon” (nominal fiyat ve ücret azalmaları) kaçınılmaz oldu. İç devalüasyon teknik, politik ve makroekonomik olarak zor bir süreç. “İçerdekileri” ve “dışardakileri” farklı derecede etkiliyor, aralarındaki eşitsizlikleri artırıyor ve ortaya çıkan deflasyon tüm borçlu şirket ve hane halklarının reel borç yükünü ağırlaştırıyor.
16. Reel ekonomideki “içerdekiler” ve “dışardakiler” ayrışması yapısal dönüşümlere uyum kapasitelerini de ayrıştırıyor. Birincilerin sahip olduğu teknik ve profesyonel yetkinliklere, yatırım kapasitesine ve yeni beceri kazanma olanaklarına ikinciler sahip değil.
17. Zaten zayıflamış olan kamu maliyesi makroekonomik yavaşlamadan sonra dijital dönüşüm, dekarbonizasyon ve değer zincirlerinin yeniden yapılanmasının gerektirdiği altyapı yenilenmesi, işgücü eğitimi ve araştırma-geliştirme ihtiyaçlarını fonlamada iyice zorlanıyor. Tüm bu alanlarda politika hedeflerinden geri düşülüyor.
18. Güney Avrupa toplumları bu nedenle küresel dönüşümlerin fırsatlarından çok tehditlerini algılıyorlar. Bunu en çok hisseden kesimler siyasetten ve kamu otoritesinden korunma politikaları talep ediyorlar. Yeni siyasi koşullar oluşuyor.
19. Güney Avrupa ülkelerinin tarihi şansı bu baskılar karşısında Avrupa Birli-

ğinin dayanışmasıyla, fonlarıyla ve teknik yardım programlarıyla desteklenmeleri. Özellikle, 2021’de başlatılan 750 milyar Euro’luk Recovery and Resilience Facility/Next Generation EU programı sunduğu geniş, aynı zamanda spesifik ve şartlı alt-programlarla Güney Avrupa’ya istisnai bir destek sağlıyor.

Dirençlerle karşılaşmalarına rağmen ilerlemekte olan Güney Avrupa reformlarının yararlı sonuçlar verdiklerinin işaretleri var. Daha esnek ücret ve fiyatlar reel kur distorsiyonlarını azaltıyor - fakat ortadan kaldırmıyor. Reformların daha güçlü bir toplumsal destekle sürdürülmeleri halinde daha başarılı oldukları ve daha hızlı gerçekleştirildikleri görülüyor.¹⁰² Yeni ekonomik çözümler son gelişmeleri, kazanımları ve devam eden güçlükleri gösteriyorlar (Bulfone ve Tassinari, 2021; Joint Research Center, 2023; The Economist, 2023b, OECD, 2024b).

Güney Avrupa ülkelerinin on yıllardır Avrupa ortalamalarının altında kalmış ekonomik performansları ile on yıllardır Avrupa standartlarının üzerinde algılanan yaşam kaliteleri arasındaki çelişki çok geniş değerlendirmelerin konusu. Toplumsal yaşamlarındaki, daha kuzeydeki Avrupa ülkelerinde benzerine rastlanmayan yumuşak ve sıcak atmosfer ekonomik disiplin ve dürtülerin geleneksel zayıflığından kaynaklanıyor olabilir mi? Bu olasılık konuyu ekonomik analizin dışına çıkarıyor. Ekonomik analiz, ekonomik disiplin ve dürtüleri törpüleyen ve kaynakların yeniden tahsisini yavaşlatan kurumsal yapı ve pratiklerin maddi refah ve kamu gelirleri açısından yüksek maliyetli, eşitsiz ve adaletsiz olabildiklerini tespit ediyor ve orada duruyor.¹⁰³

Tüm benzerliklerin yanında Türk ekonomisini Güney Avrupa ekonomilerinden ayırtıran üç büyük fark var:

102 En başarılı reformlardan biri sayılan Yunanistan reformlarının en son etabının alışlagelmış sert reçetelerden çıkılarak ve ekonomiyi daraltmadan yönetilebilmiş olması kayda değer. Yunanistan Başbakanı Mitsotakis’in bu konuda The Economist dergisine yaptığı nükteli açıklama şöyle: “Şu anda dahi, benim de bir parçası olduğum Avrupa liberal çevreleri, [makroekonomik daralma tedbirlerinin yarattığı] popülist tepkileri besleyen şikâyetlerin gerçek ve içten olduğunu kabul etmiyor ya da kabul etmek istemiyor. Bu derginin Yunanistan’a yaptığı övgüler, eğer ekonomi büyümezse ve sağlık ve eğitim reformlarının gerektiği kaynakları yaratmazsa, hiçbir şey ifade etmeyecektir” (Mitsotakis, 2024).

103 Ekonomik analiz kolektif yaşam kültürü ve kolektif yaşam tarzı tercihleri konusuna girmiyor. Luigi Barzini’nin klasik “The Italians”ı ekonomik disiplinlerin nisbi yumuşaklığı altında İtalya’ya mahsus «mutlu olma ve başkalarını mutlu kılma sanatı” ile İtalyan toplum düzeninin «ancak ülkeden gelip geçenlerin başarıya addedecekleri” zayıflıkları arasındaki gerilimin iktisatçılar için düşündürücü bir değerlendirmesiydi (Barzini, “The Italians”, New-York, 1964). Çok daha yakın zamanda, İtalya sahillerindeki plajların işletme haklarının belli ailelere kuşaklar boyu devredilmesinin sağladığı sevimli aile işletmeleri yapısının Avrupa Birliği’nin rekabet kurallarıyla gelişmesinin bu plajların gelecekteki hizmet atmosferi açısından doğurduğu ikilemler bu gerilimin yansımalarından bir tanesi! (Reuters, 2023, The Economist, 2023a). Piyasa disiplinlerindeki aşgari bir gevşekliğin olası toplumsal yararlarını formel olarak çözümleyen ezber bozucu bir mikroekonomik değerlendirme için: Acemoğlu ve Wolitzky, 2024.

1. Türkiye'deki insan sermayesi farklılaşması ve işletmeler arasındaki verimlilik uçurumları Güney Avrupa'dan daha derin. Bu çok heterojen dokuyu ortak bir hukuki çerçeveye kavuşturmak ve eşit rekabetçi (level playing) bir kurumsal çerçevede birleştirmek Güney Avrupa'dan da daha zor bir konu. Türkiye'de ekonomi politikası yarı kayıt dışılığı bir süre daha kabullenmek ve yönetmek zorunda kalacak gibi gözüküyor.

2. AB üyeliğinin Güney Avrupa'ya kazandırdığı ve tüm Avrupa ülkelerinin deneyimleriyle sürekli güçlendirilen modern mikroekonomik kural altyapısı ve reform stratejisi (Macron ve Scholz, 2024) Türkiye'de yok. AB'ye katılım sürecinin durması ve Gümrük Birliği'nin güncellenememesi, 2005'te başlamış olan kurumsal modernizasyon ivmesini ortadan kaldırdı.

Ürün, hizmet ve işgücü piyasaları geçmişten gelen deformasyonlara ve siyasi etkilere açık yarı kayıt dışı işleyişlerine devam ediyorlar. Kamusal yönetişimin birçok boyutunda ileri ülke yönetim standartlarından daha geri düşüyor.¹⁰⁴

3. Türkiye Euro ortak para bölgesinde değil. Prensip-te serbest bir kur rejimi uyguluyor. Bu rejim, prensipte, makroekonomik dengesizliklere (üretimin, net ihracatın ve istihdamın potansiyellerinin altına düşmesine) döviz kuru kanalının da tepki vermesini sağlıyor. Birim işgücü maliyetlerinin denge değerlerinden uzaklaşmasına sadece fiyat ve ücret değişimleri değil (yani aşırı değerlenme halinde sadece iç devalüasyon değil) nominal döviz kuru değişimleri de cevap verebiliyor.¹⁰⁵

**"Güney
Avrupa
ekonomilerinin
krizi
Türkiye için
önemli dersler
içeriyor"**

Reel kur'un makroekonomik dengelenmeye katkısı Türk ekonomisinde de işlerlikte fakat karmaşık biçimler alıyor. Ekonominin çok heterojen yapısı altında farklı kanallardan ve farklı yönlerden etki yapıyor. "Agent-based" incelemelerin

104 Türkiye'de kamusal yönetişimin belli başlı boyutlarındaki (hukuk hakimiyeti, politikaların istişarelere açıklığı, şeffaflığı, öngörülebilirliği, özel menfaat ve rantlara kırılabilirliği) üzerine uluslararası karşılaştırmalı göstergeler için bkz. 2021 OECD Türkiye İncelemesi.

105 Bu kanal gelişmekte olan ülkelerin makroekonomik dengelerini tesis etmelerinde ve korumalarında önemli bir rol oynuyor (Montiel, 2012, Habib et al., 2017, Rapetti, 2020, Edwards, 2023).

Türkiye’de ekonomik analize en ciddi katkı yapabileceği alanlardan birisi buradadır.¹⁰⁶

Reel kurun iç ve dış makroekonomik dengelenmeye (yani dış ticaret dengesine ve tam istihdama) ekonomik teorisinin öngördüğü katkıyı yapabilmesi için nominal döviz kurunu kamu denetiminden çıkarıp serbestleştirmek yetmiyor.¹⁰⁷ Üç etken: i) uluslararası sermaye akımlarında ani hareketler, ii) farklı kanallardan kendini gösteren siyasi baskılar,¹⁰⁸ ve iii) enflasyon hızlanmaları reel kurun ne kısa ne de orta ve uzun dönemde bir denge patikasına yerleşmesine izin veremeyebiliyor.¹⁰⁹

Reel kur dengesizliklerinin üretici dokunun yapılmasını ve büyüme perfor-

106 Farklı tür işletmeler reel kur değişimlerinden farklı yön ve derecelerde etkileniyorlar. İç piyasaya çalışan sektör ve işletmeler reel değeriyle yararlanırken, ihracatçı sektör ve işletmeler baskı altına giriyorlar. Birinci grup için güçlü reel kurun iki olumlu etki kanalı var: i) girdi maliyetlerinin düşmesi, ve ii) piyasanın alım gücünün artması. İç piyasaya çalışan banka ve finans kuruluşlarının bilanço değerleri ve karları da reel kura endeksli. İhracatçılar ise tarım, sanayi, turizm ve diğer hizmet sektörlerinde reel değeriyle iki kanalla olumsuz etkileniyorlar: i) TL bazında fiyatlamaya yapanlar rekabet gücü ve pazar payı kayıplarıyla, ii) döviz bazında fiyatlamaya yapanlar kar marjlarının ve yatırım kapasitelerinin daralmasıyla. Bu etkilerin yoğunluğu ihracatçı firma türlerine göre değişiyor. Fiyata dayalı rekabet yapan işletmeler ürün kaliteleriyle rekabet eden işletmelerden daha fazla baskılanıyorlar. Türkiye İhracatçılar Meclisi bu nedenle 2023 İhracat Raporu’nun sunumunda “büyük şehirler inovasyona, Anadolu ise maliyet bazlı rekabet gücüne dayalı teşviklerle desteklenmeli” önerisi yaptı (TİM, 2023). Aynı zamanda, döviz kuruna hassasiyeti geçmişte düşük tutulabilmiş makine, gemi inşaat gibi orta teknoloji sektörlerde küresel rekabetin yoğunlaşmasından ötürü bu hassasiyetinin artmakta olduğuna dair işaretler var (Deniz Haber, 2023; Aslanoglu, 2024b). Turizm’in farklı segmanlarının kur hassasiyetleri de farklılaşıyor (Köfteoğlu, 2024; T24, 2024). Öte yandan kur’un ticaret performansı üzerine etkisinin doğrusal (lineer) olmadığı, eşik etkilerine tabi olduğu da görülüyor. Örneğin tekstil-konfeksiyon alanında yabancı alıcıların Türk ürünlerini %10-15 civarında bir fiyat artışı durumunda tercih etmeyi sürdürdükleri, ancak fiyatların daha fazla yükselmesi halinde tedarikçi değiştirdikleri saptanıyor (Güneş, 2024a; Karadeniz, 2024). Reel kurun dış ticaret dengesi ve istihdam üzerindeki etkilerini inceleyen ve kalitesi giderek artan ulusal ekonometrik literatür bazen aceleyle ima edildiğinin aksine hiçbir zaman bu ekonomik mekanizmanın işlemediği sonucuna varmıyor (Gül, 2018; Göçer ve Elmas, 2018; Şahin ve Durmuş, 2019; Akdoğan et al., 2021; Kara ve Sarıkaya, 2023; Demirhan et al., 2023). Zaten dünya piyasalarına en kaliteli ürünleri ihraç eden İsviçre, Japonya, Singapur gibi ülkelerde dahi dış ticaret dengesinin reel kura hassasiyeti hiçbir zaman ortadan kalkmıyor ve bu kısıt bu ülkelerin kur politikalarına yansıyor (Bkz. dipnot 135).

107 Kur’un dengeleyici fonksiyonunu yerine getirmesindeki güçlükler üzerine önemli çözümlemeler: Krugman, 2010; Rey, 2015; Jeanne, 2022, Oh et al., 2023, Koo, 2024; Irwin, 2025.

108 Türkiye’nin kur politikası üzerindeki tartışmalarda uluslararası literatürdeki ‘döviz kurunda farklı menfaatler’ çözümlemeleri (interest group theory of exchange rates) daha fazla dikkat hak ediyor. Bu literatür modern ekonomi-politiğin menfaat çatışmaları analizlerini (Buchanan, 1990) kur politikalarına taşıyor ve Türkiye’nin yukarıda özetlenmiş olan deneyimiyle uyumlu şu sonuçlara ulaşıyor: i) tüm ülkelerde iç piyasaya yönelik ve dış ticaretten korunaklı hizmet ve finans sektörlerinin siyasi etkinliği reel kurun değeriyle ilgili baskı oluşturuyor; ii) ticarete açık sanayi sektörleri aksi yönde ağırlık koyuyorlar; iii) düşük maliyetle rekabet yapan sanayiciler reel kura ürün farklılaştıran sanayicilerden daha hassaslar (aynı zamanda en ileri ekonomilerde dahi her iki tür sanayi sektörü mevcut); iv) yüksek oranda girdi ithal eden ve döviz cinsinden borçlu sanayiciler, koşullara göre, değeriyle reel kuru yegleyebiliyorlar. Her ülkenin kur politikası ve reel kuru bu siyasi etkilerin bir bileşkeni olarak ortaya çıkıyor (Steinberg and Walter, 2013; Ugurlu and Razmi, 2023).

109 Türk lirasının 25 yıllık (1999-2024 arasındaki) reel kur profili herhangi bir denge eğrisi etrafında hareket etmediğini, büyüme iç talep ve net ihracat arasında sürdürülebilir bir dengeye sevk etmediğini ortaya koyuyor. Rekabetçi bir kurun hedeflendiği dönemlerde dahi enflasyondaki hızlanmalar reel kuru hedeflenenden farklı düzeylere kaydırdılar (Kara, 2023).

mansını bozabileceği kabul ediliyor.¹¹⁰ Aşırı değerlenme yüksek potansiyelli işletme ve faaliyetlerin gelişmesine engel oluyor, buna karşılık aşırı değer kayıpları kaynakları düşük verimli sektör ve şirketlere hapsedebiliyor. Türk ekonomisini yıllardır baskılamış olan bu istikrarsızlıklar ortak bir para bölgesi içindeki Güney Avrupa ekonomilerinde mevcut değil.

3.2 Yaratıcı yıkımlardan büyüme çıkarmak: esnek, kapsayıcı ve insan sermayesi-yoğun ileri sosyal piyasa ekonomisine geçiş

Üretici doku açısından Türkiye için politika öncelikleri olarak 10 temel nokta ön plana çıkıyor.

Bu 10 nokta bir ekonomi politikası paketi oluşturmuyor. Sadece, bu notun üzerinde durduğu üretici doku zayıflıklarını - yapısal ve kurumsal olarak Türkiye'ye benzeyen fakat birçok açıdan daha ileri Güney Avrupa ülkelerinin deneyimlerini de göz önünde tutarak – güçlendirebilmesi ve küresel dönüşümlere ekonomisini küçülterek değil büyütürük uyum sağlayabilmesi için öne çıkan öncelikler:

1. Yüksek kamu yönetim standartları talep eden modern işletmelerin önünü açmak;
2. Mikro işletmelere sağlanan desteğin şeffaf ve stratejik yönetimine geçiş;
3. Ürün piyasalarında tam rekabet;
4. Gerçek güvenceli esneklik;
5. Asgari ücretin sabit ve değişken bileşenlerini ayırmak;
6. Emeklilik sistemi parametreleriyle işgücüne katılımı teşvik etmek;
7. Kredi ve sermaye tahsisinde şeffaflık;
8. Vergi kaçaklarını azaltmak ve dar amaçlı vergi teşviklerine başvurmak;
9. Reel döviz kurunu ne aşırı değerli ne aşırı değersiz bir patikada tutmak;
10. Eğitim altyapısında öğrenim çağındaki nüfusun temel eğitimini ve çalışma çağındaki nüfusun yaşam boyu eğitim kapsayacak dev bir seferberlik.

110 Bu konudaki klasik referanslar: Rodrik, 2008, Berg ve Miao, 2010. Reel kur dengesizliklerinin sektöryel yapıyı deforme edici etkileri üzerine yeni kuşak analizler: Guzman et al., 2017, Faltermeier et al., 2017, Gabriel and Missio, 2018, Marconi et al., 2021, Martins ve Razmi, 2022.

1- Yüksek kamu yönetim standartları talep eden modern işletmelerin önünü açmak

Küresel standartlarda, şeffaf, hukuk üstünlüğüne dayalı, öngörülür bir kamu yönetişim çerçevesinin yüksek nitelikli yerli ve yabancı girişimler için önemi biliniyor.

Ekonomik alanda, kaliteli makroekonomik ve mikroekonomik politika çerçeveleri tüm üretici girişimlerin önünü açıyor, risklerini azaltıyor, öngörülebilir bir yatırım ufku yaratıyor, iç ve dış finansman maliyetlerini düşürüyor, ve tüm bu kanallarla büyümeyi doğrudan destekliyor¹¹¹ (Acemoğlu et al., 2015).

Türkiye'nin yönetim çerçevesinin hem makroekonomik hem mikroekonomik düzeylerdeki zayıflıkları üretici doku için çok ciddi bir handicap (Acemoğlu ve Üçer, 2023; OECD, 2021).

Ülkenin teknolojik dönüşüm gücü ve verimlilik performansı için özellikle önemli iki işletme türünün - genç yüksek teknolojili start-ups'ların ve yabancı sermayeli şirketlerin - yatırım ufuklarını ve girişim motivasyonlarını özellikle baskılıyorlar¹¹².

Mikroekonomik yönetim çerçevesindeki sorunları taramada yetkin bir platform mevcut: Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK, 2024). Özel sektör temsilcilerinin ve kamu uzmanlarının geniş bir yelpazede katılımıyla ve detaylı teknik istişarelerle çalışan bu kurulda ele alınan mikroekonomik yönetim sorunlarının ve politika önerilerinin temenni düzeyinde kalmaması, girişimciler için özel önem taşıyan makroekonomik politika konularının da açıklıkla ele alınabileceği bir platform olarak çalışması, Türkiye'nin yönetim çerçevesinin küresel standartlara taşınmasında önemli bir çıpa ve bu şekilde kullanılmalı.¹¹³

2- Mikro işletmelere sağlanan desteğin şeffaf ve stratejik yönetimine geçiş

Yapısal politikalar açısından en zor (ve üzerinde bir nevi 'sessizlik anlaşması' bu-

111 "Ekonomik büyümeyi teşvik eden ekonomik kurumlar, mülkiyet haklarını geniş bir tabana yayan, siyasi güç sahipleri tarafından ele geçirilmelerini önleyen, rant gasplarını azaltan kurumlar" (Acemoğlu et al., 2015)

112 Ziemann and Guérard, 2016 ve 2016 OECD Türkiye İncelemesi yönetim çerçevesi ile bu iki yüksek kaliteli girişim türü arasındaki ilişkiyi belgelemişlerdi (OECD, 2016). Bu kantifikasyon yinlendiği takdirde (her iki işletme türünün Türkiye'nin küresel yapısal dönüşümlere uyumundaki motor rollerinden ötürü) sonuçların daha net ortaya çıkması muhtemel.

113 YOİKK çalışmalarının yoğunlaştığı temel bir alan işgücü piyasası reformları. Kurulan İstihdam Teknik Komitesi (İTK) kanalıyla önemli ve detaylı teknik çalışmalar gerçekleştirildi (Dik et al, 2017). Ancak bugüne kadar çok sınırlı bir kurumsal modernleşme sağlanabildi.

lunan konu) mikro işletmelere tanınan çok geniş, sosyal açıdan gerekli, ekonomik açıdan sorunlu dolaylı ve dolaysız desteklerin gelecekte nasıl yönetilecekleri.

Yıllar boyunca farklı hükümetler ve ekonomi yönetimleri Türkiye'nin üretici dokusunun doğal ve tedrici bir süreçle modernleşeceğini varsaydılar ve bu varsayım-la hareket ettiler.¹¹⁴

Oysa bu not üretici dokudaki mevcut parçalanmanın kendi kendisini yeniden üretmekte olduğunu, ülke sathındaki yaygın girişimcilik kapasitesinin mevcut kurumsal çerçeve içerisinde ancak yavaş serpilebildiğini, eğitim düzeyleri bir miktar yükselse dahi, yüzbinlerce mikro ve küçük KOBİ'nin 'olgunlaşma, profesyonelleşme, büyüme' dinamiklerinin yarı hukuk- ve yarı kayıt dışı bir çerçevede sekteye uğradığını, bu geçişi hızlandıracak profesyonelleşmeye, finansman kaynaklarına, teknik yetkinliğe ulaşmakta çok zorlandıklarını ortaya koyuyor.

Mevcut parçalanma milyonlarca mikro işletmenin karlılıklarını ve yatırım kapasitelerini, çalışanlarının gelirlerini ve mesleki gelişme imkânlarını baskılıyor.

Modernleşme sürecindeki bu tıkanıklık Türk ekonomisi için temel bir verimlilik darboğazı oluşturuyor ve dolayısıyla iç ve dış makroekonomik dengelenmeyi zorlaştırıyor.

Mevcut parçalanmayı aşmak için halen mikro işletmelere sağlanmakta olan dolaylı ve dolaysız desteğin statikoyu besleyen pasif bir sosyal koruma paketinden çıkartılıp aktif ve stratejik bir destek altyapısına dönüştürülmesi gerekiyor. İlk adım kayıt dışı ve yarı kayıt dışı çalışmakta olan mikro işletmelerin - ve küçük KOBİ'lerin- ulusal ve uluslararası ekonomik sürece hukuk ve kayıt içinde katılmalarını (dolayısıyla ulusal ve küresel ekonominin sunduğu tüm kaynakları kullanmalarını) sağlayacak kanun, kural ve düzenleme reformlarının gerçekleştirilmesi.

114 On yıllar boyunca değişmeyen bu politika duruşu sosyal ve siyasal nedenlerle açıklanabilir. Ekonomik literatürde "La Porta - Shleifer" sentezi olarak adlandırılabilen yaklaşım da uyumlu: "Ekonomik gelişme formel firmaların eseri, her ülke bu firmaların büyümesiyle modernleşiyor ve enformel ekonomi ortadan kalkıyor. Hem formel hem enformel sektörlerdeki eğitimsiz girişimciler genellikle küçük ve verimsiz firmaları yönetiyorlar, eğitilmiş girişimciler ve yöneticiler ise verimli işletmeleri büyütüyorlar. Bu transformasyonun önündeki darboğaz eğitilmiş işgücü arzı değil (formel ve enformel faaliyetlerin işgücü yapılı bir birine benziyor). Temel darboğaz iyi eğitilmiş girişimcilerin, yani yüksek verimli firmaları yönetecek girişimcilerin sayısı (Rafael La Porta ve Andrei Shleifer eğitilmiş girişimciler ve eğitilmiş yöneticiler arasında fark gözetmiyorlar). Enformel firmalar vergi ve düzenlemelerden kaçınmanın tüm avantajlarına sahip olmalarına karşın eğitilmiş girişimcilerin yönettiği modern işletmeler karşısında gene de rekabet edemezler ve kayıt dışı ekonomi tedricen ortadan kalkar. Ekonominin formel tarafını genişletip enformel tarafını daraltmak için iyi eğitilmiş girişimcilerin arzını – ya eğitim ya insan kaynağı transferleriyle- artırmak gerekiyor." (La Porta and Shleifer, 2014). Türkiye'nin yıllardır bu süreçte güvendiğini söyleyebiliriz.

İkinci adım, doğrudan teşvik ve kredi desteklerinin kaynakların verimsiz faaliyetlerde kalıcı şekilde hapsedilmelerine yol açmayan (“zombileşmeleri” beslemeyen¹¹⁵) ve üretici dokunun bütün bileşkenlerinin yetkinliklerini arttıran araçlarla verilmesi.¹¹⁶

Bu geçişin yerel ve ulusal sosyal doku üzerindeki etkilerinin izlenmesi - ve gelişmeler gerektirirse- yönetilmesi gerekecek.¹¹⁷ Ekonomik döngü dışına düşen girişimci ve çalışanların ekonomik yaşama, istihdama ve gelir kazanmaya dönüş kanallarının olabildiğince açık tutmak, aktif olarak desteklemek, böylece sürecin toplumsal meşruiyet ve destek kazanmasını sağlamak Türk siyasetinin ve ekonomi politikasının önünde büyük bir misyon.¹¹⁸

- 115 “Zombileşme” verimsiz ve daralmaya mahkûm işletmelerin suni politika tedbirleriyle ayakta kalmalarını ifade ediyor. Bu konudaki uluslararası araştırmalar zombi şirketleri i) faiz karşılama oranları en az üç ardışık yıl boyunca birin altında kalan 10 yaşından yaşlı şirketler (10 yaş eşiği doğal kârlılıklarına henüz ulaşmamış start-up’ların kapsamı dışı tutulmalarını sağlıyor) (Adalet McGowan et al., 2017); ve ii) karlılıklarının yetersiz kalacağı borsa değerlemeleriyle açığa çıkan şirketler olarak tanımlıyor (Banerjee and Hofmann, 2018). Gerçekte zarar eden şirketlerin banka sübvansiyonlarıyla karda göründüğü durumları içine alan tanımlar da var (Caballero et al., 2008). Türkiye’de bu alandaki çözümler ancak mali raporları güvenilir şirketler için yapılabilir. Bu şekilde yapılan bir araştırma ‘zombi’ addedilebilecek Türk işletmelerinin oranını hem borsada işlem gören şirketlerde hem de hesapları uluslararası veri bankalarına alınmış borsa dışı şirketlerde 2002-2022 arasında %5’lerden %15’lerin üzerine çıkmış buldu (Albuquerque et al., 2022). Bu oranlar benzer ülkelerden yüksek, ancak çok yüksek enflasyon ortamında muhasebe deformasyonları (özellikle kredi faizlerinin ana para geri ödemeleri de içermesi nedeniyle) şirket karlılıklarını olduğundan düşük gösterebiliyorlar. Diğer bir temel konu Türkiye’nin yüksek risk primlerinden dolayı uluslararası rakiplerinden daha yüksek faizle (ve kur riskiyle) borçlanan Türk şirketlerinin bundan kaynaklanan ek maliyet ve zararlarının zombileşme derecelerini ölçmede bir düzeltmeye tabi tutulmasının gerekip gerekmeyeceği.
- 116 Bu doğrultudaki politika girişimlerini izlemenin özellikle yararlı olabileceği ülke Japonya. Japonya mikro işletmelerini sosyal, demografik ve makroekonomik nedenlerle ayakta tutmak için çok kapsamlı ve cömert politikalar uyguluyor ve bu politikalar uzun yıllar boyunca istihdam, işgücüne katılım ve daralan bölgede ekonomileri canlandırmak için yüksek verim aldı (Smith, 2024; Jones, 2023). Ancak bugünün koşullarında bu yardımların makroekonomik verimliliği frenlediği ve dijital ve yeşil dönüşümleri yavaşlattığı görülüyor (OECD, 2017; Jones and Jin, 2017). Bu nedenle desteklerin yeniden tasarlanması temel bir konu olarak tekrar gündeme geliyor (METI, 2024; Odaki, 2021). Yeni politika arayışları hem teknik ciddiyetleri hem de sosyal sonuçlara gösterdikleri dikkatle Türkiye’deki politika değerlendirmeleri için anlamlı bir tecrübe kaynağı olabilir (Goto, 2021). Detaylı bir Japonya araştırmasının bulguları Türkiye için de önemli: “i) KOBİ’ler arasında çok sayıda zombi firmanın bulunduğu ve firma boyu küçüldükçe zombileşme oranının arttığı tespit ediliyor; ancak ii) zombi firmaların bir kısmının zaman içinde zombi statüsünden çıkabildiği görülüyor; iii) birçok zombinin yeniden canlanması bu birimlerin ortadan kalkışını hızlandıracak politikaları temkinli uygulamaya davet ediyor (Goto and Wilbur, 2019). Bir diğer analiz düşük verimli KOBİ’lerin diğer firmaların verimlilik patikasını yakalamaları halinde Japonya’da ortalama işgücü verimliliğinin yılda 1.3 puan gibi çok yüksek bir oranda yükselebileceğini gösterdi (Colacelli and Hong, 2019).
- 117 Yapısal arınma süreçlerinin makroekonomik sonuçları ve makroekonomik döngüden etkilene kanalları genel bir modellemeye sığmayacak derecede çok boyutlu (Kozeniauskas et al., 2022). Ülke koşullarına göre yönetilmeleri gerekiyor. Bu süreçlerde finans sektörünün (özellikle bankaların) oynadıkları önemli ve farklı roller üzerine hala geçerli bir kaynak: Barlevy (2003).
- 118 Türkiye’nin mevcut siyasi otoritesi yaratıcı yıkım baskıları karşısında üretici dokuyu elden geldiğince koruma ve sokları erteleme eğiliminde görünüyor. Muhalefetteki siyasi güçler ise bu dönüşümlerin yenilenme yönünü destekliyor ancak yıkım yönüyle bütünüyle yüzleşmiyor izlenimi veriyorlar. Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de merkez sol çalışanların iş ve gelir kayıplarını (mevcut ve az kişinin yararlandığı işsizlik sigortasından daha kapsayıcı) gelir destekleriyle tazmin etmeyi taahhüt ediyor. Uluslararası deneyim ve Türkiye’nin mevcut deneyimi bu yaklaşımın kamu bütçesi için ciddi bir maliyet pahasına da olsa yoksulluğu tartışmasız şekilde azaltacağı, ancak işsiz kalanların insan sermayelerinde kayda değer güçlenme ve işgücüne katılma oranlarında fiili artış sağlanmadığı takdirde, istihdam, büyüme ve kamu maliyesi üzerinde kalıcı

2023 ve 2024 seçimlerinden sonra uygulamaya konulan çok yıllık makroekonomik stabilizasyon tedbirleri ekonomik kumaşta küresel yapısal dönüşümlerden bağımsız elenme ve arınma ('cleansing') süreçleri başlatabilir. Mali olarak zayıf ve kırılgan fakat ekonomik değer ve potansiyele sahip işletmeler için özel destek tedbirleri gerekip gerekmeyeceği önemli bir kısa dönemli politika konusu (Bkz. Babuşcu, 2024a).

3- Ürün piyasalarında tam rekabet

Ürün ve hizmet piyasalarında imtiyazlar ve rantlar yaratan ve yeni girişimleri frenleyen rekabet engellerini kaldırmak.

Türkiye'nin ürün ve hizmet piyasalarındaki düzenlemeler birçok sektörde rekabeti diğer OECD ülkelerinden çok daha fazla sınırlıyor (OECD, 2020). Bu yönde kullanılması gereken politika araçlarının neler olduğu biliniyor. Avrupa Birliği müktesebatı 2005'ten itibaren uygulandığı sekliyle doğru temel. İki önemli kalem: i) Rekabet Kurumuna tüm alanlarda çok geniş ve kendi inisiyatiflerine açık "rekabet savunuculuğu" yetkileri vermek (Rekabet Kurumu, 2023), ve ii) Türkiye'nin karbondan arınma politikalarının ihracatta ticaret engellerine ithalatta da haksız rekabete yol açmaması için "sınırdaki karbon düzenleme mekanizma" sına aktif olarak katılmak (Aşıcı et al., 2023; Sak, 2024a).

4- Gerçek güvenceli esneklik

Çalışanların sosyal güvencelerini çalıştıkları işletmelerin statülerinden ve mali güçlerinden ayırmak, tüm çalışanları ekonomik riskler karşısında ortak kamusal güvencelere kavuşturmak, böylece 'içerdeki/dışardakiler' ayrımına son vererek ekonominin tüm işletme türlerinde hem güvenceli hem esnek çalışılmasını sağlamak. İleri piyasa ekonomilerinin deneyimi bunun için temel aracın ulusal bir "güvenceli esneklik" sistemine geçiş olduğunu ima ediyor.

olumsuz etkiler yapabileceğini gösteriyor. Bu olumsuzlukları önleyici ek tedbirler gerekiyor (OECD, 2023t; ILO 2018; OECD, 2018). Yapısal dönüşümlerden en fazla etkilenen toplum kesimleri bu güvencelerden ilk yararlananlar olmakla birlikte, tazmin politikalarının gelecekteki sürdürülebilirliğine ve kendi toplumsal statüleri (saygınlıkları) üzerindeki sonuçlarına eskisinden daha rezervli yaklaşıyor görünüyorlar. Yapısal dönüşümleri yavaşlatmaya ya da durdurmaya yönelik politikalara daha fazla eğilim gösteriyorlar (Kuziemko et al., 2023, Frieden, 2024). Türkiye siyasi tarihinde de 2001-2002 makroekonomik stabilizasyon döneminde, küçük işletme kredilerinin faiz hadlerinin normalleştirilmesini takiben, ülke sathında başlayan esnaf ve küçük sanayi sitesi protesto hareketlerinin yakın tarihimizin temel siyasi değişikliğinde çok önemli bir rol oynamış olduğunu hatırdaki tutmak gerekiyor (Özgür, 2021; Balaban, 2013; Ezici, 2012). Düşük verimli ve kırılgan mikro aktörlerin sosyal psikolojileri ve siyasi eğilimleri üzerine önemli bir uluslararası klasik Bayat (2000).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında İskandinav ülkelerinde adım adım inşa edilen bu sistem: i) kısa süreli, esnek, yenilenebilir iş akitlerine; ii) işini kaybedenlerin gelirlerinin yüksek oranda ve uzun süreli işsizlik tazminatlarıyla korunmasına; iii) işgücü dışında kalanların sürenin istihdama geri dönüşü kolaylaştıracak beceri kazanımları için aktif olarak kullanılmasına dayanıyor.¹¹⁹

Bu sistemin Türkiye için değerli özellikleri: i) nitelikli formel sektör şirketlerinin teknolojik dönüşümlerine ve yapısal esnekliklerine engel olmaması, ii) hem şirketlerin hem çalışanların beceri ihtiyaçlarına cevap vermesi, iii) tüm vatandaşlar için ortak hak ve görev temelli bir sosyal anlaşmayı ekonomik hukukta tesis etmesi. Kuzey Avrupa ülkelerinde hane halkları ve şirketler bu sistemin yüksek maliyetini finanse eden yüksek vergileri ödemeyi kabul ediyorlar¹²⁰ (ILO, 2008).

Güvenceli esneklik, uygulandığı ülkelerde hem istikrarlı büyüme dönemlerinde hem yaratıcı yıkım dönemlerinde başarılı oldu. Uzun dönemde hem yüksek istihdam oranı,¹²¹ hem düşük işsizlik oranı,¹²² hem de hızlı yapısal uyum¹²³ sağladı. Yeni bir inceleme bu modelin son 20 yıldaki performansını detaylı şekilde belgeliyor (Andersen, 2023). Böyle bir sosyal uzlaşma ve kurumsallaşmadan çok uzak bir noktada bulunan Türkiye’de bu konuda neler yapılabileceğini sosyal taraflarla danışmaya başlamak gerekiyor. Sadece toplu sözleşmeli, kayıtlı ücretli, sabit iş akitli “içerdekiler” in değil, tüm “dışardakilerin” de temsil edildiği ve asgari ücret ile asgari gelir hedeflerinin ayrı ayrı fakat birlikte ele alındığı toplumsal istişarelere nihayet başvurmak gerekecek.¹²⁴ İşçi kesimi temsilcilerinin dünyanın sosyal açıdan en ileri ülkelerinde başarıyla uygulamakta olan bu sistemle ilgili çekinceleri Türkiye’de işletmelerin önemli bir kısmında işçi örgütlenme ve temsil haklarının zayıflığıyla açıklanıyor olabilir. Bu nedenleri anla-

119 Kreiner ve Svarer, 2022, Thirup-Sorknaes, 2022, European Commission, 2023, Government of Denmark, 2023. Danimarka’da ilk üç aylık işsizlik süresinde düşük ücretler için gelir ikame oranı (income replacement rate) %83. Üç yıl sonra aynı oran düşük gelirli, çocuğu olmayan bekar bir kişi için beceri güçlendirme programlarına devam etmesi koşuluyla %60’in üzerinde kalıyor.

120 Güvenceli esnekliğin İskandinav ülkelerindeki bütçe maliyeti yıllara göre GSYH’nin %3-4’ü olarak hesaplanıyor. Bu oran diğer OECD ekonomilerinin işsizleri koruma programlarının bütçe maliyetinin en az iki misli (OECD, 2023b). İşsizlerin yeniden eğitimi için yapılan kamu harcamaları Danimarka’da her bir işsiz için *kişi başına GSYH’nin %19’unu* bulurken, Almanya ve İsviçre’de %6-8 dolaylarında, OECD ortalaması %3.8 (OECD, 2019b).

121 Danimarka’da erkeklerde ve kadınlarda ortalama %70’in üzerinde.

122 Danimarka’da ortalama %5’in altında.

123 Danimarka’da çalışanların %30’a yakını her yıl iş değiştiriyor. Hem işten ayrılma hem yeni işe girme oranları %30’a yakın. İşini kaybedenlerin %30’u 4 haftadan, %50’si 3 aydan kısa bir süre içinde yeni iş buluyor.

124 İş değiştirme eğilimi yüksek ve toplu sözleşmesiz çalışan beyaz yakalılardan kayıtsız ve güvencesiz günlük işlerde çalışmak zorunda kalan sokak emekçilerine kadar tüm “dışardakiler” bu istişare platformlarının içinde olmalı. Böyle bir bütüncül yaklaşımın geçmişte Kıdem Tazminatı Reformu’na uygulanmasında karşılaşılmış olan güçlükler üzerine: Gürsel ve İmamoglu (2012). Buna karşılık, Türk ekonomisinin 2001 makroekonomik krizinden güçlenerek çıkmasında önemli rol oynayan yapısal reformlar sırasında politika yapımcılarla işçi kesimi temsilcileri arasında sürdürülmüş olan diyalogun katkısı üzerine: Derviş et al. (2006).

mak ve yeni bir sosyal uzlaşma yaklaşımıyla aşmak Türk işgücü piyasasının modernizasyonu için çok önemli (Esen, 2024; Kaya, 2024).

5- Asgari ücretin sabit ve değişken bileşenlerini ayırmak

Asgari işgücü maliyetlerini düşük verimli işletmeleri hukuk dışına itmeyen bir patikada tutmak mikro işletmelerin ve KOBİ'lerin güçlenmeleri ve tüm potansiyelleriyle büyümeleri için bir zorunluluk. İşletmelerin verimlilik düzeylerinin bu derece farklılaşmış olduğu Türk ekonomik dokusunda bunun nasıl sağlanabileceği ancak yukarıda belirtilen istişarelerle tayin edilebilir. Aşağıda önerilen yaklaşım mevcut uluslararası uygulamalardan bir esinlenme.¹²⁵

Bu uluslararası deneyimler Türkiye'de üç-katlı bir yaklaşımın düşünülebileceğine işaret ediyor: i) tüm işletme türleri, sektörler ve bölgeler için geçerli ulusal reel asgari ücreti tüm şirketlerin altından kalkabileceği bir patikada tutmak, çalışanların ve ailelerinin asgari bir gelir düzeyine kavuşmalarını ii) sektörel, bölgesel ve işletme düzeyindeki ücret ödeme kapasitelerine orantılı taban ücret ilaveleriyle,¹²⁶ iii) bunlar yetersiz kaldığında hedeflenen gelir düzeylerine sosyal transferlerle ulaşmak (Adaman et al, 2021). Asgari gelir düzeylerini aile ve bölge koşullarına göre¹²⁷ sosyal taraflar arasında uzlaşmalarla tespit etmek.¹²⁸

125 Asgari ücretin işgücü piyasası üzerindeki etkileri üzerine yeni ve geniş bir literatür taraması bu tabanın 'uygun bir düzeyde tutulması koşuluyla' sosyal eşitliği ekonomik büyümeyi yavaşlatmaksızın güçlendirdiğini, ancak 'uygun' düzeyin tutturulmasının bu dengenin yakalanması için 'yaşamsal' olduğunu gösteriyor (Dube and Lindner, 2024). İşveren şirketlerin verimliliklerinin fazla farklılaştığı ekonomilerde adil ücretlere tek bir asgari ücret tabanıyla değil birbirini tamamlayan farklı kanallardan ulaşmayı hedefleyen esneklik arayışları da gündeme geliyor. "Yaşanılır ücretler" ('living wages') yerel geçinme maliyetlerini ve farklı şirketlerde çalışanlarla istişareleri gözönünde tutarak oluşturulmaya çalışılıyor (Global Living Wage Coalition, 2024; PwC, 2023). Şirket düzeyinde belirlenip açıklanan ve tüm şirket çalışanlarına uygulanan "gönüllü asgari ücret" ('voluntary minimum wage') tabanları da 2013-2024 arasında özellikle ABD'de kayda değer şekilde yaygınlaştı ve asgari ücretlerin şirket koşullarına uyarlanmasında yeni bir adım oluşturuyor (Derenencourt and Weil, 2024). Bu yaklaşımlar modern piyasa ekonomilerinde sosyal eşitsizlikler üzerine referans incelemelerin müellifi Anthony Atkinson'un şu politika önerisi ile benzeşiyor: "Ulusal ücret politikası iki unsurdan oluşmalı: i) geçinmeye yetecek düzeyde bir yasal asgari ücret ve ii) bu düzeyin üstüne çıkmayı sağlayacak, ulusal toplumsal uzlaşmaların parçası bir ücret tamamlama metodu ("a code of practice for pay above the minimum, agreed as part of national conversation") (Atkinson, 2015).

126 Yasal asgari ücrette sahip ülkelerin yarısında bu taban sektöre, mesleğe, coğrafi bölgeye ve çalışanın yaşına göre farklılaşıyor (ILO, 2016). Danimarka, İtalya, Avusturya, Finlandiya, İsveç, Norveç ve İsviçre'de ise resmi asgari ücret yok ve taban ücretler toplu sözleşmelerle belirleniyor (Eurostat, 2023).

127 Türkiye'de geçim maliyetleri bölgelere göre farklılaşıyor: İstanbul ile TRA2 Bölgesi - Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan- arasındaki fark 2022 itibarıyla ve resmi TÜİK verileriyle %22.5 olarak ölçüldü (Cünedioğlu, 2023). Enflasyon oranlarının bölgesel farklılaşması ulusal asgari ücreti sendikaların hesapladığı açık sınırların altına farklı zamanlarda düşürüyor (ülke çapında 2024 Nisan ayında gerçekleştiği hesaplanan olgu - Yılmaz, 2024a). TÜİK'in gelecekte daha tartışmasız raporlaması ümit edilen enflasyon oranları ile bu bölgesel farklılaşma daha da artabilir.

128 İşgücü maliyetleri ve verimlilik arasındaki dengeyi korumak güvenceli esneklik sistemlerinin başarısında merkezi rol oynuyor. Kreiner ve Svenner bu konudaki referans makalelerinde şu noktayı vurguluyorlar: "Danimarka'da asgari ücretler sendikalarla işveren örgütleri arasında sektör düzeyinde müzakere ediliyor

Hane halklarının gelir ve diğer koşullarını detaylı şekilde izlemeyi ve sosyal transferleri buna göre yönlendirmeyi kolaylaştıracak “big data” sistemleri bu politikaların uygulanmasını geçmişe göre daha basitleştirebilir (Kups, 2019; Demiral, 2021; WageIndicator, 2024).

Sosyal transferler işgücüne katılımı aktif olarak teşvik eden “negatif gelir vergileri” kanalıyla tahsis edilebiliyor. Bu alanda Türkiye’nin yararlanabileceği geniş bir uluslararası deneyim yelpazesi var (OECD, 2023a; Center on Budget and Policy Priorities, 2023; The Economist, 2023a).

6- Emeklilik sistemiyle işgücüne katılımı teşvik etmek

Emeklilik sistemini işgücüne katılımı azaltan değil, teşvik eden parametrelerle yönetmek demografik fırsat penceresi kapanmakta olan Türkiye’de kaçınılmaz bir gereklilik.

Bu konudaki iyi uygulamaları uluslararası ekonomik araştırmalar ortaya koyuyor (OECD, 2021, OECD, 2023e). Çalışma hayatında ödenen primlerle emeklilikte kazanılan maaşları kişisel düzeyde dengeleyen puan bazlı sistemler, yoksulluğu önleyen asgari bir sosyal gelir tabanı ile birlikte uygulandığında adil ve etkin bir rejim oluşturmuyorlar. Diğer sosyal transferleri de işgücüne katılımı kolaylaştıran kişisel düzeyde desteklerle yönetmenin mümkün olduğu örneklerle biliniyor. Türkiye’deki temel güçlük geçmişte dengesiz kurulmuş emeklilik prim katkısı-emeklilik süresi ve emeklilik geliri parametrelerinden çıkış hızı konusunda (bu parametrelerin normalleştirilme hızı konusunda) bir uzlaşma sağlanamaması. Uluslararası deneyimler, yaş kuşakları arasında çok sert ve bariz eşitsizlikler yaratmayan tedrici normalleşme patikalarına, kamu maliyesi için belli bir yük yaratmak pahasına da olsa uzlaşmayla geçilebileceğini gösteriyor.

7- Kredi ve sermaye tahsisinde şeffaflık

Finansal sistemin siyasi koruma altındaki ve düşük verimli şirketleri değil yüksek verimli ve yüksek potansiyelli işletmeleri büyütmesi kaynak tahsis etkinliğinin ta-

ve firma düzeyinde yerel müzakerelerde karara bağlanıyor. Bu taban yüksek kaldığında düşük verimli kişilerin iş bulması zorlaşıyor. İşgücü politikaları kimsenin verimliliğinin bir asgari eşiğin altına düşmemesini hedefliyor. Bunu sağlamak için yetişkinlerin mesleki eğitimine geniş kamu kaynakları ayrılıyor” (Kreiner and Svenner, 2022). Andersen (2023) şunu ilave ediyor: “Gençler ve göçmenler işgücü piyasasına zayıf kalifikasyonlarla girdiklerinde hem ücret eşitsizliğini hem işsizliği bir arada düşük tutmak zorlaşıyor. Kamu politikası eğitim ve sosyal koruma programlarında değişiklik ve uyarlamalarla bu gerilimi aşmaya çalışıyor” (Andersen, 2023).

nımı. Tüm özel ve kamusal finans kuruluşlarını kapsayan bir ihtiyati çerçeve ve farklı tür kuruluşların misyon ve performanslarını şeffaflaştırmak Türkiye'nin özünde güçlü banka ve finans altyapısını bu yöne evriltebilir (Didier and Cusolito, 2024; Levine, 2021).

Üretici dokuya kredi, öz sermaye ve her türlü hibrit finans aracıyla kaynak aktaran tüm finansal kuruluşlar bu misyon ve ihtiyat çerçevesi içerisine girmeli. Politika hedefleri doğrultusunda belirli bölgelerin, belirli sektörlerin, belirli tür işletmelerin, belirli tür yatırımların kredi ve yatırım önceliklerinden ve sübvansiyonlarından yararlandırılması böyle bir çerçeve içinde şeffaf şekilde yapılabilir (OECD, 2010).

8- Vergi kaçaklarını azaltmak ve dar odaklı vergi indirimlerine başvurmak

Türkiye'deki güçlü girişimcilik enerjisinin reel sektör üzerindeki düşük efektif vergi yükü ile ilişkili olabileceği alan bilgilerin ve bu konuda mevcut uluslararası istatistik incelemelerce teyit ediliyor.¹²⁹

Bu olumlu etkinin bir yandan çok büyük şirketlerin ölçsüz şekilde yararlandığı çok geniş vergi istisnaları, muafiyetleri ve aflarıyla, diğer yandan küçük işletmelerin tamamen ya da kısmen kayıtdışı çalışarak vergiden muaf kalmalarıyla değil (Yılmaz, 2024b; TÜRMOB, 2024; Bingöl, 2019), tüm yatırımlar için geçerli şeffaf vergi avantajlarıyla sağlanması yüksek verimli işletmelerin daha hızlı büyümesini sağlayacaktır.¹³⁰

Spesifik amaçlara yönelik (örneğin: dijitalizasyon ve yapay zeka, karbondan arınma, ve uluslararası değer zincirlerine entegrasyon) yatırımlarını destekleyen vergi indirim, istisna ve muafiyetleri de şirketlerin yapısal güçlenme yatırımlarını çok daha etkin şekilde teşvik edebilir.¹³¹ Mevcut vergi harcamalarının rasyonalizasyon

129 Uzun bir döneme yayılan ve aynı doğrultuda sonuç veren ekonometrik testlerden örnekler: Lee and Gordon, 2005; Arnold et al., 2011; Gemmell, 2018; Castro-Fernandez, 2018; Korkmaz et al., 2019. Büyümeyi destekleyen vergi kompozisyonlarının (tax mix) aynı zamanda sosyal eşitsizlikleri artırabilecekleri kabul ediliyor ancak sosyal transferlerle dengelenebildikleri tespit ediliyor (Causa and Hermansen, 2017). Ekonomik dinamizmi ve sosyal adaleti bir arada güçlendirmek için vergi ve sosyal transfer (tax and transfer) sisteminin bir bütün olarak tasarlanması öneriliyor (OECD, 2018).

130 Mevcut istisna ve muafiyetler 2023 itibarıyla 128 sayfalık ve etkileri ölçülemeyen dev bir liste oluşturuyordu.

131 Yatırımların verimlilik artırıcı alanlara kaymasını destekleyen vergi reformları üzerine genel bir değerlendirme: IMF (2017). OECD ülkeleri arasında bu yönde muhtemelen en kapsamlı reformu "Industria 4.0" vergi paketiyle İtalya uygulamaya koydu. Dijital yenilenme yatırımlarına %150'ye kadar "hiper amortisman" (%50 net sübvansiyon), teknik yeniliklerden sağlanan işletme gelirlerine %50'ye kadar vergi indirimi ve benzer selektif tedbirler içeren bu reform (Ministry of Enterprises, 2017, Scampuddu and Nieddu, 2020) İtalyan sanayiinde gözle görülür bir teknolojik hareketlenme yarattı. Aynı zamanda, ülkenin genel yönetim, vergi idare sistemi ve işgücü ilişkilerinde tamamlayıcı reformların bu teşviklerin olumlu etkilerini daha artacağı öne sürülüyor (Parliamentary Budget Office, 2022, Seghezzi and Tiraboschi, 2018). İtalya'nın bir önceki teknolojik teşvik programının karşılaştığı sorunlar üzerine: Mellace and Ventura (2023).

yonu ve kayıt dışılıkla akılcı mücadele sosyal yararı olmayan vergi kayıp ve kaçaklarını minimize ederek bu vergi indirimlerini finanse edebilirler.

9- Reel döviz kurunu ne aşırı değerli ne aşırı değersiz bir patikada tutmak

Reel kurun ne aşırı değerli ne aşırı değersiz bir patikada kalması üretici dokunun tüm potansiyeliyle büyümesi için bir gereklilik.¹³² Reel kur istikrarsızlıklarının banka sektörü ve sermaye piyasaları üzerindeki yıpratıcı etkisi de Türkiye koşullarında özel dikkat istiyor.¹³³

Reel kurun iki belirleyicisi olan nominal kur ve fiyat seviyelerinin hiçbir Türkiye’de ekonomi politikasının doğrudan denetimi altında değil. Buna karşılık, matematiksel olarak formüle edilemeye de kavramsal bir denge reel kur koridorunun varlığını kabul eden bir politika çerçevesi hem reel sektör hem finans sektörü üzerindeki suni kur baskılarını azaltmaya yardımcı olacaktır. Bu kavramsal koridorun tasarlanmasında üretici dokunun dört bileşkeni arasındaki verimlilik ve maliyet farklarını ve aralarındaki yavaş geçişkenlik oranlarını göz önünde bulundurmak gerekir.

Hiçbir ileri piyasa ekonomisi reel kurunun arz cephesinde kalıcı hasar yapacak bir istikrarsızlık içerisine girmesine izin vermiyor.¹³⁴ Uluslararası sistem içinde hareket eden ülkeler bu alandaki müdahalelerini kur savaşlarına yol açacak boyutlara

132 Hem yatırımları ve istihdamı potansiyellerinin altına düşüren aşırı kur değerlenmelerini, hem de verimlilik artışlarını yavaşlatabilecek aşırı kur zayıflamalarını asgariye indirmek gerekiyor. Yukarıda uluslararası deneyimler ışığında vurgulandığı gibi, nitelikli işletmeler kur baskılarına birim işgücü maliyetlerini düşürerek ve ürünlerini farklılaştırarak cevap verebiliyorlar. Ancak kur baskıları ekonominin bütününde net üretim ve istihdam kayıpları ortaya çıkarıyorsa, bu iç makroekonomik dengeden uzaklaştığı anlamına geliyor. Münferit gelişmelerle genel denge mülahazalarının birbirine karıştırılmaması ve Türkiye gibi zaten çok düşük istihdamlı bir ekonomide entansif ve ekstansif marjlardaki gelişmeler arasındaki farkın kavranılması gerekiyor. Ülkenin fiyat rekabetine dayalı vasıfsız işgücü yoğun faaliyetlerden çıkmasını, bu faaliyetlerin Türkiye’de eninde sonunda daralacağını ve ne kadar erken çıkılırsa o kadar hızlı ve temiz bir yapısal arınma sağlanacağını önermek akılcı ve popülizme prim vermeyen bir pozisyon olarak sunulsa da, bu görüşü savunana Türkiye’nin zayıf formel eğitilmiş, çoğunluğu halen 4. tür işletmelerde çalışan, önemli bir kısmı işgücü dışında kalmış geniş çalışma çağındaki nüfusunun istihdam perspektifleri üzerine nasıl bir senaryo öngördüklerini belirtmeleri gerekiyor. Konuya gerçekçi yaklaşan iktisatçılarımızdan birinin bu noktadaki nüktesini hatırlamak mümkün değil: “Çözüm neymiş? Yüksek teknolojlili ürünleri üretip, yüksek fiyatla ihraç etmiş. Arkadaşlar saçmalamayın. Bunu yapabilecek sanayicimiz vardı da bunları imal edip ihraç edemediler? Aklınız eriyor, elinizden geliyorsa, şu yüksek değerli, yüksek teknolojlili ürünleri siz üretip ihraç edin!” (Cansen, 2021). Reel döviz kurunun ekstansif ve entansif marjdaki farklı etkilerinin Çin ekonomisi örneğinde akılcı bir değerlendirmesi için: Hua (2011).

133 İş Bankası Genel Müdürü 2023 Kasım’ında bir kez daha dikkatli bir dille “bankacılık sektörünün asli görevini yerine getirebilmesi için öngörülebilir bir ortamda sağlıklı olarak kuru tahminleyebilmemiz gerekiyor” vurgulamasını yaptı (Aran, 2023)

134 Yirmiye yakın ileri piyasa ekonomisinde reel kur hareketlerini detaylı ekonometrik tekniklerle inceleyen bir araştırmacı bu ülkelerde reel kur’un 6 aylık dönemlerde %10’dan fazla değer kazanması halinde ortalama eğilimine doğru geri harekete geçtiğini belgeledi (Başçı ve Caner, 2005). Bu kalıcı kalıbı açıklayabilecek belli başlı faktör bunu temin etmeye yönelik kamu politikaları.

da taşıyorlar.¹³⁵ Türkiye kur rejimini ve sermaye hareketlerini serbestleştirmiş bir ülke olarak uluslararası yükümlülükleriyle uyumlu politikalar uygulamak durumunda.¹³⁶

Bu ortak ilkeleri saklı tutarak reel kura istikrar kazandırmayı hedefleyen politika tasarımlarına ihtiyaç var.¹³⁷

Kur istikrarsızlıklarının üretici dokuda kalıcı deformasyonlar yaratmaması için ‘telafi edici’ koruma ve teşvik mekanizmalarının önerildiği de görülüyor. İhracatçılara farklı kur uygulaması, vergi indirimleri ve selektif krediler gibi tedbirler istikrarlı bir reel kur patikasına göre rant arayış ve taleplerine çok daha açıklar ve tercih edilmemeliler (Babuşcu, 2024; Güneş, 2024a).

Reel kur istikrarı konusunda uluslararası konsültasyonlar sürüyor.¹³⁸ Bu çalışmalarda birikmekte olan bilgi, tecrübe ve uzlaşmalar yakından izlenmeli, değerlendirilmeli ve geliştirilecek politika çerçevelerinde kullanılmalı.

10- Eğitim altyapısında seferberlik

Ekonomik dokudaki derin heterojenliğin doğurduğu iş kalitesi ve gelir eşitsiz-

-
- 135 Monetary Authority of Singapore, 2023, U.S. Treasury, 2023, Bloomberg, 2023. Reel kuru ne aşırı değerli ne aşırı değersiz noktalara kaydırmayan ve uluslararası kabul gören başarılı bir kur politikası örneği: Peru (Tashu, 2015, Rodriguez et al., 2023, Armas and Vega, 2019).
- 136 2010 yılından beri kuru yönlendirmek için geniş bir araç seti kullanıldı (Alper, Kara ve Yörükoğlu, 2013; Aysan et al., 2014; Kara, 2024). Bu rejimin Türkiye'nin uluslararası taahhütleriyle uyumu sorgulanabildi fakat Covid krizi ve takip eden olağanüstü uluslararası koşullarda bu sorgulamalar sınırlı kaldı. TCMB eski baş ekonomisti Hakan Kara fiilen yürürlükte olan politikayı şöyle tanımlıyor: “Merkez Bankası döviz kurunda kontrolü bırakmıyor. Literatürde “crawling peg” dediğimiz bir kur rejimi uygulandığı izlenimi var. Bizde kur patikası açıklanmıyor, bu da TCMB'nin hareket alanını genişletiyor. Böylece hem kuru kontrol ediyorlar hem de büyük bir baskı geldiğinde değer kaybının hızını artırarak spekülasyon atakları sınırlayabiliyorlar. Geçiş döneminde makul bir politika olabilir, fakat kur politikasında şeffaflık düşük olduğu sürece para politikasına güveni sağlamak uzun sürer. Türkiye gibi ülkeler için serbest dalgalı kur rejimi tam uygun olmasa da belli bir aşamada daha şeffaf ve piyasa derinliğini destekleyen bir kur rejimine geçmekte fayda var.” (Kara, 2024).
- 137 Bu değerlendirmelerde teknik ölçüm konularına dikkat gösterilmesi gerekiyor. TÜFE bazlı, ÜFE bazlı ve Birim İşgücü Maliyeti (ULC) bazlı kur hareketlerinin ekonomik sonuçları arasındaki farklar ciddi (Aktaş, 2024; Aslanoglu, 2024a): i) TÜFE bazlı kur maliyet kalemlerine odaklı değil; ii) ÜFE bazlı ölçüm sadece iç piyasadan tedarik edilen ürün girdilerini içeriyor (işgücü maliyetlerini, hizmet girdisi maliyetlerini ve doğrudan ithal girdi maliyetlerini içermiyor); iii) Birim İşgücü Maliyetleri ise işgücü dışındaki maliyet kalemlerini dışarda bırakıyor. Bazı yılları da yorumları etkiliyor: dış ticaretin döngüsel olarak düzeltilmiş (cyclically adjusted) dengeye nispeten en yakın olduğu dönemin baz yıl olarak kullanılması ilke olarak en doğrusu.
- 138 IMF iki dönemde, 2012’de ve 2022’de, uluslararası sermaye hareketlerinin yol açtığı kur istikrarsızlıkları ve bunlara olası politika cevapları konusunda “kurumsal görüşler” yayınladı (IMF, 2012, IMF, 2022). 2012’de yayınlanan değerlendirmeler 2022 güncellemelerine göre daha etraflıydı ve Türkiye’nin reel kur sorunlarını daha kapsayıcı çözümlemeler içeriyordu. OECD’nin Uluslararası Sermaye Hareketleri Komitesi bu politikaları Türkiye’nin de içinde bulunduğu OECD topluluğunun sermaye hareketleri serbestisi yükümlülükleri açısından izliyor (Gori et al, 2020).

liklerinin yerini bir verimlilik ve gelir yakınsamasına bırakması ancak eğitimde büyük bir güçlenme ve yakınsamayla mümkün olabilecektir.

Bu yakınsama sağlanamadıkça bu yazının odaklandığı üretici doku transformasyonu mevcut insan kaynaklarının daha verimli kullanılmasının yolunu açabilir, ancak çok farklı insan sermayelerine sahip kişiler ve hane halkları arasındaki gelir ve yaşam koşulları eşitsizliklerini azaltamaz. Başlamış olan küresel ve teknolojik yaratıcı yıkım süreçleri bu eşitsizlikleri daha da artırma eğiliminde.

Eğitimde dev bir güçlenmenin gerekliliği ve bunun ancak evrensel bir yaklaşımla, küresel bilgi zenginliğinin eğitimin tüm bileşenlerine, okul öncesi eğitimden yaşam boyu mesleki eğitime kadar bir zincir yaklaşımıyla yansıtılarak yapılabileceği ciddi eğitim profesyonelleri arasında artık uzlaşma konusu.¹³⁹

Türkiye'nin eğitim altyapısının güçlendirilmesinde, temel müfredat içeriği konularının yanında¹⁴⁰ üç ciddi ekonomik sorun var:

-
- 139 2018-2021 yılları arasındaki Millî Eğitim Bakanlığı döneminde ilke ve hedefleri geniş profesyonel çevrelerde ilgi gören (ERG, 2018) "2023 Eğitim Vizyonu" projesini savunan Ziya Selçuk bu uzlaşmayı şöyle tarif ediyordu: "Ekonomide zemin şartları yerine getirilmezse Orta Gelir Tuzağı oluşuyor. Fakat asıl tuzak Orta Eğitim Tuzağı. Çünkü eğitimde zemin şartları sağlanmadığında demokrasi gelişmiyor ve ekonomi yeterince beslenemiyor. Türkiye'nin karşı karşıya bulunduğu asıl tuzak bu tuzaktır. Sağlam bir zemin kurmak ve kök sorunları halletmek için eğitimin öncelikle evrensel olarak tasarlanması gerekir. Okul öncesinden üniversiteye kadar tüm kademeler birbiriyle bağlantıları ve ilişkileri açısından bütünsel olarak tasarlanmalıdır" (Selçuk, 2021).
- 140 Müfredatın evrensel ve laik bir zihniyetle, modern bir Cumhuriyetin vatandaşlarını eğitecek temelde oluşturulması Türkiye Cumhuriyeti'nin geleceği için kritik önemde. 2009-2012 arasında İmam Hatip Okullarının sayısındaki hızlı artış orta öğrenimin içeriğinde nasıl bir dönüşüm hedeflediği konusunda sorgulamalar yarattı (Yınac, 2014). Takip eden yıllarda Millî Eğitim Bakanlığı bu okulların 2023 Eğitim Vizyonu içinde kendilerine özgü, manevi içeriği geniş, fakat modern, evrensel ve laik bir eğitim sisteminin parçaları olarak yer almakta olduklarını açıklarken (Selçuk, 2019), başka çevreler bu okullara farklı bir misyon yüklediler (Millî Gazete, 2020). 2022-23 ders yılı itibarıyla İmam Hatip Okulları orta öğretim toplam öğrenci sayısının %8.5'ini ve toplam okul sayısının %13.5'ini oluşturunuyordu. Eğitim Reformu Girişimi (ERG), fen ve sosyal bilim programı uygulayan İmam Hatip liselerinin doluluk oranlarının arttığını, bunun en önemli sebeplerden birinin merkezi sınavla öğrenci alan bu liselerin üniversite sınavında başarı sağladığına yönelik algılar olduğunu açıkladı (Deutsche Welle, 2019). Buna karşılık normal liselerin yerel bir talep olmaksızın İmam Hatip okullarına çevrilmeyle ilgili işaretler var (Bourcier, 2024). Son olarak, Millî Eğitim Bakanlığı "Türkiye Yüzyılı Maarif Modeli" başlıklı çok geniş bir müfredat değişikliğini 2024 Nisan'ında sivil toplum kuruluşlarının ve siyasi partilerin görüşlerine açtı (Millî Eğitim Bakanlığı, 2024). Ana muhalefet partisi bu program önerisini Bakanlığın daha önce UNICEF ile iş birliği içinde başlattığı "Ulusal Beceri Geliştirme Programı kapsamında Türkiye Bütüncül Modeli" ile uyumlu olmadığını, değerler eğitiminde telkin ve zorlayıcılık içerdiği, iktidara yakın olmayan sivil toplum kuruluşlarının ve siyasi partilerin görüş ve katkılarından yararlanılmadığı gibi çekincelerle karşıladı (CHP, 2024). Eğitim Reformu Girişimi "Müfredatın hazırlanmasında öğretmenlerin ve akademisyenlerin çalıştığı belirtilse de bu kapsam Türkiye'nin eğitim ekosisteminin büyüklüğünü ve çeşitliliğini temsil etmekte yetersizdir. Öğrenciler, öğretmenler, veliler, üniversiteler, özel sektör ile sivil toplumun görüşlerinin ve deneyimlerinin göz ardı edilmesi, yeni müfredatın ihtiyaç ve beklentileri karşılamasına yol açacaktır" açıklaması yaptı (ERG, 2024). Bu konuların objektif bilgi bazında ele alınabilmesi için farklı tür okulların geçmişteki akademik performanslarının öğrencilerinin sosyo-ekonomik özelliklerini istatistiksel olarak kontrol eden (ekonometrik olarak hesap katan) değerlendirmeler gerçekleştirilmeyi bekliyor. Millî Eğitim Bakanlığı bu çözümler için gereken performans izleme altyapısını tüm öğrenci nüfusu kapsayacak şekilde kurmuş durumda (Akademik Becerilerin İzlenme ve Değerlendirilmesi (ABIDE), 2023).

1- Kaynak kısıtları. Öğrenci başına eğitim harcamaları (Türkiye'nin rakamlarını yukarıya çeken satın alma gücü paritesiyle hesaplandığında dahi) OECD ortalamalarının gerisinde.¹⁴¹ Her kademedeki harcamaların uluslararası iyi uygulamalara uygun, yani etkin şekilde yapıldığı varsayıl- sa dahi – ki bundan çok farklı bir yerde bulunduğu biliniyor- mevcut kaynaklar tatmin edici kalitede bir eğitim sunulmasına izin vermiyor.¹⁴² Maddi imkânı olan ailelerin ulaşabildiği özel eğitim hizmetlerinin kalite- siyle bu imkanlara sahip olmayan kesimlerin ulaştığı kamu hizmetlerinin kalitesi arasındaki fark çok geniş.¹⁴³

2- Eğitimle ilgili kamu maliyesi stratejisinin belirsizliği. Eğitim harcamaların bir kamu maliyesi stratejisiyle yönetilmesi gerekiyor. Farklı kade- melerdeki eğitim hizmetleri ne oranda kamu kaynaklarından, ne oranda hane halkı bütçelerinden ve özel kaynaklardan finanse edilmeli? Bir va- tandışlık hakkı olan ve yaygınlaştırılmasında kamu yararı bulunan temel eğitimin finansmanı kamu ağırlıklı kalırken, getirileri giderek kişiselleş- mekte olan yüksek öğrenimin ağırlıklı olarak özel finansmanlar, öğrenci kredileri ve burslarla finanse edilmesi uluslararası iyi uygulamalara uygun olacaktır.¹⁴⁴

141 Türkiye'de orta öğretimde öğrenci başına harcamalar 2020 yılı satın alma gücü paritesine göre 5.000 ABD doları, OECD ortalaması 12.000 ABD doları ve Kore, İsviçre gibi ülkelerde 20.000 ABD dolarına yaklaşıyor. Yüksek öğretimde öğrenci başına harcamalar Türkiye'de satın alma gücü paritesine göre 10.000 ABD doları, OECD ortalaması 20.000 ABD doları, İngiltere ve ABD'de 30.000 ABD dolarını geçiyor. Türkiye eğitimin tüm kademelerine GSYH'nin toplam %4.5'ini ayırıyor (kamu harcamaları %3.3, hane halkı harcamaları %1.2). Bu oran OECD ülkelerinin %5'ine yakın, ancak OECD ortalamalarının altındaki kişi başına GSYH ve OECD orta- lamalarının üzerindeki öğrenci nüfus oranı öğrenci başına harcamaları mevcut çok düşük seviyelere indiriyor.

142 Her kademedeki eğitimin kalitesi okullaşma oranlarının patlamasıyla ek baskı altına girdi. Türk Eğitim Derne- ği'nin 2022 Eğitim Değerlendirme Raporu (TEDMEM, 2023) ilk, orta ve yüksek öğretimde ciddiyeti bilinen ve çeşitli göstergelerle izlenen bu sorunun okul öncesi eğitimde ve mesleki eğitimde de çok önemli boyutlara ulaşmakta olduğunu gösteriyor. Rapor bulgularını şöyle özetliyor: "i) Okul öncesi eğitimin yaygınlaştırılmasına yönelik olarak kısa sürede okul sayısının ve okullaşma oranının artırılması hedeflenmiş, 5 yaşında okullaşma oranının %99'a ulaştığı açıklanmıştır. Ancak bu kadar kısa sürede sağlanan artışın gerektirdiği nitelikli öğretmen ihtiyacının karşılanması ve okul öncesi eğitim kurumlarında hem fiziki hem pedagojik olarak olması gereken standartların sağlanması gibi eğitimin niteliğine ilişkin gereklilikler arka planda kalmıştır; ii) mesleki eğitimin güçlendirilmesiyle ilgili olarak mesleki eğitim kurumlarına kayıtlı öğrenci sayılarının artırılması hedeflenmiş, bu hedef doğrultusunda gerekli uygulamalar hayata geçirilerek kayıtlı öğrenci sayısı önemli ölçüde artırılmıştır. Ancak artan öğrenci sayısına karşılık öğrencilerden sorumlu koordinatör öğretmenlerin ve usta öğreticilerin nitelikli eğitimi sürdürülebilmesi ve öğrencilerin iş yerindeki koşullarının takip edilebilmesi bağlamında mesleki eğitimin niteliğine ve ulaşılan bu hedeften beklenen çıktılarını sürdürülebilirliğine yönelik soru işaretleri giderilememiştir."

143 Bkz. dipnot 72. Üstün yetenekli Türk gençleri için mevcut kaliteli kamu ve burslu eğitim hizmetlerinin varlığı bu tespiti değiştirmiyor.

144 Tıp ve temel bilimler gibi hem kamu yararı yüksek hem eğitim maliyetleri yüklü branşların ek kamu finans- manı gereksinimleri saklı tutularak.

Farklı kademelerdeki eğitim ne ölçüde kamu hizmetleri ne ölçüde finansmanına kamunun da katıldığı kamu-dışı (kâr amacı gütmeyen ve/veya ticari amaçlı özel) hizmetler olarak verilmeli? Ülkelere göre büyük değişiklik gösteren alternatif kompozisyonlar arasında Türkiye özel hizmetlere geniş yer açmış olduğuna göre: i) özel hizmetlerin eğitimin kalitesini güçlendirmeleri; ve ii) toplumsal eşitlik ve adalet hedefleriyle uyuşmaları hangi politika araçlarıyla sağlanmalı?¹⁴⁵

Diğer OECD ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de eğitim sektörü ekonominin en büyük sektörü. 2022-2023 ders yılında 90.000’den fazla (93.000) okul öncesi, ilk ve orta öğretim kurumunda ve 200’den fazla (208) üniversitede 26 milyondan fazla öğrenci eğitim alıyor ve 1.3 milyondan fazla eğitim görevlisi hizmet veriyordu. Yavaş ilerleyen dev bir transatlantiğe benzeyen eğitim sektöründe yeni politikalar çok özenli tasarlanmak ve uygulanmak durumunda.¹⁴⁶

Türkiye’nin koşullarına uygun tasarlanmış ve kanunlaşmış fakat bütünsel uygulamasına 20 yıldır geçilememiş olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu kamu hizmetlerinde kaynak tahsisi ve hizmet organizasyonu konularına stratejik ve performans bazlı doğru bir yaklaşım sağlıyor. Eğitim hizmetleri bu kanunun ilk ve bütünsel uygulanması için doğal aday (ERG, 2023).

3- Eğitim sisteminden artık ayrılmış olan yetişkinlerin temel becerilerindeki yetersizliklerin bir ölçüde olsun telafi edilmeye çalışılması, çalışan nüfusun tümünün yaşam boyu mesleki gelişim ihtiyaçları ve hızlanan teknolojik gelişmelere uyumları çok güçlü bir altyapı gerektiriyor.¹⁴⁷ Türkiye’nin geniş nüfusunun farklı ve değişken beceri telafisi ve yaşam boyu eğitim ihtiyaçlarının hangi finansman ve hizmet altyapısıyla karşılanabileceği Türkiye’nin karşı karşıya bulunduğu büyük bir bilmece.

Özel eğitim hizmetleri sektörünün girişkenliğine, dinamizmine ve ya-

145 Bu konuda Türkiye’nin yararlanabileceği geniş bir uluslararası deneyim ve araçlar yelpazesi var.

146 Aceleyle lanse edilmiş çok sayıda üniversite diplomasının işgücü piyasasında herhangi bir karşılık bulmaması sonuçları değerlendirilmeden atılmış politika adımlarının trajik sonucu.

147 Yetişkin nüfus beceri testleri Türkiye’de yetişkin nüfusun çok yüksek bir oranının çok sınırlı sözel ve sayısal becerilere sahip olduklarını gösteriyor. 2015 itibarıyla nüfusun %45’i temel sözel becerilere, %50’si temel sayısal becerilere sahip görünmüyordu (PIAAC yetişkin beceri testlerinde 1. seviye ve altında sonuç alan kişilerin oranı). Bu oran OECD ülkelerinde ortalama %20, ileri ülkelerde %10 civarına iniyor (%10’un içinde birinci kuşak göçmen nüfus da var) (OECD, 2016).

raticılığına yaslandırılması vazgeçilmez olan bu alanın hangi kalite standartlarıyla, hangi tamamlayıcı kamu hizmetleriyle, hangi ek kamu finansmanlarıyla destekleneceği gelen yılların temel bir Kamu Maliyesi konusu olacak.

5. Birkaç geçici sonuç

Üç temel küresel yapısal dönüşüm – dijitalleşme ve yapay zeka teknolojilerine geçiş, karbon emisyonlarından arınma ve uluslararası değer zincirlerinin yeniden düzenlenmesi – Türk ekonomisi için yeni fırsatlar ve tehditler yaratıyor.

Türkiye'nin 4 iplikli ekonomik kumaşı, bu döneme hem kayda değer avantajlar hem de kayda değer dezavantajlarla giriyor.

Hızlanmakta olan teknolojik ilerlemeler 1. ve 2. tür üstün vasıflı genç şirketlerde ve kurumlaşmış şirketlerde genellikle olumlu ve ümit verici, 3. tür KOBİ'lerde genellikle belirsizlik yaratıcı, 4. tip mikro işletmelerde ise genellikle zorlayıcı ve baskı yaratıcı etkiler vadediyor.

Ekonomi politikası, mevcut tüm işletme türlerinin yapısal dönüşümlerini ve yenilik yapma kapasitelerini güçlendirmeyi hedeflemeli.

Üstün nitelikli genç şirketlerin daha yüksek oranlarda kurulup daha hızlı büyümeleri için ciddi bir ek potansiyel bulunduğu dair göstergeler var. Yurtdışına gitmiş akademik nitelikli insan kaynaklarının adedi bu potansiyelin göstergelerinden biri.

Kurumlaşmış şirketler için en kritik faktörler uluslararası standartlarda bir makroekonomik çerçeve ve bu çerçevenin sağlayacağı iç ve dış güven, makul risk primleri, istikrarlı finansman kaynakları, öngörülebilir işgücü maliyetleri, modern bir istihdam mevzuatı ve istikrarlı bir reel kur patikası.

Yapay zekâ ve enerji tasarrufu alanlarındaki hızlı teknolojik ilerlemeler bu yüksek nitelikli şirketlerin dahi kaliteli kamu hizmetleriyle ya da kaliteli sivil ekonomi işbirlikleriyle temin edilebilecek uluslararası standartlarda teknolojik danışmanlık ve yol göstericilik hizmetlerine ihtiyaç duyabileceklerini gösteriyor.

KOBİ'ler ve mikro işletmeler için en önemli gereksinim ise büyük şirketlerden

genellikle daha bariz şekilde mahrum oldukları uluslararası bilgi ve beceri kaynaklarına ve yüksek kalitede profesyonel ve teknik yönetim kapasitelerine ulaşmak. Bunu temin etmek üzere, bütünüyle hukuk ve mali şeffaflık içine girmelerini kolaylaştıracak mevzuat iyileştirmeleri (öncelikle istihdam ve vergi reformları) birincil koşul.

Yapay zeka tekniklerini uygulamaya başlamalarını, küresel standartlarda enerji tasarrufu ve karbondan arınma tekniklerini kullanma ve raporlama kapasitelerini, ve uluslararası değer zincirlerine katılımlarını kolaylaştıracak (dijital altyapı ve yabancı dil gibi) yetkinliklerini güçlendirecek, çalışanlarına bu alanlarda beceri kazandıracak hizmetler KOBİ'lerin ve mikro işletmelerin verimliliğini kaydedeğer oranlarda güçlendirebilir.

Yeni dönemin fırsatlarını değerlendirmek için vazgeçilmez olan bu inovasyon politikalarının yanında, ortaya çıkacak yapısal şok ve baskıları da yönetmek gerekecek. En ileri piyasa ekonomilerinde dahi demokrasinin geleceği için kaygılar uyandırmaya kadar varan yaratıcı yıkımlar kaynaklı toplumsal gerginliklerin Türkiye'de de yaşanma olasılık ve biçimlerini öngörmek ve değerlendirmek gerekiyor.

Nüfusunun yarısından fazlasına gelir sağlayan mikro işletmelerin ciddi bir kısmı yeniden yapılanmalarla ve pazar ve istihdam daralmalarıyla karşı karşıya gelebilirler. Uluslararası ekonomik literatürün artık daha ciddi çözümlemeye ve belgelemeye başladığı 'düşük vasıflı nüfusun üretici dokuda tutunamama' riski (Gagliardi et al., 2023, Wolcott, 2021, Hoftijzer and Gortazar, 2018, Krause and Sawhill, 2017) Türkiye'de de ciddi boyutlar alabilir.

Ekonomik ve sosyal dokunun kaydadeğer bir kısmının üretim ve gelir döngüsünden uzaklaşma ve bu döngünün içine hızla dönememe riski ekonominin arz ve talep potansiyelini aşağıya bükebilir. Türkiye bu riski yönetememiş olan Güney Avrupa ekonomilerinin deneyimini değerlendirmek ve yaşamış oldukları büyüme ve refah kayıplarını göz önünde bulundurmamak zorunda.¹⁴⁸

Türkiye'nin 81 ilinde de aktif mikro işletmeler popülasyonunu her koşulda el altında ("granted") bir doku addetmemek, durumlarını ciddiyetle izlemek ve hızlanan yapısal dönüşümler içinde erimelerini değil evrilmelerini teşvik edecek

148 Güney Avrupa ülkeleri bu kayıpları 2000'li yılların daha yumuşak yapısal dönüşüm koşullarında ve çok daha güçlü uluslararası ve AB dayanışma destekleriyle göğüslediler. Türkiye için bu koşullar daha zorlu olabilir.

politika çerçevesini tasarlamak gerekiyor.

Bu kesimleri himaye eden politikalar bugüne değin genellikle dolaylı biçimlerle uygulandılar. Bu tedbirlerin maliyetleri bir yandan kamu ve kamu bankaları bütçelerine, diğer yandan bu faaliyetlerin müşterisi olan tüketicilere ve sanayi zinciri halkalarına aktarıldı.¹⁴⁹

Türkiye’de bu çerçevenin sürdürülme şansı azalıyor zira üretici dokunun zayıf halkaları Türk toplumunun ve ekonomisinin bütünü için ‘sistemsel’ bir zayıflık kaynağı haline geliyor.

Üretici doku içinde çok geniş bir yere sahip mikro işletmelerin daha vasıflı ve daha verimli bir gelişme patikasına geçmeleri için – kooperatif çalışma biçimleri dahil- tüm makul politika araçları harekete geçirilmeli.¹⁵⁰

Türkiye’nin ekonomik kumaşının gelecekte geçmişten daha yaygın şekilde karşı karşıya geleceği yaratıcı yıkım süreçlerinin neden olacağı siyasal süreçlerin de yeni araştırmaların konusu olması beklenmeli.

14 Kasım 2024

149 Örneğin, tarım-gıda zincirindeki verimsizlikler hane halkı bütçelerinde aşırı yer tutan gıda fiyatlarına yansıyor. İmalat sanayiindeki ihracatçı firmalar da bazı sektörlerde girdilerini uluslararası rakiplerinden daha yüksek maliyetlerle ve daha sınırlı teknolojik standartlarda temin edebiliyorlar.

150 Bu alanda uluslararası düzeydeki aktif arayışlar üzerine: Rodrik and Sandhu (2024), Rodrik and Stiglitz (2024). Bu tür yapısal güçlendirme programları yerel yönetimlerle, sivil toplum kuruluşlarıyla ve bankalar gibi piyasayı iyi tanıyan ticari aktörlerle iş birliği içinde tasarlanıp uygulandıklarında başarılı olabiliyorlar (Grimm and Paffhausen, 2015; Ketels and Duch, 2022; Egan, 2022). Türkiye’de de hem KOSGEB gibi aktif kamu kuruluşlarının, hem de yaygın yerel ağlara sahip ticari bankaların ve sivil meslek kuruluşlarının bu doğrultuda muhtelif faaliyetleri var. Bu girişimler yakından izlenmeli, başarılı olanların daha gelişmesi teşvik edilmeli, ve uluslararası politika yeniliklerinden de esinlenen yeni girişimlerin önu açılmalı. Yerel yönetimlerin de bu alana daha aktif ve yaygın girmek arzusunda oldukları görülüyor, bu katılım bu politikaları daha güçlendirebilir.

Kaynakça

ABİDE (Akademik Becerilerin İzlenmesi ve Değerlendirilmesi Projesi), 2023, Milli Eğitim Bakanlığı, MEB web sitesi.

Acemoğlu, Daron, Simon Johnson and James A. Robinson, 2005, “Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth”, *Handbook of Economic Growth* (Chapter 6), North Holland.

Acemoğlu, Daron ve Murat Üçer, 2023, “Türkiye’de Yüksek ve Düşük Kaliteli Büyüme: Sebepler ve Sonuçlar”, in Asaf Savaş Akat ve Seyfettin Gürsel derl., “Çıkılmaz Yol: Dünden Yarına Türkiye Ekonomisi”, İstanbul Bilgi Üniv. Yayınları

Acemoğlu, Daron, David Autor, and Christina Patterson, 2023, “Bottlenecks: Sectoral Imbalances and the US Productivity Slowdown”, NBER Working Papers, No. 31427.

Acemoğlu, Daron and Alexander Wolitzky, 2024, “Employment and Community: Socioeconomic Cooperation and Its Breakdown”, NBER Working Papers, No. 32773.

Adalet McGowan, Müge, Dan Andrews and Valerie Millot, 2017, “The walking dead: zombie firms and productivity performance in OECD countries”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1372.

Adaman Fikret, Ahmet İnsel ve Haluk Levent, 2021, “Evrensel Temel Gelir”, Cogito, No. 102.

Afonso, Alexandre, 2019, “State-Led Wage Devaluation in Southern Europe in the Wake of the Eurozone Crisis.” *European Journal of Political Research*, No. 58.

Agell, Jonas, 2002. “On the Determinants of Labour Market Institutions”, *German Economic Review*, No. 3/2.

Aghion, Philippe, Philippe Bacchetta, Romain Ranciere, and Kenneth Rogoff, 2009, “Exchange Rate Volatility and Productivity Growth: The Role of Financial Development.” *Journal of Monetary Economics*, No. 56/4.

Aghion, Philippe, Reda Cherif and Fuad Hasanov, 2021, “Competition, Innovation, and Inclusive Growth”, IMF Working Papers, No. 21/80.

Akat, Asaf Savaş ve Seyfettin Gürsel (derl.), 2023, “Çıkılmaz Yol: Düünden Yarına Türkiye Ekonomisi”, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Akçigit, Ufuk and John Van Reenen, 2023, “The Economics of Creative Destruction: New Research on Themes from Aghion and Howitt”, Harvard University Press, 2023.

Akçigit, Ufuk et al., 2023, “Türkiye Akademik Diaspora Raporu: Beyin Göçünden Beyin Gücüne”, Türkiye Bilişim Vakfı.

Akçigit Ufuk, Yusuf Emre Akgündüz, Seyit Mümin Cilasun, Elif Özcan Tok, Fatih Yılmaz, 2019, “Facts on Business Dynamism in Turkey”. CBRT Working Paper, No. 19/30.

Akdoğan, Kurmaş, Yusuf Kenan Bağır and Hüzeyfe Torun, 2023, “Heterogeneous Effect of Exchange Rates on Firms’ Exports: Role of Labor Intensity” Central Bank Review, No. 23/3.

Akgündüz, Yusuf Emre, Altan Aldan, Yusuf Kenan Bağır, and Hüzeyfe Torun, 2019, “Job Mobility in Turkey” Central Bank Review, No. 19/3.

Aktaş, Alaattin, 2015, “Asgari ücret ver, bir kısmını geri al”, Dünya, 12 Ocak.

Aktaş, Alaattin, 2024, “TCMB hem “TL çok değersiz” der, hem TL’nin değerini düşürür mü?”, Ekonomim, 7 Mart.

Aktaş, Alaattin, 2025, “TL değerli mi, değerliyse ne kadar, yoksa değersiz mi?”, Ekonomim, 10 Ocak.

Alberni, Marta, Ángel Berges and María Rodríguez, 2023, “Spain’s Trade Competitiveness Relative to Eurozone”, Spanish and International Economic and Financial Outlook, No. 12/1.

Albuquerque, Bruno and Roshan Iyer, 2023, “The Rise of the Walking Dead: Zombie Firms Around the World”, IMF Working Papers, No. 2023/125.

Alfaro, Laura and Davin Chor, 2023, “Global Supply Chains: The Looming Great Reallocation” NBER Working Papers, No. 31661.

Algan, Yann, Sergei Guriev, Elias Papaioannou and Evgenia Passari, 2017, “The European Trust Crisis and the Rise of Populism”, Brookings Papers on Economic Activity Conference Draft.

Alper, Koray, Hakan Kara ve Mehmet Yörükoğlu, 2013, “Alternative Tools to Manage Capital Flow Volatility”, CBRT Working Paper, No. 13/31.

Andersen, Torben, 2023, “The Danish Labor Market, 2000–2022”, IZA World of Labor, No. 404.

Anderson, Robert, Nuno Pires de Carvalho and Antony Taubman, 2021, “Competition Policy and Intellectual Property in Today’s Global Economy”, Cambridge University Press.

Ankara Sanayi Odası, 2024, “Ankara’nın Yükselen Girişim Potansiyeli ve Uluslararası Karşılaştırmalar”, Çalışma Raporu No. 2024/02.

Aran, Hakan, 2023, “İş Bankası Genel Müdürü Aran: Yüzde 65’e göre zam enflasyonu 6 puan artırır”, Ekonomim, 22 Kasım.

Aratani, Lauren, 2024, “Majority of Americans wrongly believe US is in recession – and most blame Biden”, The Guardian, 22 May.

Armas, Adrian and Marco Vega, 2019, “Peru: Foreign Exchange Intervention under Financial Dollarization”, in Chamon et al. Eds, “Foreign Exchange Intervention in Inflation Targeters in Latin America”, International Monetary Fund, Washington D.C.

Arnold, Jens, Bert Brys, Christopher Heady, Asa Johansson, Cyrille Schwellnus and Laura Vartia, 2011, “Tax Policy For Economic Recovery and Growth”, Economic Journal, No. 121.

Arolat, Osman, 2023, “Tekstil ve Hazır Giyimciler: Maliyetler %40 arttı!” Ekonomim, 19 Ekim.

Arslan, Osman, 2021, “Borçlu Esnaf Sayısı 3’e katlandı”, Sözcü, 29 Haziran.

Asen, Elke, 2019, “Reliance on Consumption Taxes in Europe”, Tax Foundation. May 16.

Aslanoğlu, Erhan, 2024a, “TL değerli mi?”, Ekonomim, 28 Şubat.

Aslanoğlu, Erhan, 2024b, “Ekonomi büyüyor, sanayi daralıyor”, Ekonomim, 13 Kasım.

Åslund, Anders, 2013, “Southern Europe’s Problem: Poor Education”, Petersen Institute for International Economics Blog, 3 May.

Aşıcı, Ahmet, Erinç Yeldan, Ebru Voyvoda and Bora Kat, 2023, “Potential Impact of the Carbon Border Adjustment Mechanism on the Turkish Economy”, European Bank for Reconstruction and Development and Ministry of Environment,

Urbanisation and Climate Change, Ankara.

Atabek, Aslıhan, Dan Andrews and Rauf Gönenç, 2017, “Rebalancing Turkey’s Growth by Improving Resource Allocation and Productivity in Manufacturing”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1367.

Atiyas, İzak, 2012, “Economic Institutions and Institutional Change in Turkey during the Neoliberal Era”, New Perspectives on Turkey, No. 14.

Atiyas, İzak ve Ozan Bakış, 2023, “1980 Sonrası Türkiye Ekonomisinde Verimlilik, Kaynak Tahsisi ve Yapısal Değişim”, in Asaf Savaş Akat ve Seyfettin Gürsel derl., Çıkmaz Yol: Dünden Yarına Türkiye Ekonomisi”, İstanbul Bilgi Üniv. Yayınları.

Atiyas, İzak, Esra Durceylan Kaygusuz ve Beyza Polat, 2023, “Türkiye Sanayisinin Bugününe Bakış ve Öneriler”, TÜSİAD Raporu, İstanbul.

Atkinson, Anthony, 2015, “After Piketty?”, British Journal of Sociology, No. 65/4.

Atkinson, Anthony, 2015, “Inequality: What Can Be Done?”, Harvard University Press.

Auclert, Adrien, Matthew Rognlie and Ludwig Straub, 2024, “Fiscal and Monetary Policy with Heterogeneous Agents”, NBER Working Papers No. 32991.

Aysan, Faruk, Salih Fendoğlu and Mustafa Kılınç, 2014, “Managing Short-Term Capital Flows in New Central Banking: Unconventional Monetary Policy Framework in Turkey”, CBRT Working Paper, No. 14/03.

Babuşcu, Şenol, 2024, “TL değerlensin mi değerlenmesin mi?”, 10 Haber, 21 Şubat.

Bademli R., 1970, “Distorted and Lower Forms of Capitalist Industrial Production in Underdeveloped Countries: Contemporary Artisan Shops and Workshops in Eskişehir and Gaziantep, Turkey”, Ph.D. thesis, Massachusetts Institute of Technology.

Badré Bertrand and Charles Ferguson, 2024, “Europe’s Existential AI Challenge”, Project Syndicate, 1 November.

Bahça, Muhammed, Tunç Bayram ve Hüzeyfe Torun, 2023, “Gıda Perakende Sektöründe Fiyat Belirleme ve Değişirme Dinamikleri”, TCMB Araştırma Notu, No. 2310.

Bakış, Ozan, 2024, “Resource Reallocation and Total Factor Productivity in Türkiye, 2000-2022”, Yayınlanmamış Mimeo, Bahçeşehir Üniversitesi, 9 Mart.

Balaban, Utku, 2013, “Faburjuvazi ve İktidar: Yakın Türkiye Tarihinde Sınıf ve Siyasal İslam”, Praksis, No. 32.

Baltagi, Badi and Yusuf Soner Başkaya, 2022, “Spatial Wage Curves for Formal and Informal Workers in Turkey.” *Journal of Spatial Econometrics*, No. 3/1.

Banerjee, Ryan and Boris Hofmann, 2018, “The Rise of Zombie Firms: Causes and Consequences”, *BIS Quarterly Review*, September.

Bant, Alexander, Helen Poitevin, Nicole Greene and Erick Brethenoux, 2023, “Five Forces That Will Drive the Adoption of GenAI”, *Harvard Business Review*, December.

Barlevy, Gadi, 2003, “Credit Market Frictions and the Allocation of Resources Over the Business Cycle”, *Journal of Monetary Economics*, No. 50/8.

Barzini Luigi, 1964, “The Italians”, Atheneum, New-York.

Başçı Erdem ve Mehmet Caner, 2005, “Are Real Exchange Rates Nonlinear or Nonstationary? Evidence from a New Threshold Unit Root Test”, *Studies in Nonlinear Dynamics and Econometrics*, No. 9/4.

Başkaya, Soner and Timur Hülagü, 2011, “Informal-Formal Worker Wage Gap in Turkey: Evidence From A Semi-Parametric Approach,” *CBRT Research and Monetary Policy Department Working Papers*, No. 11/15.

Başkaya, Soner ve Utku Özmen. 2013. “Türkiye’de Asgari Ücret–ÜFE Enflasyonu İlişkisi Üzerine Ampirik Bir Analiz”, *TCMB Araştırma Notu*, No.1323.

Bayat, Asef, 2000, “ From ‘Dangerous Classes’ to ‘Quiet Rebels’: Politics of the Urban Subaltern in the Global South”, *International Sociology*, No. 3

BBC, 2023, “Türkiye’deki Suriyelilerin çoğu neden kayıt dışı çalışıyor?” *BBC News*, 25 Mayıs.

BBVA, 2022, “Türkiye: Positioning of the Country in Global Value Chains”, *BBVA Research*, 22 December.

BCG (Boston Consulting Group), 2021, “The Carbon Border Tax Will Redefine Global Value Chains”, *Blog*, 12 October.

Bennett, Herman et al., 2008, “Competitiveness in the Southern Euro Area: France, Greece, Italy, Portugal and Spain”, IMF Working Papers, No. 08/112.

Berg, Andrew and Yanliang Miao, 2010, “The Real Exchange Rate and Growth Revisited”, IMF Working Papers, No 10/58.

Bez, Charlotte, Valentina Bosetti, Italo Colantone and Maurizio Zanardi, 2023, “Exposure to International Trade Lowers Green Voting and Worsens Environmental Attitudes”, Nature Climate Change, No. 13/10.

Bianchini, Marco, 2023, “Digital SMEs: Separating the chit and the ChatGPT”, OECD Insights on SMEs, 8 February.

Bingöl, Ozan, 2019, “Vergi Sistemini Anlama Kılavuzu”, Tekin Yayınevi.

Bingöl, Ozan, 2021, “‘Vergi aflarının faydaları ve eleştirilen yanları neler?’, BBC News, 3 Haziran.

Bircan Çağatay and Orkun Saka, 2018, “Lending Cycles and Real Outcomes: Costs of Political Misalignment”, LSE Europe in Question Discussion Paper Series, No. 139.

Bivens, Josh, 2022, “Corporate Profits Have Contributed Disproportionately to Inflation”, Economic Policy Institute.

Bloomberg.com, 2023, “Weaker Yen Has Helped Revive Japan’s Competitiveness, Credit Agricole Says,” August 31, 2023.

BloombergHT, 2023, “Alternatif finansman modellerine ilgi artıyor”, 9 Ağustos.

Boeri, Tito, 2012, “Let Social Models Compete and Europe Win”, Transatlantic Perspectives on US-EU Economic Relations Conference Paper.

Boeri, Tito, Andrea Ichino, Enrico Moretti and Johanna Posch, 2019, “Wage Equalization and Regional Misallocation: Evidence from Italian and German Provinces”, NBER Working Papers, No. 25612.

Boltho, Andrea, 2020, “Southern and Eastern Europe in the Eurozone: Convergence or Divergence?”, Baltic Journal of Economics, No. 20/1.

Bonney, Kathryn et al., 2024, “Tracking Firm Use of AI in Real Time: A Snapshot from the Business Trends and Outlook Survey”, NBER Working Papers, No. 32319.

Bossert, Walter, Andrew Clark, Conchita D’Ambrosio, Anthony Lepinteur, 2019,

“Economic Insecurity and the Rise of the Right,” London School of Economics, Centre for Economic Performance Discussion Paper No. 1659.

Bourcier, Nicole, 2024, “En Turquie, l’islamisation croissante de l’enseignement public”, Le Monde, 23 Subat.

Bozkurt Rüştü, 2012, “Kayıt dışı ile kayıtlı sistemin ‘meydan savaşı’ yaklaşıyor”, Dünya, 5 Mayıs.

Bozkurt, Rüştü, 2020, “Ali Karahan’a ‘depreme dayanıklı yapı üretimini’ sordum”, Ekonomim, 12 Mart.

Bozkurt, Rüştü, 2022a, “Ufku geniş bir girişimci: Ali Avcı’nın Yeşil Dünya’ya Yoluculuğu”, Ekonomim, 29 Aralık.

Bozkurt, Rüştü, 2022b, “Sakarya’da makine üreticileri yeni hedeflere yöneliyor”, Ekonomim, 26 Mayıs.

Bozkurt, Rüştü, 2023, “Tedarik zincirinde ‘aslan payını’ kim alıyor?”, Ekonomim, 9 Temmuz.

Bozkurt, Rüştü, 2024a, “Tekstil baskı makineleri odağından geleceğe bakınca”, Ekonomim, 17 Ağustos.

Bozkurt, Rüştü, 2024b, “Türk mutfağının motive ettiği girişim: KANTEC”, Ekonomim, 24 Ağustos.

Buchanan, James, 1990, “The Domain of Constitutional Economics”, Constitutional Political Economy, No. 1.

Bulfone, Fabio and Arianna Tassinari, 2021, “Under Pressure, Economic Constraints, Electoral Politics and Labour Market Reforms in Southern Europe”, European Journal of Political Research, No. 60 (3).

Caballero, Ricardo, 2008, “Creative Destruction”, Palgrave Dictionary of Economics, Vol. 1/5.

Caballero, Ricardo, Takeo Hoshi and Anil Kashyap, 2008, “Zombie Lending and Depressed Restructuring in Japan”, American Economic Review, No. 98/5.

Castro-Fernandez, Francisco de, Marion Perelle and Romanos Priftis, 2018, “The Economic Effects of a Tax Shift from Direct to Indirect Taxation in France”, European Economy Discussion Papers, No. 77, European Commission.

Causa, Orsetta and Mikkel Hermansen, 2017, "Income Redistribution through Taxes and Transfers across OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 1453.

Cansen, Ege, 2022, "Rekabetçi kur vardır." Sözcü, 17 Nisan.

Casaburi, Lorenzo and Jack Willis, 2024, "Value Chain Microfinance", NBER Working Papers, No. 32085.

Center on Budget and Policy Priorities (CBPP), 2023, "A Clear Policy Choice: Repeat Success by Expanding the Earned Income Tax Credit (EITC) for Adults Without Children", October 19.

Chamon, Marcos et al., 2019, "Foreign Exchange Intervention in Inflation Targets in Latin America", International Monetary Fund, Washington D.C.

Choi, Jaedo et al., 2024, "Superstars or Supervillains? Large Firms in the South Korean Growth Miracle", NBER Working Papers, No. 32648.

CHP, 2024, "'Türkiye Yüzyılı Maarif Modeli Öğretim Programları Ortak Metni' Hakkında Açıklama", 27 Nisan, Cumhuriyet Halk Partisi web sitesi.

Cilasun, Seyit Mümin, Rauf Gönenç, Utku Özmen, Mehmed Zahid Samancio - lu, Fatih Yılmaz and Volker Ziemann, 2019, "Upgrading Business Investment in Turkey", OECD Economics Department Working Papers, No. 1532.

Cimoli, Mario, Sebastian Fleitas and Gabriel Porcile, 2011, "Real Exchange Rate and the Structure of Exports", MPRA Papers, No. 37846.

Cingano, Federico and Paolo Pinotti, 2013, "Politicians at Work: The Private Returns and Social Costs of Political Corrections", Journal of the European Economic Association, No. 11/2.

Cirillo, Valeria and Dario Guarascio, 2015, "Jobs and Competitiveness in a Polarised Europe." Intereconomics, No. 3.

Coatanlem Yann and Oliver Coste, 2024, "Cost of Failure and Competitiveness in Disruptive Innovation", Bocconi University Institute for European Policymaking Policy Brief, September.

Cohn, Nate, 2024, "Trump Leads in 5 Key States, as Young and Nonwhite Voters Express Discontent with Biden", New York Times, 13 May.

Colacelli, Mariana and Gee Hee Hong, 2019, "Productivity Drag from Small and Medium-Sized Enterprises in Japan", IMF Working Papers, No. 19/137.

Coşar, Evren Erdoğan, 2016, “Türkiye İmalat Sanayi Firmalarının Yatırımlarına İlişkin Tahmin Hatalarının İncelenmesi”, TCMB Araştırma Notu, No. 1615.

Cumhuriyet, 2020, “Mısır tezgâhına el konulan seyyar satıcı, üzerine benzin döküp kendini yaktı”, 3 Ağustos.

Cünedioğlu, Ekrem, 2023, “Türkiye’nin ücret sorunu: bölgesel geçinme maliyeti farklarını ne yapalım?”, TEPAV Politika Notu, Aralık.

Çelik, Serdar, 2023, “Küresel Dönüşümler Işığında Güncellenen G20/OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri”, Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği Kurumsal Yönetim Zirvesi Açılış Sunumu, 21 Kasım.

Çengel, Fikret, 2023, “Piyasayı Kilitleyen Gizli Tehlike: Çek”, Dünya, 20 Mart.

Çolak, Ömer Faruk derl., 2024, “Yüzyılın Ekonomisti”, Efil Yayınları.

Dalgın, Burak, 2024, “Milli Eğitim Bakanı’na Yapay Zeka Teknolojilerinin Türk Eğitim Politikası İçindeki Yeri Üzerine”, Türkiye Büyük Millet Meclisi Soru Önergesi, 14 Mayıs.

Deaton, Angus, 2024, “Rethinking my Economics”, Finance and Development, March.

Decker, Ryan and John Haltiwanger, 2024, “High Tech Business Entry in the Pandemic Era,” Board of Governors of the Federal Reserve System Notes, Washington, 19 April.

Demiral, Elif Ergu, 2021, “Artık hayatımızda yeni yoksullar var.’ (Hacer Foggo ile röportaj)”, Oksijen, 30 Nisan.

Demirhan, Demir, Selçuk Gül, Abdullah Kazdal, 2023, “Üretimin İthal Girdi İçeriği ve İhracatın Reel Kur Esnekliği: Türkiye Örneği”, TCMB Çalışma Tebliği, No. 23/05.

Demirtaş, Serkan, 2020, “Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde Kayıt Dışı İstihdam Sorunu: Aydın İli Örneği”, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Master Tezi.

Deniz Haber, 2023, “Yerli tersaneler üretimi Avrupa’ya kaydırıyor”, 23 Kasım.

Derenoncourt, Ellora and David Weil, 2024, “Voluntary Minimum Wages”, NBER Working Papers, No. 32546.

Derviş, Kemal, Serhan Asker ve Yusuf Işık, 2006, “Krizden Çıkış ve Çağdaş Sosyal Demokrasi”, Doğan Kitap.

Deutsche Welle, 2019, “İmam Hatip Okullarının Sayısı Kadar Başarısı da Artıyor mu?”, 6 Ağustos.

Dias, Daniel, Carlos Robalo and Christine Richmond, 2018, “A Tale of Two Sectors: Why Is Misallocation Higher in Services than in Manufacturing?”, Federal Reserve International Finance Discussion Papers, No. 1229.

Didier, Tatiana and Ana Paula Cusolito, 2024, "Unleashing Productivity Through Firm Financing" World Bank Washington D.C.

Dik, Esra ve Aytül Güneşer Demirci, 2017, “Türkiye’de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Politikalarının Oluşturulmasında Düzenleyici ve Uygulayıcı bir Yapı olarak Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu”, Memleket, Siyaset, Yönetim, No. 27.

Donat, İrfan, 2024, “Tarımın geleceğine bu girişimler yön verecek”, Oksijen, 26 Nisan.

Dube, Arindrajit and Attila Lindner, 2024, “Minimum Wages in the 21st Century”, NBER Working Papers, No. 32878.

Duvan Osman, 2024, “Contribution of Corporate Profits to Inflation in Türkiye after Covid-19”, Politik Ekonomik Kuram, No. 8/1.

Dünya, 2023, “Erdoğan’dan Çiftçiye ve Üç Yeni Kredi Müjdesi” 7 Ocak.

Dünya, 2024, “Bakanlıktan yeni vergi adımı: Beyan ve hasılat incelenecek”, 27 Eylül.

Ebeke, Christian and Kodjovi Eklou, 2017, “The Granular Origins of Macroeconomic Fluctuations in Europe”, IMF Working Papers, No. 17/229.

EBRD, 2022, “An Assessment of the SME Sector in Türkiye”, Technical Co-operation Project with KOSGEB, Ankara.

ECB, 2012, “Competitiveness and External Imbalances within the Euro Area”, European Central Bank Occasional Paper Series, No. 139.

Egan, Edward, 2022, “A Framework for Assessing Municipal High-Growth High-Technology Entrepreneurship Policy”, Research Policy, No. 15/9.

Egilmez, Mahfi, 2022, “Yapısal Reformlar ve Türkiye”, Remzi Kitabevi.

Eisfeldt, Andrea and Gregor Schubert, 2024, "Artificial Intelligence and Finance", NBER Working Papers, No. 33076.

Eissa, Nada and Hilary Hoynes, 2005, "Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply", NBER Working Papers, No. 11729.

Ener, Hakan and Antonio Davila, 2023, "What Makes Search Fund Entrepreneurship Different in Europe?", European Management Journal, No. 41/4.

Erdem, Ali Kemal, 2024, "Az eğitimli veya şirketi sıfırdan kuranların iyi eğitimli çocuklarının şirketi batırdığı iddiasını üç iş insanına sorduk, hak veren cevaplar aldık", Patronlar Dünyası, 7 Ocak.

Erden, Levent, 2024, "Ey aylanmak", Oksijen, 19 Ocak.

Eren, Okan, Süleyman Hilmi Kal ve Utku Özmen, 2020, "Sebze ve Meyvede Tarladan Tüketicie Fiyat Farkını Belirleyen Faktörler", TCMB Ekonomi Notu, No. 16.

ERG (Eğitim Reformu Girişimi), 2018, "Vizyon Belgesi Neler Getiriyor ve Nasıl Güçlendirilebilir?", ERG websitesi.

ERG (Eğitim Reformu Girişimi), 2023, "Eğitim İzleme Raporu" (Yazarlar: E. Gencer, G. Korlu, Ö. Kesbiç, K. Akay, S. Kotan ve H. Arık).

ERG (Eğitim Reformu Girişimi), 2024, "Eğitim askıda: 10 yılda hazırlanan müfredat bir haftada değerlendirilemez", ERG web Sitesi.

Esen, Dilan, 2024, "Sınırsız esneklik, sınırsız sömürü", Birgün, 28 Subat.

European Commission, 2024, "Flexicurity", Employment, Social Affairs and Inclusion website.

Eurostat, 2023, "Minimum Wage Statistics", Eurostat website.

Eurostat, 2024, "Digitalisation in Europe", Eurostat website.

Every, Michel and Erik-Jan van Harn, 2022, "Friendshoring: Who will Benefit?", SUERF Policy Brief, No. 417.

Eyraud, Luc, 2014, "Reforming Capital Taxation in Italy", IMF Working Papers, No. 14/6.

Ezici, Erhan, 2012, "Toplumsal Hareketler ve Ekonomik Krizler: Türkiye'de 2001

Esnaf Protestoları Örneği”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi.

Faccio, Mara, 2006, “Politically Connected Firms”, *American Economic Review*, No. 96/1.

Faltermeier, Julia, Ruy Lama and Juan Pablo Medina, 2017, “Foreign Exchange Intervention and the Dutch Disease”, *IMF Working Papers*, No. 17/70.

Fay, Sophie, 2024, “En Chine, Wuhan, berceau de l’automobile dans le pays, tente de se réinventer autour de l’électricité”, *Le Monde*, 24 Nisan.

Fidora, Michael, Claire Giordano and Martin Schmitz, 2018, “Real Exchange Rate Misalignments in the Euro Area”, *Banca d’Italia Working Papers*, No. 1162.

Fikirli, Özlem ve Ahmet Çetin, 2017, “İktisadi Doktrinde Schumpeteryan Yaratıcı Yıkımdan Yaratıcı Birikime”, *Girişim ve İnovasyon Yönetimi Dergisi*, No. 6/1.

Filipucci, Francesco, Peter Gal, Cecilia Jona-Lasinio, Alvaro Leandro and Giuseppe Nicoletti, 2024, “The impact of Artificial Intelligence on productivity, distribution and growth”, *OECD Artificial Intelligence Papers*, No. 15.

Fisman, Raymond and Yongxian Wang, 2015, “The Mortality Costs of Political Connections”, *The Review of Economic Studies*, No. 82/4.

Frieden, Jeffry, 2024, “A Place for Politics”, *Finance and Development*, March.

Gabaix, Xavier, 2011, “The Granular Origins of Aggregate Fluctuations”, *Econometrica*, No. 79/3.

Gabriel, Luciano and Fabrício José Missio, 2018, “Real Exchange Rate and Economic Complexity in a North-South Structuralist Model” *PSL Quarterly Review*, No. 71/287.

Gagliardi, Luisa, Enrico Moretti and Michel Serafinelli, 2023, “The World’s Rust Belts: Effects of Deindustrialization on 1.993 Cities in Six Countries”, *NBER Working Papers*, No. 31948.

Gans, Joshua, 2024, “Market Power in Artificial Intelligence”, *NBER Working Papers*, No. 32270.

García, César, 2011, “Clientelism, Economic Structure, and Public Relations in Southern Europe”, *Public Relations Journal*, No. 7.

Gaziantep Ticaret Odası, 2017, “İhtisas Küçük Sanayi Siteleri Kurulmalı”, GTO web sitesi, 16 Mart.

Gemmell, Norman et al., 2018, “Corporate Taxation and Productivity Catch-Up: Evidence from European Firms”, *Scandinavian Journal of Economics*, No. 120/2.

Gıda Tarım, 2024, “Avrupa’ya kanserojen ihracatı: Her beş iadeden biri Türk ürünü”, Gıda Tarım web Sitesi, 7 Mart.

Giannone, Domenico, Michele Lenza and Lucrezia Reichlin, 2009, “Business Cycles in the Euro Area.” *European Central Bank Working Papers*, No. 1010.

Global Living Wage Coalition, 2024, “Giving Workers a Decent Standard of Living”, GLWC website.

Göçer, İsmet ve Bekir Elmas, 2018, “Geniştirilmiş Marshall-Lerner Koşulu Çerçevesinde Reel Döviz Kuru Değişimlerinin Türkiye’nin Dış Ticaret Performansına Etkileri”, *DergiPark Akademik*, No. 10/19.

Göksu, Duygu, 2024, “Kredi kartları işletme sermayesi oldu, sınırlama risk taşıyor”, *Ekonomim*, 28 Mart.

Gopinath, Gita, Şebnem Kalemli-Özcan, Loukas Karabarbounis and Carolina Villegas-Sanchez, 2015, “Capital Allocation and Productivity in South Europe”, *NBER Working Papers*, No. 21453.

Gori, Filippo, Etienne Lepers and Caroline Mehigan, 2020, “Capital Flow Deflection Under the Magnifying Glass” *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1613.

Goto, Yasuo, 2021, “Reconsider Across-the-Board Protection for SMEs”, *Nihon Keizai Shimbun*, 14 May.

Goto, Yasuo and Scott Wilbur, 2019, “Unfinished Business: Zombie Firms among SME in Japan’s Lost Decades”, *Japan and the World Economy*, No. 49.

Grimm, Michael and Anna Luisa Paffhausen, 2014, “Do Interventions Targeted at Micro-Entrepreneurs and Small and Medium-Sized Firms Create Jobs?”, *IZA Discussion Paper*, No. 8193

Guiso, Luigi, Helios Herrera, Massimo Morelli and Tommaso Sonno, 2024, “Economic Insecurity and the Demand of Populism in Europe, *Economica*, No. 91/362.

Guzman, Martin, Jose Ocampo and Joseph Stiglitz, 2017, “Real Exchange rate Policies for Economic Development”, NBER Working Papers, No. 23868.

Gül, Selçuk, 2018, “Türkiye’de Reel Kur Hareketlerinin İhracat Üzerindeki Asimetrik Etkileri.”, TCMB Çalışma Tebliği, No. 18/12.

Güneş, İmam, 2024, “Türkiye’de üretilmeyen paslanmaz çelik ithalatında vergi sıfırlanmalı”, Ekonomim, 23 Şubat.

Güneş, İmam, 2024a, “İhracatçıyı oyundan düşürmeyin”, Ekonomim, 13 Mart.

Gürakar, Esra, 2016, “Politics of Favoritism in Public Procurement in Turkey”, Palgrave Macmillan.

Gürakar, Esra and Erik Meyersson, 2016, “State Discretion, Political Connections and Public Procurement”, Yayınlanmamış Makale Taslağı (zikreden Acemoğlu ve Üçer, 2023).

Gürer, Omer Fethi, 2024, “Kayitdisi çiftçilik artıyor”, Anka Haber, 20 Ekim.

Gürsel, Seyfettin ve Gökçe Uysal, 2023, “Türkiye işgücü piyasasının evrimi ve yapısal sorunları”, in Asaf Savaş Akat ve Seyfettin Gürsel (derl.), “Çıkmaz Yol: Düünden Yarına Türkiye Ekonomisi”, İstanbul Bilgi Üniv. Yayınları.

Gürsel Seyfettin ve Zümrüt İmamoğlu, 2012, “Kıdem Tazminatı Reformu Sorunlar ve Çözümler”, BETAM Arastırma Raporu, No. 5.

Gürsel Seyfettin ve Zümrüt İmamoğlu, 2013, “Why is Agricultural Employment Increasing in Turkey”, BETAM Working Papers, No. 4.

Habib, Maurizio, Elitza Mileva and Livio Stracca, 2017, “Real exchange rate and economic growth”, Journal of International Money and Finance, No. 73.

Haldane, Andy, 2021, “Our Chief Economist Shares his Experience of Working at the Bank of England”, Bank of England website, 30 June.

Hahn, Elke, 2023, “How have unit profits contributed to the recent strengthening of euro area domestic price pressures?”, ECB Economic Bulletins, No. 4/2023.

Harvard Growth Lab, 2023, “The Atlas of Economic Complexity”, Harvard University website.

Hansen, Niels-Jakob Hansen, Frederik Toscani and Jing Zhou, 2023, “Europe’s

Inflation Outlook Depends on How Corporate Profits Absorb Wage Gains”, IMF Blog, 26 June.

Hassel, Anke, 2014. “Adjustments in the Eurozone: Varieties of Capitalism and the Crisis in Southern Europe.” LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series, No. 76/14.

Hausmann, Ricardo, 2019, “Don’t Blame Economics, Blame Public Policy”, Project Syndicate, 1 September.

Hepner, Lee, 2024, “Monopoly Round-Up: A Judge Can Break-Up Google Right Now”, The Big Newsletter web sitesi.

Hizmet İhracatçıları Birliği (HİB), 2023, “Hizmet Sektörünün İhracat Şampiyonları Açıklandı”, HİB web sitesi, 15 Kasım.

Hoftijzer Margo and Lucas Gortazar, 2018, “Skills and Europe’s Labor Market: How Technological Change and Other Drivers of Skill Demand and Supply are shaping Europe’s Labor Market”, World Bank Report on the European Union.

Holzer, Harry, 2023, “Can Workforce Development Help Us Reach Full Employment?”, Institute of Labour Economics (IZA) Discussion Papers, No. 16624.

Hua, Ping, 2011, “The Economic and Social Effects of the Real Exchange Rate: Evidence from the Chinese provinces”, OECD Development Centre International Conference on Social Cohesion and Development, 20-21 January, Paris.

Iasco-Pereira, Hugo and Fabrício Missio, 2022, “Real Exchange Rate and Structural Change”, Investigación Económica, No. 81/320.

ILO, 2008, “Flexicurity for Decent Work”, International Labour Organisation website.

ILO, 2016, “Minimum Wage Policy Guide”, International Labour Organisation website.

ILO, 2018, “Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work”, ILO Future of Work Research Series, No. 1.

Ilsoe Anna and Trine Larsen (2023), “Flexicurity and the future of work: Lessons from Denmark”, Resolution Foundation, London.

IMAA, 2024, “Merger and Acquisition Statistics by Countries”, Institute for Mergers, Acquisitions and Alliances website.

IMF, 2012, “The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View”, Policy Paper, Washington D.C.

IMF, 2017, “Fiscal Monitor (Chapter 2): Upgrading the Tax System to Boost Productivity”, Washington D.C.

IMF, 2022, “Review of The Institutional View on The Liberalization and Management of Capital Flows”, Policy Paper, Washington D.C.

Implement Consulting, 2024, “Yapay zekanın Türkiye’deki ekonomik potansiyeli”, İstanbul.

Infante, Luigi and Matteo Piazza, 2014, “Political Connections and Preferential Lending at Local Level”, Journal of Corporate Finance, No. 29.

Irwin, Douglas, 2025, “Trade Policy, Exchange Rates and the Globalisation Surge of the 1990s”, NBER Working Papers, No. 33426.

İstanbul Meetup, 2024, Dijital Oyun Çalıştayı Sonuç Raporu, İstanbul.

İstanbul Pazarcılar Odası, 2011, “Pazarcılar Birleşiyor”, 20 Şubat (IPO web sitesi).

İstanbul Pazarcılar Odası, 2018, “Pazarcılar E-ticareti Sevdii”, 28 Ağustos, IPO web sitesi.

Işık, Yusuf, 2020, “Bölgesel ve Genel Gelişme Çerçevesinde Anadolu Kaplanları”, yayınlanmamış mimeo, Ankara.

Itskhoki, Oleg and Dmitry Mukhin, 2021, “Exchange Rate Disconnect in General Equilibrium”, Journal of Political Economy, No. 129/8.

İzmir Gastronomic Tourism Congress, 2017, “Papers and Proceedings”, İzmir.

İzmir Ticaret Gazetesi, 2024, “Bain & Company’nin 2024 Küresel Teknoloji Raporu”, 4 Kasım.

Kömürcü, Osman, 2023, “Sokak Emekçileri Sokak İktisadi Çalıştayında Buluştu”, İzmir Büyükşehir Belediyesi web sitesi.

Jaumotte, Florence and Daniel Leigh, 2023, “Unwinding External Imbalances in the European Periphery”, in Gourinchas et al., “The Economics of Sovereign Debt, Bailouts, and the Eurozone Crisis”, International Monetary Fund, Washington D.C..

Jeanne, Olivier, 2022, "Rounding the Corners of the Trilemma", Journal of International Money and Finance, No. 122.

Jones, Randall, 2022, "The Japanese Economy (Chapter 13 - Making Small and Medium-Sized Enterprises a Driver of Growth and Innovation)", Taylor and Francis.

Jones, Randall and Yosuke Jin, 2017, "Boosting Productivity for Inclusive Growth in Japan", OECD Economics Department Working Papers, No. 1414.

Kara, Hakan, 2023, "2021 Eylül'de faiz indirimleri ile başlatılan ekonomi modeli dış açığı düzeltme iddiasıyla yola çıkmıştı", X (eski Twitter), 5 Eylül.

Kara, Hakan, 2024, "Bu Ortamda Merkez Bankasının İşi Zor", Şehriban Kırış ile konuşma, Cumhuriyet, 17 Ocak.

Kara Hakan and Çağrı Sarıkaya, 2023, "Current Account Balance and External Adjustment in Türkiye," Koç University Economic Research Forum Working Papers, No. 2306.

Karadeniz, Esra, 2020, "Türkiye'de Girişimcilik ve Uluslararası Karşılaştırma", Global Entrepreneurship Monitor, Yeditepe Üniversitesi.

Karadeniz, Yener, 2024, "Alıcılardan üreticilere 'üretiminizi taşıyın' teklifi", Ekonomim, 3 Nisan.

Karadeniz, Yener, 2024a, "Ayakkabıda ana sanayi yan sanayi kavgası var", Ekonomim, 20 Ağustos.

Karadeniz, Yener, 2023, "İlave gümrük vergisi tekstil ve hazır giyimi karşı karşıya getirdi.", Ekonomim, 17 Ekim.

Kaya, Mehmet, 2024, "İş Kanunu'nda uzlaşmasız değişiklik ısrarı sürüyor", Ekonomim, 20 Subat.

Kaya, Yunus, 2022, "Mesleki Eğitim Merkezi Çırak ve Kalfa Sayısı 7 Kat Arttı", Bilim ve Sağlık Haber Ajansı, 29 Aralık.

Kayıtlı İşgücüne Destek Projesi, 2024, "İşletmelerde Mesleki Eğitim Gören Çırak, Stajyer ve Öğrencilere Yapılacak Ücret Desteği", AB-Türkiye Cumhuriyeti Ortak Web sitesi.

Kearney, 2023, "Optimism Dashed: The 2022 Kearney FDI Confidence Index", Research Report.

Keleş, Begüm, 2020, “Gıda Tedarik Zinciri Yönetiminde Bilgi Teknolojileri Kullanımı”, Adnan Menderes Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi, No. 17/1.

Ketels, Christian and Emiliano Duch, 2022, “Industrial policy in a New Global Reality”, World Bank Private Sector Development Blog, 11 Temmuz.

Kırbaşı, Ömür, 2021, “Borçlu esnaf sayısı 3’e katlandı”, Sözcü, 29 Haziran.

Kibritçioğlu, Aykut, 2024, “Türkiye’de Maaş ve Ücretlerin Asgari Ücrete Yakınlaşması ve İlgili Gelir Dağılımı Sorunları”, TEPAV Araştırma Notu, No. 2024/2.

Kollintzas, Tryphon, Vangelis Vassilatos and Dimitris Papageorgiou, 2012, “An Explanation of the Greek Crisis”, CEPR Discussion Papers, No. 8996.

Konrad Adenauer Vakfı, 2023, “Türkiye Gençlik Araştırması”, Ankara.

Koo, Richard, 2024, “Trump, Tariffs and Exchange Rates”, Institute for New Economic Thinking, 2 December.

Korkmaz, Suna, Metehan Yılğör and Fadime Aksoy, 2019. “The Impact of Direct and Indirect Taxes on the Growth of the Turkish Economy,” Public Sector Economics, No. 43/3.

KOSAM, 2023, “Bölgesel Asgari Ücret Araştırma Raporu”, Kalkınma Odaklı Stratejik Araştırmalar Merkezi websitesi.

Kot Kumlama İşçileri Dayanışma Komitesi, 2012, “Binlerce silikozis hastası SGK kayıtlarında yok”, Kot Kumlama İşçileri Dayanışma Komitesi websitesi.

Kozeniauskas, Nicholas, Pedro Moreira and Cezar Santos, 2022, “On the Cleansing Effect of Recessions and Government Policy”, European Economic Review, No. 144.

Köfteoğlu, Fehmi, 2024, “TL’nin Değer Kaybı, Enflasyon ve Turizm”, Ekonomim, 1 Nisan.

Köne, Çiğdem, 2018, “Hollanda Tarım Kooperatifleri Neden Başarılı?”, Sosyal Ekonomi, 8 Ağustos.

Krause, Eleanor and Isabel Sawhill, 2017, “What We Know and Don’t Know about Declining Labor Force Participation”, The Brookings Institution.

Kreiner, Claus and Michael Svarer, 2022, “Danish Flexicurity: Rights and Duties”, Journal of Economic Perspectives, No. 36/4.

- Krugman, Paul, 2010, “Swan Songs”, New-York Times, 17 November.
- Kups, Sarah, 2019, “Harnessing New Social Data for Effective Social Policy and Service Delivery”, OECD Workshop Background Note.
- Kurtoğlu, Çelik, 2022, “Değer Zincirinin Evrimi”, Efil Yayınevi.
- Kurz, Mordecai, 2023, “The Market Power of Technology”, Columbia University Press.
- Kuş, Dilek (derl.), 2015, “Sütle Gelen Emegün Dayanışması: Tire Süt Kooperatifi”, Kalkınma Atölyesi, Ankara.
- Kutlu, Gazi, 2024, “Çiftçi borçlanmadan üretemiyor”, 10 Haber, 27 Mart.
- Kuziemko, Ilyana, Nicolas Longuet-Marx and Suresh Naidu, 2023, “Compensate the Losers? Economic Policy and Partisan Realignment in the US”, NBER Working Papers, No. 31794
- Küçük, Murat, 2023, “Düzce’nin Orman Ürünleri Potansiyeli Ahşap Zirvesi’nde Masaya Yatırılacak”, Ekonomim, 17 Ocak.
- Lianos, Ioannis, 2024, “What the Draghi Report Means for the Future of European Competition Policy”, University of Chicago Booth School of Business, 31 October (website).
- La Porta, Rafael and Andrei Shleifer, 2014, “Informality and Development”, Journal of Economic Perspectives, No. 28/3.
- Laçın, Evren, 2020, “Yoksulun, İşsizinin Çaresi Sokaklar”, Aktif Bülten, 8 Mayıs.
- Lam, Raphael and Jongsoo Shin, 2012, “What Role Can Financial Policies Play in Revitalizing SMEs in Japan?”, IMF Working Papers, No. 12/291.
- Lamarre, Eric, Kate Smaje and Rodney Zellmel, 2023, “Rewire to Outcompete”, McKinsey Quarterly, 20 June.
- Le Barbanchon, Thomas, Johannes Schmieder and Andrea Weber, 2024, “Job Search, Unemployment Insurance and Active Labor Market Policies”, NBER Working Papers, No. 32720
- Lee, Young and Roger Gordon, 2005, “Tax Structure and Economic Growth”, Journal of Public Economics, No. 89.

Levine, Ross, 2021, “Finance, Growth, and Inequality”, IMF Working Papers, No. 2021/164.

Li, Bo and Jacopo Ponticelli, 2022, “Going Bankrupt in China”, Review of Finance, No. 2653.

Lin, Justin, 2013, “Against the Consensus”, Cambridge University Press.

Ludwig, Jens and Kevin Schnepel, 2024, “Does Nothing Stop a Bullet Like a Job?”, NBER Working Papers, No. 32297.

Makine Mühendisleri Odası, 2017, “Organize Sanayi Bölgeleri, Küçük Sanayi Siteleri ve Teknoparklar”, Oda Raporu, Ankara.

Macron, Emmanuel ve Olaf Scholz, 2024, “The EU Needs More Single Market, Innovation and Investment to Secure a Common Future”, Financial Times, 28 Mayıs.

Marconi, Nelson, Eliane Araujo, Marco Capraro and Tiago Couto, 2021, “The Relationship between Exchange Rate and Structural Change”, Cambridge Journal of Economics, No. 45/6.

Martins, Guilherme and Arslan Razmi, 2022, “Sustained Exchange Rate Misalignment and Economic Development”, Umass Amherst Economics Department Working Papers, No. 2022/5.

Matthijs, Matthias, 2014, “Mediterranean Blues: The Crisis in Southern Europe”, Journal of Democracy, January.

Mellace, Marco and Giovanni Ventura, 2023, “The Short-Run Effects of Public Incentives for Innovation in Italy”, Economic Modelling, No. 120.

METI, 2024, “2023 White Paper on Small and Medium Enterprises and Small Enterprises”, Ministry of Economy, Trade and Industry, Tokyo.

Milli Eğitim Bakanlığı, 2024, “Türkiye Yüzyılı Maarif Modeli Yeni Müfredat Taslağı”, 26 Nisan, MEB web sitesi.

Milli Gazete, 2020, “Yusuf Kaplan’dan Milli Eğitim Bakanı’na Skandal Sözler”, 17 Ocak.

Ministry of Enterprises, 2017, “Incentives to Investors: Italy’s Industria 4.0 Plan”, Rome.

Mitsotakis, Kyriakos, 2024, “How to Escape the Grip of Populism?”, *The Economist*, 2 February.

Moment, 2019, “Tarmak-Bir üyeleri Ür-Ge projeleriyle altı yılda 10 bin km yol kat etti”, No. 135.

Monetary Authority of Singapore, 2023, “Singapore’s Exchange Rate-Based Monetary Policy”, MAS website.

Montiel, Peter, 2011, “Macroeconomics in Emerging Markets (2nd edition)”, Cambridge University Press.

Mortan, Kenan ve İbrahim Atalay, 2020, “Türkiye’nin Kültür Atlası”, İş Bankası Yayınları.

Mourre, Gilles, 2008, “Five Essays on Performance and Structural Rigidities in European Labor Markets.” *Reflets et Perspectives de la Vie Economique*, 3, October.

Munoz, Mathilde, 2023, “International Trade Responses to Labour Market Regulations”, NBER Working Papers, No. 31876.

Nazhoğlu, Şaban, 2012, “Exchange Rate Volatility and Turkish Industry-Level Exports”, *Journal of International Trade and Economic Development*, No. 22.

Nedelkoska, Ljubika and Glenda Quintini, 2018, “Automation, Skills Use and Training”, OECD Social, Employment and Immigration Working Papers, No. 202.

Odaki, Kazuhiro, 2021, “Dawn of a New Era for Japan’s SMEs”, *Japan Journal*, 12 February.

OECD, 2010, “Policy Framework for Effective and Efficient Financial Regulation”, *OECD Journal of Financial Market Trends*, No. 2.

OECD, 2016, “OECD Economic Surveys: Turkey 2016”.

OECD, 2016a, “Skills Matter: Results from the Survey of Adult Skills Country Note: Turkey”.

OECD, 2017, “Improving the Performance of Japan’s SME Sector”, *Japan Policy Brief*.

OECD, 2018, “OECD Economic Surveys: Turkey 2018”.

OECD, 2018a, “Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy”.

OECD, 2019, “Future-Ready Adult Learning Systems”.

OECD, 2019a, “Can Social Protection be an Engine for Economic Growth?”.

OECD, 2019b, “Using digital technologies to improve the design and enforcement of public policies”, OECD Digital Economy Papers, No. 274.

OECD, 2020, “Product Market Regulation Country Note : Turkey”.

OECD, 2021, “OECD Economic Surveys 2021 (Turkey 2021)”.

OECD, 2021a, “Incentives for SMEs to Invest in Skills: Lessons from European Good Practices”.

OECD, 2021b, “Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators”.

OECD, 2021c, “Social Protection: Public Spending on Labour Markets”.

OECD, 2021d, “The Digital Transformation of SMEs”, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship.

OECD, 2022, “Tax-Benefits Data Portal” (website).

OECD, 2023, “OECD Economic Surveys 2023 (Turkey 2023)”.

OECD, 2023a, “Agricultural Policy Monitoring and Evaluation”.

OECD, 2023b, “Education at a Glance”.

OECD, 2023c, “Indicators of Product Market Regulation: OECD Data Base” (website).

OECD, 2023d, “PISA 2022 Results Country Note: Turkey”.

OECD, 2023e, “Economic Outlook June Edition (Box 1.2. The Contribution of Unit Profits to Domestic Inflationary Pressures)”.

OECD, 2023f, “Income Support for Jobseekers: Trade-offs and Current Reforms”.

OECD, 2024, “Employment Database – Labour Market Policies and Institutions” (website).

OECD, 2024a, “Skill mismatch by Country” (website).

OECD, 2024b, “OECD Economic Surveys: Italy”.

OECD, 2024c, “SME Digitalisation in 2024”.

OECD-NAEC, 2017, “Agent Based Modelling: Applications in Labour Markets”, New Approaches to Economic Challenges Workshop Summary.

OECD-AI Policy Laboratory, 2023, “Live Data from OECD.AI” (website).

Oğuz, Şeref, 2023, “Ekonomi: Kayıt Dışına Doğru Marş Marş”, Ekonomim, 19 Ekim.

Oh, Hyunseung, Wataru Miyamoto and Thuy Lan Nguyen, 2023, “In Search of Dominant Drivers of the Real Exchange Rate”, International Finance Discussion Papers, No. 1373.

Oyan, Oğuz, 2022, “Tarım ve Gıda Politikaları Üzerine”, Dayanışma Forumu, No.5.

Örs, Hüsniye, 2016, “Post-Modern Çağda Ahilik”, Nobel Yayınevi.

Özatat, Fatih, 2023, “Asgari Ücret”, Ekonomim, 26 Aralık.

Özgür, Bahadır, 2021, “Türkiye Tarihinde Görülmemiş Eylemlerdi”, Halk TV Program Kaydı, 7 Mayıs.

Özgür, Bahadır, 2024, “Altın-Siyaset-Ticaret: İliç'teki Yerel Oligarşi”, Gazete Duvar, 21 Şubat.

Özkan, Murat, 2019, “Bin 800 Parseli Birleştirilerek Türkiye'nin en Büyük Meyve Bahçesini Kurdular”, Türk Tarım Orman Dergisi, Eylül/Ekim.

Özlale, Ümit ve Beyza Polat, 2019, “Understanding Firm Dynamics and Job Creation In Turkey”, TÜSİAD – Sabancı Üniversitesi Rekabet Forumu Working Papers, No. 2019/2.

Özmen, Utku and Erdal Yılmaz, 2017, “Co-Movement of Exchange Rates with Interest Rate Differential, Risk Premium and FED Policy in Fragile Economies”, Emerging Markets Review, No. 33.

Özmen, Utku. 2019. “Economic Complexity and Sovereign Risk Premia.” Economics Bulletin No. 39/3.

Pakdemirli, Bekir, 2019, “Tarımsal Kooperatiflerin Dünya ve Türkiye’de Mevcut Durumunun Karşılaştırılması”, Ege Tarımsal Araştırma Enstitüsü Dergisi, No. 29/2.

Papademos, Lucas, 2007, “Inflation and Competitiveness Divergences in the Euro Area Countries”, Briefing to ECB Watchers, Frankfurt, 7 September.

Pappada, Francesco and Kenneth Rogoff, 2024, “Rethinking the Informal Economy”, NBER Working Papers, No. 31963.

Parliamentary Budget Office (Italy), 2022, “Tax Incentives for Research and Development”, Focus Paper No. 8.

Pellegrini, Bruno and Luigi Zingales, 2017, “Diagnosing the Italian Disease”, NBER Working Papers, No. 23964.

Pellegrini, Carlo and Laura Pellegrini, 2013, “Politically Connected Firms in Italy: Do Political Connections Matter?”, SSRN Electronic Journal, 13 September.

PwC, 2023, “Living Wage: An Emerging Standard”, PricewaterhouseCoopers, London.

Rapetti, Martin, 2020, “The Real Exchange Rate and Economic Growth”, Journal of Globalization and Development, No. 11/2.

Rekabet Kurumu, 2015, “Investigation Concerning Turkish Airlines Concluded”, 22 January (website).

Rekabet Kurumu, 2023, “2022 Yıllık Rapor”, Ankara.

Rekabet Kurumu, 2023a, “Rekabet Kurulu Zincir Marketler İçin ‘Mesafe’ Uyarısında Bulundu”, Anadolu Ajansı, 1 Nisan.

Reuters, 2023, “EU Court Ups the Pressure on Italy over Tenders for Beach Licences”, 20 April.

Rey, Hélène, 2015, “Dilemma Not Trilemma: The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence”, NBER Working Papers, No. 21162.

Ritzen, Jo and Jasmina Haas, 2016, “In Europe We Trust”, IZA Policy Paper No. 112.

Rodríguez, Gabriel, Paul Castillo and Harumi Hasegawa, 2023, “Does the Central Bank of Peru respond to exchange rate movements?”, The North American

Journal of Economics and Finance, Vol. 68.

Rodrik, Dani, 2008, "The Real Exchange Rate and Economic Growth", Brookings Papers on Economic Activity, No. 2008/2.

Rodrik, Dani, 2015, "Premature Deindustrialization", NBER Working Papers, No. 20935.

Rodrik, Dani, 2016, "İktisadî Anlamak", Efil Yayınevi.

Rodrik, Dani, 2019, "Daha Adil, Daha Makul bir Küresel Ekonomi Mümkün mü?", Domingo Yayınevi.

Rodrik, Dani, 2021, "How Can Economists and Non-Economists Get Better Along?", Project Syndicate, February.

Rodrik, Dani and Joseph Stiglitz, 2024, "A New Growth Strategy for Developing Nations", Research Paper, Harvard University.

Rodrik, Dani and Rohan Sandu, 2024, "Servicing Development: Productive Upgrading of Labor-Absorbing Services in Developing Economies", Reimagining the Economy Policy Paper, May.

Roundy, Philip, 2017, "Small Town Entrepreneurial Ecosystems", Journal of Entrepreneurship in Emerging Economies, No. 9/3.

Sak, Güven, 2024, "Yapay Zekâ Kimi Güçlendirir?", TEPAV Günlük, 27 Ocak.

Sak, Güven, 2024a, "Siz Hiç Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması Maliyetine Baktınız mı?", TEPAV Günlük, 14 Mayıs.

Samson, Adam, 2024, "Turkish stocks soar in world-leading rally as 'tech mania' grips market", Financial Times, 28 February.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2023, "Teknoparklar listesi", STB websitesi.

Sapienza, Paola, 2004, "The Effects of Government Ownership on Bank Lending", Journal of Financial Economics, No. 72/2.

Sapir, André, 2006, "Globalization and the Reform of European Social Models", Journal of Common Market Studies, No. 44/2.

Satariano, Adam and David McCube, 2024, "Forced to Change: Tech Giants

Bow to Global Onslaught of Rules”, New-York Times, 4 March.

Sayan, Serdar, 2012, “Niceliksel Olarak Hızla Büyüyüp, Niteliksel Olarak Dönüşmeyen İşgücü Sorunumuza Bir Çare Olarak UMEM Projesi”, Mess Mercek, Ekim.

Sayan, Serdar, 2022, “Ekonomik süreç, birçok kesim için hayatta kalma sınavına dönüştü”, Şehriban Kırac ile konuşma, Cumhuriyet, 16 Şubat.

Scampuddu , Barbara and Gian Luca Nieddu, 2020, “Italy’s reward for technological innovation: New tax measures and incentives”, International Tax Review.

Schmitz, Tom and Fabiano Schivardi, 2020, “The IT Revolution and Southern Europe’s Two Lost Decades”, Journal of the European Economic Association, No. 18/5.

Schoenherr, David, 2019, “Political Connections and Allocative Distorsions”, Journal of Finance, No. 74/2.

Schumpeter, Joseph, 1911, “Theory of Economic Development”, (Routhledge Social Science Classics, 1980).

Schumpeter, Joseph, 1950, “Capitalism, Socialism and Democracy (Third and Final Edition)” (Harper Paperback, 2008).

Seghezzi, Francesco and Michele Tiraboschi, 2018, “Italy’s Industry 4.0 Plan”, E-Journal of International and Comparaive Labour Studies, No. 7/1.

Selçuk, Ziya, 2019, “Milli Eğitim Bakanı Ziya Selçuk’tan İmam Hatip Okulları Açıklaması”, İnternet Haber, 7 Eylül.

Selçuk, Ziya, 2021, “Orta Eğitim Tuzağı”, Eğitim ve Eğitim web sitesi.

Semerçi, Arif, 2016, “Tarımsal Verimlilik Göstergeleriyle Avrupa Birliği ve Türkiye Tarımı”, Journal of Agricultural Faculty of Gaziosmanpaşa University, No. 33/3.

Sipma, Take, Marcel Lubbers and Niels Spierings, 2022, “Working Class Economic Insecurity and Voting for Radical Right and Radical Left Parties”, Social Science Research, No. 109.

Smeets, Bas, Guan Schellekens, Thomas Bauwens and Harry Wilting, 2021, “What’s the Damage? Monetizing the Environmental Externalities of the Dutch Economy and Its Supply Chain”, DNB Working Paper, No. 719.

Smith, Noah, 2024, "A Review of *Emergent Tokyo* by Jorge Almazan and Studiolar", Noahpinion, 26 March.

Spence, Michael, 2022, "Start-up Culture Goes Global", Project Syndicate, 8 March.

Stanford Graduate School of Business, 2022, "Search Fund Case Study", (Stanford University website).

Steinberg D. And S. Walter, 2013, "The Political Economy of Exchange-Rate Policy", in Gerard Caprio (ed.) *Handbook of Safeguarding Global Financial Stability*, Oxford.

Stiglitz Joseph and Ira Regmi, 2022, "The Causes of and Responses to Today's Inflation", Roosevelt Institute.

Stones, Ryan, 2025, "How Both the Chicago School and Ordoliberalism Softened on Big Business", Stigler Center for the Study of the Economy, University of Chicago, 12 February.

Şahbaz, Ussal, 2024, "ChatGPT'nin kazananları ve kaybedenleri", Ekonomim, 1 Mart.

Şahin, Dile ve Savaş Durmuş, 2019. "Türkiye'de Reel Efektif Döviz Kuru, İhracat ve İthalat Arasındaki Nedensellik İlişkisinin Analizi", Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, No. 9/1.

Şahinbeyoğlu Gülbin, 2022, "Hane Halkı Borçluluğu Üzerine Bir Değerlendirme." TEPAV Değerlendirme Notu, No. 2022/40.

Şimşek, Ergün, 2018, "Türkiye ve AB Ülkelerinde Kırmızı Et Üretiminde İşgücü Verimliliğinin Karşılaştırılması", Tarım Ekonomisi Dergisi, No. 24/1.

Tarım ve Orman Bakanlığı (2023), "Tarım Ekosistemi Buluşması", 6 Ocak, TOB web sitesi,

Tarım ve Orman Bakanlığı (2024), "2024-2028 Stratejik Planı", TOB web sitesi.

Tashu, Melesse, 2015, "Drivers of Peru's Equilibrium Real Exchange Rate", IMF Working Papers, No 15/26.

TEDMEM (Türkiye Eğitim Derneği Düşünce Kuruluşu), 2023, "2022 Eğitim Değerlendirme Raporu" (Yazarlar: Beyza Himmetoğlu, Gülbahar Yılmaz, Sabiha Sunar, Seçil Cengizoglu, Senem Oğuz Balıktay), Ankara.

Temizkan, Saadet ve Elif Şenel, 2021, "Ahilik değerlerinin günümüz açısından değerlendirilmesi; Eskişehir örneği", Journal of Gastronomy Hospitality and Travel, No. 4/2.

The Economist, 2006, “Flexicurity”, 7 September.

The Economist, 2018, “The Earned Income Tax Credit Almost Pays for Itself”, 24 November.

The Economist, 2023, “Another Comeback for China’s Street Merchants”, 13 July.

The Economist, 2023a, “Italy’s Beaches Are a Battleground of the European Economy”, 24 August.

The Economist, 2023b, “Southern Europe’s Employment Boom Is Not Strong Enough”, 6 December.

The Economist, 2024a, “Many family firms lack heirs”, 29 January.

Thirup-Sorknæs, Emil, 2022, “The AMU System Lets the Danish Workforce Continuously Improve Its Skills”, European Platform for Adult Learning in Europe, Brussels.

Tiffin, Andrew, 2014, “European Productivity, Innovation and Competitiveness: The Case of Italy”, IMF Working Papers, No. 14/79.

TÜİK, 2024, “Uluslararası Göç İstatistikleri, 2023”, Türkiye İstatistik Kurumu, Ankara.

Tuncer, İsmail, Nuran Coşkun, Kenan Lopcu, 2023, “Türkiye’de İmalat ve Hizmet Sektörlerinde İstihdam Esnekliği”, Doğuş Üniversitesi Dergisi, no. 24/2.

Turunç Hasan and Berna Özcan, 2011, “Economic Liberalization and Class Dynamics in Turkey: New Business Groups and Islamic Mobilization”, Insight Turkey, July.

Tükel, Haluk, 2023, “Ekonomik Gidişat: Aralık 2023”, yayınlanmamış mimeo, İstanbul.

Tükel, Haluk, 2024, “Türkiye reel kur hedefleme politikası izlemeli”, T24, 24 Ekim (website)

Türkiye Bilimler Akademisi, 2022, “Milli Teknoloji Hamlesi”, Ankara.

Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği, 2023, “Kurumsal Yönetim 2022 Değerlendirme Raporu”, İstanbul.

Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği ve Boston Consulting Group, 2023, “Türkiye Kurumsal Yönetim Pusulası: Yönetim Kurulları”, İstanbul.

TÜRKONFED, 2023, “2022 Türkiye KOBİ Görünümü Raporu”, Türk İş Dünyası Konfederasyonu, İstanbul.

TÜRMÖB, 2023, “2023 Yılında Vergi İstisna ve Muafiyetleri”, Türkiye Mali Müşavirler

Odaları Birliği, Ankara.

TÜSİAD, 2020, “Tarım ve Gıda 2020: Sürdürülebilir Büyüme Bağlamında Tarım ve Gıda Sektörünün Analizi”, Türk Sanayicileri ve İşinsanları Derneği, İstanbul.

Tybout, James, 2000, “Manufacturing Firms in Developing Countries: How Well Do They Do and Why?”, *Journal of Economic Literature*, No. 38/1.

U.S. Treasury, 2023, “Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States”, Office of International Affairs, June.

Uğurlu, Esra Nur and Arslan Razmi, 2023, “Political Economy of Real Exchange Rate Levels”, *Journal of Comparative Economics*, No. 51/3.

Üçer Murat, 2020, “The Road Ahead for the Turkish Economy: Will Words Turn into Action?”, *Expressions*, Institut Montaigne.

Van Reenen, John, 2018, “Increasing Differences Between Firms: Market Power and the Macroeconomy”, *Mimeo*, Federal Reserve Bank of Kansas City.

Violante, Giovanni, 2021, “What Have We Learned from Heterogenous Agent New Keynesian (HANK) models?”, *mimeo*, Princeton University.

WageIndicator, 2024, “Living Wages for Workers, Employers and Trade Unions”, Wageindicator website.

Weber, Isabella, 2021, “How China Escaped Shock Therapy?”, *Routledge*.

Weber, Isabella and Evan Wasner, 2023, “Sellers’ Inflation, Profits and Conflict”, *UMass Amherst Economics Department Working Papers*, No. 343.

Wolcott, Erin, 2021, “Employment Inequality: Why Do the Low-Skilled Work Less Now?”, *Journal of Monetary Economics*, No. 118.

World Bank, 2022, “Turkey Country Economic Memorandum: Leveraging Global Value Chains for Growth”, Washington D.C..

World Bank, 2024, “The Middle-Income Trap”, *World Development Report 2024*, Washington D.C.

Yatirim Ortamini İyilestirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK), 2024 Yılik Eylem Planı, Ankara (website).

Yazıcı, Nusret, Tuğba Uçma, Ganite Kurt, 2017, “Türkiye’de Tarımsal Gıda Sektörünün Değer Zinciri Analizi ile Değerlendirilmesi”, İstanbul Sanayi Odası.

Yıldan, Erinç, Kâmil Taşçı, Ebru Voyvoda, Mehmet Emin Özsan, 2013, “Orta Gelir Tuzayından Çıkış: Hangi Türkiye?” (1. ve 2. cilt), Türkonfed, İstanbul.

Yıldan, Erinç, 2021, “Yeşil ve Sürdürülebilir Büyüme Trenini Yakalamak”, Kadir Has Üniversitesi, mimeo, 15 Eylül.

Yıldırım, Ali Haydar, 2017, “Türk Hukuku’nda Vadeli Çek ve Doğurduğu Sonuçlara ilişkin Bazı Tespitler”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, No. 4.

Yılmaz, Menekşe, 2024, “Fahiş karlar ve enflasyon”, X (eski Twitter) mesaj serisi, 8 Nisan.

Yılmaz, Menekşe, 2024a, “Asgari ücret, enflasyon, açlık sınırı”, X (eski Twitter) mesaj serisi, 13 Mayıs.

Yılmaz, Menekşe, 2024b, “Kurumlar Vergisi Meselesi ve Yatırım Tesvik İlişkisi Üzerine”, X (eski Twitter) mesaj serisi, 31 Temmuz.

Yiğitcan, Merve, 2023, “İş dünyası vergi sonrası uyardı”, Ekonomim, 13 Temmuz.

Yiğitcan, Merve, 2024, “Paslanmaz çelikte vergi gerginliği tırmanıyor”, Ekonomim, 8 Mayıs.

Yinanç, Barçın, 2014, “Rise in İmam-Hatips Shows AKP’s Favoritism for Religious Education”, Hürriyet Daily News, 11 Ağustos, ERG (Eğitim Reformu Girişimi) website.

Yücel, Aysel, 2024, “Otomotiv sektörü tehlikeli viraja girdi”, Ekonomim, 22 Nisan.

YÖK (Yükseköğretim Kurulu), 2024, “Yükseköğretim İstatistikleri”, Yükseköğretim Bilgi Sistemi (YÖK website).

Ziemann, Volker and Béatrice Guérard, 2016, “Reaping the Benefits of Global Value Chains in Turkey”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1366.

Ziraat Bankası, 2022, “Ziraat Bankası, Tarımda Yıl Sonu Hedefi 200 Milyar TL’yi Kasım’da Aştı”, Anadolu Ajansı Bülteni, 7 Aralık.

10Haber, 2023, “Aile şirketleri kurumsallaşmada sınıfı zorla geçti”, 25 Temmuz (website).

10Haber, 2024, “Maliye 700 bin esnaf’tan daha vergi almaya başlayacak”, 23 Haziran (website).

5- Tarımsal Yapıdaki Dönüşüm ve Tarım Politikaları

Ahmet Halis Akder*

1. Giriş

Bu çalışma Türkiye’de tarımsal yapının dönüşümü ve yapısal tarım politikaları üzerinedir. Tarımsal ekonomik yapıdaki dönüşümden anlaşılması gereken öncelikle tarımsal işletmelerin ölçeğindeki değişimdir. Arz açısından işgücü, toprak, sermaye, teknoloji, iklim gibi kaynakların kullanımının ekonomik büyümeye ayak uydurmak üzere geri dönmeyecek biçimde değişmesi, yeniden dağıtılması, tarım sektörünün büyüme sürecine katkı yaparak evrilmesi yapısal dönüşüm olarak nitelenebilir. Bu evrim, tarımsal yapının dönüşümü, elbette çeşitli gelişmeler ve müdahalelerle, politikalarla gerçekleşmektedir. Tarımsal verimi artırmaya yönelik yapısal politikalar fiyat politikası değildir ama fiyat politikalarından etkilenen politikalarlardır. Üreticileri yapısal politikaların gereklerini yerine getirmeye, ayak uydurmaya en motive edecek olan piyasa, fiyat politikalarının sağlayacağı karlılık, avantajlardır. Türkiye’de nihai ürün piyasaları az çok fiyat mekanizmasıyla çalışsa da üretim faktörleri, işgücü, sermaye, toprak için fiyat mekanizmasının işlerliğinden söz etmek zordur. Faktör piyasalarında süren geleneksel ilişkiler ve ancak hükümet müdahalesi ölçüsünde işlerlik tarımdaki yapısal dönüşümü fazlasıyla etkilemektedir.

Tarımsal yapının dönüşümünden anlaşılması gereken bir yanıyla da tarım sektörünün genel ekonomik yapı içindeki değişen yeridir. İşgücünün sektörlere göre dağılımındaki değişim bunun en belirgin örneğidir. Tarımın diğer sektörlerle olan ilişkisi yapısal olarak gıda zinciri bağlamında da tartışılmaktadır. Tarımın kendisi için girdi üreten kimya ve makine sanayisi ve ürünlerini işleyen gıda sanayisi ile olan ilişkisi, bu alanlardaki yoğunlaşmalar, bunlara karşı üreticilerin örgütlenme, kooperatifleşme, sözleşmeli tarım uygulamaları gene yapısal dönüşüm bağlamında ele alınabilir. Öte yandan kırsalın genel alt yapı, yol, su elektrik şebekesine

* Prof. Dr.(emekli), Orta Doğu Teknik Üniversitesi, İktisat Bölümü, Ankara.

eklemlenmesi, bu gelişmenin sağladığı verimlilik artışı da yapısal dönüşüm bağlamında değerlendirilebilir (Marsh, 1991, p.95). Bunun politikaya dönüştürüldüğü alan ise daha çok kırsal gelişmedir.

Türkiye’de “yapısal sorunlar” hep dile getirilse de buna ilişkin politikalar “tarımsal yapı politikaları” bilinen, kullanılan bir kavram değildir. Türkiye bu kavramla daha çok Avrupa Birliği ile olan ilişkisiyle karşılaştı. Avrupa Birliğindeki anlayışa göre Türkiye’deki bölgesel kalkınma amaçlı gerçekleştirilen sulama ve diğer altyapı projeleri tarımsal yapı politikası uygulamaları olarak değerlendirilebilir. Yapısal politikalar Türkiye’de daha çok kaynak kullanımını artırmaya ya da yeniden dağılımına yöneliktir. Buna karşılık verimliliği doğrudan artıran uygulamalar, eğitim, araştırma, yayım geride kalmaktadır (Oskam, 2005).

Yapısal politikalar hemen sonuç vermezler. Uzun dönemde etkili olmaları beklenir. Genelde yavaş, aşamalı olarak uygulanan politikalardır. Örnek olarak 2014 yılında Türkiye’de tüm siyasi partilerin oybirliği ile yürürlüğe giren toprak miras yasası verilebilir. Bu yasa yapısal etkisini, her miras işlemiyle azar azar, birikerek göstermektedir. Diğer yandan, yapısal dönüşüm için uygulanan politikalar ülkeler arasında uygulanış biçimi ve dozu açısından farklılık gösterse de, dönüşüm sonucunda erişilen aşama aynı olacaktır. Başka deyişle dönüşümle izlenen gelişme yolu hemen hemen aynı aşamalardan geçmektedir. Hatta birçok dönüşüm diğer ülkelerle eşzamanlı gerçekleşmektedir. 1960-70’li yıllarda uygulanan yeşil devrim, girdi politikaları, örnek olarak gösterilebilir. Çok sayıda gelişmekte olan ülke yeşil devrimi aynı zaman diliminde uygulamıştır.

Yapıdaki dönüşümün arz ve ölçek boyutunu büyük ölçüde tarım sayımlarından izlemekteydik. Türkiye’de sonuncu Tarım Sayımı 2001 yılında yayınlanmıştır. Her on yılda tekrarlanması beklenen sayımlar 2010 ve 2020 yıllarında yapılmamıştır. Elbette, son yirmi yılı aşkın sürenin verilerine erişememek tarımsal yapıyla ilgili her tartışma açısından büyük eksikliktir. Ancak bildiğimiz tarım sayımlarının içeriği, sunumu değişmeden eksiksiz yapılmış olsaydı da tarımsal yapıya ilişkin istatistikler sorunlu ve eksik kalacaktı. On yılda bir tarımsal yapının fotoğraflarının çekilmesi tarım politikalarıyla ilgili isabetli karar alabilmek için yetersiz kalıyor. Bazı değişkenlerin daha yakından ve sürekli izlenmesi gerekmektedir. Örneğin tarımsal arazinin kiralınması son derece dinamiktir kısa sürelerle değişiklik gösterebilmektedir ve son tahminlere göre tarım arazisinin %29’unu oluşturmaktadır (Kredi Kayıt Bürosu, 2021, s.14). Buna bağlı olarak tarıma katılan ve ayrılan işletmeler üzerine istatistiklerin daha kısa aralıklarla, mutlaka sayım değil, tahmin

yöntemiyle izlenmesinin politika oluşturma açısından önemli olacağı açıktır. Tarımsal istatistiklerdeki eksikliklerin giderilmesi için tarımla ilgili kuruluşların da, ziraat odaları, kooperatifler, haller gibi ilgili diğer kurumların da istatistik toplaması özendirilebilir.

Tarımla ilgili bazı kurumsal eksiklikler de yapı üzerine sağlıklı bilgi toplamayı zorlaştırmaktadır. Bunların başında “tarımsal işletme” gelmektedir. Türkiye’de tarımsal işletmelerin tüzel kişiliği yoktur, şirketleşme çok düşük düzeydedir. Genellikle tarım arazisi tapusu, tapu sahipliği işletmeyle özdeş tutulmaktadır. Tapunun ailenin yaşlıları üzerinde olması ama toprağı işleyen gençlerin ve özelliklerinin kaydedilememesi, birkaç nesil miras işlemleri tamamlanmamış tapuların istatistiklere yansıtılış biçiminin yanıltıcı olması gibi sorunlar sürmektedir.

2. Kır-Kent Nüfus Yapısındaki Değişim

Osmanlı Devletinin son dönemlerinde ve Cumhuriyetin başlangıcında emek Anadolu tarımı için toprağı göre kıt bir üretim faktörüydü. 1950’lerden sonra gelişmelerin yönü değişti. Tarımda kullanılabilecek arazinin sınırına ulaşıldı, kırsaldaki nüfus fazlası kentlere göç etmeye başladı. Şimdilerde kırsal alanlarda nüfus azalması ve yaşlanması iç içe geçmiş hem dünyada hem de Türkiye’de gözlemlenen yeni bir dönüşümdür. Özellikle yaşlanma tarım açısından endişe ile dile getirilmektedir. Yaş dağılımındaki dönüşüm iki yönden ifade edilebilir. Sektördeki gençler tarımda kalmaya ya da sektör dışından tarıma katılmaya istekli değildirler ve kırsal nüfus özellikle tarımda kalanların, çalışanların yaş ortalaması çok yükselmiştir. Türkiye genelinde ortanca yaş 2020 yılında otuz-iki iken tarımda çalışanların ortalama yaşının elli-beş civarına yükseldiğini ileri sürülmektedir (Arisoy, 2019, s.5). Dünya genelinde gözlemlenen tarımsal nüfusun sayıca azalmasının ve yaşlanmasının başlıca nedeni, kırdan kente göçte yaşa göre seçicilik olması, yaşlıların kırdan kalmayı, gençlerin gitmeyi tercih etmesidir. Kentte yaşlananların, özellikle daha önce kırdan göçmüş olanların yaşlanıp, emekli olduklarında kıra geri dönmeleri de kırdaki yaşlı nüfus yoğunluğına katkı yapmaktadır. Kırdan genç nüfusun azalmasının bölgelere ve zamana göre başka nedenlere de dayanması olasıdır. Sağlıklı politika üretebilmek için daha detaylı araştırmalara gerek duyulmaktadır. Yaşlıların tarımda arzulanan verimliliğı sağlayamayacağı, ileri teknolojileri kullanmayacağı gibi görüşler yüzeysel, kolayca kaçan eleştirilerdir. Gençleri tarıma çekmek için zaten uygulanan politikaların güçlendirilmesi yanında yaşlıların tarımı başarıyla sürdürebilmesini sağlayacak yeni teknoloji ve politikalara da gereksinim vardır. Tarımın yaşlılıkta da başarıyla sürdürülebilir

hale getirilmesi gençleri bu sektörde kalmaya ikna edecek en önemli nedenlerden biri olarak görülebilir.

TÜİK verilerine göre Türkiye’de Köy (Belde/Köyler) nüfus oranı 1935 yılında % 76,5’ten 2022 yılında %6,8’e düşmüştür (TÜİK, 2022). Bu oranlar, nüfusun idari bölümlerine (köy, kaza, büyük-şehir) göre hesaplanmıştır. Düşüşün en önemli nedenleri demografik olmaktan çok ölçü alınan idari birimlerin tanımı ve kapsamlarındaki değişikliklerdir. Artık “köy”, “köylü” kavramları yapısal dönüşüm tartışması açısından yanıltıcı olmaktadır. Köy yerine kırsal alandaki nüfus değişikliklerinin ölçülmesi daha isabetli olacaktır. Nerenin kır olduğuna, nüfus sayısı değil, nüfus yoğunluğuna bakarak karar vermek de daha isabetli olur. Örneğin OECD km²’ye 150 kişinin altını kırsal olarak tanımlamaktadır. Ayrıca siyah-beyaz, kır-kent ayrımı yerine kırsal alanların ve kentlerin fonksiyonel alanlarına erişimlerine göre derecelendirilmeleri refah ve kırsal kalkınma politikası açısından çok daha bilgilendirici olacaktır. TÜİK anlaşılan OECD’deki gelişmeleri izlemektedir ancak bunu henüz uygulamaya yansıtamamıştır (TÜİK, 2014).

Tarım ürünleri, özellikle gıda tüketimi açısından Türkiye’deki yerli nüfus kadar, mülteci ve turist sayılarındaki nüfus hareketlerinin de dikkate alınması gerekir. Yıllık turist sayısı 20-40 milyon arasında dalgalanmaktadır (TÜİK 2022a). Suriyeli mülteci sayısı da 3,5 milyonu aşkındır; buna üç-yüz-bini aşkın diğer uyruklu mülteciler eklenebilir (UNHCR, 2022). Türkiye’ye özgü ele alınması gereken bir ayrım da hem kentte hem kırdaki yaşayan nüfustur. Kente göçmüş olan nüfusun yüklü bir bölümü henüz kırdan mutlak biçimde kopmamıştır. Aileler, özellikle yaşlılar, kadınlar ve çocuklar okulların yaz başında tatile girmesiyle kırsala, sonbaharda okulların açılmasıyla kente geri dönmektedir. Kırdaki kaldıkları süre içinde tarımsal faaliyetlerini sürdüren birçok aile vardır. Bu konularda istatistik toplanmaması önemli bir eksikliklerdir.

Ayrıca kırsaldan göçün, geniş alanların insansız kalmasına yol açmasının arzulanmadığına işaret edilebilir. Nüfusun iç bölgelerde sürekli azalması ve kıyılarda birikmesi özellikle sosyal gelişme açısından iç bölgelerin aleyhinedir ve ekonomik gelişme buna bağlı sorunlara pek bir çözüm getirememiştir. Konu İspanya’da gündemdedir. “Empty Spain” Boş(almış) İspanya hareketi önce bir sivil toplum hareketi olarak başlamıştır. Giderek siyasi bir boyut da kazanmaktadır (Euronews, 2019). Kırsal gelişme politikasının bir amacının kırdaki nüfus tutmak olduğu, erişilen teknolojik düzeyde kırdaki tarım dışında da diğer sektörlerde evden istihdam olanaklarının olduğu ancak her şeyin parasal gelir olmadığı sosyal

taleplerin de karşılanması gerektiği unutulmamalıdır.

3. Tarımsal İşletme Büyüklükleri

Tarımsal yapı denilince ilk akla gelen ölçek istatistiği işletme büyüklüklerinin dağılımıdır. “Dünyada alt-orta ve düşük gelirli ülkelerde ortalama işletme büyüklüğü azalmakta buna karşılık üst orta ve yüksek gelirli ülkelerde tarımsal işletme sayısı ve çalışanlar azalırken ortalama tarımsal işletmelerin büyüdüğü gözlemlenmektedir” (Lowder, 2016, s.16-29). Gelişmiş ülkelerin hepsinde ortalama işletme büyüklüğünün, dönüşüm yönü aynı, artış olmakla birlikte, ortalama işletme büyüklükleri bulundukları bölgelere göre farklılık göstermektedir, Amerika’daki işletmeler karşısında Avrupa’daki büyük işletmeler mütevazı kalmaktadır. Gelişmiş ülkelerde işletmelerin büyümesinin arkasında yatan neden tarım sektöründe elde edilen gelirin tarım dışındaki sektörlerle yaklaşmasını sağlamaktır. Söz konusu sürece refakat eden en önemli gelişme büyüme yanında işgücünü ikame eden teknolojilerin daha yoğun uygulanmasıdır. Ayrıca bu süreç küçük işletmelerin tümüyle yok olmasıyla sonuçlanmayıp, küçük ve büyük işletmelerin birlikte yaşadığı ikili bir yapıya da evrilebilmektedir.

TÜİK verilerine göre Türkiye’de tarım arazisi 1928’de 6,6 milyon hektardan 1980’li yılların sonunda 28 milyon hektara kadar genişlemiş, sonrasında daralmaya başlamış 2021’de 23 milyon hektara gerilemiştir (TÜİK, 2022d). Düşüş nedenleri tarım dışı amaçla kullanım, yanlış kullanımla toprak yapısının bozulması ve küçük işletmelerin tarımı terk etmesidir (Kalkınma Bakanlığı, 2018, ss. x-xı). Cumhuriyetin kuruluşundan 1950-1960’li yıllara kadar ortalama işletme büyüklüğü 2,5 hektardan, 5-6 hektar düzeyine çıkmış, daha sonra, 2000li yıllara kadar neredeyse aynı düzeyde kalmıştır. DİE verilerine göre ortalama işletme büyüklüğü 1970 yılında 5,6ha, 1980’de 6,3ha, 1991’de 5,9ha; 2001’de 6,1 hektar olarak ölçülmüştür (DİE, 2004, s.27). Türkiye’de bu ortalamalar “küçük” olarak nitelenmiş, küçüklük yanında çok parçalı olmak, ileride mirasla daha da parçalanmak hep sorun olarak dile getirilmiştir.

Bu veriler, küçük ve parçalı olmak hiç ayırım yapmaksızın klişeleşmekte bu yüzden de yanıltıcı yorumlara neden olmaktadır. Türkiye’nin ortalaması Hindistan, Mısır gibi birçok ülkeden daha büyüktür. Buna karşılık Amerika’daki ülkelerin ABD, Kanada gibi ortalamasının çok altındadır. Türkiye’de kıyaslama genellikle, tarım ürünleri dış ticaretinin en yoğun olduğu ülke grubu Batı Avrupa ülkelerine göre yapılmaktadır. Avrupa Birliğindeki ortalama işletme büyüklüğü Tür-

kiye'dekinin iki katından fazladır. Sorun ise genellikle kuramsal bir görüşe göre dile getirilmektedir. İşletme büyükse bu ölçek ekonomisinden daha çok yararlanıldığının bir ölçüsü olabilir. Başka değişle söz konusu ürün daha düşük maliyetle üretilebilir. Bu durumda aynı ürün açısından ortalama işletme büyüklüğü daha fazla olanın dış ticaret açısından rekabet gücü daha yüksek olacağı varsayılmaktadır. Burada yanıltıcılık işletme büyüklüğü istatistiklerinin toplu olarak sunulmasından kaynaklanmaktadır. Türkiye de "bahçe tarımı" meyve, sebze, özel ürün üreten işletmeler ve "tarla tarımı" tahıl, endüstri bitkileri üreten işletmeler bir arada ele alınmakta işletme büyüklüğü dağılımı toplu olarak sunulmaktadır. Türkiye'nin tarım ürünleri dış ticaretinde rekabetinin en yüksek olduğu ürünler "bahçe tarımı" uygulanan kıyı bölgelerindeki küçük aile işletmeleridir. Fındık, tütün, üzüm, incir diğer meyve, sebze bu küçük işletmelerde üretilmektedir. Ortalama bütün işletmelerin toplamından elde edildiğı için ortalama değeri düşüren işletmelerin önemli bir kısmı aslında rekabet gücü açısından en az sorunlu işletmelerdir. Ege, Akdeniz, Karadeniz bölgelerindeki, ortalama işletme büyüklüğü Türkiye ortalamasının altındadır. Başka değişle küçük işletmeler her üründe her zaman dış ticaret rekabet sorunu yaşamaz. Bunun farklı bir örneğı de seralardır. Türkiye'nin domates ihracatının neredeyse tümü seralarda üretilmektedir.

Ortalama işletme büyüklüğünün, küçüklüğünün sorun olması sulama yapılamayan iç bölgelerde tahıl üretiminde gözlemlenmektedir. Önemli bir miktar tutan alan başına yakıt giderleri işletme büyüdükçe düşebilmektedir. İşletme alanının büyümesi, hiç olmazsa küçülmemesi buralarda rekabet gücüne olumlu katkı yapabilir. İç bölgelerdeki tahıl alanı toplam içinde önemli bir paya sahiptir.

2014 yılında kabul edilen 6537 sayılı kanunun ekinde miras yoluyla devredilecek en küçük, başka değişle "yeter gelirli arazi büyüklüğü" listelenmiştir. Yasa yukarıda açıklanmaya çalışılan işletme farklılıklarını dikkate almış ve her biri için küçük olmanın tanımını ayrı ayrı yapmıştır. Yasada belirtilen asgari (hedef) büyüklükler kuru: 12, sulu: 5, dikme: 1 hektar, örtü altı 3 dekadardır. Zaman içinde en düşük işletme büyüklüklerinin bu değerlere ulaşması beklenebilir. Bu değerler en küçü-

"Türkiye'nin tarım ürünleri dış ticaretinde rekabet gücünün en yüksek ürünler, fındık, tütün, üzüm, incir, diğer meyve ve sebzeler kıyı bölgelerinde bahçe tarımı uygulanan küçük aile işletmelerinde üretilmektedir."

ğü ifade ettiğine göre ortalama işletme büyüklükleri bu değerlerin de üzerinde gerçekleşecektir. Yakın zamanda Avrupa Birliğinde ortalama işletme büyüklüğü 16-17 hektardı.

“Yeter gelirin” ne kadar olduğu ve yasa ekindeki arazi büyüklüklerin nasıl hesaplandığını gösteren resmi bir belgeye, yayına rastlamak güçtür. Tarım Bakanlığındaki uzmanların 2015 yılında (sözlü olarak) açıkladıkları kadarıyla, tarım kesiminde kişi başına (katma değer) gelirin (o zaman) 3.550\$ varsayıldığıdır. Her kazadaki baskın ürünün toprak verimine ve fiyatlara göre kişi başına gelirin dört mislini (varsayılan hane halkı kişi sayısı dördtür) sağlayan arazi büyüklüğü “yeter gelirli arazi” olarak tanımlanmıştır. Tarım Bakanlığı gerek duyulduğunda bu büyüklükleri değiştirebilir. Özellikle iklim değişikliğinin verim üzerine olumsuz etkileri gözlemlendikçe, fiyatlar aşındıkça yeni bir listeye gerek duyulacaktır. 2014 yılı yasasının ne ölçüde etkili olduğunu ortaya koyan, ölçümlü bir araştırmaya bu çalışma sırasında rastlanmamıştır.

Öte yandan 1950-2001 yılları arasında ortalama işletme büyüklüğünün pek değişmemesi 5-6 hektar düzeyinde sabit kalması da işletmelerin miras yoluyla küçülmesinin beklenmesine karşılık işletmeleri toplulaştırıran ya da parçalanmayı önleyen uygulamalar olduğuna da işaret etmektedir. Bu yöndeki en büyük etkiyi büyük olasılıkla miras işlerinin çeşitli nedenlerle ertelenmesi yapmaktadır. Öte yandan arazi toplulaştırması ağırlıkla sulu ve sulamaya açılan yerlerde yapılmaktadır. Türkiye’de ekonomik olarak sulanabilir tarım arazisi varlığı 8,5 milyon hektar olarak tahmin edilmiştir. 2019’da 6,5 milyon hektarı sulamaya açılmıştı (DSİ, 2022, s.24).

TÜİK’in 2016 yılındaki “Tarımsal İşletme ve Yapı” çalışmasına göre ortalama işletme büyüklüğü 7,6 hektara yükselmiştir. Daha yeni toplanan anket verilerine göre ortalamanın 10 hektarın üzerine çıktığı hatta 20 hektara yaklaştığı ileri sürülmektedir (KKB, 2021, s. 16-17). Aynı çalışmada ortalama işletme büyüklüğünün artışında kiralanan arazideki artışın önemli bir rol üstlendiğine işaret edilmektedir. İşlenen toplam arazinin yaklaşık üçte biri kira ile edinilmiştir.

4. Tarımsal Sermaye ve Tarımsal Kredi Piyasası

Tarımsal işgücü verimini artıran her girdi, alet, makine tarımsal sermaye olarak tanımlanabilir. Neredeyse bütün dünyada tarım sektöründeki en önemli dönüşüm tarımsal girdi üretiminin tarım sektörü dışına, ağırlıkla kimya ve makine

sanayiine, son zamanlarda biyoteknoloji firmalarına taşınmasıdır. Sermayeye ilişkin neredeyse tamamlanmış tek dönüşüm budur. Bunun dışında teknolojik ilerlemelerle gözlemlenen dönüşüm başlangıçlarından ya da süren yapısal sorunlardan söz edilebilir. Bunu tamamlayan diğer dönüşüm ise artık tarımı yalnız tarım politikasının değil genel makroekonomi politikalarının daha derinden etkilemesidir. Bugün enflasyon ve kur politikasının tarım üzerindeki etkisi klasik verim artırıcı tarım sektör (destek) politikalarından çok daha etkili olmaktadır. Öte yandan sermayenin finansmanı açısından en kritik değişkenlerden biri olan tarımsal kredi faizi de makroekonomik gelişmelere bağlıdır. Tarım sektör politikasının, desteklerin artık bir ürünün ne kadar ve nasıl üretileceği üzerindeki kontrolü zayıflamıştır.

Öte yandan uluslararası dev kuruluşlar dünya tarımında üretim, depolama, işleme, pazarlama, ticarete olduğu gibi gübre, ilaç, tohum teminini ve teknolojisini de kontrol etmektedirler. Tarımın kendi üretim miktarları üzerindeki kontrolünü teknolojik nedenlerle kaybetmesi üretim daralması ya da üretim fazlası sorunlarına, daha çok üretse bile gelirini artıramaması gibi sorunlara yol açmaktadır. Tarım sektörünün girdilerini büyük ölçüde sektör dışarıdan sağlaması artık geri çevrilemez bir dönüşümdür ancak bunun ithalatla karşılanması ithal ikamesiyle sınırlanabilir. Bugün Türkiye’de üreticilerin en şikâyetçi oldukları konuların başında kur değişiklikleri nedeniyle yaşanan girdi fiyat artışları gelmektedir.

Tarımsal üretiminde gelire göre sermaye gereksinimi çok yüksektir bu yüzden öz kaynaklarla sağlanamayan sermaye için finansman gereksinimi de çok yüksektir. Finansman eksikliği nedeniyle karşılanmayan ya da karşılanamayan sermaye, gelirin yeniden düşük kalmasına yol açmakta ve böylece tarımda düşük gelir sorununun sürmesine neden olmaktadır. Tarıma ne ölçüde ve nasıl finansman sağlandığı ise sermayeye ilişkin yapısal sorunların kaynağıdır. Tarım sektörü kredi gereksinimi piyasa koşullarında sağlayabilse ve bununla karlı bir üretim gerçekleştirebilseydi “rekabetçi tarım” olarak nitelenebilirdi. Başka deyişle, tarım üretim faktörleri için diğer sektörlerle rekabet edebilirdi. Çeşitli nedenlerle bu gerçekleşmiyorsa, tarım eksik kalan sermaye gereksinimleri ve krediye erişememekten ötürü, “hükümet politikalarına bağımlı tarım” olacaktır. Hükümetin destek politikaları genelde eksik kalan sermayeyi tamamlamaya yöneliktir.

Sermaye konusuna ilişkin en önemli girdi kredidir. Türkiye’de 2000’li yılların başlangıcına kadar, tarımsal finansman gereksinimi kamu bankalarınca, başka deyişle hükümet politikasıyla karşılanmaktaydı. Daha sonra özel bankalar da ta-

rıma (özel, düşük faizli) kredi sağlamaya başlamıştır. 2021 yılının ilk yarısında özel bankaların sağladığı kredi toplam içinde yüzde yirmi-beşlik paya ulaşmıştır (KKB, s. 38). Bu yeni ve önemli bir gelişmedir ancak henüz bir dönüşüm olarak nitelenemez.

Üreticilerin yarıya yakını, daha çok da küçük üreticiler kredi kullanmamaktadır. Bunların bir kısmı tercihlerini bir değer yargısıyla, borçla iş yapmayı istemedikleri biçiminde dile getirmektedirler. Kendi kaynakları yeterli olduğu sürece bu bir sorun değildir. Ancak ellerindeki kaynakları, topraklarını, emeklerini eksik kalan sermaye yüzünden en yüksek getiriye sağlayacak biçimde kullanamıyorlarsa bunun önemli bir kayıp olduğu söylenebilir. Kredi kullananların çoğu bunu üretim faaliyetlerini finanse etmek (işletme sermayesi) ve yatırım için, daha çok traktör ve diğer makine alet ve son zamanlarda sulama techizatı alabilmek için kullanmaktadırlar (KKB, s.14).

Tarımda teknolojik dönüşümün en önemli simgelerinden biri mekanizasyon olmuştur. Erken denemeleri olmuşa da etkili başlangıç 1950'lerde Marshall Planı'yla olmuştur. Tarımda önce büyük güç gerektiren aktivitelerin mekanizasyonu söz konusudur. Bunların başında pompalar, suyun derinden çekilmesi ve tarlanın sürülmesi gelmektedir. 1970'li yıllarda montaj sanayisinin kurulmasıyla traktör sayısı sürekli artmış 1980'lerde ekilebilir arazilerin sınırına ulaşılmıştır. Artık traktör sayısının artışı yanında eskisine göre daha güçlü traktörlere yönelme gözlemlenmektedir. Traktör sayısı 2021'de 1.481.461'e ulaşmıştır. Daha çok tahılların hasadında kullanılan biçerdöverlerin sayısı da uzun yıllar on-binin biraz üzerinde değişmeden kalmış ancak 2000'lerden sonra biçerdöver parkında bir gençleşme de sağlayan sayısal artış görülmektedir. Biçerdöver sayısı 2021'de 19.274'e ulaşmıştır (TÜİK, 2022f).

Mekanizasyonda dönüşüm başlangıcı olarak nitelenebilecek yeni gelişme ise tahıl hasadı dışında da hasat ve dikim makinelerinin kullanılmaya başlanması olmuştur. Bu yeni aşama işgücünü daha etkili ikame ettiği gibi mekanizasyonda dikkat ve zihinsel çaba gerektiren bir aşamadır. Bu hasat için makine kullanımından ibaret bir değişim değildir. Pamuğun makineyle toplanabilmesi için uygun tohumun ekilmesi, uygun dikim aralığının bırakılması ve hasat öncesi yaprakların büyük ölçüde dökülmesini sağlamak gerekmektedir. Pamuk toplama makinelerinin sayısı 2003'te 31'den 2021 yılında 1.483'e yükselmiştir. Meyve ve sebzelerin toplanması için kullanılmaya başlanan makineler ise daha da dikkat gerektirmektedir. Bu makineler ürüne dokunan ve güç ileterek silkeleyen makineler olarak

ikiye ayrılabilirler. Dokunarak yapılacak hasat mekanizasyonu işlenecek ürünler için daha uygundur. Örneğin sofralık domatesin elle toplanıp, salçalık domatesin makineyle hasat edilmesi gibi. Bu açıdan meyve sebze hasadının mekanizasyonu tarım sektörü kadar gıda sanayisini de ilgilendirmektedir. Sert çekirdekli meyve ağaçları gövdeden silkelenerek toplanabilmektedir. Titreşimli hasatta da zeytin başı çekmektedir. Meyve hasat makinelerinin sayısı 2003'te 122'den 2021 yılında 26.589'a yükselmiştir. Kök sebzelerin hasadında kullanılan makine sayısı da hızla artmaktadır. 2021 yılında patates sökme makinelerinin sayısı da 23.078'e çıkmıştır (TÜİK, 2022f).

Tarımda arzulanan bir dönüşüm de dijitalleşmedir; bu alanda gerçekleştirenler ise henüz başlangıç aşamasındadır. KKB anketine göre üreticilerin. %23'ünün masa üstü bilgisayarı vardır. %80'i akıllı mobil telefon kullanmaktadır ve bu kanalla internete bağlanabilmektedir. Tablet kullanımının da başladığı anlaşılmaktadır. İnternete en çok meteorolojik bilgi almak için bağlanılmaktadır (%59). İnternette beklentileri tarım konusunda soru sorabilmek, uydudan arazi takibi yapabilmek ve tarımla ilgili hastalık ve zararlılar üzerine bilgi alabilmektir. Tarım Bakanlığı tarafından kurulan yeni dijital (alım-satım) tarım pazarı (DİTAP) bu alanda henüz yeni bir girişimdir, gelişmelere göre değerlendirilmesi gerekir.

5. Tarım sektöründe çalışanların ve ürettikleri katma değer in toplam içindeki paylarının düşmesi

Zaman içinde tarım sektöründe çalışanların ve ürettikleri katma değer in toplam içindeki payları sürekli düşmektedir. Bu dönüşüm kaynağını tarım sektöründen almakla birlikte bu ekonomik yapının genelindeki bir dönüşümdür. TÜİK verilerine göre Gayri Safi Yurtiçi Hasılda 2021 yılında tarımın payı %5,5'e inmiştir. 2011 yılında % 8,2 idi (2002g). 2021 yılında tarımda istihdam edilenlerin payı ise %17,2'dir (TÜİK). Bu oran da 2014 yılında % 19,5 idi (TÜİK 2015). Nüfusun %17,2'sinin katma değer in ancak %5,6'sını üretmesi tarımdaki verimin hala düşük olduğunun göstergesidir. Klasik kalkınma yaklaşımı düşük verimli kırsal nüfusun daha verimli sanayi sektörüne transfer edilerek orada istihdam edilmesi üzerine kurulmuştur. Nüfus fazlasının tarımdan ayrılarak daha verimli sektörlerle geçmesi büyüme sağlayabilir. Türkiye sanayileşme için 1960-1980 döneminde ithal ikamesi politikasını tercih etmiştir. Ancak göçle kentlere gelen tarımsal nüfusu sanayileşmenin motoru olarak değerlendirmemiştir. Kırdan göç eden nüfus büyük ölçüde verimliliğin sanayi sektörüne oranla daha düşük olduğu hizmet sektöründe istihdam edilmiştir. Şimdi gözlemlenmekte olan kırsal kesimden göç

kırsal kesimdeki elverişsiz koşullardan kaynaklanmaktadır. Bu göç için kentte de daha verimli istihdam olanakları yoksa bu süreç sorunlarla, verimlilik artışının getirdiği büyüme yerine gerilemeyle de sonuçlanabilir.

Kırsal işgücü piyasasında süregelen en büyük yapısal sorun bu piyasanın çalışmaması, ücretlerin arz, talep, piyasa anlayışıyla ve yazılı sözleşmelerle değil geleneksel ilişkilerle belirlenmesidir. Tarımda tek tip çalışandan ya da işçiden de söz edilemez. «Ücretsiz aile işçilerinin» sosyal hakları belirsizdir. Küçük toprak sahipleri aynı zamanda tarımda ya da tarım dışında «geçici işçidir». Kırsalda ve kentlerde «topraksız ya da az topraklı mevsimlik tarım işçileri» yaşadığı gibi kentlerde sosyal sigortalı olarak yaşayıp «ek iş olarak tarımsal faaliyette bulunanlar» vardır. Yakın zamanda bu çeşitliliğe Suriye'den gelen «göçmen işçiler» ve bir süreliğine Covid-19 salgınının etkileri eklenmiştir.

6. Tarımsal Üretimin kompozisyonu

Tarımsal üretimin kompozisyonu “bitkisel ve hayvansal üretim paylarının değişimi” tarımsal yapıdaki dönüşümün başka bir göstergesidir. Tarım sektörü en başta gıda bunun yanında tekstil sektörü için lif (pamuk, yün) ve yükselen petrol, enerji fiyatları sonucu yakıt (biyodisel, etanol) da üretmektedir. Buna güneş enerjisinden yararlanmak üzere ayrılan tarım toprakları da eklenmektedir. Türkiye’de bunların arasında gıda üretimi önemini ve ağırlığını korumaktadır, yakıt üretiminden umulan ataksa gerçekleşmemiştir. Yakın zamanda bu üç ürün grubuna ayrılan tarım alanlarında önemli bir değişiklik olmamıştır. Tam bir dönüşüm yaratmasa da ürün kompozisyonuna yeni hatta tropik ürünlerin de katıldığı belirtilebilir. Bitkisel üretimde kivi ve muz üretimi başarı kazanmıştır. Hayvansal üretimde de süt hayvanlarının artık büyük çoğunluğu kültür ve melez ırklardan oluşmaktadır.

Gıda ise bitkisel ve hayvansal ürünler olarak iki grupta ele alınabilir. 2021 KKB Anketine göre çiftçilerin %56’sı yalnız bitkisel üretim, %44’ü hem bitkisel hem hayvansal üretim yapmaktadır. Yalnız hayvancılık yapanlara (%1), eğer yalnız yem bitkisi yetiştirenler de eklenirse toplamda %7’ye ulaşılabilir. Bir çiftçi aynı yıl içinde ortalama üç ayrı ürün yetiştirmektedir (KKB 2021, s.14).

Et ve süt üretimi bitki üretimine göre çok daha fazla kaynak gerektirir, üretimi daha maliyetlidir, fiyatı da daha yüksektir. Böylelikle et ve süt tüketiminin artan gelirle, ekonomik gelişmeyle daha artacağı anlaşılabılır. TÜİK verilerine göre Türkiye’de bitkisel üretim değerinin toplam içindeki payı 2000 yılında %69’dan,

2019'da %44'e inerken aynı yıllarda hayvansal üretimin payı %31 den %56'ya yükselmiştir. Kırılma yılının 2009 olduğu görülmektedir. Bu dönüşümün ne kadarının fiyat ne kadarının miktar değişikliklerinden kaynaklandığının araştırılması gerekir. Türkiye'nin et, süt ihracatı büyük olmadığına göre üretim artışının büyük kısmının iç piyasada tüketildiği varsayılabilir. Dönüşüm tüketici tercihlerindeki değişime de işaret etmektedir.

7. Gıda Değer Zinciri ve Tarım Politikalarının Tüketicie Yönelmesi

Değer zinciri tarımsal yapıyı katmanlarıyla birlikte ele alan bir yaklaşımdır. Geçmişte tarım politikası analizleri genellikle üretim ve verim artışları ile sınırlı kalmıştı. Artık dış ticaretin artan önemi, liberalleşme, çevre, kaynak kullanım, lojistik sorunları daha kapsamlı analizleri gerektirdi. Bu da çok paydaşlı değer zincir analizlerini gerekli kıldı. Türkiye'de gıda değer zinciri analizlerini yeni politika arayışları açısından öne çıkaran olgu enflasyon ve gıda fiyatlarındaki artış olmuştur (Akder ve diğerleri, 2020). Değer zincirinde yapısal dönüşüm bağlamında üretici düzeyinde en dikkati çeken değişiklik, kıyı bölgelerinde, özellikle Antalya ve çevresinde sebze ve meyve üreten seralardaki artışır (Türktarım, 2018). Bu teknolojiyle tarla üretimi sonlandıktan sonra artık üretim mevsim dışında da devam etmektedir. Ancak artan mesafe ve enerji (ısıtma) ve taşıma masrafı çeşitli oranlarda tüketici fiyatlarına yansımaktadır. Diğer bir dönüşüm, sulamanın mümkün olduğu yerlerde tarla üretiminde, aynı alanda bir yıl içinde yetiştirilen ürün sayısındaki artışır.

1960'lı yıllardan sonra, yeşil devrimle gübre ve zirai ilaç ithalatı önem kazanmıştır. Bu girdiler toprak verimini artırmakta ve bu artış, girdi sektörünün ve üreticilerin pazarlık gücüne göre paylaşılmaktadır. Girdi dağıtımı yapan firma sayısı çoktur ama girdiyi üreten firma sayısı azdır. Girdi üreten firmalar ise sayıca az uluslararası tekellerdir. Girdi sağlayıcıları kur değişikliklerini fiyatlarına süratle yansıtabilirken, üretici bunu aynı kolaylıkla yapamıyor çünkü üreticinin ürünlerini sattığı firmaların (gıda sanayii veya perakende sektörü) tekel (monopson) gücü de oldukça yüksektir. Üretici kısıkaç içinde kalıyor. Üreticiler örgütlendikleri ölçüde içinde kaldıkları problemin ağırlığını azaltabilirler. Ancak burada beklenen dönüşüm, başarılı bir kooperatifleşme bir türlü gerçekleşmedi.

Değer zincirinde dönüşüm sağlayacağı düşünülen kurumsal bir yenilik de yeni hal yasasıdır. Bu uzun süredir gündemde duran bir konudur, uygulaması hep erte-

lenmektedir. Yürürlükteki 5957 sayılı "Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" 1 Ocak 2012 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Gıda fiyatlarında yaşanan artışlar nedeniyle Ticaret Bakanlığı önderliğinde uzun bir süredir yeni hal yasası çalışmaları sürmektedir (Independent, 2019). 2022 yılında yasa üzerindeki çalışmaların sonuna geldiği yönünde haberler çıkmaktadır. Yeni hal yasası halden satılan ürün kapsamını genişletmeyi et, süt, arı, su ürünleri, ve kesme çiçek gibi ürünleri de kapsamayı öngörmektedir. Diğer planlanan değişiklik haldeki iki aktörden komisyoncu tasfiye etmek ve tüccarı bırakmaktır. Komisyoncu, malı satın almayan ama alıcıyı ve üreticiyi buluşturan bir tüccardır. Aracılar akraba ilişkileri sayesinde hem tüccarlık hem de komisyonculuk yapabiliyor. Birinin kaldırılması meyve sebze halindeki sorunları çözmez. Aracıların yaygın biçimde hem üreticiden hem de tüketicilerden eleştiri almalarının bir sebebi de, bunların aracılık yapmanın yanı sıra üreticiye kredi vermeleridir. Bu krediler çoğu zaman geleneksel biçimde, yazılı bir anlaşma olmadan veriliyor bu da sorun çıkmasına ve eleştiriye neden oluyor.

Üreticinin gıda sanayisi ve perakende ile ilişkisinde yapısal bir dönüşüm sağlayacağı umulan sözleşmeli tarım da sınırlı bir uygulama bulabilmiştir. Sonuçta iki taraf da verdikleri sözde durmayabiliyor. Kurallara uyulmayınca anlaşmanın faydalarından tam olarak yararlanılamıyor (Canan S, 2021). Sözleşmeli tarım henüz bir dönüşüm sağlamaktan oldukça uzakta kalmıştır.

Gıda zincirinin sonunda gıda sanayisi ve perakende, özellikle indirim marketleri zaten tüketiciye dönük olduklarından, tercihleri tüketiciye dönük tarım politikaları yönündedir. Gıda sanayii ile perakende gıda reklamı yaparak üreticiye bir ölçüde yararlı olsalar, zincirin başındaki girdi sanayii teknolojik ilerleme sağlıyor olsa da, hepsi birlikte etkili örgütlenmemiş üreticileri fiyat ve karlılık açısından sıkıştırmaktadırlar. Perakende sisteminin kendi içinde ise ayrı bir dönüşüm yaşanmaktadır. Geleneksel kesim, manav ve açık pazarlar pazar paylarını giderek organize perakende, süpermarketler, hipermarketler ve indirim marketlere bırakmaktalar.

Genel bir değerlendirme yapılacak olursa değer zinciri boyunca sorunların kur politikasında düğümlendiğini görülüyor. Bu da en çok hükümetin dış borç ödeme tercihlerine bağlıdır. Değer zinciri boyunca gözlemlenen diğer büyük eksiklik ise üreticinin yanı sıra bütün aktörler arasındaki örgütlenme eksikliğidir. Değer zinciri boyunca farklı aktörlerin örgütlerinin birbirleri arasında ilişki yok denecek kadar zayıftır.

Üzerinde durulması gereken bir dönüşüm de gıda zincirinde talebe, tüketiciye dönük tarım politikalarının ağırlık kazanmasıdır. Tarım politikaları önceden üretim ve üretici odaklıydı. Gelişmeler artık politika oluşturulurken, tüketici, girdi sağlayıcıları ve gıda sanayiini de dikkate almayı gerektiriyor. Tarım politikasıyla ilgili bakanlığın adı da bir süreliğine değişti, “tarım-gıda” oldu. Gıda tüketicileri artık gıda ürünlerinin yalnız içerik ve güvenilirliği ilgilenmiyor, üretimin çevresel ve sosyal etkilerini de değerlendiriyorlar. Böylelikle yeni standartlar konuyor, sertifikalar alınıyor, karbon ayak izli ölçülüyor (Çakmak, 2016, ss. 148-151).

Fiyatları tüketici lehine çevirmenin bir uygulaması da sınırdaki müdahalelerle, bir süreliğine gümrüklerin düşürülmesidir. İç piyasada gıda fiyatlarının daha da artmasını önleyebilmek için, tüketici lehine çıkarılan en son tebliğ yirmi kadar ürünün ihracatının kontrolü, yasaklanması yetkisinin Tarım ve Orman Bakanlığına verilmesidir. Genetiğine müdahale edilmiş (GDO) ürünlerde olduğu gibi, standartlarda, sağlık, gıda güvenliği ile ilgili değişiklikler tebliğ, yönetmelik, kural değişikliği biçiminde yürürlüğe girmektedir. Bu değişiklikler bütçeden bir transfer gerektirmediğinden, tarımsal destek bilançolarında ayrıca yer almıyorlar. Buna karşılık organik tarımın bütçeden kaynak aktarılarak uygulanan, tüketici baskısıyla oluşturulmuş bir politika olduğu söylenebilir.

Fiyat politikalarına da kısaca yer verilecek olursa OECD hesaplamalarına göre Türkiye’de tarım sektörüne verilen toplam destek 2000-02’de GSYH’nın %4 civarındayken, 2018-2020’de %1,4’e indi. Ancak bu hesaplarda işaret edilen destek hükümetin dile getirdiği destek miktarından fazladır. OECD sınırdaki uygulanan gümrük vergilerinin yükselttiği fiyatlarla, doğrudan tüketicilerin sağladığı fiyat desteğini, en büyük destek miktarı olarak ölçmektedir. Oysa Türkiye’de hükümet de kamuoyu da destek olarak yalnız bütçeden yapılan transferleri dikkate almaktadırlar.

On-yedi farklı ürüne bütçeden, havzalara göre farklılaşmış telafi edici ve toprak ödemeleri yapılıyor. TARSİM için verilen sübvansiyon olumlu bir destek olarak nitelenebilir. KKB anketine göre çiftçilerin %43’ü bu sigortaya başvuruyor. Tarımsal destekler çok sayıda, çeşitli alana “herkese biraz” anlayışıyla dağıtılmaktadır. Odaklanma, net bir tercih görülüyor. Sonuçların değerlendirilmemesi ödemelerin tarım politikası amacından çok siyasi nedenlerle yapıldığının işaretidir. Hükümet başarısını tarıma vergi ödeyenlerden, bütçeden sağladığı para miktarının büyüklüğü ile dile getirmeye çalışmaktadır. Politikaya ve amacına önem verilseydi sonuçlar üzerinde durulur, bir sonraki destekler amaçlanmış başarı de-

recesine göre ayarlanabilirdi. Bu haliyle destekler yararlı olmadıkları alanlarda ve miktarlarda da sürdürülmektedir.

8. Tarım Politikalarının Kapsamındaki Genişleme

Tarımsal yapıda doğrudan bir dönüşümden çok tarım politikaları yapısındaki diğer dönüşüm de tarım politikasının kapsamındaki genişlemedir. Bunlar tarımsal yapıda dönüşüm başlangıcı olarak da nitelenebilir. Artık ekoloji, iklim değişikliği, kırsaldaki yaşam kalitesinden, sağlıklı beslenmeden söz etmeden tarım politikası üzerine bir konuşma yapmak mümkün değildir. Dönüşüm bu konuların uluslararası bir etkileşimle tarım politikalarının kapsamını genişletmesidir. Bugün “yeni” olarak dile getirilen tarım politikası amaçlarının hepsine eskiden de bir biçimde yer verilmişti. Tarımla ilgili hükümet politikasının temel amacı tüketiciler için temel gereksinimlerden gıda (dengeli beslenme) ve (giyim) dokuma liflerinin üretilmesini sağlamaktı. Yakın zamanda buna yakıt üretimi (biyodizel, etanol) de eklendi. Üreticilerin refah düzeyini yükseltmek her zaman dile getirilmiş bir amaçtır. Artık çok daha geniş kapsamda, kırsalda yaşam kalitesini artırma, kırsal kalkınma olarak dile getirilmektedir. Eskiden tarım politikası kırsal gelişme politikasını içeriyordu. Giderek tarım politikasını tamamlayan kardeş bir politika-ya dönüştü. Toprağın korunması, örneğin erozyonla mücadele de eskiden beri önem verilen bir çevre politikasıydı. Bugünün çevre, ekolojik tarım anlayışı, tarım politikasının çevre boyutunu genişletilmiş ve uluslararası düzeye getirmiştir. İklim tarım için hep çok önemli bir girdi idi ama neredeyse sabit, düzenli olduğu varsayımıyla politika gerektirdiği düşünülmemiştir. Artık iklim değişikliği ile mücadele ve uyum yaşamsal, küreselleşmiş, acil politika gerektirerek tarım politikalarına da eklenmiştir.

9. Tarımsal Dış Ticaret

Tarımsal yapı ve politikadaki dönüşümün, uluslararası etkileşimle karışarak yansıdığı en önemli alan dış ticarettir. Türkiye’deki yapısal dönüşümün yönü tarımsal ihraç ürünlerinin işlenme derecesinin buna karşılık tarımsal ham madde (işlenmemiş ürün) ithalatının artmasıdır. Ancak dönüşümü dış ticaret istatistiklerinden okumak o kadar da kolay değildir. Bu konuya en iyi örnek pamuk olabilir. Pamuk (linter) uzun süreler Türkiye’nin en önde gelen tarımsal ihraç ürünüydü. Pamuk üretimi hem içeride tekstil sektörünün hammadde ihtiyacını karşılıyor hem de ihraç ediliyordu. Ancak bir süre sonra tekstil ihracatının güçlü bir biçimde artması ve pamuk üretim artışının bu gelişmeye ayak uyduramaması

pamuk ithalatını zorunlu kılmıştır. Bu gelişmenin standart dışı ticaret istatistiklerine yansımaları yanıltıcı yorumlara neden olabilmektedir. İstatistiklerde pamuğun tarım ürünü olarak ihracatı düşerken, pamuğu içeren tekstil ihracatı, tekstil sanayi ürünleri ihracatı artış kaydetmektedir. Pamuk ithalatı ise tarım ürünleri ithalatına artış olarak kaydedilmektedir. Oysa istatistikler farklı bir soruyu cevaplamak üzere toplansaydı “pamuk üretiminin ne kadarı herhangi bir şekilde ihraç edilmek üzere yetiştiriliyor?” sonuç ve yorum farklı olurdu. Benzer bir durum buğday için de geçerlidir. İthalatı giderek artan buğday işlenerek, makarna bulgur, un olarak ihraç edilmektedir. Pamuktan farkı, işlenen buğday ürünleri ihracatının tarımsal gıda sanayi ihracatı olarak kaydedilmesi buna karşılık işlenen pamuğun ihracatının sanayi ürünlerine kaydedilmesidir. TÜİK bu yanıltıcı yorumları da gidermek üzere bazı tarım ürünleri için denge tabloları hazırlamaktadır. Bu tablolara göre Türkiye bitkisel ürünlerin büyük çoğunluğunda kendine yeterli, net ihracatçı olarak görünmektedir. Türkiye önemli bir tarım üreticisi olmasına rağmen tarım ürünleri dış ticareti açısından dünyada güçlü bir konumda değildir.

Türkiye’nin, örneğin pamukta kendine yeterlilik oranı 2020-2021 dönemi için %103,7’dir. Tahıllardaki kendine yeterlilik de % 100’ün hemen altında ve üstünde dalgalanmaktadır. Kendine yeterliliğin uzun yıllardır sağlanamadığı ürün grubu yağlı tohumlardır Bu oranın en düşük olduğu (%5) bitkisel ürün soya fasulyesidir. Soya önemli bir yem bitkisi ve dünyada, büyük ölçüde genetiğine müdahale edilmiş tohumla yetiştirilmektedir. 2019-2020 istatistiklerine göre, yeterliliğin yakın zamanda eksiye dönüştüğü ürünler baklagiller, kuru soğan ve sarımsaktır (TÜİK, 2022c). Bu alanda gözden kaçmaması gereken iki konu var. Birincisi tarımsal üretimde kullanılan girdiler büyük ölçüde ithal edilmektedir, kendine yeterlilik oranları girdi ithalatını dikkate almıyor. İkincisi, tarım ürünlerinin işlenmesine yönelik ithalat, ihracat politikalarının, özellikle ithalatın gıda ve tarım dışı sanayilere dönük politikalar olmasıdır.

Tarımsal destek politikalarının uluslararası anlaşmalarla kısıtlanmış, çerçevelenmiş olması doğrudan tarımsal yapıda bir dönüşüme neden olmasa da tarımsal yapıya olan etkileriyle birlikte tarım politikalarının yapısında önemli bir dönüşüm olmuştur. Uluslararası anlaşmalar (GATT) daha önce tarım politikalarını dış ticaret üzerinden etkilerken Dünya Ticaret Örgütü’nün Tarım Anlaşması (1995) artık hemen her ülkenin dış ticareti kadar tarım destek politikasını da tümünü çerçevelemektedir. DTÖ’nün Tarım Anlaşması geçerliliğini korumasına rağmen yarım kalmıştır. Yakın gelecekte tamamlanabilme olasılığı ise oldukça düşüktür. Türkiye bu anlaşmaya dayanarak bazı tarım ürünlerine ihracat sübvansiyonu verebiliyordu ancak bu ayrıcalık 2022’de son bulacak.

10. Sonuç ve İleriye Bakış

Türkiye’de tarımdaki yapısal dönüşüm daha çok bir durumun saptaması biçiminde ele alınmaktadır. Erişilen durum “yapısal tarım politikası” sonucu erişilmiş olarak değil de genel bir gelişmenin sonucunda erişilmiş durum olarak değerlendirilmektedir. Yapısal tarım politikası başlığı olmadığı gibi, yapıyla ilgili politika amacı da oldukça muğlak kalmaktadır. Türkiye’deki yapısal politika için yapısal tarım politikasının amacından daha çok bir hedeften söz edilebilir, o da gelişmiş ülkelerin düzeyine erişmektir. Bu hedef de daha çok Avrupa Birliği ile olan adaylık ilişkilerde dile getirilmektedir. DOHA müzakereleri tıkandığından çok taraflı müzakerelerin yerini ikili serbest ticaret anlaşmaları almaktadır. Böyle anlaşmalar arasından Türkiye’nin önündeki potansiyel gelişme Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği’nin yenilenmesidir (World Bank, 2014, pp.57-67). Gümrük Birliğine tarımın katılması ya da tarımla ilgili yürürlükteki Tercihli Ticaret Anlaşmasının yenilenmesi AB’nin “Yeşil Mutabakat”, “Çiftlikten Çatala” gibi politikalarının Türkiye’deki tarım politikalarını daha güçlü etkilemesiyle sonuçlanabilir. Adaylık sürdüğüne AB’nin Türkiye’yi tarımdan çok kırsal gelişme politikasına yönlendirmeye çalışması da yapısal politika konusunu daha öne çıkarabilir.

Yapısal politikaların başarısı bir yandan da siyasi iktidar ve muhalefetin ortak görüş birliği ile sağlayacakları sürekliliğe bağlıdır. Bunun yanı sıra desteklenecek ürünler konusunda seçici olmak, rekabet gücü kazanabilecek ürünlere yönelmek, araştırma ve çiftçi eğitimine ağırlık vermek, fiyat politikaları ve yapısal politikaları uyumlandırmak daha hızlı ve olumlu bir gelişmeyle sonuçlanacaktır.

3 Ekim 2023

Kaynakça

Anadolu Ajansı (2022) Ekonomi, 30 Ekim 2022 tarihinde <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/bankalarin-tarima-kredi-destegi-180-milyar-lirayi-asti/2585795> adresinden erişildi.

Akder, A.H., Çakmak, H.E., Sürmeli, B., Veziroğlu, S. (2020) *Piyasa Yapısı, Aracılık Faaliyetle ve Örgütlenme*, Yayın No: TÜSİAD-T/2020-03/614.

Arısoy, H. (2019) “ Kente Göçün Önlenmesi Beklentilerin Karşılanmasıyla Mümkün, Tarım ve Orman Dergisi, 30 Ekim 2022 tarihinde <http://turktarim.gov.tr/Haber/280/kente-gocun-onlenmesi-beklentilerin-karsilanmasiyla-mumkun> adresinden erişildi.

Canan Sakarya (18 Şubat 2021) Dünya Gazetesi’ne 30 Ekim 2022’de, <https://www.dunya.com/sektorler/tarim/sozlesmeli-tarimda-reform-haberi-611367> adresinden erişildi.

Çakmak, E., Kasnakoğlu, H. (2016) *Küreselleşen Dünyada Tarım-Gıda İlişkileri, Dış Ticareti ve Politikaları*, Türkiye İhracatçılar Meclisi Tarım Raporu, İstanbul.

DSİ (2022) *DSİ 2021 Faaliyet Raporu*, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara

Euronews (2019) The Revolt of Empty Spain: Why is Spain’s rural World protesting, 30 Ekim 2022 tarihinde <https://www.euronews.com/2019/03/31/the-revolt-of-empty-spain-why-is-spain-s-rural-world-protesting> adresinden erişildi.

Independend Türkçe (2019) Tanzimden sonraki adım yeni hal yasası ile ilgili tüm detaylar, 30 Ekim 2022’de <https://www.indyrturk.com/node/14956/ekonomi%CC%87/tanzimden-sonraki-ad%C4%B1m-yeni-hal-yasas%C4%B1-ile-ilgili-t%C3%BCm-detaylar> adresinden erişildi.

Kredi Kayıt Bürosu (KKB) (2021) Türkiye Tarımsal Görünüm Saha Araştırması, Ankara.

Marsh, S. J. (1991) Agriculture Structural Policy (Ed) Burger, K., Grot, M., Post, J., Zachariasse, V. *Agricultural Economics and policy: International Challenges for the Nineties*, Volume 7 içinde (ss 95-118), Elsevier.

Oskam, A. (2005) Rural Development Policy and Structural Policy, (Ed) Burrell, A.M., Oskam, A.J. *Turkey in the European Union* içinde, ss. 143-144., CABI Publishing.

S.K.Lowder, S.K., Scoet, J. Raney, T. (2016) The Number, Size, and Distribution of Farms, Smallholder Farms and Family Farms World”wide, *World Development*, -Vol.87, ss.16-29.

T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü (2004) 2001 Genel (KKB) Tarım Sayımı, Tarımsal İşletmeler (Hanehalkı), Ankara.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2018) *Tarımda Toprak ve Suyun Sürdürülebilir Kullanımı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: KB, 2984 – ÖİK:766, Ankara.

TÜİK (2014) 30 Ekim 2022 tarihinde <https://resmiistatistik.gov.tr/detail/subjekt/kir-kent-taniminin-revizyonu/> adresinden erişildi.

TÜİK (2015) İşgücü İstatistikleri, 30 Ekim 2022 tarihinde <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Isgucu-Istatistikleri-Aralik-2014-18635> adresinden erişildi.

TÜİK (2016) Tarımsal İşletme ve Yapı: 30 Ekim 2022 tarihinde <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=tarim-111> adresinden erişildi.

TÜİK (2021) İşgücü İstatistikleri, 30 Ekim 2022’de <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Isgucu-Istatistikleri-Mayis-2021-37489>, adresinden erişildi.

TÜİK (2022a) Turizm İstatistikleri 2021, 30 Ekim 2022 tarihinde <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Turizm-Istatistikleri-IV.Ceyrek-Ekim-Aralik-ve-Yillik,-2021-45785>, adresinden erişildi.

TÜİK (2022b) Adrese Dayalı Kayıt Sistemi Sonuçları, 30 Ekim 2022 tarihinde <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=45500> adresinden erişildi.

TÜİK(2022d) Tarım ve Orman Alanları, 1988-202, 30 Ekim 2022 tarihinde <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=tarim-111&dil=1> adresinden erişildi.

TÜİK(2022c) Bitkisel Ürün Denge Tabloları, 2020-2021, 30 Ekim 2022 tarihinde: <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Bitkisel-%C3%9Cr%C3%B-Cn-Denge-Tablolar%C4%B1-2020-2021-45505&dil=1> adresinden erişildi.

TÜİK (2022f) Tarımsal Alet ve Makine Sayısı: 30 Ekim 2022 tarihinde <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=tarim-111&dil=1> adresinden erişildi.

TÜİK (2022g) Sektörlere göre GSYH, 30 Ekim 2022 tarihinde <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=ulusal-hesaplar-113&dil=1> adresinden erişildi.

TÜİK(2022h) İşgücü İstatistikleri, 30 Ekim 2022 tarihinde <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=İşgücü-İstatistikleri-2021-45645&dil=1> adresinden erişildi.

TARIM ORMAN (2018) Örtü Altı Üretim, 30 Ekim 2022 tarihinde <http://www.turktarim.gov.tr/Haber/11/ortualti-uretiminde-dunyada-dorduncu-siradayiz> adresinden erişildi.

UNHCR (2022) Türkiye’de Mülteciler ve Sığınmacılar, 30 Ekim 2022 tarihinde: <https://www.unhcr.org/tr/turkiyedeki-multeciler-ve-siginmaciler> adresinden erişildi.

World Bank (2014) *Evaluation of the EU-Turkey Customs Union*, Report No. 85830-TR.

6- Türkiye’de Bölgesel Eşitsizliklerin İki Yüzü: Büyüme ve Kalkınma

Burhan Can Karahasan*

1. Giriş

Bölgesel kalkınma ve büyüme birbirini tamamlayan iki kavram gibi gözükse de gelişmekte olan ülkeler açısından çelişkiler içermektedir. Bu çelişkiler kaçınılmaz olarak gelişmekte olan ülkelerin iktisat politikalarını etkilemektedir (Richardson ve Townpoe, 1987). Aslında bölgesel büyümenin bölgelerin sahip oldukları olanaklardan, bir başka ifadeyle faktör donanımlarından etkileneceğini söylemek sanırım yanlış olmayacaktır. Bununla birlikte bölgesel donanımların tarihsel olarak nasıl geliştiğini iyi anlamak gerekmektedir. Alternatif bir yaklaşım olarak, bölgelerin geçmiş donanımlarını statik bir biçimde inceleyerek büyüme performansları hakkında analiz yapmak mümkündür. Öte yandan bölgelerin dönem içinde yaşadıkları farklı gelişmeler karşılaştırmalı olarak ele alınabilir ve büyüme performansları buna göre de değerlendirilebilir.

Aslında tüm bu tartışma iktisat yazınında Solow (1956) tarafından geliştirilen ve 1990’lı yıllarda başta Barro ve Sala-i Martin (1991) olmak üzere birçok iktisatçı tarafından test edilen yakınsama hipotezi çerçevesinde devam ettirilebilir. Ancak gerek bu çalışmanın konusu olan Türkiye gerekse farklı ülkeler için bölgesel eşitsizliklerin yakınsama hipotezi kapsamında oldukça detaylı tartışıldığını biliyoruz (Rey ve Janikas, 2015). Türkiye için gerçekleştirilen çalışmalar yoksul bölgelerin büyüme hızlarında zengin bölgelere göre daha fazla artış olduğuna işaret etmektedir. Ancak az gelişmiş bölgelerde görülen hızlı büyümenin bölgeler arasında ortaya çıkan kalkınma ve gelişmişlik farklılıklarını ortadan kaldırmaktan oldukça uzak olduğu anlaşılmaktadır (Filiztekin, 1998; Doğruel ve Doğruel, 2003; Karahasan, 2020a).

* MEF Üniversitesi, Ekonomi Bölümü

Bölgesel büyümeyi bir kenara koyduğumuzda Türkiye’de bölgeler arasında görülen gelir uçurumunun farklı iktisadi ve sosyal göstergelere de yansıdığı anlaşılmaktadır. Aslında bunun içsel bir süreç olduğunu unutmamak gerekir. Türkiye’de bölgeler arasında tespit ettiğimiz gelir eşitsizliğinin ortaya çıkarttığı sosyal, iktisadi ve kültürel kutuplaşmanın hem bir sonuç hem de bir neden olduğu aşıkârdır. Dolayısıyla bölgesel kalkınma ve büyüme arasındaki ilişkilerin anlaşılması aslında zannedildiği kadar kolay bir yapıya sahip değildir. Bununla birlikte bölgelerin birbirlerinden bu derece farklılaşmaya başladığı bir ortamın ne iktisadi ne de sosyolojik olarak sürdürülmesinin mümkün olmayacağı unutulmamalıdır. Türkiye’nin hızlı bir biçimde dışa açıldığı 1980’li yıllarda önceliklerin değiştiği ve bölgesel farklılıkların göz ardı edilmeye başlandığı görülmüştür. Takip eden 2000’li yıllara geldiğimizde ise oldukça hızlı bir iktisadi ve toplumsal dönüşüm yaşanmaktadır. İçinden geçtiğimiz bu dönemin 2022 itibarıyla önümüze getirdiği en büyük sorunların başında toplumun farklı katmanlarında ortaya çıkan şiddetli eşitsizlikler ve sosyal adaletsizlikler gelmektedir. Bu konunun iktisadi ve toplumsal boyutları birlikte değerlendirildiğinde tüm katmanlarda gördüğümüz eşitsizlik sorununun bölge ve mekân düzeyindeki yansımaları da oldukça çarpıcı olmaktadır.

Tüm bu tartışmalar ışığında bu çalışmada Türkiye’nin son 30-40 yıllık dönemi ni inceleyerek bölgesel eşitsizliklerin gelişimi hakkında genel bir değerlendirme yapmayı hedefliyoruz. Bu değerlendirme elbette son 40 yıllık dönemin fotoğrafını önümüze koyacaktır. Ancak çalışmanın asıl amacı bölgesel eşitsizliklerin giderilmesine yönelik politikaların tartışılmasını genişletmektir. Bunu yaparken elbette geleneksel büyüme yaklaşımından faydalananak ve refah, işsizlik, eğitim ve iş gücü piyasaları gelişimlerine değineceğiz. Bununla birlikte bölgesel eşitsizliklerin giderilmesine yönelik ne tür politikaların gerektiğini tartışmak için farklı bir bakış açısı geliştirmeye de çalışacağız. Büyüme ve kalkınma arasındaki kaçınılmaz çelişkiye mekânın rolünü ekleyerek nasıl daha kapsayıcı bir bölgesel kalkınma stratejisi oluşturabiliriz bunu tartışmaya açacağız.

2. Türkiye’de bölgesel büyüme ve eşitsizlikler

Bölgesel eşitsizlikleri ölçerken akla gelen ilk gösterge kaçınılmaz olarak bölgesel gelir seviyesidir. Türkiye’de bölgesel gelir sunumunun resmi istatistikleri 1987 yılına dayandığını biliyoruz. Önceki dönemler için başta Erdoğan Özötün’ün 1975-1986 için oluşturduğu veri setleri olmak üzere türetilen farklı bölgesel verileri de kullanmak mümkündür (Özötün, 1980; 1988). Son dönemde özellikle bölgesel gelir verisinin tarihsel olarak üretilmesi ve uzun dönemli bölgesel analizlerin ya-

pılması yönünde çalışmaların olduğu da görülmektedir (Aşık vd.,2023).

Bu çalışmada ise bölgesel gelir farklılıklarını anlayabilmek için 1987 sonrası sunumu olan resmi istatistikler kullanılacak ve 1987-2022 dönemi incelenecektir. 1987 öncesi dönem için bölgesel kalkınmayı anlamamıza yardımcı olacak kapsayıcı veri setlerinin sınırlı olmasından ötürü bu çalışmada önceki dönemin analizine girilmeyecektir. Türkiye’de resmi istatistik kurumu tarafından sunumu yapılan iki farklı bölgesel gayri safi yurtiçi hasıla (GSYH) veri seti bulunmaktadır. Bunlardan ilki 1987-2001 dönemini ikinci ise 2004-2020 dönemini kapsamaktadır. Her iki veri seti de Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından sunulmakta ve İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) Düzey 3’e karşılık gelen il düzeyinde bilgi içermektedir. Bu çalışma içinde İBBS Düzey 3 yerine 26 ekonomik bölge olarak tanımlanan Düzey 2 bölgeleri üzerinden bir tartışma yapmayı tercih edeceğiz. Bunun iki sebebi bulunmaktadır. Öncelikle, zaman içinde il sayısı 67’den 81’e çıkmıştır. Bu nedenle belli bölgeleri geriye dönük düzenli olarak takip etmek güçleşmektedir. Öte yandan çalışmanın ilerleyen aşamalarında değinilecek olan emek piyasası, sektörel gelişmeler, gelir dağılımı ve yoksulluk gibi alanlardaki verilerin sunumunun İBBS Düzey 2 olmasından dolayı analizlerde de uyumsuzluklar ortaya çıkabilecektir. Bu açıdan tüm veriler İBBS Düzey 2’de organize olan 26 bölge için derlenecektir. Bu tür bir yaklaşımın Avrupa Birliği (AB) ve diğer politika yapıcılar tarafından İBBS Düzey 2’de tasarlanan bölgesel politikalar ile ülkemizdeki uygulamaları karşılaştırma ve tartışma açısından daha sağlıklı olacağını değerlendiriyoruz.

Öncelikle Tablo 1’de tarihsel olarak bölgesel gelir seviyesindeki gelişim takip edilmiştir. Bu noktada bir önemli teknik sorun, zaman içinde milli gelir hesaplamasında ortaya çıkan yöntem değişiklikleri ve enflasyona göre düzeltme yapabilmeye olanak sağlayacak bölgesel fiyat endekslerinin yetersizliğidir. Bu sorunların farklı uyumlaştırma çabaları ile çözümü kısmen mümkün olsa da bu çalışmada farklı bir yol izlenerek her yıl için ilgili bölgenin kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasıla (KBGSYH) değeri aynı yıl için Türkiye’nin kişi başına düşen gelir seviyesine oranlanmış ve bir endeks (KB Gelir Endeksi) haline getirilmiştir.

Bölgesel gelir eşitsizliklerinin gelişimini baktığımızda iki noktanın ön plana çıktığı görülecektir. Türkiye’nin batı coğrafyasında bulunan bölgelerin sahip oldukları kişi başına düşen gelir seviyesi Türkiye’nin kişi başına gelir seviyesinden oldukça yüksektir. Bu farkın en çarpıcı olduğu bölgelerin başında İstanbul (TR10) ve Ankara’nın (TR51) geldiği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte TR21 bölgesi dışındaki

diğer tüm batı bölgelerinde gelir eşitsizliğini anlamak için üretilen endeks değeri-
nin zaman içinde azaldığı görülmektedir.

Öte yandan az gelişmiş veya gelişmekte olan bölgelerde ise farklı bir kümelen-
me eğilimi olduğu anlaşılmaktadır. Özellikle doğu coğrafyasına ait bölgelerimiz
dikkatli incelendiğinde endeks değeri hızla artan bölgeler olduğu görülecektir
(TRA1, TRA2 ve TRB2 gibi). Bununla birlikte ciddi sayıda bölgenin ise dağılım
içindeki yerini dönem içinde muhafaza ettiği tespit edilecektir (TRB1, TRC1 ve
TRC3 gibi). Bir diğer ilginç tespit ise kuzey ve güney bölgeleri için yapılabilir. Bu
grup içindeki bölgelerin Türkiye ortalamasına olan mesafelerinin dönem içinde
çok büyük bir değişiklik göstermediği görülmektedir. Bu noktada dikkat edilmesi
gereken en önemli konu ise dağılım içinde Türkiye ortalamasına doğru yaklaştığı
düşünülen doğu bölgeleriyle ilgilidir. Tablo 1’deki değerler incelendiğinde bu böl-
gelerin Türkiye’nin ortalama kişi başına gelirinin yarısına ancak erişebildiği anla-
şılacaktır. Bu açıdan ilk tespitler doğu bölgelerinde gördüğümüz gelir artışının bu
bölgelerde arzu edilen refahı yaratmaktan uzak olduğuna işaret etmektedir.

Bölgesel büyüme yazınında sıklıkla göz ardı edilen bir diğer konu ise büyümenin
ne derece kaliteli olduğu konusudur. Aslında Tablo 1 geneli itibariyle önceki li-
teratürdeki bulguları desteklemekte ve Türkiye’de tartışmaya konu olan bölgesel
büyüme farklılıklarının bölgesel eşitsizlikleri azaltmaktan oldukça uzak olduğ-
nu göstermektedir. Bu tespiti tamamlamak ve bir adım ileriye götürmek amacıyla
Tablo 2’de ise tarihsel olarak bölgesel işsizlik oranlarının gelişimi incelenmiştir.
1985, 1990 ve 2000 yılları için işsizlik oranları TÜİK tarafından sunumu yapılan
Genel Nüfus Sayımları (GNS) verileri kullanılarak hesaplanmıştır. 2000 sonrası
dönem için ise gene TÜİK tarafından sunulan bölgesel iş gücü istatistikleri kul-
lanılmıştır.

Tablo 2’de görülen işsizliğin bölgesel dağılımı bize önemli bilgiler sunmaktadır.
Öncelikle işsizliğin incelenen dönem içinde tüm bölgelerde arttığı görülmektedir.
Bununla birlikte daha çarpıcı nokta doğu bölgelerinde görülen işsizlik artışı olarak
karşımıza çıkmaktadır. Bu açıdan Tablo 1’de gördüğümüz görece daha az geli-
miş bölgelerdeki iktisadi büyümenin işsizlik sorununu çözmekten uzak olduğunu
söylemek yanlış olmayacaktır. Öte yandan gelişmiş bölgeler açısından ise işsizlik
sorununun katılaşmaya başladığı anlaşılmaktadır. Bu sonuç görece daha gelişmiş
ve zengin olan batı bölgelerindeki büyüme yavaşlamasının beraberinde kemikle-
şen bir işsizlik sorununu da getirdiğine işaret etmektedir. İşsizlik sorunu ile ilgili
tespitlerimizi ilerleyen bölümlerde gelir dağılımı ve yoksulluk üzerine gerçekleştiri-

reçğimiz tartışmalarla pekiştireceğiz.

Tablo 1. Bölgesel gelir eşitsizlikleri (Türkiye=100)

	1987	1990	2000	2010	2020
TR10 - İstanbul	172.458	162.113	150.165	163.002	161.833
TR21 - Tekirdağ, Kırklareli, Edirne	109.494	139.341	125.966	119.170	121.781
TR22 - Balıkesir, Çanakkale	102.493	112.864	102.497	96.325	94.912
TR31 - İzmir	167.067	156.569	146.300	115.883	115.671
TR32 - Aydın, Denizli, Muğla	113.158	106.082	111.073	91.597	84.425
TR33 - Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	92.037	88.742	85.726	83.197	86.533
TR41 - Bursa, Eskişehir, Bilecik	129.503	135.279	117.809	114.070	109.155
TR42 - Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	168.753	165.197	177.677	125.624	128.459
TR51 - Ankara	133.614	136.958	141.059	146.365	141.091
TR52 - Konya, Karaman	80.549	77.551	78.096	74.023	82.399
TR61 - Antalya, Isparta, Burdur	97.664	95.674	92.683	115.642	83.315
TR62 - Adana, Mersin	111.036	111.436	111.915	76.478	78.875
TR63 - Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	78.185	73.021	71.567	62.098	62.792
TR71 - Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	71.186	80.595	83.118	71.274	71.673
TR72 - Kayseri, Sivas, Yozgat	57.303	57.867	62.865	77.638	78.139
TR81 - Zonguldak, Karabük, Bartın	81.912	82.177	102.130	71.347	72.561
TR82 - Kastamonu, Çankırı, Sinop	55.876	58.924	68.819	77.966	76.730
TR83 - Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	65.479	69.386	72.391	68.349	64.317
TR90 - Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	57.563	56.759	62.928	69.647	68.351
TRA1 - Erzurum, Erzincan, Bayburt	45.176	45.126	49.644	67.927	69.324
TRA2 - Ağrı, Kars, Ardahan, Iğdır	23.595	27.199	33.641	44.958	49.065
TRB1 - Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	62.277	61.710	63.953	59.951	64.490
TRB2 - Van, Muş, Bitlis, Hakkari	27.242	30.825	33.331	39.497	42.877
TRC1 - Gaziantep, Adıyaman, Kilis	76.021	78.781	62.991	55.736	70.091
TRC2 - Şanlıurfa, Diyarbakır	53.860	55.740	50.716	44.796	38.759
TRC3 - Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	50.727	40.419	41.716	48.561	52.761

Kaynak: TÜİK, yazarın hesaplamaları

Tablo 1 ve 2'deki ön bulgulardan yola çıkarak incelenen 35 yıllık dönem için basit bir egzersizle devam etmek istiyoruz. Giriş bölümünde de değinildiği üzere Türkiye için gerçekleştirilen çalışmalar görece daha az gelişmiş bölgelerde büyüme hızının artmakta olduğuna işaret etmektedir. Bir kısım çalışma bunun aslında bir

kulüp yakınsaması yaratmakta olduğuna işaret etmekte, bir kısmı ise büyüme farklılıklarının bölgeler arası eşitsizlikleri azaltmaktan oldukça uzak olduğuna dikkat çekmektedir (Aksoy vd., 2019; Karahasan, 2020b). Bu tartışmaları hatırlayarak Şekil 1 ve 2’de iki farklı yakınsama tartışması yapılmaktadır. İki şekilde de 1987-2020 arası için bölgelerin Türkiye ortalamasına göre endekslenmiş değerlerinin değişimi ile başlangıç endeks değerinin ilişkisine bakılmakta ve negatif bir ilişkinin var olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Bu sonuç önceki literatür ile tutarlı olarak bölgeler arasında bir yakınsama olabileceği izlenimini vermektedir.

Ancak, iki şekilde de farklı egzersizler ile az gelişmiş ve gelişmiş bölgeler arasındaki büyüme farklılıklarının arka planı tartışılmıştır. Öncelikle, Şekil 1’de bölgelerin büyüme hızları ve 1987’deki gelir seviyeleri arasındaki ilişkiye üçüncü bir boyut olarak 2020 itibariyle bölgelerin konumlandıkları gelir grubu eklenmiştir. Gelir grubunun belirlenmesinde betimsel mekânsal analizlere başvurularak bölgelerin çevrelerindeki bölgelerle olan kenetlenmesi dikkate alınmıştır.¹ Bu şekilde öncelikle yüksek ve düşük gelirli bölge kümeleri tespit edilmiştir. Bu bölgeler sırasıyla yüksek ve düşük gelirli ve birbirine bölgesel olarak entegre olmuş bölgeleri ifade etmektedir. Daha sonra ise bulundukları bölgeden farklı kalan yüksek ve düşük gelirli bölge aykırılıkları belirlenmiştir. Bu bölgeler ise bulundukları coğrafyadan bölgesel olarak kopuk olan ve farklı bir gelir seviyesine ulaşan bölgeleri temsil etmektedir.

Şekil 1 incelenen dönemde yüksek büyüme hızına sahip olan doğu ve güney doğu bölgelerinin 2020 yılı itibariyle düşük gelirli bölge kümesini oluşturduğunu göstermektedir. Batı bölgeleri ise düşük büyüme hızlarına rağmen hala Türkiye’nin ortalamasının üstünde bir gelir seviyesinde mekânsal olarak kümelenme eğilimi göstermektedir. Dolayısıyla, son 30-40 yıllık dönemde ortaya çıkan bölgesel büyüme farklılıklarının bölgesel gelir adaletsizliklerini ortadan kaldırmaktan oldukça uzak olduğu anlaşılmaktadır. Yani bir başka ifadeyle zengin (yoksul) bölgelerin büyüme hızı yavaşlamış (artmış) olsa da bölgeler arasındaki mekânsal kutuplaşmanın önüne geçilememiştir.

Şekil 2’de ise bölgelerin büyüme hızlarına ek olarak işsizlik oranlarındaki değişim de dikkate alınmıştır. Şekil 2’de her bölge için tanımlanan halkanın boyutu incelenen dönemdeki işsizlik oranı değişimine göre ağırlıklandırılmıştır. 1985-2021 ara-

1 Gerçekleştirilen mekânsal gruplama Moran’s I istatistiğinin ayrıştırmasıyla elde edilen mekânsal rejimlere dayanmaktadır (Anselin, 1995). Çalışma içinde mekânsal bağları tanımlamak için komşuluk ağırlık matrisi kullanılmıştır.

sında en yüksek işsizlik artışının aslında bu dönem içinde en hızlı büyüyen görece az gelişmiş bölgelerde olduğu görülmektedir. Büyüme hızı yavaşlamış gelişmiş metropol bölgelerde de kentsel işsizlik sorunun varlığı net olarak görülmektedir.

Tablo 2. Bölgesel işsizlik

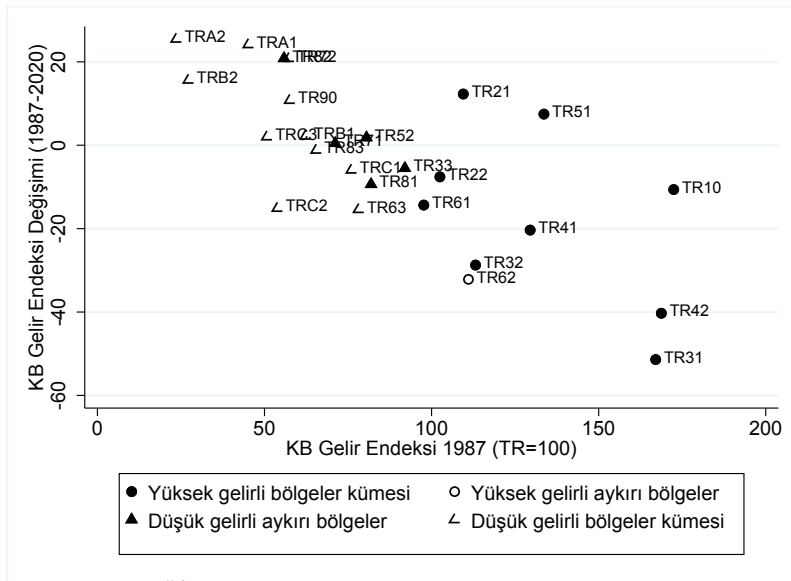
	1985	1990	2000	2010	2021
TR10 - İstanbul	0.070	0.062	0.127	0.143	0.12
TR21 - Tekirdağ, Kırklareli, Edirne	0.032	0.030	0.056	0.098	0.13
TR22 - Balıkesir, Çanakkale	0.025	0.031	0.046	0.077	0.128
TR31 - İzmir	0.053	0.057	0.108	0.151	0.117
TR32 - Aydın, Denizli, Muğla	0.025	0.029	0.047	0.119	0.093
TR33 - Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	0.028	0.033	0.048	0.076	0.109
TR41 - Bursa, Eskişehir, Bilecik	0.044	0.048	0.088	0.101	0.066
TR42 - Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	0.041	0.046	0.072	0.130	0.058
TR51 - Ankara	0.076	0.074	0.110	0.121	0.083
TR52 - Konya, Karaman	0.048	0.050	0.070	0.084	0.079
TR61 - Antalya, Isparta, Burdur	0.033	0.040	0.073	0.107	0.088
TR62 - Adana, Mersin	0.082	0.097	0.122	0.167	0.099
TR63 - Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	0.051	0.063	0.083	0.136	0.101
TR71 - Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	0.034	0.050	0.070	0.101	0.1
TR72 - Kayseri, Sivas, Yozgat	0.042	0.055	0.076	0.137	0.114
TR81 - Zonguldak, Karabük, Bartın	0.066	0.046	0.054	0.108	0.137
TR82 - Kastamonu, Çankırı, Sinop	0.021	0.027	0.045	0.083	0.106
TR83 - Samsun, Tokat, Corum, Amasya	0.037	0.041	0.061	0.072	0.102
TR90 - Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	0.036	0.050	0.083	0.061	0.236
TRA1 - Erzurum, Erzincan, Bayburt	0.031	0.047	0.081	0.062	0.204
TRA2 - Ağrı, Kars, Ardahan, Iğdır	0.032	0.041	0.079	0.103	0.13
TRB1 - Malatya, Elâzığ, Bingöl, Tunceli	0.053	0.072	0.093	0.119	0.101
TRB2 - Van, Muş, Bitlis, Hakkari	0.043	0.054	0.105	0.170	0.201
TRC1 - Gaziantep, Adıyaman, Kilis	0.063	0.076	0.110	0.121	0.15
TRC2 - Şanlıurfa, Diyarbakır	0.063	0.097	0.144	0.131	0.335
TRC3 - Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	0.057	0.074	0.132	0.118	0.298

Kaynak: TÜİK

Bu açıdan 1980 sonrası ortaya çıkan yakınsamanın emek piyasası üzerinde iki yansıması oluşmaktadır. Öncelikle, ilgili dönemde görülen ekonomik büyüme is-

tihdam yaratan ve gelişmekte olan ve az gelişmiş bölgelerin işsizlik sorununa çare olan bir büyüme biçimi değildir. Bu açıdan bu bölgelerdeki büyümenin bölgele-
rin geneline yansıdığını söylemek doğru olmayacaktır. Öte yandan, gelişmiş batı
bölgeleri için büyümenin yavaşlamış olması bu bölgelerde görülen kentsel işsizlik
sorununun derinleşmesine neden olmaktadır. Bu iki tespit önceki literatürde gör-
düğümüz yakınsamanın bölgesel kalkınmayı anlamak açısından yanıltıcı olabile-
ceği tartışmalarına emek piyasası özelinde bir katkı sunmaktadır.

Şekil 1. Bölgesel eşitsizlikler ve mekânsal kutuplaşma

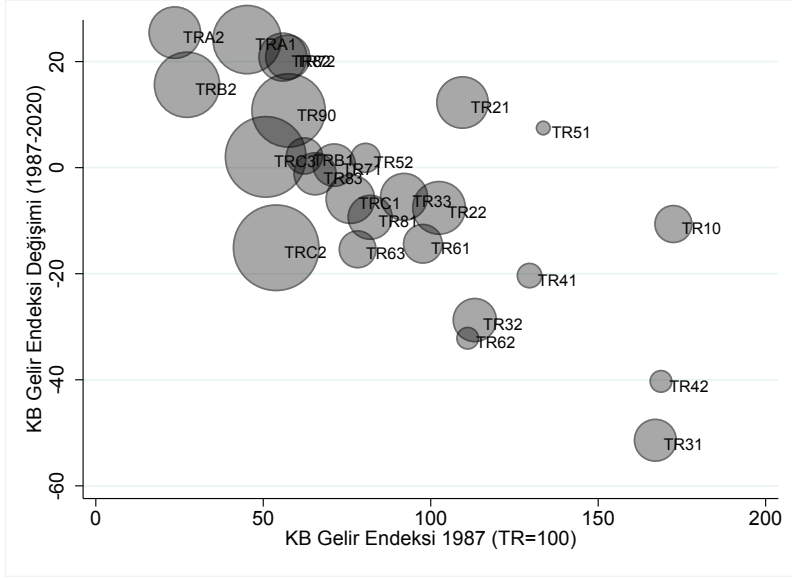


Kaynak: TÜİK, yazarın kendi hesaplamaları

Aslında bu tespitlerin temel amacı bize iki temel noktayı tekrar hatırlatmaktır. Türkiye’de bölgeler arasında kökeni geçmişe dayanan ve uygulanan politikalara tepki vermeyen bir eşitsizlik sorunu bulunmaktadır. Ancak, en önemli nokta bu eşitsizliğin 2000’li yıllarda şiddetlenmesi ve katılaşmaya başlamasıdır. Bunun da ötesinde, 2000’li yıllarda Türkiye genelinde gördüğümüz yüksek büyüme oranlarının Türkiye’nin görece daha geri kalmış doğu ve güney doğu bölgelerine de yansıdığı anlaşılmaktadır. Ancak, bu büyümenin iki temel sonucuna dikkat çekmemiz gerekmektedir. Birinci sonuç bölgeler arasındaki büyüme farklılıklarının bölgesel gelir dağılımındaki eşitsizlikleri gidermekten oldukça uzak olduğudur. Bunun tersine dönem içinde çok şiddetli bir mekânsal kutuplaşma ortaya çıkmıştır. Mekân-

sal kutuplaşma bölgesel olarak iki (zaman zaman üç veya dört) farklı iktisadi ve sosyal yapının oluşmaya başladığına işaret etmektedir. Bu açıdan mekânsal kutuplaşma oluşan eşitsizliklerden çok daha can alıcıdır. Bu konuya ilerleyen bölümlerde politika öneriler bağlamında tekrar değinmeyi hedefliyoruz.

Şekil 2. Bölgesel eşitsizlikler ve işsizlik



Kaynak: TÜİK, yazarın kendi hesaplamalar

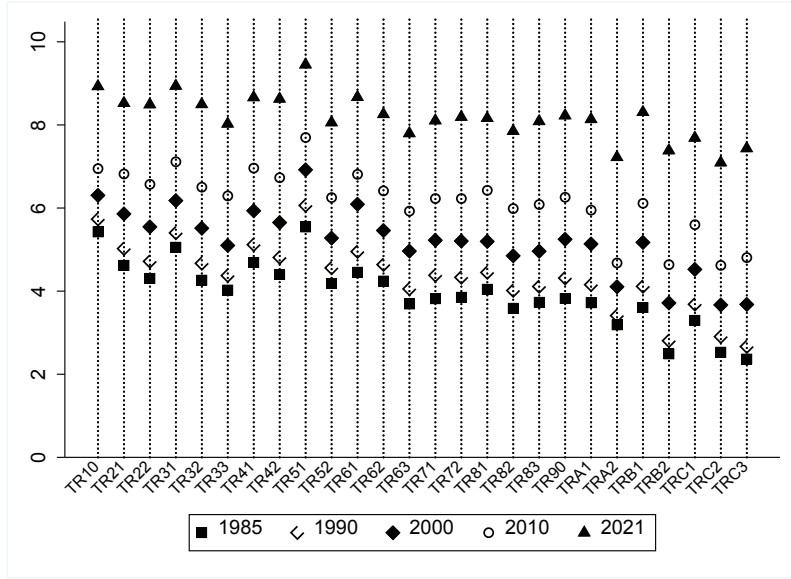
İkinci sonuç ise bölgesel büyümenin kalitesi ile ilgilidir. Genel olarak en hızlı büyüyen az gelişmiş bölgelerde işsizlik oranı Türkiye'nin geri kalanına göre çok daha hızlı artmaktadır. Bu açıdan geri kalmış bölgelerde görülen bölgesel büyümenin istihdam yaratmayan ve refah artışını tetiklemeyen bir büyüme olduğunu söylemek sanırım yanlış olmayacaktır. Bu tespitlerden yola çıkarak takip eden bölümlerde bölgesel kalkınma ve mekânsal etkiler üzerinden politika tartışmalarını geliştirmeyi hedefliyoruz.

3. Bölgesel kalkınma için öne çıkan faktörler ve politika tartışmaları

Bir önceki bölümde ortaya konan bölgesel eşitsizlikler bölgelerin karakteristik özellikleriyle içsel bir bütünlük kurmaktadır. Daha önce de değindiğimiz üzere

bölgelerin temel iktisadi ve sosyal özellikleri bölgesel eşitsizliğin sadece bir nedeni değildir. Bölgeler arasındaki iktisadi, sosyal ve kültürel farklılıklar aynı zamanda gelir farklılıklarının bir sonucu da olabilir. Nasıl eğitilmiş bireylerin varlığı bir bölgenin kalkınması için elzem ise bölgenin gelişmişlik seviyesi eğitilmiş insanların o bölgeye yerleşmesine veya o bölgedeki insanların eğitim seviyelerini artırmasına neden olacaktır. Bu örnekteki tespiti farklı bölgesel özelliklere uyarlamak elbette mümkündür. Ancak, bu çalışma içinde ortaya çıkabilecek içsel ve nedensel ilişkilerin tartışılması yerine bölgesel eşitsizlikler açısından kalkınmanın önemine odaklanmayı hedefliyoruz.

Şekil 3. Ortalama eğitim süresinin bölgesel ve tarihsel gelişimi



Kaynak: TÜİK, yazarın kendi hesaplamaları

Bu tartışmadan yola çıkarak bu bölümde bölgesel eşitsizlikleri etkileyeceğini düşündüğümüz temel bölgesel faktörleri inceleyerek politika önerileri tartışmalarını başlatmak istiyoruz. Bölgesel kalkınma ve büyüme için temel alınması gereken tartışmaların başında bölgelerin faktör donanımlarının olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu açıdan öncelikle insani sermaye gelişmişliğinin bölgesel dağılımını anlamak gerekmektedir. İnsani sermayeyi eğitim ve sağlık gibi iki farklı faktörü ele alarak inceleyebiliriz. Şekil 3 bölge düzeyinde incelenebilecek en temel insani sermaye göstergelerinden biri olan ortalama eğitim süresinin zaman için-

deki bölgesel değişimini özetlemektedir. Burada tartışmanın kökenine inmeden önce bu tür göstergelerin nitelikten ziyade nicelik hakkında bilgi verdiğini vurgulamamız gerekir. Eğitimin kalitesi ve nüfusta ulaşılan ortalama eğitim seviyesinin evrensel ve bilimsel ortak kabullere ne derece ulaştığını anlamak sadece bu göstergelerle bakarak mümkün olmayacaktır.

Buna rağmen Şekil 3'teki dağılım genel olarak zaman içinde tüm bölgelerde ortalama eğitim süresinin arttığına işaret etmektedir.² 2010 ve 2021 arasındaki artışın önceki dönemlerden yüksek olduğu büyük bir ihtimalle rahatlıkla görülebilmektedir. Bu noktada eğitim sisteminde dönemsel olarak gerçekleşen değişikliklerin detayına girmeyi bölgesel eşitsizlikler özelinde gerekli görmüyoruz. Ancak, 2013 yılında eğitim sisteminde devreye sokulan yeni düzenlemeler ile orta eğitimde okuyan öğrenci sayısında gerçekleşen şok artışın bu zıplamada belirleyici olduğunu vurgulamakla yetineceğiz.

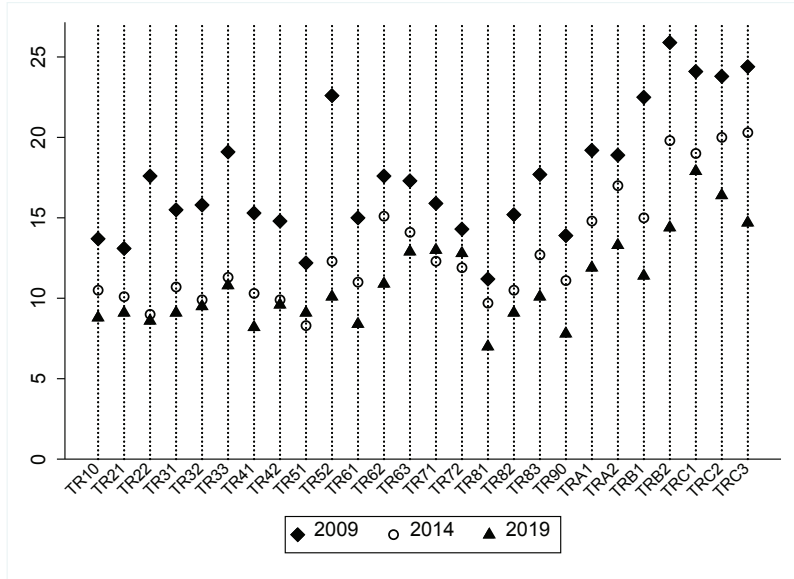
Her ne kadar ortalama eğitim süresinde zaman içinde düzenli bir artışın olduğu görülse de bölgeler arasında eğitim süresi açısından eşit olmayan bir yapının olduğu rahatlıkla görülmektedir. Özellikle gelişmiş batı bölgelerinde ve kentsel alanların daha gelişmiş olduğu bölgelerde eğitim seviyesinin ortalamadan daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Ön plana çıkan bölgeler 8 ve 10 yıl arasında ortalama eğitim süresine sahip olan İstanbul, İzmir ve Ankara (TR10, TR31 ve TR51) bölgeleridir. Bu üç bölgeye yakın konumlanmış batı bölgelerinde de ortalama eğitim süresinin oldukça yüksek olduğu görülmektedir (TR21, TR41 ve TR42 gibi). Kuzey, güney ve iç bölgelerde ise ortalama eğitim süresine 8 seneye doğru düşmeye başlamaktadır (TR63, TR71 ve TR72 gibi). Türkiye'nin geri kalan bölgeleri için istisnai bölgeler (TRB1 gibi) olmak ile birlikte doğu coğrafyasına doğru ortalama eğitim süresinin azalmakta olduğuna ve süre olarak 8 yılın altına indiğine dikkat etmek gerekir (TRA2, TRB2, TRC1, TRC2 ve TRC3 gibi). Bu açıdan bölgeler arasında tarihsel olarak süre gelen eğitim temelli bir insani sermaye eşitsizliğinin olduğunu vurgulayabiliriz. Bölgesel kalkınma açısından eğitimde fırsat eşitliği tartışmasının ihmal edilen bir boyutu olan bölgesel farklılıkların hatırlanması elzemdir. Türkiye'de eğitimde fırsat eşitsizliğinin ağırlıklı olarak ulusal ölçekte tartışılması zaman zaman bölgeler arasındaki uçurumun göz ardı edilmesine neden olmaktadır. Ancak tespitlerimiz bölgeler arasında ortaya çıkan eğitime dayalı insani sermaye gelişim farklılıklarının katılaştığına işaret etmektedir. Eğitim

2 Ortalama eğitim süresi hesaplanırken 6 ve üstündeki yaş grubundaki nüfus temel alınmıştır. 1985, 1990 ve 2000 yılları için GNS verileri, 2010 ve 2021 yılları için ise Bölgesel Eğitim İstatistikleri kullanılmıştır.

açısından bu derece uyumsuz bir yapıya sahip olan bölgesel eşitsizliklerin kısa vadeli günümüzü kurtaracak politikalar ile ortadan kaldırılmasının çok güç olduğunu vurgulamak gerekmektedir

Şekil 4 ise temel bir kalkınma göstergesi olarak beş yaş altı bebek ölüm oranını göstermektedir. Çok temel bir sağlık göstergesi olarak kabul edilen bu istatistik ayrıca bölgeler arasındaki kültürel ve tarihsel farklılıkları da anlamaya yardımcı olmaktadır. Her ne kadar veri sunumundaki kısıtlardan ötürü dar bir zaman aralığı incelenebilse de yapısal olarak doğu ve güney doğu bölgelerindeki yüksek bebek ölüm oranları çarpıcıdır. Batı bölgelerinde bebek ölüm oranları şaşırtıcı olmayacak şekilde Türkiye'nin diğer bölgelerine göre daha düşük seviyededir. Bununla birlikte TR81 ve TR90 gibi orta ve kuzey bölgelerinde görülen bebek ölüm oranları azalışı etkileyicidir. Türkiye'nin görece az gelişmiş bölgeleri incelendiğinde ise başta TRC1, TRC2 ve TRC3 bölgeleri olmak üzere doğu ve güney doğu bölgelerinde yüksek bebek ölüm oranları tespit edilmektedir.

Şekil 4. Beş yaş altı ölüm oranlarının bölgesel ve tarihsel gelişimi



Kaynak: TÜİK

Bu tespit, Türkiye'nin az gelişmiş coğrafyası için ortaya konan geri kalmışlığını

önemli bir yansıması olarak görülebilir. Daha da önemlisi eğitim açısından tespit ettiğimiz doğu ve batı arasındaki insani gelişmişlik farkları bebek ölümleri dikkate alındığında daha da çarpıcı bir hal almaktadır. Bir başka ifadeyle bebek ölüm oranları açısından gelişmiş ve az gelişmiş bölgeler arasında görülen uçurum eğitime dayalı insani sermaye farklılıklarına göre çok daha derindir. Dolayısıyla genel bir eğilim olarak beş yaş altı bebek ölüm oranları azalıyor olsa da hala az gelişmiş bölgelerde bu oranın çok yüksek olması insani gelişmişlik açısından bu bölgelerin olumsuz bir durumda olduğuna işaret etmektedir. Az gelişmiş doğu bölgelerinde kültürel, sosyal ve iktisadi kutuplaşmanın çarpıcı göstergelerinden biri olarak yorumlayabileceğimiz bu durumun sadece yalın sağlık politikaları ile ortadan kaldırılmasının güç olduğuna da dikkat çekmek gerekmektedir.

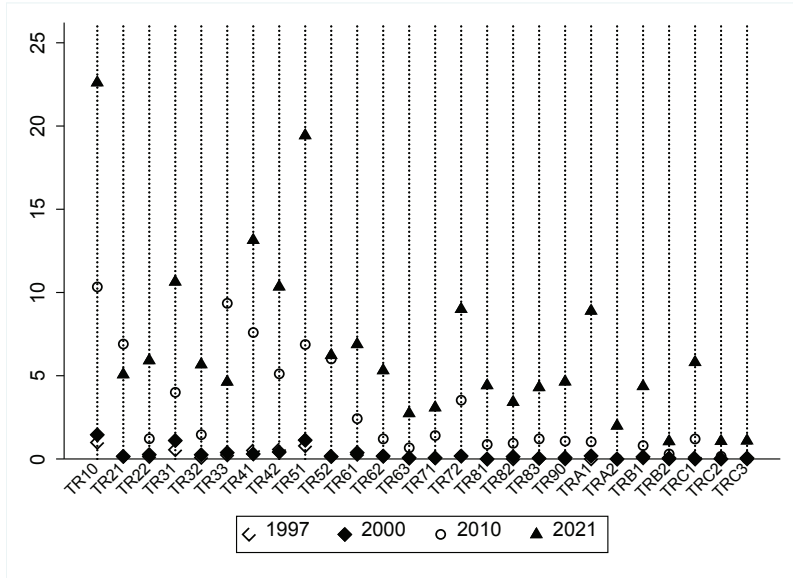
İnsani sermaye açısından tespit edilen farklılıklar bölgesel kalkınma politikalarının sadece üretim odaklı olmasının yetersiz olacağını hatırlatmaktadır. Bölgeler arasındaki büyük uçurumun kapatılması ve kalkınma farklarının kalıcı olarak ortadan kaldırılması için bölgelerin insani sermaye birikimlerinin daha verimli kullanılması gerekmektedir. Bunun sağlanması, ancak eğitim ve sağlık açısından kaliteli bir insani sermaye gelişimi ile mümkündür. Daha kaliteli bir insani sermaye gelişimi için ise sadece okul, hastane ve ilgili alt yapıların oluşturulması yeterli değildir. Özellikle sağlık ve eğitimde dönüşüm sürecinde 2000’li yıllarda ortaya çıkan fırsat eşitsizliklerinin bölgelerin sahip olduğu bu ikili yapıyı daha da bozacağı aşikârdır. Bu nedenle öncelikle bölgeler arasındaki eğitim ve sağlık açısından ortadaki fırsat eşitsizliklerinin giderilmesi ve daha homojen bir insani gelişmişliğe ulaşılmasının önceliklendirilmesi gerekmektedir.

Eğitime dayalı insani sermaye tartışmasında vurguladığımız noktaların başında ortalama eğitim süresine bakarak verimlilik veya teknolojik kalkınma açısından bir tartışma yapmanın güç olduğu gerçeği gelmektedir. Bu açıdan bölgelerin insani gelişmişliklerinin bir yansıması olması beklenen teknoloji ve yenilikçilik seviyelerinin incelenmesi önemlidir. Şekil 5’te yenilikçiliğin ve dolayısıyla teknolojik gelişmenin önemli göstergelerinden biri olarak kabul edilen patent başvurularının (100,000 nüfus içinde) bölgesel dağılımı bulunmaktadır. Türk Patent ve Marka Kurumu (TPMK) tarafından sunulan patent başvurularının bölgesel dağılımı ve zaman içindeki gelişimi ortalama eğitim süresindeki bulgulara göre daha çarpıcıdır. Yenilik ve teknolojik gelişme açısından doğu ve batı bölgeleri arasındaki uçurumun bu şekilde daha da derin olduğu görülmektedir. Hatta batı bölgeleri arasında bile ciddi farklılıklar bulunmaktadır. İstanbul (TR10) ve Ankara (TR51) gibi bölgeler öne çıkarken, diğer sanayi bölgelerinin (TR21, TR22, TR32 ve TR33 gibi)

geride kaldığı görülmektedir. Diğer bölgeler dikkatli incelendiğinde ise iki bölge dışında (TR72 ve TRA1) yenilikçi aktivitelerin yok denecek kadar az olduğu anlaşılmaktadır.

Bu tespitin bölgesel kalkınma özelinde iki önemli yansıması ve politika tartışması olacaktır. Öncelikle eğitim seviyesinde görülen ortalamadaki artış ve görece bölgeler arasındaki homojen yapının yenilik ve teknolojik gelişme üzerinde bir yansıması yoktur.

Şekil 5. Patent başvurularının bölgesel ve tarihsel gelişimi



Kaynak: TPMK, yazarın kendi hesaplamaları

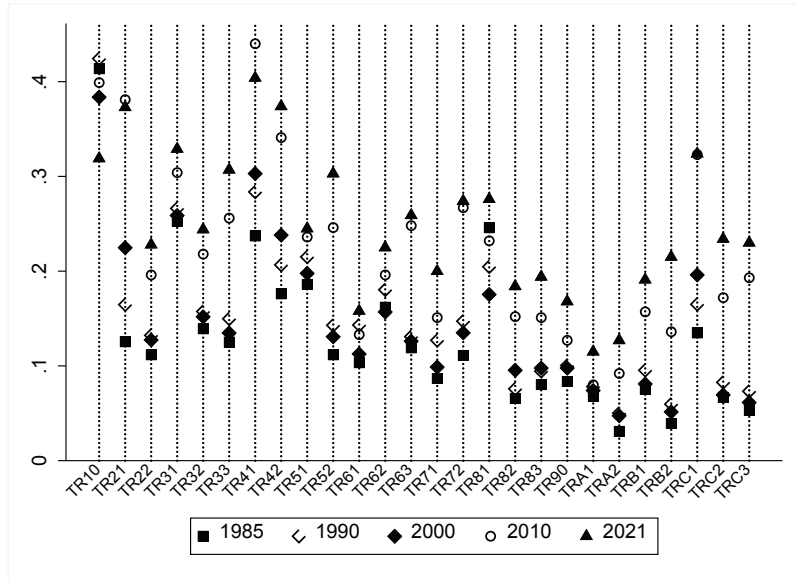
Bu açıdan öncelikle bu konu üzerine kafa yormak ve özellikle yükseköğrenim sisteminin neden yeni fikir ve buluşların gelişmesine destek olmadığını tartışmak gerekmektedir. Tabii ki bu tür bir tartışmanın Türkiye'nin genel bir sorunu olduğunu vurgulamalıyız. Bununla birlikte az gelişmiş bölgelerde yenilikçi faaliyetlerin yok denecek kadar az olduğunu da göz ardı etmemek gerekmektedir. Buna ek olarak, Şekil 3 ve 5 arasındaki büyük kopukluk ortalama eğitim süresine göre batı bölgelerine yakın olan birçok bölgede hemen hemen hiçbir yenilik faaliyeti olmadığını göstermektedir. Genel bir tartışma yapacak olursak doğu ve batı bölgeleri açısından eğitim kalitesi arasındaki büyük farkı ortadan kaldırmayı hedefleyen

önceliklerin olması bu açıdan çok önemlidir. Buna ek olarak elbette yeniliğin ve teknolojik gelişmenin olmazsa olmazı üniversite ve araştırma merkezlerinin etkin, bağımsız ve üretken olacakları bir yapıda faaliyet göstermeleri sağlanmalıdır. Bölgesel farklılıklar özelinde ise Türkiye'nin az gelişmiş bölgelerinde yeniliğe olanak sağlayacak yapıların ve uygulamaların önceliklendirilmesi gerekmektedir. Bunun olması için özellikle bilim insanlarının az gelişmiş bölgeleri tercih etmelerini sağlayacak fiziki ve gayri fiziki olanakların devreye sokulması ve bu bölgelerdeki araştırma-geliştirme faaliyetlerine pozitif ayrımcılık yapılması gerekmektedir. Elbette üretimin ve özellikle sanayinin araştırma-geliştirme yanlı bir yapıya sahip olması açısından yönlendirici kamu uygulamalarına ihtiyaç duyulacağı da unutulmamalıdır.

Üretim süreçlerinde teknoloji ve yenilikçilik üzerinden gerçekleştirilen bu tartışmaları bölge düzeyinde üretimin örgütlenmesiyle ve firmaların (girişimcilerin) mekân seçme davranışlarıyla geliştirmeyi hedefliyoruz. Öncelikle bölgelerin üretim kompozisyonlarının dikkate alınması gerekmektedir. Türkiye'de 1980 sonrası görülen üretimdeki şiddetli yapısal dönüşümün 2000'li yıllarda sanayinin ekonomi içindeki önemini azaltacak bir biçimde geliştiğini biliyoruz. Bu değişim ve dönüşümünün bölgesel kalkınma ve gelir dağılımı üzerindeki etkilerinin detayına girmeyi hedeflemiyoruz. Benzer şekilde tarım sektöründeki gelişmeler ve kırsal kalkınmanın önemine çalışmanın bütünlüğü açısından değinemeyeceğiz. Bunun yerine gelişmekte olan ülkeler açısından öncü sektör konumunda olduğunu değerlendirdiğimiz sanayi sektörünün gelişimini incelemek istiyoruz. Bu nedenle Şekil 6'daki sanayi sektörü gelişiminin şu ana kadar gerçekleşen bölgesel kalkınma tartışmalarını tamamlayacağını düşünüyoruz. Şekil 6 sanayi istihdamının bölgenin toplam istihdam seviyesi içindeki payını göstermektedir. 1985, 1990 ve 2000 yılları için GNS verileri, 2010 ve 2021 için ise bölgesel iş gücü istatistikleri kullanılmıştır. Sanayi istihdamı için görülen yapı bize Türkiye ekonomisi hakkında iki değerli bilgiyi hatırlatmaktadır. Öncelikle doğu ve batı bölgeleri arasındaki kalkınma uçurumu sanayi sektörünün gelişimine de yansımaktadır. Gelişmiş batı bölgeleri (özellikle Marmara ve çevresi: TR10, TR21, TR41 ve TR42 gibi) toplam sanayi istihdamının büyük bir kesimine ev sahipliği yapmaktadır. Öte yandan doğu bölgelerinde bu payın istisnalar dışında (TRC1) son derece düşük olduğu görülmektedir. Bir diğer önemli tespit ise gelişmiş batı bölgelerinde sanayi istihdamının bölgenin toplam istihdamı içindeki payının azalmaya başlamasıdır. Aslında düzenli bir biçimde gördüğümüz bu azalma gelişmiş bölgelerin yerel ekonomileri açısından sanayi sektörünün öneminin azalmaya başladığına dolayısıyla gelişmiş bölgelerde erken sanayisizleşme deneyiminin ortaya çıktığına işaret etmektedir.

Bu noktada üretimin bölgesel örgütlenmesi hakkındaki tartışmaların hem ulusal hem de uluslararası gelişmelerden etkilendiğini vurgulamak gerekir. Özellikle 1980 sonrası baskın bir biçimde gelişmekte olan ülkelerde uygulanan istikrar ve uyum politikalarının daraltıcı ve sektörel öncelikleri saptırıcı etkilerinin Türkiye’de sanayi sektörünün en gelişmiş coğrafyasını çarpıcı bir biçimde etkilediğini görmekteyiz. Bu etkinin 2000’li yıllarda ise daha da şiddetlendiği görülmektedir. Batı bölgeleri yaşadıkları sanayi daralmasına rağmen hala sanayi istihdamı açısından öncü konumdadırlar. Ancak sanayi sektörünün payının ve öneminin azaldığı bu bölgelerde kemikleşmeye yüz tutan bir işsizlik sorununun da olduğu unutulmamalıdır. Diğer taraftan Şekil 6’da tarihsel olarak doğu ve güney doğu bölgelerinde sanayi istihdam payının yükseldiği görülmektedir. Ancak bu bölgeler sanayi gelişmesi açısından gelişmiş sanayi bölgelerini hala yakalayamamaktadır. Daha da önemlisi bu bölgelerde süre gelen yüksek işsizlik oranları da sanayi sektörü açısından görülen değişikliklerin arzu edilen iş olanaklarını yaratamadığına işaret etmektedir.

Şekil 6. Sanayi istihdamının bölgesel ve tarihsel gelişimi



Kaynak: TÜİK

Üretimin sektörel ve mekânsal örgütlenmesini tamamlaması açısından yeni fir-

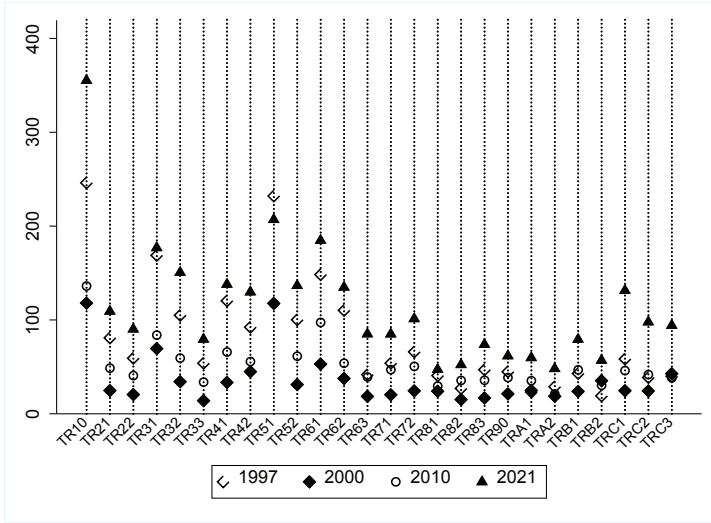
maların hangi bölgeleri tercih ettiğini incelemek ayrı bir öneme sahiptir. Yeni firmayı bir üretim faktörü olan girişimci şeklinde ele alabiliriz. Alternatif olarak yeni firmaları üretimin bölgesel örgütlenmesi ve yer seçimi özelinde de analiz edebiliriz. Dolayısıyla, yeni firmalar hem firma teorisi anlamında mekân ve yer seçme tercihlerini açıklamaktadır hem de iktisadi olarak girişimcilerin hangi bölgelerde daha aktif olduğunu anlamamıza olanak sağlamaktadır. Şekil 7’de 100,000 kişi başına düşen yeni firma oluşumunun bölgesel ve tarihsel gelişimi görülmektedir. Veriler TÜİK ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) kaynaklarından toplanmıştır.³ Önceki analizlerimizle tutarlı bir biçimde yeni firma oluşumunun gelişmiş batı bölgelerinde daha yüksek olduğu görülmektedir. Bununla birlikte gelişmiş bölgelerin 2000’li yıllarda yaşadıkları çalkantılı kriz ortamının etkileri oldukça çarpıcıdır. TR10, TR41 ve TR42 gibi sanayi merkezi görevi gören bölgelerin 1997 yılında sahip oldukları yeni firma oluşumu seviyesini ancak aşabildikleri görülmektedir. Öte yandan TR51 alt bölgesinin henüz 2000’li yılların başındaki seviyesine gelememiş olması önemlidir. Buna rağmen batı bölgelerinde açılan firma sayısı doğu bölgelerinin çok üstündedir. Son dönemde başta TRC1 alt bölgesi olmak üzere doğu ve güney doğu bölgelerinde açılan firma sayılarında artış olduğu görülmektedir. Veri sunumunun yetersiz olmasından dolayı ve çalışmanın kapsamıyla uyumlu olmayacağı için çalışma içinde bu artışın detayına girmeyeceğiz. Ancak söz konusu artışın arkasında ilgili bölgelerin yoğun bir biçimde göçmen alıyor olmasının etkili olduğu düşünülebilir. Bu nedenle son yıllarda az gelişmiş doğu bölgelerinde görülen yeni firma açılışındaki artışı yalın bir bölgesel kalkınma göstergesi olarak okumanın yanıltıcı olacağını değerlendiriyoruz. Bu tür dışsal şokların yerel etkilerinin farklı kapsamlarda değerlendirerek analiz edilmesi daha sağlıklı olacaktır.

Bununla birlikte üretimin mekânsal örgütlenmesi ve yeni açılan firmaların mekân seçimi davranışları bize değerli bilgiler sunmaktadır. Türkiye’de görülen kutuplaşmış ikili yapı içinde az gelişmiş bölgelerin sanayi sektörü açısından daha zenginleşmesi ihtiyacı bu bölgelerin başta işsizlik sorunu olmak üzere mevcut ekonomik çarpıklıklarından dolayı bir gerekliliktir. Ancak burada sanayi sektörü gelişimini tamamlayacak birbiriyle uyumlu yapısal dönüşüm politikalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Önceki tespitlerimiz sanayi sektörü açısından görece az gelişmiş olan bölgelerin insani sermaye gelişmişliklerinin de son derece geri olduğuna işaret etmektedir. Benzer şekilde bu bölgelerde yenilikçilik anlamında bir birikimin ve

3 Bu çalışma içinde incelenen açılan firmalar tüm sektörleri kapsamaktadır. 2008 öncesi için bölge düzeyinde sektörel açılan ve kapanan firma verisi bulunsa da, sonraki dönem için bu veriye erişilememektedir.

gelişmenin de gerçekleşmediği görülmektedir. Bu nedenle yalın sanayi üretimini teşvik edecek ve yönlendirecek sanayi politikalarının az gelişmiş bölgelerde arzu edilen kalkınma ivmesini yaşatacağını düşünmek gerçekçi değildir. Sanayi politikalarının bölge düzeyinde şekillendirilmesinde ilgili bölgelerdeki insani sermaye gelişimini destekleyecek politikaların devrede olması gerekir. Bu politikalar sadece okullaşma oranları artırmaya yönelik değil daha nitelikli bir eğitimi az gelişmiş bölgelere götürecek biçimde olmalıdır. Ek olarak orta ve uzun vadede az gelişmiş bölgelerde yenilikçi bir iklimin oluşturulmasına yönelik araştırma ve geliştirme teşvik politikalarının uygulanmasının faydalı olacağı unutulmamalıdır. Bu noktada özellikle planlı bir biçimde hem sektörel hem de bölgesel seçiciliğin uyum içinde gerçekleştirilmesi önemli olacaktır.

Şekil 7. Açılan yeni firmaların bölgesel ve tarihsel gelişimi



Kaynak: TÜİK, TOBB, yazarın kendi hesaplamaları

Bölgesel yeni açılan firmaların farklı kanallar üzerinden bölgesel kalkınmaya etkisi olduğu düşünüldüğünde girişimcilerin görece az gelişmiş bölgeleri seçmesini özendirecek politikaların önemine ve gerekliliğine de ayrıca vurgu yapmak gerekmektedir. Yeni firma açılımı sürecinde firmaların mekân seçme davranışını etkileyen üç grup faktör bulunmaktadır. Talep, arz ve kurumsal yapı olarak sayılabileceğimiz bu faktörlerden yola çıkarak girişimcilerin az gelişmiş bölgelere yönelmesini sağlayacak politikaların tasarlanması gereklidir. Talep açısından yeni

firmaların görece az gelişmiş bölgelerde konumlanması için bu firmaların gelişmiş ve talebin daha yüksek olduğu bölgelere erişimi kolaylaştırılmalıdır. Bu erişim sadece fiziki alt yapı yatırımlarıyla değil (kara, demir ve deniz yolu vb.) ayrıca dijital ve elektronik kanallar kullanılarak ticareti kolaylaştıracak şekilde sağlanmalıdır. Bunun dışında yerel emek piyasasının nitel ve nicel olarak firmaların ihtiyaçlarıyla uyumlu halde olmasını destekleyecek merkezi ve yerel yönlendirmeler yapılmalıdır. Özellikle yerel iş gücü piyasalarının oluşmasının firmaların mekân seçme davranışları üzerinde kalıcı etkileri olacağı değerlendirilmelidir. Son olarak kurumsal yapıların güçlendirilmesine ve yerel ölçekte yeni firmaların aktivitelerini kolaylaştıracak şeffaf rekabet koşullarına ihtiyaç duyulmaktadır. Yeni firma kuruluş süreçleri açısından önemli olacak kurumsal düzenlemelerin ülke genelini de ilgilendirdiğini vurgulamamız gerekmektedir. Bu noktada bölge düzeyinde firma kurulum süreçlerinde ortaya çıkan farklı güçlüklerin tespit edilmesiyle bölgelerin kendi özelliklerine ait kurumsal düzenlemelerin yapılması da az gelişmiş bölgelerdeki firma kuruluş süreçlerini hızlandırabilir.

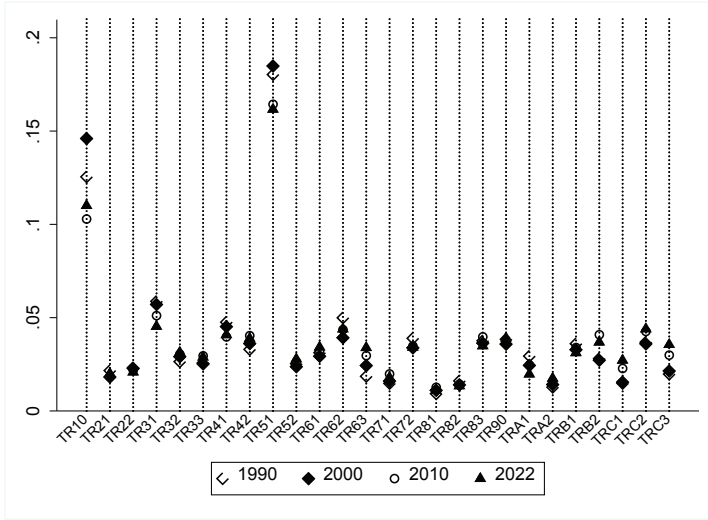
Bölgesel kalkınmanın odağında elbette büyümenin en temel belirleyicilerinden biri olan sermaye birikimi geldiği bilinmektedir. Ancak sermaye birikiminin ölçümünde veri sunumundan kaynaklanan ciddi zorluklar bulunmaktadır. Türkiye’de mevcut veri setleri bölge düzeyinde sermaye birikiminin tarihsel gelişimini analiz etmemize yardımcı olacak yeterli bilgileri içermemektedir. Bu aşamada sermaye birikimi yerine kamunun ve özel kesiminin bölge düzeyindeki toplam harcamalarını (yatırımlarını) analiz ederek tartışmaları toparlamak istiyoruz.

Öncelikle, bölgesel kamu harcamalarının Türkiye geneli içindeki payını Şekil 8’de sunuyoruz. Dikkat edilmesi gereken en temel unsur kamu harcamalarının kapsamıdır. Hazine Bakanlığı (HB) kaynaklarından derlediğimiz veriler 2000 yılı öncesi için bölge düzeyinde konsolide olarak sunulmaktadır. Her ne kadar 2000 sonrası için farklı iktisadi ve sosyal faaliyetler için kamu harcamalarının ayrıştırılması mümkün olsa da tarihsel olarak gelişimi inceleyebilmek adına bölge içindeki toplam kamu harcamasına (konsolide olarak) odaklanılmıştır. Bu açıdan Şekil 8’deki tarihsel ve bölgesel gelişmenin içinde kamunun tüm harcamaları olduğu dikkate alınarak yorum yapılmalıdır.

Kamu harcamalarının bölgesel dağılımı TR10 ve TR51 bölgelerinin ön plana çıktığını göstermektedir. Her ne kadar bu bölgelerin toplam kamu harcamalarından aldıkları pay zaman içinde azalsa da diğer bölgelerle aralarında bir uçurum bulunmaktadır. Öte yandan TRC1, TRC2 ve TRC3 gibi az gelişmiş bölgelerin kamu

harcamalarından aldıkları pay zaman içinde artış göstermektedir. Ancak bu payın toplam içindeki payının son derece düşük olması bu bölgelerde kamunun arz ve talep yönlü katkısının sınırlı kalmakta olduğunu göstermektedir.

Şekil 8. Kamu harcamalarının bölgesel ve tarihsel gelişimi



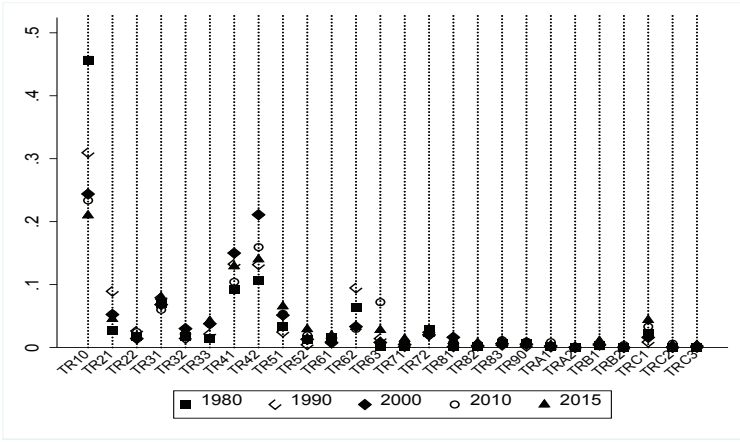
Kaynak: HB

Son olarak özel kesim açısından bölgesel yatırım harcamalarını incelemek istiyoruz. Bölge düzeyinde özel kesiminin yatırım seviyesini ölçmemize yardımcı olması açısından iki farklı veri setini kullanmak mümkündür. Bu veri setlerinden ilki 1980-2000 dönemi için il düzeyinde derlenen imalat sanayi istatistiklerinden gelmektedir. İkinci veri seti ise 2003-2015 dönemini kapsayan ve Düzey 2 bölgelerindeki sektörel bilgileri içeren veri tabanından gelmektedir. İki veri seti de TÜİK tarafından sunuluyor olsa da kapsam ve yöntem açısından farklılıklara sahiptir. Bu aşamada ilgili kapsam farklılıkları bir kenara konularak seçili yıllarda Düzey 2’de toplanmış imalat sanayi bölgesel yatırım payı (toplam içindeki) hesaplanmış ve Şekil 9’da sunulmuştur.

İmalat sanayi yatırımlarının bölgesel dağılımı şu ana kadar gördüğümüz en kutuplaşmış tablolardan birini göstermektedir. Yatırımların TR10 bölgesi başta olmak üzere Türkiye’nin imalat sanayi açısından öncü bölgesi konumunda olan Marmara

Bölgesi etrafında yoğunlaştığı görülmektedir (TR41 ve TR42). Bölge düzeyinde gördüğümüz sanayisizleşme eğilimine bağlı olarak TR10 bölgesinin imalat sanayi yatırımlarından aldığı payın zaman içinde şiddetli bir biçimde azaldığı da anlaşılmaktadır. Ancak TR10 ve TR42 bölgelerinin imalat yatırımları açısından öncü konumları zaman içinde değişmemektedir.

Şekil 9. İmalat sanayi yatırımlarının (özel) bölgesel ve tarihsel gelişimi



Kaynak: TÜİK

Türkiye'nin sanayi gelişimi açısından son derece geri kalmış diğer bölgeleri incelendiğinde ise özel kesim yatırımlarının bu bölgelerde son derece sınırlı olduğu ve zaman içinde anlamlı bir artış göstermediği görülmektedir. Elbette bu tablonun detayına inerek sektörel farklılıkların analiz edilmesi gerekmektedir. Özellikle zaman içinde yatırımların imalat sanayinin hangi alt sektörlerine doğru kaydığını incelemek imalat sanayinin gelişmiş olduğu bölgelerdeki yatırım yoğunlaşmasının sonuçlarını tartışmak açısından oldukça önemlidir. Bu tür bir tartışma ayrıca sanayi üretiminin sahip olduğu teknoloji yoğunluğunu da anlamamıza yardımcı olacaktır. Türkiye'nin genel imalat sanayi üretiminin orta ve düşük teknoloji ürünlerde yoğunlaştığı düşünüldüğünde, bu tür bir analizin bölge düzeyinde çarpıcı sonuçlar ortaya koyacağı izlenimi edinilmektedir. Bu tartışmayı bir kenara koyacak olursak, özel sektörün imalat sanayi yatırımlarının bölge düzeyinde son derece batı yanlı bir dağılıma sahip olduğu anlaşılmaktadır.

Şekil 8 ve 9 Türkiye'de yatırımların bölgesel dağılımında net bir sapma olduğu gö-

rülmektedir. Elbette kamu ve özel sektörün bölgesel harcamalarının farklı biçimde yorumlanması ve tartışılması gerekmektedir. Özel sektör açısından bu sapmanın içsel bir süreç olduğunu vurgulayabiliriz. Özel kesim yatırımlarını daha etkin olacağını  n gördüğü ve piyasaya erişimin daha fazla olduğu bölgelere yönlendirecektir. Tabii ki kamu açısından sadece alt yapı yatırımları ele alınmış olsaydı az gelişmiş bölgelere gerçekleştirilen kaynak transferi daha net g z kebilirdi. Ancak toplu olarak kamu harcamalarını hem arzı etkileyecek alt yapı yatırımları hem de yerel talebi şekillendirecek personel ödemeleri ve transfer harcamalarıyla birlikte düşündüğümüzde gelişmiş ve az gelişmiş bölgeler açısından çok şiddetli bir uçurum ortaya çıkmaktadır. Bu açıdan kamunun toplam harcamasının da yanlı bir dağılıma sahip olduğu anlaşılmaktadır.

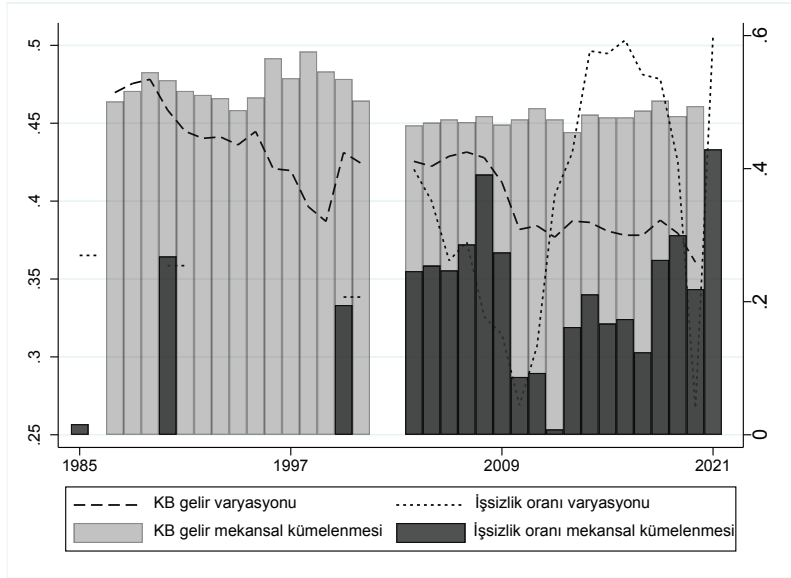
Bölgesel kalkınma açısından yatırımların az gelişmiş bölgelere nasıl kaydırılabileceğine yönelik tartışmaların ve politikaların düşünülmesi gerekmektedir. Elbette  zel kesim yatırımları ve kamu yatırımları açısından öncelikler ve belirleyici faktörler değişkenlik gösterecektir. Özel kesim açısından 1980 sonrası dışa açılma sürecinde gördüğümüz etkinlik tartışması az gelişmiş bölgelerin yatırımlar açısından iyice unutulmasına neden olmuştur. Bu sürecin 1980’li yıllarda bir parçası olan ve 2000 sonrası daha da şiddetlendiğini bildiğimiz  zelleştirme uygulamaları bu açıdan oldukça önemlidir. Az gelişmiş bölgeler açısından yeg ne kaynak olabilecek kamu yatırımlarının bu bölgelerden uzaklaşması ve özel kesim yatırımlarının herhangi bir ikame etkisi yaratmaması  zelleştirme süreçlerinin bölgesel eşitsizlikler üzerindeki olumsuz etkilerine işaret etmektedir. H lbuki kamunun iktisadi k r amacını ikinci planda tutup toplumsal faydayı maksimize ederek az gelişmiş bölgelere kaynak transferi ve yatırım yapması gerekmektedir. Bunun sağlanamadığı bir ortamda özel kesimin az gelişmiş bölgeleri tercih etmemesinin yaratacağı toplumsal ve iktisadi sorunların yerel yansımalarının daha da şiddetli olacağı unutulmamalıdır. İki farklı kanal üzerinden bölgelere aktarılacak kaynakların ve yatırımların planlanması önemlidir. Bu planlama içinde kamunun yatırım öncelikleriyle özel kesimin yatırım güdüsünü uyum içinde ele alacak ve planlayacak bir yaklaşım kurulmalıdır. Bu tür bir yaklaşımın merkezi planlama ve yerel farklılıkları aynı anda dikkate alacak bir yapıda olması ise yatırımların etkinliğini sağlamak açısından son derece önemlidir.

4. Bölgesel kalkınmada mekânsal etkilerin rolü ve politika tartışmaları

Bu çalışmanın son bölümünde bölgesel eşitsizliklerin azaltılmasına yönelik tasar-

lanacak kalkınma politikaları ile ilgili yöntemsel bir tartışma yapmak istiyoruz. Öncelikle, bu tartışmanın içine mekânın rolünü ekleyerek bölgesel kalkınma için uygulanacak genel ve yerel politikaların sınırlarını anlamayı hedefliyoruz. Burada temel nokta bölgeler için çizilen idari sınırların ötesinde ortaya çıkması muhtemel ilişkileri tartışmak olacaktır. İkinci aşamada ise bölgelerin sahip oldukları farklılıkların yaratacağı heterojen yapıları anlamaya uğraşacağız. Mekânsal olarak heterojenlikler her bölgede aynı politika uygulamalarının işe yaramayabileceğine işaret edecektir. Dolayısıyla mekân içindeki farklılıkların bölgesel olarak esnek ve akıllı politikalara yön vereceği tartışılacaktır. Bu bölümde birkaç mekânsal egzersiz ile mekân kavramının bölgesel kalkınmaya yönelik politikaların tasarlanmasında neden gerekli olduğunu tartışacak ve ilgili önerileri sunacağız.

Şekil 10. Mekânsal kenetlenme ve bölgesel kutuplaşma



Kaynak: TÜİK, yazarın kendi hesaplamaları

Not: KB gelir ve işsizlik oranı mekânsal kümelenmesi sağ ekseninde gösterilmektedir.

Bölgesel eşitsizlikleri ölçmek için sıklıkla dağılımın ortalamadan sapmasına ve varyasyonuna odaklanılmaktadır.⁴ Varyasyonun azalması ağırlıklı olarak eşitsizliklerin azaldığına işaret etmektedir. Bu şekilde eşitsizliklerin yönü hakkında bil-

4 Bölgesel varyasyon standart sapma veya varyasyon katsayısı yardımıyla ölçülebilir. Barro ve Sala-i Martin (1991) bölgesel varyasyonu ölçmek için kullanılan bu istatistikleri sigma yakınsaması çerçevesinde incelemektedir. Baumol vd. (1994) ise bölgesel eşitsizlikler ile ilgili ölçüm tartışmalarını yakınsama bağlamında daha detaylı olarak tartışmaktadır.

gi sahibi olmak ve uygulanan politikaları yorumlamak mümkün olmaktadır. Öte yandan bölgesel dağılım tek başına eşitsizlikler hakkında yeterli bilgi sunmuyor olabilir. Combes vd. (2008) dağılımda bir düzleme olsa dahi bölgeler arasında bir kenetlenme varsa eşitsizliklerin değişmeyeceği şüphesine dikkat çekmektedir. Özellikle mekânsal olarak bölgeler arasındaki benzerlikler değişmiyorsa dağılımdaki değişiklikleri analiz etmek yanıltıcı olabilir. Şekil 10 Türkiye’de kişi başına düşen gelirin (endeks değeri) ve işsizlik oranının varyasyonunu ve mekânsal kümelenmesini tarihsel olarak göstermektedir.⁵ Önceki literatürdeki bulgulara benzer olarak gelir açısından varyasyonun zaman içinde düştüğü anlaşılmakta, dolayısıyla eşitsizliklerin azaldığı izlenimi ortaya çıkmaktadır. İşsizlik oranı için ise daha dalgalı bir yapı göze çarpmaktadır. Ancak genel olarak 2000 sonrası dönemde işsizlik oranının bölgesel varyasyonunda bir artış eğilimi olduğu görülmektedir.

Mekânsal kenetlenmeleri incelediğimizde tüm dönem boyunca gelir seviyesinin bölgesel dağılımında çok şiddetli bir mekânsal kenetlenme olduğu görülmektedir. Bir anlamda bu sonuç bölgeler arasında gelir seviyelerinin belirlediği bir mekânsal kutuplaşma olduğuna işaret etmektedir. İşsizlik oranı açısından da benzer şekilde mekânsal bağlar güçlenmektedir. Mekânsal kenetlenme gelir seviyesindeki kadar şiddetli görülmesi de 2000’li yıllarda bölgelerin sahip oldukları işsizlik oranlarının mekânsal kutuplaşmaya etki ettiği anlaşılmaktadır.

Bu tür bir mekânsal kutuplaşma ve kenetlenmenin iki temel sonucu olacaktır. Öncelikle, Combes vd. (2008) tarafından dile getirilen şüphe Türkiye için geçerlidir. Bölgesel gelir ve işsizlik oranı varyasyonun incelenmesi tek başına bölgesel eşitsizliklere yönelik politikaların başarısını anlamak açısından yetersizdir. Süre gelen şiddetli mekânsal kenetlenme bölgeler arasındaki mekânsal kutuplaşmanın bir işaretidir. İkinci olarak mekânsal kenetlenme bölgeler arasında bir entegrasyon olduğunu göstermektedir. Bir başka ifadeyle bölgeler arasında gelir farklılıkları ve emek piyasası gelişmelerine bağlı olarak etkileşimler ortaya çıkmaktadır. Mekânsal bağlar olarak tanımlanabilecek bu etkileşimler bir bölgedeki gelişmenin diğer bölgedeki belirli gelişmelerden bağımsız olmayacağına işaretir. Bu tespit aslında bölgesel kalkınma ve eşitsizlikler üzerine tasarlanacak politikaların etkinliği açısından bir fırsattır. Zira bir bölgeyi etkilemesi muhtemel merkezi veya yerel bir politikanın etkisi o bölgenin idari sınırlarının ötesinde etkilere sahip olabilecektir. Burada önemli olan hangi kanallar üzerinden bir mekânsal etkileşimin oluştuğunu anlamak olmalıdır. Örneğin, bölgeler arasındaki bağlantılar bölgelerin sahip

5 Bölgesel varyasyon ve mekânsal kümelenme sırasıyla varyasyon katsayısı ve Moran’s I istatistiği ile ölçülmüştür.

oldukları üretim örüntüsü ile ilintili olabilir. Veya bölgeler sahip oldukları insani sermayenin nitel ve nicel özellikleriyle birbirlerini etkiliyor olabilir. Doğru mekânsal bağlantıların tespiti ile uygulanacak politikalar bu açıdan geniş bir etki alanına sahip olabilecektir.

Mekânsal bağlantıların anlaşılması her ne kadar oldukça önemli olsa da tek başına yetersiz olabilir. Bunun en temel nedeni mekânsal bağlantıların yaratacağı iktisadi ve sosyal ilişkilerin bölgeler arasında farklılık göstermesidir. Örneğin, bölgeler arasında yüksek miktarda mekânsal kenetlenme olsa da bu bağların ne tür bölgeler arasında ve nasıl olduğu ayrı bir tartışma konusudur. Anselin (1995) tarafından çok boyutlu olarak gerçekleştirilen bu tartışmalar bölgeler arasındaki mekânsal bağlantıları ve gruplamaları anlamak açısından çok değerlidir. Temel amaç bölgelerin arasındaki mekânsal ilişkileri incelenen değişkenin seviyesi üzerinden gruplandırmaktır.

Bu amaca bağlı olarak Tablo 3'te çalışmamızın tüm dönemini kapsayan bir mekânsal gruplama analizi sunulmaktadır. Mekânsal heterojenlikleri analiz eden bu yaklaşımda her yıl için bölgeler arasındaki mekânsal ilişkiler incelenmiş ve bölgeler dört gruba ayrılmıştır. Bu gruplar yüksek ve düşük gelirli mekânsal olarak birbiriyle kenetlenen kümeler (Bölge I ve II) ve mekânsal olarak birbirlerini dışlayan yüksek ve düşük gelirli aykırılıklar (Bölge III ve IV) olarak sınıflandırılmıştır. Son olarak sunumu daha kolay olması açısından her bölge için baskın bir mekânsal rejim belirlenmiştir. Bu aşamadaki temel prensip her bölgenin en uzun süre içinde kaldığı mekânsal grubun baskın mekânsal rejim olarak belirlenmesi olmuştur. Tablo 3'te sunulan değerler her gösterge için veri sunumunu yapıldığı son yılı temsil etmektedir.

Tablo 3 Türkiye'de gelir seviyesine göre mekânsal olarak kenetlenen ve heterojen yapılara sahip olan dört farklı bölge grubunun temel özelliklerini özetlemektedir. Aslında, bu bölgelerin temel dağılımı şaşırtıcı değildir. Önceki bulgularımıza benzer olarak Bölge I'de kümelenen zengin bölgeler daha gelişmiş insani sermaye birikimine, daha yoğun sanayi istihdamına, daha fazla yenilikçilik ve girişimciliğe ev sahipliği yapmaktadır. Ortalama olarak bu bölgelerin çektiği toplam yatırım payı da kaçınılmaz olarak daha yüksektir. Bölge II'de kümelenen bölgeler ise Türkiye'nin en yoksul ve geri kalmış bölge grubunu oluşturmuştur. Diğer geçiş bölgelerinde ise görece kararsız bir yapı bulunmaktadır. Dikkat çekilmesi gereken en önemli nokta işsizlik oranının en yoksul bölge kümesi olan Bölge II için oldukça yüksek bir seviyeye ulaşmış olmasıdır. Daha da çarpıcı olan ise zengin bölgeler ve

geçiş bölgelerinde de işsizlik oranının son derece yüksek olduğudur.

Tablo 3. Mekânsal rejimler ve temel göstergeler

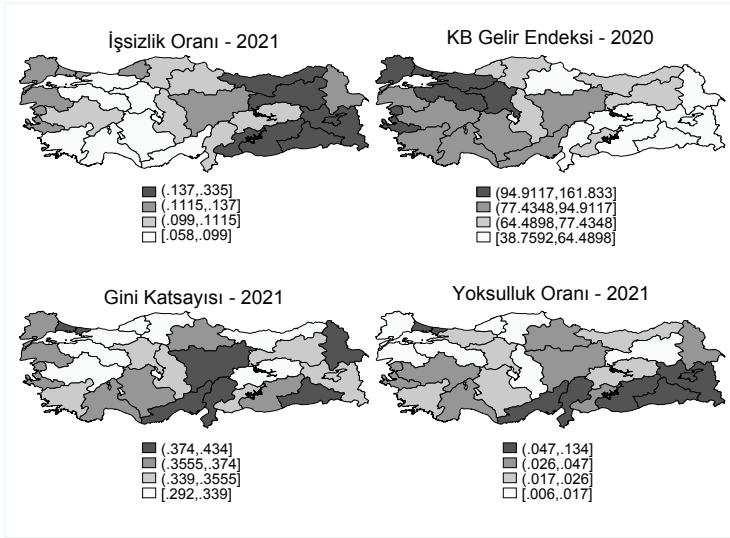
	Bölge I	Bölge II	Bölge III	Bölge IV
KB Gelir Endeksi	115.627	60.088	78.875	77.979
İşsizlik oranı	0.101	0.178	0.099	0.099
Ortalama eğitim seviyesi	8.857	7.762	8.257	8.050
Beş yaş altı ölüm oranı	0.089	0.100	0.109	0.131
Patent başvurusu	15.170	3.810	5.320	4.672
Sanayi istihdamı	0.305	0.222	0.225	0.273
Açılan firmalar	228.349	85.571	134.889	90.291
Kamu harcamaları	0.503	0.354	0.044	0.044
İmalat sanayi yatırımları	0.732	0.102	0.033	0.133
Bölgeler	TR10, TR21, TR22, TR31, TR32, TR41, TR42, TR51, TR61	TR63, TR72, TR83, TR90, TRA1, TRA2, TRB1, TRB2, TRC1, TRC2, TRC3	TR62	TR33, TR52, TR71, TR81, TR82

Çalışma içinde ortaya çıkan mekânsal rejimler elbette önceki bulgularımız ve Türkiye için gerçekleştirilen birçok çalışma ile benzerlikler göstermektedir. Ancak bu aşamada özellikle bölgelerin gruplanmasının ve mekânsal olarak birbirleriyle ilişkili bölgelerin tanımlanmasının bölgesel kalkınma politikalarının tasarımında kilit rol oynayacağı unutulmamalıdır. Elbette bölgeleri gruplamak için gelir seviyesi dışında da değişkenler tercih edilebilir. Ancak tüm analizlerde gördüğümüz ortak nokta gelir seviyesi ve birçok kalkınma göstergesinin benzer kümelenmelere işaret edeceği yönündedir. Dolayısıyla, oluşturulan bölge gruplarının tesadüfı olmadığına dikkat etmek gerekmektedir. Mekânsal olarak rastlantısal olmayan bu gruplama bize değerli bir bilgi sunmaktadır. Bölgelerin sahip oldukları gelişmişlik seviyelerindeki farklılıklar ve tespit edilen mekânsal rejimler uygulanacak bölgesel politikaların özdeş olmasının sakıncalı olabileceğine işaret etmektedir.

Bu noktada 1960'lı yıllardaki Türkiye'nin planlama deneyiminin önemi hatırlanmalıdır. Bununla birlikte, planlamanın getirdiği kaçınılmaz merkezîyetçiliğin yaratabileceği etkinlik kayıplarının da mutlaka dikkate alınması gerekmektedir. Özellikle çalışmanın bu aşamasında gördüğümüz mekânsal ilişkiler uygulanacak politikalarda yerel ve bölgesel esnekliklere ihtiyaç duyulacağını göstermektedir.

Bu tür esneklikler bölgelerin kendi haline bırakılması anlamına gelmemektedir. Burada konu olan bölgesel politika esnekliği bölgelerin sorunlarına yönelik önceliklerin belirlenmesi, merkezi olarak planlanması ve kalkınmada bölgesel önceliklerin hayata geçirilmesi olarak değerlendirilmelidir.

Şekil 11. 2000’li yıllarda bölgesel ayrışma ve kopuş



Kaynak: TÜİK

Son olarak, bir soru ile çalışmanın analizlerini tamamlamak istiyoruz. Türkiye’nin 2000’li yıllarda tercih ettiği büyüme modelinin önceliği olan istikrar ve göz ardı edilen kalkınma ayağının bizi getirdiği noktayı ve bu noktanın sürdürülebilirliğini iyi anlamamız gerekmektedir. Özellikle 2018 sonrası Türkiye’nin içine girdiği kriz ortamının toplumun belli kesimleri üzerinde yarattığı baskı ve kalıcı hasarın bölge boyutundaki örüntüsü oldukça önemlidir. Bu noktada önemli bir soru, bölgesel kalkınmayı ve eşitsizlikleri dikkate almayan bir büyüme modeliyle devam edilip edilemeyeceğidir. Bu soru oldukça önemlidir, zira Türkiye’nin iktisat tarihi dikkatli bir biçimde incelendiğinde kriz dönemlerinde uygulamaya sokulan istikrar politikalarının eşitsizlikleri genel anlamıyla arka planda tuttuğu görülecektir (Doğruel, 2006). Kaçınılmaz olarak bölgesel eşitsizlikler de bundan nasibini almıştır. Bu nedenle 1980 sonrası kemikleşmeye başlayan bölgesel eşitsizlikler ve

2000’li yıllarda ortaya çıkan bölgesel kopuşun ortaya çıkarttığı tablonun tesadüfî değil bir politika tercihi olduğu unutulmamalıdır. Yukarıda sorduğumuz soruya geri dönecek olursak, bölgesel eşitsizlikler özelinde bu tablonun artık devam ettirilmesinin oldukça güç olduğu Şekil 11’de net bir biçimde ortaya konmaktadır.⁶

Şekil 11 bölgesel olarak batı ve doğu arasında gördüğümüz kopmanın boyutunu bir kez daha bizlere hatırlatmakta ve neden bu durumun sürdürülemez olduğunu göstermektedir. Bölgesel gelir eşitsizliklerine ek olarak az gelişmiş doğu ve güney doğu bölgelerinde işsizlik oranlarının yüksek, gelir dağılımının bozuk ve yoksulluk seviyesinin de son derece çarpıcı olduğuna dikkat çekmemiz gerekmektedir. Bunun da ötesinde Türkiye’nin gelişmiş bölgelerinde oldukça şiddetlenen bir eşitsizlik ve yoksulluk sorunu oluşmaya başladığı da görülmektedir. Bu sorunu pekiştiren bir diğer unsur da gelişmiş bölgelerde artış eğilimi gösteren işsizlik sorunudur. Türkiye’nin zengin coğrafyası olarak bilinen batı bölgeleri ve önemli metropoller (başta Ankara, İstanbul ve İzmir olmak üzere) ciddi bir işsizlik, gelir dağılımı ve yoksulluk sorunuyla karşı karşıyadır. Bu üç bölgenin Türkiye’nin sanayi üretimini % 40’ını ve toplam GSYH’nin yaklaşık olarak % 47’sini ürettiği unutulmamalıdır. Bu nedenle Türkiye’nin uzun dönemli ve sürdürülebilir bir büyüme patikasına girebilmesi açısından daha kapsayıcı bir bölgesel kalkınma ve gelişmenin son derece önemli olduğunun altı çizilmelidir.

5. Sonuç

İlhan Tekeli doğu-batı kutuplaşmasını tarihsel gelişmelerle ve doğu bölgelerinin içine sıkıştıkları dezavantajlı konumlarıyla ilişkilendirmektedir (Tekeli, 1992). Aslında bu tespitin eşitsizlikleri anlamak için sıklıkla kullandığımız coğrafi ve doğanın getirdiği birincil avantajlarla bağlantılı olduğunu düşünebiliriz (Krugman, 1993; Kanbur ve Venables, 2007). Ancak bu yapı eşitsizliklerin zaman içinde neden politikalara tepki vermediğini anlamamıza tek başına yardımcı olmamaktadır.

Türkiye’de bölgesel politikaların gelişimi incelendiğinde 1930’lu yıllardaki hızlı sanayileşme ve kalkınma hamlesinde bölgesel önceliklerin doğrudan gündemde olmadığı görülecektir. Biraz da kaçınılmaz olarak oluşan bu duruma 1950’li yıllarda hızlı ve plansız bir kentleşme eşlik etmiştir. Doğruel (2006) bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi yönündeki en temel politika tartışmasının 1960 sonrası geçilen planlı kalkınma döneminde olduğunu bizlere hatırlatmaktadır. Aslında bölgesel

6 Yoksulluk oranı TÜİK tarafından satın alma gücü paritesi kullanılarak Türkiye için hesaplanan gelire dayalı yoksulluk sınırına göre hesaplanmaktadır (medyan gelirin % 60’ına göre).

politikalar bu dönemin en temel araçlarından biri olan kalkınma planlarında karşımıza çıkmaktadır. Tamamlayıcı olarak Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) uygulaması, kalkınma ajansları ve bölgesel yatırım teşvikleri gibi farklı araçların da zaman içinde kullanıldığını biliyoruz. Uygulanan bölgesel politikaların detayı önceki çalışmalarda oldukça kapsamlı ele alındığı için bu çalışmada geçmiş politika uygulamalarına doğrudan girmeyi tercih etmedik (Doğruel, 2006; 2012). Ancak geçmiş örneklerin geleceğe yönelik dersler içerdiğini iyi anlamamız gerekmektedir. Bu nedenle uygulanması planlanan politikaların tasarlanması sürecinde geçmişteki politika etkinsizliklerinin kökeninin iyi analiz edilmesi bir gerekliliktir.

Bu çalışmanın en temel vurgusu bölgesel büyüme ve kalkınma arasında ortaya çıkan bağlantılar ve çelişkilerdir. Aslında gelişmiş bölgelerde gördüğümüz ekonomik yavaşlama ve görece az gelişmiş bölgelerdeki büyüme, beklentiler ve teorik tartışmalarla uyumludur. Ancak, Türkiye'nin gelişmiş bölgelerinde görülen ekonomik yavaşlama bu bölgelerde sanayisizleşme, işsizlik ve gelir dağılımı bozuklukları gibi sorunları beraberinde getirmektedir. Gelişmiş batı bölgeleri her ne kadar hala Türkiye ortalamasının çok üstünde bir gelire sahip olsalar da gelir dağılımı açısından gelişmiş bölgelerde de farklı ve sağlıklı bir yapının oluşmaya başladığı görülmektedir. Öte yandan Türkiye'nin az gelişmiş bölgelerinde gözlemlenen büyüme ise arzu edilen refahı yaratmaktan oldukça uzaktır. Daha da önemlisi bölgesel büyüme farklılıkları Türkiye'nin tarihsel olarak sahip olduğu doğu ve batı arasındaki kalkınma uçurumunu ortadan kaldıramamaktadır.

Çalışma içindeki tüm analizler bölgesel gelir uçurumunun kapanması ve bölgelerin sahip oldukları temel özelliklerin iyileştirilmesi arasında yakın bağlantılar olduğunu göstermektedir. Genel bir değerlendirme yapacak olursak insani sermaye gelişmişliği daha yüksek olan, daha yenilikçi ve teknolojik gelişmeye adapte olabilen, sanayi sektörü istihdamı yaratabilen, daha fazla girişimci çeken ve daha fazla yatırım alan bölgelerin Türkiye'nin en gelişmiş bölgelerini oluşturduğu görülmektedir. Daha önce de değindiğimiz üzere bu yapı içinde kaçınılmaz olarak ön plana çıkan içsel ilişkiler bulunmaktadır. Saydığımız bu faktörler bölgelerin gelişmesine destek olmakla beraber kaçınılmaz olarak bölgelerin gelişme seviyelerinden de etkilenmektedir. Ancak, her iki durumda da bölgesel kalkınmanın bir bütün olduğu ve bölgelerin ekonomik olarak büyümesi ve sosyal-iktisadi kalkınması arasında yakın bir bağ kurulması gerektiği unutulmamalıdır.

Bu açıdan bölgesel politika tasarımı için bölgesel kalkınmanın dışsal politika şoklarıyla canlandırılmasının bölgesel büyüme ve kalkınma üzerinde yaratacağı etki

can alıcı olacaktır. Bu çalışma içinde değinilen temel kalkınma konuları olarak insani gelişmişlik, yenilikçilik, girişimcilik, sektörel gelişmeler, kamu ve özel yatırımların canlandırılması sayılabilir. Elbette bölgelerin kendilerine has farklı özellikleri ve bu çalışma içinde dikkate alınmamış farklı bölgesel özellikler de olabilir. Ancak genel yaklaşımının bu çalışma içinde sayılan konulardan hareketle şekillenmesinin önemli olduğu değerlendirilmektedir.

Son olarak çalışma içinde mekânsal ilişkilerin önemli olacağına vurgu yapıyoruz. Özellikle bölgeler arasında tespit edilen mekânsal entegrasyon bölgeler arasındaki kutuplaşmanın şiddetine işaret etmektedir. Ancak bunun ötesinde tespit edilen mekânsal entegrasyon bölgeler için kabul edilen idari sınırların ötesinde ilişkilerin var olduğunu göstermektedir. Özellikle Düzey 2’de örgütlenen kalkınma ajanslarının yetki ve uygulama alanlarının ötesinde iktisadi ve sosyal ilişkilerin var olduğu anlaşılmaktadır. Bu açıdan uygulanacak politikaların etkilerinin sadece ilgili bölge ile sınırlı kalmayacağı unutulmamalıdır. Bu durum bölgesel kalkınma açısından hem bir fırsat hem de bir tehdittir. Bölgesel politika tasarımı yapılırken bölgeler arasında ortaya çıkması muhtemel ilişkilerin bu açıdan mutlaka değerlendirilmesi gerekmektedir.

Mekânsal ilişkilerin ortaya çıkarttığı bir diğer durum da bölgeler açısından heterojen grupların oluşmasıdır. Çalışma içinde dört farklı bölge grubunun oluştuğu tespit edilmiştir. En önemli konu bu bölgelerin oluşturdıkları mekânsal ilişkiler ve kenetlenmelerdir. İdari sınırlardan farklı bir oluşuma işaret eden bu bölgesel gruplama aşlında uygulanacak politikaların gerçek etkinlik sınırlarını ifade etmektedir. Bir başka deyişle bu bölgeler belirli iktisadi, sosyal ve demografik nedenlerden ötürü birbirleriyle benzer davranıyor olabilir. Bu davranış biçimi kaçınılmaz olarak ilgili bölgelerde kalkınma açısından farklı önceliklere ve politika uygulamalarına ihtiyaç duyulduğuna işaret edecektir.

Tüm bu tartışmalar Türkiye’de bölgesel kalkınma açısından ihtiyaç duyulan politikalarla yön vermelidir. Bölgesel kalkınmayı yalın üretimi teşvik eden bir yapıdan çıkartarak bir bölgenin yaşanabilir ve üretim yapılabilir bir hale gelebilmesinin ön koşulu olarak algılamak gerekmektedir. Bu nedenle başta insani gelişmişlik olmak üzere bir bölgenin kalkınmasına ve geleceğine yön verecek yenilikçi, girişimci, üretim ve yatırım odaklı politikaların ön planda olması gerekmektedir. Bu politikaların uygulanması ve kaynakların tahsisinde ise merkezi planlamayı kullanan ve yerel öncelikleri dikkate alan alternatif politika yaklaşımlarına ihtiyaç duyulacaktır. Planlama ve yerel önceliklerin birbirleri yerine geçen yaklaşımlar olarak

değil, tam tersine birbirini tamamlayan unsurlar olarak değerlendirilmesi bölgesel kalkınmanın sağlanması açısından bir gerekliliktir. Bu bağlamda özellikle unutulmuş AB üyeliği sürecinin tekrar hatırlanması ve üye ülkelerin bölgesel farklılıkları gidermek için faydalandıkları uyum politikaları ve yapısal fonların dağıtım süreçlerinin dikkatli bir biçimde incelenmesi oldukça önemlidir.

6 Ekim 2022

Kaynakça

- Aksoy, T., Taştan, H., & Kama, Ö. (2019). Revisiting income convergence in Turkey: Are there convergence clubs?. *Growth and Change*, 50(3), 1185-1217.
- Anselin, L. (1995). Local indicators of spatial association—LISA. *Geographical analysis*, 27(2), 93-115.
- Aşık, G., Karakoç, U., & Pamuk, Ş. (2023). Regional inequalities and the West–East divide in Turkey since 1913. *The Economic History Review*, <https://doi.org/10.1111/ehr.13245>
- Barro, R. J., & Sala-i-Martin, X. (1992). Convergence. *Journal of political Economy*, 100(2), 223-251.
- Baumol, W. J, Nelson, R. R. & Wolff, E. N. (1994). Convergence of Productivity, its significance, and its Varied Connotations. Baumol, W. J, Nelson, R. R. & Wolff, E. N. (der.) Convergence of Productivity: Cross-National Studies and Historical Evidence. Oxford University Press, NY.
- Combes, P.-P., Mayer, T. and Thisse, J.-F. (2008) Economic Geography: The Integration of Regions and Nations, Princeton: Princeton University Press.
- Doğruel, F. (2006). Türkiye’de bölgesel politikalar, Eraydın, A. (der) Değişen Mekân: Mekânsal Süreçlere İlişkin Tartışma ve Araştırmalara Toplu Bakış, Dost Kitabevi.
- Doğruel, F. (2012). Bölgesel kalkınma ve kalkınma ajansları. Türkonfed Yayınları, İstanbul.
- Doğruel, F., & Doğruel, A. S. (2003). Türkiye’de bölgesel gelir farklılıkları ve büyüme. Köse, AH, Şenses, F ve Yeldan, E.(der.) İktisat Üzerine Yazılar I: Küresel Düzen, Birikim, Devlet ve Sınıflar, Korkut Boratav’a Armağan içinde, 287-318.
- Filiztekin, A. (1998). Convergence across regions and provinces. *Koç University Working Paper Series* (No. 1998/08).

Kanbur, R., & Venables, A. J. (2007). Spatial disparities and economic development. Held D. ve Kaya A. (der.), *Global Inequality: Patterns and Explanations*, Chapter, 9, 204-215, Polity Press.

Karahasan, B. C. (2020a). Winners and losers of rapid growth in Turkey: Analysis of the spatial variability of convergence. *Papers in Regional Science*, 99(3), 603-644.

Karahasan, B. C. (2020b). Can neighbor regions shape club convergence? Spatial Markov chain analysis for Turkey. *Letters in Spatial and Resource Sciences*, 13(2), 117-131.

Krugman, P. (1993). First nature, second nature, and metropolitan location. *Journal of regional science*, 33(2), 129-144.

Özötün E. (1980). İller itibariyle Türkiye gayri safi yurtiçi hasılası kaynak ve yöntemler, 1975-1978. Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları (no: 907)

Özötün E. (1988). Türkiye gayri safi yurtiçi hasılasının iller itibariyle dağılımı, 1979-1986, İstanbul Ticaret Odası Yayınları (no: 1988/8).

Rey, S. J., & Janikas, M. V. (2005). Regional convergence, inequality, and space. *Journal of Economic geography*, 5(2), 155-176.

Richardson, H. W., & Townpoe, P. M. (1987). Regional policies in developing countries. Nijkamp, P. (der.), *Handbook of regional and urban economics* (Vol. 1, pp. 647-678). Elsevier.

Solow, R. M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *The quarterly journal of economics*, 70(1), 65-94.

Tekeli, İ. (1992). UNDP İnsanca Gelişme Raporu: Bölgesel Kalkınma Politikaları Üzerindeki Etkileri. İnsanca Gelişme Birinci Türkiye Konferansı (Rapor), TC Hükümeti ve Milletler Kalkınma Programı İşbirliği (UNDP), 50-67.

7- İkinci Yüzyılda Enflasyon ve Para Politikası

Fatih Özatay*

1. Giriş

Çoğu gelişmiş ülkede uzun bir süredir enflasyon hedefi yüzde 2 olarak alınıyor. Bu düzeyin fiyat istikrarı anlamına geldiği kabul ediliyor. Küresel krizden sonra, ülkelerini ekonomik daralmadan bir an önce çıkarmak için para otoriteleri politika faiz oranlarını hızla düşürdüler; ancak politika faizini 0 ya da çok sınırlı bir eksi düzeyin aşağısına indirmek mümkün değil. Bu nedenle, para otoriteleri miktarsal gevşeme olarak adlandırılan politikaları da devreye soktular. Bu güçlük, yüzde 2 enflasyon hedefinin düşük mü olduğu tartışmasını da beraberinde getirdi. Yüzde 3-4 gibi düzeyler telaffuz edilmeye başlandı.¹

Cumhuriyetin birinci yüzyılında gerçekleşen enflasyon düzeyleri -büyük buhran dönemi bir tarafa bırakıldığında, bu tartışmalarda üzerinde durulan enflasyon düzeylerinin yanına bile yaklaşmıyor. GSYH deflatörü ile ölçüldüğünde 1924-2023 ortalama enflasyon oranımız yüzde 23,6. 1980'lerde çoğu Latin Amerika ülkesinde yaşanan hiperenflasyonlar Türkiye'de hiç gözlenmedi. Türkiye üç haneli enflasyonu -yıllık olarak bakıldığında, sadece 1994'te yaşadı; 2022'de de bu deneyimi tekrar yaşamasına ramak kaldı. Ama enflasyonun en az üç yıl üst üste tek haneli düzeylerde seyrettiği dönemler azınlıkta kaldı: 1949-54, 1960-70, 2005-07, 2009-16. İkinci yüzyıla girerken yine yüksek bir enflasyonu var Türkiye'nin (Şekil 1).

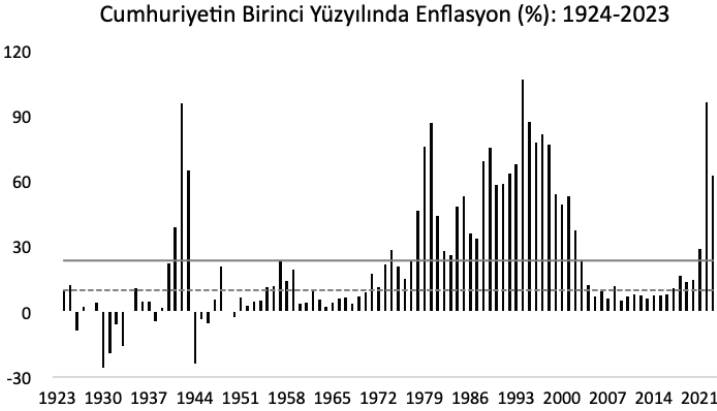
* TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi, TEPAV

1 Bu tartışmalar için mesela Blanchard, Dell'Ariccia ve Mauro (2010)'a bakılabilir.

Üstelik hem 2022’de hem de 2023’te 193 ülke içinde en yüksek beşinci enflasyon Türkiye’de.²

Elbette çok sayıda nedeni var yüksek enflasyonun. Çoğu dönemde disiplinsiz para ve maliye politikaları, 2001’de yasaklanmadan önce bütçe açıklarının Merkez Bankası (TCMB) kredileri ile finanse edilmesi, çeşitli seçimler öncesinde makroekonomik istikrarı ve finansal istikrarı bozucu uygulamalar, sabit kur rejimi dönemlerindeki devalüasyonlar, yönetilen dalgalı kur ya da dalgalı kur dönemlerinde kurdaki ani yükselişler, enerji fiyatlarındaki sıçramalar. Daha derinde ise Türkiye’nin dış finansmana bağımlı yapısı ve verimlilik sorunu var.

Şekil 1. Türkiye’de enflasyon: 1924-2023 (GSYH deflatöründe % değişimler)



Notlar: Düz yatay çizgi dönem ortalaması olan yüzde 23,6’yı, kesikli yatay çizgi ise yüzde 0’u gösteriyor.

Kaynak: TCMB Elektronik Veri Dağıtım Siteminin ‘Arşiv’ bölümü.

Öte yandan, küresel finansal krizden sonraki tek tartışma fiyat istikrarının ne düzeyde enflasyona karşı geldiği değildi. Küresel krizden önce gelişmiş ülkelerde, uzunca bir dönemdir sürmekte olan fiyat istikrarı vardı.³ Ama finansal kriz bu ülkelerde çıktı ve tüm dünyaya yayıldı. Bu olgu, para otoritelerinin salt fiyat istikrarına odaklanmalarının yanlış olduğu, finansal istikrarın da gözetilmesi gerektiği yönündeki tartışmaları tetikledi. Elbette küresel finansal krizden önce de ülkelerin

2 IMF World Economic Outlook database, April 2023.

3 Gelişmiş ülkelerde 1995-1999 döneminde ortalama yüzde 2, 2000-2007 döneminde ise yüzde 2,1. Kaynak: IMF World Economic Outlook database, April 2023.

finansal istikrara odaklanan kurumları vardı. Bazı ülkelerde bu merkez bankalarının bazılarında ise başka kurumların göreviydi. Ama finansal istikrar daha çok tekil finans kurumları düzeyinde ele alınıyordu; mikro-ihiyatı araçlar kullanılıyordu. Finansal krizden sonra, mikro-fansal istikrarın yanı sıra makro finansal istikrara ve dolayısıyla makro-ihiyatı araçlara da odaklanılması gerektiği vurgulandı. Bu tartışmaların bir uzantısı olarak da finansal mimarinin yapısı gündeme geldi.

Türkiye’de Şubat 2001’de ‘artış oranı sabit’ kur sisteminin çökmesinin ve arkasından yaşanan krizin temel nedenlerinden biri finans kurumlarındaki sorunlardı. Mayıs 2001’de uygulanmaya başlanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı çerçevesinde finans sisteminde çeşitli yapısal düzenlemeler yapıldı ve ağırlıklı olarak mikro-ihiyatı önlemlerden sorumlu olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) tam anlamıyla faal hale geldi. Ancak hem küresel krizin ilk belirtilerini göstermeye başlamasından önceki birkaç yılda hem 2010-2017 döneminde hem de 2020 ve 2022’de, Türkiye’de çok hızlı bir kredi büyümesi yaşandı. Bu gelişmelerin makro finansal istikrar ve enflasyon üzerine olumsuz etkileri oldu.

Bu bölüm, enflasyon ile para politikası arasındaki etkileşime odaklanıyor. Temelde şu iki soruyu yanıtlamayı amaçlıyor: Türkiye’de gözlenen yüksek enflasyonun arkasındaki nedenler neler? Son yıllarda sıçrayan enflasyonu kalıcı olarak nasıl düşüreceğiz?

Birinci alt bölümde enflasyonun temel belirleyicileri ele alınıyor. İkinci alt bölümde, birinci yüzyılda gözlenen yüksek enflasyon bu çerçevede değerlendiriliyor. Bu alt bölümde politik iş çevrimleri, merkez bankalarının bağımsızlığı ve finansal istikrara ilişkin açıklamalar yer alıyor. Türkiye’de enflasyonun yükselmesi ile bu unsurlar arasındaki ilişkiye odaklanılıyor. Üçüncü alt bölümde, bunca yüksek enflasyondan sonra Türkiye’nin enflasyonu kalıcı biçimde düşürmek için neler yapabileceği tartışılıyor. Son alt bölümde ise kısa bir değerlendirme yer alıyor.

2. Enflasyonun Temel Belirleyicileri

Ara malı ve/veya hammadde ithalatının üretim fonksiyonunda sermaye ve işgücünün yanında bir üretim faktörü olarak yer aldığı modeller, yirminci yüzyılın son çeyreğinde oldukça yaygındı.⁴ Yanıtlanmaya çalışılan temel sorulardan biri döviz

4 Bu modeller için mesela Bruno (1979), van Wijnbergen (1986) ve Agenor (1991)’e bakılabilir. Yayınlanmamış bir çalışmamızda, ara malı ithalatı faktörünün üretimdeki payı -2001-2019 ortalaması-yüzde 16 olarak bulunuyor. Hanehalkı işletme artığı da dahil edildiğinde işgücünün payı yüzde 50, sermayenininki ise yüzde 34 olarak hesaplanıyor.

kuru politikasının, özellikle de sabit kur rejimlerinde devalüasyonun gelir üzerindeki etkilerinin nasıl olduğuydu. Bu alt bölümde basit bir toplam arz ve toplam talep modeli inceleniyor. Agenor (1991)'e dayanarak üretim fonksiyonu ve üretim faktörlerine olan talep oluşturuluyor. Ancak, modelin geriye kalanı, Türkiye ve benzeri ülkeler açısından günümüz koşullarında daha gerçekçi olacak şekilde kuruluyor. Bu çerçevede, döviz kurunun kapsamamış faiz haddi paritesine bağlı olarak belirlendiği, merkez bankasının politika faizini enflasyon ile enflasyon hedefi arasındaki farka bağlı olarak değiştirdiği ve ülke riskini de dikkate alan bir toplam talep-toplam arz modeli inceleniyor.

Brüt üretim (Q) fonksiyonu CES tipi. İthal aramalı (IM), işgücü (L) ve sermaye (K) ile gösteriliyor:

$$Q = [\alpha IM^{-\rho} + (1 - \alpha)(L^{1-\nu}K^{\nu})^{-\rho}]^{-1/\rho} \exp(\varepsilon^s); 0 < \rho < 1; 0 < \nu < 1$$

Denklemden, $L^{1-\nu}K^{\nu}$ Cobb-Douglas türü bir yerli katma değer fonksiyonunu, α ve $(1 - \alpha)$ CES fonksiyonu çerçevesinde aramalı ithalatının ve yerli katma değerine göreli paylarını, ρ ikame katsayısını ve ε^s arz şokunu (beklenen değeri sıfır, varyansı sabit ve içsel bağıntı içermeyen temiz bir diziyi) ifade ediyor. Analizde sermaye stoku sabit ve 1'e eşit alınıyor. Birinci dereceden bir log-doğrusal açılım yapılıyor. Küçük harfler ilgili değişkenlerin logaritmalarının durgun durum dengesinden sapmalarını gösterirse:

$$q = c_1 im + c_2(1 - \nu)l + \varepsilon^s; 0 < c_1 < 1, 0 < c_2 < 1, c_1 + c_2 = 1 \quad (1)$$

Firma, kârını maksimize edecek şekilde aramalı ithalatına (im^d) ve işgücüne olan talebi (l^d) belirliyor. İşgücü arzı basit bir şekilde beklenen reel ücretin fonksiyonu olarak alınıyor:

$$l^s = \beta(w - p^b); \beta > 0 \quad (2)$$

Burada, w nominal ücreti, p^b ise beklenen fiyatlar genel düzeyini ifade ediyor. Fiyatlar genel düzeyi, yurtdışında üretilen malın fiyatı (p^d) ile ithal malının fiyatının (p^n) yerli para cinsinden ifade edilmiş biçiminden oluşuyor. İlkini mal sepetinde ağırlığı δ , ikincinin ise $1 - \delta$. Nominal döviz kuru s ile gösteriliyor:

$$p = \delta p^d + (1 - \delta)(s + p^n) \quad (3)$$

İşgücü piyasası dengesinden reel ücret elde edilip, yukarıdaki ilişkiler yeniden dü-

zenlenerek (1)'e yerleştirilirse:

$$q = \alpha_1(p - p^b) + \alpha_2 e + \alpha_3 e^s; \alpha_1 > 0, \alpha_2 < 0, \alpha_3 > 0 \quad (4)$$

Denklemden, $e = s + p^n - p^d$ ile ifade edilen reel kuru tanımlıyor. Bu durumda yurtiçi üretimi aşağıdaki biçimde yazmak mümkün:

$$y = \frac{1}{c_2} q - \frac{c_1}{c_2} e - \frac{c_1}{c_2} im \quad (5)$$

Kâr maksimizasyonundan bulunan ara malı talebi ve (4), (5)'e yerleştirilirse toplam arz belirleniyor:⁵

$$y^s = \gamma_1(p - p^b) + \gamma_2 e + \gamma_3 e^s; \gamma_1 > 0, \gamma_2 < 0, \gamma_3 > 0 \quad (6)$$

Buradan itibaren Agenor (1991)'den ayrılarak yukarıda belirtilen değişiklikler yapılıyor. Toplam talep, riskli faizin (r), reel kurun, reel kamu harcamalarının (g), reel yurtdışı gelir düzeyinin (y^f) ve temiz bir dizi olan talep şokunun (ε^d) bir fonksiyonu. Durgun durum dengesi etrafında log-doğrusal bir açılım yapılırsa, toplam talep şu biçimi alıyor:

$$y^d = -b_1 r + b_2 e + b_3 g + b_4 y^f + \varepsilon^d \quad (7)$$

Bütün katsayılar artı işaretli. Riskli reel faiz ise risk priminin (σ) ve risksiz reel merkez bankası faizinin (politika faizinin: r^p) toplamından oluşuyor:

$$r = r^p + \sigma \quad (8)$$

Reel politika faizini aşağıdaki biçimde ifade etmek mümkün:

$$r^p = i^p - \pi \quad (9)$$

Burada, (i^p) nominal politika faizini ve (π) enflasyonu ifade ediyor. Nominal politika faizi ise (r_0) denge reel faiz düzeyine ve enflasyon ile enflasyon hedefi (π^h) arasındaki farka bağlı olarak belirleniyor:

$$i^p = r_0 + \varphi(\pi - \pi^h); \varphi > 1 \quad (10)$$

Politika faizini belirleyen denklemden, basitlik amacıyla, çıktı açığını dikkate almayı

5 Parametrelerin tanımları için Agenor (1991)'e bakılabilir.

yoruz. Aynı nedenle $r_0 = 0$ olsun. Ayrıca, merkez bankaları enflasyonun ileride almasını öngördükleri değeri ile ilgililer. Yine modeli basitleştirmek amacıyla, enflasyon öngörüsü yerine gerçekleşen enflasyona yer veriyoruz.

Reel döviz kuru kapsanmamış faiz haddi paritesine göre belirleniyor. Burada, yurtiçi faiz, yine riskli faiz. Reel olarak ve doğrusallaştırılmış biçimde ifade edilince reel kuru şöyle yazmak mümkün:⁶

$$e = r^* + e^b + \sigma - r^p \quad (11)$$

Denklemden, (r^*) yurtdışı reel faizi (e^b) ve beklenen reel döviz kurunu gösteriyor.

Toplam arz (6) ve toplam talep (7) sistemini (8-11) denklemlerini yerleştirerek çözünce, aşağıdaki enflasyon denklemi elde ediliyor (bu defa zaman alt simgelelerini de kullanıyoruz):

$$\pi_t = \mu_0 \pi_t^b + \mu_1 \pi_t^h + \mu_2 (r_t^* + e_t^b) + \mu_3 \sigma_t + \mu_4 g_t + \mu_5 y_t^f + \mu_6 u_t \quad (12)$$

Burada:

$$\pi_t = p_t - p_{t-1}; \pi_t^b = p_t^b - p_{t-1}^b; u_t = (\gamma_3 e_t^s - e_t^d); \mu_j > 0 \ (j = 0 - 2, 4 - 6).$$

Riskteki değişimin katsayısının (μ_3) işareti ise belirsiz.⁷ Ancak, makul parametre değerleri kullanılırsa, artı işareti alması beklenir. Dolayısıyla, yurtdışı faiz oranında, hedeflenen enflasyon oranında, enflasyon ve reel kur beklentilerindeki artışlar, enflasyonu da yükseltiyor. Riskin yükselmesi, makul parametre değerleri altında, enflasyonu artırıyor. Hedeflenen enflasyon, yurtdışı faiz oranı ile yurtdışı gelir düzeyi dışsal. Kamu harcamaları ise bir maliye politikası değişkeni. Para politikası açısından ele alındığında ise -diğer belirleyici unsurlar aynı kalmak üzere- reel politika faizinin düşürülmesinin enflasyonu olumsuz yönde etkilediği görülüyor.

Bu aşamada, kritik soru, risk ile enflasyon ve kur beklentilerinin nasıl değiştikleri oluyor. Modeli, bu değişkenleri de içselleştirecek şekilde zenginleştirmek mümkün. Bunun yerine, izleyen alt bölümlerdeki tartışma açısından, birkaç önemli noktaya değinmekle yetineceğiz. Para politikasının enflasyon ve kur beklentilerini

6 Nasıl türetildiği Özatay (2019, Bölüm 16)'da açıklanıyor.

7 $\mu_0 = \gamma_1/d_1; \mu_1 = (b_2 - \gamma_2 + b_1)/d_1; \mu_2 = \frac{(b_2 - \gamma_2)}{d_1}; \mu_3 = (b_2 - \gamma_2 - b_1)/d_1; \mu_4 = b_3/d_1;$
 $\mu_5 = \frac{b_4}{d_1}; \mu_6 = \frac{1}{d_1}; d_1 = [\gamma_1 + (b_2 - \gamma_2 + b_1)(\varphi - 1)] > 0; \gamma_1 > 0, b_1 > 0, b_2 > 0, \gamma_2 < 0.$

önemli ölçüde etkilediği açık. Risk, küresel finansal krizde olduğu gibi uluslararası finansal yatırımcıların risk alma iştahlarının azalması nedeniyle de yükselir, yurtdışındaki koşullar nedeniyle de. Yurtdışında, mesela genelde uygulanan ekonomi politikası, özelde de para politikası makroekonomik dengeleri tahrip edici yöndedir. Cari dönemdeki ekonomi politikası bozuk olmasa bile, geçmişten miras alınan devasa sorunlar olabilir. Türkiye’de 2001 krizinden önce olduğu gibi finans sektörünün bilançosu kötü olabilir. Ya da yurtdışı siyasi gerginlikler bir ülkenin riskini yükseltebilir. Keza, Türkiye’de yaşanan 2018-2019 krizinden önce olduğu gibi dış politikada önemli gerginlikler yaşanması da riski artırır. Döviz kuru bekleyişleri ise hem risk algılamasının hem enflasyonun hem uygulanmakta olan ekonomi politikasının hem de küresel açıdan önemli merkez bankalarının faiz politikasında beklenen değişikliklerin bir fonksiyonu. Keza, enflasyon beklentileri için de benzer çıkarımlar yapılabilir.

Yukarıdaki model çerçevesinde dikkate alınmayan bir olgu da, Türkiye’de çalışanların çoğunun asgari ücret ya da ona yakın bir ücret geliri elde etmesi ve sendikasızmaları. Bu durumda, ücretleri işgücü arzı ve talebi denkleğinden bulmak yerine doğrudan bir ücret artışı denklemi yazmak ve ücret artışını bir ölçüde geçmiş enflasyonun bir ölçüde de hükümetin koyduğu enflasyon hedefinin bir bileşimi olarak almak mümkün. Bu durumda, işgücü talebinin istihdamı belirlediği bir yapı da düşünülebilir. Bu çalışmanın sınırlarını aşılıyor tüm bunlar. Yukarıdaki çerçeve, aşağıdaki tartışma açısından yeterli. Öte yandan, denge gelir düzeyi yukarıdaki denklemlerden bulunabilir. Bunu yapmadık. Ancak, reel kurun artmasının - yerli paranın reel olarak değer kaybetmesinin - toplam arzı (6) düşürdüğü, buna karşılık toplam talebi (7) yükselttiği açık. Net etki, koşullara ve bu değişkenlerin reel kura olan duyarlılıklarına bağlı.

Küresel finansal krizden sonra, finansal kısıtların varlığı altında, bir ülkeye akan net sermayede oluşabilecek ani duruşların yaratacağı etkilere odaklanıldı. Bu tür ani duruşların, şirketlerin varlıklarının değerini ve dolayısıyla kredi alırken gösterdikleri teminatların değerini düşürerek borçlanmalarını kısıtlayabiliyor. Bu durumda, daha az işletme sermayesi kullanıyor ve daha az yatırım yapıyorlar. Bu mekanizmanın DSGE modellerine dahil edilmesiyle, çoğu yükselen piyasa ekonomisinde bu tür ani duruşlar sonrası gözlenen ekonomik daralma, cari işlemler hesabının fazla vermesi, yerli paranın reel olarak değer kaybetmesi gibi olgular açıklanabiliyor. Bianchi ve Mendoza (2019) bu yazını değerlendirdikleri çalışmalarında, ani duruştan önce hızlı kredi artışı ve hızlı büyüme gibi olguların yaşadıklarına dikkat çekiyorlar. Ani duruşların reel kuru yükselttiğini ve reel kurun

artmasının yukarıdaki model çerçevesinde enflasyonu artırdığını hatırlatalım.

3. Birinci Yüzyılda, Temel Belirleyicilerini Harekete Geçirerek Enflasyonu Sıçratan Önemli Gelişmelerden Örnekler

Toplam arz ve talep çerçevesinde yukarıda incelenen enflasyonun temel belirleyicilerinde ani değışiklikler oluşabiliyor. Bu alt bölümde enflasyonun eğilimini değıştiren bu ana değışikliklerin nedenleri ele alınıyor. Birinci yüzyılın ikinci yarısında Türkiye’den bazı gözlemlere yer veriliyor. Politik iş çevrimleri, merkez bankası bağımsızlığı, mikro finansal istikrar ve makro finansal istikrar çerçevesinde para politikası ve enflasyon inceleniyor.

Politik İş Çevrimleri, Merkez Bankası Bağımsızlığı ve Enflasyon

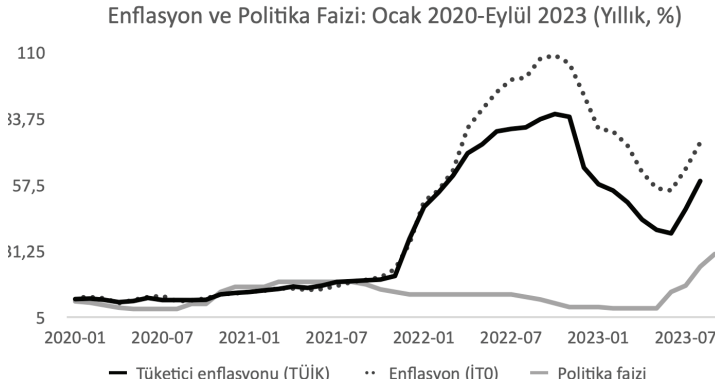
Çok geniş bir politik iş çevrimleri yazını mevcut. Bu yazının öncülerinden Nordhaus (1975), işbaşındaki hükümetlerin bir sonraki seçimi kazanmak için seçimlerden önce ekonomiyi canlandıracak bir ekonomi politikasına yönelmeleri eğiliminden yola çıkarak oluşturduğu modelde, bu uygulamaların seçimlerden sonra enflasyonu artırdığını gösteriyor. Üstelik, seçim öncesinde yükselen büyüme ve düşen işsizlik kalıcı olmuyorlar, seçimden sonra ters yönde hareket ediyorlar. Merkez bankası bağımsızlığı kavramı, bu yazındaki kuramsal katkılar ve gözlenen uygulamalar ışığında, “ekonomik istikrarı bozan ve demokrasinin işleyişine zarar veren bu tür politikaları önlemek için nasıl bir kurumsal yapı oluşturmalı?” sorusuna aranan yanıtlar sayesinde ortaya çıkıyor.

Özatay (1999)’da Türkiye’de seçimler öncesinde 1984-1995 döneminde uygulanan bu tür politikalardan örnekler var: TCMB bilançosundaki ve Hazine’den yapılan transfer harcamalarındaki artışlar gösteriliyor. Kamunun belirlediği mal ve hizmetlerin fiyatları (kısaca kamu fiyatları) ile diğer mal ve hizmet fiyatları arasındaki ilişkilerin seçimler yaklaşıyorken değıştiği, kamu fiyatlarının artış oranının diğer fiyatlardaki artış oranının çok altında kaldığı ve bu sürecin bazen uzayabildiği vurgulanıyor. Bu farklılık seçimlerden sonra kapatılmaya çalışılınca, şok niteliğinde büyük fiyat ayarlamaları gerçekleşiyor ve enflasyon sıçrıyor. Bu olgunun tipik bir örneği Kasım 1987 seçimlerinden sonraki enflasyon yükselişi. Ekim 1987’de yüzde 36 olan enflasyon, Nisan 1988’de yüzde 75’e, Kasım 1988’de ise yüzde 87’ye sıçrıyor. Bu sıçrayışın önemli nedenlerinin başında söz konusu şok zamlar geliyor. Özatay (2007), Nordhaus (1975) modelinin özünü kullanarak geliştirdiği modelde, kamu-özel fiyat artış oranlarının seçimlerden sonra farklılaş-

ması olgusunu açıklıyor.

Politik iş çevrimlerine daha güncel örnekler de verilebilir. Mayıs 2023'te yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili seçimlerinden önce kamu bankaları ile özel bankaların açtıkları kredilerin artış oranı çok farklılaştı. Güncel eğilimi daha iyi yansıtan kur etkisinden arındırılmış kredilerin üç haftalık yıllıklandırılmış artış oranları Nisan 2023 sonunda şöyle: Kamu bankalarında yüzde 86, özel bankalarda ise yüzde 41. Bu ayrışmanın Ekim 2022'de başladığını ve her iki artış oranı arasındaki farkın giderek açıldığını da not etmek gerekiyor.⁸ Benzer bir gelişme, politika faizinde de görüldü. Yüksek enflasyona karşın, zaten enflasyonun çok altında olan politika faizi, Ağustos 2022'den başlanarak 5,5 puan düşürüldü ve Şubat 2023'te yüzde 8,5 olarak belirlendi. O tarihteki tüketici enflasyonu yüzde 55 idi (Şekil 2).

Şekil 2. Enflasyon ve Politika Faizi: Ocak 2020-Ekim 2023 (yıllık %)



Kaynak: İTO, TCMB ve TÜİK

Politik Açıdan Merkez Bankası Bağımsızlığı ve Enflasyon

Politik açıdan bağımsızlık merkez bankası başkanlarının atanma ve görevden alınma biçimi, başkanların görev süresi, merkez bankası üst organlarında hükümet temsilcilerinin ne ölçüde bulundukları gibi unsurlar tarafından belirleniyor. Mesela bir merkez bankasının başkanının ve diğer üst düzey yöneticilerinin hükümet

⁸ Veriler Turkey Data Monitor veri tabanından alınmıştır.

tarafından istenildiği zaman görevden alınmalarına izin veren bir merkez bankası yasaı varsa o merkez bankası politik açıdan bağımsız olmuyor.

2001 krizinden sonra yapılan yasa değişikliğiyle TCMB politik açıdan bağımsız hale gelmişti. Başkan ve üst düzey yöneticiler yolsuzluk gibi istisnai koşullarda görevden alınabiliyorlardı. Başkan ve yardımcılarının görev süreleri beş yıla çıkarılmıştı. Başkan, Bakanlar Kurulu kararı ile atanıyordu. Ancak Temmuz 2018’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra yapılan yasal değişikliklerle Cumhurbaşkanı’na uygun gördüğü zaman TCMB Başkanı’nı görevden alma yetkisi verildi. Başkan ataması da Cumhurbaşkanlığı kararnamesine bağlandı. Böylelikle TCMB’nin politik açıdan bağımsızlığı kalmadı. Cumhurbaşkanı çeşitli konuşmalarında TCMB’nin faiz politikasını eleştirdi, faizin düşürölmesi yönünde tavsiyelerde bulundu.

7 Kasım 2020’de atanan başkan yaklaşık beş ay sonra görevden alındı. O beş ayda TCMB politika faizini yüzde 10,25’ten yüzde 19’a yükseltmişti. Yerine atanan başkan döneminde TCMB, yüksek enflasyona rağmen, 23 Eylül 2021’de politika faizini indirme sürecini başlattı ve politika faizini yüzde 18’e düşürdü. O sırada enflasyon hedefi yüzde 5 ve açıklanan en son tüketici enflasyonu (Ağustos 2021) yüzde 19,3’tü. Üstelik, TCMB, Temmuz sonunda yayınladığı yılın üçüncü Enflasyon Raporu’nda 2021 sonu enflasyon tahminini bir önceki rapora göre 2 puan artırmıştı. 2021 sonu için piyasa katılımcılarının beklediği enflasyon Ocak ayında yüzde 11,2 iken Eylül ayında (karardan önce) yüzde 16,7’ye yükselmişti. Faiz indirimleri Ekim-Aralık döneminde de sürdü. Aralık ayında politika faizi yüzde 14 oldu.

Enflasyonun yüksek düzeylerde ve eğiliminin de yükselme yönünde olmasına karşın yapılan bu faiz indirimleri çok olumsuz sonuçlar doğurdu. Türkiye’nin risk primi (CDS) 2021 başında 307 baz puan iken Aralık 2021’deki faiz indirimi sonrası 600 baz puana yükseldi. Döviz kuru da aynı dönemde sıçradı: Yılın başında 7,5 lira olan dolar, faiz indirimi günü 17,5 liraya çıktı. Politika faizi düşürölürken gösterge Hazine tahvil faizi yaklaşık 10 puan yükseldi. Kurdaki bu yükselişle enflasyon da sıçradı ve üç haneli değerlere yaklaştı. Bir başka gelişme de bu dönemde alternatif enflasyon ölçütlerinin gündeme gelmesi oldu. İstanbul Ticaret Odası’nın (İTO) yayınladığı İstanbul Ücretliler Geçinme Endeksi kullanılarak ölçölen enflasyon ile TÜİK’in tüketici enflasyonu uzun yıllardır birlikte seyrederken, bu dönemde aralarındaki fark çok fazla açıldı. Bu bölümün yazıldığı Eylül 2023’e kadar olan dönemde gözlenen en düşük tüketici enflasyonu yüzde 38 oldu. TCMB

enflasyon tahminlerini güncelledi. Buna göre, enflasyonun 2024 ortalarında yüzde 70 dolaylarına yükselmesi ve 2024 sonunu yüzde 33 düzeyinde kapaması bekleniyor. Bunun gerçekleşebilmesi için, TCMB bir yandan politika faizini yüzde 30'a yükseltti ve daha da artıracığını belirtti. Öte yandan tüketici kredileri gibi bazı kredi türlerinin faizlerinin yüzde 65'lere ulaşmasını sağlayan çeşitli müdahalelerde bulundu. Kısacası, politik bağımsızlığın olmadığı bir ortamda alınan para politikası kararları sonucunda enflasyon sıçradı ve politika faizi de enflasyonun daha fazla kontrolden çıkmaması için dönemin başındaki düzeyinin çok üzerine çıkarılmak zorunda kalındı. Şekil 2'de hem tüketici enflasyonunun hem de İTO endeksi ile ölçülen enflasyonun seyri gösteriliyor.

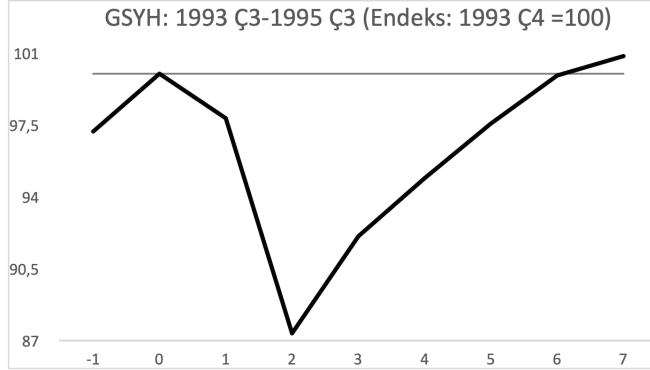
Ekonomik Açıdan Merkez Bankası Bağımsızlığı ve Enflasyon

Yüksek enflasyonların ve özellikle hiperenflasyonların temel nedenlerinin başında bütçe açıklarının merkez bankalarından açılan kredilerle finanse edilmesinin geldiği vurgulanıyor. Bir ülkenin merkez bankasının o ülkenin hazinesine açtığı kredi, para tabanını artırıyor. Bütçe açıkları süreklilik kazanıyorsa, dahası yükselme eğilimi gösteriyorsa, para tabanı daha da artıyor. Parasal genişleme bir yandan iç talebi artırıyor ve enflasyonu yükseltiyor. Diğer yandan hem maliye politikasının hem de para politikasının disiplinsiz olduğu bir ekonomide, döviz cinsinden mali varlıklara olan talep yükseliyor ve döviz kurunda yukarıya doğru baskı oluşturuyor. Bu da enflasyonu yükselten ikinci unsur oluyor.

Bir önceki alt bölümde incelenen modelde merkez bankası politika faizini enflasyonla hedeflenen enflasyon arasındaki farka göre belirliyordu. Merkez bankasının para tabanını bütçe açıklarının finanse edilmesi için sürekli artırdığı (artırmak zorunda olduğu) bir ekonomide politika faizinin o modeldeki gibi belirlenmesi mümkün değil. Zira bu ülkenin merkez bankası bağımsız değil; bütçe açığını finanse ediyor. Faiz, sürekli artan para arzı ile yükselen enflasyon beklentileri nedeniyle onun kadar artmayan ya da azalan para talebi arasındaki ilişki tarafından belirleniyor. O modeli, bu duruma göre de uyarlamak mümkün. Sonuç değişmeyecek: Bu ortamda reel para talebi artışı giderek daha düşük oranlarda oluyor, bir süre sonra da reel para talebi azalıyor. Oysa merkez bankasının elde edeceği ve hazineye aktaracağı senyoraj geliri bu durumda iki ters etki altında kalıyor. Bir yandan para tabanındaki artış ile senyoraj geliri yükselirken diğer yandan azalan para talebi senyoraj gelirini düşürüyor. Bu ikinci etkinin ağır basmaya başlaması hiperenflasyon sürecine girildiğinin de göstergesi oluyor. İlk etki ağır bassa bile,

ikinci etki de yüksekse, enflasyon yüksek düzeylerde seyredebiliyor.⁹

Şekil 3. 1994 krizinde GSYH: 1993 Ç3-1995 Ç3



Notlar: 1993 Ç4 GSYH değeri 100 alınarak oluşturulan endeksin hareketleri gösteriliyor. Yatay eksen '0' olarak tanımlanan çeyrek, krizden önce GSYH'nin zirve değerinin gerçekleştiği çeyreği (1993 Ç4) ifade ediyor.

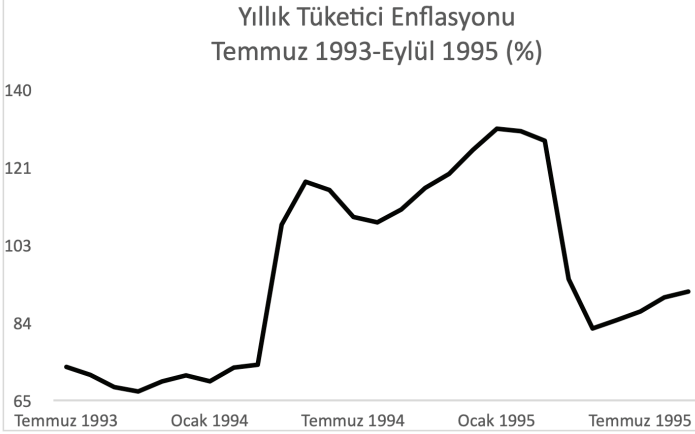
Kaynak: TCMB Elektronik Veri Dağıtım Siteminin 'Arşiv' bölümünden yazarın hesaplamaları

Bu nedenle, çoğu ülkede merkez bankasının hazineye kredi açması yasaklandı. 2001 krizinden sonra TCMB'nin yasasında yapılan değişikliklerden biri de bu yasağın getirilmesi oldu. Bir ülkenin merkez bankasının yasasında böyle bir yasağın olması, o merkez bankasının 'ekonomik bağımsızlığa' sahip olduğu anlamına geliyor. Bu yasak getirilmeden önce, Türkiye'de 1993 yılının son aylarından başlayarak bütçe açıkları iç borçlanma yerine TCMB kredileri (kısa vadeli avans -KVA) ile finanse edildi. Kullanılan KVA'nın GSYH'ye oranı 1993'ün ikinci çeyreğinde yüzde 1,1 iken, ikinci çeyrekte yüzde 2,1, üçüncü çeyrekte ise yüzde 4,7 oldu. 1994'ün ilk çeyreğinde ise KVA kullanımı sıçradı ve GSYH'nin yüzde 10'una ulaştı. Sonuçta döviz kuru ve faizler keskin biçimde arttı. Paradan altı sıfır atılmadığı o dönemde Eylül 1993 başında bir dolar 11 785 lira iken Ocak 1994 başında 14 606 liraya, Nisan 1994 ortasında ise 36 206 liraya yükseldi. Döviz kurunun yüzde 207 oranında yükseldiği yaklaşık 6,5 aylık dönemin enflasyonu ise yüzde 71 düzeyindeydi. Kısacası, lira önemli bir reel değer kaybı yaşadı. Peşi sıra ekonomi daraldı

⁹ Senyoraj gelirleri ve enflasyon arasındaki ilişki için, çok sayıda kaynak yanında mesela Özatay (2024)'e bakılabilir.

(Şekil 3) ve enflasyon üç haneli sayılara yükseldi (Şekil 4).¹⁰

Şekil 4. 1994 krizinde tüketici enflasyonu: Temmuz 1993-Eylül 1995 (yıllık %)



Kaynak: TÜİK.

Mikro-Finansal İstikrar ve Enflasyon

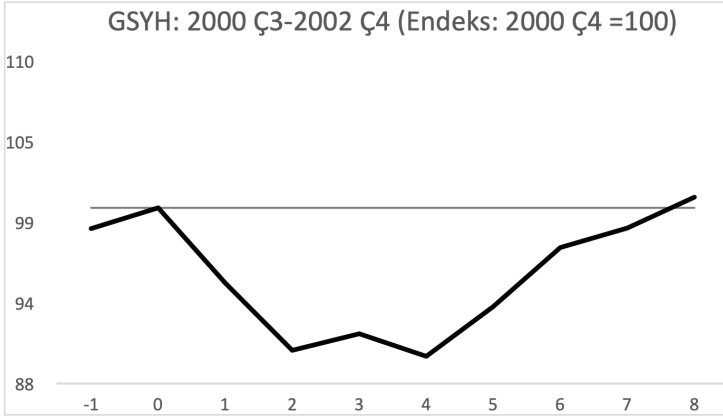
Küresel finansal krizden önce, daha çok tek tek finans kurumlarının bilançolarına odaklanılıyor ve mikro-finance istikrar çerçevesinde kalınıyordu. Finans kurumlarının yeterli sermayeleri var mı? Varlıkları ile yükümlülükleri arasında vade uyumsuzluğu ne ölçüde? Sorunlu kredilerinin toplam kredilerine oranı ne büyüklükte? Yabancı para cinsinden varlıkları ile yükümlülükleri arasındaki fark ne kadar? Yurtiçi ya da yurtdışı faiz oranları keskin biçimde değiştiğinde ya da döviz kurunda ani değişiklikler olduğunda, bilançolar nasıl etkilenecek? Bu sorulara ve benzerlerine yanıt aranıyor ve bilançoların olası olumsuz gelişmelerden görecekle zararları en azda tutmayı amaçlayan kurumlar mikro-sakıngan araçlarla donatılmışlardı. Ülkelerde bu işlerden sorumlu olan kurumlara ise Uluslararası Ödemeler Bankası (Bank for International Settlements-BIS) oluşturduğu standartlar ile yol gösteriyordu.

Finansal krizler sırasında oluşan ekonomik daralma açısından en çok bilinen deneyimlerin biri Tayland'da 1997 ortasında başlayan ve hızla Kore, Endonezya, Malezya ve Filipinler'e sıçrayan ve 'Asya krizi' olarak adlandırılan kriz. Finans dışı şirketlerin ya da finans kurumlarının bilançolarındaki zafiyetleri temel alan üçün-

10 Ayrıntılar için Özatay (2020a, Bölüm 3)'e bakılabilir.

cü kuşak kriz modellerinin geliştirilmesine yol açtı Asya krizi. Finans kurumlarındaki önemli bilanço sorunlarının bir krizde oynayacağı temel role dikkat çekti bu modeller.¹¹

Şekil 5. 2001 krizinde GSYH: 2000 Ç3-2002 Ç4



Notlar: 2000 Ç4 GSYH değeri 100 alınarak oluşturulan endeksin hareketleri gösteriliyor. Yatay eksenle '0' olarak tanımlanan çeyrek, krizden önce GSYH'nin zirve değerinin gerçekleştiği çeyreği (2000 Ç4) ifade ediyor.

Kaynak. TÜİK verilerinden yazarın hesaplamaları.

Türkiye'de Şubat 2001'de patlak veren krizi salt üçüncü kriz modelleri çerçevesinde açıklamak mümkün olmasa da krizin arka planında bankacılık sektöründeki önemli sorunlar vardı. Bu sorunlar, tetikleyici unsurların devreye girmesi ile o sürede yürürlükte olan 'artış oranı sabit' döviz kuru rejimini çökertti.¹² Özatay (2020a)'da o dönemde bankalardaki sorunlara ilişkin ayrıntılar yer alıyor. Ana başlıklarıyla şöyle: Döviz cinsinden borçlar döviz cinsinden alacaklara kıyasla çok fazlaydı. Bankaların varlıklarının vadesi ile alacaklarının vadesi arasındaki fark giderek açılmıştı; öyle ki bazı orta büyüklükteki bankaların yükümlülüklerinde gecelik borçlanmalar önemli bir paya sahipti. 1998'den başlayarak geri dönmeyen

11 Mesela, Chang ve Velasco (2001).

12 Özatay (2020a, Bölüm 3) ana tetikleyici unsurlar olarak şunları belirtiyor: IMF ile yapılan stand-by anlaşması çerçevesinde öngörülen altı yapısal reformdan bankacılık sektörüne ilişkin reformun bir türlü yapılamaması. Kur rejimi uygulanmaya başlanmadan önce -Aralık 1999'da- iflas etmiş durumdaki tüm bankaların TMSF'ye alındıkları düşünüldükten, Ekim 2000'de iki bankanın daha TMSF'ye alınması. Hem 1999 sonunda hem de Ekim 2000'de TMSF'ye geçen bu bankaların sahiplerinin ve yöneticilerinin 'kasırga' kod adlı bir operasyonla gözüaltına alınmaları ve basında onlara 'hortumcular' damgasının vurulması. Bu gelişmeler finans sisteminde önemli sorunlar olduğu algısını oluşturdu ve yaygınlaştırdı.

kredilerin toplam kredilere oranı giderek artıyordu. Kamu bankalarının Hazine’de ‘görev zararı’ adı altında büyük alacakları birikmişti.

O koşullar altında bankacılık sistemi kurdaki ve faizdeki bir sıçramaya karşı çok kırılgan durumdaydı. Tetikleyici unsurların devreye girmesi ile Kasım 2000’den başlayarak faiz sıçradı ve kurda yukarıya doğru büyük bir baskı oluştu. TCMB bu baskıyı kırmak için yüklü miktarda döviz sattı. IMF’nin araya girip taze kaynak sağlamasıyla piyasalar bir miktar yatışsa da bankalararası para piyasasında faizin geldiği düzey (Ocak 2001’de yüzde 60 dolaylarındaydı) döviz kurunun önceden saptanan artış oranı (2001 için yüzde 12) ile uyumlu değildi. Sonuçta Şubat 2001’in sonlarına doğru su yüzeyine çıkan siyasi karışıklıklar ve yapılan açıklamalar, kur rejiminin çökmesine yol açtı. Döviz kuru dalgalanmaya bırakıldı. Faiz ve Türkiye’nin riski sıçradı. Bankalararası piyasada faiz yüzde 6000’nin üzerine çıktı. Döviz kuru 19 Şubat 2001’de 683 bin lira iken dört gün sonra 1 milyon 73 bin liraya fırladı. EMBI ile ölçülen risk primi 2000’nin ilk dokuz ayında ortalama 478 baz puan iken, Nisan 2001’de ortalama 1020 baz puan oldu.¹³

Tetikleyici unsurların devreye girmesi ile sıçrayan faiz, kur ve riskin sonucunda ekonomi daraldı ve enflasyon sıçradı. Şekil 5’te GSYH’nin, Şekil 6’te ise enflasyonun o dönemlerdeki hareketleri yer alıyor. GSYH’de önemli bir azalma var ve GSYH’nin kriz öncesindeki değerini aşması ancak sekiz çeyrek sonra - 2002’nin son çeyreğinde, mümkün oluyor. Şubat 2001’de yüzde 33 düzeyinde olan yıllık tüketici enflasyonu ise sürekli artarak Şubat 2002’de yüzde 73’e ulaşıyor. Kısacası, GSYH düşerken enflasyon da patlıyor.

Burada altının çizilmesi gereken nokta şu: Finans sektöründeki mikro-finansal sorunlar bir ekonomiyi çok kırılganlaştırabiliyor. Bu kırılganlıklar tetikleyici unsurların devreye girmesi ile enflasyonu belirleyen unsurların bazılarını olumsuz yönde etkileyerek enflasyonu da sıçratabiliyor. Makro-finansal sorunlar da enflasyonu olumsuz yönde etkileyebilir. Aşağıda bu konuyu ele alıyoruz.

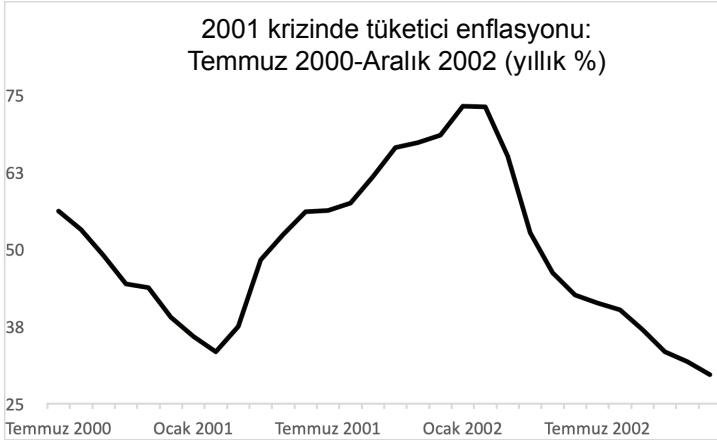
Makro-Finansal İstikrar ve Enflasyon

Küresel kriz, gelişmiş finans sistemine, düzenleme ve denetleme mekanizmaları ile fiyat istikrarına sahip gelişmiş ülkelerde çıktı ve dünyaya yayıldı. Bu olgu finansal istikrar açısından yeni arayışları tetikledi. Finans kurumlarının birbirleriyle ne

13 Özatay (2020a, Bölüm 3).

ölçüde bağlantılı oldukları, dolayısıyla birindeki sorunların diğerlerini nasıl etkileyebileceğinin önemli bir araştırma konusu olduğu anlaşıldı. Keza, tekil finans kurumlarının 'aşırı' büyümeleri halinde iflas koşulları ile yüz yüze geldiklerinde tüm sistemi beraberlerinde sürükleyebilecekleri daha iyi görüldü.

Şekil 6. 2001 krizinde tüketici enflasyonu: Temmuz 2000-Aralık 2002 (yıllık %)



Kaynak. TÜİK

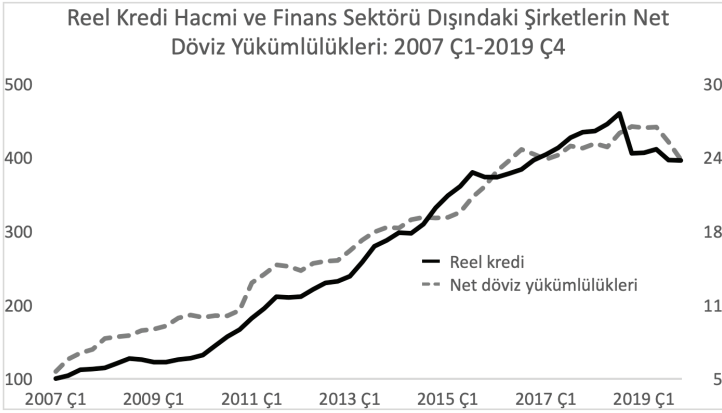
Öte yandan finans kesimi ile reel kesim arasındaki ilişkilerden ortaya çıkabilecek riskler üzerinde daha çok durmak gereği olduğu anlaşıldı. Hızlı kredi genişlemesi ile finansal krizler arasındaki yakın ilişki elbette küresel krizden önce de biliniyordu.¹⁴ Kredi arzı ile iş çevrimleri arasındaki güçlü pozitif korelasyonun düşürülmesi gereği daha iyi anlaşıldı. Özellikle hızlı kredi genişlemesinin finans sistemi açısından oluşturduğu sorunlara daha çok odaklanıldı. Hem finans kurumları arasındaki bağlantıların yarattığı sistemik risk hem de iş çevrimleri ile kredi arzı arasındaki ilişkiden doğan riskler, makro-sakıngan finansal istikrar çerçevesinde incelenmeye başlandı ve makro-sakıngan araçlar geliştirildi.

Hızlı kredi genişlemesinin bir ekonomide önemli kırılganlıklar oluşturabileceğine ilişkin yine Türkiye'den bir örnek verelim. Büyük gelişmiş ülkeler, küresel finansal krizden ekonomilerini bir an önce çıkarmak üzere karşı-döngüsel politikalar izlediler. Bu çerçevede, küresel finans sistemi açısından önemli merkez bankaları

14 Mesela, küresel krizden hemen önce yayınlanan çalışmalarında Barajas, Dell' Ariccia, ve Levchenko (2007) bankacılık krizlerinin yarıya yakınından önce hızlı kredi artışları yaşandığına dikkat çekiyorlar. Schularick ve Taylor (2012)'de de benzer bir analiz yer alıyor.

politika faizlerini hızla sıfıra yaklaştırdılar. Mesela 2009 ortasında, politika faizi ABD’de yüzde 0,25, Euro Bölgesi’nde yüzde 1, İngiltere’de yüzde 0,5 ve Japonya’da yüzde 0,1 düzeyine düştü. Düşük faiz politikası uzun süre devam etti. Eylül 2014’te ABD’de yine yüzde 0,5, Euro Bölgesi’nde yüzde 0,05, İngiltere’de yüzde 0,50 ve Japonya’da yüzde 0,1 düzeyindeydi politika faizleri. Ek olarak, bu bankalar miktarsal genişlemeye gittiler ve merkez bankalarının bilançoları görülmemiş ölçüde büyüdü.

Şekil 7. Kredi arzı (endeks, 2007 Ç1=100, sol eksen) ve finans dışındaki sektörlerin döviz cinsinden yükümlülükleri ile alacakları arasındaki fark (GSYH’nin yüzdesi, sağ eksen): 2007-2019. Temmuz 2000-Aralık 2002 (yıllık %)



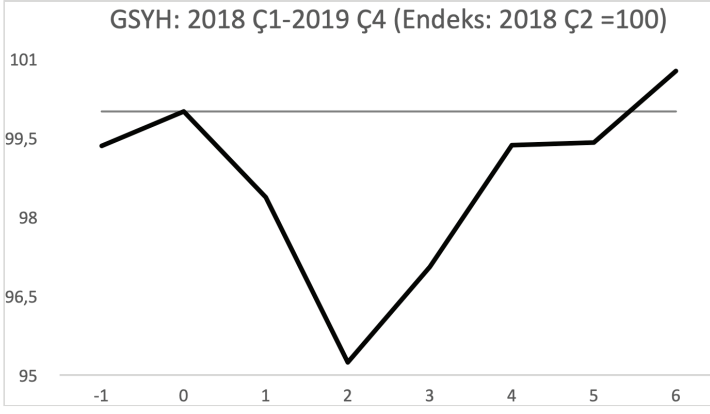
Notlar: Döviz cinsinden yükümlülüklerle ve alacaklara dövizle endeksli olanlar da dahildir.

Kaynak: TCMB ve Turkey Data Monitor verilerinden yazarın hesaplamaları.

Türkiye, 2009’da döviz cinsinden geliri olmayan şirketlerin döviz cinsinden borçlanmalarını engelleyen düzenlemeyi değiştirdi ve bu tür borçlanmayı kolaylaştırdı. Bu ortamda Türkiye gibi ülkelere önemli miktarlarda sermaye girişleri oldu. Bankalar ve finans dışı şirketler bol miktarda döviz cinsinden borçlandılar. BIS’in veri topladığı bankaların yükselen piyasa ekonomileri bankalarından olan alacakları, 2014 ortasına gelindiğinde 2007’nin ilk çeyreğine kıyasla dolar cinsinden 2,3 katına, Türkiye’den olan alacakları ise 3,3 katına çıktı (Özatat, 2020 b). Avdjiev, McGuire ve Peter (2020) bir de yükselen piyasa ekonomilerinin finansal olmayan şirketlerinin, döviz cinsinden yurtdışından doğrudan borçlanmalarında küresel krizden sonra gerçekleşen büyük artışa dikkat çekiyorlar. Türkiye bu açıdan ilk

beş ülke içinde yer alıyor.¹⁵

Şekil 8. 2018-19 krizinde GSYH: 2018 Ç1-2019 Ç4



Notlar: 2018 Ç2 GSYH değeri 100 alınarak oluşturulan endeksin hareketleri gösteriliyor. Yatay ekseninde '0' olarak tanımlanan çeyrek, krizden önce GSYH'nin zirve değerinin gerçekleştiği çeyreği (2018 Ç2) ifade ediyor.

Kaynak: TÜİK verilerinden yazarın hesaplamaları.

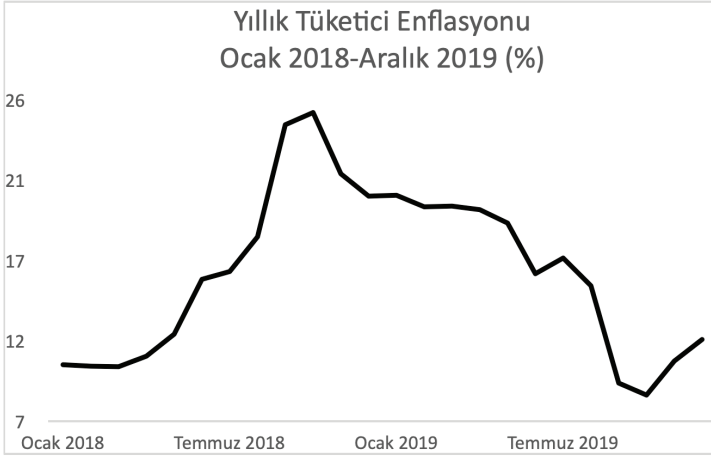
Bu koşullar altında hem yurtiçi kredi arzı hızla artıyor hem de finans sektörü dışındaki şirketlerin döviz cinsinden yükümlülükleri ile alacakları arasındaki fark açılıyor (net döviz yükümlülükleri). Şekil 7'de her iki değişkende 2017-2019 döneminde gözlenen hareketler yer alıyor. Reel kredi hacminin 2017'nin son çeyreğinde 2007 başındaki değerinin 4,3 katına çıktığını ve finans dışı şirketlerin net döviz yükümlülüklerinin GSYH'ye oranının 19 puan arttığını vurgulamak gerekiyor. Açık ki, hem Barajas vd. (2007) ile Schularick ve Taylor (2012)'de gösterildiği gibi kredi hacmindeki yüksek artışların çoğu finansal krizden önce gözlenen temel bir olgu olması açısından hem de yukarıda değinildiği gibi döviz cinsinden uyumsuzlukların üçüncü kuşak kriz modellerinin dikkat çektiikleri önemli bir bilanço zafiyeti olması açısından, önemli bir kırılganlık kaynağı bu. Özatay (2020b) bu kırılganlıkların, bir dizi tetikleyici unsurun devreye girmesiyle Türkiye ekonomisini 2018'in üçüncü çeyreğinde krize soktuğunu gösteriyor. Temel tetikleyici unsurlar şunlar: TCMB'nin bağımsız olmadığını gösteren açıklamalar, TCMB'nin enflasyonla hedef arasındaki farkın giderek açılmasına karşın politika faizini yükseltmemesi ve Temmuz ile Ağustos aylarında ABD Başkanı Trump'un Türkiye'ye

¹⁵ Benzer bir analiz Özatay (2020b)'de de yer alıyor.

sermaye akışını keskin biçimde azaltabileceğini ima eden tweetleri.

Türkiye'nin risk primi (CDS), Ocak 2018 ortalama olarak 169 baz puan iken, Trump'ın son tweet mesajı sonrasında -13 Ağustos 2018'de- 542 baz puana sıçradı. Enflasyonun temel belirleyicilerinden olan döviz kuru da benzer bir eğilim gösterdi. Bir dolar Ocak 2018'de ortalama 3,77 lira iken, 13 Ağustos 2018'de 6,89 liraya yükseldi. Bu gelişmeler sonucunda hem ekonomi daraldı (Şekil 8) hem de enflasyon yükseldi (Şekil 9).

Şekil 9. 2018-19 krizinde tüketici enflasyonu: Ocak 2018-Aralık 2019 (yıllık %)



Kaynak: TÜİK

4. Neler Yapılabilir?

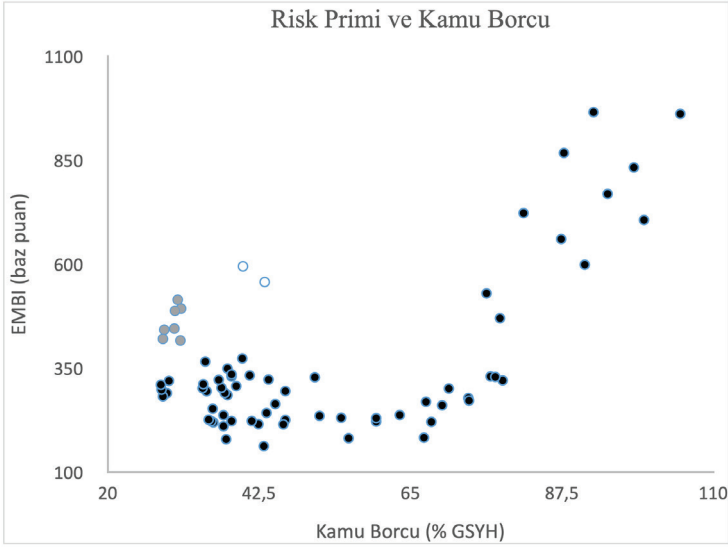
Yukarıda çizilen çerçeve, enflasyonla mücadele açısından neler yapılması -daha doğrusu neler yapılmaması- gerektiği hakkında önemli ipuçları veriyor. Bunları sırayla ele alıyoruz.

Maliye Politikası ve Para Politikası Arasında Uyum

Maliye politikasından bağımsız bir para politikası yürütmek mümkün mü? Yıllar önce, Sargent ve Wallace 'sevimsiz monetarist aritmetik' adlı çalışmalarında, reel faizlerin ekonominin büyüme oranından yüksek olduğu bir ortamda, maliye politikası gevşekse, para otoritesinin para politikasını sıkılaştırma çabasının sürdürü-

lebilir olmadığını gösterdiler. Şimdi enflasyonu düşürmek için sıkı para politikası uygulansa bile, kamu borcu doğrusal olmayan bir biçimde yükseldiği için, hazine-nin iflasını önlemek üzere eninde sonunda merkez bankası para basmak zorunda kalıyor. Bu açmazı gören ekonomik birimler, şimdiden enflasyon beklentilerini yükseltiyorlar ve enflasyon şimdi yüksek oluyor (Sargent ve Wallace, 1981).

Şekil 10. Türkiye'nin risk primi (EMBI, baz puan) ve kamu borcunun GSYH'ye oranı (%): 2001 Ç2 - 2019 Ç4.



Notlar: Sol tarafta 500-600 baz puan risk primi ile %40-%45 borç oranı ikilisine denk gelen iki içi boş yuvarlak küresel finansal krizin ilk aylarında, Türkiye'nin risk priminin dışsal nedenlerle yükseldiği dönemi temsil ediyor. 400-500 baz puan aralığında risk primi ve yüzde 30 civarında gri dolgu ile yer alan gözlemler ise 2018 Ç3 – 2019 Ç4 dönemini gösteriyor. Her çeyreğin son ayının risk primi ile bir sonraki çeyreğin borç oranı kullanıldı. Borç oranı, o dönemde açıklanan GSYH'ye göre hesaplandı (GSYH güncellemeleri dikkate alınmadı).

Kaynak: World Bank, Turkey Data Monitor.

Yukarıda incelenen model çerçevesinde burada dikkat edilmesi gereken bir unsur, kamu borcu-GSYH oranının (borç oranının) giderek yükseldiği bir ortamda, artan iflas riski nedeniyle reel faizin de yükseleceği, bunun da borç oranını daha yüksek düzeylere çıkaracağı. Kısacası sürdürülemez bir borç dinamiği oluşuyor. Şekil (10)'da pandemi öncesi dönem ve Türkiye için bu ilişki gösteriliyor. Düşük borç oranlarında, borç oranındaki artışlar risk primini fazla etkilemiyor. Buna karşılık, yüksek borç oranlarında, borç oranı arttıkça doğrusal olmayan bir biçimde

risk primi de artıyor. Elbette, risk primini etkileyen tek unsur borç oranı değil ama önemli bir unsur. Öte yandan, aynı dönemde düşük kamu borç oranına sahip ülkelerde -mesela Şili ve Malezya'da- bu ilişki gözlenmiyor (Özatay, 2022). Benzer ilişkiler gelişmiş ülkelerde de gözleniyor (mesela, Bonam ve Lukkazen, 2019).

Dolayısıyla, kamu borcu-GSYH oranının yüksek olduğu koşullarda bağımsız bir para politikası uygulamak ve enflasyonu düşürmek kolay değil. Maliye politikasının da para politikasına uyum göstermesi ve borç oranını düşürecek şekilde bütçe disiplini sağlaması gerekiyor. Şüphesiz, bazı dönemlerde bütçe açığı artabilir. Mesela ekonomi yavaş büyümektedir ya da küçülüyordur; borç oranı risk primini sıçratacak bölgede değilse, karşı-döngüsel politikalar uygulamak gerekir. Ya da pandemi ve deprem gibi doğal afetlerden doğan zararları gidermek için bütçe harcamalarını yükseltmek gerekir. Burada önemli olan, net bugünkü değer anlamında faiz dışı bütçe açığı vermeyecek bir maliye politikasının uygulanmasıdır.

Merkez Bankası Bağımsızlığı

Merkez bankası bağımsızlığı çok tartışılan bir kavram. Ancak, yukarıda, Türkiye'de son kırk yılda enflasyonu sıçratıp bir üst düzeyde seyretmesine yol açan nedenlerin önemli bir kısmının para politikasının bağımsız bir biçimde yürütülmesi ile ilgili olduğuna dair verilen örnekler, en azından Türkiye için bağımsızlığın gerekli olduğunu gösteriyor. Şüphesiz, TCMB bağımsız olduğunda enflasyon sorununu bir çırpıda çözülmüyor. Ama bağımsızlığın gerekli bir koşul olduğunu belirtmek gerekiyor.

Bu çerçevede, hem politik açıdan bağımsızlık gerekiyor hem ekonomik açıdan hem de yasasında yazılan politika araçlarını kullanabilmek açısından bağımsızlık olmalı. Politik açıdan bağımsızlık, daha önce vurgulandığı gibi, bir merkez bankasının üst düzey yöneticilerinin göreve atanma ve görevden alınma biçimleri ve görev süreleri ile ilgili. Bu açıdan TCMB yasasını değiştirmek gerekiyor.

TCMB'nin 2001'den bu yana ekonomik açıdan bağımsızlığı var. Hazine'ye kredi açması ve birinci piyasada Hazine tahvili alması mümkün değil. Ancak, son yıllarda bu yasa maddesinin etrafından dolanma sinyalleri verildi. Mesela, lira cinsinden Kur Korumalı Mevduatın Hazine'ye getirdiği yükümlülükler Temmuz 2023'te bir torba yasa maddesiyle TCMB'ye devredildi. Bunu, bir anlamda Hazine'ye kredi olarak algılamak mümkün. Bu tür uygulamalardan kesinlikle uzak durmak lazım.

Öte yandan, TCMB'nin, yine 2001'den bu yana, araç bağımsızlığı olsa da, bunun 'kâğıt üzerinde' kaldığı, para politikasının temel aracı olan politika faizini TCM-B'nin enflasyonla mücadele etmek için gerektiği biçimde kullanamadığına dair yukarıda örnekler verildi. Bunun enflasyonu nasıl sıçrattığı incelendi. Araç bağımsızlığının 'kâğıt üzerinde' kalmaması gerekiyor. Bu, bir yandan TCMB'nin politik açıdan bağımsız olmasına bağlı diğer yandan da toplumda merkez bankası bağımsızlığının ve hukukun üstünlüğünün özümsemiş olması ile ilgili.

Finansal İstikrar ve Finansal Mimari

Finansal kırılganlıklar son yirmi beş yılda Türkiye'de iki önemli krize neden oldu: Şubat 2001'de ve Ağustos 2018'de başlayan krizler, yukarıda gösterildiği gibi büyük bir üretim kaybına ve istihdam düşüşüne yol açtılar. Küresel finansal kriz, fiyat istikrarına rağmen finansal kriz çıkabileceğini gösterdi. Finansal istikrar, sadece tek tek finans kurumlarının sağlığına odaklanarak sağlanamıyor. Sistemik riski de dikkate almak gerekiyor. Bu çerçevede, küresel krizden sonra finansal mimarinin nasıl olması gerektiği de yoğun biçimde tartışıldı. Ortaya çıkan ilk raporlardan biri, BIS tarafından 2011'de yayınlandı.¹⁶

Raporda farklı seçenekler inceleniyor: Bir seçenek, makro-f finansal istikrar, mikro-f finansal istikrar ve finansal istikrardan merkez bankasının sorumlu olması. Küresel krizden sonra İngiltere bu yolu seçti. Ancak bu durumda ortaya çok güçlü bir kurum çıkıyor. Politika faizini belirliyor, döviz müdahalesi yapıp yapmayacağına karar veriyor, kaldırıp oranını saptıyor, döviz cinsinden açık pozisyonu nasıl sınırlandıracağını belirliyor, sermaye yeterlik oranı açıklıyor, kredi ile krediyle alınan fiziksel varlıkların değeri arasındaki orana tavan getiriyor, zorunlu karşılık oranı saptıyor, vb. TCMB'nin bağımsızlığına dayanamayan bir kültürün, bu kadar güçlü bir kuruma rıza göstermesi çok zor. Gösterse de bu kurumun bağımsız olamayacağı açık. Bir diğer seçenek her üçünden sorumlu kurumların farklı olmaları. Böyle bir yapının da büyük bir eşgüdüm gerektirdiği ortada. Birinin aldığı karar, diğeri açısından uygun değilse ne olacak?

Türkiye'deki yapı bu iki uç durumun arasında. Mikro-ih tiyati ve makro-ih tiyati araçların çoğu BBDDK'da. Fiyat istikrarından TCMB sorumlu. TCMB'nin de finansal istikrar ilişkin araçları var ama BBDDK'ya göre daha sınırlı. Bu yapıda da bir eşgüdüm sorunu var. Bunu gidermek için oluşturulmuş bir Finansal İstikrar Komitesi mevcut. Komitede, Hazine ve Maliye Bakanlığı, TCMB, BBDDK, Tasarruf

¹⁶ BIS (2011).

Mevduatı Sigorta Fonu ve Sermaye Piyasası Kurulu en üst düzeyde temsil ediliyorlar. Komitenin ana amacı kurumlar arasındaki eşgüdümü sağlamak.

İkinci yüzyıla girerken, bu yapıda bir sorun yok. Sorun, finansal istikrarı bozucu uygulamalarda. Önemli olanın, bu uygulamaların en aza indirilmesinin gerekli olduğu açık. TCMB ve BDDK gibi kurumların bağımsız olmaları gerekiyor ama yeterli olmayabilir. Siyasetin çok hoşlandığı hızlı kredi genişlemesi politikasını -mesela kamu bankaları eliyle- özellikle seçimlerden önce engellemek bu kurumların bağımsızlığını tehlike altına alabilir.

Potansiyel Büyüme Oranı ve Para Politikası

Türkiye'nin 1950'den bu yana ortalama büyüme oranı yüzde 4,9 düzeyinde. Basit bir çerçevede, bu oran potansiyel büyüme oranı olarak alınabilir. Ancak, Acemoğlu ve Üçer (2015), 2007'den sonra Türkiye'de verimliliğin artmadığını belirtiyorlar. Bu olguyu, asıl olarak kurumsal yapıdaki aşınma ile açıklıyorlar. Bu durumda, Cumhuriyetin birinci yüzyılının son yıllarında potansiyel büyüme oranının daha düşük bir değer alması beklenir.

Bir dönemdeki büyüme oranını, toplam talebi artırarak, potansiyel büyüme oranının üzerine çıkarmaya çalışan politikalar, ekonomide önemli dengesizliklere yol açıyorlar. Enflasyon ve cari işlemler açığı yükseliyor. İç talep, hızlı kredi genişlemesi ile ivmelendirilmeye çalışılıyorsa, finansal kırılganlıklar da artıyor. Bu politikalar sonucunda büyüme artırılrsa da kalıcı olmuyor. Bir süre sonra, yaratılan sorunlar, potansiyelin altında bir büyümeye yol açıyor.

Bir ülkenin potansiyel büyüme oranını para ve maliye politikası yoluyla artırmak mümkün değil. Bu politikaların disiplinli olması halinde, belirsizlikler azalır riskler düştüğü için planlama ufku genişliyor. Daha yatırım yapılabilir bir ortam yaratılıyor. Kırılganlıklar azalıyor. Bunlar potansiyel büyüme oranını artırmayı amaçlayan bir ekonomi programının olmazsa olmaz koşulları. Ama potansiyel büyüme oranını yükseltmek, yapısal değişikliklerle mümkün.

Eichengreen, Shin ve Park (2013), Türkiye'nin de içinde bulunduğu 'orta gelir grubunda' takılıp kalmak riskini belirgin biçimde azaltan iki temel unsura dikkat çekiyor: Eğitim düzeyinin ve yüksek teknoloji ürün ihracatının sanayi ürünleri ihracatı içindeki payının yüksekliği. Türkiye'nin yirmi beş yaş ve yukarısı nüfusunun

eğitim gördüğü ortalama süre 2021 yılında 8,6 yıl.¹⁷ Üstelik, bu veri niceliği ölçüyor, niteliği değil. PISA test sonuçları, eğitimin niteliği açısından önemli sorunları olduğunu gösteriyor Türkiye'nin.¹⁸ Dünya Bankası verilerine göre, Türkiye'nin yüksek teknolojiye sanayi ürünü ihracatının toplam sanayi ürünü ihracatı içindeki payı çok düşük: 2020'de yüzde 3,2.¹⁹

Bu sorunların çözümlerinin para politikası ile ilgisi yok. Keza verimlilik artışı için de para politikasının doğrudan oynayabileceği bir rol yok.²⁰ Ekonomi politikasını tasarlayanların ve uygulayanların bu yalın gerçeği özümsemeleri halinde, enflasyonun önemli bir nedeninin ortadan kalkacağı ve para otoritesinin rahatlayacağı ortada. Ancak, şüphesiz para politikasının karşı-döngüsel politikalarda oynayacağı önemli roller var.

Dış Borca Bağımlılık

Türkiye ekonomisinin temel özelliklerinden biri, genellikle büyüme oranının yüksek olduğu dönemlerde cari işlemler hesabı açığının da yüksek olması, tersine küçüldüğü dönemlerde ya cari işlemler fazlası vermesi ya da cari işlemler açığının son derece azalması. 1975-2022 döneminde ortalama büyüme oranı yüzde 4,6, ortalama cari işlemler açığı ise GSYH'nin yüzde 2,3'ü düzeyinde. Sermaye hareketlerinin serbestleştirildiği 1990 yılından itibaren bakılınca ise aynı oranlar sırasıyla yüzde 4,8 ve 2,7 oluyor.

Cari işlemler açığına farklı açılardan bakılabilir. Bir açı, dış ticareti belirleyen önemli bir unsur olması nedeniyle reel kur. Ancak, ikinci yüzyıla girerken, Türkiye ekonomisinin mevcut yapısında, reel kur artışları (liranın reel olarak değer kaybetmesi) kalıcı olamıyor. Çünkü, toplam arz – toplam talep modelinde incelendiği gibi kur artışları enflasyonu belirleyen önemli unsurlardan biri. Başlangıçta yerli paranın reel olarak değer kaybetmesiyle ihracat açısından avantajlı bir hale gelen ekonomi, enflasyonun artmasıyla, bu avantajını önemli ölçüde yitirebiliyor. Üstelik enflasyonun yüksek olduğu dönemlerde kur artışlarının enflasyona etkisi

17 Kore'ninki ise 12,5 yıl. Ancak, Türkiye'de okula yeni başlayan bir çocuğun mevcut mevzuat çerçevesinde alması beklenen eğitim süresi 2021 yılı itibarıyla önemli ölçüde yükseldi: 18,5 yıl. UNDP Human Development Index verisi: <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>

18 <https://www.oecd.org/pisa/data/>

19 <https://databank.worldbank.org/metadataglossary/world-development-indicators/series/TX.MNF.TECH.ZS.UN>

20 Bu tartışmalar için şu kitaba bakılabilir: Bénassy-Quéré, A., Coeuré, B., Jacquet, P. ve Pisani- Ferry, J. (2019, Bölüm 9).

yükseliyor.²¹ Bu çerçevede, ikinci yüzyılda, Türkiye'nin verimliliği nasıl artıracasına odaklanması gerekiyor. Bu çok önemli konu, açık ki bu yazınının sınırlarını çok aşıyor.²²

İkinci açı, milli gelir muhasebesinden yola çıkarak, cari işlemler açığının toplam yatırımlar ile toplam tasarruflar arasındaki farka eşit olduğunu dikkate alıyor. Türkiye'nin tasarruflarının GSYH'ye oranlarının dönem ortalamaları şöyle (%): 2000-2009: 22,7; 2010-2019: 24,7; 2020-2022: 28,5. Yükselen ekonomiler ve gelişmekte olan ülkeler grubu için ise, aynı dönemlerde bu oran sırasıyla 29,2, 32,3 ve 34,1 değerlerini alıyor. Arada önemli bir fark var. Türkiye'nin yatırım-GSYH oranı, yükselen ekonomiler ve gelişmekte olan ülkeler grubuna göre daha düşük olmasına karşın, tasarruf-yatırım oranından belirgin biçimde yüksek. Türkiye için yüzde olarak: 2000-2009: 24,6; 2010-2019: 28,6; 2020-2022: 32,5. Yükselen ekonomiler ve gelişmekte olan ülkeler grubu için ise, aynı dönemlerde bu oran sırasıyla 27, 32 ve 33,4.²³

Farklı bir ifadeyle, nicelik olarak yatırım performansı ortalama düzeyde olsa da, kendi tasarruflarıyla yatırımlarını finanse edemiyor Türkiye. Doğan cari işlemler açığı ise net dış borcun artması anlamına geliyor. Kısacası, Türkiye ekonomisi dış borca, dolayısıyla da uluslararası finansal yatırımcıların Türkiye'ye ilişkin risk alma iştahlarındaki değişikliklere duyarlı bir ekonomi. Risk alma iştahındaki bir azalış, toplam talep – toplam arz modelinin incelendiği bölümde vurgulandığı gibi, Türkiye'nin riskini, reel kuru ve enflasyonu yükseltiyor.

Bu çerçevede, ikinci yüzyılda verimliliğin nasıl yükseltileceğinin yanı sıra, tasarruf oranının nasıl artırılacağı ve dış borcu yükselterek artırılan yatırımların nasıl daha verimli alanlara yönettirebileceği, üzerlerinde düşünülmesi gereken önemli noktalar olarak karşımıza çıkıyor. Kayıt dışı ekonominin küçültüldüğü ölçüde, vergi tabanının genişlemesi yoluyla vergi gelirlerini artırmak ve bu kaynağı, yukarıda değinilen eğitim ve verimlilik sorunlarını azaltıcı politikaların finansmanında kullanmak mümkün. Ancak, siyaseten zor bir iş olduğu da açık.

Hem dış borca bağımlılığı azaltmak hem de uluslararası finansal yatırımcıların

21 Kara ve Ögünç (2008), enflasyonun yüksek olduğu enflasyon hedeflemesi öncesi dönemde, düşük olduğu enflasyon hedeflemesi dönemi için kur geçişkenliğini inceliyorlar. Yüksek enflasyon döneminde, kur geçişkenliğinin de yüksek olduğunu buluyorlar. Daha güncel bir çalışmada, Kara ve Sarıkaya (2021), enflasyonun yükseldiği 2017-2021 döneminde, döviz kurundan fiyatlara geçiş etkisinin hızlandığını gösteriyorlar.

22 Güncel bir tartışma için Rodrik (2023)'e bakılabilir.

23 Veriler, IMF World Economic Outlook veri tabanından alınma.

risk alma iştahlarındaki değişimlere karşı kırılganlık düzeyini dūřürmek açısından hangi tür sermaye hareketlerinin ne ölçüde serbest olacağı tartişması da önemli. Ancak unutmamak gerekiyor; bu tür kısıtlamalar bu çalışmada vurgulanan diğer sorunların göz ardı edilmesini kolaylaştırmamalı.

4. Sonuç

Türkiye, Cumhuriyet'in birinci yüzyılında yüksek enflasyon sorunuyla uğraştı. Bu çalışmada, öncelikle enflasyonun ana belirleyicileri incelendi. Daha sonra, Türkiye'nin deneyimine odaklanıldı. Bu deneyimin ışığında bundan sonra dikkat edilmesi gereken noktalar vurgulandı. Bunların bir kısmı bu çalışmanın sınırlarını aşıyor. Özellikle, verimliliği artırıcı politikalar hem potansiyel büyüme oranını yükseltmek hem de maliyetleri dūřürerek enflasyonu sınırlamak açısından önemli. Keza, yurtiçi tasarruf oranını yükseltecek yapısal değişiklikler gerekiyor. Bu önemli konularda ayrıntılı çalışmalara ihtiyaç var.

4 Ekim 2023

Kaynakça

Acemoğlu, D. ve Üçer, M. (2015). The ups and downs of Turkish growth, 2002-2015: political dynamics, the European Union, and the institutional slide. *NBER Working Paper* No. 21608.

Agenor, P.R. (1991). Output, devaluation, and the real exchange rate in developing countries. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 127 (H1), 18-41.

Avdjiev, S., McGuire, P. ve Peter, G.V. (2020). International dimensions of EME corporate debt. *BIS Quarterly Review*, June: 1-13.

Barajas, A., Dell'Ariccia, G. ve Levchenko, A. (2007). Credit booms: the good, the bad, and the ugly. Basılmamış çalışma, Washington, DC: IMF.

Bénassy-Quéré, A., Coeuré, B., Jacquet, P. ve Pisani- Ferry, J. (2019). *Economic Policy* (Genişletilmiş ikinci baskı). New York: Oxford University Press.

Bianchi, J. ve Mendoza, E. (2019). A Fisherian approach to financial crises: lessons from the Sudden Stops literature. *Review of Economic Dynamics*, 37, 254-283.

BIS, (2011). Central bank governance and financial stability: a report by a study group. Basel: BIS.

Blanchard, O., Dell'Ariccia, G. ve Mauro, P. (2010). Rethinking macroeconomic policy. *IMF Staff Position Note*, SPN/10/03.

Bonam, D. ve Lukkazen, J. (2019). Fiscal and monetary policy coordination, macroeconomic stability, and sovereign risk premia. *Journal of Money, Credit and Banking*, 51 (2-3), 581-616.

Bruno, M. (1979). Stabilization and stagflation in a semi-industrialized economy. R. Dornbusch ve J. Frenkel (derleyenler) içinde, *International economic policy: theory and evidence* (270-289).

Chang, R. ve Velasco, A. (2001). A model of financial crises in emerging markets. *Quarterly Journal of Economics*, 116 (2), 489-517.

- Eichengreen, B., Park, D. ve Shin, K. (2013). Growth slowdowns redux: new evidence on the middle-income trap. *NBER Working Paper* No. 18673.
- Kara, H. ve Ögünç, F. (2008). Inflation targeting and exchange rate pass-through: the Turkish experience. *Emerging Markets Finance and Development*, 44(6), 52-66.
- Kara, H. ve Sarıkaya, Ç. (2021). Enflasyon dinamiklerindeki değişim: döviz kuru geçişkenliği güçleniyor mu? *Koç University-TÜSİAD Economic Research Forum Working Paper* No. 2121.
- Nordhaus W. (1975). The political business cycle. *Review of Economic Studies*, 42, 169-190.
- Özatay, F. (1999). Populist policies and the role of economic institutions in the performance of the Turkish economy. *Yapı Kredi Economic Review*, 10 (1), 13-26.
- Özatay, F. (2007). Public sector price controls and electoral cycles. *Applied Economics*, 39(4-6), 527-539.
- Özatay, F. (2020a). *Finansal Krizler ve Türkiye* (Genişletilmiş altıncı baskı). İstanbul: Doğan Kitap.
- Özatay, F. (2020b). Paving the way for an economic crisis with high leverage and currency mismatches: 2018-19 crisis in Turkey. *TEPAV Working Paper*, No: WP202003.
- Özatay, F. (2022). Fiscal stimulus debt limit. Yayınlanmamış çalışma, TOBB ETÜ.
- Özatay, F. (2024). *Parasal İktisat: Kuram ve Politika* (Genişletilmiş yedinci baskı). Ankara: Efil Yayınevi.
- Rodrik, D. (2023). On productivism. Mimeo, Harvard University.
- Sargent, T.J. ve Wallace, N. (1981). Some unpleasant monetarist arithmetic. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 5 (3), 1-17.
- Schularick, M. ve Taylor, A.M. (2012). Credit booms gone bust: monetary policy, leverage cycles, and financial crises, 1870–2008. *The American Economic Review*, 102 (2), 1029-1061.
- Van Wijnbergen, S. (1986). Exchange rate management and stabilization policies in developing countries. *Journal of Development Economics*, 23 (2), 227-247.

8- Enflasyonda Giderek Kötüleşen Öngörülebilirlik Sorunsalı

Eren Ocakverdi*

1. Giriş

Gelecekteki enflasyonun görece düşük bir hata payıyla öngörülebilir olması gerek politika yapıcılar gerekse gerçek ya da tüzel kişiler için kritik önemdedir. Enflasyon, başta nakit akışı olmak üzere, her türlü planlama ve yatırım kararını doğrudan etkileyen başlıca makroekonomik göstergelerden biridir.

Yüksek ve değişken enflasyon oranlarının ekonomiye çok çeşitli maliyetleri olduğu genel kabul görmüş bir görüştür. Bu nedenle, çoğu ekonomik politikanın ana hedefi enflasyon oranının düşürülmesi olarak benimsenmiştir. Enflasyonun maliyetlerini tanımlamak ve bunlara ilişkin tahminleri ortaya koymak, enflasyonla mücadelede gerekli politikaları haklı çıkarmak için elbette yeterli olmamaktadır. Bunların yanı sıra, enflasyonu düşürmek için benimsenen politikaların olası maliyetlerinin de değerlendirilmesi ve ayrıca tartışılması gerekmektedir (Friedman, 1990).

Enflasyonun kamuoyunun genellikle dikkatinden kaçan bir başka maliyeti de gö-reli fiyat değişkenliğini artırıyor olmasıdır. Bu durum, kaynakların etkin bir şekilde dağılabilmesi için elzem olan fiyat düzeylerinin içerdiği bilgi değerinin zarar görmesine yol açmaktadır. Enflasyonda oynaklığın artması, gö-reli fiyat ayarlamasını iyice zorlaştırmakta ve enflasyonun kendisini besleyen bir dinamiğe evrilmesine yol açmaktadır (Paldam, 1994).

*Çalışmada yer alan değerlendirmeler yazarın kendi görüşleri olup, çalıştığı kurumu ya da kurumları bağlamamaktadır.

Chang ve Cheng (2000) yaptıkları kapsamlı çalışmada görelî fiyatlarda yaşanan değışkenliğin enflasyon düzeyi ve oynaklığı ile aynı yönde hareket ettiğini göstermiş ve bu bulgunun petrol fiyatlarında bir şok yaşanması durumunda da geçerli olduğunu ortaya koymuşlardır.

Belirsizlik ortamında politika yapıcı da yüksek düzeyde bilgi asimetrisi ile karşı karşıya gelmektedir. Öyle ki, para politikasına ilişkin karar alma süreci bundan doğrudan, ancak muğlak düzeyde etkilenmektedir. Böyle bir ortamda politika yapıcı durumu daha iyi değerlendirebilmek için bekleyebilir ya da belirsizliğin ilerlemesini engellemek için en agresif kararı alabilir. Ancak, her iki durum da ekonomi açısından ciddi sonuçlar doğuracaktır. Gerçek durumu daha iyi değerlendirene kadar beklenmesi halinde, para politikası durumun gerisinde kalabilir ve yeni beklentiler çoktan şekillenmiş olabilir. Bu durumda, faiz oranları üretim ve/veya mal ve hizmet tüketimi üzerinde yeterince etkili olamayacaktır. Öte yandan, yeni konjonktürü doğru bir şekilde kavramak için yeterince beklenmemesi ve daha agresif bir tutum izlenmesi halinde ise, para politikası ekonominin toparlanmasını sağlayacak düzeyde yeterli bir güce sahip olmayabilecektir (Silva ve Araujo, 2023).

Amerikan Merkez Bankası FED görece kısa bir zaman diliminde politika faizini %5'in üzerine çıkarmıştır. D'Amico ve King (2023) tarafından yapılan çalışmada bu sıkılaştırma döngüsünün iktisadi etkilerinin önemli bir bölümünün geçmişe kıyasla çok daha çabuk ortaya çıktığı gösterilmiş ve bunun temel nedeninin ise kamuoyunun para politikasındaki olası sıkılaşmaya dair beklentilerini faizlerdeki gerçek yükseliş başlamadan önce şekillendirmeleri olduğu bulgulanmıştır. Diğer bir deyişle, merkez bankası tarafından uygulanan çeşitli "sözle yönlendirme" araçları politika faizlerine daha yükselişe başlamadan bir avantaj sağlamış ve bu sayede iktisadi etkilerinin daha hızlı ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Herhangi bir iktisadi birimin, planlama ufkunda enflasyonun alabileceği olası değerlere ilişkin makul varsayımlarda bulunabilmesi yapılan hesapların güvenilirliği ve geçerliliği üzerinde belirleyici bir rol oynamaktadır. Bununla birlikte, enflasyonun gelecek değerlerine ilişkin belirsizlikler arttıkça bunu girdi olarak temel alan her türlü hesaplamanın ya da tahminin de belirsizlik aralığı genişleyecektir. Öyle ki, bir noktadan sonra olası değerlerin yer aldığı aralık uygulamada kullanışsız genişlikte bir küme oluşturacaktır (bkz. EK A).

Enflasyonun hiç dalgalanma göstermeyecek şekilde sabit kalması veya hatasız öngörülebilmesi uygulamada geçerliliği olmayan kabullerden ibaret olmakla birlik-

te, dalgalanmanın boyutu şiddetlendikçe ve oynaklık yükseldikçe karar vericilerin maruz kalacağı belirsizliğin de benzer şekilde artarak, planlama faaliyetlerini güçleştireceği açıktır. Yazının devamında, enflasyonu öngörmede yaşanan zorluğun zaman içerisindeki evrimi Türkiye özelinde tarihsel bir perspektifte ve çeşitli ampirik yaklaşımlarla olarak ortaya konulmaya çalışılacaktır.

2. Tarihsel arka plan

Türkiye geçmişte uzun yıllar devam eden kalıcı ve yüksek enflasyona maruz kalmıştır. Bunun olası nedenleri arasında; talep yönlü (parasal) şoklar, arz yönlü (gerçek) şoklar, fiyat ayarlamaları (atalet) ve politik süreçler (kurumsal faktörler) ile bunların birbirleriyle olan karmaşık etkileşimleri sayılmaktadır. Bu bağlamda, 1970'lerden itibaren enflasyona katkıda bulunan etmenler şu şekilde toplulaştırılabilir (Selçuk ve diğ., 2002):

- Yüksek kamu kesimi açıkları ve bunların parasallaştırılması,
- Çeşitli hükümetler tarafından yapılan büyük altyapı yatırımları,
- Yüksek askeri harcamalar,
- Genel/yerel seçimlerden önce popülist politikalarla kaynaklanan harcamalar,
- İktisadi birimlerin/oyuncuların ileriye dönük olarak bozulan enflasyonist beklentileri,
- Döviz kurlarındaki değişikliklerden kaynaklanan enflasyonist etkiler,
- Ham petrol ve emtialar başta olmak üzere, temel ithal girdilerin dünya fiyatlarında zaman zaman yaşanan artışlar,
- Özel sektör tarafından girdi olarak kullanılan ve fiyatları kamu tarafından belirlenen ürünlerin fiyatlarındaki artışlar,
- Yeterince derin olmayan bir yerli sermaye piyasasında kamu sektörünün borçlanması nedeniyle olduğu dışlama etkisi nedeniyle artan faiz oranları.

Kısa vadede yüksek düzeyde büyüme oranlarına erişebilmek adına, 1990'lı yıllarda izlenen ekonomi politikaları tam tersi etki göstermiştir. Yüksek enflasyon altında elde edilen büyümenin kalıcı olmadığının anlaşılması ve "sürdürülebilirlik" kavramının ülke gündemine girmesi, ancak 2001 krizi sonrasında gerçekleşmiştir.

Kriz ertesinde yürürlüğe giren “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” ile hayata geçirilen reformlar¹ sayesinde enflasyonla mücadele ve sürdürülebilir büyüme için gerekli olan altyapı hazırlanmıştır (Yılmaz ve diğ., 2002).

Türkiye, 2002-2005 yılları arasında örtük, 2006 yılı sonrasında ise açık olarak uyguladığı enflasyon hedeflemesi ile enflasyonu düşürmede kayda değer (ancak dönemsel) bir başarı elde etmiştir. Bu süreç, kapsamlı bir istikrar programı ile mali reformların hayata geçirilmesinin enflasyonla mücadelede ne kadar önemli olduğunu göstermekle birlikte, para politikasının temel aracı olan kısa vadeli faiz oranlarının etkinliğini koruyabilmesinin de kritik bir rolü olduğunu ortaya koymuştur (Kara ve Orak, 2008).

TCMB, enflasyon hedeflemesi çerçevesinde enflasyon raporları aracılığıyla enflasyon tahminlerini kamuoyuyla paylaşırken, politika faizinin nasıl bir seyir izleyeceğine dair varsayımlarını da niteliksel olarak açıklamıştır. Ancak, dünyada 2008 yılında yaşanan küresel finansal kriz sonrasında para politikasına bakış değişmiş ve uluslararası platformlarda merkez bankalarının finansal istikrar, kredi genişlemesi ve varlık fiyatlarındaki gelişmeleri de dikkate alması gerektiği görüşü yaygınlık kazanmıştır. Bu bağlamda, makro düzeyde riskleri azaltıcı (makro-sakıngan) önlemler sistematik bir yaklaşımla tasarlanmaya başlamıştır. Merkez bankalarının birden fazla aracı bir arada kullanmasını gerektiren bu yeni yaklaşım, sebep-sonuç ilişkilerinin doğrulanmasını güçleştirdiği gibi, geçmişe göre daha karmaşık bir çerçeve içermektedir. Ancak, yeni politika bileşiminin uygulanmasının enflasyonun düşüş eğiliminde olduğu bir döneme denk gelmesinden ötürü, enflasyon beklentilerindeki bozulma riski de düşük kalmıştır (Başçı ve Kara, 2011).

2020 yılı başlarında dünya genelinde patlak veren Covid-19 salgını ile birlikte Türkiye yeni ve farklı bir tür fiyat istikrarsızlığı ile karşı karşıya kalmıştır. Salgın ertesinde başta enerji ve gıda olmak üzere, tüm emtia fiyatları uzun süren bir yükseliş eğilimine girmiş ve dünya genelinde yeni bir enflasyonist dalga yaratmıştır.

Gür (2023), enflasyon sorununun nedenlerini geçmiş ve günümüz açısından, salgın sonrasında ortaya çıkan enflasyonist eğilimlerin sebeplerini ve mücadele

1 Merkez Bankası’nın özerkliğinin yasal olarak tanınması; kamu bankalarının görev zararlarının kaldırılması; devlet bütçesinde şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması için borçlanma faaliyetlerinin yasayla yeniden düzenlenmesi; bütçe içi ve dışı fonların kaldırılması; daha etkin, rekabetçi ve uluslararası normlara uygun kamu ihale sisteminin oluşturulması için yasal düzenleme; sivil havacılık, telekomünikasyon, doğal gaz, şeker ve tütün gibi önemli sektörlerde rekabetin ve etkinliğin artırılması için üst-kurulların oluşturulması bu reformlar arasında sayılmaktadır.

yollarını ise ulusal ve uluslararası düzeyde karşılaştırmıştır. Buna göre; Covid-19 salgını sonrasında gerek Türkiye’de gerekse dünyada genişleyici para ve maliye politikalarının enflasyona sebep olduğu bulgulanmıştır. Türkiye ekonomisinde günümüzde yaşanmakta olan enflasyon sorununun, sebepleri açısından geçmiş dönemlerdeki talep fazlası, verimsizlik veya kamu açıklarının finansmanına dayalı olarak ortaya çıkan etmenlerden farklılaştığı ortaya konulmuştur. Öte yandan, Türkiye’de salgın öncesi uygulamaya konulan genişletici politikaların enflasyondaki yükseliş eğilimini beslediği görülmüştür. Ayrıca, enflasyonla mücadele konusunda ise diğer ülkelerin stratejileriyle ve iktisat kuramının ortaya koyduğu geleneksel makroekonomi politikalarıyla uyumlu olmayan bir para politikasının benimsenmiş olmasının enflasyondaki yükselişin hız kesmeden devam etmesine yol açtığı ifade edilmiştir.

3. Beklentiler ve gerçekleştirmeler

Örtük enflasyon hedeflemesi döneminde gerçekleştirmeler %5 olarak belirlenen enflasyon hedefinin altında kalmış olmasına karşın, açık enflasyon hedeflemesine geçilen 2006 yılı ile bunu takip eden üç yıl boyunca durum tersine dönmüştür. Sonraki yıllarda sistematik bir şekilde hedefin üzerinde kalınması, bugün gelinen noktada %5 olan resmî hedef rakamının çıpa olma niteliğini kaybetmesine yol açmıştır. Bunun doğal bir sonucu olarak da geçmiş enflasyonun beklentiler üzerindeki etkisi yeniden şiddetlenmiş ve enflasyondaki katılığı artırmıştır. (Kara ve Sarıkaya, 2021). Özellikle salgın ertesindeki dönemde enflasyondaki yükseliş ivme kazanmış ve beklentiler de buna paralel bozulmuştur.

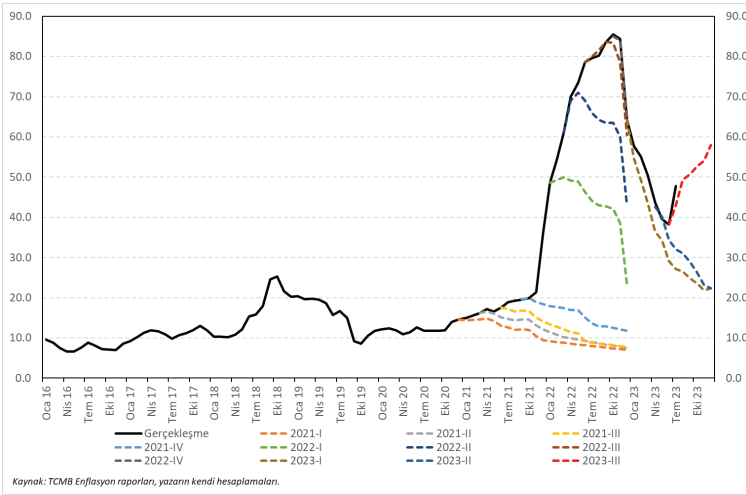
Salgın döneminin istisnai koşulları nedeniyle, genişleyici maliye politikası uygulanan ülkelerde sonrasındaki dönemde enflasyon oranlarında hızlı yükselişler gözlenmiştir. Koch and Noureldin (2023), gelişmiş ülkelerde söz konusu yardım paketlerinin büyüklüğü ile çekirdek enflasyona dair yapılan öngörü hataları arasında artı yönde bir ilişki olduğunu bulgulanmıştır. Türkiye özelinde bu etkileri ayırtırmak kolay olmamakla birlikte, TCMB tarafından üç ayda bir güncellenen enflasyon öngörülerini ile aylık gerçekleştirmeler arasında salgın ertesi belirginleşen bozulmayı Şekil 1’den görsel olarak da izlemek mümkündür.

Enflasyondaki hızlı yükseliş yıl sonuna ilişkin öngörülerin düzenli olarak yukarı yönlü güncellenmesine yol açmış ve politika yapıcının dahi yüksek belirsizliğe maruz kalmasına neden olmuştur. Benzer bir durum piyasa oyuncularının öngörülerinde de gözlenmektedir.

Şekil 2’de TCMB Beklenti Anketi katılımcılarının içindeki bulundukları ay itibarıyla on iki ay sonraki yıllık enflasyona ilişkin öngörülerini ile, o tarihte gerçekleşmiş olan yıllık enflasyon rakamları karşılaştırılmıştır. Örneğin, 2021 yılı Aralık ayında anket katılımcılarının 2022 yılı Aralık ayına ilişkin yıllık enflasyon öngörülerini ortalama olarak %23,9 iken, ilgili ayda yıllık enflasyon %64,3 olarak gerçekleşmiştir. Bir yıl sonrasına ilişkin enflasyon beklentilerinin sapmalı olduğu Şekil 3’ten görsel olarak da anlaşılabilir. Birlikte, formel bir istatistiksel çerçeveden de bunu sınamak mümkündür (bkz. EK B).

Kara ve Sarıkaya (2021), Türkiye’de enflasyon hedeflemesi dönemi tek haneli (2017 öncesi) ve çift haneli (2017 ve sonrası) olmak üzere iki alt döneme ayırarak beklentiler ile enflasyon sürprizleri arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Buna göre, gelecek on iki aya ilişkin enflasyon beklentilerinin aylık enflasyon sürprizlerine hassasiyeti ilk dönemde görece sınırlı kalırken, 2017 sonrasında daha güçlü bir ilişki gözlemlendiğini bulmuşlardır.

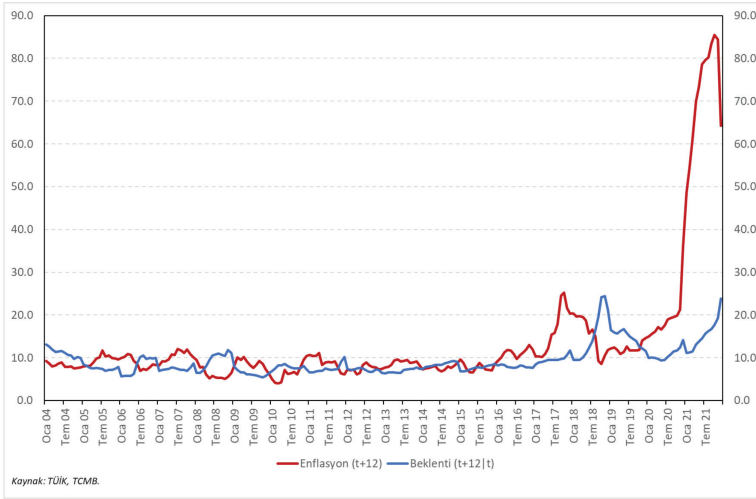
Şekil 1. TCMB Yıl sonu Enflasyon Öngörüsü Güncellemeleri



Soybilgen ve Yazgan (2017), bir aydan uzun vadedeki enflasyon beklentilerinin öngörü başarımlarının tek değişkenli ardışık bağımlı yalın bir modelin bile altında kaldığını ve dolayısıyla da güvenilir olmadığını göstermişlerdir. Hülal ve Şahinöz (2012), enflasyon seviyesindeki artışın gelecekteki enflasyon belirsizliğinde artışa neden olduğunu bulmuşlardır.

Sonuç olarak, başta nihai hedefi fiyat istikrarı olan TCMB olmak üzere, finansal ve reel sektördeki karar alıcı ve uzman kişilerin enflasyonu sağlıklı bir şekilde öngörmek konusunda sorun yaşadıkları görülmektedir. Bu durum, hem uygun para politikalarının geliştirilebilmesi hem de ihtiyaca göre doğru yatırım ve tasarruf kararlarının alınabilmesi bakımından tüm iktisadi kesimleri sıkıntıya sokmaktadır.

Şekil 2. Gerçekleşen yıllık enflasyon ile TCMB Beklenti Anketi yanıtlarının karşılaştırması



4. Geçmişe dönüş

Türkiye ekonomisinin enflasyonla mücadelesi uzun yıllara dayanmakla birlikte, 2001 krizi sonrasında uygulamaya konulan programın ardından 1970'lerden bu yana yükseliş eğiliminde olan fiyat artış hızı sürdürülebilir seviyelere düşürülebilmektedir. Ancak, son yıllarda yeniden hızlanan enflasyondaki gidişatın tehlikeli seviyelere ulaşarak kalıcı olması riski bulunmaktadır.

Bu bağlamda, öncelikle aylık enflasyonun geçmişten günümüze kadar geçtiği evreleri ampirik bir bakış açısıyla ortaya koymakta fayda vardır. Doornik (2013) tarafından geliştirilen ve hem ortalama hem de oynaklık dönemlerinin birbirleriyle çakışmasına gerek olmayacak şekilde farklı seviyelerde bulunmasına izin veren Markov-tipi model amaca uygun bir çerçeve sunmaktadır. Modelin esnek altyapısı sayesinde, dışarıdan tanımlama gereksinimi olmadan altı (3x2) farklı alt dönem içsel olarak tespit edilebilmektedir. Katsayılara ilişkin tahminler EK C'de sunulmuş olup, rejim seviyeleri Şekil 3'te gösterilmiştir.

Şekil 3 ilk bakışta biraz karmaşık görünmekle birlikte, analiz sonuçlarının tek bir görselde özetlenebilmesi açısından kullanışlı bir çıktıdır. Aylık ortalama enflasyon seviyesi için tahmin edilen rejim seviyelerinden üçüncüsünün ($\mu(3) = 11,2$) uç gözlemleri yakaladığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle, geriye kalan diğer iki rejim seviyesini sırasıyla, yüksek ($\mu(1) = 3,5$) ve düşük ($\mu(2) = 0,2$) enflasyon dönemleri olarak sınıflandırmak mümkündür. Oynaklığa ilişkin rejim seviyeleri de benzer şekilde sırasıyla, yüksek ($\sigma(1) = 2,1$) ve düşük ($\sigma(2) = 0,6$) belirsizlik dönemleri olarak adlandırılabilir.

1980’ler ve 1990’lar boyunca yaşanan yüksek enflasyona yüksek düzeyde belirsizliğin eşlik ettiği görülmektedir. Ancak, 2001 krizi sonrası geçiş sürecinin ardından başlayan ve 2020 yılı başlarına kadar olan dönemde hem enflasyon hem de belirsizlik düşük seyretmiştir.

2018 yılı içerisinde para politikasında yaşanan paradigma değişikliğinin yanı sıra, kurlarda meydana gelen ani yükselişlerin de etkisiyle, geçici bir süre enflasyonda yüksek rejim seviyesine geçilmiş, ancak belirsizlik düşük kalmaya devam etmiştir.

Benzer bir dönem 2021 yılının ikinci yarısında da yaşanmış, ancak akabinde hem enflasyonda hem de belirsizlikte yüksek rejim seviyelerine geçiş olmuştur. Rejim seviyeleri arasındaki geçiş olasılıklarının düşük olması nedeniyle, mevcut yüksek enflasyon ve yüksek belirsizlik döneminden kendiliğinden çıkış uzun zaman almaktadır².

Sonuç olarak; oynaklık arttıkça belirsizlik de artmakta ve dolayısıyla enflasyona ilişkin kabul edilebilir bir doğruluk payıyla öngörü yapmak zorlaşmaktadır. Bu nedenle, enflasyon sürprizleri olgusu beklenmedik durumlardan kaynaklanan geçici ıskalamalar olmayıp, büyük ölçüde enflasyonun öngörülebilir olmaktan uzaklaşmasına atfedilebilir.

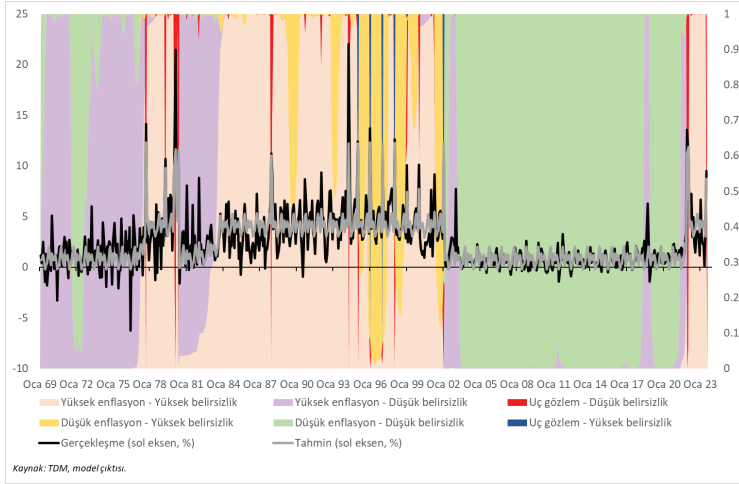
5. Yakın dönemde değişen dinamikler

Elli yılı aşkın bir veri kümesi üzerinden incelendiğinde, enflasyondaki belirsizliğin tarihsel perspektifte nereye oturduğu daha iyi anlaşılmaktadır. Ancak, çok uzun vadeli analizler yakın dönemde meydana gelen gelişmelerin gözden kaçırılmasına yol açabilmektedir. Bu nedenle, bu bölümde 2001 krizi sonrası yaklaşık iki yıllık

2 Yüksek enflasyon döneminin ortalama süresi 22 ay, yüksek belirsizlik döneminin ortalama süresi ise 36 ay olarak hesaplanmaktadır.

normalleşme sürecinin tamamlanmasını takip eden dönem mercek altına alınarak ayrıca incelenecektir.

Şekil 3. Aylık enflasyon tahmin sonuçları ve tespit edilen (içsel) rejim seviyeleri



Burada, Stock ve Watson (2016) tarafından önerilen ve enflasyonu kalıcı ve geçici olmak üzere doğrudan gözlemlenemeyen iki alt bileşenin toplamı olarak ifade eden model kalıbı kullanılacak olup, ilgili denklemler EK D’de verilmiştir. Ayrıştırma sonucu elde edilen ve enflasyondaki eğilimi temsil eden kalıcı bileşen (τ_t) ile aylık gerçekleştirmelerin (π_t) karşılaştırması Şekil 4’te sunulmuştur.

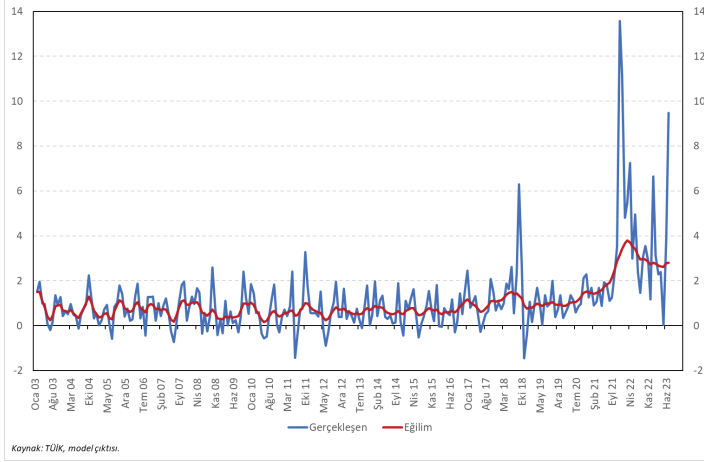
Bulgular, özellikle salgın sonrasındaki dönemde, enflasyonda yaşanan yükselişin geçici olmadığını, aksine aylık fiyat değişimlerinin daha yüksek bir mertebeye ulaştığını ortaya koymaktadır. Enflasyondaki eğilimin 2022 yılı başlarında zirve noktasına ulaştığı, ancak sonrasındaki dönemde kuvvetli bir atalet sergilediği görülmektedir. 2023 yılının ikinci yarısının başlangıcında gözlenen yukarı yönlü hareketin devam etmesi halinde, enflasyonla mücadele daha da güçleşecektir.

Tahmin edilen model çerçevesinin esnek yapısı, ilave analizler yapılmasına da olanak sağlamaktadır. Enflasyondaki kalıcı bileşenin varyansının geçici bileşenin varyansına oranı sinyal-gürültü oranına³ karşılık gelmekte ve veri kümesindeki gözlemlerin öngörü ufkunda nasıl ağırlıklandırılacaklarının belirlenmesine kilit

3 $q_t = \sigma_{\Delta t, t}^2 / \sigma_{\epsilon, t}^2$

bir rol oynamaktadır (Harvey, 2006). Bu oranın yükselmesi/düşmesi, gelecek değerlerin öngörülmesinde geçmiş ya da gerçekleşmiş verilerin daha çok/az etkili olması anlamına gelmektedir.

Şekil 4. Aylık veriler üzerinden enflasyondaki ana eğilimin tahmini

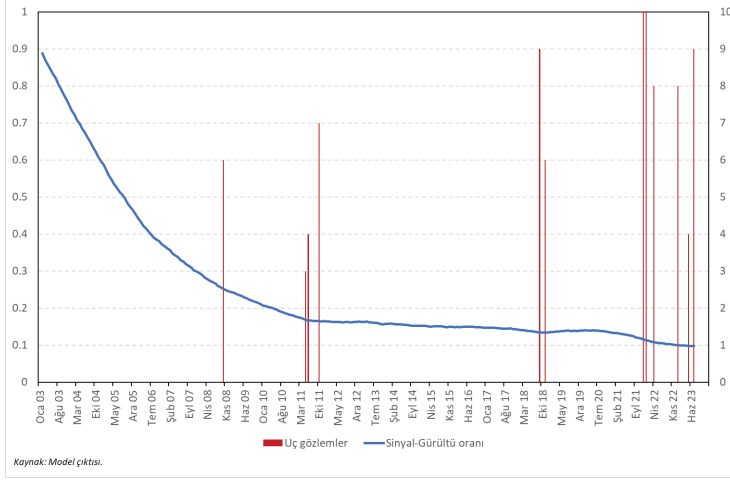


Aylık enflasyon verileri için tahmin edilen ve zamana göre değişen sinyal-gürültü oranı Şekil 5'te sunulmuştur. Sinyal-gürültü oranının 2012 yılına kadar hızla düştüğü, 2018 yılına kadar mevcut seviyesini kabaca koruduğu veya çok yavaş gerilediği, ancak 2020 yılı sonrasında ise düşüşün tekrar bir miktar hızlandığı bulgulanmaktadır.

Bir başka temel bulgu ise, uç gözlem sıklığının ve şiddetinin artmış olmasıdır. Birlikte değerlendirildiğinde, enflasyon dinamiklerinde yakın dönemde meydana gelen bu değişimlerin, hata payını yükselterek tüm iktisadi oyuncular için enflasyona yönelik beklenti oluşturma ya da öngörü yapma süreçlerini olumsuz etkilemesi kaçınılmazdır.

Sonuç olarak; enflasyon öngörülleri oluşturulurken kullanılan geçmiş verilerin geleceğe yönelik taşıdığı bilgi içeriğinin zamanla azaldığı, beklenmedik şokların gerek sayı gerekse de şiddet olarak arttığı ve dolayısıyla da öngörü yapmanın giderek zorlaştığı görülmektedir.

Şekil 5. Aylık enflasyon verilerindeki sinyal-gürültü oranı ve uç gözlemler



6. Sonuç:

Ampirik bulgular, enflasyon dinamiklerinde zaman içerisinde meydana gelen değişimlerin öngörü yapmayı güçleştirdiğini ortaya koymaktadır. Salgın ertesindeki dönemde enflasyonun hem seviyesinin hem de oynaklığının yükseldiği tespit edilmiştir. Verilere ilişkin yaşanan sürprizlerin sıklığının ve artan şiddetinin de bu sürece eşlik etmesi, uygulamada analitik araç ve gereçlerle sorunun etrafından dolaşılabilmesinin önüne geçmektedir. Bu durum, uygun tasarım ve donanımına sahip bir araçla engebeli bir arazide yol almaya çabalarken, beklenmedik devasa çukurlar ve tümseklerle karşılaşmaya ve sık sık yoğun sise maruz kalmaya benzetilebilir.

Enflasyonun hızlandığı dönemlerde fiyatlardaki olası değişimlere ilişkin öngörü yapmanın da giderek zorlaşması halinde iktisadi oyuncular yönetilmesi çok güç bir belirsizliğe maruz kalmaktadır. Böyle bir durumda geleceğe yönelik beklentiler oluşturulurken, geçmişteki yüksek enflasyon oranlarının referans alınmasının, diğer bir deyişle, geriye dönük endeksleme davranışının yaygınlaşması ve sonra da kalıcı hale gelmesi riski bulunmaktadır.

Beklenti kanalının iyi çalıştığı bir durumda, enflasyonun gelecek değerlerine yönelik beklentilerin iktisadi etkileri politika faizinde gerçekleşen değişikliklerden önce devreye girmektedir. Güçlü bir beklenti kanalı aynı zamanda güçlü bir para

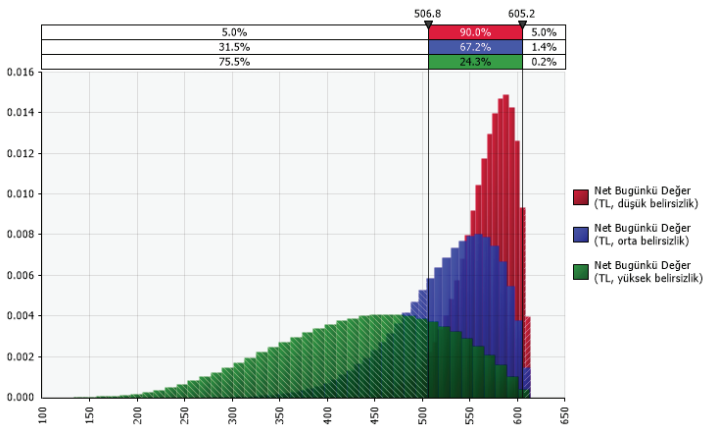
politikası anlamına da geldiğinden, faiz kararlarının etkisi de tahmin edilenden daha hızlı ve daha büyük olmaktadır.

Enflasyondaki belirsizliği azaltmanın bilinen en etkili yollarından biri, para politikasının belli bir enflasyon hedefi etrafında kararlı bir şekilde uygulanması ve bu sayede beklentilerin çıpalanmasıdır. Zira enflasyon beklentileri, yalnızca enflasyonun gelecekte alacağı değerleri değil, aynı zamanda para politikasının (ve dolayısıyla para otoritesinin) güvenilirliğini de doğrudan etkilemektedir.

EK A: Enflasyon belirsizliği altında nakit akışı tahmini

Yalın bir örnekle anlatmak gerekirse; on yıl boyunca her yıl 100 bin TL tutarında bir nakit girişinin sabit yüzde 10 düzeyinde bir enflasyon ile net bugünkü değeri yaklaşık 614,5 bin TL'ye karşılık gelecektir. Ancak, enflasyondaki (yukarı yönlü) belirsizliğe bağlı olarak yapılan bu hesaplama da değişkenlik gösterecektir (bkz. Şekil A.1).

Şekil A.1. Farklı enflasyon belirsizlikleri altında net bugünkü değer hesabı⁴ (TL)



Şekil A.1'den de görüleceği üzere, gerçekte 507 bin TL ve daha altında bir net bugünkü değer söz konusu olması olasılığı düşük belirsizlik düzeyinde yalnızca

4 Şekil parametresi 2 olan Gamma dağılımı kullanılmıştır. Ölçek parametresi ise düşük, orta ve yüksek belirsizlik için sırasıyla, 0,01, 0,02 ve 0,05 olarak varsayılmıştır.

%5'tir. Ancak, bu olasılık enflasyonda orta düzeyde bir belirsizlik olması halinde %31,5'e ve yüksek düzeyde bir belirsizlik söz konusu olması halinde ise %75,5'e çıkmaktadır. Başka bir deyişle; %90 güven düzeyinde yaklaşık 100 bin TL düzeyinde bir tahmin aralığı söz konusu olurken, enflasyonda orta düzeyde bir belirsizlik olması halinde yaklaşık 170 bin TL'ye ve yüksek düzeyde bir belirsizlik söz konusu olması halinde ise 290 bin TL'ye kadar yükselmektedir.

EK B: Beklentilerin enflasyonu öngörü başarımının sınaması

$$\pi_{t+h} = \underbrace{\alpha}_{-9,80} + \underbrace{\beta}_{2,78} * \pi_{t+h|t}^e + \varepsilon_{t+h} \quad (B.1)$$

{3,02} {0,34}

Yukarıdaki (B.1) numaralı denklemde Ocak 2004 – Aralık 2022 dönemi için tahmin edilen katsayılardan⁵ sabit terimin (α) sıfıra ve aynı anda eğim katsayısının da (β) ise bire eşit olması halinde beklentilerin sapmasız olduğuna dair sıfır önsavı reddedilemeyecektir. Ancak, katsayı tahminleri bu sınamanın 0,001 anlamlılık düzeyinde reddedilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır⁶.

EK C: Bileşen yapısına sahip Markov rejim geçişi modeli

$$\pi_t = \sum_{z=1}^{12} \beta_z * D_z + \mu(s_t^m) + \sigma(s_t^v) * \varepsilon_t, s_t^m = 1, 2, \dots, r \text{ ve } s_t^v = 1, 2, \dots, s \quad (C.1)$$

$$P(s_t^k = j | s_{t-1}^k = i) = p_{ij}^k, k = m, v \text{ ve } \varepsilon_t \sim iidN(0,1)$$

$$D_z = \begin{cases} 1, & z = \text{Şubat, Mart, Nisan ... Aralık} \\ 0, & \text{aksi durumda} \end{cases}$$

Yukarıda (C.1) numaralı denklem, aylık enflasyon (π_t) verileri için Ocak 1969 ile Temmuz 2023 dönemini kapsayacak şekilde tahmin edilmiş ve sonuçlar Çizelge C.1'de sunulmuştur. Aylık ortalama enflasyon için üç ($r=3$), enflasyon oynaklığı için ise iki ($s=2$) farklı rejim seviyesi olduğu tespit edilmiştir⁷.

5 Tahmin sonuçları katsayıların hemen altında gösterilmekte olup, parantez içerisindeki değerler standart hatalardır.

6 $H_0: \alpha = 0$ ve $\beta = 1$ önsavı üzerine uygulanan Wald sınaması sonuçlarına göre.

7 Gerek ortalama gerekse oynaklık için farklı sayıda rejim seviyeleri denenmiş, ancak hem istatistiki hem de pratik açıdan en anlamlı sonuçları veren bu sayılarda karar kılınmıştır.

Çizelge C.1. Katsayı tahminleri

Katsayılar	Tahmin değeri	t-istatistiği	p-değeri
$\mu(1)$	3,478	22,100	0,000
$\mu(2)$	0,219	1,590	0,112
$\mu(3)$	11,207	24,900	0,000
$\sigma(1)$	2,113	20,862	0,000
$\sigma(1)$	0,623	16,192	0,000
p_{11}^m	0,953	64,545	0,000
p_{12}^m	0,006	1,175	0,240
p_{22}^m	0,992	204,587	0,000
p_{23}^m	0,145	1,496	0,135
p_{33}^m	0,155	1,373	0,170
p_{11}^v	0,975	81,022	0,000
p_{22}^m	0,965	70,416	0,000
Şubat	1,128	5,590	0,000
Mart	0,465	2,530	0,012
Nisan	0,501	2,700	0,007
Mayıs	1,015	5,400	0,000
Haziran	0,416	2,260	0,024
Temmuz	-0,436	-2,350	0,019
Ağustos	-0,024	-0,126	0,900
Eylül	0,148	0,781	0,435
Ekim	1,101	4,610	0,000
Kasım	1,821	9,430	0,000
Aralık	0,788	4,340	0,000
Log-olabilirlik	-1187,56		

EK D: Uç gözlemler için düzeltilmiş gözlenemeyen bileşenler model

$$\pi_t = \tau_t + \varepsilon_t \quad (D.1)$$

$$\tau_t = \tau_{t-1} + \sigma_{\Delta\tau,t} * \eta_{\tau,t}$$

$$\varepsilon_t = \sigma_{\varepsilon,t} * s_t * \eta_{\varepsilon,t}$$

$$\Delta \ln(\sigma_{\varepsilon,t}^2) = \gamma_{\varepsilon} * v_{\varepsilon,t}$$

$$\Delta \ln(\sigma_{\Delta\tau,t}^2) = \gamma_{\Delta\tau} * v_{\Delta\tau,t}$$

$$(\eta_{\tau}, \eta_{\varepsilon}, v_{\varepsilon}, v_{\Delta\tau}) \sim iidN(0, I_4)$$

$$s_t = \begin{cases} 1, & (1-p) \text{ olasılıkla} \\ iidU[2,10], & p \text{ olasılıkla} \end{cases}$$

18 Eylül 2023

Kaynakça:

- Başçı, E., and Kara, H. (2011). "Financial stability and monetary policy: The case of Turkey," *Central Bank Review*, vol. 11(1), pp. 93-106.
- Chang, E. C. and Cheng, J. W. (2000). "Further evidence on the variability of inflation and relative price variability," *Economics Letters*, Elsevier, vol. 66(1), pp. 71-77
- Doornik, J. A. (2013). "A Markov-switching model with component structure for US GNP," *Economic Letters*, vol. 118, pp. 265-268.
- Friedman, B. M. (1990). "Handbook of Monetary Economics," vol. 2, chapter 19. Edited by Benjamin M. Friedman and Frank H. Hahn. North-Holland Publishing Company and American Elsevier Publishing Company.
- Gür, B. (2023). "The Causes of the Inflation in Türkiye After the Covid-19 Pandemic and Strategies to Fight Inflation." *Social Sciences Research Journal*, vol. 12 (6), pp. 698-709.
- Harvey A. (2006). "Forecasting with Unobserved Components Time Series Models," *Handbook of Economic Forecasting*, edited by G. Elliot, C. Granger and A. Timmermann. pp. 327-412. North Holland.
- Hülagü, T. ve Şahinöz, S. (2012). "Is Disagreement a Good Proxy for Inflation Uncertainty? Evidence from Turkey," *Central Bank Review*, vol. 12(1), pp. 53-62.
- Kara, H. ve Orak., M. (2008). "Enflasyon Hedeflemesi," *Krizler, Para ve İktisatçılar*, Ed. Ercan Kumcu, İstanbul: Remzi Kitabevi, Aralık 2008, sayfa 81-157.
- Kara, H. ve Sarıkaya, Ç. (2021). "Enflasyon dinamiklerindeki değişim: Döviz kuru geçişkenliği güçleniyor mu?," *Çalışma Tebliğleri No 2121*, Koç Üniversitesi-TÜSİAD Ekonomi Araştırma Forumu.
- Koch, C., and Noureldin, D. (2023). "How We Missed the Inflation Surge: An Anatomy of Post-2020 Inflation Forecast Errors," *IMF Working Paper 2023/102*, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Paldam, M. (1994). "The Political Economy of Stopping High Inflation," *European Journal of Political Economy*, vol. 10(1), pp. 135-168.

Selcuk, F., Rittenberg, L., and Kibritcioglu, A. (Eds.). (2002). "Inflation and Disinflation in Turkey" (1st ed.). Routledge.

Silva, P. H. N. and Araujo, J. M. (2023). "Inflation, perception of economic uncertainty and COVID-19: Evidence from Central Bank communication," Central Bank Review, vol. 23(1), pp. 1-13.

Soybilgen, B. and Yazgan, E. (2017). "An evaluation of inflation expectations in Turkey," Central Bank Review, vol. 17(1), pp. 1-31.

Stock, J. and Watson, M., (2016). "Core Inflation and Trend Inflation," Review of Economics and Statistics, vol. 98(4), pp. 770-784.

Yılmaz, K., Akçay, O. C. ve Alper, C. E. (2002). "Enflasyon ve Büyüme Dinamikleri: Gelişmekte Olan Ülke Deneyimleri Işığında Türkiye Analizi," TÜSİAD Yayın No. 2002-12.

9- İkinci Yüzyılında Türkiye Ekonomisi: Nasıl Bir Finansal Sistem?

M. Murat Kubilay*

1. Giriş

Günümüzü, insanlık tarihinin önceki dönemleriyle benzeri görülmemiş biçimde ayıran iktisadi dönüşümün tetikleyicileri; Britanya’da başlayan ikinci tarım devrimi ve ardından oluşan birinci sanayi devrimi olmuştur. Önce Britanya büyük bir sıçrama yaşamış, ardından diğer ülkeler onu takip ederek üretim tekniği ve ilişkilerindeki yenilikleri barış ve savaş yoluyla 19. yüzyıl boyunca tüm dünyaya yaymışlardır. Ekonomik dönüşümle birlikte siyasi ve sosyal dönüşümler gerçekleşmiş; insanlar daha önce hiçbir türün başaramadığı ölçüde dünyayı değiştirmişlerdir.

Her ne kadar bu sürecin en önemli unsurlarından biri olsa da, finans, özellikle uzun vadeli finansman sağlama ve uluslararası ödeme sistemleri oluşturma payı genellikle göz ardı edilmiştir. Haberleşme teknolojisinin henüz gelişmediği, fakat üretim ve ticaret ilişkilerinin küreselleştiği geçmiş dönemlerde; genel kabul görmüş para biriminin yaratılması, kıtalararası ticaretin finanse edilmesi ve altyapı yatırımlarına kaynak aktarılması finansın ana başarılarıdır.

Finans alanında başarılı olmak diğer ekonomik öğelere önemli katkı sağlar. Diğer taraftan Osmanlı İmparatorluğu’nda olduğu gibi bu alanda geride kalmak önce dış bağımlılık ve yoksulluk, ardından bir siyasi sonuç olarak bağımsızlık kaybını getirir. Gelişmekte olan bir ülkenin medeniyet yolunda statü atlaması da iktisadi kalkınmayı ve bunun için verimli bir finansal sistemi gerektirir. Kapitalizm dışında kalan Sovyetler Birliği ve kısmen dışında sayılabilecek Çin Halk Cumhuriyeti’nin de ilerleme dönemleri finansal gelişimden ayrı değildir. Genel kabul görmüş bir

*Dr. Finans Danışmanı / Uluslararası Finans Uzmanı

para birimi; bu paranın istikrarı, yabancı paralar karşısında itibarı, içeride ve dışarıda ödeme aracı sayılması, kredi tahsisinde kullanılması ve kamu finansmanı için temel alınması; kalkınma hamlesi için zorunlu bir önkoşuldur. Günümüzde küreselleşen ticaret ve finans nedeniyle, yalnızca bu yapıları kurmak değil, değişen sürekli koşullar halinde mali sistemi istikrarlı bir halde tutmak gerekmektedir.

Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkede; aralıklarla şiddetli finansal istikrarsızlıklar yaşayan, kalkınma hamlesini tamamlayamamış ve toplumsal refahı düşük bir ülkede; finansal sistemin oluşturulması ekonominin bütününe içeren geniş bir kapsam gerektirir. Hükümetin doğrudan kontrolündeki maliye politikası ile Merkez Bankası'nın belirlediği para politikası arasında uyum şarttır. Mevcut dış borçların çevrilmesi ve gerekli ithalatın finanse edilebilmesi için yurt dışındaki finansal koşullar ve yatırımcıların beklentileri dikkate alınmalıdır. Cumhuriyetin ilk yüzyılında noksan kalan iktisadi dönüşümün tamamlanmasında; işçi ve işverenlerin yaşayabileceği kısa vadeli zararlara rağmen, uzun vadeli katkıların ön plana çıkarılarak destek sağlanması gerekir. Ayrıca finansal sektör; bu alandaki kurum ve kişilere rağmen değil, onlarla birlikte dönüştürülmelidir, fakat kritik çıkar çatışmalarında toplumcu tercihlerde bulunulmalıdır. Yeni korumacılık dönemi ve yeşil dönüşümün ticari ve finansal sonuçları da hesaba katılmalı; 4. sanayi devriminin tetikleyeceği yaratıcı yıkımlar dikkate alınmalıdır.

2023 yılı itibarıyla Türkiye ekonomisinin vaziyeti; öncelikli finansal istikrarın sağlanmasını, ardından finansal sistemin tümünden yapılandırılmasını ve nihayetinde kalkınmayı destekleyici bir işlev görmesini sağlayacak biçimde kullanılmasını mecbur tutmaktadır.

2. Finansal İstikrarın Sağlanması

Türkiye'de Eylül 2023 itibarıyla finansal istikrarsızlık ihtimali bulunmaktadır. Bu ihtimalin arkasında enflasyon sarmalına girilmesi, ulusal döviz likiditesinin düşmesi, birikimlerin yastık altı ve yurt dışına çıkarılması ile cari açığın kontrol edilememesi bulunmaktadır. Ek olarak sürekli değiştirilen düzenlemeler, bankacılık sisteminin kredi ve mevduat işlevi kadar TCMB fonlaması ile merkezi hükümet finansmanı işlevine kayması, kamu bankalarının görevleri dışı faaliyetlere zorlanmaları, kredi seçiminde politik etkiler ve sermaye piyasalarında yetersiz denetim sıkıntıları bulunmaktadır. Kara para ve terörizmin aklanması ithamlarına neden olan eksik şeffaflık ile Batılı ülkelerin yaptırımlarına uyumsuzluk gibi riskler de mevcuttur. Tüm bu riskler Mayıs 2023'te gerçekleşen seçimler öncesinde zirveye

çıkması; seçim sonrasındaki daha makul yönetici ve onların politika tercihleriyle yatışıdır. Ancak sorunların temelinde yatan güven eksikliği, süreklilik arz eden dış açık ve verimsiz kamu harcamaları devam ettiği gibi; uzun yıllardır süren hatalı politikaların yarattığı yüksek dış borç stoku, Hazine döviz gelir garantili projelerin yükü, sosyal güvenlik sisteminin geleceği ve kamu bankalarındaki siyasi kredilerin sonuçlarıyla yüzleşilmemiştir. Alan dışında olup ekonomiyi etkileyen eğitimin niteliği, sığınmacıların durumu ve hukuk ihlalleri üstüne hala bir reform beklenmemektedir.

Enflasyonla mücadele; hanehalkının satın alma gücünün korunması ve şirketlerin geleceğe dair öngörülebilirlik beklentisi için önem taşır. Fakat bunun da ötesinde, doğrudan finansal istikrara etki eden tarafları da vardır. Yüksek enflasyon ortamı birey ve kurumların tasarruflarını dövize kaydırmasına sebep olur. Ardından finansal sistem ve onun arkasındaki merkez bankasına güven sorunu oluşur ve tasarruflar yastık altı ve yurt dışına taşınmaya başlar. Neticede yerli para sadece değer saklama fonksiyonunu yitirmez, hesap birimi olma işlevini de kaybedebilir. Önce büyük meblağlı ihalelerde ve devamında ücretlerde yabancı paralar doğrudan veya endekslenerek kullanılır. Nihayetinde yalnızca borçluların tercih ettiği ama alacaklıları buna ikna edemediği için değişim aracı işlevini dahi yitirebilir. Böyle bir durumda merkez bankalarının para politikası üzerindeki gücünü elindeki döviz miktarı belirler. Eğer mal ve hizmet ticaretinden yeterli döviz elde edilemiyorsa ve sermaye girişi yoksa, ancak eldeki döviz ve altın rezervleri ölçüsünde parasal büyüklüklere ve piyasa faiz oranlarına etki edilebilir.

Aralık 2021 itibarıyla girilen enflasyon sarmalı ve enflasyonla mücadeleden fiilen feragat sebebiyle Türk lirasının değer saklama fonksiyonunun ortadan kalktığı, hesap birimi olma fonksiyonunun uzun vade için kaybolduğu ve çeşitli finansal işlemlerde değişim aracı olma işlevinin zayıfladığı görülmüştür. Bu nedenle, hanehalkı birikimlerini döviz ve altında tutmaktadır; kamu projelerinin fiyatlaması döviz cinsi yapılmaktadır ve bazı ticari işlemlerde ödemeler dövize endeksli gerçekleştirilmektedir. Ayrıca mevduat ve tahvillerin değer koruyucu işlevinin kaybına tasarruf sahiplerinin tepkisi gayrimenkul ve hisse senedi yatırımlarına hızlı kayış olmuş; bu durumun sonucunda varlık fiyatları hızla sıçramıştır. Kredi ile finanse edilen bu yatırımlar ve tüketicilerin ödeme gücü veya yatırımcıların yurt dışı alternatifleriyle uyumayan fiyatlar sonucunda piyasa paniğinin oluşması ihtimali mevcuttur.

TCMB'nin döviz ve altın rezervlerinin çok düşük olması; Covid-19 pandemisi ve

Ukrayna Savaşının da etkisiyle cari açığın iyice açılmasıyla; sürdürülebilir ve etkin para politikası uygulamak imkân dışı kalmıştır. Yüksek düzeydeki cari açığın varlık barışı ve yetersiz denetim uygulamalarıyla kayıt dışı finansman ile dengelenmeye çalışılması, Türkiye bankacılık sisteminin yurt dışındaki itibarını sarsmaktadır. Düşük döviz rezervleri dahil edildiğinde, Türkiye'nin dış yükümlülüklerini vaktinde ve tam ödeyeceğine dair şüpheler oluşmuştur.

1 yıldan kısa vadeli dış borç stoku 210 milyar dolara, toplam dış borç stoku ise 475,8 milyar dolara ulaşmıştır. Bunlara karşılık yabancıların Türkiye'deki taşınır ve taşınmaz fiziki varlıklardaki mülkiyeti artmış, yani mali borcu varlıklarla ödeme kapasitesi azalmıştır. Küresel ölçekte önem sahibi 3 kredi derecelendirme kuruluşundan Moody's Türkiye'nin yabancı para cinsi uzun vadeli devlet borçlanmasına şimdiye kadar olan en düşük notu vermiştir. Diğer kuruluşlar Standard & Poor's ve Fitch'in verdiği notlar tüm zamanların en düşük notunun 1 basamak üstüdür (HMB, 2023). Türkiye'de devlet hazinesinin 5 yıl vadeli euro tahvillerinin kredi sigorta primi olan CDS'ler 380 baz puan seviyesi ile yükselen piyasa ülkeleri arasında düzenli olarak yüksek seyretmektedir (Investing, 2023). Uzun süredir 10 yıl vadenin üzerinde döviz cinsi dış borçlanma gerçekleştirilememektedir. Swap piyasasında kısıtlamalarından ötürü yine uzun yıllardır lira cinsi dış borçlanma da yapılamamaktadır.

Enflasyonla Mücadele

Enflasyonla mücadele; finansal istikrarın sağlanması için ilk şarttır ve başarı kazanıldıkça ekonomideki karar alıcıların miyopluktan ayrılarak uzun vadeli hedeflere odaklanmaları mümkün olacaktır. Günümüz Türkiye'sinde bu durumun ana nedeni kanunen bağlayıcılığı olan ve yıllardır %5 olarak belirlenen enflasyon hedefinin fiilen terk edilmesidir (TCMB, 2023).

Enflasyonun kontrol altına alınması kendi kendini kötüleştiren döngüyü kıracağı gibi döviz kuru istikrarını da beraberinde getirir. Kur korumalı mevduat gibi kamu maliyesine yük bir araca gerek duymadan döviz piyasaları normalleşir. Zamanla TL cinsi borçlanmaların vadesi uzar ve maliyetli devlet teşvikleri olmaksızın yerli para cinsi ve uzun vadeli krediye erişim başlar. Bireysel emeklilik sistemi (BES) gibi iç tasarrufları artırmak için kamu kaynaklarını tüketen programlara ihtiyaç kalmaz. TCMB yeniden başlayan sermaye akışını, bir kısmını cari açığın karşılanabilmesi için piyasaya bırakır, geriye kalan kısmını TL'nin çok değerlenmemesi ve hasar almış rezervlerinin iyileştirilmesi için bünyesinde tutabilir.

İlk bakışta yalnızca öngörülebilir politika tercihleriyle başarılabilir görünen yabancı para ikamesinin tersi olan liralasma stratejisinin önünde; gelişmiş ülkelerdeki yüksek enflasyonla mücadele esnasında artırılan faiz oranları, Türkiye gibi ülkelere fon aktarımlarının daralması ile yurt içinde enflasyonla mücadele esnasında soğuyan ekonomik aktivite kaynaklı oluşacak batık krediler ve dar gelirliilerin yoksullaşması en önemli güçlüklerdir.

Ağır dış borca sokulmuş bir ülkede güven tahsisi sağlansa da küresel gelişmeler olumsuz seyrettiği zamanlarda para politikasının alanı yeniden daralır. Bu tip durumlarda normalleşme sürecinin daha uzun süreye yayılması ve diğer gelişmekte olan ülkelere ayrışmanın sağlanabilmesi için uluslararası yatırımcılarla sıkı ilişki ve sürekli bilgilendirme gereklidir.

Doğrudan kontrol edilemeyen ve istihdam ile vergi gelirlerinde de büyük hasara neden olabilecek ekonomik aktivitedeki yavaşlamanın telafisi kamu harcamalarıdır. Olağan para politikalarına geçiş ile yerli para birimiyle devletin borçlanması kolaylaşır ve kısa vadeli tüketimi değil, üretimi esas alan harcamalarla enflasyonun yeniden dizginlenmesi ötelenebilir. Yani devletin tercihli harcamalarıyla enflasyon yaratılmadan ekonomik aktivite desteklenebilir. Ayrıca varlıklı kesimden alınacak vergilerin finansmanı ile sosyal yardımlar artırılıp düşük gelir grubunun bu süreçteki yaraları sarılabilir. Bu esnada toplam talep sabit tutulurken ve kamu mali açıkları artırılmazken hem sosyal adalet güçlendirilir hem enflasyonist baskı sınırlandırılır hem de harcamalar lüks ithal mallar yerine yurt içinde de üretilen dar gelirliilerin tüketim sepetine kaydırılır. Yine de bu tip enflasyonla mücadele ve finansal istikrarı sağlama programlarında batık kredi ve yoksullaşma sorunu tümünden bertaraf edilemez.

Borç Yapılandırma

Hem şirketlerin hem de hanehalkının borçlarını yapılandıracak yeni bir uzlaş sağlanmalıdır. Buna kamu alacaklarını ve bankalara olan özel alacakların bütünü dahil etmek gerekir. Sosyal veya kalkınma etkisi olmayan firmaların kontrollü iflasına müsaade edilerek kalanının yüzdürülmesini ve borçların sadeleştirilerek yerli para cinsi ve uzun vadelere yayılmasını sağlamak bir zorunluluktur. Özel sektörün toplam borç durumu ve alacaklıları sadeleştirilmeli, sermaye yapısı güçlendirilmelidir. Böylece bankaların bilançolarındaki batık kredi oranları şeffaflaşır, zincirleme iflas korkusuyla tıkanan kredi kanalları açılır, iktisadi verimlilik içermeyen ve batması halinde sağlıklı firmaları da tehlikeye sokacak kurumlar ayıklanmış olur.

Devlet katkısıyla mali durumu dengelenecek firmaların sıkı finansal denetime tabi tutulmaları gerekir. Hatta uygulanacak yeni ekonomi modelinde ilgili şirketin faaliyet alanı, kamu ile özel sektör arasındaki mülkiyet çizgisinin kamu tarafında kalıyorsa doğrudan devletleştirilmelidir.

Borç yapılandırmaların bir diğer kısmı ise yabancı alacaklılarla yapılmalıdır. Türkiye'nin dış ödemelere ilişkin riski arttıkça finansman maliyeti yükselmiştir; böylece zamanla yeni borçlanma değil, mevcut borçların döndürülmesiyle dahi toplam borç artmıştır. Bu kısır döngüyü bozmanın enflasyonla mücadeleyle dönme, bu esnada ekonomiyi canlı tutma ve toplumsal tepkileri kontrol etme dışındaki bir diğer ayağı dış kreditorler ile uzlaşmadır. Türkiye'nin Haziran 2023 itibarıyla dış borcu 475,8 milyar dolardır (HMB, 2023) ve bu borcun 210 milyar dolarının vadesi 1 yıldan kısadır (TCMB, 2023). Yüksek faizlerin bir kısmı küresel ölçekte yükselen enflasyon kaynaklıdır; geriye kalanı Türkiye'de merkezi hükümet, bankacılık ve reel sektörün itibar kaybından oluşmaktadır. Buradaki riskler; özel kuruluşların borç ödeme için gerekli döviz kazanamayacak olması veya kazansalar bile döviz likiditesindeki sıkışıklıktan ötürü hükümetin sermaye kontrolüne giderek ödemeleri aksatma ihtimalidir.

Enflasyonla mücadelede ilk başarılar kazanıldıktan ve kurumsallığın ilk koşulu yetkin ekonomi yönetimi oluşturulduktan sonra yabancı yatırımcılar ile karşılıklı görüşmelere geçilmelidir. Devlete ait dış borçların ödenmesi esastır ve borç müzakerelerindeki amaç düşen risklerin ödülü olarak daha düşük maliyetli ve uzun vadeli borçlanma talebi meşruiyeti oluşturmaktır. Kısa vadede kalmak isteyen karşı taraftaki yatırımcılara TL cinsi ödeme, uzun vadeyi tercih edenlerdeyse 5 yılın ötesinde ve 30 yıla varan vadelerde yeni ihraç eurotahviller sunulmalıdır.

Bankacılık sektörünün dış borçlarında iflas nadirdir ve gerçekleşmesi halinde yalnızca banka sermayedarları değil, aynı zamanda toplum için maddi zararlar oluşur. Dolayısıyla bu grubun dış borç çevirme süreçlerinde maliyet ve vadelerde sorunlar yaşanması halinde, devlet garantisi sağlanarak koşulların uygunlaştırılması; bunun karşılığında devletin ilgili kurumu kendi iştiraki gibi çok yakından denetleme hakkına sahip olması ve yerinde olacaktır. Türkiye'deki bankaların yurt dışı itibarları görece güçlüdür, devlete dayalı risklerin düşürülmesi halinde, istisnaları olsa bile genel olarak kendi başlarına borç döndürmeyi başaracaklardır.

Reel sektörün yurt dışından doğrudan sağladığı kaynaklarda, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki firmalar için, Türkiye'deki gibi yönetim bozulması olmaksızın,

her zaman kredi riski mevcuttur. Bu nedenle ilgili özel teşebbüsün borç yapılandırılmaya destek talebinde bulunması halinde, faaliyetlerini sürdürmesi toplum çıkarınsa, devlet garantisi sağlanabilir. Ancak kredi riskinin ortadan kalkmasıyla, alacaklıların da anaparadan feragat etmesi ve borçlu şirketin yönetimine devletin doğrudan katılım göstermesi gerekir. Buradaki amaç alacaklının riskini azaltmak, ilgili firmayı ayakta tutarak onun sosyal maliyetlerini sınırlamak ve toplam finansal maliyeti düşürerek yüksek dış borç faiz yapısını kırmaktır. Böylece döviz cinsi ulusal yükümlülüklerin sadece maliyet ve vadesi iyileştirilmez, aynı zamanda anaparası da düşürülür. Bu esnada benzer alandaki kurumlar birleştirilerek ölçek ekonomisinin nimetlerinden faydalanılabilir. Hatta rekabetçi hale getirilerek diğer ülke pazarları hedeflenebilir.

3. Finansal Sektörün Yapılandırılması

Türkiye'nin son 200 yıllık iktisat tarihinde; finansal sistem doğrudan borç alma ve verme ilişkisi üzerine kuruludur. İmparatorluğun son dönemlerinden başlayarak bu tasarruf ve yatırım ilişkisi bankacılık sistemi üzerinden kurumsallaşmış, cumhuriyet döneminde yerel düzeyde ve ihtisas bankacılığı oluşmuş, finansal serbestleşmenin başladığı 1980'lerden sonra sermaye piyasalarının ve yabancı yatırımcıların etkisi artsa da bankacılığa dayalı sistem devam etmiştir.

Bu gelişim sürecinin kalıcı etkileri; yerel ve sektörel ihtisaslaşmaya dayalı bankacılığın geride kalması, bankacılık sisteminde yabancı mülkiyetinin artması, az sayıda özel bankanın büyük pazar payına sahip olması ve zamanla kamu bankacılığının baskınlaşması olmuştur. Çok sayıda teşvik ve yönlendirmeye rağmen, bankacılık dışı finans kuruluşları ile İslami esaslara dayanan katılım bankacılığı sınırlı kalmıştır. Sigortacılık ve özel emeklilik sistemleri büyüye de yine bankacılığın gölgesindedir ve bankacılık dışı finans kuruluşlarında olduğu gibi bankaların iştirakleridir. Haliyle yurt içi ve yurt dışı sermaye piyasalarına erişimde yine bankalar etkindir. Son dönemde kamu bankacılığının payı neredeyse toplamın yarısına ulaşmıştır.

Mevduat Bankacılığı

Yeterli sermaye ile finansal bilgi noksanlığından ötürü, bir türlü gelişememiş bankacılık harici finans kurumlarının bağımsız olarak önümüzdeki dönemde gelişmelerini beklemek gerçekçi değildir. Kıta Avrupa'sındaki gibi bankacılığa dayanan bir finansal sistem Türkiye için bir tercih değil, gerçekçiliğe dayalı bir zorunluluktur. Bu nedenle esas hedefler; bankaların düzenlenmesi ve denetimi, bankalar arası

rekabet, bankacılık sisteminin kalkınma ve sosyal amaçlara destek sağlaması, yurt içi ve dışında sistem dışı olan kaynakların bankacılığa kaydırılması ve bankacılık sektöründe kamu ile özel sektör arasında net çizgi çekilmesidir.

Kamu ve özel bankacılık birbiri için alternatif veya dengeleyici olarak görülmemeli; kalkınma ve sosyal hedefleri içeren ve kamu finansal işlerini yürüten kısımlar doğrudan devlet tarafına bırakılmalıdır. Yani uzun vadeli devlet yatırımlarının finansmanı, çiftçi, esnaf ve küçük işletmelere verilen krediler ile öğrenim ve sosyal konut destekleri kamu bankaları tarafında toplanmalıdır. Devletin kendi finansal

işlemleri ve çalışanlarına ödediği ücretler yine bu kurumların tekeline bırakılmalıdır. Bu kurumların kırsal kesime finansal hizmetleri ulaştırması; böylece finansmana erişimde fırsat eşitliği yaratılması, ödeme sistemlerinin elektronik hale getirilip kayıt dışılığın azaltılması ve bölgesel kalkınmaya katkı sağlanması gerekir.

"Kamu ve özel bankacılık birbirine alternatif görülmemeli; kalkınma ve sosyal hedefleri içeren ve kamu finansal işlerini yürüten kısımlar devlete bırakılmalıdır."

Bu dönüşüm sürecinin sonunda Ziraat Bankası ve Halkbank kamu mülkiyetinde kalmalı, kanunla belirtilmiş hedeflerine odaklanmalı, özel bankaların bulunmadığı yerlerdeki temel bankacılık hizmetlerini üstlenmeli, geriye kalan faaliyetlerini Vakıfbank'a devretmelidir. Buna karşılık Vakıfbank'ın Ziraat Bankası ve Halkbank'ın yeni belirlenmiş alanlarına giren varlıkları bu bankalara aktarılmalıdır. Nihayetinde Vakıfbank bankacılık

bilgisine haiz yerli veya yabancı bir kuruma devredilerek rekabetçi bir kuruma dönüştürülmelidir. Çok sayıda kamu bankası hem verimlilik sorunu yaratmakta hem de politik istismara yol açmaktadır.

Başta mevduat ve kredi pazarlarında rekabet gerektiren, para ve sermaye piyasalarında aracılık içeren ve özel tüketime yönelik alanlar bütünüyle özel bankalara bırakılmalıdır. Piyasadaki rekabetin korunmasında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) etkin olmalıdır. Türkiye ekonomisinin küresel kıyaslamalardaki sınırlı büyüklüğünden ötürü ve yerel bankacılığın geride kalmasından dolayı az sayıda özel bankanın büyük pay sahibi olması ve piyasanın oligopole yakınsaması olağandır. Bu durumu tersine çevirmek ne mümkün ne de güçlü bir finansal sistemin ön koşuludur. Eksik rekabetin banka müşteri ve çalışanları

üzerindeki etkilerini sınırlamak BDDK'ya düşmektedir. Hem sermaye hem de iş gücü verimliliğinin yüksek tutulması için gerekli olan az sayıda bankanın yaptığı fiyatlamalara, piyasayı tümenden bozmamak ama diğer paydaşları korumak amacıyla, tavan ve taban fiyat ve oranlar uygulanmalıdır. Sıkı denetimlerle bankacılık sistemindeki yeni konsolidasyonların yaratacağı rekabet bozucu etkiler önenebilir. Neticesinde az sayıda ama sermaye yapıları güçlü ve verimlilikleri yüksek; ancak düzenlemelerden ötürü tekelleşemeyen bir sistem oluşur.

Mevduat ve yatırım bankaları ile kamu ve özel sermayeli bankalar arasındaki ayrım kadar önem arz eden bir diğer ayrım reel sektör ve finans sektörü arasında uygulanmalıdır. Bankaların bankacılık dışı finansal kesimle olan sermaye bağlarının azaltılmasına ek olarak, reel sektörle kurduğu ortaklıkların da sonlandırılması gerekir. Bu durum farklı sektörlerden gelebilecek riskleri azaltacaktır. Ayrıca sermaye sahibi bankalar ise onların mali kaynaklarını sadece kredi amaçlı kullanmalarını sağlayacak, reel sektör o alanda ihtisas girişimlere bırakılacaktır.

Yurt içi kökenli az sayıdaki büyük bankaya ek olarak, küresel finansal merkezlerdeki dev bankaların uzantısı olan ve Türkiye'ye sermaye giriş çıkışına aracılık eden kurumlar yatırım bankacılığına kaydırılmalı ve bu teknik alanlarda ihtisaslaşmalarına yardımcı olunmalıdır. İkili dış ticaret ilişkilerinde katkıda bulunan ve Türkiye'nin ana ihracat ve tedarik ülkelerini içeren yabancı bankaların da sistemde tutulması ve sayılarının artırılmasında büyük fayda vardır. Bu doğrultuda yeni bankaların Türkiye merkezli kurulması veya şube açması desteklenmelidir.

Katılım Bankacılığı

Türkiye'de ilk kez 1985'te kurulan katılım bankacılığı sağlanan desteklere rağmen beklenen büyümeyi gösterememiş, fakat toplam finansal sistem varlıklarının %8,6 kadarını oluşturarak göz ardı edilemeyecek bir düzeye erişmiştir (TKKB, 2023). İslami esaslarla uyumlu ve finansal araçlara sahip olan bu alt sektörün kendine özgü müşteri tabanı bulunmaktadır. Engellenmesi halinde, faiz hassasiyeti bulunan tasarruf sahiplerinin döviz ve altına daha da yönelmeleri ve yastık altına kaçışa sebep olması mümkündür. Dolayısıyla şahısların tercihlerini dikkate alarak bu kurumların sürdürülmesinde toplumsal fayda vardır.

Ancak geleneksel bankacılıktaki kamu payının ötesinde 3 kamu katılım bankasının payı mevcuttur. Bu alt sektörde kamunun yer almasının gerekliliği yoktur. Sektördeki 3 özel bankanın ana hissedarları mali gücü yüksek olan Suudi Arabis-

tan, Kuveyt ve Bahreyn kökenlidir. Ayrıca bu bankaların şube ağı gelişmiştir ve kırsal kesime ulaşmak istiyorlarsa, devlet bankaları ile iş birliği yapmaları yeterlidir. Bu nedenle Türkiye Varlık Fonu (TVF), Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Hazine ve Maliye Bakanlığı mülkiyetindeki Ziraat Katılım, Vakıf Katılım ve Emlak Katılım bankalarının birleştirilerek veya ayrı ayrı, Körfez veya Güneydoğu Asya bölgelerindeki bankacılık kuruluşlarına satılması ve buradan yeni sermaye akımına aracılık etmeleri ile sektöre özgü yeni bilgileri Türkiye'ye aktarmaları kamu yararına olacaktır. Özetle, katılım bankacılığı gerekli olsa da kamu sermayesinin aktarılması gereken bir sektördür ve yabancı sermaye ve bilgi katkısı sağlayacak kurumlara devredilmelidir.

Bankacılık Benzeri İşleve Sahip Kurumlar

Finansal sistemde yer alan ve bankacılık kurumlarının da yapabildiği ancak bir veya birkaç alt alana uzmanlaşmış tasarruf finansman, finansal kiralama, varlık yönetimi, finansman ve faktöring şirketleri mevcuttur. Bu kurumların mülkiyeti, genel olarak büyük bankalara aittir. Bankacılık fonksiyonlarının yalnızca bir kısmını üstlenmek isteyen kurumlara izin sağlanması olağandır. Fakat bu kurumların sıkı düzenlenmesi ve denetlenmesi gerekir; çünkü hem ana ortak olarak hem de borçlanma yoluyla likidite finansmanlarını büyük ölçüde bankalardan sağlamaktadırlar. Bankalarca sürdürülebilecek kısımların ana ortak bankalarla birleştirilmesi ve böylece bankanın risklerinin içerisinde gösterilmesi şeffaflık sağlar. Ayrıca sermaye gücü zayıf olan kurumların zorlu senaryolarla sınanması ve gerekliyse birleştirilmesi gerekir. Diğer türlü bankerler krizindeki benzer ama yan bankacılık alanlarını kapsayan ve toplumsal sonuçları olan batık ve mağduriyetler yaşanabilir. Bu kurumların gölge bankacılık gibi bankacılık işlevi gören ama onlara uygulanan düzenlemelerden bağımsız bir hale almalarına müsaade edilmemelidir. Yurt dışında bulunan ve yüksek faizle kısa vadeli borç veren kurumlara kesinlikle izin verilmemeli, kurumsallaşmış tefeciliğin önüne geçilmelidir. Ayrıca batık kredilerin tahsilinden sorumlu kurumların iş yapma biçimleri sıkı denetlenmelidir.

Yatırım Bankacılığı

Türkiye'de, yatırım bankacılığı ismiyle anılan ve bankacılık lisansına sahip kuruluş sınırlıdır. Mevduat bankalarının hazine birimlerinde, oldukça dar kapsamlı aracılık işlemleri yapılmaktadır. Yatırım bankacılığına ait faaliyetlerin önemli bir kısmı aracı kurumlara bırakılmıştır. Bu aracı kurumların büyük çoğunluğunun sahipleri önde gelen bankalardır.

Aracı kurumlar; sermaye piyasalarının gelişmemesinden ötürü, yeni finansman yaratmadan öte sermaye piyasalarındaki işlemlere aracılık ile şirket birleşme ve satın almalarına danışmanlık gibi sınırlı alanlarda faaliyet göstermektedirler. Portföy yönetimi bu kurumlardan ayrılmış, yerlerini ana hissedarlarının büyük bankalar olduğu portföy yönetimi şirketlerine bırakılmıştır.

2008 küresel finansal krizinde kazanılan ana deneyimlerden biri mevduat bankacılığı ile yatırım bankacılığının ayrı tutulması ve mevduatların karmaşık finansal ürünlere aktarılmasındadır. Bu temel ilke doğrultusunda finansal yatırım ile mevduat bankacılığının arası tümüyle açılmalıdır. Diğer taraftan sektör verimliliğini artırmak amacıyla, aracı kurum, portföy yönetim şirketi ve yatırım bankacılığı alanında dağılmış sistem birleştirilmeli; bu esnada mevduat bankalarının sınırlı biçimde üstlendiği aracılığın da bu kurumlara devri gerekmektedir. Hâkim ortak geleneksel bankaların bu kurumlardaki payının azaltılması amaçlanmalı, ikili ilişkiler sermayedarlık yerine yurt içine dağılmış temsilci ağına dönüştürülmelidir. Böylece mevduat bankacılığı ile yatırım bankacılığı tümenden ayrılacak, yakın işlemlerle sahip kurumların birleşmesiyle verimlilik sağlanacak ve yatırım bankacılığı geleneksel bankacılık ağından yararlanarak tüm yurda hizmet sunacaktır.

Benzer bir şekilde küresel finans merkezlerinde kurulu bankaların Türkiye'deki şubesiiz iştirakleri, büyük kredi tahsisleri yerine aracılık üzerine odaklanmışlara, faaliyet lisansları mevduat bankacılığından yatırım bankacılığına kaydırılmalıdır. Yatırım bankacılığı; özel bankaların ulaşamadığı kırsal kesim hariç, özel sektörün faaliyet alanında kalmaktadır. Devletin yatırım süreçleri için gerekli olan ise kalkınma amaçlı ayrı bir bankadır.

Sigortacılık ve Özel Emeklilik

Doğrudan finans kuruluşu sayılmasalar da topladıkları primlerle finansal piyasalarda kurumsal yatırımcı olan bir diğer sektör ise geleneksel sigortacılıktır. Türkiye'de hem hayat dışı sigorta hem de reasürans sektörünün alanı dardır. Bu alt sektörlerin ilkinde yabancı ikincisinde ise yerli payı yüksektir. Doğrudan doğal afetleri telafi etme gibi sosyal amaç içermeyen veya tarımsal üretim ile nakliye kanallarının sürekliliğini sağlayacak kalkınma amacı bulunmayan sigortacılık sektörü özel kuruluşlara bırakılabilir. Sektörde artan konsolidasyonun çalışanlar ve müşteriler aleyhine dönüşmemesi için yakın zamanda kurulan Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun (SEDDK) çeşitli sınırlamalar uygulaması gerekir. Reasürans ise doğrudan bireysel müşterilerle ilişki-

nin kurulmadığı, büyük ölçüde rekabete kapalı ve Türkiye’deki toplam sigorta primi büyüklüğü dikkate alındığında tek şirketle sürdürülebilecek bir alandır. Özerk çalışması kaydıyla bu alanda kamu tekeli kurulabilir.

Hayat sigortası ve özel emeklilik şirketleri de finansal sistemin bir uzantısıdır. Gelişmiş ülkelerdeki gibi uzun vadeli tasarrufların büyük bir kısmı bünyelerinde olmasa da, sağlanan devlet katkısı neticesinde, 654,3 milyar TL gibi dikkate değer bir büyüklüğe ulaşılmıştır (EGM, 2023). Fakat Türkiye’deki finansal okuryazarlığın yetersiz olması, dolayısıyla doğru varlıklardan oluşturulan portföy seçmeye ilişkin zorluklardan ötürü, devletin bünyesindeki sosyal güvenlik sistemine alternatif oluşturamamaktadır, yalnızca ek tasarruf yapabilen kişilere tamamlayıcı işlev görmektedir. Gelişmiş ülkelerde, özellikle ABD’de, yerli paranın değeri görece korunur, enflasyon hesaplanmasına güven vardır ve piyasalardaki usulsüz manipülasyonlar sıkı takip edilir. Böylece ekonomik kriz dönemleri hariç hisse senedi endekslerinde uzun dönemli yükselişler gerçekleşir ve bu alana yatırım yapan emeklilik fonları reel getiri elde ederler. Yine bu ülkelerde enflasyonun kontrol altında tutulmasıyla sabit getirili menkul kıymet grubundaki tahvil ve bonolar sınırlı risk ve makul getiriyi sağlayabilirler.

Diğer taraftan Türkiye’de sermaye piyasaları derinliğe sahip değildir, manipülatif hareketlere açıktır, tasarruf sahipleri piyasa sarsıntılarına sabır gösterebilecek durumda değildir ve enflasyonun üstündeki getiri dahi enflasyon hesaplamalarına güvensizlikten ötürü tatmin edici gelmemektedir. Özetle, finansal piyasalardaki yatırımlara dayanan ve kişilerin kısmen veya bütünüyle yatırım araçlarını seçtikleri bir emeklilik sistemi Türkiye’ye uygun değildir.

Devlet katkısı teşvikine rağmen, BES’in Türkiye’deki tasarruf sorununa çare olmaması sürpriz değildir. Düşük gelir ve kullanım imkanından ötürü, bireylerin tasarruflarının önemli bir kısmı konut ve otomobil gibi fiziki varlıklardadır. Çalışanların önemli bir kısmının emekliliğe kalan süresi uzundur, haliyle uzun vadeli hedeflerden öte kısa vadeli refah artışı arayışındadırlar. Bu gerçekliklerden yola çıkılarak, sabit getiri sağlayan ve düşük risk içeren devlet temelli sosyal güvenlik sistemi harici yöntemlerde ısrar edilmemelidir. Emeklilik birikimleri yüksek ve bunları risk alınarak yönetilmesini isteyen kişilerin; sosyal güvenlik sistemine alternatif bir yapıda değil; devlet katkısı bulunmayan yatırım fonlarında tutulması kafidir. Bu tip müşteriler için uzun vadeli yatırım ilkelerini esas alan yeni fonlar kurulabilir.

Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu (SEDDK) ya-
kın zamanda kurulmuştur. SPK ve BDDK'nın sorumlu olduğu sektörlerdeki ha-
talara düşmemesi için, politik etkileri sınırlayan özerk yapısına dikkat edilmeli ve
güçlü insan kaynağına sahip olmalıdır.

Finansal Verimliliği Destekleyen Kuruluşlar

Finansal sistemin sağlıklı işlemesi için değerlendirme, derecelendirme ve bağımsız
denetim gibi kurumların nitelik ve niceliklerinin artırılması gerekir. Firmaların
kurumsallık düzeylerinin artırılmasında hem özel sektörün kredi kanalları hem
merkezi hükümetin teşvikleri hem de kalkınma bankasının tahsisleri koşul olarak
kullanılmalıdır. Özellikle kayıt dışı istihdamın azaltılması ve muhasebe standartla-
rının artırılması olmazsa olmazdır.

Bu gelişim için, bağımsız denetime tabi kurumların sayısı artırılmalı; iflası halinde
batık kredi, işsizlik ve vergi kaybı gibi sosyal sonuçlar da doğuran özel şirketler
ulusal varlıklar olarak değerlendirilerek korunmalıdır. Yurt içi veya yurt dışından
düşük maliyetli yabancı kaynak sağlamakta kredi derecelendirmeleri önem tutar.
Küresel finansal sistemin yapısından ötürü, yerli derecelendirme kuruluşlarının
uluslararası düzeyde dikkate alınması mümkün değildir. Bu nedenle bir zorunlu-
luk olarak yabancı kredi derecelendirme kuruluşlarının faaliyetlerine kolaylaştır-
ma gereklidir. Hem ticari işlemlerin doğru fiyatlardan geçmesi ve böylece kaynak
verimliliğinin artırılması hem de ipotek ve teminata dayalı kredilerin sağlıklı ma-
liyet analizi yapılabilmesi için başta gayrimenkul olmak üzere değerlendirme işlevini
üstlenmiş kurumlar önem arz etmektedir. Tapu kayıtlarının gerçek değer üzerin-
den sağlanabilmesi ve gayrimenkullerin kredi teminatına dönüştürülmesi için de-
ğerleme sürecinin yaygınlaştırılması gereklidir. Özetle, reel sektörün mali yapısını
güçlü tutmak ve kurumsallığını artırmanın yolu; onlarla iş ilişkisinde bulunan ve
finansal verimliliği artıran destekleyici kuruluşların kapsamlarının genişletilmesi-
dir. Devlet de vergi ve sigorta primi toplamada disiplin sağlamalıdır.

4. Finansal Sistemin Düzenlenmesi ve Denetimi

Türkiye'de finansal sistemin düzenlenme ve denetlenmesi yetkisi fiilin içeri-
ğine bağlı olarak TCMB, BDDK, SPK, SEDDK, TMSF ve HMB arasında bölü-
şülmüştür. Örneğin bankacılık sisteminin doğrudan para politikasını ilgilendiren
zorunlu karşılık oranlarında TCMB, makro ihtiyati içerikteki kredi karşılık oran-
larında BDDK, halka açık bir şirket olarak pay senedi ihraçlarında SPK, iştirakleri

olan sigorta ve emeklilik şirketleri sorumlulukları için SEDDK, bankanın tasfiye sürecine girmesi halinde TMSF ve bankaların her türlü vergi işlemleri ve mali suç soruşturmalarında HMB yetkilidir. Kuruma değil fonksiyona dayalı düzenleme ve denetim bir tercihtir; Türkiye’de artık oturmuştur. Finansal İstikrar Komitesi (FİK) HMB’nin eşgüdümünde bu kurumların üst yöneticileri tarafından oluşmaktadır. Sınırlı planlama vazifesini üstlenen Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) da bu komiteye katılmaktadır.

Bu kurumlar arasında, diğer ülkelerle kıyaslandığında, daha fazla göze batan kuruluş Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’dur (TMSF). Bunun ilk nedeni 1994-2001 döneminde faaliyet izinleri iptal edilen bankaların TMSF bünyesinde tasfiyesi olmuştur. Batık banka ve kredi oranının büyüklüğü ile tasfiye sürecinin uzamasından ötürü bu kurum uzun yıllar ön planda olmuştur. İkinci olarak Temmuz 2016’daki darbe girişiminin ardından FETÖ irtibatlı ve iltisaklı kurumlar için kayyımlik vazifesi görmesiyle yeniden önem kazanmıştır. Fakat satış, tasfiye ve yeniden yapılandırılmalarda karar alma ve ihale süreçlerine dair şeffaflık ve kamu yararı tespitlerine dair şüpheler mevcuttur. TMSF’nin olağan yetkisinin dışına çıkacak şekilde görevlendirilmesi verimlilik sağlamamıştır. Bu vazifenin planlama teşkilatının ilgili kurum üzerindeki takdiri ile başlatılması, yani söz konusu varlıkların nasıl değerlendirilmesine ilişkin görüşünün esas alınması, ardından nihai karar satışsa Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’na (ÖİB) devredilerek sürecin tamamlanması yerinde olacaktır. Böylece hem TMSF en temel görevi olan tasarruf mevduatı sigortası alanına odaklanacak hem de varlıkların değerlendirilmesine ilişkin keyfilik ortadan kalkacak ve ihale süreçleri şeffaflaşacaktır. TMSF’nin ana hissedarı olduğu ve tasfiye sürecindeki bankaların varlık ve yükümlülüklerinin yönetiminden mesul Birleşik Fon Bankası’nın (BFB) da bankacılık lisansı ile faaliyet göstermesine gerek yoktur.

Sermaye piyasalarında önemli bir yer tutan kurum, hisse senedi ve borçlanma araçları ile bunlara ek emtia ve dövizle ilişkin vadeli işlemlere ev sahipliği yapan Borsa İstanbul’dur (BİST). BİST’in işleyişinin doğal parçası olan ve bir bankacılık işlevi olmamakla birlikte bu lisansla faaliyet gösteren Takasbank’ın doğrudan BİST’e bırakılması, organizasyonel yapısının sadeleştirilmesi ve banka statüsünün kaldırılması verimlilik sağlayacaktır. Ayrıca BİST’in kendi kurumsal yapısının özerk bir kurum olarak kamuya bağlanması; kâr amacı güden bir kurum yerine sadece piyasa işleyişi ve likiditesini gücendirmeyi amaçlayan ve finansal yenilikler ile teknolojileri hızla takip eden bir platforma dönüştürülmesi gerekmektedir. Merkezi Kayıt Kuruluşu (MKK) da verimlilik amacıyla doğrudan BİST’e bağlanmalıdır.

Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) geçmiş dönemlerde izinsiz halka arzları gecikmeli tespit etmesi nedeniyle, dini söylemlerle sermaye toplayan kurumların büyümesini ve bu birikimlerin kaybedilmesini engelleyememiştir. Yakın zamanda halka arz edilme kriterlerini düşürerek mali durumu zayıf ve finansal şeffaflığı noksan firmaların yatırımcılara sunulmasına ve bu nedenle yatırımcıların ciddi kayıplarına neden olmuştur. Ötesi hisse senedi piyasasında büyük paya sahip kurumlar üzerinden yapılan ve suç unsuru içeren bilgi ve işlem manipülasyonlarına karşı gerekli önlemleri almamıştır. Ardından sermaye piyasalarında sistemik riskle zincirleme iflasların oluşabileceği bir ortam yaratılmıştır. Neticesinde yaygınlaşma ve derinleşme hedefleri için oluşturulan borsa bu işlevi yerine getirememektedir. SPK'nın işleyiş süreçlerinin etkinlik ilkesiyle gözden geçirilmesi gereklidir. Özellikle işlem ve bilgi yoluyla manipülasyon ve mali olarak zayıf kurumların halka arzları ve fiyat hareketleri yakından izlenmelidir.

Finansal sektör bankacılık ağırlıklı olduğu için en önemli görevi Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na (BDDK) düşmektedir. Bankacılık sektörünün yıllar içerisinde güçlenmesinde bu kurumun payı belirgindir. Fakat İmar Bankası'nın usulsüz kıyı bankacılığı faaliyetlerinin ve karşılıksız hazine bonosu satışlarının geç tespitinde doğrudan bu kurum sorumludur. Ayrıca tedbir süreçleri siyasi etkilere açık durumdadır. Türk Telekom'u satın alan OTAŞ'ın (Oger Telekom) yurt içindeki bankalardan kullandığı krediye dair gerekli tedbirlerin, siyasi telkinlerle alınmamasıyla, cumhuriyet tarihinin en büyük batık kredisi ortaya çıkmıştır.

BDDK'nın işleyiş süreçleri ayrıntılı gözden geçirilmelidir. Yapılandırılan krediler ve aksayan kredi ödemelerine ilişkin şeffaflık sağlanmalıdır. Kredi portföylerine ilişkin geniş bilgiler kamuoyu ve yatırımcılarla paylaşılmalıdır. Varlık değerlemelerine dair varsayımlar güncellenmeli, daha zor senaryolarla stres testleri gerçekleştirilmelidir.

5. Kalkınmacı Finansal Sistem

Gelişmekte olan ülkelerin uzun yıllar hedefledikleri noktaya ulaşamamalarının ana nedenleri arasında zayıf kurumsal yapı, düzenli yüksek enflasyon ve finansman noksanlığı bulunur. Şüphesiz ekonomiyi oldukça etkileyen ancak doğrudan içinde yer almayan nitelikli eğitim gibi veya ekonomiye dair ancak orta büyüklükteki bir ülkenin değiştiremeyeceği küresel iktisadi sistemin yol açtığı adaletsizlikler gibi faktörleri de belirtmek gerekir.

Finansman eksikliği yatırım hacmini olumsuz etkilerken, yüksek enflasyon yerli para cinsi yerine döviz kaynaklarına muhtaç olma durumunu yaratır. Zayıf kurumsal ise hem dış finansmana erişimde hem enflasyonla mücadele kararlılığında engel oluşturur. Ayrıca yapılan yatırımların hedeflenen sonuçlara ulaşmamasında da temel teşkil eder. Neticesinde büyüme amaçlı yatırımlar kısa vadede yüksek enflasyon, uzun vadede dış borç yaratır; kaynakların heba edilmesiyle kalkınma yerine önce yalancı zenginleşme ve ardından iktisadi buhran yaşanır.

Türkiye'nin iktisadi kısır döngüsünü kırmak için; finansal istikrar sağlandıktan ve enflasyonla mücadelede ilk başarılar kazanıldıktan sonra, finansal sektörün kurumsal yapısını güçlendirmek gerekmektedir. Böylece iç ve dış kaynaklardan finansman sağlama, kalkınma ve sosyal hedefli yatırımlar için planlama ve uygulama için selektif krediler mümkün hale gelir. Türkiye için bu süreç finansman, planlama ve kredi ayaklarından oluşur.

Doğrudan Yabancı Yatırımlar

Dış finansmana erişim iki ayrı yolla olur; ilki yabancı yatırımcıların Türkiye'ye doğrudan yatırım yapmak amacıyla ham madde veya nihai mamul ile hizmet üretim ve dağıtım üssü kurmalarıdır. Bu yatırımlar yeni işletme kurmanın haricinde daha çok var olan tesislerin satın alınması şeklinde de gerçekleşebilir. 2001 sonrası süreçte genellikle mevcut kamu varlıklarının özelleştirilmesi ve özel bankaların yabancı yatırımcılara satışı şeklinde ilerlemiştir.

İkinci yol ise kredi vasıtasıyla kaynak sağlanmasıdır. Bu kaynakların az bir kısmı, özel kurumların uluslararası itibar noksanlığı nedeniyle, doğrudan reel sektöre gider. Büyük kısmı bankaların uluslararası piyasalardan sendikasyon kredileridir, geriye kalanıysa Hazine'nin yabancılara yurt dışında ihraç ettiği eurotahvil ile elde edilen döviz borçlarıdır.

Devletin doğrudan dış yatırımlara ana katkısı; finans kesimi hariç özel sektör için yabancı ortak bulmak, öngörülebilirlik sağlayarak ve nihai sonuçları da takip ederek teşvik sağlamaktır. Bu noktada Türkiye hem dönemsel hem de yapısal avantajı sahiptir. Batı blokunun Çin'i ekonomik açıdan yalıtım istemeleri, küresel ölçekte yaygınlaşan korumacılık ve pandemi neticesinde öne çıkan kendi kendine yeterlik ile güvenilir bölgelerden tedarik sağlama özellikle Avrupa kıtası için Türkiye'yi alternatif bir üretim üssüne dönüştürebilir. Türkiye'deki iş gücü ve arazi maliyetlerinin Avrupa'nın epey altında kalması; Çin'e karşı ön yargı ile diğer Uzakdoğu

 lkeleri ve Latin Amerika ile coğrafi uzaklık Türkiye'ye bu imkânı sağlamaktadır.

Hükümet yabancı yatırımcılarla ilk temasın kurulmasında, ortak çıkarlara uygun sektörlerin seçiminde ve uyumlu çalışacak yerli ortağın belirlenmesinde aktif rol oynamalıdır. Özellikle dış bağımlılığın yüksek olduğu sektörlerde iç pazara kurulan ortaklıkların destekle girmesi sağlanabilir. Altyapı destekleri ve arazi tahsisi sağlanabilir; buna karşılık dış açığı azaltma, sigortalı işçi  alıştırma ve bölgenin kültürel hayatına katkı koyma gibi koşullar talep edilebilir.

Uluslararası Kalkınma Bankaları

Uluslararası ticari veya kalkınma bankalarından sağlanan, uzun vadeli ve döviz cinsi olan ve proje finansmanı şeklinde sınıflandırılan kaynak tahsislerine, proje verimlilikleri daha özenle hazırlanıp devam edilebilir. Kurumsallığın artması ve enflasyonun kontrol altına alınmasıyla bu finansmanın ortalama maliyeti de kendiliğinden düşecektir.

Türkiye halihazırda Dünya Bankası grubunun Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD) ve Uluslararası Finans Kurumu (IFC) ile Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası'ndan (EBRD) dikkate değer büyüklükte kaynak sağlamaktadır. Avrupa Birliği  yeliği en azından kısa vadede mümkün olmasa da ilişkilerin yeniden canlandırılmasıyla bu kuruma bağlı Avrupa Yatırım Bankası (EIB) ile yeni mali kaynaklar sağlanabilir. Türkiye'nin kurucu  yesi olduğu Karadeniz Ticaret ve Kalkınma Bankası'nın (BSTDB) sermaye artırımıyla bölge ülkeleri için katkısı artırılabilir. Benzer bir şekilde Türkiye'nin beşinci en yüksek pay hakkına sahip olduğu İslam Kalkınma Bankası (IsDB) ile ortak projeler geliştirilebilir. Türkiye'nin yakın zamanda ortağı olduğu Pekin merkezli Asya Altyapı Yatırım Bankası ile benzer projeler gerçekleştirilebilir. BRICS  lkelerinin kurduğu Yeni Kalkınma Bankası'na (NDB) Mısır, Bangladeş ve Uruguay gibi az sermayeyle katılım gösterilip buradan yatırım finansmanı temin edilebilir.

Kalkınma Bankası

Uluslararası kalkınma bankaları kaynaklarına erişim veya doğrudan yabancı yatırımları Türkiye'ye yönlendirme çeşitli katkılar sağlar; ancak Türkiye'nin ihtiya ı bu kanalların ötesindedir ve yalnızca güvenin sağlanması ile öngörülebilirliğin sunulmasını aşar. Kar odaklı çalışan özel sektörün tercih etmediği veya sermaye gücünün yetmediği alanlarda doğrudan devlet yatırımları gereklidir. Bu yatırım-

ların sektör lobiciliği ile zarar görmemesi veya popülist vaatlerle hatalı bölgelere kurulmaması için planlama ile yürütülmesi gerekir. Planlama aşamasında kamunun etkinliğinin sağlanabilmesi için doğrudan kaynak edinimi gereklidir. Yeni kurulacak ve doğrudan kalkınma finansmanından sorumlu bir kamu bankası şarttır.

Kurulacak kamu bankası mevduat toplama yetkisine sahip olmayacak ve yurt dışı kaynaklar harici kamu yatırımların finansmanında tekel durumunda olacaktır. Bu banka, tam Hazine mülkiyetinde olmasından ötürü, dış finansmana ona yakın maliyetle erişebilecektir. Buradaki önemli ayrım; kamu dış borçlanmasının bütçe açıklarının örtülmesi için değil, izahnamesinde belirtilmiş projeler için kullanılması ama her koşulda Hazine garantisine sahip olmasıdır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında da demir-çelik tesislerinin kurulması için veya demiryolu altyapısının oluşturulması için bu şekilde proje odaklı ve garantili dış finansman kullanılmıştır. İmparatorluk dönemindeki gibi borçları döndürme ve bütçe açığını kapama gibi kısa vadeli hedefler olmadığı için borç sarmalına girilmeden tesisler ve altyapı kurulabilmiştir. Özetle yeni bir kalkınma bankası proje temelli kaynaklara yönelmelidir.

Bu kalkınma bankasının yurt içinden sağlayacağı dört ayrı kaynak daha olacaktır. Bunlardan ilki geleneksel olarak Hazine'nin kamu yatırımlarına ayıracağı kaynağın doğrudan bu bankaya aktarılmasıdır. Yani kamunun olağan yatırımlarının dışında kalan ve kalkınma hedeflerinde yer alan yatırımlarda Hazine kendi mali imkanlarını kalkınma bankasına aktaracaktır.

İkincisi Ziraat Bankası ve Halkbank'ın elindeki fazla fonların özel bankalara bırakılan rekabete açık alanlar yerine doğrudan bu bankaya 1 ila 10 yıl arasında değişen vadelerle TL cinsi tahvil olarak yatırılmasıdır. Kamu bankalarındaki mevduatların vadesi kısadır ama sürekli döndürülmesi nedeniyle fiili olarak uzun vadeli TL cinsi kaynak işlevi görecektir. Böylece bu iki kamu bankasındaki mevduatların belirlenen ekonomik ve sosyal görevleri aşan kısmı doğrudan kalkınma amaçlı bankaya kaydırılmış olacaktır. Bankacılığın rekabete açık alanları özel sektöre bırakılırken, kamu bankalarının topladığı mevduatların ana kullanım alanı kalkınma bankasının tercihleriyle belirlenecektir.

Üçüncü kısım ise, Türkiye'de cumhuriyet öncesinden beri hem merkezi hükumete hem de bankalara duyulan şüpheden ötürü yastık altı veya özel kasalarda tutulan altınların Merkez Bankası vasıtasıyla sisteme dahil edilip ardından kalkınma ban-

kasına aktarılmasıdır. Net altın ithalatçısı olan bir ülkenin uzun yıllar elindeki kıt kaynakları ekonomik katkı sağlamayan bir emtiya bağlaması toplumsal zararlara yol açmaktadır. Hiç şüphesiz böylesine bir eğilimin hızla tersine döndürülerek içerdeki sermaye hacmini artırması çok güçtür. Bununla birlikte, doğrudan Merkez Bankası'nda saklanacak, hiçbir şekilde hükümet tarafından satılamayacak, tam tasarruf mevduatı sigorta koruması sağlanacak, vadesinde standart altın olarak çekilmesine izin verilecek ve bir de sınırlı olsa dahi ek getirinin verileceği altının bir kısmı mutlaka finansal sisteme girmek isteyecektir. Toplanan altınlar Merkez Bankası bünyesinde tutulacak ama bu tutarda döviz rezervi serbest bırakılarak kalkınma bankasının erişimine açılacaktır. Ayrıca kuyumculuk sektörünün de banka dışı finansal kurumlar gibi sıkı düzenleme içine alınması, değer saklama amaçlı altına olan talebi ve fiziki altına erişimi kısıtlayacaktır. Siyasi istikrarın temin edilmesi, bankacılık sistemine güvenin sağlanması ve TCMB rezervlerinin güçlendirilmesi gibi iç başarıların sağlanması ve bu esnada küresel piyasalarda altının fiyatının yıllarca yatay kalması da sürecin gelişimini etkileyecektir.

Son kez uygulanacak varlık barışı kapsamında beyan edilen ve Türkiye'ye getirilmek istenen döviz ve altınların asgari 1 yıl süreyle TCMB'de saklanması ve ardından bu kaynağın yine kalkınma bankasına aktarılması önemli fayda sağlayacaktır. Kayıt dışı elde edilen veya takibi yapılmamış varlıkların sisteme katılmasının sahiplerine bedeli; düşük oranlı vergi değil, Merkez Bankası'nda tutulmaları ve ardından uzun vadeli ama garantili kalkınma amaçlı tahvile dönüştürülmesi olacaktır. Yani bu kaynaklardan Hazine doğrudan ama az gelir değil, dolaylı ama uzun vadeli döviz ve kıymeti maden cinsi kaynak yaratılarak toplumsal fayda aranmalıdır.

Kurulacak kalkınma bankası planlama teşkilatının belirlediği amaçları gerçekleştirmek üzere iç ve dış finansman toplama ve selektif kredi olarak kullanırmakla mükellef olacaktır. Halihazırda Hazine'ye ait Kalkınma Bankası vardır. Bu bankanın Haziran 2023 itibarıyla toplam varlıkları 122,3 milyar TL'dir (Kalkınma Bankası, 2023). Buna ek olarak belediye ve il özel idarelerine ait İller Bankası mevcuttur. Aynı dönemde bu bankanın toplam varlıkları ise sadece 124 milyar TL'dir (İller Bankası, 2023). Yaklaşık %8,4 kadar payı kamuya ait olan ama özel banka statüsündeki TSKB'nin varlık büyüklüğü 148,8 milyar TL'dir (TSKB, 2023). Bu kurumların planlama hedeflerine geniş destek vermeleri mümkün değildir. Büyük kamu mevduat bankalarının kalkınmaya ne derece destek verdikleri ölçülmediği için belirsizdir.

Almanya’da kamuya ait KfW kalkınma bankası 2022 sonu itibarıyla 554,6 milyar avro aktif büyüklüğe sahiptir. Kâr amaçlı kurulmamış bu bankanın özkaynakları 36,6 milyar avrodur ve yıllık karı 1,4 milyar avrodur (KfW, 2023). Almanya ekonomisinin göreceli büyüklüğü ile bu varlıkların bir kısmının, Almanya’nın dış politikası doğrultusunda, Türkiye gibi diğer ülkelerde kullanılması gibi nedenler; Türkiye’deki kalkınma bankalarının toplam hacmi ile KfW arasındaki farkı açıklamaya yetmemekte, Türkiye’nin bu alanı ihmal ettiğini göstermektedir.

Türkiye’nin bu alana özelleşmiş ve tekel bir kalkınma bankasına ihtiyacı vardır. Mevcut Kalkınma Bankası ve İller Bankası birleştirilmeli; doğrudan Hazine kaynaklarıyla sermaye artırımını sağlanmalı ve kapsamlı yapılandırılmalıdır. Yeni kalkınma bankasının bölgesel süreçleri yakından takip edebilmesi için ülke genelindeki bölgesel kalkınma ajanslarına paralel bölge ofisleri oluşturulmalıdır. Her bir ofiste, ilgili bölgenin tarım, imalat veya altyapı gibi öncelikli ihtiyaçları ve mukayeseli üstünlüklerine göre personel istihdam edilmelidir.

Merkezi ve taşra teşkilatını oluşturduktan sonra kalkınma bankası, planlama teşkilatı ile tam eşgüdüm içerisinde çalışacaktır. Zorunlu olmadıkça iç piyasadan TL cinsi kaynak toplanmayacak; buradaki tasarruf havuzu kamu bankalarının diğer görevleri, özel bankaların faaliyetleri ve Hazine’nin genel harcamaları için kaynak olarak bırakılacaktır. Bununla birlikte devletin tüm iktisadi kalkınma amaçlı yatırımları bu kalkınma bankasından finanse edilecektir. Böylece kamu ve özel bankacılık bu alanda da ayrışacak; özel bankalar için adil rekabet ortamı oluşacak ve doğrudan toplumsal sonucu olan yatırımlar piyasa etkisinden uzak tutulacaktır.

Planlama Teşkilatı

Kalkınma hedefli bir ekonomide en kritik kuruluş bir planlama teşkilatıdır. Bu kurum vasıtasıyla öncelik verilecek sektörler ve kamu ile özel sektör ayrımı verimli bir şekilde yapılabilir. Ayrıca belirlenmiş projelerin alt detaylarının takibi, sürdürülmesi ve nihayetinde başarı ölçümü gerçekleştirilebilir. Ek olarak, kısa vadeyi ön plana alan sosyal yardımlar kadar bu ihtiyacın ortaya çıkmasına neden olan sorunların kalıcı çözümlemesine de odaklanılır.

Planlamada ana hedefler; istihdam yaratılması, dış açıkların kapatılması, fiziki ve dijital altyapının güçlendirilmesi, yüksek teknolojik ürünlere kayılması, gelir adaletsizliklerinin ve bölgesel gelişmişlik farklarının dengelenmesidir. Ulusal güvenlik olarak stratejik öneme sahip sektörlerin geliştirilmesi, doğal tekel halindeki

sektörlerde kamu verimliliğinin artırılması, yeşil dönüşümün sağlanması, cinsiyet eşitliği sağlanması ve tarımsal yeterlilik ara hedeflerdir.

Bu kurum aynı zamanda özel sektörün sermaye tercihlerini de etkilemelidir. Bir taraftan vergi politikasıyla şirket karlarının şirket bünyesinde tutulması, lüks ve ithal özel tüketim yerine, üretim odaklı yatırıma aktarılması gerekir. Diğer taraftan yatırım alanlarının seçilmesinde rehber ve teşviklerin belirlenmesinde ise kural koyucu konumda planlama teşkilatı olmalıdır.

Ayrıca özel sektöre ait projelerin yurt dışı ve döviz cinsi finansmanla fonlanmasında bu kurumun onayı alınmalıdır. Aksi halde yüksek dış borca sahip Türkiye’de planlama hedeflerine uygun olmayan yeni dış borçlanmalar, ulusal borç sarmalından çıkışı daha da zorlaştırır. Artan borçların zamanla yaratabileceği döviz kuru şokları nedeniyle, bu döviz borçları özel borçlu tarafından vadesinde ödense bile, toplumsal zarar yaratacağı dikkate alınmalıdır. Doğrudan dış finansman veya yurt içinde döviz cinsi finansman tercihlerinde planlama teşkilatı ilkeleri uygulanmalıdır. Yalnızca dış borçların sürdürülebilirliği için değil, para politikasının yerli para kullanımı ile etkinliği ve bağımsızlığının kazanılması için de bu tercih önem arz etmektedir.

Planlama Teşkilatı ve Kalkınma Bankası’nın Eşgüdümü

Planlama teşkilatı; ülkenin ihtiyaçları ve çağın gereksinimlerine dair çalışmaları sonucunda devletin etkin olacağı sektörleri belirlemesinin ardından kalkınma bankası da bu sektörün desteklenmesi için uygun finansman yöntemini aramaya başlar. Sektöre bağlı olarak yurt içi veya dışından özel veya kamu ortaklık ya da borçlanma yoluyla hızlı sonuç alan, uzun vadeli, düşük maliyetli ve işletme bilgisini içeren en uygun alternatif tercih edilir.

Örneğin savunma sanayinin stratejik önemi ve ana alıcı ile ihracat pazarlıkçısının devlet olması nedeniyle, tam kamu mülkiyeti tercih edilebilir. Bu doğrultuda mevcut işletmeler kalkınma bankası finansmanı ile birleştirilebilir ve kontrol gücü devlette kalmak üzere yeni ortaklık yapısı oluşturulabilir. Benzer biçimde Hindistan ve Çin’deki dev ölçekli işletmelerle parçalı bir yapıda rekabet etmekte zorlanan demir-çelik gibi sektörlerde sermaye ve iş gücü verimliliğini artırmak amacıyla ulusal tekeller kurulabilir veya mülkiyeti büyük özel kuruluşlarda dahi olsa kalkınma bankasından sağlanan kamu kaynağı neticesinde devlet denetim hakkını kullanabilir. Küresel rekabette güç sahibi olunan cam sanayi gibi bir alanda, ben-

zer bir ulusal tekel oluşumuyla iç pazarın gücüyle verimlilik artırılabilir, yerli tüketiciler sıkı denetimle korunabilir. Bu esnada yabancı pazarlardaki hakimiyet için, dikey tedarik zinciri olmak kaydıyla bazı yurt dışı satın almalara kalkınma bankası destek verebilir. Yapısı itibarıyla doğal tekel olan telekomünikasyon sektöründe doğrudan devlet tekeli oluşturulabilir ve farklı şirketlerin birleştirilmesi ve dijital altyapının geliştirilmesinde kalkınma bankası fonlarından yararlanılabilir.

Kalkınmanın doğrudan ekonomi alanında yer almayan sağlık ve eğitim gibi alanlardaki yeni tesisleri veya fiziki altyapıyı içeren ve yarı kamu malı sayılabilecek köprü ve otoyollar harici hiç gelir sağlamayacak yapıları; karayolu ve kanalizasyon şebekesi yapımı gibi, ilgili kurumlar merkezi yönetim bütçelerinden karşılanmaya devam eder. Fakat kalkınma bankasının fon fazlası elde etmesi halinde buradan uzun vadeli destekleyici finansman sağlanabilir.

Kalkınmanın temel ayağı yeni üretim tesisleri kurmaktır, ancak özellikle gelişmiş ülkelerdeki şirketlerle rekabet edebilmek için sürekli teknoloji geliştirmek gerekir. Bilimsel amaç içeren ve doğrudan tekniğe dönüştürülemeyen çalışmalar için, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK), üniversiteler ve araştırma enstitüleriyle çalışarak kaynak aktarabilir. Fakat uygulama amaçlı teknoloji araştırmalarında, ilgili Ar-Ge ve Ür-Ge birimi kamu veya özel sektöre ait olmasından ayrı, ilgili kurumun hedeflediği nihai mal ve hizmetlerin planlama teşkilatının belirlediği öncelikler içerisinde yer alması halinde, kalkınma bankasından doğrudan destek sağlanabilir. Bu desteğin bir kısmı hibe olurken, bir kısmı da ileride satışa çıkarılacak ürünün gelirine dayandırılabilir. Böylece yeni teknolojilere odaklanmış ve Batı ülkelerinde oldukça büyük rol oynayan teknoloji girişim sermayelerine alternatif yaratılabilir. Özellikle ulusal güvenlik gerekçesiyle yerli olması önem arz eden bilgisayar işletim sistemleri, elektronik ödeme altyapısı, yer altı dijital şebekesi ve uydu ağı gibi yazılım, donanım, güvenlik ve haberleşme alanlarına öncelik verilebilir. Böylece bilimden teknolojiye geçiş ile uluslararası pazarlara erişim esnasında üniversiteler, TÜBİTAK, kamuya veya özel sektöre ait ticari işletmeler, planlama teşkilatı ve kalkınma bankası arasında verimli bir zincir kurulabilir.

Dış Ticaret Bankası

Türkiye'nin süreklilik arz eden dış açıklarından ötürü ihracatı destekleyen bir kredi mekanizmasının oluşturulması gereklidir. 1995'te Avrupa Birliği ile gümrük birliği anlaşmasının imzalanması ve aynı yıl Dünya Ticaret Örgütü (WTO)

üyeliğiyle geleneksel yöntemlerle korumacılık imkânı kalmamıştır. Ancak henüz arzulanarak rekabet gücüne ulaşmamış ihracatçı kuruluşlar destek ihtiyacıdadırlar. Bu ihtiyaç ihracat için sağlanan kredi, garanti ve sigorta destekleri ile sağlanmaktadır. Bu amaçla kurulan Türkiye İhracat Kredi Bankası (Türk Eximbank) zamanla şube ağına kavuşmuş, ürün çeşitliliğini artırmış, yalnızca mal ihracatına değil döviz kazandıran hizmetlere de odaklanmış ve Haziran 2023 itibarıyla 464,1 milyar TL aktif büyüklüğüne sahip bir kurum haline gelmiştir (Türk Eximbank, 2023).

Ancak Türk Eximbank daha çok firmaların kısa vadeli likidite ihtiyaçlarına odaklanmıştır. Ayrıca kredi süreçlerinde faaliyet verimliliklerinin artırılması ve kurumsallaşmanın geliştirilmesine yeterince yer verilmemiştir. 2011 sonrasında aralıklarla ve gittikçe şiddeti artarak ölçüde yaşanan finansal çalkantılar esnasında, küresel para bolluğunun azalması ve faiz oranlarının yükselmesiyle beraber, TCMB'nin azalan döviz rezervlerinin telafisi amaçlı kullanılmaya başlanmış ve döviz piyasası sermaye kısıtlamalarının bir parçası haline gelmiştir. Bu durumun ilk nedeni ana ortak HMB'nin, TCMB'ye ait rezerv politikasını uzun süre fiili olarak üzerine almış olmasıdır. Türk Eximbank'ın hızlı büyümeye rağmen, asıl işlevi olması gereken uzun vadeli kredilere yönelememesi; makro ekonomik nedenlerle Türkiye'nin risk priminin yüksek seyretmesi ve döviz cins finansmanın çok pahalı hale gelmesi kaynaklıdır.

"Dış ticaret finansmanı; firmaları yeni pazar ve ürünlere taşıyacak, üretim için uzun vadeli finansman sağlayacak ve kurumsallığı şart koyacak bir yapıya dönüştürülmelidir."

Bundan sonraki süreçte Türk Eximbank'ın yeni kurulacak kalkınma bankasına benzer merkez ve taşra teşkilatı kurması; buna ek olarak ihracatçıların gelişmelerini sağlayacak eğitim birimlerinin güçlendirilmesi, yurt dışındaki temsilciliklerdeki ticari ateşelerle birlikte çalışmaları ve uzun vadeli kredi kullanımlarında planlama teşkilatı ile çalışması gereklidir. Döviz geliri kazandıracak firmalara likidite sağlamadan öte, onları yeni pazar ve ürünlere taşıyacak, üretim için uzun vadeli finansman sağlayacak ve bu süreçlerde sigortalı işçi çalıştırma ve kurumsal yönetim gibi kurumsallığı şart koyacak bir yapıya dönüştürülmelidir.

Çiftçi, Esnaf ve Küçük İşletmelere Kaynak Aktarımı

Kalkınmayı hedefleyen bir ülkenin finansal sisteminin ana unsuru; kaynak maliyetini düşürürken vadesini uzatmak ve belirlenmiş sektörlere doğrudan sermaye

veya borç olarak kaynak aktarmaktır. Küçük ölçekli hizmet, imalat ve ziraat sektörlerinde, eğer mülkiyet özel sektörde kalacaksa, uzun vadeli selektif krediler yeterli olmayabilir. Borç sözleşmelerine ek olarak, yine denetim ve ölçme hakkı kalmak kaydıyla, doğrudan hibe aktarımı sağlanabilir. Esnaf, küçük ve orta dereceli işletmelerle çiftçiler için bu borçlanma ve hibe yöntemleri tercih edilebilir. Buradaki amaç uzun vadedeki büyük projelere ek olarak, kısa vadede ekonomideki üretimin sürekliliğinin sağlanarak tedarik zincirinin korunmasıdır. Bu görev ise kalkınma bankası yerine bu alanda tarihsel olarak uzmanlaşmış Ziraat Bankası ve Halkbank'a düşer. Benzer bir şekilde ilgili sektörde arz sıkıntısı ihtimali varsa; yine bu iki banka vasıtasıyla destek sağlanabilir. Fakat kendine yeterliliğin amaçlandığı bir sektörde uzun vadeli finansman, sektör yapılandırılması ve büyük yatırım zorunlu olduğu için görev kalkınma bankasına düşer. Bütünüyle özel sektöre bırakılacak, kalkınma hedefleri içerisinde yer almayan, orta ve büyük ölçekteki şirketlerin uzun vadeli finansman ihtiyacı yine özel bankalara kalacaktır.

Kredi Garanti Fonu

Belirli büyüklüğün altındaki ticari işletmelerin krediye erişimlerinde; teminat yetersizliği veya kalitesindeki düşüklük nedeniyle zorluklar yaşanmaktadır. Bu kurumların özellikle istihdama ve iç tedarik sistemine katkıları önemlidir. Sağlıklı bir makroekonomik yapıda, en temel işletme sermayelerini kazanabilecek ölçüde faaliyetlerini sürdürme becerileri karşılığında, ek finansman ihtiyaçları Kredi Garanti Fonu (KGF) vasıtasıyla sağlanabilir. Yani bankaların yeterli teminat bulunmadığı için kredi talepleri geri çevrilen özel işletmeler bu fonun sağlayacağı kısmi garanti vasıtasıyla risk ölçülerini düşürerek kredi erişimini kolaylaştırabilirler. Bu imkân özel bankaların kredi verme iştahlarını artırır. Bu sebeple hatalı kredi seçimi yapmamaları için, belirli düzeyi aşan iflasların yükü özel bankalara bırakılır.

Günümüzde KGF doğrudan bir kredi genişlemesi politika aracı olarak kullanılmaktadır. Ticari hayatın eksik kurumsallaşmasını ve küçük firmaların sermaye noksanını tamamlayan değil verimlilik artışı sağlamayan, hatta işletme sermayelerini dahi kazanamayan firmaların yüzdürülmesi işlevi görmektedir. Ağustos 2023 itibarıyla 1 milyon 426 bin işletmeye 738,3 milyon TL tutarında kefalet verilmiş ve kapsanan kredi hacmi 879,2 milyon TL'ye ulaşmıştır (KGF, 2023). Bu süreçte firmaların kurumsallığı artırılmamış ve kayıt dışında tutulan kaynakların şirket içinde gösterilmesi gibi ilerlemeler sağlanamamıştır. Bu durumun arkasında esnaf ve KOBİ düzeyindeki işletmelerin yarattığı istihdam etkisi ve seçmen gücü üzerinden Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin (TOBB) hükümetle paralel siyasi

tercihleri bulunur.

Türkiye gibi bir ülkede KGF gibi gerekli bir kurumun yapılandırılması, işletmelerin zamanla kendi olanaklarıyla ayakta kalabilecek hale gelmesi ve bu esnada sahip oldukları varlıkların kayıt altına alınması ve teminata uygun üst standarda taşınması amaçları doğrultusunda olmalıdır. KGF'nin ortaklık yapısında ana ortak Hazine olmalı; bankalar ve TOBB eşit oranla temsil edilmelidir. KGF; hükümetin politik güdülü kredi genişlemesi için değil; zor durumda ama verimli hale gelebilecek şirketlerin güçlenmesi ve kurumsallıklarını artırıp bankalardan direkt kaynak alabilmeleri işlevini görebilmek için kendi merkezi teşkilatını oluşturmalıdır.

Finansal Şeffaflığın ve Kayıtlılığın Artırılması

Türkiye ekonomisinde ticari işlemler, varlık devirleri, vergi ödemeleri ve çalışma sigortası gibi birçok alanda kayıt dışılık mevcuttur ve yetersiz denetimle örtülü teşvik haline gelmiştir. Bu durum ticari rekabeti bozmakta, suç unsuruyla elde edilen varlıkların takibini zorlaştırmakta, vergi geliri kaybı yaratmakta ve sosyal güvenlik sistemini zayıflatmaktadır. Bu durum verimli ve adil olmadığı gibi sürdürülebilir de değildir. Bu amaçla aşamalı olarak her türlü işlemi kayıtlı biçimde finansal kurumlar üzerinden aktarmak ve teknolojinin sağladığı imkanlarla işlem maliyetini düşürüp kayıtların sadeleşmesini sağlamak gerekmektedir. Bu sebeple Ziraat Bankası ve Halkbank'ın tüm ticari işlemlere direkt erişebilecekleri bir yapı kurmaları gerekir.

Çıkarılan varlık barışı kanunları nedeniyle, içeriye sokulan varlıkların kara para aklama ve terörizmi finanse etme gibi önemli ithamlar altında kalması yaygınlaşmıştır ve uluslararası ilişkilere yansıyacak boyutlara ulaşmıştır. Bu nedenle, son kez varlık barışı yapılmalı, bunun tekrarlanması imkânsız hale getirmek için anayasal güvence sağlanmalıdır.

Benzer biçimde HMB bünyesinde çalışan Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK) etkinleştirilmeli, ticari ve finansal kurumlar uluslararası standartlara göre bildirimlerde bulunmalı ve yalnızca finansal varlıkların kayıtlarını değil, gayrimenkul başta olmak üzere fiziki varlıkların kayıtları da şeffaflaştırılmalıdır. Son dönemde kıyı ötesi finans merkezi statüsündeki ülkelerin bilgi paylaşımlarını artırmalarına ilişkin baskılar artmış ve bazı ülkeler bu bilgilere ulaşabilmeye başlamıştır. Türkiye'nin de bu finans merkezleriyle temas kurması böylece vergi kaçakçılığı ile kayıt dışı ödemelerle etkin mücadele sağlanmalıdır.

Kripto varlıklar da bu tip suç unsuru içeren fiillerin aklanmasında kullanılmaktadır. Ayrıca alım-satım platformları da düzenlemeden uzaktır. Ötesi işlem yapanların yeterli finansal bilgisi eksiktir ve alım-satıma konu edilen kripto varlıkların halka açık şirketler gibi şeffaf bilgi paylaşma yükümlülükleri yoktur. Bu nedenle ilgili platformlar ve kripto varlıklar SPK tarafından ve işlemlerin suç unsuru ile elde edilen gelirlerle olan ilişkisinin takibi için MASAK tarafından düzenleme ve denetimlerin yapılması zorunludur. Bu şekilde hem işlem güvenilirliği ve şeffaflığı sağlanır hem de alım-satım yapan tarafların hakları korunmuş olur.

Çevresel, Sosyal ve Kurumsal Yönetişim Koşullu Finansman

İklim krizinin gezegendeki canlı yaşamını tehdit ettiği ve belirli coğrafyalarda doğrudan yaşam standartlarını düşürdüğü gerçeğiyle; karbon salımına ilişkin ulusal ve kurumsal taahhütlerde bulunulmuş ve karbon vergisi ve piyasası gibi çeşitli mekanizmalar oluşturulmuştur. Gelecekte dış finansmana erişimde küresel ısınmayı dikkate alan kıstaslar yaygınlaşacaktır. Ötesi dış ticarete mal ve hizmetlerin karbon salımına olan katkısı hesaba katılacak; böylece yeşil dönüşüm sürecinde önden ilerleyen ülkeler olası ticari bariyerleri aşacaklardır. Türkiye’de ise bu konuya ilişkin devlet ve toplum desteği zayıftır; günlük ekonomik sıkıntılardan ötürü hem çevresel hem de iktisadi sebeplerle önem arz eden bu konu sürekli arka planda bırakılmaktadır.

Ağır dış borçlu ve düzenli dış açık veren ve üstüne AB ile gümrük birliğini imzalamış ve Dünya Ticaret Örgütü üyesi olmuş bir Türkiye’nin mal ve hizmet ticaretindeki rekabet gücünü geliştirmesi bir tercih değildir zorunluluktur. Bu nedenle yeşil dönüşüme ilişkin sektörel planlama ve ardından bu dönüşümün finansman sürecine girilmelidir. Bu sorumluluk yeni kurulacak planlama teşkilatına kalmaktadır. Gerçekçi hedefler belirlendikten sonra hızlı bir şekilde hem uluslararası kalkınma bankalarının hem de küresel ölçekte önem sahibi özel bankaların yeşil dönüşüm fonlarına başvurular yapılabilir. Sektörel önceliklerde hem Türkiye’nin uluslararası camiaya verdiği taahhütler hem de yeni korumacılık döneminde karbon salımından en çok hasar görecektir sektörler dikkate alınmalıdır. Buna ek olarak toplumsal faydanın artırılması için, finans kurumlarının ve onların finansman sağladığı ticari işletmelerin sosyal ve kurumsal yönetişime dair performansları da hesaba alınmalıdır. Sermayeye erişim; kurumların salt teknolojik gelişimlere uyum sağlaması için kullanılmamalıdır. Şirketin gelirlerinden çalışanların aldığı payın dengelenmesi, istihdam içerisindeki dezavantajlı grupların artırılması, yönetim kurullarında kamunun ve sendikaların temsili gibi ek kriterler; tıpkı kayıt dışılığın

azaltılması gibi, aşamalı uygulanmalıdır.

Faydası kişiye özel olmayan, kullanımında bir rekabetin olmadığı ve verimlilik açısından ortak inşası gereken milli savunma gibi kamu malları ile, faydanın bütünüyle bireye ait olduğu ve dolayısıyla mülkiyetin de bireye kaldığı otomobil gibi özel malların arasında yarı kamusal mal ve hizmetler bulunmaktadır. Bu grupta eş zamanlı bireysel ve toplumsal fayda artışı yaşanır. Yarı kamusal mal sınıflamasında ülkenin bulunduğu gelişmişlik düzeyi dikkate alınmalıdır. Örneğin zorunlu eğitim gelişmiş ülkelerde yarı kamusal mal olarak değerlendirilebilirken, Türkiye gibi gelişmekte olan ve eğitimin yaygınlaşması ve niteliğinde oldukça geride kalan bir ülkede kamusal mal olarak sınıflandırılabilir. Mesleki yetkinlik kazandıran ve bireysel faydanın ağır bastığı yükseköğretimin yarı kamusal mal olarak görülmesi daha uygun olabilir.

Bu tip mal ve hizmet grupları devlet tarafından ücretsiz değil, ancak devlet katkısıyla maliyeti azaltılıp daha uygun hale getirilmiş bir şekilde sunulabilir. Yarı kamusal mal ve hizmetler için bir diğer devlet desteği ise kredi mekanizması ile oluşturulabilir. Yükseköğretime ilişkin devlet üniversitelerinde okuyan öğrencilere öğrenim kredileri ve hanehalkının lüks olmayan ilk konut edinimi bu gruba girer. Dernek ve vakıfların yatırım yaptığı kültür ve spor tesisleri; ücretsiz olmasalar dahi kâr amacı güdecek bir fiyatlama ile çalıştırılmıyorsa yine bu gruptadır.

Burs alamayan ancak kazanacakları yetkinliklerle hem bireysel hem de toplumsal fayda yaratacak üniversite öğrencilerinin öğrenim kredileri uygun hale getirilebilir. Meslek sahibi olamayan ve sosyal yardımlara muhtaç hale düşen gençlerin bireysel memnuniyetleri ve vergi gelirleri ile sosyal güvenlik primlerinde oluşacak kayıplar dikkate alınmalıdır. Devletin inşasını üstlendiği sosyal konutları tercih etmeyen ve gayrimenkul şirketlerinin lüks emlak seçeneklerine yetişemeyen; katma değerli üretime destek olacak nitelikte eğitimi olan, fakat ev sahibi olamayanların, başka sebeplerin de etkisiyle, yurt dışına gitmeleri ulusal beşeri sermaye kaybıdır. Spor kulüplerinin altyapıya yönelmek yerine sürekli yurt dışından yabancı sporcu transferi yapmaları dış açıkların artmasına neden olur. Yetersiz kültür alanları sanatın ülke geneline yayılmasını ve sanatçı yetiştirilmesini güçleştirir. Haliyle günümüz Türkiye'sinde sosyal amaçlı krediler yarı kamusal mal ve hizmetler için önem taşır.

Bu gruptaki kişi ve kurumlara uygun maliyetli ve uzun vadeli kredi tahsisinin gerçekleştirilmesi için Ziraat Bankası ve Halkbank görevlendirilmelidir. Bu bankala-

rın mali yükünü azaltmak için TCMB ve BDDK'nın yönergeleriyle kredi koşulları kolaylaştırılabilir. Sosyal amaçlı kredilerde, tahsis edilen kişilerin kullanım şekilleri yakından denetlenmelidir.

6. Sonuç

Türkiye kalkınma ve refah yaratma zorunluluğu içerisindeki bir ülkedir. İlk olarak finansal istikrarı sağlamalı, bu amaçla enflasyonla mücadelede başarı kazanıp bozulan kurumsallaşmayı tesis etmelidir. Ardından ekonominin finans dışı sektörlerini ve hatta ekonomi dışındaki alanları da dikkate alacak bir yapılandırma ve kalkınma hamlesine geçmek durumundadır.

Bu esnada ekonominin çarklarını sürekli çalışır vaziyette tutmak, özel sektörün borçlarını yeniden yapılandırmak ve dış borçlar için müzakerelere geçmek gerekir. Temel amaçlar tedarik zincirini korumak, zincirleme iflasları önlemek, dış kreditorleri sakinleştirmek, yerli para cinsi etkin para politikası uygulayabilmek ve uzun vadeli kaynakları dış açıkları örten, istihdam yaratan, dijital ve yeşil dönüşümü sağlayan biçimde kullanıp toplum refahını artırmaktır. Bu doğrultuda kalıcı istikrara kavuşmuş bir finansal sistemin oluşturulması bir zorunluluktur.

Finansal sistem, mevduat bankacılığının baskın olduğu şekliyle sürdürülmelidir. Kamu bankaları arasında konsolidasyon sağlanmalı; kalkınma ve sosyal amaçlı krediler hariç bu kurumlar bankacılık sisteminden çekilmelidir. Ziraat Bankası ve Halkbank kanunla belirtilmiş ekonomik ve sosyal hedeflerinden asla ayrılmamalıdır. Özel bankaların verimlilik amaçlı kendi aralarında birleşmelerine, rekabetin bozulmayacağına dair tüm önlemler alındıktan sonra izin verilmelidir. Müşterilerin dini hassasiyetlerinden ötürü katılım bankacılığı sürdürülmeli, ancak kamu sermayeli kuruluşlar bu alt sektörden çekilmelidir. Halihazırda mevduat bankaları üzerindeki aracılık işlemleri de aracı kuruluşlara devredilmeli; bu kurumlar yatırım bankacılığına dönüştürülmelidir. Özel emeklilik sisteminden Türkiye'deki birikim ve finansal okuryazarlık durumuna uymadığı için sadece tamamlayıcı olarak ve devlet desteği olmadan sürmesine izin verilmelidir. Sigortacılık alanında reasürans gibi doğal tekel olabilecek alanlar ve tedarik zincirine doğrudan etkin olan kısımlar hariç kamu çekilmelidir. Finansal sistemin düzenleme ve denetlemesi fonksiyonel olarak sürmeli, ancak özerklik ve yetkinlik kaybına uğrayan kurumlar yeniden toparlanmalıdır. Denetim, değerlendirme ve derecelendirme gibi kritik önem içeren ve mali sistemi verimli hale getiren fonksiyonların kapsamı artırılmalıdır.

Kalkınma amaçlı finansal sistemde planlama teşkilatı ve kamu yatırımlarının finansmanında tekel konumunda güçlü bir kalkınma bankası kurulması zorunludur. Doğrudan dış yatırımlara rehberlik ve uluslararası kalkınma bankalarından aktif destek alınması önemli ama yetersizdir. Kalkınma bankası; yurt dışından kredi finansmanı, merkezi bütçedeki yatırım payı, Ziraat Bankası ve Halkbank'ın atıl kaynakları, yastık altındaki altınların sisteme kazandırılması ve varlık barışı ile beyan edilen kaynaklarla beslenmelidir. Planlama teşkilatının belirlediği sektörlerdeki yatırımlar ve birleşmeler için finansman bu bankadan sağlanmalıdır. Öncelik döviz tasarrufu sağlayan, istihdam yaratan, yeşil ve dijital dönüşümü dikkate alan yatırımlardır.

Geleneksel korumacılığın mümkün olmadığı günümüzde, rekabet gücü oluşturmada finansman kritiktir. Türk Eximbank uzun vadeli finansman odaklı faaliyetlerini sürdürmelidir. Ekonomide uygun maliyetli ve uzun vadeli finansmana erişimde sorun çeken ama doğrudan kalkınma amacı içerisinde yer almayan esnaf, küçük ölçekli imalat, ziraat ve hizmet işletmeleri bulunmaktadır. Bu kurumlar hibe de dahil olmak üzere kamu mevduat bankaları ile desteklenmelidir. Teminat yetersizliği nedeniyle finansman zorluğu çeken kurumlar için KGF sürdürülmeli, fakat amaç işletme sermayesi takviyesi değil, yatırım kredileri olmalıdır.

Sosyal amaçlı krediler yarattığı toplumsal refahtan ötürü kamu bankalarından sağlanmalı ve tahsis maliyetleri azaltmak için TCMB ve BDDK tarafından ayrı değerlendirilmede tutulmalıdır. Günümüzde finansmana erişimde kâr marjı ve ödenebilirlikten öte çevre, sosyal ve yönetim gibi ek kriterler de bulunmaktadır. Ayrıca küresel ısınmanın yarattığı tehditten dolayı yeşil dönüşüm bir zorunluluk haline gelmiştir. Gelişmiş ülkelerde bu alanlardaki yüksek standartların yeni korumacılık şeklinde Türkiye'nin üretimine hasar vermemesi için; planlama teşkilatı rehberliğinde ve kalkınma bankası imkanlarıyla hızlı bir dönüşüm sağlanmalıdır.

29 Eylül 2023

Kaynakça

EGM. (2023). *BES İstatistikleri*. <https://www.egm.org.tr/bilgi-merkezi/istatistikler/> adresinden alındı

HMB. (2023). *Credit Rating* <https://en.hmb.gov.tr/credit-ratings> adresinden alındı

HMB. (2023). *Türkiye Dış Borç İstatistikleri*. <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri> adresinden alındı

İller Bankası. (2023). *06-2023 Denetim Raporu, Mali Tablolar ve AFR*. <https://www.ilbank.gov.tr/storage/uploads/reports/iller-bankasi-30062023-bdr.pdf> adresinden alındı

Investing. (2023). *Turkey CDS 5 Years USD*. <https://tr.investing.com/rates-bonds/turkey-cds-5-year-usd> adresinden alındı

Kalkınma Bankası. (2023). *Ara Dönem Faaliyet Raporları*. <https://kalkinma.com.tr/bizi-taniyin/yatirimci-iliskileri/finansal-bilgiler/uc-aylik-ara-donem-raporlari> adresinden alındı

KfW. (2023). *Financial statements 2022*. <https://www.kfw.de/About-KfW/Service/Download-Center/Financial-Publications/Finanzbericht/> adresinden alındı

KGF. (2023). *KGF Nedir?* <https://www.kgf.com.tr/index.php/tr/> adresinden alındı

TCMB. (2023). *Enflasyon Hedefleri*. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TC-MB+TR/Main+Menu/Temel+Faaliyetler/Para+Politikasi/Fiyat+Istikrari+ve+Enflasyon/Enflasyonun+Hedefleri> adresinden alındı

TCMB. (2023). *Kısa Vadeli Dış Borç İstatistikleri*. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tr/tcmb+tr/main+menu/istatistikler/odemeler+dengesi+ve+ilgili+istatistikler/ki-sa+vadeli+dis+borc+istatistiklerii/#:~:text=2023%20Temmuz%20sonu%20itibar%C4%B1yla%2C%20orijinal,milyar%20ABD%20dolar%C4%B1%20d%C3%BCzeyi> adresinden alındı

TKKB. (2023). *Finansal / Bankacılık Temel Performans Göstergeleri*. <https://veripetegi.tkbb.org.tr/> adresinden alındı

TSKB. (2023). *Ortaklık Yapısı*. <https://www.tskb.com.tr/yatirimci-iliskileri/finansal-raporlar> adresinden alındı

Türk Eximbank. (2023). *2022 Faaliyet Raporu*. <https://eximbank.gov.tr/tr/finansal-bilgiler/finansal-denetim-raporlari> adresinden alındı

10- Vergi Reformu Özelinde Vergi Harcamalarının Türkiye Açısından Değerlendirilmesi

Murat Batı*

1. Giriş

Kamunun normal gelirleri arasında sayılan vergi, kamu harcamalarını finanse etmek amacıyla ve maliye politikası aracı olarak kullanılan gerek merkezi yönetim gerekse yetki verilen mahalli idareler ve diğer kamu kuruluşları tarafından tahsil edilen hem cebri hem de karşılıksız olan en önemli kamu gelirdir (Batı, 2023; 1). Devletler, kamu harcamalarını finanse etmek adına vergi, resim, harç ve/veya bu minvalde kamu gelirleri tahsil etmektedir. Ancak bu gelirleri tahsil etmek için söz konusu gelirlerin düzenlendiği yasalara da ihtiyaç bulunmaktadır. Ancak bu yasalarda belli mükellef gruplarına ya da genel anlamda tüm mükelleflere bazı vergisel avantajlar sunulmaktadır. Söz konusu avantajların bir kısmı aşağıda da izah edileceği üzere vergi harcaması olarak tanımlanmaktadır.

Her yıl bütçe kanunu ekinde yer alan vergi harcama listesi ve tutarları yıllara göre farklılık arz edebilmektedir. Söz konusu düzenleme sadece bize özgü olmayıp Avrupa Birliği ülkeleri ile OECD üye ülkeleri için de geçerlidir.

Bu minvalde vergi harcama türleri ve tutarları birer maliye politikası aracı olarak düşünülüp Anayasanın 73'üncü maddesinin ikinci fıkrası ile Anayasanın diğer hükümleri kapsamında da ele alınmalıdır. Buna göre vergi harcamaları, vergi reformu kapsamında dikkate alınarak Anayasanın muhtelif hükümleri uyarınca adalet, eşitlik, ölçülülük de dikkate alınarak yeniden düzenlenmesi gerektiği yönünde izahat aşağıda bulunmaktadır.

(*) Ondokuz Mayıs Üniversitesi Ali Fuad Başgil Hukuk Fakültesi Mali Hukuk Ana Bilim Dalı. E-posta: murat.bati@omu.edu.tr ORCID: 0000-0003-3615-6851

2. Vergi Reformu

Latince re ve formera sözcükleriyle oluşan reformera kelimesi yeniden şekillendirme, değiştirme anlamındadır (Çakır, 2013; 628). İngilizcede reform, Fransızcada reforme terimine karşılık gelmektedir. Hemen hemen diğer tüm dillerde de aynı harflerle yazılmış¹ ve tüm dillerde düzeltme, geliştirmek, yeniden şekillendirmek, ıslah etmek gibi anlamlarda kullanılmış. Reform kavramı Türk Dil Kurumu sözlüğünde de düzeltme olarak tanımlanmıştır.

Bu kapsamda reform kelimesinden olan bir şeyi yeniden biçimlendirmek, ıslah etmek, değiştirmek ya da geliştirmek anlamlarını çıkarmak doğru olacaktır.

Reform adı altında yapılacak değişimin herkesçe anlaşılan reforma dönüşebilmesi için doğru zamanda yapılması, doğru enstrümanların kullanılması, toplumsal refahı artırıcı etkiye sahip olması ve hazine yararının gözetilmesi gerekmektedir.

Buna ilaveten yapılacak bir değişikliğin reform sayılabilmesi için zikredilen hususlara sahip olmasının yanında ayrıca hukuki güvenlik ilkesi, vergilemede eşitlik/adalet, ölçülülük ve mülkiyet hakkının ihlali gibi Anayasal ve hukukun genel ilkelerine de aykırı olmaması gerekmektedir.

Bu minvalde ülkemizde Cumhuriyetimizin ilanından bu yana envai çeşit reform yapıldı ve reform adı altında da yapılmaya devam edilmektedir.

Bu noktada TBMM tarafından 24 Nisan 1920 tarihinde yürürlüğe konulan ilk yasa, tek cümleden oluşan Ağnam Resmi Kanunu'dur. Aynı dönemde Temettü Vergisinin yerine Kazanç Vergisi ve Umumi İstihlak Vergisi, Muamele Vergisi, Hususi İstihlak ve Eğlence Vergisi, İktisadi Buhran Vergisi, Muvazene Vergisi, Hayvanlar Vergisi Kanunu, Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi, Bekarlık Vergisi, Bina Vergisi Kanunu² yürürlüğe konulmuştur.

Varlık vergisi, 12 Kasım 1942 tarih ve 5255 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak aynı gün yürürlüğe konulan 4305 sayılı Varlık Vergisi Hakkında Kanun ile düzen-

1 Almanca reform, İspanyolca reforma, İtalyanca riforma, Macarca reform, Portekizce reforma, Slovakça reformy şeklindedir.

2 1931 senesinde Arazi Vergisi Kanunu'na çağdaş bir görünüm verilerek bunu II Özel İdaresi Vergisi haline getirdiler. Yine 14.07.1931 tarih ve 1848 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren ve 45 maddeden oluşan Bina Vergisi Kanunu kabul edildi. Buna göre Türkiye sınırları içinde bulunan her türlü binadan vergi alınması amaçlanmıştır. Esasında şimdiki Emlak Vergisi Kanunu'nun binalara uygulanan kısmının karşılığıdır. Tahrir usulüyle tespit edilen bina değerinin %20'si düştükten sonra kalan kısmın %12'si bina vergisi oranı olarak alınmıştır.

lenmiştir. Varlık vergisi, savaş döneminde oluşan aşırı kazançları bir defaya mahsus olmak üzere alınan olağanüstü bir vergidir. İki yıl süreyle uygulanan Toprak Mahsulleri Vergisi ise esasen aşar vergisinin geri getirilmesi anlamını taşımıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ise Varlık Vergisi, Toprak Vergisi, İhracat Vergisi ve İstihlak Vergisi kaldırılmıştır (Aktan vd, 2019; 167).

Daha sonra 1950 yılında Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi³ ve Vergi Usul Kanunu, 1957 yılında ise Gider Vergileri Kanunu uygulamaya konulmuştur. Ancak 1960'lı yıllarda şu anda yürürlükte bulunan 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu⁴ 1 Ocak 1961 tarihinde, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu⁵ ise 10 Ocak 1961 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kamu alacaklarının takip ve tahsilini düzenleyen Tahsili Emval Kanunu 1909 yılından 01.01.1954'e kadar uygulanmış. Daha sonra hala yürürlükte olan 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun⁶ 01.01.1954'te yürürlüğe girmiştir.

31.12.1982'de Hayat Standardı Esası getirildi. 01.01.1985 tarihinde yürürlüğe giren Katma Değer Vergisi Kanunu⁷ ile birlikte Dahilde Alınan İstihsal Vergisi, İthalde Alınan İstihsal Vergisi, Nakliyat Vergisi, PTT Hizmetleri Vergisi, İşletme Vergisi, Spor Toto Vergisi, Dış Seyahat Harcamaları Vergisi yürürlükten kaldırıldı. 1986 yılında geçici vergi getirildi.

17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 depremlerinin yarattığı tahribatı kısmen de olsa finanse etmek için 26 Kasım 1999 tarih ve 23888 mükerrer sayılı Resmî Gazete'de⁸ yayımlanarak yürürlüğe giren 4481 sayılı Kanun⁹ ile yeni vergiler getirildi. Bu getirilen vergilerden bir tanesi herkesçe deprem vergisi olarak bilinen özel iletişim vergisidir. Özel iletişim vergisi 6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu m.39'da düzenlemiş tek maddelik bir vergidir. Özel iletişim vergisi 4481 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinin ilk fıkrasında "31.12.2000 tarihine kadar uygulanmak üzere" denilerek kısıtlı bir süre için getirildi. Ancak 31 Aralık 2000'de sona ermesi planlanan özel iletişim vergisi, önce 4605 sayılı Kanunla 31 Aralık 2002'ye daha sonra

3 5422 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu 10.06.1949 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanıp 1 Ocak 1950 tarihinde yürürlüğe girmiştir. (www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7229.pdf)

4 <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10700.pdf>

5 <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10703.pdf>

6 28.07.1953 tarih ve 8469 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

7 <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18563.pdf>

8 https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23888_1.pdf

9 17.08.1999 ve 12.11.1999 Tarihlerinde Marmara Bölgesi ve Civarında Meydana Gelen Depremin Yol Açtığı Ekonomik Kayıpları Gidermek Amacıyla Bazı Mükellefiyetler İhdası ve Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

31 Aralık 2003 tarihine kadar uzatıldı. Bir yıllığına getirilen özel iletişim vergisi, 31.07.2004 tarihli Resmi Gazete’de¹⁰ yayımlanan 5228 sayılı Kanun m.38 ile 6102 sayılı Gider Vergileri Kanunu’nun 39’uncu maddesine eklenerek kalıcı ve sürekli hale getirildi.

4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu 12 Haziran 2002 tarih ve 24783 sayılı Resmi Gazete’de¹¹ yayımlanıp 1 Ağustos 2002 tarihi itibarıyla yürürlüğe girdi. 2006 yılında 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu; 07.12.2019 tarih ve 30971 sayılı Resmi Gazete’de¹² yayımlanarak yürürlüğe giren 7194 sayılı Dijital Hizmet Vergisi ile Bazı Kanunlarda ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile dijital hizmet vergisi adında yeni bir vergi ihdas edildi. 01.01.2023 yılında yürürlüğe giren konaklama vergisi; 1 Ocak 2021 yılında yürürlüğe giren değerli konut vergisi hayatımıza girdi.

Görüldüğü üzere sadece çok az bir kısmı belirtilen vergi reformu adı altındaki düzenlemeler ile ya yeni vergiler ihdas edildi ya bazı vergiler kaldırıldı ya vergi idaresinin teşkilat yapısı değiştirildi ya denetim mekanizmasına yeni bir soluk getirildi ya da hazine yararı gözetilerek diğer değişikliklere gidildi (Batı, 2023; 21-33).

Ancak bu kadar değişiklik yapılırken dokunulmayan bir yer var ki o da vergi harcamalarıdır.

3. Vergi Harcaması

Vergi harcaması kavramı, en genel anlamda devletlerin gelir toplamını azaltan, standart vergi sisteminden ayrılan ayrıcalıklar veya istisna ve muafiyetler olarak tanımlanabilir. Vergi harcamaları, sınırlı bir mükellef grubuna yönelik olarak matrahı azaltan ya da ödenecek vergiyi erteleyen düzenlemelerinden oluşmaktadır (Anderson, 2008: 4). Uluslararası kuruluşların vergi harcamaları tanımları incelendiğinde; vergi harcamaları OECD’ye göre standart orandan sapmaya sebep olan vergi hükümleri, Dünya Bankası’na göre norm veya “Standart Vergi Sistemi” haricindeki indirimler, Uluslararası Para Fonu (IMF)’ye göre ise, seçici hükümler nedeniyle vazgeçilen gelirler olarak tanımlanmaktadır (Eriçok, 2021; 329). ABD Vergi Komitesi, ayrıntılı normal yapıdan sapmalar olarak tanımlamaktadır. Avustralya var olan sistemi benchmark olarak kabul etmekte ve bunun dışında kalanları

10 <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/07/20040731.htm#1>

11 <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/06/20020612.htm#1>

12 <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/12/20191207-1.htm>

vergi harcaması olarak nitelendirmektedir. Kanada benchmark sistemini detaylı olarak tanımlayarak bundan sapmaları vergi harcaması olarak kabul etmektedir (Vergi Harcama Raporu, 2022; s.6).

Uygulamada vergi harcamaları esas olarak vergi muafiyet ve istisnaları, indirimler, mahsuplar, düşük vergi oranı ve vergi ertelemeinden oluşmaktadır (Vergi Harcama Raporu, 2017; 4). Bu kapsamda vergi harcamaları yükümlüler açısından amme borcunda bir azalma yaratırken, hazine açısından ise gelirden bir azalma anlamına gelmektedir (Schick, 2007: 10).

Vergi harcaması olarak sayılan indirim, matrah ve vergiden indirim olarak iki şekilde sınıflandırılır. Matrahtan indirim, ekonomik sosyal ya da çevresel amaçlarla, belirli şartlar altında mükelleflerin vergi matrahlarına ulaşılırken, vergilendirilebilir gelirleri üzerinden belli tutarlarda eksiltmeler yapılmasıdır. Bu şekilde yapılan indirimler daha çok beyannameler üzerinde yapılmaktadır. Vergiden indirim ise, belirli şartlar altında hesaplanan vergi üzerinden belirli oranda indirim yapılmasıdır.

Vergi harcaması olarak sayılan diğer kavram indirimli vergi oranıdır. İndirimli vergi oranı kanunen ya da kanunun verdiği yetki uyarınca standart vergi oranının daha düşük uygulandığı durumdur.

Vergi harcaması olarak sayılan diğer kavramlar muafiyet ve istisnadır. Buna göre vergilendirilmesi gereken bir kişinin vergi kanunları dışında kalmasına muafiyet, vergilendirilmesi gereken bir konunun vergi dışında kalmasına ise istisna adı verilir.

Başka bir vergi harcaması kalemi ise mahsup ve iadedir. Buna göre ödenecek vergi tutarına ulaşmak için çeşitli şekillerde daha önce ödemesi yapılmış bir tutarın, hesaplanan vergi tutarından indirilmesi ve çeşitli şekillerde mahsup edilemeyen tutarın iade edilmesidir.

Son vergi harcaması kalemi ise vergi ertelemesidir. Vergi erteleme, hesaplanan ve ödenecek aşamaya gelmiş olan bir verginin belirli bir zaman dönemi için ödenmesi şeklindeki uygulamadır (Vergi Harcama Raporu, 2022; 7).

Ancak uygulamada bu sayılanların vergi harcaması sayılıp sayılmayacağı ilişkin uluslararası literatürde net bir birlik bulunmamaktadır.

4. Dünyada Vergi Harcamaları

Dünyada birçok ülkede vergi harcamaları bulunmakta ancak kamuoyuna sunulmaları farklı yöntemlerle yapılmaktadır. Dünyada vergi harcaması kavramının ortaya çıkması ve vergi harcamalarının raporlanmaya başlanması yaklaşık 60 yıllık bir geçmişe sahiptir. Günümüzde OECD ülkeleri arasında ABD, Almanya, Avusturya, Belçika, İspanya, Fransa, Portekiz ve Türkiye gibi ülkelerde vergi harcamalarının raporlanması yasal bir zorunluluk haline getirilmiştir (Vergi Harcaması Raporu, 2022; 1). Örneğin Almanya’da vergi harcamaları, vergi teşvikleri yoluyla yapılmaktadır. Ayrıca vergi yasalarının tümünde bu yönde bir vergi harcaması da bulunmamaktadır.

Amerika Birleşik Devletleri’nde vergi harcamaları bizdeki gibi standart yapısından sapan unsurlar dikkate alınarak yapılmaktadır. ABD’de vergi harcamaları “vergi yükümlülerini belirli davranış türlerine teşvik etmek, özel durumlarda onlara yardımcı olmak ve özel vergi indirimleri sağlamak için tasarlanmış federal vergi hükümlerinden kaynaklanan gelir kayıpları” şeklinde tanımlanmıştır (Egeli, 2015; 18). Hollanda ulusal düzeyde olmak üzere vergi harcamalarını; işçi ve işverenler için sosyal güvenlik primi dışındaki ücret ve gelir vergisi, kurumlar vergisi, KDV, ÖTV, enerji vergisi, motorlu taşıtlar vergisi, emlak ve intikal vergisi ve sosyal sigorta primleri içinde tanımlamakta ve ölçmektedir (Egeli, 2015; 18).

5. Vergi Harcaması Sayılma Koşulu

Vergi harcamalarının temel amacı sosyal, ekonomik ve/veya çevresel dışsallık yaratmaktır. Bu noktada devletin alması gereken bir vergiden vazgeçmesinin sosyal, ekonomik ve/veya çevresel bir katkısı başka bir ifadeyle kamusal bir yararı olmayacaksa vergi harcamasından bahsetmek doğru olmayabilecektir. Ayrıca söz konusu düzenlemenin vergi harcaması sayılabilmesi için belirli bir mükellef grubuna yönelik olması gerekmektedir. Ancak herhangi bir vergi kanununda düzenlenen vergi oranının belirli bir mükellef grubuna yönelik indirim içermemesini yani her mükellefe uygulanan bir düzenleme ise o zaman bu düzenlemeden vergi harcaması diye söz etmek doğru olmayacaktır. Diğer taraftan çifte vergileme açısından ülkelerin kendi aralarında ihdas ettikleri çifte vergilemeyi önleme anlaşmaları uyarınca uygulayacakları düşük oran da vergi harcaması kapsamında değerlendirilmeyecektir. İlaveten amortisman hesaplaması, karşılık ayırma, zarar mahsubu, vergi mahsubu, gider indirimi gibi uygulamalar da vergi yapısının standart unsuru arasında sayılacaktır (Vergi Harcaması Raporu, 2022; 8).

6. Vergi Harcama Raporları

1950’li yıllarda ilk defa ortaya çıkan vergi harcama kavramı, hemen hemen tüm dünyada kabul edilen bir anlayışla günümüze kadar gelmiştir. Hem OECD hem de ülkemizde vergi harcamalarıyla alakalı vergi harcama raporu yayımlanmaktadır. Hatta OECD ülkelerinde bu raporun yayımlanması zorunlu tutulmuştur. Ülkemizde ilk harcama raporu 2001 yılında Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmıştır. 2006 yılından itibaren 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu (GVK), 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu (KVK), 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu (KDV), 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu (ÖTVK) ve diğer bazı kanunlarda yer alan vergi muafiyeti ve istisnaları ile indirimlerden vergi harcamaları niteliğinde olanlara ilişkin hesaplanan toplam vazgeçilen vergi tutarı her yıl düzenli olarak Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Eki’nde kamuoyuna duyurulmaya başlanmıştır. Böylece bu şekilde hazırlanan ilk vergi harcama raporu 2007 yılında yayımlanmıştır. 2008 ila 2015 yıllarına ilişkin vergi harcamaları sadece merkezi yönetim bütçe kanunu ekinde gösterilmiş. Ancak 2016 yılından itibaren de vergi harcama raporları internet üzerinden rahatça erişilebilir şekilde yayımlanmaya başlanmıştır (Eriçok, 2019; 328). Vergi harcaması maliye literatüründe 1950’li yıllarda ortaya çıkan bir kavram olup, ilk vergi harcaması raporu Almanya tarafından 1959 yılında hazırlanmıştır. Almanya’dan sonra ABD 1968, İspanya 1979, İngiltere 1979, Fransa 1980, Kanada 1997 ve Hollanda 1997 yıllarında vergi harcama raporları yayımlamaya başlamışlardır. Günümüzde OECD ülkelerinin tamamına yakınında vergi harcamaları raporu yayımlanmaktadır. Avustralya, Avusturya, Belçika, Fransa, Almanya, Portekiz, İspanya, Türkiye ve ABD gibi OECD ülkelerinde vergi harcamaları raporu ve/veya tahmin tutarları ile listesinin hazırlanması yasal bir zorunluluktur. Bu ülkelerin çoğunda vergi harcaması raporları ile bütçe süreci sıkı bir şekilde ilişkilendirilmiştir (Vergi Harcama Raporu, 2022; 1). OECD üye ülkelerinin bir kısmı ise vergi harcama raporunu yayımlamamaktadır. 38 üyesi olan OECD ülkelerinden Çekya, Japonya, Lüksemburg, Slovenya ve Kosta Rika vergi harcama raporu yayımlamamaktadır. İsrail ve Almanya iki yılda bir; Fransa üç yılda bir; ABD, Avustralya, İtalya Kanada, Kolombiya, Meksika ve Şili her yıl; kalan üye ülkeler ise düzensiz yayımlamaktadır (Yavuz, 2022; 259).

7. Vergi Harcamalarının İçeriği

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca vergi harcama listesi ve tutarları her yıl düzenli olarak bütçe kanunu ekine konulmakta ve bu yolla kamuoyu bilgilendirilmektedir. Ülkemizde vergi harcamalarının hesaplanmasın-

da vazgeçilen gelir (revenue foregone) yöntemi kullanılmaktadır. Bu yöntemde bir indirimin, muafiyetin ya da istisnanın vergi harcaması sayılabilmesi için belli bir mükellef grubuna tanınması ve söz konusu imtiyazın kendi kanununda belirtilmesi gerekmektedir. Ayrıca niteliksel olarak da sunulan imtiyazın sosyal, ekonomik ve/veya çevresel bir katkısının da yani toplumsal bir yararının da olması gerekmektedir. Bu minvalde 2025 yılı Bütçe Kanun Teklifi incelendiğinde Kanun Teklifi ekinde yer alan Vergi Harcamalarının Kanuni Dayanaklarına İlişkin Liste’de 213 adet kanundan kaynaklı 663 adet madde/bent bulunmaktadır. Aşağıdaki tabloda bu kanunların bir kısmı ve ilgili kanunda yer alan muafiyet ile istisnaya yer veren madde/bent sayıları bulunmaktadır.

Tablo 1¹³: Vergi Harcama listesinde bulunan kanunlarda yer verilen madde/bent sayıları

Vergi harcama listesinde olan Kanunun adı	Harcama listesinde yer alan madde/bent sayıları
Gelir Vergisi Kanunu	66 adet
Kurumlar Vergisi Kanunu	44 adet
Katma Değer Vergisi Kanunu	51 adet
Özel Tüketim Vergisi Kanunu	20 adet
Damga Vergisi Kanunu	32 adet
Harçlar Kanunu	108 adet
Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu	3 adet
Emlak Vergisi Kanunu	3 adet
Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu	15 adet
Gider Vergileri Kanunu (BSMV)	15 adet
213 sayılı Vergi Usul Kanunu	3 adet
Gider Vergileri Kanunu (Özel İletişim Vergisi)	1 adet
2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu	7 adet
Siyasi Partiler Kanunu	1 adet
İş Kanunu	4 adet
Bankacılık Kanunu	5 adet
6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu	3 adet
6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun	1 adet
6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu	6 adet

Yukarıdaki listede sadece bir kısım kanun ve ilgili madde/bent sayıları bulunmaktadır. Vergi harcama listesinde bulunan kanun sayısı toplamda 213 adettir.

13 Hazine ve Maliye Bakanlığı verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Bu kanunların bir kısmı Gelir Vergisi Kanunu gibi doğrudan vergi kanunlarından oluşurken bir kısmı ise -Siyasi Partiler Kanunu gibi- vergi kanunları dışında olan kanunlardan ibarettir. Ancak kendi uygulama esasları çerçevesinde bir ya da birkaç maddeyle kendi faaliyet alanıyla alakalı elde ettikleri gelir ile faaliyetleri kapsamında oluşan harcamalar ile işlemleri bazı vergilerden istisna/ muaf etmişlerdir. Örneğin Siyasi Partiler Kanunu m.61 ile siyasi parti mal varlığından elde edilen gelirler hariç olmak üzere, diğer kaynaklardan elde edilen gelirlerden hiçbir surette vergi, resim ve harç alınmaması sağlanmıştır.

Ya da 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun m.59 uyarınca propaganda için kullanılan el ilanları mahiyetindeki matbuaların, seçimin başlangıcından propaganda süresinin sonuna kadar her türlü harç ve resimlerden muaf tutulmuştur. 298 sayılı Kanun m.185 uyarınca yapılacak müracaatlara ait her türlü evrak ve vesikalar ile kurullarca verilecek kararların resim ve harçtan muaf tutulmuştur.

Bu kapsamda bütçe kanunu ekinde yer alan vergi harcama listesinde yer alan kanun ve ilgili maddeleri açıkça yazılmış olup nelerin vergi harcamasına tabi olduğu belirtilmiştir.

8. Vergi Harcama Tutarları

Vergi harcama listesi her yıl yapılan bütçe kanunu ekinde yer almaktadır. Bu listede, kanunun kendi yılıyla birlikte toplamda üç yıllık tahminler yer almaktadır. Listeye göre kendi kanun maddeleri uyarınca nelerin vergi harcaması olacağı belirtilmektedir.

Aşağıda son 5 yıla ilişkin ve 2024 ile 2025 yılı bütçe kanun teklifi uyarınca vergi harcama tutarları ve ilgili yıldaki vergi geliri içindeki payları yer almaktadır¹⁴. 2024 ve 2025 yılı Bütçe Kanun Tekliflerinde yer alan vergi gelir hedeflerinden red ve iadeler düşüldükten sonraki tutarlara yer verilmiştir.

Diğer yıllar yani 2023 ve önceki yıllara ilişkin ise Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın bütçe tahsilat tutarları dikkate alınmıştır. Bu nedenle 2024 ve 2025 yıllarına ilişkin gelecek dönemlerde verilecek veriler ile bu oranların değişme ihtimali bulunmaktadır.

14 Hazine ve Maliye Bakanlığı verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur

Tablo 2¹⁵: Son 5 yıl ile 2024 ve 2025 yıllarına ilişkin vergi harcama tutarları

Yıllar	Gelir Vergisi Kanunu Kapsamında Vergi Harcama Tutarı (TL)	Kurumlar Vergisi Kanunu Kapsamında Vergi Harcama Tutarı (TL)	KDV Kanunu Kapsamında Vergi Harcama Tutarı (TL)	ÖTV Kanunu Kapsamında Vergi Harcama Tutarı (TL)	Diğer Kanunlar Kapsamında Vergi Harcama Tutarı (TL)	Toplam Vergi Harcamaları tutarı (TL)	Toplam Vergi Hasılatı (TL)	Toplam Vergi Harcamalarının Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı %
2025	1 trilyon 418 milyar TL	701 milyar TL	520 milyar TL	133 milyar TL	233 milyar TL	3 trilyon 5 milyar TL	11 trilyon 139 milyar TL	26,97%
2024	1 trilyon 6 milyar TL	657 milyar TL	342 milyar TL	62 milyar TL	143 milyar TL	2 trilyon 210 milyar TL	7 trilyon 407 milyar TL	29,83%
2023	444 milyar TL	281 milyar TL	162 milyar TL	46 milyar TL	62 milyar TL	994 milyar TL	4 trilyon 501 milyar TL	22,08%
2022	128 milyar TL	86 milyar TL	71 milyar TL	26 milyar TL	25 milyar TL	336 milyar TL	2 trilyon 353 milyar TL	14,27%
2021	91 milyar TL	50 milyar TL	58 milyar TL	21 milyar TL	12 milyar TL	231 milyar TL	1 trilyon 165 milyar TL	19,81%
2020	77 milyar TL	40 milyar TL	49 milyar TL	23 milyar TL	7 milyar TL	196 milyar TL	833 milyar TL	23,47%
2019	68 milyar TL	28 milyar TL	50 milyar TL	25 milyar TL	8 milyar TL	179 milyar TL	674 milyar TL	26,53%

15 Hazine ve Maliye Bakanlığı verilerinden tarafımızca oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere toplam vergi harcamalarının toplam vergi hasılatına oranı 2024 yılı için yüzde 29,83; 2025 yılı için ise yüzde 26,97 olarak tahmin edilmiş. Yani devlet 2025 yılında 100 TL vergi geliri hedeflemiş ise bunun 26,97 lirasından iraden vazgeçecektir.

2024 ve 2025 yılı dâhil yedi (7) yılın vergi harcama tutarlarının vergi hasılatına oranının ortalaması ise yüzde 23,28'dir.

9. Vergi Harcama İmtiyazların Doğurduğu sonuçlar

Normal koşullarda vergi harcama kapsamındaki muafiyet ve istisnalar sosyal, ekonomik ve mali anlamda teşvik içeren bir anlayışla düşünülüp kanunda yer almalıdır. Lakin vergi harcama listesinin azımsanmayacak düzeydeki kısmı bu amaçlardan uzaklaşmış durumdadır.

Örneğin 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 8'inci maddesi ile bu Kanuna göre kurulan Şirket ve Türkiye Varlık Fonu ile Şirket veya Türkiye Varlık Fonu tarafından hakim hissedar olarak kurulacak şirketler ve alt fonlar gelir ve kurumlar vergisinden muaf olması Şirket ve Türkiye Varlık Fonu ile Şirket veya Türkiye Varlık Fonu tarafından hakim hissedar olarak kurulacak şirketler ve alt fonların kuruluş ve tescil işlemleri ile esas sözleşmesinin tescil ve ilan işlemleri de dâhil olmak üzere faaliyetleri kapsamında gerçekleştirdikleri işlemlerle ilgili düzenlenen tüm kâğıtların damga vergisinden, tüm iş ve işlemlerinin her türlü harçtan, her ne nam adı altında olursa olsun nakden veya hesaben banka ve sigorta muameleleri vergisi mükelleflerine ödedikleri tutarlar ile her ne nam adı altında olursa olsun nakden veya hesaben lehe aldıkları paraların banka ve sigorta muameleleri vergisinden, her türlü kredi kullanım işlemlerinin kaynak kullanımını destekleme fonundan istisna edilmiştir.

"Reform adı altında yapılacak değişimin her-kesçe anlaşılan reforma dönüşebilmesi için doğ-ru zamanda yapılması, doğru enstrümanların kullanılması, toplumsal refahı artırıcı etkiye sahip olması ve hazine yararının gözetilmesi gerekmektedir."

Türkiye Varlık Fonu'nun tüm vergilerden muaf ve istisna edilmesinin yaratacağı mali etkilerin ne ölçüde olduğu ve bunun yansımaları ile sonraki dönemlerde ortaya çıkacak olumlu etkilerin de ortaya konulması gerekmektedir. Özetle bu uygulamanın haklı nedeni ve meşru amacının net ortaya konulması gerekmektedir.

Bu kapsamda vergisel teşviklerin gözden geçirilerek vergi harcamaları ve bunların mali etkilerinin rasyonel şekilde ele alınması, etkinliği olmayan istisna, muafiyet ve indirimlerin kademeli olarak kaldırılarak vergi sistemi dâhil bütüncül, sade ve etkin hâle getirilmesi gerekmektedir. Bu yolla vergi tabanının genişletileceği ve vergide adaletin sağlanması adına önemli bir adım olacağı kaçınılmazdır.

10. Vergi Harcama İmtiyazlarının Haksız Rekabete Yol Açması Hususu

Vergi harcamalarının genel olarak var oluş amacı sosyal, iktisadi ve çevresel etmenlerdir. Genç girişimci istisnası, esnaf muaflığı, ücret istisnası gibi sosyal gayeye ihdas edilen bu hükümler her modern toplumda olmazsa olmazlardandır. Ülkemizde gelir vergisi, KDV, ÖTV, emlak vergisi gibi birçok maddi vergi kanununda bu amaca hizmet edecek şekilde düzenlenmiş hükümler bulunmaktadır.

Ancak özellikle KDV, ÖTV ve kurumlar vergisi açısından vergi harcama listesinin özel bir önemi bulunmaktadır. Devlet, kendi eliyle bazı kurumlara vergi istisnası ve/veya muafiyeti tanıyarak esasında haksız rekabet yaratabilmektedir. Örneğin yukarıda da bahsedildiği üzere 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 8'inci maddesi ile birçok vergiden muaf olacağı açıkça düzenlenmiştir.

Ayrıca 28 Haziran 2022 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 7412 sayılı İstanbul Finans Merkezi Kanunu (İFMK) ile İstanbul Finans Merkezi kurulmuştur.

2024 yılı Bütçe Kanun Teklifi ekinde yer alan vergi harcama listesinde 7412 sayılı İstanbul Finans Merkezi Kanunu'na ilişkin imtiyazlara yer verilmiştir. 7412 sayılı İstanbul Finans Merkezi Kanunu m.6. ile "faaliyetler kapsamında elde edilen kazançların %75'i kurumlar vergisi matrahının tespitinde, kurumlar vergisi beyannamesi üzerinde ayrıca gösterilmek şartıyla, kurum kazancından indirilmesi, İşlemler ile bu işlemler nedeniyle lehe alınan paraların banka ve sigorta muameleleri vergisinden müstesna olması, Faaliyetlere ilişkin işlemlerin her türlü harçtan, bu işlemlere ilişkin düzenlenen kâğıtların damga vergisinden müstesna olması, Katılımcı belgesi almış finansal kuruluşların İFM'de istihdam ettikleri personele ödenen aylık ücretin gerçek safi değerinin; yurt dışında en az beş yıllık mesleki tecrübeye sahip kişilerde %60'ı, yurt dışında en az on yıllık mesleki tecrübeye sahip kişilerde ise %80'i gelir vergisinden müstesna olması, İFM'de yer alan taşınmazların kiralanmasına dair işlemlerin her türlü harçtan ve bu işlemlere ilişkin

düzenlenen kâğıtların damga vergisinden müstesna olması, En az üç ülkede aktif olarak faaliyet gösteren katılımcıların bölgesel hazine ve finansal yönetim merkezleri hakkında da bu madde hükümlerinin uygulanması” şeklinde önemli bir imtiyaz sunulmuştur. Görüldüğü üzere 7412 sayılı Kanun m.6 ile İstanbul Finans Merkezi, kurumlar vergisi, gelir vergisi, BSMV, damga vergisinden belli koşullarda bağışık tutulmuştur.

Yine 7412 sayılı Kanun Geçici m.1 ile “6 ncı maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan %75 oranının, kurumların 2022 ila 2031 yılları vergilendirme dönemlerine ait kurum kazançları için %100 olarak uygulanması Katılımcı belgesi almış finansal kuruluşların İFM’de bulunan merkez ve şubelerinden, 2/7/1964 tarihli ve 492 sayılı Harçlar Kanunu gereğince alınması gereken finansal faaliyet harçlarının, bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren beş yıl süreyle alınmaması” hükmü ile de 2031 yılına kadar uygulanacak imtiyazın %100 olmasına hükmedilip vergi harcama listesinde yer verilmiştir.

Bu iki kuruluş özelinde bunlara tanınan vergi avantajları nedeniyle serbest piyasaya koşullarında aynı faaliyet alanına sahip firmalarla haksız rekabet oluşmaktadır. Şöyle ki bu kuruluşların sunduğu mal ve hizmet dolayısıyla ödenecek vergilerin birer maliyet kalemi olduğu dikkate alındığında vergi avantajından yararlanan firmanın fiyat avantajını kullanarak görece bir üstünlük sağlama durumu söz konusu olacaktır.

Ayrıca vergi avantajını kullanan firmaların vergi yüklerindeki düşüş nedeniyle vergi avantajı kullanamayan firmalara nazaran görece bir üstünlük ortaya çıkmaktadır. AIHM’in bazı kararlarında¹⁶ da görüldüğü üzere firmalar arası vergi yükü farklılıkları ölçülülük açısından değerlendirilmeli ve mülkiyet hakkının ihlali ile eşitlik ilkesinin zedeleniği sonucuna ulaşılmalıdır.

Bu kapsamda meşru amacın tespitinin tam ve net olarak ortaya konulmadan bu meyanda vergi harcaması düzenlemeleri kurumların vergi yüklerini farklılaştırdığından olası bir durumda konunun AYM’ye taşınması halinde AYM’nin de bu

16 AIHM’in vergilemede ölçülülük-orantılılık ile alakalı yaklaşımı için Hentrich/Fransa Kararı, Gasus Dossier-und Fördertechnik GmbH/Hollanda kararı, Ulusal & İl Yapı Kooperatifi, Leeds Kalıcı Yapı Kooperatifi ve Yorkshire Yapı Kooperatifi/Birleşik Krallık kararı, Dangeville/Fransa kararı, Eko-Elda AVEE/Yunanistan Kararı, Intersplav/Ukrayna kararı, OAO Neftyanaya Kompaniya YUKOS/Rusya kararı, Cacciato/İtalya kararı, Imbert de Tremiolles/Fransa kararı, di Belmonte/İtalya kararı, Buffalo S.r.l. in Liquidation/İtalya kararı, Erduran ve Em Export Dış Tic A.Ş./Türkiye kararı, Wolfhard Koop-Automaten Goldene 7 GmbH & Co. KG/Almanya kararlarına bakılabilir (Yunus Emre Yılmazoğlu, İdari Yargıda Hak Eksenli Dönüşüm, Vergi Uyuşmazlığından Doğan İdari Davalarda Mülkiyet Hakkının Korunması, Onikilevha Yayınevi, İstanbul, 2021, s.80-100.)

minvalde konuya yaklaşıp çözmesinde vergi adaleti açısından isabet görmekteyiz.

Bu minvalde kanun koyucunun bu şekilde kanun ihdası aşamasında haksız rekabet sonuçlarını ve olası hukuk dışı sonuçları da dikkate aması hususu önem arz etmektedir.

11. Sonuç ve Genel Değerlendirme

Vergi harcamaları her yıl ilgili yılın bütçe kanunu ekinde kamuoyuyla paylaşılmaktadır. Söz konusu vergi harcamaları belirli bir mükellef grubuna tahsis edilen vergisel ayrıcalıklardır. Bu ayrıcalıklar sosyal, ekonomik ve/veya çevresel etkenlerle tesis edilebilmektedir. Sosyal, ekonomik ve/veya çevresel amaçlarla tesis edilen vergisel avantajlar hem ülke ekonomisine hem sosyal yaşama hem çalışma barışına hem de çevreye katkısı yadsınamayacak düzeydedir.

Hatta Anayasanın 73'üncü maddesinin 1 ve 2'nci fıkraları bu konuda sınır da çizmektedir. Anayasa m.73/1.fıkra "Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür" 2'nci fıkra ise "Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır" şeklindedir. Bu noktada vergi yükünü adil ve dengeli dağıtmak görevi Anayasal bir yükümlülüktür.

Bu meyanda vergi harcamalarının temelde iki özelliği ortaya çıkmaktadır: gelir üzerindeki etkisi ile vergilemede adaletin ne ölçüde sağlandığı. Vergilemede adalet, vergi yükünün adil dağıtılarak da sağlanabilecek iken vergi harcama listesinde yer alan vergi avantajları bazı zamanlar bu amaçtan uzaklaşabilmektedir.

Bu amaçtan uzaklaşmasının altında yatan temel husus ise zımni başka bir amacının da varlığı olabilmektedir. Söz konusu zımni amaç siyasi dinamiklerdir. Çünkü vergi mevzuatı herkese aynı ve eşit şekilde uygulanmak zorundadır. Bu aynılık vergi harcamaları ile bazen sosyal bazen ekonomik bazen çevresel etmenlerle -toplumsal yarar gözetilerek- esnetilebilmektedir ki olması gereken de budur. Ancak siyasi amaç bahsi geçen amaçları zedeleyerek bazı kurum ve kuruluşlara, belirli mükellef gruplarına ve/veya dini nitelikli yapılara sosyal, ekonomik ve/veya çevresel amaç kisvesi giydirilerek vergi harcaması kapsamına alınarak vergi avantajlarından yararlanması sağlanmaktadır. İşte bu uygulama Anayasanın m.73/1 ve 2'nci fıkraları zedelemektedir.

Vergi harcamaları içinde engellilere, dul ve yetimlere, bakıma muhtaç kişilere yö-

nelik vergisel avantajlar barındırabilir ki sosyal devlet açısından olmazsa olmazlardandır. Ancak yukarıdaki tablolarda da görüldüğü üzere bu tutar toplam vergi harcama içinde oldukça az bir paya sahip olmaktadır. Özellikle kurumlara tanınan vergisel avantajların payı oldukça fazladır.

Bu minvalde vergi harcama tutarları ve listesinin sosyal, ekonomik ve çevresel amaçlar kapsamında siyasi emellerden arındırılarak yeniden ele alınıp değerlendirilmesi hem toplumsal menfaat açısından hem de ülke ekonomisi ile hazine yararı açısından yapılması gerektiği kanaatindeyiz.

25 Ekim 2024

Kaynakça

Aktan, Coşkun Can & Gencel, Ufuk & Yay, Serdar; Vergi Reformu Mu? Yoksa Vergi Deformu Mu? Türk Vergi Sisteminde Bitmek Bilmeyen Mevzuat Değişiklikleri ve Ortaya Çıkardığı Tahribatlar Üzerine, Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt/Volume 17, Sayı/No: 33, 2019.

Anderson, Barry; “Tax Expenditures in OECD Countries”, <http://www.oecd.org/governance/budgeting/39944419.pdf>, 2008.

Batı, Murat; Vergi Reformları ve Öneriler, TBB Yayınları, 2023, Ankara

Çakır, Meryem; Reform ve İdari Reform Kavramları Üzerine Bir İnceleme, Tarih Okulu Dergisi (TOD), Aralık 2013, Yıl 6, Sayı XVI, s.628. (DOI No: <http://dx.doi.org/10.14225/Joh343>)

Egeli, Haluk&Tepe, Burak; Vergi Harcamaları ve Ülke Uygulamaları, Vergi Raporu Dergisi, Sayı 193, Ekim 2015.

Schick, Allen; “Off-Budget Expenditure: An Economic and Political Framework”, *OECD Journal on Budgeting*, 2007.

Yavuz, Erdem; Türkiye’de Vergi Harcamalarının Sosyo-Ekonomik Açından İncelenmesi ve Seçilmiş OECD Ülkeleri ile Karşılaştırılması, İstanbul Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2022.

Vergi Harcama Raporları, HMB Yayınları, 2022 ve önceki yıllara ilişkin raporlar.

Yılmazoğlu, Yunus Emre, İdari Yargıda Hak Eksenli Dönüşüm, Vergi Uyuşmazlığından Doğan İdari Davalarda Mülkiyet Hakkının Korunması, Onikilevha Yayınevi, İstanbul, 2021.

www.hmb.gov.tr

www.gib.gov.tr

www.resmigazete.gov.tr

11- Türkiye İklim Kriziyle Mücadelenin Neresinde?

A. Erinç Yeldan*

1. Giriş: İklim Krizi ve Temel Kavramlar

Bu yazıda küresel iklim kriziyle mücadelede Türkiye'nin yükümlülüklerini ve bu mücadele boyunca ulusal ekonomide gerçekleştirilmesi gerekli olan dönüşümleri irdeleyeceğiz. Yazı üç ana bölümden oluşuyor. İlk bölümde iklim krizinin küresel ölçekte boyutlarını ve uluslararası kuruluşların öngörülerini ve mücadele deneyimlerini paylaşacağım. İkinci bölümde Türkiye'nin iklim krizi karşısındaki tutumu ve ulusal ekonomide iklim krizinin göstergeleri yer alacak. Yazının son bölümü genel değerlendirmelere ve politika önerilerine ayrılmakta.

Sanayi devriminden bu yana gerçekleşen karbon dioksit (CO₂) ve diğer sera gazı atıklarının atmosferde yoğunlaşması nedeniyle gezegenimizin yüzey sıcaklığının ortalama 0.8 ile 1.2 °C derece arasında artış göstermiş olduğu tahmin edilmektedir. Uluslararası İklim Değişikliği Paneli (IPCC) ve Dünya Doğayı Koruma Vakfı (WWF) tarafından yapılan araştırmalarda gezegenimizin yüzey sıcaklığının yüz yıl sonuna kadar en fazla 2°C derece artış göstermesinin kabul edilebileceği ve önlem alınmaz ise gezegenimizin iklim deseninin kalıcı olarak değişime uğrayacağı "bilimsel olarak kanıtlanmış" durumdadır¹. Daha açık bir ifadeyle bugün artık iklim krizi olarak tanımlanan olgunun iklim değişikliği aşamasını geçmiş ve yerküremizde gerçek bir yaşam tehdidine dönüşmüş durumda olduğu belirtilmektedir. Bilim insanları, mevcut tehdidin sadece deniz seviyesinin yükselmesi, covid

* Kadir Has Üniversitesi

1 <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/> ve https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/wwf_climate__nature_and_our_1_5c_future_report.pdf

benzeri yepyeni bakterilerin ve mikropların üremesi ve ısı stresine bağlı ılgücü kayıplarının artmasından ibaret olmadığını; dünyamızda yaşamın topyekûn sona erebileceğini işaret etmektedir.²

Çevre bilimciler söz konusu tehdidi önleyebilmek için yüzyılın sonuna değin gezegenimizin atmosferinde yoğunlaşmış olarak yer alan CO₂ miktarının 450 ppm (parts per million: her bir milyon molekül içinde CO₂ eşdeğer molekülü) düzeyinde tutulması gerektiğini vurgulamaktadır. Sanayi devrimi öncesinde, atmosferimizdeki CO₂ yoğunluğunun 220 ppm düzeyinde olduğu tahmin edilmektedir.

Dolayısıyla gezegenimizin sıcaklığını 2°C derecenin ve hatta 1.5°C derecenin altında tutabilmek için bundan böyle CO₂ ve diğer sera gazı emisyonlarının acilen sınırlandırılması gerekmektedir. Bilim insanları söz konusu sınırı karbon bütçesi diye tanımlamaktadır. Hesaplamalara göre 2°C derece ile tutarlı karbon bütçesi 2.9 trilyon ton karbon dioksit eşleniği olarak belirlenmiştir. Sanayi devriminden bu yana söz konusu karbon bütçesinin 1.9 trilyon tonluk bölümünün harcandığı bilinmektedir. IPCC 2021 Raporu geri kalan 1 trilyon tonluk bütçenin de tedbir alınmaz ise 2 derecelik bir artış için önümüzdeki yirmibeş yıl içerisinde, 1.5 derecelik bir artış için ise 9 yıl içerisinde tüketileceğini öngörmektedir³. Dolayısıyla, bundan sonra 1.5°C ile tutarlı küresel emisyon hacmi sadece 500-550 milyar ton düzeyindedir. (Bkz. tablo 1).

Yıllık küresel emisyonların 50 milyar ton CO₂ eşdeğeri sera gazı olduğu düşünüldüğünde, geri kalan karbon bütçesinin sadece 10-11 sene içinde tüketileceği görülecektir. Özetlemek gerekirse bilimsel çalışmalar, sürdürülebilir bir yaşam için gezegenin ısınmasına neden olan küresel emisyonların acilen ve hemen bugün azaltılması gerektiğine işaret etmektedir. Karbon bütçesinin mevcut durumu, ekonomik dönüşümün gerçekleştirilmesi için on yıllık bir sürenin kaldığını işaret etmektedir. Bütün bu tehditlere karşın, başta AB olmak üzere, yaklaşık 140 ülke küresel ısınmaya karşı net sıfır emisyon hedeflerini ilan etmiş durumda. (Türkiye de geçtiğimiz Ekim ayında, İstanbul'un Fethinin 600. yılını referans alarak, ulusal net sıfır hedefimizi 2053 yılı olarak ilan etti)⁴. Söz konusu 140 ülke, küresel CO₂ emisyonlarının %90'undan sorumlu durumda. Ne var ki dile getirilen net sıfır

2 <https://nymag.com/intelligencer/2017/07/climate-change-earth-too-hot-for-humans.html>.

3 2021 IPCC report: the global carbon budget will run out in 9 years, <https://www.carbonindependent.org/54.html>, 02.11.2021 tarihinde erişim sağlanmıştır.

4 Türkiye'nin Net Sıfır Yol Haritası üzerine bir ön-çalışma bulgularını için bkz. Ümit Şahin, Osman Bülent Tör, Bora Kat, Saeed Teimourzadeh, Kemal Demirkol, Arif Künar, Ebru Voyvoda, Erinç Yeldan (2021) "Türkiye'nin Karbonsuzlaşma Yol Haritası: 2050'de Net Sıfır Raporu" Sabancı Üniversitesi İstanbul Politikalar Merkezi

hedefleri altında dahi, 2030'a değin 1.5°C ile tutarlı emisyon düzeyinin en az iki misli sera gazı salımında bulunulacağı görölmekte.

Tablo 1 Küresel Karbon Bütçesi

	Kalan Karbon Bütçesi (2021 itibarıyla)	
Altında gerçekleşme ihtimali	1.5°C	2°C
%50	500 GtCO ₂	1.350 GtCO ₂
%66	400 GtCO ₂	1.150 GtCO ₂

Kaynak: BM Çevre Programı (UNEP) Emisyon Açığı Raporu 2021⁵

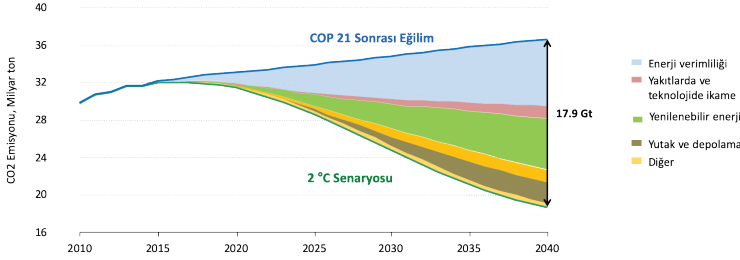
Bu konuda bir diğer önemli kurum olan Uluslararası Enerji Ajansı (UEA- IEA) ise yaptığı açıklamalarda küresel karbon emisyonlarının yıllık artış hızının 2017'deki yüzde 1.7'lik toplam artıştan sonra daha da hızlandığını, 2018'de yüzde 2.7'ye sıradığını ifade etmektedir. Bu gerçeğe karşın, UEA raporları aslında Paris'te çizilen niyetlerin, gezegenin sıcaklık artışının 2 derece ile sınırlandırılmasına yetmediğini belgelemekte ve Paris İklim Anlaşması'nın 2016'da yürürlüğe girmesinden sonra verilen niyet belgelerinin de gezegenimizde süregelen karbon salımlarının temposunu azaltmaya yetmediğini öne sürmektedir. UEA'nın projeksiyonlarına göre, 2°C derece ile sınırlı olacak bir karbon emisyonu salım patikasının Paris konferansında katılımcı ülkelerin taahhüt etmiş olduğu düzeylerin yetersiz kalmaktadır. UEA'nın öngörülerine göre emisyon salımlarının taahhüt edilmiş olan düzeylere görece 17.9 Gt ton daha da düşürülmesi gereklidir. Bu yeni hedef ise ancak ek tedbirler ile söz konusu olabilecektir. UEA'nın projeksiyonları aşağıdaki 1 No'lu Şekilde özetlenmektedir.

İklim krizinin küresel çalışma yaşamına ve küresel ekonomiye olan olumsuz etkileri şimdiden ürkütücü boyutlara ulaşmıştır. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından yapılan çalışmalar ısı stresine bağlı olarak yaşanan işgücü kayıplarının 1995'te 35 milyon kişi olduğunu; bu rakamın 2030'a gelindiğinde en iyimser senaryolar altında dahi, 80 milyon kişiye ulaşacağını belgelemektedir. Küresel toplam işgücü arzının 3.6 milyar kişi olduğu düşünüldüğünde, sadece ısı stresine bağlı söz konusu istihdam kayıplarının; küresel işsizlik oranında yüzde 1'e yakın

5 The Heat Is On A world of climate promises not yet delivered, file:///C:/Users/user/Downloads/EGR21.pdf, 05.02.2022'de erişim sağlanmıştır.

bir artışı yaratacağı tahmin edilmektedir. İstihdam kaybının küresel ekonomiye gelir maliyeti ise 280 milyar dolar olarak hesaplanmakta ve bu rakamın 2030'da 2.4 trilyon dolara ulaşacağı öngörülmektedir.

Şekil 1. Paris 2015 Sonrası Dünya Karbon Bütçesi



Kaynak: Uluslararası Enerji Ajansı, 2017 Raporu.

Rakamların ötesinde, söz konusu istihdam ve gelir kayıplarının; gezegenimizin yoksul ve düşük orta-gelirli bölgelerinde yoğunlaşacağı, özellikle Güney Asya ve Batı Afrika'nın yoksullarını tehdit edeceği ve güvenlik riskini ortaya çıkaracağı tahmin edilmektedir. Buna karşın günümüzün gelişmiş, sanayileşmiş ülkelerindeki beklenen istihdam kayıpları ihmal edilebilir düzeyde görülmektedir. Zira bu ülkeler çevreyi kirletici sanayilerini çoktan dünyanın “çevre kirliliği cennetlerine” ve çalışma kamplarına taşımış durumdadır.

Dolayısıyla, iklim krizi bir yandan da açıkça iklim adaletsizliği sorunu olarak karşımızda durmaktadır.

Uluslararası Enerji Ajansı'nın verilerine göre gezegenimizin atmosferine bir yılda salınan CO₂ emisyonu yaklaşık 30 milyar tona ulaşmaktadır. Bu emisyon rakamının değerlendirmesine, ülkeler yerine küresel üretim zincirinin baş aktörleri olan ulus-ötesi şirketler açısından bakıldığında; aslında sadece yirmi adet enerji üreten ve dağıtan tekelin, emisyonların yüzde 30'undan sorumlu anlaşılmaktadır. Sadece ilk dört şirketin -Chevron, Exxon, BP ve Rus Gazpromun yol açtığı emisyonların toplam içerisindeki payı yüzde 11.5'e ulaşmaktadır. (Bkz. Tablo 2).

Dolayısıyla, küresel iklim değişikliği ile mücadelede ana öznenin “ulus ekonomiler” olduğu kadar, belki de çok daha belirleyici biçimde, dünya ticaretini, meta

zincirleri ve doğrudan yatırımları ile yönlendirmekte olan ulus-ötesi şirketler olduğunu görmek ve iklim mücadelesine yönelik çalışmalarda dikkatin bu önemli küresel aktörlere çevrilmesini sağlamak gerekmektedir.

Tablo 2

Ulus-Ötesi Şirketlerin Sera Gazı Emisyonları (Milyar ton)			
-	2010	1750-2010 toplamı	Dünya Toplamı İçindeki Payı (%)
Chevron	423	51,900	3.52
Exxon	655	46,672	3.22
BP	554	35,850	2.47
Gazprom Rusya	1,371	32,136	2.22
Kaynak Dünya Enerjisi			

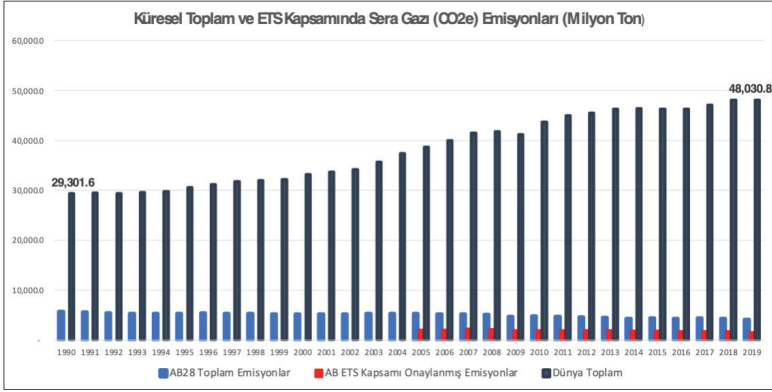
Ancak, kanımızca iklim kriziyle mücadele ekseninde en önemli bir diğer etken, net sıfır hedefi için kullanılan tedbirlerin çok karmaşık, dolaylı ve yeterince etkin olmamasından kaynaklanmakta ... Bilindiği üzere başta Avrupa Birliği ve Çin olmak üzere, emisyonların azaltımı için başlıca araç olarak karbon ticaret sistemini (KTS) kullanılması önerilmekte. Bu sistem dahilinde toplam emisyon kotaları tahsis edilmekte ve kotalarını yerine getiremeyen şirketler serbest karbon piyasasında CO2 salım hakkı satın almakta. Böylelikle hem toplam emisyon düzeyi arzulanan düzeye çekilirken, hem de şirketlerin kendi aralarında CO2 ticareti yaparak, piyasa mekanizmasının etkinlik kazanımlarından yararlanacağı ve kaynak dağılımında en yüksek verimi sağlayacağı beklenilmekte.

Oysa KTS'nin kuramsal beklentilerinin, denkleştirmeler (offsets) ve çok uluslu şirketlerin ve finansal derecelendirme kuruluşlarının spekülative iştah ve sistemi boşa çıkartacak “yaratıcılıkları” sayesinde gerçek hayatta nasıl da anlamsızlaşabileceği konusuna hiç girmeden, sadece AB deneyimine bakmak yeterli olacak. AB’de KTS 2005 yılından beri uygulanmakta ve yedi ana sektörde çalışan yaklaşık 15,000 işletmeyi ve 1,500 hava ulaşım şirketini kapsamakta. Toplam AB sera gazı emisyonlarına baktığımızda 2005’ten bu yana CO2e emisyonlarının 15 yılda ancak %22’ye ulaştığını ve 5.2 milyar tondan, 4.057 milyar tona düşürülebildiğini okuyoruz. 2 No’lu Şekilde tüm dünya emisyon toplamı, AB emisyonları ve ETS altındaki emisyonların seyri çizilmekte.

Grafikteki verilerden 1990 sonrasında tüm dünyada emisyonlar 29 milyar tondan,

50 milyar tona değin yükselirken, AB ETS altında emisyon tasarruflarının son derece cılız olduğu gözüküyor. Bunun bir çok nedeni var kuşkusuz. Sistemin denkleştirmeler, yeşil badanacılık, finansal rantierlik gibi bir çok kaçış noktası olduğu sıklıkla dile getirilmekte. Örneğin ETS altındaki şirketlerin sektörel düzeydeki emisyon patikalarını izlediğimizde, sanayi ve havacılık şirketlerinde aslında hiçbir azaltım olmadığını görüyoruz.

Şekil 2



Kaynak: European Energy Agency, <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/emissions-trading-viewer-1>

Dolayısıyla KTS altında kazanımlar çok yavaş gerçekleşiyor ve küresel iklim değişikliği mücadelesi gecikiyor. Larry Lohman da La Nuova Ecologica dergisinde Eylül ayında vermiş olduğu demecinde⁶ karbon ticaret sisteminin aslında sorunun özünü görmezden geldiğini ve fosil yakıtlara dayalı enerji sisteminin ve sanayi şirketlerinin bu sistem sayesinde yaratılan offset'ler, piyasalaştırma oyunları ve spekülatif tasarımlar sayesinde sorunu ileriki nesillere attığını vurgulamaktadır⁷.

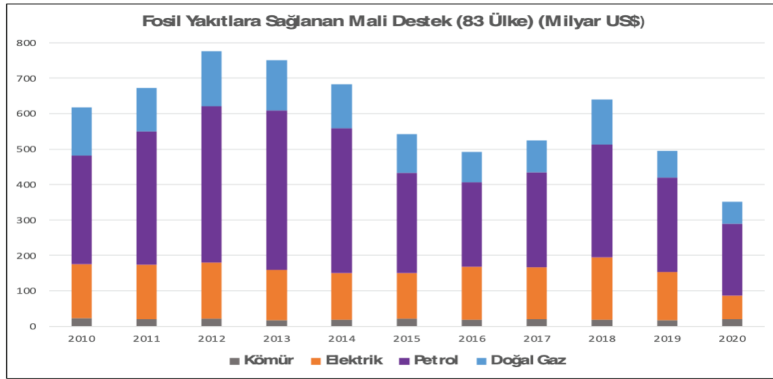
Küresel iklim krizi mücadelesinin gecikmesine yol açan ikinci çok önemli etken ise fosil yakıtlardan çıkışın ve genelde enerjide dönüşümü sürecinin ağır aksak yürütülmesidir. Burada da fosil yakıt sektörlerine yönelik desteklerin –özellikle kömür sanayilerine sunulan teşviklerin, yoğun tempoda devam ettirilmesi sorunun özünü oluşturmaktadır. OECD Çevre İstatistikleri⁷ fosil yakıtlara sağlanan mali desteğin yılda 500 ile 600 milyar dolara ulaştığını belgelemektedir. 2020 yılında

⁶ <http://www.thecornerhouse.org.uk/resource/carbon-markets-do-not-need-be-fixed-they-need-be-eliminated>

⁷ <https://www.oecd.org/fossil-fuels/>

Covid pandemisine dayalı ekonomik durgunluk nedeniyle 310 milyar dolara gerilemiş gözükmüş fosil yakıtlar mali desteğinin yeniden 500 milyar dolar üzerine çıkacağı öngörülmektedir.

Şekil 3.



Bu arada, OECD veri tabanından Türkiye’de fosil yakıtlara tanınan mali destek tutarının 2020’de 17.638 milyar TL düzeyinde tahmin edildiğini;⁸ bunun da milli gelirimizin %0.4’üne tekabül etmekte olduğunu not edelim.

2. Küresel İklim kriziyle Mücadelede Türkiye’nin Konumu

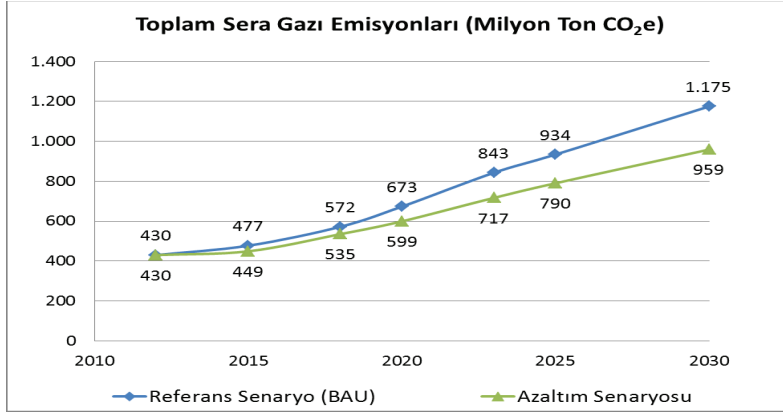
Türkiye sera gazı salımlarını düşürmek için kurması gereken yenilenebilir enerji tesislerine finansman desteği almasının önünde engel oluşturacağı gerekçesiyle Paris Anlaşması’nı onaylamayı uzun süre geciktirdikten sonra, 7 Ekim 2021 günü TBMM’de onaylayarak, iklim değişikliği ile ortak mücadeleye katılacağını resmi olarak ilan etti. Bugüne değin geciktirilmiş olan bu tavrın Türkiye’yi uluslararası iklim diplomasisi alanında yalnızlaştırdığı ve itibarsızlaştırdığı gerçeği defalarca vurgulanmış idi. Kaldı ki, Türkiye’nin Paris Anlaşmasına sunmuş olduğu Ulusal Katkı Beyanının teknik çalışması⁹ da zaten Türkiye’yi hemen hiçbir yükümlülük altına sokmamaktaydı. Daha somuta indirgersek, Türkiye 2015 Paris COP21 Konferansına sunmuş olduğu resmi taahhütler belgesinde, sera gazı emisyonların 2030 yılında referans senaryoya (BAU) göre artıştan %21 oranına kadar azaltılmasını öngörmekteydi. Dikkat edelim, Türkiye’nin resmi taahhüdü, sera gazı emisyonlarının mutlak anlamda azaltılmasını değil, öngörülebilir artıştan azaltıl-

8 https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FFS_TUR

9 <https://iklim.csb.gov.tr/paris-anlasmasi-i-98587>

masını hedeflemektedir. Bkz. Şekil 4.

Şekil 4



Türkiye'nin resmi Ulusal Niyet Beyanında söz edilen öngörülebilir artıştan %21 azaltım hedefi gerçekçi olmayan rasgele varsayımlara dayalı ve teknik olarak yetersiz bir modelleme çalışmasına dayanmakta olduğu nedeniyle sıklıkla eleştirildi.¹⁰ Nitekim, örneğin 1990-2010 arasında tarihsel olarak %89 artmış gözükten CO₂ eşdeğeri emisyonların, 2010-2030 arasında birden bire sıçrama yaparak %126 artacağı öngörülüyor; Türkiye de bu artıştan %21 azaltım yapıyor gibi gözükerek Paris yükümlülüklerini yerine getirmiş gibi olacağını savunuyor konumundaydı. Bu patikaların inandırıcılıktan yoksun kalması ve Türkiye'nin aslında uluslararası iklim mücadelesine bugüne değin reel bir taahhütte bulunmamış olması, kuşkusuz Türkiye'nin çabalarını itibarsızlaştıran ve güvensizleştiren en önemli unsurlardan birisi olageldi.

Yukarıda da vurgulandığı üzere, Türkiye şimdiye değin, küresel emisyonlar toplamının sadece yüzde 1'inden sorumlu olduğu verisinden hareketle, azaltım hedeflemekten kaçınınmaktaydı. Oysa veriler Türkiye'nin kişi başına sera gazı emisyonun artış hızında dünyanın en başta gelen ülkeleri arasında olduğunu¹¹ ve bu hızıyla da dünya toplam emisyonunda da onaltıncı sıraya yükseldiğini belgeliyor. Türkiye'de kişi başına sera gazı emisyonu 1990'da 3.82 ton/kişi düzeyinde idi. 2018'de ise 6.10 ton/kişi oranına yükseldi. Bu yaklaşık iki misli artış anlamına geliyor.

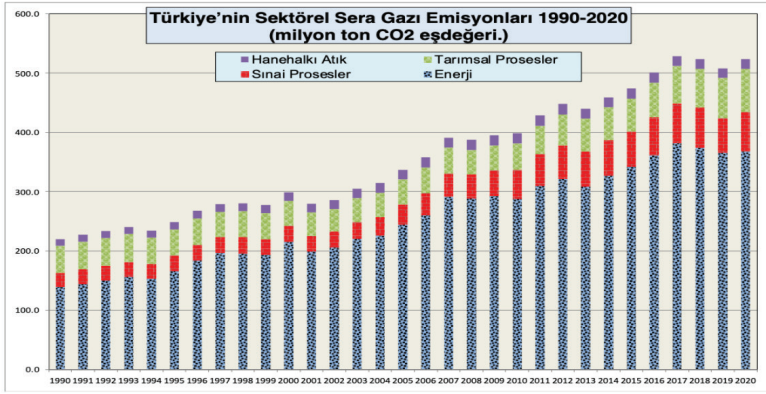
10 https://www.wwf.org.tr/basin_bultenleri/raporlar/?4600/turkiye-icin-dusuk-karbonlu-kalkinma-yolları-ve-öncelikleri

11 <https://www.wri.org/insights/interactive-chart-shows-changes-worlds-top-10-emitters>

Türkiye'nin toplam sera gazı emisyonları 1990-2020 arasında %132 arttı ve 523 Mton CO₂e'ye ulaştı.

Kişi başına düşen sera gazı emisyonları (CO₂ eşdeğeri) ise %60 arttı ve 6.2 ton oldu. (Bkz Şekil 5)

Şekil 5.



Kaynak: TÜİK Çevre İstatistikleri

Eurostat verilerine göre Türkiye fert başına CO₂ emisyon düzeyi göstergesinde AB'ye göre daha iyi performans sergilemesine karşın, dolar bazında üretilen milli gelir başına emisyon göstergesinde daha olumsuz konumda gözükmemektedir. Üretim yapısı açısından gözlenen bu sonuç, özellikle elektrik sektörü özelinde çok daha belirgin bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye ekonomisinde elektrik üretim sektörü, toplam sera gazları emisyonu içinde %34 paya denk gelen 154,9 Mt CO₂e ile en yüksek emisyonu sahip sektör olarak görülmektedir. Türkiye elektrik sektörünün sera gazı yoğunluğu 17,5 kg CO₂e/avro ile 4,5 kg'lık AB27 ortalamasının dört katıdır. AB27 Bölgesi'nin görece fosil yakıt yoğunluğu en yüksek ülkesi Polonya'nın da üstündedir. Uzun süreli dinamikler açısından değerlendirildiğinde, Türkiye'ye karşılaştırmalı olarak AB ve özelde Polonya'nın enerji yoğunluklarında bir gerileme mevcuttur. Türkiye bu açıdan sürekli artış gösteren emisyon değerleri açısından uluslararası iklim arenasında yalnızlaşan bir görünüm arz etmektedir. (Bkz Şekil 6).

Şekil 6



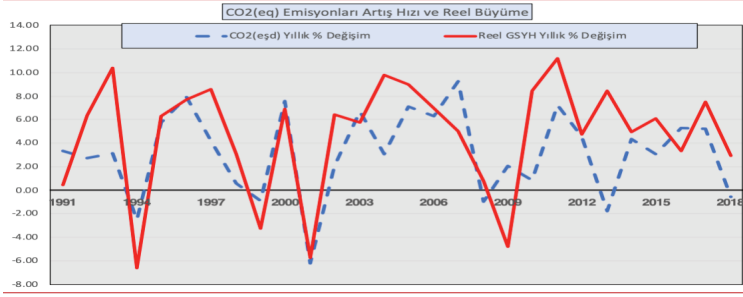
Kaynak: Eurostat, Air emissions intensities veri seti:

<https://www.iea.org/data-and-statistics/data-product/co2-emissions-from-fuel-combustion>

Nitekim bu veriler Türkiye'nin uzun dönem milli gelir büyüme hızı ile karşılaştırıldığında, yaratılan CO2 emisyonunun yıllık değişme hızlarıyla birlikte hareket ettiği gözlenmektedir. Yani emisyonların düzeyi ve yıllık değişim hızı, milli gelir aktivitesine son derece yakından bağlı olup iki seri birlikte hareket etmektedir. 7 No'lu Şekilde milli gelir ve emisyonlarda yıllık artış hızları birlikte çizilmektedir. İki seri arasındaki basit bir regresyonun katsayısı 0.46 düzeyinde eşanlılık vermektedir (0.99 düzeyinde anlamlı ve $R^2 = 0.38$).

Bu tespit, Türkiye'nin henüz milli gelir üretimi sürecinde emisyon yoğunluğunu azaltımında anlamlı bir ayrışma (decoupling) yaşamadığını ve dolayısıyla, önümüzdeki dönemde Türkiye'nin fosil yakıtlara dayalı enerji üretimi ve endüstriyel proseslerden kaynaklı CO2 salımlarını azaltmak için önemli bir marj olduğunu ortaya koymaktadır. Enerji verimliliğinde elde edilecek kazanımların Türkiye ekonomisi için hem üretim sürecinde verimlilik hem de istihdam kazançları yaratacağı ulusal çevre ekonomisi yazınımızda sıklıkla vurgulanan bir önermedir.

Şekil 7. Reel Büyüme ve CO2(e) Emisyonu Yıllık Değişim Oranları

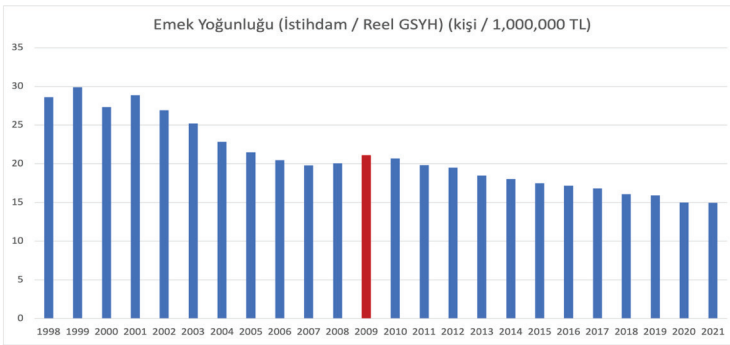


Kaynak: TÜİK, Ulusal Hesaplar ve Çevre İstatistikler

1. İşgücü Piyasaları ve İklim Krizinin Göstergeleri

Bunun ötesinde ulusal ekonominin istihdam kapasitesi giderek azalmaktadır. TÜİK verileri, üretilen katma değer (GSYH) başına yaratılan istihdamın zaman içinde gerilediğini ve 2000'den bu yana neredeyse yarı yarıya azaldığını dile getirmektedir. Aşağıdaki Şekilde her 1 milyon TL'lik reel milli gelir üretiminde yaratılan işçi istihdamı bu savı belgelemektedir. Her 1 milyon TL milli gelir üretiminde istihdam edilen işçi sayısı 1998'den 2002'ye kadar ortalama 28-30 düzeyinde iken, bu rakam 2021 itibarıyla 15 işçiye düşmüştür. Bu olgu 2000'li yıllar boyunca

Şekil 8



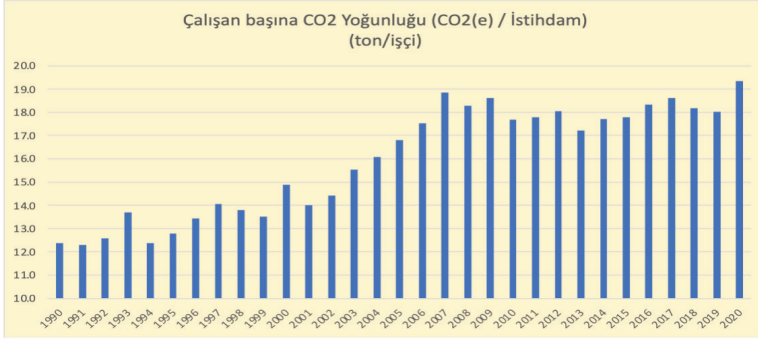
Kaynak: TÜİK Hane Halkı İşgücü İstatistikleri ve Ulusal Hesaplar

2 Cari Açık – İthal Enerji Fiyatları İlişkisi

Artan enerji maliyetleri tüm dünyada enflasyonu tetikleyen ve Türkiye'de de artan

enerji ithalatı maliyetleri nedeniyle cari işlemler açığına katkıda bulunan bir olgu olarak kabul ediliyor. Bunda kimsenin kuşkusu yok. Ancak, cari işlemler açığının ana nedeni konjonktürel olarak yaşanan, enerji fiyatlarındaki gelip geçici dalgalanmalar değil, Türkiye'nin dışa bağımlı üretim deseninin sonucudur.

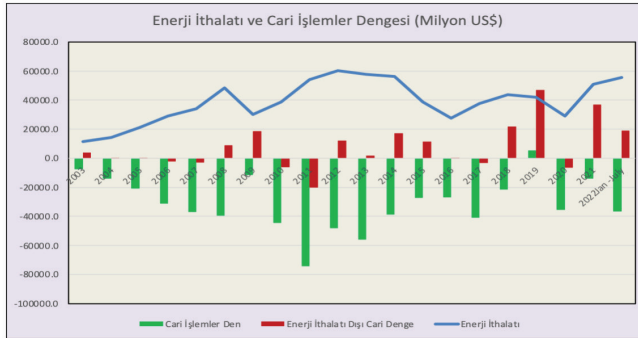
Şekil 9



Kaynak: TÜİK, Çevre ve Hane Halkı İşgücü İstatistikleri

AKP resmi söylemleri, enerji ithalatı dışarıda tutulursa cari işlemler dengesinin artıya döndüğünü, dolayısıyla Yeni Modelin işlemekte olduğunu savunmaktadır. Oysa Türkiye sadece “yeni Modelin” uygulandığı son bir iki yılda değil, zaten birçok ara dönemde enerji ithalatı dışında cari işlemler fazlası vermektedir. 10 No’lu Şekil bu savı göstermektedir.

Şekil 10



Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Ofisi

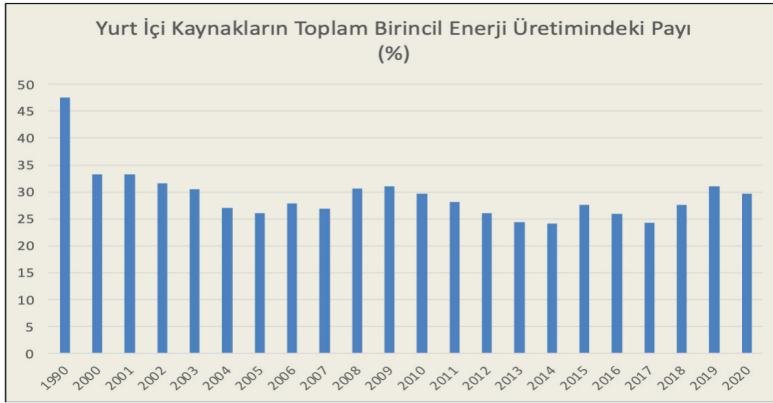
AKP'nin iktidarda olduğu 2003'ten bu yana izlendiğinde, cari açığın (2019 yılı durgunluğu haricinde) her yıl cari işlemler dengesi toplamında açık verilmiş oldu-

ğu, buna karşın enerji ithalatı dışarda tutulduğunda birçok yıl zaten cari fazla verildiği görülmektedir. 2003'ten bu yana toplam 20 yıllık gözlemin 12'sinde enerji ithalatı dışında cari fazla verilmiş, 2'sinde de (2004 ve 2005'te 250 milyon dolar olmak üzere) mütevazı bir fazlalık elde edilmiştir.

Dolayısıyla, enerji ithalatı dışında cari fazla verilmesi “Yeni Türkiye Modeline” özgü bir olgu değildir. Ancak, Türkiye'nin toplamda cari işlemler açığı veriyor olması AKP yönetimi ile 2000'li yıllarda başlayan yeni bir olgudur. Yeni modelde de bu olguyu dönüştürecek hiçbir tasavvur yoktur.

Kaldı ki, Türkiye'nin enerjide dışa bağımlılığının perçinlenmesi de bizzat gene AKP'nin izlemiş olduğu politikaların sonucudur. Enerjide piyasalaşma ve kamunun enerji sektöründeki payının daraltılması, özelleştirmeler, yandaş sermaye gruplarına kaynak aktarmaya yönelik bir dizi stratejik müdahale sonucunda yurtiçi kaynakların toplam enerji üretimi içindeki payı hızla geriletilmiş ve %30'a değin (2014 ve 2017'de %24!) düşürülmüştür. Bkz. Şekil 11.

Şekil 11



Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Ofisi

Dolayısıyla, Türkiye'nin enerjide –ve daha geniş olarak sanayi sektörlerinde-- ithalat bağımlılığı AKP'nin yıllardır sürdürdüğü çarpık politika tercihlerinin sonucudur ve günümüzde yaşanan güncel cari açık sorunu da konjonktürel ve geçici olmanın ötesindedir.

Nitekim, Elektrik Mühendisleri Odası (EMO) tarafından “Enerji, Ekoloji ve Toplumsal Barış” adı altında Aralık 2019’da düzenlenen 12. Enerji Sempozyumu sonuç bildirgesinde şu satırlara yer veriliyordu: “fosil yakıtlardan, tükenmeleri beklenmeden, kesin bir şekilde vazgeçilmesi gerekmektedir. Kömür santrallerine alım garantileri verilmemeli, düşük karbon emisyonlu yatırımlar dışındakilere verilen teşvikler durdurulmalıdır. İşletmede olan fosil yakıtlı enerji santrallerinin bir plan çerçevesinde tasfiye edilmesi sağlanmalıdır. Ancak bu tasfiye gerçekleştirirken oluşan maliyetler faturalara yansıtılmamalı, kamu tarafından karşılanmalıdır. Enerjinin geleceği otonom, mikro ya da akıllı şebekeler ile düşük karbon emisyonlu enerji kaynaklarındadır. Enerjinin etkin ve verimli kullanımı sağlanmalı, enerji depolama teknolojilerindeki AR-GE çalışmaları desteklenmeli, yenilenebilir enerjiye yönelik akademik çalışmalar geliştirilmelidir.”

“Türkiye’de 80’li yıllarda ilk adımları atılan neoliberal dönüşümün enerji alanındaki izdüşümü, özellikle 2000’lerden sonra üretimden dağıtım kadar enerjinin tüm alanlarının, özelleştirme ve serbestleştirme uygulamalarıyla biçimlendirilmesi olmuştur. Enerji bu dönemden sonra kamu hizmeti niteliğini yitirmiş ve ticari bir metaya dönüştürülmüştür. Uygulanan politikalar sonucunda dışa bağımlılık artmış, kamusal denetim kaybolmuş, parçalı yapı sebebiyle ortaya çıkan plansızlık kaynak israfına sebep olmuştur.”

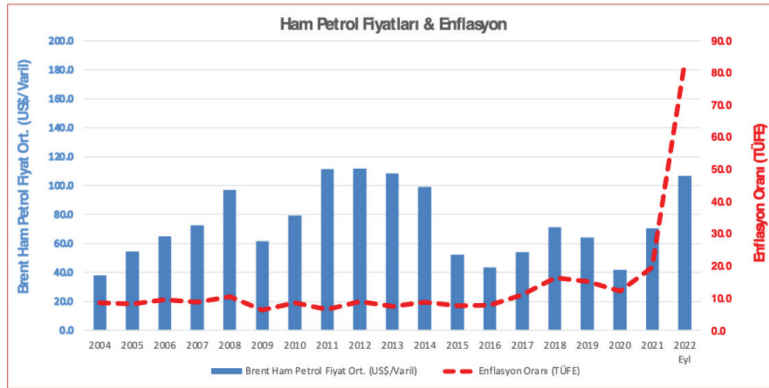
Diğer yandan, Petrol Mühendisleri Odası Enerji Politikaları Grubu Başkanı Necdet Pamir’in “Enerji’nin İktidarı” başlıklı geniş araştırmasında vurguladığı üzere, “Türkiye’nin ‘yatırım nerede karlıysa orada yapılır’ mantığıyla sürdürülen yanlış enerji politikaları aslında dünya ölçeğinde de kapitalizmin ‘her ne pahasına kar’ hırsının izdüşümüdür. Gezegenimizin kaynaklarını acımasızca sömüren ve ekolojik dengelerini tehdit eden daha çok sanayi, daha çok sermaye, daha çok kar anlayışına dayalı enerji tüketimi, küresel ölçekte geri dönüşmesi imkansız bir tahribata yol açmaktadır.

EMO Sempozyumunun son sözüyle, “Enerji tüm insanlığın değeridir ve bugünün yaşam koşullarında enerji kullanımı insanlığın temel bir gereksinimi olmuştur. Enerji artık bir insan hakkıdır, bu sebeple enerjinin temini, tüm aşamalarıyla kamusal hizmet niteliğinde olmalıdır.”

Benzer biçimde, konunun enflasyon boyutuna dönersek, enerji maliyetlerinde dünya piyasalarında bu denli bir artışın ilk kez olmadığını anımsamamız gerekiyor. Örneğin ham petrol fiyatlarının seyrini izlediğimizde, fiyat dalgalanmalarının

bir çok kez yaşanmış olduğunu ama bundan önce hiçbir dönemde Türkiye’de böylesine bir enflasyon ivmelenmesinin yaratılmadığını görürüz

Şekil 12



Örneğin 2008, 2010-2014 arası yıllarında da dünya piyasalarında ham petrolün varil fiyatı 100 dolar bandına ulaşmış, ancak Türkiye’de (dünya ortalamasına göre o dönemde de hala yüksek olan) enflasyon oranı, hiç bu denli çılgırından çıkmamıştır. Dolayısıyla, 2021/2022 hiperenflasyona doğru ivmelenen fiyat artışlarının ardında enerji maliyetlerinden ziyade izlenen rasgele politikalar yatmaktadır.

3. Değerlendirmeler ve Politika Önerileri

Türkiye’de iklim krizi ile mücadelenin gelir kaybına neden olacağı ve kalkınma hedefleriyle çelişeceği kanısı hala çok yaygın. Hatta bu yanlış kanı ne yazık ki ilgili bakanlıklar ve bürokrasi düzeyinde de yaygın olarak dile getirilmekte. Oysaki orta-uzun zaman ufkunu kapsayan birçok çalışmamız Türkiye’nin yenilebilir enerji kaynaklarına ve tarım ile sanayide yeşil dönüşümü gerçekleştirmeye yönelik adımların, karbonun gerçek fiyatlaması ile birleştirilerek atılması durumunda milli gelirde yüzde 7’ye varan bir artış sağlayabileceğini ve bunun da ötesinde coğrafi anlamda bölgesel eşitsizliklerin azaltıldığı ve enerjide ulusal güvenliğin sağlandığı bir üretim deseni yaratılabileceğini öngörüyor. Tablo 3 söz konusu çalışmalarımızı özetliyor.

Tablo 3

Model	Kapsam	Politika Tasarımı	Referans Patikasıyla Karşılaştırılması Olarak, Patika sonu (%):		
			GSYH	Emisyonlar	İstihdam
Voyvoda & Yeldan (DPT), 2010	2006-2050; 9 sektör	%40 Emisyon kotası; Karbon fiyatlandırılması gelirleri (GSYH'nin %12s); Bu gelirler kamu yatırımlarına aktararak enerji dönüşümü için kullanılması	-6.8	-40	
Bouzaher, Şahin, Yeldan, (DPT & Dünya Bankası) 2012	2010-2030, 12 sektör	Çevre vergileri (GSYH'ye oran %3.6); Vergi gelirlerinin ek yeşil istihdam ücret fonu için ve enerji verimliliği için yatırım fonu olarak kullanılması	2.3	-23.1	1.4
Voyvoda & Yeldan (WWF & İPM) 2015	2012-2030; 17 sektör	Paris için INDC modeli: Karbon vergisi (GSYH'nin %1.2); yenilenebilir enerji için yatırım fonu olarak kullanılması	-8.1	-23.3	-3.5
Acar & Yeldan, 2016	2015-2030, 17 Sektör	Kömür teşviklerinin kaldırılması	-0.1	-5.5	-0.1
Acar, Voyvoda & Yeldan (Tübitak), 2018	2015-2040, 17 sektör; 2 bölge	Kömür teşviklerinin kaldırılması; Karbon vergisi (GSYH'ye oran %2.1); vergi gelirlerinin bölgesel kalkınma için yenilenebilir enerji yatırım fonu olarak kullanılması; enerji verimliliğinde (yıllık %0.5) artış	7.2	-19.2	3.2
Acar, Açıç & Yeldan (Tüsiad), 2020	2018-2030, 24 sektör	SKDM analizi; kömür teşviklerinin kaldırılması; INDC karbon kotası (%21); Karbon permilleri değeri GSYH'nin %4.76); enerji verimliliği artışı (Yıllık %0.5); ek dış finansman (GSYH'nin %0.5)	5.6	-21.1	--
Acar, Kat, Rogner, Saygın, Taranto & Yeldan (SHURA) 2021	2018-2040, 24 sektör	Enerjiye dönüşümün sosyal etkileri; kömür teşviklerinin kaldırılması ve ek karbon vergisi (GSYH %0.1)	3.1	-33.6	+43,000 (2030)
Kat, Şahin, Teimourzadeh, Tür, Voyvoda & Yeldan (İPM), 2021	2018-2050	Net sıfır hedefi analizi; enerjide dönüşüm		-81.9	
Doğan, Tekgöç & Yeldan (IRJ), 2021	2018-2030, 24 sektör	Vatandaşlık Temel Geliri sosyal destek politikası için karbon vergisi (GSYH %1.9), Sermaye vergisi artışı (GSYH +%0.4)	0.5	-12.9	1.1

Bütün bu gözlemler ışığında ülkemizde iklim krizine karşı yürütülen stratejik mücadelenin ana unsurlarını şu şekilde sıralamak mümkün:

- Kömürden çıkış Net Sıfır Emisyonu hedef patikası için olmazsa olmaz koşul olarak görülmektedir. Kömüre dayalı enerji ve ısınma faaliyeti, olası bir ETS karbon fiyatının astronomik bir düzeye çıkması ve hatta piyasanın işletilememesi anlamına gelebilecektir.
- Karbonun istisnasız ve gerçekçi fiyatlandırılması gereklidir. Denkleştirmeler ve ulusal/uluslararası kredilendirmeye yönelik istisnalar asgaride tutulmalı ve belirli bir süre içerisinde sonlandırılmalıdır
- Bazı stratejik sektörlerin –sanayi, demir çelik, çimento, ulaştırma gibi– süreç başında istisnalar ile desteklenmesi gerekecektir. Geçiş döneminin şeffaf ve muhakkak belirli bir süreyle sınırlandırılması gereklidir
- Karbonun fiyatlandırılması ve azaltım sürecinde kısa dönemde kayıplar olacaktır. Kazanımların uzun vadeye yayılabileceği ve birden bire gerçekleşmeyeceği anlaşılmalıdır. Bu süreçte devletin kamu politikaları aracılığıyla hem sosyal politika uygulayıcı, hem düzenleyici, hem de ya-

tırmıcı olarak çok önemli rol oynayacağı kabul edilmelidir

- Hayali kapitalizm modelleri, hayali ormanlaştırma tasarımları, teknolojik beklentiler ve gerçek dışı algılar ile gerçek-üstü beklentilerin oluşturulmasından vazgeçilmelidir
- Siyasi irade: iklim değişikliği ile mücadele bir finansal spekülasyon ve rant alanına dönüştürülmesine engel olunmalıdır.

12- Sonuç

Ümit İzmen*

Cumhuriyetinin birinci yüzyılı boyunca Türkiye ekonomik yapısını güçlendirmeye, dünya ekonomisindeki yerini sağlamlaştırmaya, gelirin daha adil paylaşımını sağlamaya, üretimde katma değeri artırarak rekabet gücünü yükseltmeye, cari açık sorununu çözmeye, TL'ye istikrar kazandırmaya çaba sarf etti. 1923 yılında piyasa ekonomisi koşullarının bulunmadığı topraklarda, kısa süre içinde kurumsal yapının inşasına girişildi, faktör piyasaları kurulup çalışır hale getirildi, sanayileşme hamlesi başlatıldı ve bir girişimci sınıf yaratıldı. Ancak, yukarıdaki bölümlerde ele alınmış olduğu gibi, verimsizlik ve teknolojik gelişme eksikliği ve adaletsizlik sorunlarında kayda değer bir başarı elde edilemedi.

Türkiye ekonomisi birinci yüzyılda dünya ekonomisi içindeki yerini güçlendirmek açısından anlamlı bir başarıyı gösteremedi. 1913'te Türkiye'nin GSYH'sının dünya ekonomisi içindeki payı %0.66 idi¹. Bu oran 1980'li yıllarda %1'lere yükseldi; ancak ikinci yüzyıla girerken %2 seviyesine ulaşamamıştı². Benzeri bir performans dış ticarete de geçerli. 1920'li yıllarda %0.3 olan ihracatın payı, ikinci yüzyıla girerken %1 seviyesindeydi³. Buna karşılık kişi başı gelir, özellikle 2000 sonrasında daha olumlu bir performans gösterdi. 1920'li yılların ikinci yarısında Türkiye'de kişi başı gelir ABD'nin %12'si ⁴idi, ikinci yüzyıla girerken bu oran %50'ye yaklaşmıştı⁵. Ancak kişi başı gelirdeki bu artış, eşitsizliklerle beraber seyretti. Gini katsayısı 2023 yılında yeni serinin açıklanmaya başlandığı 2006'dan bu yana en yüksek değerine tam da ikinci yüzyıla girerken ulaştı. İkinci yüzyıla girerken ülke hala %60'larda seyreden yüksek enflasyonla ve yüksek teknoloji ürünü

- 1 Maddison, A. (2003), *The World Economy: Historical Statistics*. Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264104143-en>.
- 2 International Monetary Fund (April 2025). *World Economic Outlook Database, Gross domestic product based on purchasing-power-parity (PPP) share of world total*.
- 3 Federico, Giovanni and Tena-Junguito, Antonio, (2016), *World trade, 1800-1938: a new data-set*, No 0093, Working Papers, European Historical Economics Society (EHES), <https://EconPapers.repec.org/RePEc:hes:wpaper:0093>.
- 4 Maddison Project Database, version 2020. Bolt, Jutta and Jan Luiten van Zanden (2020), "Maddison style estimates of the evolution of the world economy. A new 2020 update".
- 5 World Bank, *World Development Indicators* (2024). *GDP per capita, PPP (constant 2021 international \$)*

* Namık Kemal Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü

ihracatının payını %3'lerin üzerine taşıyamamakla boğuşuyordu. İkinci yüzyılın ilk yılları bu resimde anlamlı herhangi bir değişiklik getirmede.

Birinci yüzyılda izlenmiş olan ekonomi politikaları ile Türkiye'nin ekonomik sorunlarını çözemediği aşikar. İkinci yüzyılda farklı bir sonuç elde etmek için ekonomide yeni bir yaklaşım gerekiyor.

Küresel ekonomi politikteki ciddi değişim de ekonomi politikalarında yeni bir yaklaşım ihtiyacını pekiştiriyor. 2. Dünya Savaşı ertesinde üzerinde uzlaşılan dünya ekonomik modeli 1970'lerde çöktükten sonra art arda her beş on yılda bir yeni bir şok yaşandı. 1970'lerin petrol şokları, enflasyon ve stagflasyon, 1980'lerdeki borç krizleri, Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle dünya ekonomisinde artan entegrasyon, 1990'lardaki gelişmekte olan ülke krizleri, Çin'in dünya ekonomisine eklenmesi, tüm dünyayı etkileyen 2008 resesyonu, dünya ekonomisinde batılı ülkelerin ağırlığının azalması ve BRICS ülkelerinin güçlenmesi, teknolojik değişimin hızlanması, hiperglobalizasyonun yükselmesi ve çökmesi, Avrupa ve ABD'de orta sınıfın gerilemesi, göçler ve mülteciler krizleri, nüfus yaşlanması, Covid pandemisi, Rusya ve Çin gibi liberal olmayan devletlerin yükselişine tepki olarak küresel tedarik zincirlerinde başlayan değişim, küresel ısınma tehdidine karşı birçok ülkenin uygulamaya koyduğu yeşil ekonomi politikaları ve nihayetinde ABD'de Trump'ın ikinci başkanlık döneminde uygulamaya başladığı korumacı dış ticaret politikaları ve piyasanın işleyişine artan devlet müdahalesi gibi bir dizi keskin değişiklik yaşandı. Arka arkaya gelen bu krizler ve şoklar sonrasında, dünya ekonomisinin 21. yüzyılın ikinci çeyreğinde ilk çeyrekte önemli ölçüde farklılaşacağını söylemek mümkün.

Küreselleşme muhtemelen 1990'larda ve 2000'lerdeki hızıyla devam etmeyecek. Dünyada ihracatın GSYH'ya oranı 2. Dünya Savaşı ertesinde sürekli bir artış eğilimi göstermiş ve %5'lerden %25'lere yükseldikten sonra 2008 resesyonuyla bu eğilimin sonuna gelinmişti. Küresel tedarik zincirlerinin yakın coğrafyaya ve benzeri değerleri paylaşan ülkelere çekilmesi doğrultusunda başlayan eğilim ve ABD -Çin arasında giderek yoğunlaşan ticaret savaşları dünya ticaretinde görülen duraklamanın kalıcı olabileceğinin ihtimalini yükseltmişti. Bütün bunların üzerine Trump'ın ikinci başkanlık döneminde göreve geldikten sonra gümrük tarifeleri üzerinden yürüttüğü politikanın yarattığı belirsizlikler ve maliyet artışları dikkate alındığında, 1980 sonrasında hiper-globalizasyon dönemi en azından bir süreliğine kapanmış görünüyor.

Dünya ekonomisinde 2008 krizi ve 2020 pandemisinin de etkisiyle görülen yavaşlamanın ardından Ukrayna savaşı ile birlikte yükselen enflasyona karşı izlenen sıkı para politikaları, savaşlar, kısıtlayıcı mali koşullar, Çin ekonomisinin yavaşlaması ve Trump'ın tarife politikalarının yarattığı belirsizlik ve maliyet artışı gibi gelişmelerin de etkisiyle dünya ekonomisinde büyüme sürecinin zayıf olabileceği tahmin ediliyor. Dünya Bankası'nın son Küresel Ekonomik Perspektifler raporu, artan politika belirsizliği ve dış ticaret alanında yaşanan gerilimler nedeniyle dünya ekonomisinin yeni bir zor dönemde olduğuna dikkat çekiyor.⁶ Beş yıllık dönemler itibarıyla bakıldığında dünyada büyüme 2020-24 döneminde %2.2 ile 1995 sonrasındaki en düşük hızına gerilemiş durumda. 2025 ve 2026 için küresel büyüme hızının bir parça toparlansa da geçmiş dönemlerin çok altında kalmaya devam edeceği tahmin ediliyor.

Düşük küresel büyüme ve ticaret hacmindeki duraklamayla beraber, gelecekte ekonomi politikalarını şekillendirecek iki temel dinamik daha var: küresel ısınma ve teknolojik dönüşüm.

Birçok ülke iklim kriziyle mücadele için kapsamlı adımlar atıyor, ekonomilerinin net sıfır hedefi doğrultusunda dönüşmesi için programlar devreye sokuyor. Bu dönüşümün en yoğun görüldüğü yer ise Avrupa Birliği. Avrupa Birliği'nin yeni büyüme stratejisi olan Yeşil Mutabakat Avrupa ile ticaret yapan ülkelerin de yeşil dönüşüm doğrultusunda adım atmasını gerektiriyor. Dolayısıyla Türkiye, ekonomik yapısını, hem Avrupa Birliği ile yoğun ekonomik ilişkileri, hem de küresel eğilimler gereği karbon ağırlıklı olmaktan çıkartıp Net Sıfır emisyon hedefleri doğrultusunda dönüştürmesi gerekecek.

Türkiye'nin üretim yapısında dönüşümü gerektiren bir başka alan da dijital teknolojilerdeki gelişmeler. Bir önceki dönemin teknolojileri ile rekabetçi olunamayacağı ortada. Cumhuriyet kurulurken odağında elektrik, kimya ve içten yanmalı motorların olduğu teknolojik devrim süreci yaşanıyordu. Erol Taymaz'ın vurguladığı gibi Türkiye bu devrimi yakalayamadığı gibi ardından gelen petrokimya ve elektronik merkezli devrimi de bilgisayar merkezli devrimi de yakalayamadı. Şimdi yapay zeka, robotlar ve temiz teknolojilerin sürükleyici güç olduğu teknolojik devrimin de yakalanamaması halinde, Türkiye tarihsel sorunları olan düşük verimlilik, vasat büyüme performansı, enflasyon, TL'nin değerinin istikrarsızlığı ve bölüşüm adaletsizliği gibi bu kitap içinde tartışılan çok sayıda başlıkta tarihsel

6 World Bank. 2025. *Global Economic Prospects*, June 2025. © World Bank, Washington DC. <http://hdl.handle.net/10986/43168>

bir düzeltme yapma imkanını da kaybetmiş olacak.

Dolayısıyla Türkiye, küreselleşme döneminin hız kaybettiği, dünya ticaretinin artış hızının yavaşladığı, daha düşük bir küresel büyüme rejiminin hüküm sürdüğü, serbest piyasa mitinin sarsıldığı, devlet müdahalesinin ayıplanmadığı, merkantilist politikaların geri döndüğü bir dünyada, ekonomik yapısını dijital dönüşüm ve net sıfır emisyon hedefi doğrultusunda dönüştürmek zorunda. Kaldı ki bu dönüşümün boyutları sadece ekonomi politikaları ile de sınırlı değil. Ekonomide arzulanan sonucun elde edilebilmesi, kurumsal çerçeveyi, hukuk sistemini, toplumsal dönüşümü de içine alması gereken daha geniş bir dönüşümle mümkün. Bu çapta bir dönüşüm ancak toplumsal mutabakatla, bu toplumsal mutabakat da toplumun geniş kesimlerini dahil eden bir tartışma süreci ile sağlanabilir. Bu kitap Türkiye'nin ikinci yüzyılından beklenen dönüşümün nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin sihirli bir reçete sunmuyor. Bununla birlikte, bu çalışma, ikinci yüzyılda özlemi duyulan gelişmenin sağlanması için sürdürülecek tartışmalara katkıda bulunabilirse, hedefine ulaşmış olacaktır.

Kaynakça

Federico, Giovanni and **Tena-Junguito**, Antonio, (2016), World trade, 1800-1938: a new data-set, No 0093, Working Papers, European Historical Economics Society (EHES), <https://EconPapers.repec.org/RePEc:hes:wpaper:0093>.

International Monetary Fund (April 2025). World Economic Outlook Database, Gross domestic product based on purchasing-power-parity (PPP) share of world total

Maddison, A. (2003), The World Economy: Historical Statistics, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264104143-en>.

Maddison Project Database, version 2020. Bolt, Jutta and Jan Luiten van Zanden (2020), "Maddison style estimates of the evolution of the world economy. A new 2020 update".

World Bank, World Development Indicators (2024). GDP per capita, PPP (constant 2021 international \$)





www.turkonfed.org

ISBN: 978-605-68333-8-0



9 781234 567897

