

RAPOR

YENİ SİSTEMDE YENİ EKONOMİ DETAYLI BİR YOL HARİTASI ÖNERİSİ

NURULLAH GÜR, MEVLÜT TATLIYER, ŞERİF DİLEK



YENİ SİSTEMDE YENİ EKONOMİ: DETAYLI BİR YOL HARİTASI ÖNERİSİ

COPYRIGHT © 2018

Bu yayının tüm hakları SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama vd.) yollarla basımı, yayımı, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

SETA Yayınları 116
I. Baskı: 2018
ISBN: 978-975-2459-86-1

Uygulama: Erkan Söğüt
Baskı: Turkuvaz Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş., İstanbul

SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE
Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90
www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

SETA | İstanbul

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43
Eyüpsultan İstanbul TÜRKİYE
Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

SETA | Washington D.C.

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 1106
Washington D.C., 20036 USA
Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099
www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

SETA | Kahire

21 Fahmi Street Bab al Luq Abdeen Flat No: 19 Cairo EGYPT
Tel: 00202 279 56866 | 00202 279 56985 | @setakahire

YENİ SİSTEMDE YENİ EKONOMİ: DETAYLI BİR YOL HARİTASI ÖNERİSİ

Nurullah Gür, Mevlüt Tatlıyer, Şerif Dilek

İÇİNDEKİLER

TAKDİM | 7

GİRİŞ | 9

SANAYİ POLİTİKASI | 11

TARIM POLİTİKASI | 17

MALİYE POLİTİKASI | 25

PARA POLİTİKASI VE FİNANS | 33

KURUMLAR VE BÜROKRASİ | 45

SONUÇ VE POLİTİKA ÖNERİLERİ | 53

TAKDİM

Türkiye ekonomisi –özellikle tek parti hükümetleri dönemlerinde sağlanan başarıların önemli katkısıyla– İkinci Dünya Savaşı’ndan bugüne kadarki süreçte yirmi kattan fazla büyümüştür. Bu dönemdeki yıllık ortalama ekonomik büyüme ise yüzde 4,8 olarak gerçekleşmiştir. Sağlanan bu performans neticesinde 2000’lerde kişi başına düşen milli gelir 10 bin doların üzerine çıkmış ve Türkiye orta gelirli bir ülke konumuna yükselmiştir. Türkiye bugün (satın alma gücü paritesine göre) İngiltere ve Fransa gibi ülkelerin dörtte üçü mesabesinde ekonomik büyüklüğe ve bu ülkelerin yüzde 60’ı düzeyinde kişi başı millî gelire ulaşmıştır.

Bundan sonraki süreçte Türkiye’nin orta gelir tuzağına düşmemesi ve kalkınma yolculuğuna hız kesmeden devam edebilmesi için başta ekonomi olmak üzere birçok alanda önemli dönüşümlerin yaşanması ve birçok reformun gerçekleştirilmesi elzemdir. Zira ekonominin hız kesmeden büyümeye devam edebilmesi veya daha yüksek düzeylerde büyüme oranlarına ulaşabilmesi için Türkiye’nin teknolojik kapasitesini önemli ölçüde genişletmesi gerekmektedir. Bu sağlandığı takdirde Türkiye sadece 20-30 yıllık bir süreç içinde dünyanın önemli ekonomik güçlerinden birisi haline gelebilecektir.

24 Haziran seçimlerinin akabinde yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin potansiyel olarak sahip olduğu kurumsal derinlik ve koordinasyon kapasitesi de Türkiye’nin tam anlamıyla sanayileşebilmesi ve küresel ölçekte önemli/güçlü bir aktör olabilmesi noktasında önemli bir fırsat penceresi açmıştır.

Söz konusu fırsat penceresinin iyi bir şekilde değerlendirilebilmesi adına bu raporda yeni sistemde Türkiye'nin önünü açabilecek ekonomik reform ve dönüşümler sanayi politikası, tarım politikası, maliye politikası, para politikası, kurumsal sistem ve bürokrasi olmak üzere beş boyutta ele alınmıştır. Her boyut kapsamında da birçok politika önerisinde bulunulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ülkemiz için hayırlı olmasını temenni ederken bu raporun da Türkiye'nin kalkınma yolculuğunda gerçekleştirilmesi gereken reform ve dönüşümlerin yapı ve içeriklerinin ne olduğu hususunda canlı bir tartışma ortamına katkı sağlamasını umuyoruz.

Prof. Dr. Burhanettin Duran
SETA Genel Koordinatörü

GİRİŞ

Türkiye 2000’lerde birçok açıdan önemli oranda dönüşerek kişi başı milli gelirin 10 bin doların üzerine çıktığı ve ihracat hacminin ise 160 milyar dolara ulaştığı güçlü bir ekonomi haline gelmiştir. Siyasi istikrar ve yapısal reformlar Türkiye ekonomisinin yakaladığı bu başarıda kilit rol oynamıştır. Türkiye’nin birkaç adım daha ileri giderek her yönüyle kalkınmış ve gelişmiş bir ülke olması için yine siyasi istikrar ve yeni nesil yapısal reformlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi söz konusu dönüşümlerin yaşanabilmesi noktasında Türkiye’ye önemli bir fırsat penceresi açmaktadır.

Her kültürün kendine has özellikleri bulunmaktadır ve gerçekleştirilecek ekonomik reformların başarı düzeyleri üzerinde söz konusu özelliklerin önemli bir role sahip olduğu hususunda birçok tarihsel örnek vardır. Reformları kendine has dinamikleri gözeterek gerçekleştiren Japonya, Güney Kore ve Çin gibi Doğu Asya ülkelerinin başarılarıyla kendisine dayatılan neoliberal reformları hayata geçirerek gerçek potansiyelini bir türlü yakalayamayan Brezilya ve Arjantin gibi Latin Amerika ülkelerinin başarısızlıkları kalkınma literatüründeki en klasik örneklerdir. Türkiye’de yeni sisteme geçişle birlikte vakit kaybedilmeden zamana, coğrafyaya ve kültürel normlara özgü bir “ekonomik reform” hareketi başlatılmaktadır. Bu ekonomik reform hareketi her şeyden önce kendine özgü ve yerel dinamiklere dayalı bir ekonomik kalkınma hamlesi olmalıdır.

Yakından incelendiğinde Türkiye ekonomisi çok partili hayata geçilmesinden sonra en güçlü kalkınma hamlelerini tek parti iktidarlarında yaşamıştır. Sırasıyla Demokrat Parti (DP), Anavatan Partisi (ANAP) ve Adalet ve Kalkınma Partisi

(AK Parti) hükümetleri döneminde sağlanan siyasi istikrar sayesinde Türkiye ekonomisi ciddi dönüşümler yaşayarak hızla gelişmiştir. Koalisyon dönemleri ise Türkiye ekonomisinin krizlerle boğuştuğu ve büyümenin inişli çıkışlı bir patika izlediği yıllar olmuştur.

DP ve ANAP hükümetleri darbe, vesayetçi oluşumlar ve iç çekişmeler gibi nedenlerden ötürü Türkiye ekonomisinde elde ettikleri kazanımları ileri taşımaya yönelik kurumsallaşmayı sağlayamamışlardır. Ayrıca gerçekleştirilmeye çalışılan ekonomik kalkınma girişimleri de ortaya çıkan askeri darbe ve jeopolitik gelişmeler neticesinde sekteye uğramıştır. Sonuçta Türkiye ekonomik kalkınma noktasında ciddi bir zaman kaybı yaşamıştır. Bürokrasiden kaynaklanan engelleyici ve yavaşlatıcı girişimler ise Türk kalkınma hamlelerini kısıtlayan bir diğer önemli nokta olmuştur. 16 Nisan 2017 referandumuyla birlikte bu kısıtlayıcı engellere önemli bir set çekme imkanı yakalanmıştır. Ayrıca daha fazla seçmen odaklı bir seçim sistemini içinde barındıran bu yeni yönetim sistemi meşruiyet anlamında da önemli bir demokratik hamledir. Yönetim sisteminde sağlanan bu istikrar modeli diğer gelişmekte olan ekonomilerde olduğu gibi bir taraftan ekonomik yapıda hızlı ve kalıcı müdahaleyi sağlarken diğer taraftan da siyasi ve toplumsal yapıda yeni değişimleri beraberinde getirecektir.

AK Parti hükümetleri ekonomik istikrarın ve 2002'den bu yana elde edilen kazanımların korunup geliştirilebilmesi noktasında siyasi istikrarın büyük öneme sahip olduğunu her fırsatta dillendirerek bu istikamette adımlar atmışlardır. Siyasi istikrarın demokratik yollarla güçlendirilebilmesi için kurumsallaşma hayatı bir gereksinimdir. 16 Nisan referandumunda Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişe halkın onay vermesi bu kurumsallaşmanın sağlanmasına yönelik kritik bir adımdır. Peki bu yeni sistem Türkiye ekonomisine neler vadetmektedir? Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ilk döneminde ekonomi politikaları nasıl şekillenmelidir?

Bu raporda söz konusu gereklilikten hareketle Türkiye'nin hayata geçirmesi gereken ekonomik reformlara dönük olarak beş boyutta (sanayi politikası, tarım politikası, maliye politikası, para politikası ve kurumlar-bürokrasi) analizler yapılmış ve çeşitli reform önerilerinde bulunulmuştur. Bu raporun Türkiye'nin kalkınma yolculuğunda gerçekleştirmesi gereken reformların yapı ve içeriklerinin neler olduğu hususunda canlı bir tartışma ortamına katkı sağlaması amaçlanmaktadır.

SANAYİ POLİTİKASI

AK Parti hükümetleri son on altı yılda özel sektöre ihracat, AR-GE harcamaları ve yerli üretim için çeşitli teşvikler sunmuştur. Devlet tarafından verilen teşvikler arasında düşük faizli krediler, hibeler, vergi indirimleri ve istisnaları, arsa tahsisi ve fuar katılım destekleri gibi çok çeşitli araçlar yer almaktadır. Meblağ ve çeşitlilik açısından 2002'den sonra verilen teşviklerin Cumhuriyet tarihinde eşine rastlamak pek mümkün değildir. Bu teşviklerin de önemli katkısıyla toplam ihracat rakamı 36 milyar dolardan 150 milyar dolara çıkmış, ihracat pazarları çeşitlenmiş, AR-GE harcamalarının GSYH'ye oranı yüzde 0,5'ten yüzde 1'e yükselmiş ve imalat sanayiindeki orta ileri teknoloji ürünlerinin ağırlığı artmıştır. Ancak bu gelişmeler kişi başına gayrisafi yurt içi hasılanın (GSYH) 3 bin dolardan 10 bin dolar seviyesine hızla yükselmesinin önünü açmasına rağmen Türkiye ekonomisinin orta gelir tuzağını aşip yüksek gelirli ülke statüsünü kazanması için yeterli olmamıştır.¹

Bu dönemde teşvikler meblağ ve çeşitlilik açısından ciddi bir artış yaşasa da sektör ve şirket ayrımı çok fazla gözetilmeden genele verilmiştir. Bununla birlikte teşviklerin fayda-maliyet analizleri kapsamlı bir şekilde yapılmamış ve teşvikler performans kriterlerine göre dağıtılmamıştır. Japonya ve Güney Kore başta olmak üzere başarılı Doğu Asya ülkelerine bakıldığında devlet teşviklerinin genele değil dinamik, ihracat potansiyeli olan ve gelecek vadeden sektörlere sağ-

1. Nurullah Gür, "The Role of the State in the Turkish Economy", *Turkish Economy between Middle Income Trap and High Income Status*, ed. Ahmet Faruk Aysan, Mehmet Babacan, Nurullah Gür ve Hatice Karahan, (Palgrave Macmillan, Londra: 2018), s. 15-37.

landığı görülmektedir.² İleri-geri bağlantı oranları³ yüksek sektörlerle daha fazla teşvik verilmiştir.

Doğu Asya ülkeleri teşvik almaya hak kazanan şirket ve sektörlerle performans kriterleri koyarak teşviklerin etkinliğini gözlemlemiştir. Bu performans kriterlerinin önemli bir kısmı ihracata dayalıdır.⁴ Performans kriterlerini tutturamayan şirketlere teşviklerin önemli bir kısmı verilmemiş, sağlanan bazı teşvikler geri alınmış veya bu şirketlerin belli bir süre kamu ihalelerine girmesi yasaklanmıştır. Havuç-sopa prensibine dayalı akıllı sanayi politikaları Doğu Asya ülkeleri için başarının anahtarı olmuştur. Benzer dönemlerde (1950-1980) imalat sanayiine yoğun teşvikler veren Latin Amerika ve Ortadoğu ülkeleri ise teşvikleri genele verdikleri, ileri-geri bağlantıları göz ardı ettikleri ve performans kriterlerini ortaya koyup ceza mekanizmasını çalıştırmadıkları için başarı gösterememişlerdir.⁵

Türkiye geçmiş tecrübelerinden ve Doğu Asya ülkelerinin deneyimlerinden dersler çıkararak son dönemde teşvik sisteminin etkinliğini iyileştirmek adına olumlu adımlar atmıştır. Geçtiğimiz Nisan'da açıklanan "Proje Bazlı Teşvik Sistemi" ile kritik alanlarda yerli üretimi artırarak Türkiye'nin cari açığını yaklaşık 19 milyar dolar azaltması beklenen 23 proje için 19 şirkete teşvik sağlanacaktır. Proje alanları ve bu projeleri gerçekleştirecek firmaların spesifik olarak seçildiği bu derece kapsamlı bir teşvik sistemi daha önce kurgulanmamıştı. Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde sanayi atılımı yoluyla milli gelirini artırması için bunun gibi nokta atışı teşviklere daha fazla ihtiyacı vardır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin sağlayacağı politik istikrar ve uzun vadeli bakış açısı bu gibi teşviklerin hayata geçirilmesini kolaylaştırıcı bir etkiye sahiptir.

Yeni dönemde verilecek teşviklerde şirket ve sektörlerle performans hedefleri konmalıdır. Şirketlerin alacağı teşvik miktarı üretimdeki yerlilik oranı, ihracat miktarı, başvuru patent sayısı ve benzeri performans kriterlerine göre dağıtıl-

2. Nurullah Gür, Sadık Ünay ve Şerif Dilek, *Sanayiye Yeniden Düşünmek: Küresel Teknolojik Dönüşümün Dünya ve Türkiye Ekonomisine Yansımaları*, (SETA Yayınları, İstanbul: 2017); Murat Yülek, *How Nations Succeed: Manufacturing, Trade, Industrial Policy and Economic Development*, (Palgrave Macmillan, Londra: 2018).

3. Bir firma ya da sektör kendisine girdi sağlayan başka bir firma ya da sektörün büyümesine zemin oluşturuyorsa bu duruma geriye bağlantı (*backward linkage*) denir. Bir firma ya da sektörün ürettiği ürünler başka bir firmanın ya da sektörün büyümesine zemin oluşturuyorsa da bu duruma ileriye bağlantı (*forward linkage*) adı verilir. Daha detaylı bilgi için bkz. Gür, Ünay ve Dilek, *Sanayiye Yeniden Düşünmek: Küresel Teknolojik Dönüşümün Dünya ve Türkiye Ekonomisine Yansımaları*, s. 30.

4. Joe Studwell, *How Asia Works: Success and Failure in the World's Most Dynamic Region*, (Grove Press: New York, 2013).

5. Dani Rodrik, "Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How", *Middle East Development Journal*, Cilt: 1, Sayı: 1, (2009), s. 1-29.

malıdır. Performans hedefleri kısa (1 yıl), orta (3-5 yıl) ve uzun vadeli (5-10 yıl) olacak şekilde çeşitlendirilmelidir. Hedeflerin belirlenmesinde devlet ve özel sektör temsilcileri arasında iletişim kurulması gereklidir.⁶ Performans hedeflerinin şeffaf bir şekilde takip edilmesi için ilgili bakanlık ve devlet kurumları tarafından skor kartları oluşturulabilir. Daha fazla teşvik alabilmek için şirketler performans üzerinden rekabet etmelidir. Performans hedeflerinin tutturulamaması durumunda piyasa ekonomisi çizgileri içerisinde alınabilecek tedbirler (kamu ihalelerine belli bir süre katılmama, aldığı teşviki faiziyle geri ödeme vb.) önceden belirlenmeli ve uygulanabilir olmalıdır. Performans hedeflerini tespit etmek için firmaların, sektör temsilcilerinin ve devletin iletişim halinde olmaları gerekmektedir.⁷

Teşvik verilecek alanlar belirlenirken bir taraftan ara malı ve hizmet aldıkları sektörleri diğer taraftan da ürettiği ara malı ve/veya nihai mal ile diğer sektörleri daha fazla besleme olanağına sahip olan sektörleri incelemek faydalı olacaktır. İleri-geri bağlantıları yüksek sektörleri desteklemek üretkenliği ve istihdamı artırma, cari açığı azaltma potansiyeline sahiptir.

Türkiye’de bu zamana kadar ortaya konan sanayi politikaları genel olarak eğitim ve teknoloji politikalarından bağımsız şekilde kurgulanmıştır. Sanayinin yükselmesi için sanayi politikası çerçevesinde belirlenen hedefler ve stratejilerle uyumlu bir eğitim ve teknoloji altyapısı oluşturulması gerekmektedir. Mevcut eğitim sistemimiz reel sektörün istihdam ihtiyaçlarına cevap verebilecek nitelikte ve özelliklerde insan yetiştiremediğinden işsizlik oranı kalıcı olarak tek haneli rakamlarda tutunamamaktadır. Meslek liselerinin verimliliğinin düşmesi ve üniversite eğitiminde öğrencilerin belli bölümlere yığılmaları beceri uyumsuzluğuna (*skill mismatch*) neden olarak işsizliği artırmaktadır. Üniversitelerimizdeki eğitim sisteminin ve bölüm kontenjanlarının bilimsel alandaki değişimi takip edecek ve reel sektörün ihtiyaçlarını gözeterek şekilde düzenlenmesi büyük önem taşımaktadır. Bu konuda meslek yüksekokullarının atlanmaması gerekmektedir.

Dördüncü Sanayi Devrimi olarak adlandırılan bu çağda imalat sanayindeki hızlı küresel dönüşüme ayak uydurmanın yolu kendi teknolojimizi üretmemizden geçmektedir. Sadece teknoloji transferine bel bağlamaktan ziyade sanayideki dönüşümle uyumlu bir şekilde teknoloji altyapımızı yerlilik oranını artırarak geliştirmemiz gerekmektedir. *Sanayiyi Yeniden Düşünmek* isimli kitapta bu konuya dikkat çekilmiştir:

6. Ha-Joon Chang ve Ilene Grabel, *Yeniden Kalkınma: Alternatif İktisat Politikaları El Kitabı*, (İmge Yayınları, İstanbul: 2016).

7. Chang ve Grabel, *Yeniden Kalkınma: Alternatif İktisat Politikaları El Kitabı*.

Sanayideki yeni dönüşümü yakalamak 3D yazıcıları veya akıllı robotları ithal ederek üretim sistemini dönüştürmek anlamına gelmemektedir. Türkiye, Almanya'dan son teknoloji makineler veya Japonya'dan akıllı robotlar ithal ederek sanayide dönüşümü sağlayamaz. Teknoloji transferinin ekonomik gelişme için önemi yadsınmaz ancak sürecin bu şekilde yaşanması sadece Türkiye'nin teknolojide dışa bağımlılığını artırır. Türkiye bu şekilde ne katma değeri yüksek üretime geçişi sağlayabilir ne de cari açığını düşürebilir. Türkiye'nin bu dönüşümü yakalaması demek; 3D yazıcıları ve akıllı robotları üretebilmesi, büyük verileri işleyerek onları kullanılabilir hale getirecek algoritmaları yazabilmesi, akıllı fabrikaları kendi mühendislerinin organize etmesi veya bozulan sensörleri kendi teknisyenlerinin tamir etmesidir. Türkiye'nin sanayideki geçmişe ait halen kapatamadığı teknoloji açığını hızlı bir şekilde kapatıp sanayide yaşanan yeni dalgaya yönelik orta ve uzun vadeli stratejisini belirlemesi gerekiyor.⁸

Kamu alımları yerli teknoloji kapasitesini artırmak isteyen gelişmekte olan ülkelerin bu süreci hızlandırmaları için başvurabilecekleri etkin bir sanayi politikası aracıdır.⁹ Kamu alımları iyi kurgulandığında ve hem merkezi yönetime bağlı birimler hem de yerel yönetimler tarafından disiplinli bir şekilde uygulandığında gelişmekte olan bir ülkenin teknoloji üretiminde belli bir ölçek ekonomisini yakalamasına ve rakipleriyle daha güçlü bir şekilde rekabet edebilmesine katkı sağlamaktadır. Bazı kamu alımları sırasında ürünlerdeki yerlilik oranının dikkate alınması gerektiğine dair kurallar getirilmesine rağmen bazı kamu kuruluşlarının ise bu koşulları sağlamadığına dair reel sektörden şikayetler gelmektedir. Önümüzdeki dönemde cari açığı azaltmak ve yüksek teknoloji ürünlerde yerli üretim payını artırmak için kamu ihaleleri mekanizması daha etkin bir araç olarak kullanılmalıdır.

Türkiye'de kamu alımları yoluyla yüksek teknoloji ürünlerdeki yerli üretim oranının artırılmasının teşvik edilmesine yönelik ihale düzenlemeleri ortaya konmuştur. Bu bağlamda kamu ihalelerinde yerli malı teklif edenlere fiyat avantajı sağlanmaktadır. 01.07.2017 tarihli *Resmi Gazete*'de yayımlanan 7033 sayılı Kanun'a göre bu durum şöyle ifade edilmektedir:

Mal alımı ihalelerinde yerli malı teklif eden istekliler lehine, %15 oranına kadar fiyat avantajı sağlanabilir. Ancak Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak orta ve yüksek teknoloji sanayi

8. Gür, Ünay ve Dilek, *Sanayiye Yeniden Düşünmek: Küresel Teknolojik Dönüşümün Dünya ve Türkiye Ekonomisine Yansımaları*, s. 181.

9. Travis K. Taylor ve Murat A. Yülek, "Leveraging International Public Procurement in Support Economic Development: Forecasting Public Sector Expenditures and Market Size in Turkey", Fifth The International Public Procurement Conference, IPPA, www.ippa.org/IPPC5/Proceedings/Part9/PAPER9-6.pdf, (Erişim tarihi: 2 Temmuz 2018); Murad Tiryakioğlu ve Murat A. Yülek, "Development-Based Public Procurement Policies: A Selective Survey of Literature, Cross-Country Policy Experience and the Turkish Experience", *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, Cilt: 28, Sayı: 3, (2015), s. 344-359.

ürünleri arasından belirlenen ve Kurum tarafından ilan edilen listede yer alan malların ihalelerinde, yerli malı teklif eden istekliler lehine %15 oranında fiyat avantajı sağlanması mecburidir. Yerli yazılım ürünü teklif eden istekliler lehine de %15 oranında fiyat avantajı sağlanması mecburidir.¹⁰

Yerli üretimi teşvik edici ilgili maddenin tam anlamıyla işletilemediğine dair reel sektörden eleştiriler gelmektedir. Yerli üretime öncelik veren şirketlerin ölçek ekonomisinden faydalanmaları için kamu önemli bir alıcıdır. Yeni dönemde bu Kanun'un tam anlamıyla işletilmesinin sağlanması ve teşvik edici yeni düzenlemelerin oluşturulması orta ve yüksek teknoloji sanayi ürünlerinde yerlilik oranını artıracak şirketlerin teşvik edilmesi için elzemdir.

Kamunun sanayi üretimine katkı sunabileceği bir başka alan AR-GE destekleridir. Özel sektörün uzun vadeli ve pozitif dışsallıklara sahip olmasından dolayı fonlamaya çok gönüllü olmadığı AR-GE yatırımlarının devlet kurumları tarafından desteklenerek hayata geçirilmesi yeni dönemde ülkelerin ekonomik refahlarını artırabilmeleri için çok önemlidir.¹¹ Türkiye son yıllarda önemli AR-GE teşvikleri vermektedir. Ancak bu teşviklerin denetlenmesi ve etkinliğinin ölçülmesi gerekmektedir. Kamunun sağladığı AR-GE teşviklerinin ne derece patent ve faydalı model gibi çıktılara ve ticarileşebilen yeniliklere dönüştüğü takip edilmelidir. AR-GE yatırımlarına nasıl destek veriliyorsa yenilikçi çıktılara da ödüller sağlanarak şirketlerin orta ve yüksek teknoloji sanayi ürünleri üretmesi teşvik edilebilir.

AR-GE destekleri devletin sanayide gelişimi desteklemesinin önemli bir yoludur. Kamunun AR-GE faaliyetlerine TÜBİTAK aracılığıyla destek vermesinin yanı sıra finans sistemi kanalını da kullanması önem arz etmektedir. Yüksek başlangıç maliyetleri ve belirsizlikler, teminat sorunları ve yatırımların geri dönüşünün uzun sürmesi gibi nedenlerden ötürü özel bankaların AR-GE yatırımlarını finanse etme konusunda gönülsüz davrandıkları bilinen bir gerçektir.¹² Burada

10. *Resmi Gazete*'de yer alan kanun metni için bkz. "Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretim Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", *Resmi Gazete*, 1 Temmuz 2017, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/07/20170701-21.htm>, (Erişim tarihi: 17 Temmuz 2018). Kamu alımlarında 4734 sayılı Kanun kapsamında fiyat avantajı sağlanması zorunlu olan ürün listesi için bkz. "Kamu Alımlarında 4734 Sayılı Kanun Kapsamında Fiyat Avantajı Sağlanması Zorunlu Olan Ürün Listesi", KİK, https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Bilgilendirme_Dokumanlari/ortaveyuksekteknolojilisaniyaurunlerilistesi.pdf, (Erişim tarihi: 2 Temmuz 2018).

11. Amerikan devlet kurumlarının destekleriyle yürütülen AR-GE faaliyetleri akıllı telefonu akıllı yapan mikro işlemciler, bellek yongası internet, GPS, dokunmatik ekran ve Siri gibi önemli teknolojilerin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu teknolojiler olmasaydı günlük hayatımızda önemli bir yer tutan akıllı telefonların gelişmesi mümkün olmayabilirdi. Steve Jobs önemli bir girişimci olmakla birlikte eğer Amerikan devletinin desteği sonucu ortaya çıkan teknolojiler bulunmasaydı Jobs hayallerini gerçeğe dönüştürmekte bir hayli zorlanırdı. Girişimci devlet kavramıyla ilgili daha detaylı bilgi için bkz. Mariana Mazzucato, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, (Anthem Press, Londra: 2013).

12. Nurullah Gür, "Yeni Ekonomi için Anahtar: AR-GE ve İnovasyon Finansmanı", *SETA Analiz*, Sayı: 112, (Kasım 2014).

kamu bankaları ve devlet destekli risk/girişim sermayelerinin devreye girerek gelecek vadeden yenilikleri hayata geçirebilecek şirketleri fonlamaları sağlanabilir. Ancak kamu bankaları mevduat sıkışıklığı ve vade uyumsuzluğu gibi nedenlerden ötürü AR-GE faaliyetlerini yeteri kadar fonlayamayabilir.

Bununla birlikte geçmişte finanse ettikleri parlak girişimciler sayesinde adından sıkça bahsettiren risk/girişim sermayelerinin iş yapma tarzlarında değişim yaşanmıştır. Bu finansal kurumlar getirilerini hemen realize etmeyi ve daha düşük oranda risk almayı öncelleyerek fonladıkları şirketleri çok erken aşamalarda halka arz etme eğilimine girmişlerdir. Bu durum AR-GE faaliyetlerinin yeterli sürede finanse edilememesine ve dolayısıyla ortaya çıkan yeniliklerin üretkenliğe dönüşmemesine neden olmaktadır.

Şirketlerin çığır açan teknolojileri ortaya koyabilmeleri ve/veya yeni piyasalar oluşturabilmeleri için onlara uygun koşullarda uzun vadeli fon sağlayabilecek, risk almaktan çekinmeyecek ve yüksek sosyal getiri sağlamak için gerekirse yüksek finansal getiriden vazgeçebilmeye razı olabilecek “sabırlı sermaye” (*patient capital*) olarak adlandırılan girişimlere ihtiyaç bulunmaktadır.¹³ Kamu otomotiv sektörü ve savunma sanayii başta olmak üzere gelecek vadeden sektörlere teknoloji üreten şirket yatırımlarına fon sağlamak için özel sektörü de işin içerisine katarak sabır sermayesi kurabilir. Kamu-özel sektör ortaklığıyla bu gibi oluşumların hayata geçirilmesi finans sistemine ve dolayısıyla reel sektöre canlılık kazandıracaktır.

13. Mariana Mazzucato, “Innovation, the State and Patient Capital”, *The Political Quarterly*, Cilt: 86, Sayı: 1, (2015), s. 98-118.

TARIM POLİTİKASI

Ülke ekonomilerini doğrudan etkileyen tarım sektörü ekonomik gelişme sürecinde gerek üretim ve istihdam gerekse de ihracat kanallarından diğer sektörlerle sermaye ve iş gücü transferi sağlayarak kalkınmayı pozitif yönde etkilemektedir. Gıda güvenliğinin sağlanması tarımın ihmal edilmemesi gerekliliğiyle ilgili bir diğer önemli faktördür. Dolayısıyla hem beslenme ihtiyacını karşılaması hem de ülkenin kalkınmasında katma değer sağlaması tarımı ekonomik gelişme açısından değerli kılmaktadır.

Tarihsel olarak bir “tarım ülkesi” geçmişi ve kültürüne sahip olan Türkiye’de tarım sektörü 1980’lerdeki küreselleşme dalgasıyla birlikte ciddi bir değişim yaşamıştır. 24 Ocak Kararları ile piyasa ekonomisine geçişi gündeme alan Türkiye yapısal uyum programları kapsamında ekonominin serbestleşmesi ve devletin ekonomideki rolünün azaltılması çerçevesinde neoliberal politikalar benimsemiştir. Bu süreçte gerçekleşen özelleştirmelerle tarım sektörüne yönelik sübvansiyon ve desteklerin aşamalı bir şekilde azaltılarak kaldırılması yerli üretimi ve üreticiyi olumsuz etkilemiştir. Tarım kesimini korumaya yönelik politikaların tarımsal serbestleşme kapsamında ve daha ülke ekonomisi buna hazır değilken terk edilmesi tarım sektörüne ciddi zararlar vermiştir.¹⁴

Bu dönemde devlete ekonomide daha az rolün verildiği neoliberal politikalar küçük çiftçileri daha korumasız hale getirirken oligopol yapıların büyümesi-

14. Bahar Şanlı ve Onur Gülbahar, “1980 Sonrası Dönemde Türkiye’de Tarımın Gelişimi ve Uygulanan Tarım Politikaları”, *Journal of Qafqaz University*, Sayı: 22, (2008), s. 134-152.

ne neden olmuştur. Tarımsal üretimde kooperatifçiliğin zayıflaması ve aile çiftçiliğinden hızla uzaklaşılması tarım sektörünü büyük şirketlerin etkisine daha fazla maruz bırakmıştır. Öte taraftan tarım sektöründe teknolojinin etkisi daha çok hissedilmiştir. Tarımsal alandan ziyade sanayinin daha fazla ön plana çıktığı 1990'larda teknolojik tarım önem kazanmıştır. Buna bağlı olarak tarımsal ekimde kimyasal ilaç ve türevleri daha etkin bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır.

AK Parti hükümetleri dönemlerinde tarıma yönelik destek ve teşviklerin oranı büyük ölçüde artırılarak sektör güçlendirilmeye çalışılmıştır. Verimlilik ve üretimde önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Ancak tarım sektöründe halen önemli yapısal sorunlar mevcuttur. Genel olarak karşı karşıya kalınan belli başlı sorunlar arasında girdilerdeki pahalılık ve dışa bağımlılık, tarladan çıkan ürün fiyatlarının düşük ve değişken olması¹⁵ ile aracılarla yaşanan pazarlama sorunları neticesinde tarla-raf fiyat makasının gittikçe açılması sayılabilir. Bununla birlikte kayıt dışı üretimin varlığı, sektörde nitelikli iş gücü eksikliği, işletmelerin küçük ölçekli oluşu ile tarımsal arazilerin bölünmüş yapısı veya tarıma elverişli olmaması verimliliği düşüren temel faktörler arasındadır.¹⁶

Özellikle döviz kurlarının yükseldiği son yıllarda girdi maliyetlerindeki artış üretim maliyetlerini artırmakta ve bu da tüketici fiyatlarının yukarı çıkmasına neden olmaktadır. Zira üreticinin tarımsal üretim gerçekleştirme yolunda kullandığı tohum, gübre, mazot, zirai ilaç ve hayvancılığın en önemli maliyet kalemi olan yem ham maddeleri gibi tarımsal girdi ürünlerinde sektör büyük ölçüde dışa bağımlıdır. Türkiye'nin bazı tarım ürünlerinde ihracatçı konumundan büyük oranda ithalatçı konumuna gelmesi yaşanan durumun vahametini göstermektedir.

Tarımda yaşanan mevcut sorunlardan dolayı artış gösteren gıda fiyatlarının kontrol etme ve tüketiciyi koruma amacıyla uygulanan ithalat politikasının –kısa dönemde etkili olmasına rağmen– orta ve uzun vadedeki etkinliği belirsizdir. Dolayısıyla potansiyeli yüksek tarım sektörünü ithalat ile kontrol etmek için yerli üretimi destekleyecek seçici ve dinamik bir destekleme modeline sahip bir tarım politikasının uygulanması gerekmektedir.¹⁷ Zira ithalat ile üreticinin fiyatı baskılama uygulamaları üretimi azaltma riski doğurabileceği gibi fiyatların da istenilen oranda düşürülememesi riskini taşınmaktadır.

15. Ali Ekber Yıldırım, "Tarımın Değişmeyen Sorunları, Yüksek Fiyatları, Dışa Bağımlılık ve İstikrarsızlık", *Dünya*, 31 Mayıs 2017.

16. Ali Ekber Yıldırım, "Tarımda Gelecek 5 Yılın Temel Stratejisi; Milli Tarım, Güçlü Yarın", *Dünya*, 16 Kasım 2017.

17. Ahmet Şahinöz, "Yeni Binyıl'da Yeni Tarım Politikaları", *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: 19, (2010), s. 331-349.

Son dönemde yükselen enflasyonun önemli nedenlerinden biri olan gıda ve tarım ürünlerindeki fiyat artışlarına yönelik kurulan “Gıda ve Tarımsal Ürün Piyasaları İzleme ve Değerlendirme Komitesi”nin¹⁸ koordinasyon ve etkinliği artırılmalıdır. Tarımsal üretim ve verimliliği artırmak yolunda yerli üretimi güçlendirmek için üreticiye mikro düzeyde teknik ekipman sağlayabilecek ve danışmanlık hizmetini daha işlevsel hale getirebilecek destekler sunulmalıdır. Üreticilere araziden maksimum verimin alınması, tesis kurulumu ve modernizasyonu, sulama sistemlerinin kurulumu, tohum/fide ve hayvan alımlarında tarımsal finansa rahat ulaşım için gerekli kolaylıklar sağlanmalıdır. Bunlara ilaveten tarım bankaları ve kamu bankaları tarafından verilen tarım kredileri ülke genelinde daha işlevsel hale getirilmelidir.¹⁹

Türkiye’de tarım bankacılığı hem özel sektör hem de kamu için oldukça karlı bir alan olarak kendini göstermektedir. Türkiye’de istenen düzeye çıkarılamayan tarımsal krediler İsrail, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve İtalya gibi gelişmiş ülkelerle birlikte Tayland, Meksika ve Brezilya gibi gelişmekte olan ülkelere yüksek bir hacme sahiptir.²⁰ Bu bağlamda Türkiye tarımsal üretimi artırmak ve üreticileri finansal anlamda desteklemek yolunda tarım kredilerinin payını çoğaltmalıdır.

Türkiye’de ekolojik koşulların elverişli olduğu yerlerde pazarlama kabiliyetinin zayıflığı, markalaşma eksikliği ve tarım sektöründe çalışan nüfusa verilen yetersiz eğitim diğer önemli sorun alanlarıdır. Türkiye’de verilen tarımsal destek miktarında geçmiş yıllara göre önemli artışlar yaşansa da desteklerin kapsayıcı olacak şekilde tabana yayılamaması politikanın etkinliğini sınırlandırmıştır. Tarım sektöründe AR-GE ve inovasyon faaliyetlerinin yetersiz olması tarımsal verimliliğin düşük kalmasına yol açan bir diğer etmendir.²¹ Bu alanlarda yaşanan eksiklikler gerek verimlilik gerekse de rekabet etme gücünü olumsuz etkilemektedir.

Tarım politikasının başarılı olması konusunda verilen destek ve teşviklerin etki analizinin yapılması ihmal edilmemelidir. Bu bakımdan verilen kredilerin geri dönüşümüyle sağlanan destek, teşvik ve hibelerin oluşturdukları etkinin ana-

18. Gıda ve tarım ürünleri piyasalarını yakından izlemek amacı doğrultusunda 9 Aralık 2014’te Gıda ve Tarımsal Ürün Piyasaları İzleme ve Değerlendirme Komitesi kurulmuştur. Kısa adı ile “Gıda Komitesi”, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı müsteşarının başkanlığında; Ekonomi, Gümrük ve Ticaret, Kalkınma ve Maliye bakanlıklarının müsteşarları, hazine müsteşarı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası başkanı ve Türkiye İstatistik Kurumu başkanının katılımıyla oluşturulmuştur.

19. Ünal Seven, “Tarım Bankacılığının Tarımsal Verimlilik Üzerine Etkileri”, Merkezin Güncesi, 1 Aralık 2016, <https://tcmbblog.org/tr/tarim-bankaciliginin-tarimsal-verimlilik-uzerindeki-etkileri>, (Erişim tarihi: 2 Temmuz 2018).

20. Seven, “Tarım Bankacılığının Tarımsal Verimlilik Üzerine Etkileri”.

21. İrfan Donat, “Tarımın Bugünü ve Geleceği”, Bloomberg HT, 6 Aralık 2017.

lizi tarım politikasının kurgulanmasında büyük önem taşımaktadır. Tarıma verilen destek ve teşviklerin havuç-sopa ilkesine göre kurgulanması gerekmektedir.

Ayrıca tarım işletmeleri teknik ve ekonomik açıdan gerekli büyüklüklerde değildir. Bu sorun çok parçalı bir tarım sektörüne neden olmakta ve bölünen topraklardan yeterli verim alınamamaktadır. Özellikle üreticilerin örgütlenmede yaşadıkları sorun ve aksaklıklar nedeniyle planlı üretim için çalışmalar yapılamamaktadır. Bunlara ek olarak teknolojik gelişmelerden yeterince faydalanamayan tarım sektörü küçük işletmelerin çokluğu nedeniyle gerekli üretim sahaları ve kotalarına da ulaşamamaktadır. Sermaye birikiminin sağlanamadığı böyle bir ortamda ise bölünen tarım toprakları zaman içinde miras faktörü gibi çeşitli nedenlerle daha çok parçalanmaktadır.²² Tarımsal yapının iyileştirilmesi ve verimliliği arttırıcı tedbirleri açısından parçalı ve dağınık durumdaki tarım arazileri için arazi toplulaştırma çalışmaları hızlandırılmalıdır. Bu çalışmalar sosyal altyapı ve kırsal kalkınma projeleriyle entegre bir şekilde desteklenmelidir.²³ Sektöre yönelik gerçekleştirilecek politikalar çerçevesinde üretim miktarı, mülkiyet yapısı ve arazi büyüklükleri gibi konularda düzenli bir veri ve kayıt sistemi oluşturulmalıdır.

Diğer taraftan tarım sektöründeki sorunlar ve gelecek yönlü tehlikeler ise sadece üretiminin artırılmasıyla aşılabilecek sorunlar şeklinde görülmemeli, bunun yanı sıra tarımda biyolojik çeşitlilik de genişletilmelidir. Tarımda biyolojik çeşitliliğin önemli göstergelerinden olan tarımsal ırk çeşitliliğinde Türkiye'nin değişik yerel bölgelerinde buğday ırklarındaki düşüş dikkat çekmektedir.²⁴ Hayvan ırklarında da benzer sorunları yaşayan günümüz hayvancılık sektörü de ithal hayvan ırklarına yönelmekte ve dolayısıyla yerel ırkların çeşitliliği azalmaktadır. Buna binaen hayvan ithaline yönelmek yerine tıpkı ABD ve Avrupa Birliği'nde (AB) olduğu gibi seleksiyon ve ıslah çalışmaları yapılmalı ve Türkiye'nin hayvansal yerel gen çeşitliliği özenle korunmalıdır.²⁵

Türkiye açısından tarıma dönük istatistiksel verilerin daha düzenli ve kaliteli hale getirilmesi stratejik öneme sahiptir. Bu doğrultuda ürün verimliliğini arttırmak ve kalitesini iyileştirmek yolunda teknoloji de büyük önem taşımakta-

22. *Türkiye'nin Tarımsal Gücü ve Geleceği*, (MÜSİAD Rapor, İstanbul: 2010), s. 421-424.

23. Ali Ekber Yıldırım, "Tarımda Sorunlar ve Çözüm Önerileri...", Dünya, 21 Ocak 2015.

24. BM çatısı altında faaliyet gösteren Gıda ve Tarım Örgütü'nün (FAO) arazi çalışmasının sonuçlarının yer aldığı raporda son 75 yılda Balıkesir'de yerel buğday ırkının 37'den 7'ye düştüğü belirtilmiştir. Bkz. Mustafa Kan vd., *Wheat Landraces in Farmers' Fields in Turkey: National Survey, Collection, and Conservation, 2009-2014*, (FAO, Ankara: 2015).

25. İrfan Donat, "Tarımda Gen Bağımsızlığı", Bloomberg HT, 2 Şubat 2016.

dır. Bugün ABD başta olmak üzere birçok sanayileşmiş ülkede tarım sektöründe “blockchain”²⁶ teknolojisinin kullanılabilirliği üzerine çalışmalar yapılmaktadır. Dolayısıyla Türkiye’nin tarımda daha rekabetçi bir konuma gelmesi için katma değer artışı sağlama ve markalaşma yolunda önemli adımlar atması ve akıllı tarıma daha fazla eğilmesiyle doğru orantılıdır.

Bu bağlamda tarımsal üreticilere modern teknolojik metotlarla tarımsal faaliyet gerçekleştirmeleri hususunda destek verilmeli ve kolaylıklar sağlanmalıdır. Dünyada tarımdaki en önemli değişim arz yönünü ön plana çıkaran üretici ağırlıklı yaklaşımdan talep yönünü önceleyen tüketici odaklı bir yaklaşıma doğru geçiştir.²⁷ Nihayetinde günümüzde artan genç ve şehirli nüfusun yanı sıra tüketicilerin beslenme konusunda değişen alışkanlıklarının karşılanması yolunda söz konusu tüketicilere uygun ürünlerin tedarik edilmesi (örneğin organik tarım, marka potansiyeli olan yöresel ürünler) önemli bir noktadadır. Bu çerçevede tüketici-üretici arasındaki bilgi asimetrisini giderecek mekanizmalar geliştirilmelidir.

Tarımın insan yaşamındaki yeri tohumun yadsınamaz bir önemi olduğunu göstermektedir. Birçok devlet gelecek nesillerin yaşamlarını korumak amacıyla tohumların saklanması ve korunmasını sağlamaya dönük politikaları hayata geçirmektedir. Bu doğrultuda günümüzde bitki ve tohum türlerinin yok olma tehdidi karşısında pek çok ülke geleceklerini koruma amacıyla tohum gen bankalarıyla bu tehlikenin önüne geçme arayışı içerisinde.²⁸ Bu bağlamda bir ulusal güvenlik meselesi olarak tohum bankaları Türkiye açısından da stratejik öneme sahiptir ve bu noktada Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin gıda ve gen güvenliği için yerli tohum stratejileri geliştirmeleri gerekmektedir.

Bugün dünya tohum piyasasının toplam değeri 44 milyar dolar iken söz konusu değer yarımından fazlasına ABD’li Monsanto ve Dupont ile İsviçreli Syngenta sahiptir.²⁹ Dünya tohum piyasasında ilk on şirketin yüzde 70 paya sahip olmaları uluslararası dev şirketlerin dünya tarımını etkileme güçlerinin boyutunu göstermektedir. Halihazırda iki tohum bankası bulunan ve üçüncüsünün açılması için girişimler gerçekleştiren Türkiye (ABD ve Çin’den sonra) dünyanın en

26. Kripto para birimleri ile anılan blockchain şifrelenmiş işlem takibini sağlayan dağıtık bir veri tabanı olarak tanımlanmaktadır. Merkeze bağlı olmaksızın işlem yapmaya izin veren blockchain teknolojisi araçları ortadan kaldırmanın yanında şeffaf ve yüksek bir güvenliğe sahiptir. Bugün blockchain teknolojisi finans (bankacılık), sanayi, sağlık, gıda, tarım, turizm ve gayrimenkul olmak üzere birçok sektör tarafından yoğun bir ilgiyle takip edilmektedir.

27. Erol H. Çakmak ve Haluk Kasnakoğlu, *TİM Tarım Raporu 2016*, (Türkiye İhracatçılar Meclisi, 2016), s. 47.

28. “Tohum Gen Bankaları Geleceği Koruyor”, *Tohum*, Sayı: 18, (2017).

29. Çakmak ve Kasnakoğlu, *TİM Tarım Raporu 2016*, s. 77

büyük üçüncü tohum bankasına sahip devleti olarak ön plana çıkmaktadır.³⁰ Bu noktada Türk tohum bankalarında özellikle ithalat bağımlılığını azaltacak çalışmalar yapılmalı ve tarımsal ürünlerin ıslah çalışmaları da AR-GE yatırımlarıyla desteklenmelidir.³¹

Tarımsal ürünlerdeki araçlar bir diğer önemli sorundur. Çiftçilerin tarımsal ürünlerini pazara sunma konusunda zayıf kalmaları araçlar tarafından ürünlerinin daha düşük fiyatlarla alınıp fahiş fiyatlarla tüketiciye sunulmasına yol açmaktadır. Nitekim tarladan çıkan bir ürünün nihai tüketiciye ulaşması safhası üzerine yapılan bir çalışma araçların payının yüzde 45 seviyesinde olduğuna dikkat çekmektedir.³² Üreticilerin kazanç sağlayamadığı bu ortamda tüketiciler de ürünleri markette/pazarda yüksek fiyata satın almak mecburiyetinde kalmaktadır. Böylesi bir ortamda zaman zaman üreticiler maliyeti karşılayamadıklarından dolayı mahsulü tarlada bırakmakta hatta tarımsal üretimden tamamen uzaklaşabilmektedir. Bu bağlamda tekelleşen aracı piyasası elimine edilerek üreticinin örgütlü yapılar üzerinden ürünlerini daha kısa bir tedarik zinciri yoluyla tüketiciye ulaştırmalarını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi gerekmektedir.³³

Bu nedenle üretici-tüketici fiyat farkının azaltılması yolunda çiftçilerin desteklenmeleri, örgütlenmeleri, güçlendirilmeleri ve kooperatifleşmeleri teşvik edilmelidir. Dolayısıyla tarımsal üretim süreci içerisinde ürünün ekim ve girdilerinden üretim ve pazarlamasına kadar geçen sürede çiftçilerin-üretici örgütlerin korunması, bilgilendirilmesi ve nitelikli hale getirilmesi için kapsayıcı bir tarım politikası geliştirilmelidir.³⁴ Nihayetinde makro bir stratejik planlamadan habersiz bir şekilde çiftçilerin kendi haline bırakıldığı bir ortamda arz-talep dengesizliği oluşmakta ve kaynaklar da etkin kullanılamamaktadır.

Bugün Türkiye’de ortanca yaş 31 iken tarımda ortanca yaş 52’dir. Tarım yaşının bu derece yüksek olduğu böylesi bir ortamda gençler tarım alanlarını terk

30. Ankara ve İzmir’de bulunan tohum gen bankaları toplam olarak 150 binden fazla tohum çeşidini barındırmakta ve Çanakkale’de açılacak yeni tohum bankası ile birlikte bu sayının daha da yukarıya çıkması beklenilmektedir.

31. Zeynep Bilgehan, “Dünyanın 3. Büyük Gen Bankasında 107 bin Çeşit Tohum Saklanıyor”, *Hürriyet*, 16 Şubat 2014.

32. Hüseyin Songül, “Yaş Meyve-Sebze Tedarik Zincirinde Fiyat Oluşumu”, *Merkezin Güncesi*, 3 Temmuz 2017, <https://tcmbblog.org/tr/yas-meyve-sebze-tedarik-zincirinde-fiyat-olusumu>, (Erişim tarihi: 2 Temmuz 2018).

33. Bu konuda hükümetin kayıt dışı ile mücadele ve sebze ve meyve piyasasının düzenlenmesinin elektronik ortamda izlenebilmesini sağlayan karekodlu ürün künyesi dönemi için önemli bir adım atıldı. Buna göre yaş sebze ve meyvede üretici ile tüketici arasındaki zincirde yüksek fiyat artışını önlemek amacıyla künye zorunluluğu getiren tebliğin yürürlüğe girmesi önem taşımaktadır. Bkz. “Sebze ve Meyvede ‘Ürün Künyelerine Yönelik Tebliğ’ Resmi Gazete’de Yayımlandı”, T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 21 Eylül 2016, www.gtb.gov.tr/haberler/sebze-ve-meyvede-urun-kunyelerine-yonelik-teblig-resmi-gazetede-yayimlandi, (Erişim tarihi: 4 Temmuz 2018).

34. Halil Agah, “Ülkemizde Uygulanan Tarım Politikasının Yeri Neresidir?”, TEPAV, 26 Ekim 2017, <http://www.tepav.org.tr/tr/blog/s/6019>, (Erişim tarihi: 17 Temmuz 2018).

ederek metropollerde tutunmaya çalışmakta ve geride tarımsal üretimi “geçimlik yapan” ve yaşlanan bir üretici profili kalmaktadır. Karar alıcılar tarım sektöründe genç girişimcileri teşvik ve motive edecek uygulamaları hayata geçirmektedir. Günümüzde pek çok ülke tarımda yaşlanan nüfus sorunu yaşamaktadır. Birleşmiş Milletler (BM) aile çiftçiliğine dikkat çekme arayışı içerisindeyken gelişmiş ülkeler bu konuda çeşitli teşvikler vermektedir. Benzer şekilde AB genç çiftçilere ve aile çiftçiliğine özel destekler sağlamaktadır.³⁵ Özellikle aile çiftçiliğinin tarımsal üretimdeki payı artırılmalıdır. Bu sayede kadın ve genç nüfusun üretim ve istihdamdaki etkinliğinin artmasının yanı sıra yoksulluğun azaltılması da sağlanmış olur.³⁶

Türkiye'nin coğrafi yapısı zengin ve verimli bir tarımsal üretim için büyük avantajlar sunarken Türkiye jeopolitik konumu itibarıyla da dünya tarımı için önemli bir köprü işlevi görmektedir. Bu açıdan tarımda dünyanın önde gelen ülkelerinden birisi olmamız ve tarımsal ihracat noktasında ciddi adımlar atmamız gerekmektedir. Bugünün dünyasında artan nüfus ve şehirleşmeyle paralel bir şekilde tarımsal üretim büyümekte ve talep artışı yaşanmaktadır. Mevcut durum itibarıyla dünyada tarımsal üretim 4 trilyon dolara yaklaşırken gıda ticareti 1,5 trilyon doları geçmektedir. Buna binaen Türkiye yerli üretimin güçlenmesini sağlayarak böyle büyük bir potansiyele sahip uluslararası sektörden daha fazla pay almalıdır. Neticede Türkiye tarım sektörünü daha stratejik hedefler doğrultusunda düşünmeli, ithalata karşı korumak yoluyla küresel şirketlerle rekabet edebilecek yerli bir üretimi hedeflemelidir. Bu atılım hamlesinde stratejik bir üretim politikası ve ürün çeşitlendirilmesinde yönlendirici bir devlet politikası ön plana çıkmalıdır.³⁷ Bugün mukayeseli üstünlükler açısından tarım sektöründe avantajlı bir konumda bulunan Türkiye üreticiyi destekleyecek ve ürünlerin verimliliğini artıracak doğru politikaları hayata geçirebilirse sadece tarımsal ihracatın katma değerini artırmakla kalmayacak aynı zamanda ithalata olan girdi bağımlılığını da minimize edebilecektir.

35. Ali Ekber Yıldırım, “Aile Çiftçiliği Yılı...”, *Dünya*, 4 Aralık 2013; Ali Ekber Yıldırım, “Tarımda Politika Değişikliği Olur mu?”, *Dünya*, 4 Kasım 2015.

36. Serhat Burak Güresinli, “Tarım Sektöründe Aile Çiftçiliği, Kadın ve Genç İstihdamı Üzerine Bir Değerlendirme”, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, (AB Uzmanlık Tezi, Ankara: 2015).

37. İrfan Donat, “Türkiye’de Tarımda B Planı Var mı?”, Bloomberg HT, 3 Aralık 2015.

MALİYE POLİTİKASI

Bir ülkedeki ekonomik işleyişin nasıl bir yapıya sahip olduğu noktasında maliye politikası oldukça kritik bir role sahiptir. Etkin/verimli bir şekilde işleyen ve uzun vadeli ekonomik planlarla uyumlu bir maliye politikası ülkenin kalkınma yolculuğuna önemli düzeyde katkı sağlayacaktır. Etkinlik ve verimlilik noktasında çok da iyi bir durumda bulunmayan bir maliye politikası ise kalkınma yolculuğunda ülkeye az veya çok ayak bağı olma eğiliminde olacaktır.

Maliye politikası kendi içinde konjonktürel maliye politikası ve sosyal maliye politikası olarak ikiye ayrılabilir. Yine bütçe disiplini ve vergi rejiminin yapısı da maliye politikasının niteliğini belirleme hususunda oldukça önemli bir yere sahiptir.

BÜTÇE DİSİPLİNİ

Bütçe disiplini kalkınma yolculuğundaki bir ülkenin sahip olması gereken temel hasletlerdendir. Bütçe disiplininin olmadığı ve devletin ciddi düzeyde bütçe açığı verdiği ülkelerde devletin faiz yükünde artış ve enflasyonda yükseliş gibi negatif ekonomik dinamikler ortaya çıkacaktır ve bunlar da ülke ekonomisine önemli düzeyde zarar verebilecektir. 1990'larda Türkiye ekonomisinin oldukça kötü durumda olmasının temel sebeplerinden birisi tam da söz konusu bütçe disiplinsizliğidir.

Bu süreçte ve özellikle 28 Şubat Darbesi'yle 2001 krizi arasındaki dönemde bütçe açıkları had safhaya ulaşmıştır. Öyle ki 2001'de yüzde 14 ile çok ciddi bir düzeye ulaşmıştır. Bu süreçte bütçe açıkları ya finansal piyasalardan borçlanılarak

ya da (1997'ye kadar) Merkez Bankası'ndan (TCMB) alınan karşılıksız avanslarla (yani "karşılıksız para basarak") kapatılmaya çalışılmıştır. Fakat her iki yöntem de Türkiye ekonomisine önemli düzeyde zarar vermiştir. Örneğin karşılıksız para basımı yoluyla bütçe açıklarının finanse edilmeye çalışılması enflasyon oranlarının yükselmesinde başat role sahip olmuştur. Yine finansal piyasalardan borçlanma kanalının giderek daha fazla kullanılması da devletin faiz yükünü çok ciddi düzeylere çıkarmıştır. Enflasyon oranındaki yükselişler de artan belirsizlik dolayısıyla reel faiz oranlarını yükselttiğinden devletin daha maliyetli bir şekilde borçlanabilmesine neden olmuş, bu durum da faiz yükünü ayrıca artırmıştır. Böylece kamu maliyesindeki bozulmanın faiz yükünü ve (karşılıksız para basımı yoluyla) enflasyonu artırdığı, bu faktörlerin de daha sonra kamu maliyesindeki bozulmayı daha da derinleştirdiği bir "fasit daire" ortaya çıkmıştır.³⁸

Türkiye'de bütçe disiplini her açıdan müthiş bir şok niteliğinde olan 2001 krizi akabinde siyasette müthiş bir dönüşümün yaşanması ve uzun bir koalisyonlar döneminden sonra tek parti (AK Parti) iktidarının ortaya çıkmasıyla birlikte yeniden sağlanmış. Türkiye'de enflasyon oranının otuz dört yıllık aradan sonra yeniden tek haneli rakamlara dönmesinin arkasında da bütçe disiplininin yeniden sağlanması ve böylece ilgili fasit dairenin ortadan kaldırılması bulunmaktadır. Bu noktada belirtmek gerekir ki enflasyonun düşmesinde TCMB'nin 2002'den itibaren uyguladığı (örtük) enflasyon hedeflemesi rejimi sanılanın aksine herhangi bir önemli role sahip olmamıştır.³⁹

Sahip olunan bütçe disiplininin doğal bir sonucu olarak Türkiye'de kamu borcunun milli gelire oranı 2018 itibarıyla yüzde 28 düzeyine kadar gerilemiştir ki Türkiye bu oranla dünyadaki en az borçlu devletler arasındadır. Aralarında Almanya, Brezilya, Fransa, Japonya ve ABD'nin de bulunduğu birçok ülkede kamu borcunun milli gelire oranının Türkiye'dekinden katbekat fazla olduğunu bu noktada belirtmek gerekir.⁴⁰ Yine günümüz itibarıyla bütçe açığının milli gelire oranı (yüzde 1,5) da Maastricht kriteri olan yüzde 3'ün epey altındadır ki aralarında İngiltere, Fransa ve İspanya'nın da bulunduğu birçok ülkede bütçe açığının milli gelire oranı Türkiye'dekinden önemli oranda daha fazladır.⁴¹

38. Mevlüt Tatlıyer, "Enflasyon Neden Yükselir, Nasıl Düşer?: Türkiye Örneği", *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 30, (2016).

39. Tatlıyer, "Enflasyon Neden Yükselir, Nasıl Düşer?: Türkiye Örneği".

40. "General Government Gross Debt IMF", IMF, www.imf.org/external/datamapper/GGXWDG_NGDP@WEO/OEMDC/ADVEC/WEO_WORLD, (Erişim tarihi: 2 Temmuz 2018).

41. "Government Finance Statistics", EuroStat, ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics#General_government_surplus.2F_deficit, (Erişim tarihi: 2 Temmuz 2018).

Türkiye'nin 2002'den sonra sahip olduğu bütçe disiplini kuşkusuz ülke ekonomisine çeşitli boyutlarda önemli katkılar sağlamıştır ve sağlamaya da devam etmektedir. Bu açıdan kalkınma yolculuğundaki Türkiye'nin bütçe disiplinini bundan sonraki süreçte de muhafaza etmesi gerekmektedir. Bununla birlikte kamunun borçluluk düzeyinin istisnai bir şekilde düşük olduğu noktasından hareketle bütçe disiplininden taviz vermeden konjonktürel maliye politikası bağlamında gereken zamanlarda daha genişletici bir maliye politikası uygulama olanağına Türkiye'nin sahip olduğu belirtilmelidir.

VERGİ REJİMİ

Bir ülkede ekonomik işleyişin sağlıklı bir şekilde sağlanabilmesi ve ekonomik kalkınma yolculuğunda daha kararlı adımlar atılabilmesi noktasında o ülkenin sahip olduğu vergi rejimi oldukça anahtar bir role sahiptir. Vergi rejimi bir devletin kimden, ne kadar ve ne şekilde vergi topladığı ile ilgilidir. Vergi rejimleri genel olarak kendi içinde artan oranlı (*progresif*) ve azalan oranlı (*regresif*) olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır.

Artan oranlı vergi rejiminde daha yüksek gelirli kişiler gelirlerinin daha büyük kısmını vergi olarak öderler. Azalan oranlı vergi rejiminde ise daha düşük gelirli kişiler daha yüksek oranda vergi verirler. Teorik olarak artan oranlı vergi rejiminin doğru vergi rejimi olduğu hususunda küresel ölçekte neredeyse tam bir mutabakat bulunmaktadır. Fakat pratikte artan oranlı vergi rejimini pür bir şekilde uygulamanın önünde çeşitli engeller vardır. Bu yüzden ülkelerin sahip olduğu vergi rejimi (başka bir deyişle de “vergi toplama portföyü”) belirli ölçüde artan oranlı belirli ölçüde de azalan oranlı bir yapıya sahiptir.

Vergiler kendi içinde “dolaysız vergiler” ve “dolaylı vergiler” olmak üzere iki genel gruba ayrılmaktadır. Gelir vergisi ve kurumlar vergisi gibi vergi türleri direkt olarak gelir üzerinden alındığı için bunlara dolaysız vergiler denmektedir. KDV ve ÖTV gibi tüketim üzerinden alınan vergiler ise dolaylı vergiler kategorisine girmektedir.

Tanım gereği vergi gelir üzerinden alınır ve bu açıdan aslında devletlerin sadece gelir üzerinden vergi toplaması gerekir. Fakat pratikte dolaysız vergileri toplamak dolaylı vergiler toplamaya kıyasla birçok açıdan daha zordur. Bu yüzden devletler vergi geliri elde etme noktasında dolaylı vergilere önemli oranda bel bağlarlar.⁴²

42. Mevlüt Tathyer ve Nurullah Gür, “Büyüme ve Refah Dostu Bir Maliye Politikasına Doğru”, *SETA Analiz*, Sayı: 181, (Aralık 2016).

Vergi gelirleri içinde dolaysız vergilerin payı arttıkça vergi rejimi de daha sağlıklı bir yapıya kavuşur. Zira artan oranlı vergi rejimini anlamlı bir şekilde uygulayabilmek için dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içinde hatırı sayılır bir ağırlığa sahip olması gerekir. Dolaysız vergiler rahat bir şekilde gelir düzeyleriyle ilişkilendirilebilir ve bu bağlamda daha yüksek gelire sahip bir kişiden daha yüksek oranda gelir vergisi alınabilir. Fakat dolaylı vergiler tüketim üzerinden alındığından kişilerin gelir düzeyi arasında bir ayırım yapmaz ve herkesten geliri ne olursa olsun “aynı miktarda” vergi alınmasına neden olur. Bu durumda da gelir düzeyi yüksek kişi “daha düşük oranda” vergi ödemiş olur. Yani dolaysız vergiler yapısı gereği artan oranlı bir karaktere sahipken dolaylı vergiler azalan oranlı bir karaktere sahiptir. Fakat belirtmek gerekir ki daha lüks ürünlerin dolaylı vergi oranlarını daha yüksek olacak şekilde belirlemek dolaylı vergilerin azalan oranlılık (*regresiflik*) derecelerini önemli ölçüde düşürebilir. Yine de böylesine bir “düzeltme” ancak ikincil seviyede bir düzeltme olabilir.

Türkiye’de vergi yükü (devletin elde ettiği vergi gelirlerinin GSYH’ye oranı) 1980-2017 sürecinde yüzde 10’dan yüzde 20,5 düzeyine kadar yükselmiştir. Sosyal güvenlik katkısı dahil vergi yükü ise 2017 itibarıyla yüzde 29’dur. Toplam vergi gelirleri içinde dolaysız vergilerin payı 2001-2005 sürecinde yüzde 40’tan yüzde 30’a inerken dolaylı vergilerin payı da yüzde 60’tan yüzde 70’e çıkmıştır. Daha sonraki süreçte de söz konusu paylarda ciddi bir değişim yaşanmamıştır. 2018 itibarıyla dolaysız vergilerin payı yüzde 32’dir.⁴³ Kurumlar vergisi de 2006’da yüzde 33’ten yüzde 20’ye düşürülürken 2017’de 2 puanlık artışla yüzde 22’ye çıkarılmıştır. Öte yandan 2000’lerde kayıt dışı istihdam oranı yüzde 52’den yüzde 34’e kadar gerilemiştir. Tarımda kayıt dışı istihdam yüzde 83 iken tarım dışında bu oran yüzde 22 düzeyindedir.⁴⁴

Genel olarak değerlendirildiğinde 2000’lerde vergi yükündeki artış daha çok dolaylı vergilerdeki artışla karşılanmıştır. Bu durum vergi rejiminin 2000’lerde daha da azalan oranlı bir hale gelmesine yol açmıştır. Kurumlar vergisi oranının önemli ölçüde gerilemesi de vergi rejiminin ağırlık merkezinin daha da dolaylı vergilere kaymasına neden olmuştur. Bu süreçte önemli kazanımlar elde edilmesine rağmen kayıt dışı ekonominin hala yüksek düzeylerde bulunması dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki ağırlığının artırılması noktasında önemli bir engel teşkil etmiştir.

43. “Ekonomik ve Sosyal Göstergeler ve Temel Ekonomik Göstergeler”, Kalkınma Bakanlığı, www.kalkinma.gov.tr/Pages/EkonomikSosyalGostergeler.aspx, (Erişim tarihi: 2 Temmuz 2018).

44. “Kayıtdışı İstihdam Oranları”, SGK, www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari/kayitdisi_istihdam_orani, (Erişim tarihi: 2 Temmuz 2018).

Sonuç olarak Türkiye’de şu anda mevcut bulunan vergi rejimi önemli ölçüde azalan oranlı (*regresif*) bir karaktere sahiptir. Bu durum öncelikle gelir dağılımının istenen ölçüde iyileştirilememesine neden olmaktadır. Türkiye’de 2000’lerde devletin gerçekleştirdiği sosyal harcamalarda yaşanan muazzam artışın önemli katkısıyla gelir dağılımı belirli ölçüde iyileşmiştir. Vergi rejiminin söz konusu yapısı ise gelir dağılımında yaşanabilecek daha büyük iyileşmelerin önüne geçmiştir.

İkinci olarak mevcut vergi rejimi Türkiye’nin uzun vadeli ekonomik planları ve kalkınma hedefiyle uyumsuz bir yapıdadır. Ekonominin sağlıklı bir şekilde büyüebilmesi ve hanehalkı ile iş dünyasının doğru bir şekilde teşvik edilebilmesi noktasında vergi rejimi oldukça temel bir role sahiptir. Bu açıdan Türkiye’de vergi rejiminin kapsamlı ve cesur bir reformdan geçmesi ülkemizin uzun vadeli planları açısından bir zorunluluktur. Bu bağlamda kayıt dışı ekonomiyle mücadele edilmeli ve vergi rejiminde ağırlık merkezi dolaylı değil dolaysız vergilere kaydırılmalıdır. Söz konusu dönüşümler ise “eş zamanlı” olarak ve olabildiğince hızlı bir şekilde hayata geçirilmelidir.

Bu çerçevede dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının bir yol haritası çerçevesinde orta vadede önemli ölçüde azaltılması gerekmektedir. Yine dolaylı vergilerin kendi içinde gerçekleştirilecek düzenlemelerle “azalan oranlılık” derecesi düşürülebilir. Uygulanacak bu politikalara paralel bir şekilde kurumlar vergisi oranı da zaman içinde yükseltilebilir ve böylece diğer birçok ülkenin düzeyine yaklaştırılabilir. Buna ek olarak kayıt dışı ekonominin zaman içinde daha da geriletilmesi de devletin vergi tabanını genişletecek ve dolaylı vergilere olan bağımlılığı azaltacaktır.

Konjonktürel Maliye Politikası

Günümüzde birçok ülkede kamu harcamaları GSYH’nin hatırı sayılır bir kısmını teşkil etmektedir ki bu durum devletin genel ekonomi ve ekonomik gidişat üzerinde önemli bir role sahip olduğunu göstermektedir. Devletin uyguladığı maliye politikası da bu boyutta kendi içinde “konjonktür karşıt” ve “konjonktür koşut” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Konjonktür karşıt bir maliye politikası uygulayan devlet ekonomik durgunluk veya daralma döneminde “genişletici”, ekonomik genişleme dönemlerinde de “daraltıcı” maliye politikası uygulayarak bir taraftan ekonomik büyüme oranlarını ve genel ekonomiyi daha istikrarlı hale getirecek diğer taraftan da bütçe disiplini sağlayacaktır. Konjonktür koşut bir maliye politikası uygulayan devlet ekonomik durgunluk veya daralma dönemlerinde “daraltıcı”, ekonomik genişleme dönemlerinde de “genişletici” bir maliye politikası uygulamakta ve böylece periyodik ola-

rak istikrarsızlıklar ve dalgalanmalar yaşamaya meyilli olan genel ekonomiyi daha da istikrarsız hale getirmektedir.

Türkiye’de 2002-2017 sürecinde uygulanan konjonktürel maliye politikası genel olarak konjonktür karşıt bir karaktere sahip olmuştur. İlgili süreçte konjonktürel maliye politikası genel ekonomiyi “daha istikrarlı” hale getirme noktasında hatırı sayılır ölçüde bir role sahip olmuştur.⁴⁵

Öte yandan Türkiye kamu borcunun GSYH’ye oranı (yüzde 28) açısından dünyadaki en az borçlu ülkelerden birisidir. Bununla birlikte belirtmek gerekir ki bütçe disiplinine aşırı bir vurgu yaparak bu uğurda konjonktür karşıt maliye politikasından kısmen veya önemli ölçüde vazgeçmek faydadan çok zarar getirebilecektir. Bu açıdan bundan sonraki süreçte de bütçe disiplininin vazgeçmeden maliye politikasının konjonktür karşıt karakterinin korunması Türkiye’nin lehine olacaktır.

Bu politikayı sağlıklı bir şekilde gerçekleştirebilmek için ise devletin kısa, orta ve uzun vadede genel ekonomik durum ve gidişata göre hangi ölçüde bütçe açığı ve faiz dışı bütçe fazlası vermesinin Türkiye için en iyi senaryo olduğu hususunda bir strateji geliştirilmesi ve planlama yapılması gerekmektedir. Bu noktada her bir dönemde bütçe açığındaki her artışın/azalışın genel ekonomiyi kısa, orta ve uzun vadede ne kadar fayda sağlayacağı ve ne kadar zarar vereceği hususunda dinamik bir genel çerçeve çizilmelidir. Bu bağlamda bütçe açığındaki artış nedeniyle ortaya çıkacak zarar genişlemeci maliye politikası uygulanması neticesinde meydana gelecek fayda ile karşılaştırılmalı ve böylece en optimal bütçe açığı hedefine ulaşılmalıdır.

Sosyal Maliye Politikası

Sosyal maliye politikası 2000’lerde en çok mesafe katedilen alanlar arasında yer almaktadır. 2002-2016 sürecinde toplam sosyal koruma harcamaları 34 milyon TL’den 335 milyon TL’ye yükselmiştir. Söz konusu zaman diliminde fiyatlar da kabaca 3,3 katına çıkmıştır. Bu fiyat artışı dikkate alındığında ve böylece yapılan sosyal harcamalar enflasyondan arındırıldığında sosyal koruma harcamalarının 2002-2016 döneminde üç katına çıkarak (2016 fiyatlarıyla) 112 milyar TL’den 335 milyar TL’ye yükseldiği görülmektedir.⁴⁶ Ayrıca, 2002-2016 sürecinde Türkiye’de reel GSYH yüzde 115 düzeyinde artmıştır. Böylece yapılan sosyal koruma harcamalarının GSYH’ye oranı da bu süreçte yüzde 9,3’ten yüzde 12,8’e yükselmiştir.

45. Tathiyer ve Gür, “Büyüme ve Refah Dostu Bir Maliye Politikasına Doğru”.

46. “Ekonomik ve Sosyal Göstergeler ve Temel Ekonomik Göstergeler”.

Yani GSYH'den sosyal koruma harcamalarına ayrılan payda bu süreçte yüzde 38 düzeyinde bir artış gerçekleşmiştir.

Enflasyondan arındırılmış bir şekilde sosyal harcamada alt kırılımlara bakıldığında 2002-2016 sürecinde (2016 fiyatlarıyla) sağlık harcamaları 46,5 milyar TL'den 91,3 milyar TL'ye, engelli/malul harcamaları 2,6 milyar TL'den 12 milyar TL'ye, emekli/yaşlı harcamaları 44 milyar TL'den 162 milyar TL'ye, dul/yetim harcamaları 11,5 milyar TL'den 39,6 milyar TL'ye, aile/çocuk harcamaları 2,8 milyar TL'den 10,6 milyar TL'ye, işsizlik harcamaları 0,3 milyar TL'den 8,2 milyar TL'ye, sosyal dışlama harcamaları da 1,3 milyar TL'den 5,1 milyar TL'ye yükselmiştir.⁴⁷ Yine belirtmek gerekir ki asgari ücret de 2003'te 226 TL iken 2018 itibarıyla 1.604 TL düzeyine ulaşmıştır. Enflasyondan arındırıldığında asgari ücretin bu süreçte (2018 fiyatlarıyla) 800 TL'den 1.604 TL'ye yükseldiği görülmektedir.⁴⁸

Genel olarak değerlendirildiğinde 2000'lerde Türkiye'de sosyal koruma harcamalarının ciddi ölçüde arttığı gözlenmektedir. Bundan sonraki süreçte yapılması gereken ise ülke ve devlet olanaklarıyla uyumlu bir şekilde sosyal koruma harcamalarındaki artışı devam ettirmek ve refah devleti uygulamalarını yaygınlaştırmaktır.

47. TÜİK

48. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

PARA POLİTİKASI VE FİNANS

Para politikası teorik olarak finansal sistemin ve parasal ilişkilerin sağlıklı bir şekilde işlemlerini sağlama hedefi gütmektedir. Fakat günümüzde para politikasının alanı ciddi biçimde daraltılmış ve para politikası –yine kendisi de dar bir çerçevede değerlendirilen– fiyat istikrarına indirgenmiştir. Düşük düzeyde bir tüketici enflasyon oranı anlamına geldiği düşünülen fiyat istikrarına ulaşabilmek için ise –enflasyona hangi etmenlerin sebep olduğu hiçbir şekilde göz önünde bulundurulmadan– neredeyse tek araç olarak politika faiz oranının kullanılması gerektiği anlayışı da enflasyon hedeflemesi rejimiyle birlikte yerleşik hale gelmiştir.

Fakat para politikası sadece TCMB'nin uhdesinde olan bir konu olarak görülmemelidir. Finansal piyasalar üzerinde denetim, düzenleme ve regülasyon gücüne sahip bütün kurum ve kuruluşlar (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu [BDDK], Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu [TMSF], Sermaye Piyasası Kurulu [SPK] vd.) da para politikasının etkinliğini artırmaya yönelik aktif ve yapıcı bir role sahip olmalıdır. Örneğin manipülasyon ve spekülasyonların arttığı bir ortamda finansal istikrarı sağlamak adına TCMB'nin para politikası araçları tek başına yeterli olamamaktadır. Bu dönemlerde SPK'nın manipülasyonları önleyici ve cezalandırıcı hamleler yapması para politikasının etkinliğini artırıcı bir unsurdur. Bankaların yüksek kar elde etme güdüsüyle kredi kompozisyonlarını şekillendirmeleri (yabancı para cinsinden borçlanmayı özendirici hamleler yapmaları ve bazı sektörlere aşırı kredi limitleri açmaları gibi) de bazı dönemlerde

finansal istikrara zarar verebilmektedir. Bu gibi durumlarda TCMB ve BDDK'nın koordineli bir şekilde hareket edip düzenleyici önlemlerle finansal piyasaları yönlendirmeleri önem arz etmektedir.

Öte yandan Türkiye'de son yıllarda yaşanan enflasyon artışında oldukça önemli bir role sahip olan gıda fiyatlarının kontrol altına alınması noktasında gıda sektöründeki yapısal problemlerin çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının ortak çabasıyla ortadan kaldırılması da makroekonomik istikrar açısından oldukça faydalı olacaktır.

Yine TCMB'nin neoliberal döneme kadar birçok merkez bankasınca aktif bir şekilde uygulanan "selektif kredi" mekanizmasını hayata geçirmesi Türkiye ekonomisi açısından oldukça iyi sonuçlar doğurabilecektir. Bu şekilde TCMB, Türkiye'nin kalkınmasına ve gelişmesine katkı sağlayacak sektörlerle daha iyi şartlarda ve daha yoğun bir şekilde fon aktarılmasını teşvik edebilecektir. Bu da daha etkin ve verimli bir kredi tahsisi anlamına gelecektir.

Bankaların sağlıksız bir mevduat yarışına girmelerinin önüne geçilmesi de bankacılık sektörünün daha sağlıklı ve istikrarlı bir yapıya kavuşmasını sağlayabilecektir. Bankalar mevduat yarışına girdikçe mevduat üzerindeki maliyet artmakta ve bu da kredi faizlerinin yükselmesi sonucunu doğurmaktadır. Sonuç olarak da bankacılık sistemi istikrarsızlaşmakta, reel ekonomi bu durumdan zarar görmekte ve gelir dağılımı bozulmaktadır. Bu çerçevede bankaların medya kanalları vasıtasıyla mevduat yarışına girmelerinin önüne geçilmeli ve bu reklamlar ya önemli düzeyde vergiye tabi tutulmalı ya da direkt engellenmelidir.

Türkiye'nin kalkınma yolculuğunda bankacılık kesiminin nasıl bir kompozisyona sahip olduğu da hayati derecede önemlidir. Türkiye'nin kalkınması çıkarına olan ve ülkeyi bu noktada destekleyecek yerli ve yabancı şirketlerin bankacılık sektöründe hakim bir konumda bulunması Türkiye açısından olmazsa olmazdır. Bankacılık sektöründe bu husus gözetilmediği ve sektörün büyük oranda Türkiye'nin kalkınma hedefine kayıtsız olan ve sadece kısa vadeli kar peşinde koşan yabancıların elinde bulunduğu bir ülkede kalkınma yolculuğunu sürdürmek kolay olmadığı gibi böyle bir ortamda finansal saldırı gerçekleştirmek de oldukça kolay olacaktır. Şu halde bankacılık kesimi de "stratejik bir sektör" olarak görülmeli ve buna göre hareket edilmelidir.

Yine kamu bankalarının da Türkiye'nin kalkınma hikayesine ciddi şekilde destek olabileceği unutulmamalıdır. Bu noktada kamu bankaları "kar maksimizasyonu" değil "sanayileşme maksimizasyonu" peşinden koşmalıdır. Fakat belirtmek gerekir ki bütün bunlar gerçekleştirilirken kamu bankalarının sağlıklı bir

yapıda kalmalarına özen gösterilmeli ve “uzun vadeli” fayda-maliyet analizi çok dikkatli bir şekilde yapılmalıdır.

Öte yandan bankacılık kesiminin genel olarak devlet tarafından yakından denetlenmesi, bankalar arasında ortaya çıkabilecek başta fiyat (faiz) karteli olmak üzere herhangi bir kartel oluşumunun önüne geçilmesi reel ekonomi ve hanehalkı açısından oldukça önemlidir. Bu yüzden kartel riski hem banka hem de bu tarz illegal yapılanmaların içinde olabilecek bütün banka çalışanları boyutlarında denetleyici kurumlar tarafından yakından takip edilmelidir. Bununla birlikte bankaların piyasaları manipüle edici işlemlerde bulunmamaları için caydırıcı tedbirler alınmalıdır.

MODERN PARA POLİTİKASI ANLAYIŞI: ENFLASYON HEDEFLEMESİ REJİMİ

Günümüz para politikası anlayışı teorik değil “teknik” bir temele sahiptir. Bu para politikasının arkasında anlamlı bir enflasyon veya faiz teorisi bulunmadığı gibi enflasyon-faiz ilişkisine dönük olarak da anlamlı bir teori yoktur. Bu haliyle para politikası bir bilim dalının ürünü olmanın ötesinde bir ideolojinin (neoliberalizmin) ürünüdür.

Öte yandan birçok ülkede finansal kesimin gücünün özellikle 1980’lerden itibaren ciddi biçimde arttığı görülmektedir. Bu süreçte bir taraftan finansal kesimin ülke ekonomileri içindeki ağırlıkları önemli ölçüde yükselmiş diğer taraftan da sektör içi konsantrasyon düzeylerinde ciddi artışlar yaşanmıştır. Aynı süreçte ABD menşeli finansal kesimin gücünün hem ülke içinde hem de küresel ölçekte muazzam bir şekilde genişlediği görülmektedir. Bir örnek vermek gerekirse ABD menşeli yatırım fonları küresel yatırım fonu piyasasında yüzde 47’lik paya sahiptir ve bu yatırım fonlarından sadece 25’i ABD’deki yatırım fonu piyasasının yüzde 76’sını kontrol etmektedir.⁴⁹ Bu şekilde finansal kesimin hem yerel hem de küresel boyutta önemli bir güç unsuru haline gelmesi özellikle gelişmekte olan ülkeleri önemli oranda etkilemiş ve bu ülkelerde hüküm süren para politikası anlayışını da ciddi biçimde şekillendirmiştir.⁵⁰

Öncelikle bu süreçte merkez bankalarının “bağımsızlığı”na muazzam bir vurgu yapılmaya başlanmış, böylece merkez bankası üzerindeki devlet etkisi ha-

49. 2017 *Investment Company Fact Book: A Review of Trends and Activities in the Investment Company Industry*, (Investment Company Institute, Washington DC: 2017).

50. Geniş bir analiz için bkz. Mevlüt Tatlıyer, *Siyasileşen Finans ve Finansallaşan Siyaset Ekseninde Finansal Spekülasyonlar*, (SETA Rapor, İstanbul: 2018).

tırı sayılır ölçüde azalırken ortaya çıkan “güç boşluğu” tamamıyla finansal kesim tarafından doldurulmuştur. Yani merkez bankaları daha çok devlete “bağlı” oldukları bir yapıdan büyük oranda “finansal kesim”e bağlı oldukları bir yapıya geçmişlerdir. Bu durum da finansal kesim tarafından “merkez bankasının bağımsızlığı” olarak alkışlanmıştır. Gerçekte yaşanan ise merkez bankasının devletten bağımsızlığı ve finansal kesime bağımlılığı olmuştur. Böylece merkez bankalarının demokratiklik dereceleri önemli oranda azalmıştır.

ABD ve Almanya gibi gelişmiş ülkelerde siyasetçiler Amerikan Merkez Bankası (FED) veya Avrupa Merkez Bankası (ECB) politikalarına yönelik eleştirilerde bulunurken bu durum kurumların araç bağımsızlığına müdahale olarak değerlendirilmemektedir. Türkiye ve Hindistan gibi gelişmekte olan ülkelerde ise siyasetçilerin para politikasına yönelik fikir beyan etmeleri veya eleştiri yöneltmeleri finans çevreleri tarafından bağımsızlığa müdahale olarak yorumlanmaktadır. Bu açıdan demokratik yollarla iktidara gelen ve seçmenlere karşı sorumlu olan siyasetçilerin diğer ekonomik konularda olduğu gibi para politikasında da makul eleştirilerde bulunmaları merkez bankası bağımsızlığına müdahale olarak değerlendirilmemelidir.

Gelişmekte olan ülkelerdeki merkez bankaları teoride ve söylemsel düzeyde fiyat istikrarını hedeflerken uygulamada yerel ve küresel finansal kesimin –başka bir deyişle “finansal piyasalar”ın– önemli oranda etkisi altında kalmıştır. Bu çerçevede merkez bankaları politika faiz oranında yaptıkları değişikliklerde enflasyon hedefinin yanı sıra önemli oranda finansal piyasaların istek ve arzularını da dikkate almak durumunda kalmışlardır. Bu durum da merkez bankalarının uyguladıkları dar çerçeveli para politikasında önemli oranda “odak kaybı” yaşamalarına neden olmuştur.

Enflasyon hedeflemesi rejimi 1990’larla birlikte dünyada yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu rejimde merkez bankalarının temel hedefi “fiyat istikrarı”na ulaşmak ve onu sürdürmek olmuş, merkez bankaları bu hedefe ulaşabilmek için de “Taylor Kuralı” çerçevesinde politika faiz oranını temel politika aracı olarak kullanmaya başlamıştır. Buna göre enflasyon oranı hedeflenenin üzerine çıktığında merkez bankası politika faiz oranını yükselterek enflasyonu düşürmeye çalışmaktadır.

Enflasyon hedeflemesi rejimi temelde altı “yanlış” varsayıma dayanmaktadır:⁵¹

51. Mevlüt Tathiyer, “Para Politikası ve Reel Ekonomi”, *SETA Analiz*, (Yazım aşamasındadır).

- Para uzun vadede yansızdır.
- Enflasyon nihayetinde talep yönelimlidir.
- Enflasyon ile faiz arasında mutlak anlamda lineer ve güçlü bir negatif yönlü ilişki vardır.
- Hedeflenen enflasyon üzerindeki bütün enflasyon oranları kötüdür.
- Enflasyon ile ekonomik büyüme arasında lineer (doğrusal) ve negatif yönlü bir ilişki vardır.
- Merkez bankasının uyguladığı para politikası ülkenin kalkınma hedefiyle çelişemez.

Öncelikle paranın uzun vadede yansız olması faiz oranı ve likidite düzeyi gibi parasal faktörlerin reel ekonomi üzerinde uzun vadeli etkilere sahip olamayacağını ifade etmektedir. Fakat paranın uzun vadeli yansızlığı ne anlamlı bir teorik temele sahiptir ne de ampirik verilerle desteklenmektedir. Merkez bankalarının uygulanan sıkı para politikası kısa vadede hem reel ekonomiye hem de gelir dağılımına önemli zararlar vermekte, bu durumun da uzun vadeli sonuçları olmaktadır. Buna göre kısa vadede ortaya çıkan ekonomik durgunluk dönemlerinde işsiz kalanların hatırı sayılır bir kısmı “histeresiz etkisi”⁵² gibi nedenlerden ötürü uzun vadede de işsiz veya gizli işsiz olarak kalmaktadır. Yine ekonomik durgunluk döneminde kapanan işletmeler ve fabrikalar nedeniyle reel ekonomi kalıcı bir şekilde potansiyel kaybına uğramaktadır. Bu açıdan merkez bankalarının paranın uzun vadede yansız olduğu ve bu yüzden uygulanan sıkı para politikasının reel ekonomiye uzun vadeli zararlarının olmadığı şeklindeki iddiaları geçersizdir. Merkez bankaları sıkı para politikasıyla hem reel ekonomiye hem de gelir dağılımına uzun vadede asla ihmal edilemeyecek düzeyde önemli zararlar vermektedir.⁵³

Bu yüzden TCMB'nin ne türde bir para politikası uygulayacağını belirlerken paranın uzun vadede yanlı olduğunu mutlaka hesaba katması ve farklı türdeki para politikalarının genel ekonomi üzerinde ne gibi olumlu/olumsuz etkilere sahip olacağını dikkate alması gerekmektedir.

İkinci olarak günümüz merkez bankacılığı anlayışında enflasyonun nihayetinde sadece talep yönelimli olduğu iddiası oldukça önemli bir yere sahiptir. Bu

52. Bu etkiye göre bir kişinin işsiz kalma süresi arttıkça sahip olduğu iş yapma becerileri ve yetenekleri körelmekte ve bu kişinin iş bulma ihtimali giderek azalmaktadır. Bu yüzden ekonomik durgunluk ve kriz dönemlerinde işsiz kalanların hatırı sayılır bir kısmı uzun vadede de işsiz kalmakta veya nitelikleriyle uyumsuz ve daha basit nitelikteki işlerde gönülsüz bir şekilde çalışmak zorunda kalmaktadır. Yine işverenler de kendilerine iş başvurusu yapan bir kişinin işsiz kalma süresi arttıkça onu işe alma noktasında giderek daha gönülsüz hale gelmektedir.

53. Mevlüt Tatlıyer, “Inflation Targeting and the Need for a New Central Banking Framework”, *Journal of Post Keynesian Economics*, Cilt: 40, Sayı: 4, (2017).

anlayış çerçevesinde maliyet enflasyonu tamamen reddedilmekte veya ihmal edilecek kadar önemsiz görülmektedir. Fakat bu yaklaşımın arkasında anlamlı bir teorik temel bulunmamaktadır. Ampirik bulgulara bakıldığında da görülmektedir ki maliyet enflasyonu ile karşılaşma olasılığı talep enflasyonuna kıyasla çok daha yüksektir. TCMB tarafından çıkarılan hakemli bir dergide yayımlanan bir çalışmada da ironik bir şekilde Türkiye’de 2006-2016 döneminde ortaya çıkan enflasyonun çok büyük kısmının (yüzde 92) maliyet enflasyonu kaynaklı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.⁵⁴

Bu açıdan TCMB ortaya çıkan enflasyonun ne kadarının talep enflasyonu ne kadarının da maliyet enflasyonu olduğunu dikkate almalıdır. Yine meydana gelen maliyet enflasyonunu politika faiz oranı aracılığıyla düşürmeye çalışmanın teorik olarak “çelişkili” bir yaklaşım olduğu hesaba katılarak hareket edilmelidir.

Üçüncü olarak enflasyon ile faiz arasında mutlak anlamda lineer ve güçlü bir negatif yönlü ilişki bulunduğu hususunda günümüzde çok kuvvetli bir kanaat vardır. Fakat bu “güçlü” kanaatin arka planındaki iktisat teorisi kanaatin kesinlik derecesiyle ciddi biçimde çelişecek şekilde zayıftır. Söz konusu ilişkinin çalışabilmesi için öncelikle enflasyonun temelde talep yönelimli olması ve maliyet enflasyonunun en fazla ihmal edilebilecek bir düzeyde bulunması gerekmektedir. Fakat enflasyona yol açan faktörlerin çok büyük oranda maliyet kaynaklı olduğu ortadadır ve bu durum faiz ile enflasyon arasında olduğu varsayılan lineer ve negatif yönlü güçlü ilişkinin halihazırda zayıf olan teorik temellerini tamamen çökertmektedir. Enflasyonun nihayetinde talep yönelimli olduğu varsayılsa bile faiz ile enflasyon arasındaki ilişki noktasında da çok büyük teorik boşluklar bulunmakta ve varsayılan bu ilişki ampirik bulgularla desteklenememektedir.

Bununla birlikte şöyle bir itirazda bulunulabilir: Faiz oranı ciddi biçimde yükseltildiğinde enflasyonda düşüş yaşanması pek şaşırtıcı olmayacaktır. Bu itiraza verilecek cevap ise şudur: Bir ülkede enflasyonu faiz oranı kanalıyla hatırı sayılır bir şekilde düşürebilmek için ancak ve ancak o ülkede bir ekonomik resesyon veya ekonomik kriz çıkararak işletmelerin ve hanehalklarının geleceğe dönük beklentilerini ciddi biçimde bozmak gerekmektedir ki bu durumda da faiz oranıyla enflasyon arasındaki ilişki dolaylı bir nitelik kazanmaktadır (faiz artışı → beklentilerin bozulması → harcamaların askıya alınması → enflasyonun düşmesi). Açık bir şekilde bu yol çok ciddi biçimde “maliyetli”dir. Dahası oldukça dolaylı

54. A. Hakan Kara, Fethi Ögünç ve Çağrı Sarıkaya, “Inflation Dynamics in Turkey: A Historical Accounting”, *Research Notes in Economics*, Sayı: 3, (2017).

olan ve ne tür kısa ve uzun vadeli geri besleme mekanizmaları içerdiği bilinmeyen bu yol doğal olarak hiçbir teorik temele sahip değildir. Bu yüzden TCMB fiyat istikrarını sağladığı düşünülen enflasyon oranını ihtiyari bir şekilde değil belirli bir kurala bağlı olarak belirlemelidir.

Dördüncüsü günümüzde merkez bankalarınca hedeflenenin üzerindeki “bütün enflasyon oranları”nın tamamıyla kötü olduğu ve en kısa zamanda faiz oranı yükseltilecek ortadan kaldırılması gerektiği yönünde yaygın bir kanaat vardır. Bu tutum enflasyondaki “kötücül yükseliş” nedeniyle uygulanacak sıkı para politikası dolayısıyla ortaya çıkacak finansal sıkıntıların –para uzun vadede yanlış olduğu için– reel ekonomiye uzun vadede bir zararının olmayacağı anlayışından da beslenmektedir. Fakat para uzun vadede yanlış olduğu gibi hedeflenen enflasyon oranı üzerindeki bütün enflasyon oranlarının kötü olduğu şeklindeki anlayış oldukça hamdır ve ne teorik ne de ampirik desteğe sahiptir. Öncelikle yüzde 2 veya 5 düzeyindeki enflasyonun neden fiyat istikrarını sağlayan oran olduğu hususunda herhangi bir cevap hiçbir şekilde yoktur. Yüzde 8 düzeyindeki enflasyonun yüzde 5 seviyesindeki enflasyondan neden veya ne kadar daha kötü olduğu hususunda da hiçbir açıklama bulunmamaktadır. Basitçe “Daha yüksek enflasyon daha kötüdür” varsayımı yapılmaktadır.

Beşincisi (dördüncü husus ile de irtibatlı bir şekilde) mevcut para politikası anlayışında enflasyon ile ekonomik büyüme arasında lineer (doğrusal) ve negatif yönlü bir ilişki olduğu varsayılmaktadır. Bu yaklaşım da teorik temellerden ve ampirik destekten yoksundur.⁵⁵ Özellikle 2000’lerde popüler hale gelen “eşik enflasyon” çalışmalarında enflasyon ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkinin lineer olmadığı ve belirli bir enflasyon düzeyine kadar (eşik enflasyon) ekonomik büyümeyle enflasyon arasında pozitif yönlü, bu enflasyon düzeyinin üstünde ise negatif yönlü bir ilişki bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu çerçevede sanayileşmiş ülkeler için eşik enflasyon düzeyi yüzde 3-4, Türkiye gibi sanayileşmekte olan ülkeler için ise yüzde 15-30 düzeyindedir. Yine Türkiye’de 1953-2015 sürecinde enflasyon oranının yılda ortalama yüzde 30’un altında olduğu 1953-1977 ve 2004-2015 dönemlerinde enflasyon ile ekonomik büyüme arasında “pozitif yönlü” bir ilişki vardır.⁵⁶

Bu açıdan TCMB enflasyonu düşürebilmek için ekonomik olarak katlanılması gereken maliyet ile daha düşük enflasyonun muhtemel ekonomik getirilerini

55. Michael Bruno ve William Easterly, “Inflation Crises and Long-Run Growth”, *Journal of Monetary Economics*, Sayı: 41, (1998), s. 3-26.

56. Mevlüt Tathyer, “Türkiye Ekonomisinde Enflasyon ve Ekonomik Büyüme (1950-2015)”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, ICMEB17 Özel Sayısı, s. 173-188.

gerçekçi bir şekilde hesaplamaya çalışmalıdır. Bu noktada enflasyon ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkinin lineer olmadığı dikkate alınmalı ve belirli bir enflasyon oranına kadar her iki büyüklük arasında pozitif yönlü bir ilişki bulunduğu göz önüne alınarak hareket edilmelidir.

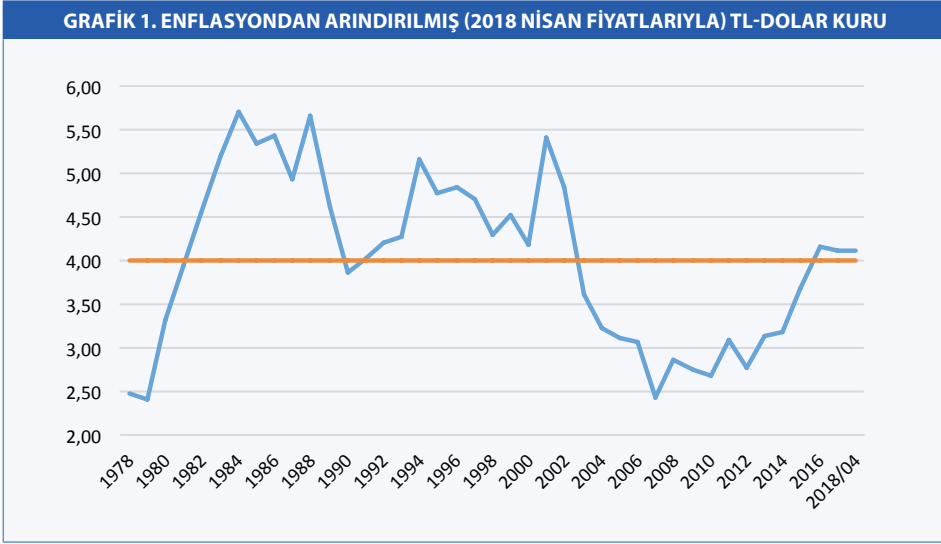
Altıncı olarak günümüzde merkez bankalarının uyguladığı para politikasının ülkelerin kalkınma hedefleriyle hiçbir şekilde çelişmeyeceği düşünülmektedir. Fakat para uzun vadede yanlıdır ve merkez bankası tarafından uygulanan para politikası ülkenin uzun vadeli hedefleri üzerinde az veya çok etkilidir. Bu çerçevede düşük faiz-yüksek kur politikası izleyen bir merkez bankası ülkenin uzun vadeli çıkarlarına göre hareket eden ve kalkınma yolculuğunu destekleyen bir konumda iken yüksek faiz-düşük kur politikası izleyen bir merkez bankası da ülkenin uzun vadeli hedeflerine belirli düzeyde köstek olmaktadır.

Bu bağlamda TCMB ekonomik kalkınma yolculuğunda –fiyat istikrarını sağlamakla başka– bir rolünün olmadığı anlayışından vazgeçmeli ve uygulanan sıkı para politikasının reel ekonomiye ve kalkınma yolculuğuna uzun vadeli zararlarının olduğunu dikkate alarak hareket etmelidir.

İKİ REJİM: YÜKSEK FAİZ-DÜŞÜK KUR VE DÜŞÜK FAİZ-YÜKSEK KUR

Uluslararası ticaret ve finansa açık bir ekonomide izlenen para politikası günümüz dünyasında iki genelgeçer rejime sahip olabilir: Yüksek faiz-düşük kur veya düşük faiz-yüksek kur. Her iki rejimin de kendine göre avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır. Yani genelde varsayıldığı üzere düşük kur (yerli para biriminin “fazla değerli” olması) ne faiz oranı gibi diğer ekonomik değişkenlerden bağımsız okunabilir ne de kendi başına salt iyidir. Türkiye gibi sanayileşmekte olan ülkelerin izlemesi gereken rejim ise düşük faiz-yüksek kur rejimidir.

Türkiye’de 2000’li yılların büyük kısmında yüksek faiz-düşük kur politikası geçerli olmuştur. Son yıllarda kurda yaşanan ciddi yükselişin arka planında ise TCMB’nin politika faiz oranını düşürmesi ve genişlemeci bir para politikası izlemesi bulunmamaktadır. Bu süreçte, TCMB önceki dönemlere kıyasla daha az sıkı bir para politikası uygulamış olsa da para politikasının niteliğinde ve sahip olunan “rejimde” herhangi bir değişim yaşanmamıştır. Bu süreçte dolar kurunda yaşanan hızlı yükselişin arka planında büyük oranda küresel likidite bolluğunun ortadan kalkmaya başlaması ve Türkiye’ye karşı birçok finansal saldırı gerçekleştirilmesi yer almaktadır.



Grafik 1’de de görülebileceği üzere (yıl sonları itibarıyla) reel kur 1982-2002 döneminde 4,80 TL ortalamasına sahip olmuş ve genel olarak 4,00-5,70 TL arasında dalgalanmıştır. Reel kur 2000’lerde hızla düşerek 2003-2014 döneminde 3,00 TL ortalamasına sahip olmuş ve genel manada 2,50-3,30 TL aralığında dalgalanmıştır. Böylece 1982-2002 arasındaki zaman dilimine kıyasla 2003-2014 döneminde Türk lirası dolar karşısında yüzde 50 düzeyinde daha değerli olmuştur. Daha sonraki süreçte küresel likidite bolluğunun ortadan kalkmaya başlamasıyla ve Türkiye’ye karşı çeşitli finansal spekülasyonlar (saldırı) gerçekleştirilmesiyle birlikte Türk lirası dolar karşısında önemli ölçüde değer yitirmeye başlamıştır. Mayıs 2018’de gerçekleştirilen finansal saldırıyla birlikte de dolar kuru 4,80’ler düzeyine kadar çıkmıştır.

Genel olarak bakıldığında 2002-2014 döneminde küresel likidite bolluğu ve sıkı para politikası nedeniyle Türk lirasının aşırı değerli olduğu görülmektedir. 2015 ve sonrasındaki süreçte ise likidite bolluğunun ortadan kalkmaya başlaması, para politikasının sıkılık derecesinin bir nebze de olsa azalması ve (ironik bir şekilde) Türkiye’ye karşı birçok finansal saldırı gerçekleştirilmesi nedeniyle Türk lirası dolar karşısında çok daha normal düzeylere ulaşmıştır. Tüm dönemin (1978-2018) ortalama kuru olan 4,02 TL ise son finansal saldırı yaşanmadan önceki yani Nisan 2018’deki kur düzeyine oldukça yakındır.

Sonuç olarak TCMB ülkenin uzun vadeli kalkınma planlarıyla ve hükümetin uyguladığı sanayi/ekonomi politikalarıyla uyumlu bir şekilde ve elden geldiğince “düşük faiz-yüksek kur” rejimini uygulamalıdır. Japonya, Güney Kore ve Çin gibi yüksek ve istikrarlı bir büyüme performansı yakalamış olan ülke örneklerinin de

işaret ettiği üzere “düşük faiz-yüksek kur” politikasının ihracat odaklı büyümenin en önemli destekleyicilerinden birisi olduğu unutulmamalıdır.

ALTERNATİF HEDEFLER⁵⁷

Maliyet enflasyonunun olduğu durumlarda faizleri artırma kararı enflasyonu düşürmeyeceği gibi ekonomik büyümeye de zarar verebilir. Literatürde enflasyon hedeflemesinin önemli savunucularından biri olarak kabul edilen Frederic Mishkin bile enflasyon hedeflemesinin arz şoklarına karşı cevapsız kalmak ve kısa dönemde ekonomik büyümeyi sınırlandırmak gibi önemli sorunlarının olduğunu belirtmektedir.⁵⁸ Joseph Stiglitz ve Jeffrey Frankel gibi önemli iktisatçılar enflasyon hedeflemesinin artık istenen sonuçları vermediğini dolayısıyla merkez bankalarının para politikasını yönetmek için yeni hedef arayışına girmesi gerektiğini vurgulamaktadır.⁵⁹ Bu çerçevede “nominal GSYH hedeflemesi” ve enflasyon ile birlikte işsizlik oranının kullanıldığı “çift hedef yöntemi” alternatif olarak kullanılabilir yöntemler arasındadır.

Öncelikle nominal GSYH hedeflemesi tek bir hedef ile hem reel ekonomik büyümeyi hem de enflasyonu kontrol altına almayı amaçlamaktadır. Nominal GSYH hedeflemesinin fikir babaları Bentley Üniversitesi'nden Scott Summer ve Harvard Üniversitesi'nden Jeffrey Frankel'dir.⁶⁰ Bu iktisatçılara göre vergiler, gıda ve petrol fiyatları gibi enflasyonu etkileyen fakat para politikasının kontrol alanı dışında olan faktörler bulunduğu ve maliyet-talep enflasyonu arasındaki ayrımı zaman zaman görmezden geldiği için enflasyon hedeflemesi rejimi kusurludur.

Nominal GSYH hedeflenmesinde para politikası mekanizması nasıl işleyecektir? Örneğin petrol fiyatları arttığı zaman nominal GSYH hedeflemesi rejiminde merkez bankası petrol fiyatlarındaki artış karşısında enflasyon hedefini tutturmak için faizleri yükseltmek yerine belli bir süre beklemede kalacak ve artan enflasyona karşı daha esnek olacaktır. Faizlerin yükselmediği bu ortamda ekonomik büyüme de zarar görmeyecektir. Faizlerin artırılmamasıyla birlikte döviz

57. Bu kısım temel olarak “Merkez Bankası için Alternatif Hedefler” başlıklı SETA perspektifi derlenerek yazılmıştır. Detaylı bilgi için bkz. Nurullah Gür, “Merkez Bankası için Alternatif Hedefler”, *SETA Perspektif*, Sayı: 93, (Mayıs 2015).

58. Frederic S. Mishkin, “Inflation Targeting in Emerging Market Countries”, *NBER Working Paper*, Sayı: 7618 (2000).

59. Joseph E. Stiglitz, “The Failure of Inflation Targeting”, Project Syndicate, 6 Mayıs 2008; Jeffrey Frankel, “The Death of Inflation Targeting”, Project Syndicate, 16 Mayıs 2012.

60. Scott B. Summer, “Nominal GDP Targeting: A Simple Rule to Improve FED Performance”, *Cato Journal*, Cilt: 34, Sayı: 2, (2014), s. 315-337; Jeffrey Frankel, “Nominal GDP Targeting for Middle-Income Countries”, *Central Bank Review*, Cilt: 14, Sayı: 3, (2014), s. 1-14.

kurunda aşırı değerlenmenin de önüne geçilerek Türkiye'nin ihracat alanındaki rekabet gücünün kısa vadede azalması önlenilecektir. TCMB ekonomi aşırı ısındığında ise enflasyon ve varlık balonlarının önüne geçmek için faizleri artırarak nominal GSYH hedefini tutturmaya çalışacaktır.

Öte yandan GSYH verilerinin üç ayda bir yayımlanması ve GSYH'nin enflasyon veya işsizliğe kıyasla vatandaşların gözünde daha teknik bir konu olması bu alternatifin negatif taraflarıdır.

İkinci olarak çift hedef yönteminde enflasyonun yanı sıra işsizlik oranı da dikkate alınmakta, böylece işsizlik oranı para politikasına yön verebilmektedir. Çift hedefli politika uygulamasının en önemli temsilcisi FED'dir. FED yüzde 2 enflasyon ve yüzde 6,5 işsizlik hedeflerine göre para politikasını şekillendirmektedir. FED bu sayede sadece fiyat istikrarını değil aynı zamanda ekonomik canlılıkta istikrarı da hedeflemektedir.

Enflasyon hedeflemesinin düşük büyüme, yüksek işsizlik ve yüksek reel faize neden olduğunu savunan ünlü iktisatçı Gerald Epstein merkez bankasının enflasyonu kendisine kısıt olarak alıp işsizlik oranını hedeflemesinin ekonomik aktivite için daha makul ve etkin sonuçlar vereceğini öne sürmektedir. Ancak Epstein merkez bankasının politika aracı olarak sadece kısa vadeli faiz oranına bel bağlamasıyla işsizlik hedefinin tutturulamayacağını da altını çizmektedir. Peki alternatif olarak ne yapılabilir? 1960 ve 70'lerde merkez bankaları tarafından kullanılan ancak neoliberal paradigmanın hakimiyetinde unutulmaya yüz tutan "kredi tahsisi" (*credit allocation*) yöntemi alternatif bir politika aracı olarak kullanılabilir. Burada merkez bankası bir taraftan yeniliklere ve ekonomik büyümeye destek sağlarken diğer taraftan da yeni istihdam imkanları oluşturan sektörlerle kredi imkanlarını teşvik edecek politikalar uygulayabilir.⁶¹

Türkiye gibi makroekonomik istikrarın yanında sürdürülebilir hızlı ekonomik büyümeye ihtiyaç duyan bir gelişmekte olan ülke için çift hedef uygulaması daha makul görünmektedir.

TCMB'nin çift hedefe geçmesi durumunda emek piyasasının daha yakından takip edilmesi amacıyla haftalık işsizlik maaşı başvuruları gibi verilerin toplanıp yayımlanması faydalı olabilir. Bununla birlikte TCMB'nin reel sektörün sorunlarını anlama ve para politikasını şekillendirirken reel sektöre ait parametrelerin de daha kolay hesaba katılabilmesi adına Para Politikası Kuruluna (PPK) bağımsız bir reel sektör temsilcisinin eklenmesi düşünülebilir.

61. Gerald Epstein, "Alternatives to Inflation Targeting Monetary Policy for Stable and Egalitarian Growth: A Brief Research Summary", *PERI Working Papers*, Sayı: 62, (2003).

KURUMLAR VE BÜROKRASI

Bir ülkenin kurumsal yapısı ve bürokrasinin etkinliği ekonomik performans açısından hayati öneme sahiptir. Mülkiyet haklarının korunması, sözleşmelere riayet edilmesi, hukuk sisteminin etkin ve hızlı işlemesi ve gereksiz düzenleme ve resmi formalitelerin azaltılması gibi kurumsal hususlar reel sektörün kaynaklarını daha verimli alanlara kanalize edebilmesini ve vatandaşların günlük hayatlarını daha rahat geçirmelerini sağlayarak ekonomik gelişmeyi hızlandırır. Son yıllarda iktisat yazınında kurumların önemine dair yapılan çalışmaların önemli bir kısmı ülkelerin kurumsal kalitelerini artırmak adına tek bir yol varmış (o da tabii ki Batı modeli) gibi bir sonuca varmaktadır. Batı dünyasının kendine özgü niteliklerini aynen kopyalayarak aynı başarıları elde etmenin garantisi bulunmamaktadır.⁶² Son elli-altmış yıllık süre zarfında geriden gelerek önemli gelişme hikayelerine imza atan ülkeler kendi tarihsel ve toplumsal yapılarına ve kültürel normlarına uygun bir şekilde kurumlarını kapsayıcı ve etkin hale getirerek başarıyı yakalamışlardır.⁶³

Ülkeler geliştikçe kurumsal ihtiyaçlarının değiştiği yani kalkınma merdivenin her bir basamağında farklı kurumsal reformlara ihtiyaç duyulduğu bilinen bir gerçektir. Türkiye 2000/2001 krizinden sonra kurumsal altyapısını iyileştirmeye yönelik önemli adımlar atmıştır. Birinci nesil kurumsal reformları hayata

62. Chang ve Ilene Grabel, *Yeniden Kalkınma: Alternatif İktisat Politikaları El Kitabı*.

63. Ha-Joon Chang, "Institutions and Economic Development: Theory, Policy and History", *Journal of Institutional Economics*, Cilt: 7, Sayı: 4, (2011), s. 473-498; Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, (Princeton University Press, Princeton: 2008).

geçirme noktasında başarılı bir performans gösteren AK Parti hükümetleri Türkiye ekonomisini daha yüksek seviyelere çıkarmak için ikinci nesil reformlara ve kapsayıcı kurumsal yapıya gereksinim duyulduğunun farkında olmuştur. 2010 Anayasa değişikliği referandumu ve bürokratik reformlar gibi kurumsal sistemi iyileştirmeye yönelik adımlar atıldıysa da ikinci nesil kurumsal reformların hayata geçirilmesi istenen düzeyde sağlanamamıştır. Gezi Parkı Şiddet Eylemleri, 17-25 Aralık yargı operasyonları, terör faaliyetleri ve 15 Temmuz darbe girişimi gibi olaylar hükümetlerin enerjisini kurumsal reformlara tam anlamıyla kanalize edememesine neden olmuştur. Bununla birlikte genelde statükonun korunmasından yana tavır alan bürokrasi reformların hayata geçmesini yavaşlatma eğilimine girmiştir. Bürokrasi bu dönemde idealler ve icraat bakımından siyasetin arkasında kalmıştır. Devlet kurumları arasındaki koordinasyon eksikliği ve parlamenter sistemin gedikleri ikinci nesil reformların istenen hızda hayata geçirilememesine neden olan diğer etmenlerdendir.

Türkiye'nin orta gelir tuzağını aşp yüksek gelirli ülkeler ligine girebilmesi için Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte vakit kaybetmeden kurumsal sistemi vatandaşlar ve özel sektör için daha kapsayıcı hale getirecek, politikaların öngörülebilirliğini yükseltecek, devlet kurumları arasındaki koordinasyonu sağlayacak, bakanlıkların ve bürokrasinin etkinliğini artıracak reformları hızlandırması gerekmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte kurumsal açıdan dönüşümün yaşanacağı alanların başında bakanlıkların yapısı ve bakanlıklar arasındaki koordinasyon gelmektedir. Bu iki madde yürütmenin daha etkin işlemesi açısından anahtar öneme sahiptir. Japonya, Güney Kore ve Singapur gibi geriden gelerek ekonomik gelişmeyi yakalamış Doğu Asya örneklerinde ekonomiyle ilgili kritik politika alanlarında koordinasyonu sağlayan "süper bakanlıklar" dikkat çekmektedir. Japonya örneğinde Uluslararası Ticaret ve Sanayi Bakanlığı (MITI) en elit bürokratik personelin istihdam edildiği ve doğrudan en üst düzey siyasi otorite tarafından desteklenen pilot bir kurum olarak literatüre geçmiştir. Japonya'da 1950'lerden 1990'lara kadar özellikle sanayi, teknoloji ve üretim ekonomisiyle ilgili tüm politika alanları MITI'nin tek elden koordinasyonu ile yönetilmiş, yurt dışında eğitim gören nitelikli teknokratlar bu kurumda istihdam edilmiştir. Bu bakanlık 2001'de Japonya'da gerçekleştirilen bakanlık reformları sürecinde yeniden yapılandırılmış ve ismi Ekonomi, Ticaret ve Sanayi Bakanlığı (METI) olarak değiştirilmiştir.

Japonya'dakine benzer şekilde Güney Kore'de Ekonomik Planlama Kurulu (EPB), Singapur'da Singapur Ekonomik Planlama Kurulu (SEBP) gibi üst düzey

devlet yapıları ekonomi politikalarındaki koordinasyonu sağlama ve politikaları daha hızlı ve etkin bir şekilde hayata geçirme konularında kritik rol oynamışlardır. Katma değerli yerli üretimi artırmaya yönelik uygulanan akıllı sanayi politikaları üretim, dış ticaret, eğitim ve teknoloji gibi birçok boyutu kapsadığı için politikaları oluştururken ve uygularken uyum ve eş güdümün önemi ortaya çıkmaktadır. Örneğin sizin teknoloji politikanız eğitim politikalarınızla uyumlu değilse veya üretim için verdiğiniz teşviklerle dış ticaret stratejiniz birbirini beslemiyorsa hem parasal hem de insan kaynağı açısından harcadığınız devlet kaynakları etkin kullanılmamış olmaktadır.

Türkiye'nin önümüzdeki dönemde yüksek teknoloji sanayi ürünlerini yüksek yerlilik oranıyla üretebilmesinin yolu özel sektörü destekleyecek uzun vadeli, bütüncül ve akıllı politikalardan geçmektedir. Bunu sağlamak için daha az bürokrasi ve daha yüksek koordinasyon ile karar alma sürecini hızlandırmaktan geçmektedir. Bu amaç doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte bakanlıkların sayısı azaltılmakta ve strateji ve politika kurulları oluşturulmaktadır. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığı "Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı" adıyla birleştirilmektedir. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Türkiye'nin önümüzdeki dönemde teknolojik sanayi ürünlerini yüksek yerlilik oranı üretebilmesine yönelik özel sektörü destekleyecek uzun vadeli, bütüncül ve akıllı politikalar üretecektir. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Doğu Asya örneklerindeki gibi benzer bir şekilde bir süper bakanlık vazifesi görerek Türkiye'nin büyüme ve kalkınma hedeflerine önemli katkılar sağlayabilir.

İhracat kapasitesini artırmaya yönelik ise Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile Ekonomi Bakanlığı "Ticaret Bakanlığı" adı altında birleştirilmektedir. Sanayi, teknoloji ve ihracat hedefleri ve politikalarının birbiriyle uyumlu olması için Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile Ticaret Bakanlığının koordinasyonlu bir şekilde çalışması gerekmektedir. Bu kurumlar sadece bakanlar düzeyinde değil üst ve orta kademe bürokrat seviyesinde de eş güdümlü hareket ederek ortak hedefe doğru ilerlemelidir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ekonomi yönetiminin etkinliğini artırmak için Maliye Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı birleştirilerek "Hazine ve Maliye Bakanlığı" adını almaktadır. Bu bakanlıkla merkezi yönetimin varlık, gelir, gider ve borçlanma yönetimi tek bir çatı altında toplanmaktadır. Bu sayede kamu kaynaklarının kullanımı ve nakit akışının yönetilmesiyle ilgili gereksiz bürokrasi ortadan kalkacaktır.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı ise "Tarım ve Orman Bakanlığı" çatısı altında birleşmektedir. Bu bakanlığın amacı

bir taraftan tarım ve hayvancılıkta verimliliği artırmak diğer taraftan orman arazilerinin korunmasını sağlayarak kalkınmayı sürdürülebilir hale getirmektir.

Yerel Yönetim Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu adlarıyla kurulacak yapılar yeni sistemde reel sektör, akademi ve sivil toplum kuruluşlarını politika yapımına etkin bir şekilde dahil ederek strateji ve politika geliştirmeyi daha kapsayıcı ve kurumsal hale getirmeyi amaçlamaktadır. Sosyal Politikalar Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu ve Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu hanehalkları ve firmaların talep ve ihtiyaçlarının belirlenmesinde, ekonomiyle ilgili politikaların şekillenmesinde ve politikaların etki-maliyet analizinin yapılmasında ciddi katkılar sunarak ekonomi yönetiminin etkinliğini artırabilir. Kurulların ayda bir kez toplanan bir danışma kurulu şeklinde dizayn edilmemesi gerekmektedir. Aksine kurulların tam zamanlı profesyonel çalışan bir başkanı ve güçlü bir çalışan kadrosu olmalı, görev tanımları ve sorumluluk alanları net bir şekilde ortaya konmalıdır.

Bu kurulların yönetim kademelerine sadece bürokrasi ve akademi kökenliler değil özel sektör tecrübesi olanlar da gelebilmelidir. Bu bağlamda devlet katında bazı görevler için şart teşkil eden belli bir süre devlet tecrübesi taşımak gibi günümüz dünyasıyla çok uyumlu olmayan uygulamalara son vermek gerekmektedir. Kamu-özel sektör ortaklığını çıkar çatışmasına mahal vermeyecek şekilde politikaların kurgulanması ve hayata geçirilmesinde uygulayabilmek ekonomik büyüme açısından kritik öneme sahiptir. Hızlı değişen iş dünyası koşullarına uygun tepkiler vermek, gelecek vadeden sektörleri seçmek ve hantal bürokrasiye dinamizm kazandırmak için böyle bir iş birliği önemli fırsatlar sunabilir.

Yeni kurulacak bakanlık ve kurulların daha verimli olması için Türkiye'de bürokraside çalışmak isteyen en parlak beyinlerin buralara yönlendirilmesi gerekmektedir. Türkiye'nin şu anki mevcut durumunda bürokraside istihdam edilmek isteyen gençlerin önemli bir kısmı TCMB'yi tercih etmektedir. Bu tercihin altında yüksek ücret, sosyal olanaklar ve saygınlık yatmaktadır. TCMB mevcut durumda gereğinden fazla miktarda iyi genci bünyesinde barındırmaktadır. Sadece para politikasıyla uğraşan bir kurumda çalışan gençlerin Türkiye ekonomisine katkıları sınırlı kalmaktadır. Bürokrasideki genç beyinlerin daha etkin çalışabilecekleri bu yeni bakanlık ve kurullara yönlendirilmesi düşünülebilir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanların meclis dışından seçilecek olması önemli bir gelişmedir. Türkiye'de yerel siyaset çok yoğun olduğundan bu-

güne kadar bakanların milletvekilleri arasından seçilmesi kendi işlerinin yanı sıra ister istemez mesailerinin önemli bir kısmını yerel siyasete dair işlere ayırmalarını zorunlu kılıyordu. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ilk yıllarında daha önce siyasetin içindeki aktörlerin bakan görevinde bulunması sürpriz olmayacakken zamanla kabinenin siyasetçi ağırlıklı bir halden profesyonel ağırlıklı bir hale geçmesi beklenmektedir. Bakanların meclis dışından seçilmesiyle birlikte politika belirleme süreçleri üzerindeki günlük siyasetten kaynaklanan belirsizlik ve etkisizlikler asgari düzeye inecektir. Bu doğrultuda uzun vadeli ve etkin politikaların hayata geçirilmesinin önü açılabilir.

Siyasi kurumların ortaya koyduğu politikaları hayata geçirecek kadrolar günün sonunda bürokratlardır. Güçlü bir bürokratik sisteme sahip olmayan ülkelerin uzun vadeli ekonomi politikalarını hayata geçirmesi imkansızdır. Türkiye kökenleri yüzyıllar öncesine dayalı bir bürokratik sisteme sahip olmakla birlikte ekonomi politikalarını hedeflenen ölçüde hayata geçirebilecek kalkınmacı bir bürokrasiye sahip olduğunu söylemek mümkün değildir. Siyasetçi, vatandaş ve şirketler sıkça bürokratik hantallığı eleştirmektedir. Türkiye’de bürokrasi çoğu zaman değişimden değil statükonun korunmasından yana tavır aldığı için reform ve yatırımlar istenen ölçüde hayata geçirilememiştir.

Türkiye’de devlet ve vatandaşlar arasındaki güven eksikliği binlerce gereksiz bürokratik kırtasiye işlemlerine neden olmaktadır. Yeni dönemde bu güven eksikliğini giderici çalışmalar yapılarak vatandaşların ve şirketlerin günlük hayatlarını kolaylaştırmak adına gereksiz bürokratik kırtasiye işlemlerinin mümkün olduğunca ortadan kaldırılması gerekmektedir.

Mevcut bürokratik sistemde iş yapanlar ile yapmayanlar arasındaki farkı ortaya koyarak bürokratların iş motivasyonu ve tatminini arttırıcı mekanizmalar çok fazla bulunmamaktadır. Bunu sağlamak için dengeli bir ödül-ceza sistemi ortaya konabilir. Ekonomi için kritik öneme sahip üst düzey pozisyonlara güçlü özel sektör tecrübesine sahip kişilerin atanabilmesini cazip kılacak hamleler yapılabilir.

Bürokrasinin beşeri sermayesi ve iş tatminini artıran bir unsur olan yurt dışı eğitimlerin daha stratejik bir şekilde kurgulanarak uzun vadeli ihtiyaç duyulan alanlar üzerine yoğunlaşması gerekmektedir. Devlet memurlarının sadece hangi üniversite ve bölümlere yükseköğretime gidebileceği değil aynı zamanda yapacakları proje ve yazacakları tezlerin konuları da devletin öncelikleri ve ihtiyaçları doğrultusunda önceden planlanmalı ve belirlenmelidir. Günümüzde daha fazla ülkeye ihracat yapabilmek, küresel piyasalarda ham madde ve emtiyaya daha uygun koşullarda erişebilmek, daha fazla doğrudan yabancı yatırım

çekebilmek ve yurt dışında yatırım yapan özel sektörün sorunlarına çözümler ortaya koyabilmek için ticaret diplomasisini düzgün yürütebilecek alan ve bölge uzmanlarına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu bağlamda Türkiye'nin yurt dışı eğitimlerde sadece Batılı ülkeleri değil Asya, Latin Amerika ve Afrika ülkelerini de radarına alması gerekmektedir. Yurt dışı ticaret temsilciliklerimizde görev yapan müşavir ve ataşelerin Türkiye'nin küresel ekonomiye entegrasyonunu daha da sağlamlaştırarak uzun vadeli hedeflerine ulaşmasını sağlamak için aktif roller üstlenmeleri önem arz etmektedir.

Fetullahçı Terör Örgütü (FETÖ) ile ilişkili hakimlerin aldığı hatalı kararlar ve kasıtlı olarak sulandırdıkları davalarla vatandaşların nezdinde ciddi bir güven erozyonuna uğrayan hukuk sisteminin iyileştirilmesine yönelik atılacak adımlar Türkiye'de kurumsal kaliteyi artırmanın önemli bir sacayağıdır. Vatandaşların ve şirketlerin günlük işlerini gönül rahatlığıyla gerçekleştirebilmeleri için hukuk sistemine güvenin yeniden sağlanması elzemdir. Şirketlerin yeni ortaklıklar kurması, yatırımlar yapması ve borç finansmanına kıyasla öz sermaye finansmanına yönelmelerinin teşvik edilmesi için etkin çalışan bir hukuk sistemine ihtiyaç bulunmaktadır. Yeni yönetim sistemi ile birlikte hukuk sisteminin daha öngörülebilir ve hızlı karar alabilmesi için gerekli yatırımların yapılması gerekmektedir.

AK Parti hükümetleri nitelik ve nicelik bakımından Cumhuriyet tarihinde eşine az rastlanır ekonomik reformlara imza atmıştır. Özel sektörün önünü açmaya ve vatandaşın refah seviyesini artırmaya çalışan bu tip kapsamlı reformlardan daha fazla verim alınabilmesi için reform paketlerinin dilinin sadeleştirilmesi ve tanıtımının daha iyi yapılması gerekmektedir. Reform paketlerinde yer alan muğlak ve aşırı teknik ifadeler bazı durumlarda iş dünyası ve akademisyenler tarafından tam olarak anlaşılammaktadır. Metinlerin daha sade bir dille yazılması reformların eksiksiz olarak kavranabilmesi açısından çok önemlidir. Bununla birlikte reformların günümüz iletişim araçları vasıtasıyla ilgili kitlelere hitap edecek şekilde tanıtımının yapılmasına ihtiyaç vardır. Örneğin kamu tarafından sunulan bir teşvik paketinden kimlerin faydalanabileceği, koşulların ne olduğu ve nasıl başvurulabileceğiyle ilgili görseller hazırlanarak ilgili kurumun internet sitesinden ve sosyal medya hesaplarından kamuoyu ile paylaşılmalıdır. Bununla birlikte reformların uygulayıcı devlet görevlileri tarafından da tam olarak anlaşılıp reel sektör ve vatandaşın kolaylıkla faydalanmasını sağlayacak şekilde hayata geçirilmesine yönelik tedbirler alınmalıdır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi çok partili demokrasiye geçişle birlikte Türkiye'nin bir türlü yakalayamadığı kurumsallaşmayı sağlayabilecek potansiyele

sahiptir. Bu kurumsallaşmanın gerçekleştirilmesi ekonomik, sosyal ve siyasi hayatta elde edilen kazanımların geliştirilerek Türkiye'yi küresel boyutta yukarıya taşımanın önemli bir gereksinimidir. 24 Haziran seçimleri sonrasında yeni sistemin potansiyelini realize etmeye dönük bu kurumsallaşmanın sadece ekonomide değil bütün alanlarda daha etkin ve kapsayıcı bir şekilde nasıl sağlanabileceği üzerine kafa yormamız gerekmektedir.

SONUÇ VE POLİTİKA ÖNERİLERİ

Türkiye Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte tarihi bir sürece girmiş bulunmaktadır. Cumhuriyet tarihinde tek parti hükümetleri döneminde önemli ilerlemeler kaydedilmiş olsa da Türkiye birçok açıdan henüz tam olarak potansiyeline yaklaşmamıştır. Yeni sistemin stratejik bir şekilde inşa edilerek ilerlenmesi durumunda Türkiye'nin gerçek potansiyelini kısa sürede yakalayıp çıtayı daha üst seviyelere çıkarması sürpriz olmayacaktır. Bu başarıyı sağlayabilmek adına birçok alanda etkin ve kapsayıcı reformlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu alanların başında da ekonomi gelmektedir.

Bu raporda yeni sistem çerçevesinde Türkiye ekonomisinin gelişimini hızlandırma noktasında sanayi politikası, tarım politikası, maliye politikası, para politikası, kurumsal sistem ve bürokraside ihtiyaç duyulan yapısal reformlar ortaya konulmaya çalışılmıştır. Raporda detaylı bir şekilde açıklamaya çalıştığımız politika önerilerini maddeler halinde şu şekilde özetleyebiliriz:

SANAYİ POLİTİKALARINA YÖNELİK ÖNERİLER

- Sanayi sektörüne verilen teşviklerde şirket ve sektörler performans hedefleri konmalıdır. Şirketlerin alacağı teşvik miktarı üretimdeki yerlilik oranı, ihracat miktarı, başvuru patent sayısı ve benzeri performans kriterlerine göre dağıtılmalıdır.
- Performans hedeflerinin şeffaf bir şekilde takip edilmesi için ilgili bakanlık ve devlet kurumları tarafından skor kartları oluşturulabilir.

- Performans hedeflerinin tutturulamaması durumunda piyasa ekonomisi çizgileri içerisine alınabilecek tedbirler (kamu ihalelerine belli bir süre katılmama, aldığı teşviği faiziyle geri ödeme vb.) önceden belirlenmeli ve uygulanabilir olmalıdır.
- Verilen teşviklerle ilgili düzenli olarak fayda-maliyet analizi yapılmalı, etkinlik düzeyi düşük olan alanlara verilen teşvikler azaltılmalıdır.
- Sanayi politikası çerçevesinde belirlen hedefler ve stratejiyle uyumlu bir eğitim ve teknoloji altyapısı oluşturulmalıdır.
- Kamu alımları yerli teknoloji gelişimine katkı sağlayacak şekilde daha etkin kullanılmalıdır. Kamu ihalelerinde yerli malı teklif edenlere fiyat avantajı sağlamaya dönük ortaya konan kanunun tam anlamıyla uygulanmasına yönelik denetimler yapılmalıdır.
- Kamunun sağladığı AR-GE teşviklerinin ne derece patent ve faydalı model gibi çıktılara ve ticarileşebilen yeniliklere dönüştüğü izlenmelidir. AR-GE yatırımlarına nasıl destek veriliyorsa yenilikçi çıktılara da ödüller sunularak şirketlerin orta ve yüksek teknolojili sanayi ürünlerini üretmesi teşvik edilmelidir.
- Şirketlerin çığır açan teknolojileri ortaya koyabilmeleri ve/veya yeni piyasalar oluşturabilmeleri için onlara uygun koşullarda uzun vadeli fon sağlayabilecek, risk almaktan çekinmeyecek ve yüksek sosyal getiri sağlamak için gerekirse yüksek finansal getiriden vazgeçebilmeye razı olabilecek “sabırlı sermaye” (*patient capital*) tarzı finansal modeller uygulamaya sokulmalıdır.

TARIM POLİTİKASINA YÖNELİK ÖNERİLER

- Türkiye tarımda ve tarımsal ihracatta dünyanın önde gelen ülkelerinden birisi haline gelmelidir. Bu süreçte potansiyeli yüksek olan tarım sektörü için seçici ve dinamik bir destekleme modeline sahip bir tarım politikası kurgulanmalıdır.
- Tarım temel olarak geçimlik bir uğraş şeklinde görülmemeli, sektörün güçlenmesi için orta ve uzun vadeli verimliliği teşvik edecek uygulamalar hayata geçirilmelidir.
- Tarımın stratejik önemi onu sistematik bir politika kurgulanmasını gerekli kılmaktadır. Türkiye'nin kalkınma merdiveninin üst basamaklarında yer alması yolunda önemli bir manivela işlevi görecektir olan tarım sektörüne yönelik politikalar -akıllı- profesyonel bir şekilde planlanmalıdır.
- Tarım farklı disiplinleri ilgilendiren geniş bir alan olması dolayısıyla kurumlar ve bakanlıklar arası büyük bir koordinasyon ve işbirliğini gerekli

kılmaktadır. Yeni sistemde tarım politikalarının en temel eksikliği olan bakanlık içinde süreklilik sağlanmalı ve -kurumlar- politika yapıcılar arasındaki koordinasyon uyumu sağlanmalıdır. Özellikle yeni sistemde kurulan “Gıda ve Sağlık” kurulunun politika belirleme ve koordinasyon uyumu sağlama işlevi büyük önem taşıyacaktır.

- Tarımsal üretim için gübre, tohum ve mazot başta olmak üzere temel girdilerde yaşanan fiyat yükselişlerinin üreticilere etkisi minimize edilmeli ve söz konusu süreçte bu girdilerin yerli üretimi desteklenerek ithalata bağımlılık oranları düşürülmelidir.
- Belli tarım ürünlerinde dünya liderliğini pekiştirmek için tarımda stratejik ürünler belirlenerek bunlara uygun ürün bazlı politikalar geliştirilmelidir.
- Tarım politikası kurgulanırken verilen tarımsal kredilerin geri dönüşüyle destek, teşvik ve hibelerin fayda/maliyet analizi yapılmalıdır.
- Tarımsal üretime dönük istatistiksel verilerin daha düzenli ve kaliteli hale getirilmesi sağlanmalıdır. Sektöre yönelik gerçekleştirilecek politikalar çerçevesinde üretim miktarı, mülkiyet yapısı ve arazi büyüklükleri gibi konularda düzenli bir veri kayıt sistemi oluşturulmalıdır.
- Parçalı ve dağınık durumdaki tarım arazileri için arazi toplulaştırma çalışmaları hızlandırılmalıdır. Bu çalışmalar sosyal altyapı ve kırsal kalkınma projeleriyle entegre bir şekilde desteklenmelidir.
- Ürün verimliliğini artırmak ve kalitesini iyileştirmek yolunda teknolojinin payı yükseltilmelidir. Tarımsal üretimde rekabetçilik için katma değer artışı sağlanmalı ve markalaşma yolunda adımlar atılmalıdır.
- Tarımda blockchain teknolojisinden faydalanmak için AR-GE faaliyetleri yapılmalı ve akıllı tarıma yönelik çalışmalara hız verilmelidir.
- Hayvancılık sektörüne özel önem gösterilerek sektöre yönelik teşvik ve desteklemeler sürdürülmelidir. Özellikle son yıllarda et fiyatlarındaki artış göz önünde bulundurulduğunda tüketicilerin hayvansal protein eksikliğinin giderilmesi konusunda yerli üretimin artışı hızlandırılmalıdır.
- Üreticileri finansal anlamda desteklemek yolunda tarımsal finans sistemi geliştirilmeli ve tarım kredilerinin payının genel krediler içindeki oranı yükseltilmelidir.

- Tarımda biyolojik çeşitlilik artırılmalıdır. Gıda ve gen güvenliği için yerli tohum stratejileri geliştirilmelidir.
- Ürün ihtisas borsasının kısa bir süre içinde aktif hale getirilmesi ve geliştirilmesi gerekmektedir. Lisanslı depoculukta kapasite artırılmalı ve yaygınlaştırılmalıdır.
- Tarım ürünlerinin pazarlanması konusunda üretici birliklerinin kurulması, örgütlenmesi ve kooperatifleşmesi teşvik edilmelidir. Kooperatifçilik işleme ve pazarlama odaklı yapılandırılmak suretiyle geliştirilmelidir.
- Tarımsal üretimin artması ve üreticinin ürünlerini doğru fiyattan satması için bilgilendirme, farkındalık ve bilinçlendirme faaliyetleri yapılmalıdır.
- Arz-talep dengesizliği nedeniyle piyasada oluşabilecek fiyat istikrarsızlığını gidermek için gerekli tedbirler düzenleme kurumu benzeri yapılarla zamanında alınmalıdır.
- Kamunun kırsal ve bölgesel düzeyde destek ve danışmanlık hizmetlerinin etkin kılınması sağlanmalıdır.
- Tarımda yaşanan nüfus sorununu gidermek için aile çiftçiliği ve potansiyel genç nüfus tarım sektörüne özendirilmeli ve teşvik edilmelidir.
- Üreticinin örgütlü yapılar-birlikler üzerinden ürünlerini daha kısa bir tedarik zinciriyle tüketiciye ulaştırması yolunda mekanizmalar geliştirilmeli ve mevcut araçların sayısı/etkisi minimize edilmelidir.

MALİYE POLİTİKASINA YÖNELİK ÖNERİLER

- Dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının kademeli şekilde düşürülmesi gerekmektedir.
- Geniş halk kesimlerinin tükettiği ürünlerde KDV olabildiğince düşük tutulmalı, toplumun daha zengin kesimlerinin tükettiği lüks ürünlerde KDV ve ÖTV de göreceli olarak yüksek belirlenmelidir. Böylece dolaylı vergilerin kendi içinde bugün kısmen uygulanmakta olan artan oranlılığın derecesi kademeli bir şekilde yükseltilmelidir.
- Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında Türkiye’de kurumlar vergisinin oldukça düşük düzeyde bulunduğu görülür. Bu yüzden kurumlar vergisinin yüzde 22’ye çıkarılması yeterli değildir. Kurumlar vergisi küresel ortalamalarla uyumlu bir şekilde daha yüksek düzeylere getirilmelidir.
- Devletin “dolaysız vergi toplayabilme kabiliyeti”ne ciddi biçimde zarar veren kayıt dışı ekonomi de orta vadede ciddi biçimde düşürülmelidir.

- Türkiye’de vergi sisteminde çok önemli açıklar bulunmaktadır. Örneğin 2006’da kurumlar vergisi yüzde 33’ten yüzde 20’ye düşürüldüğünde kurumların devlete ödediği toplam vergide normalde önemli bir azalış olması gerekirken bunun tam tersi yaşanmış ve kurumların ödediği toplam vergi miktarı trendle uyumlu bir şekilde artmıştır. Bu durum ilgili dönemde kurumların ödediği efektif vergi oranının yüzde 20’nin altında olduğunu göstermesi bakımından oldukça önemlidir. Bu açıdan vergi sistemindeki açıklar ortadan kaldırılmalı ve devletin “dolaysız vergi toplayabilme kabiliyeti” ciddi biçimde artırılmalıdır.
- Ekonomik kalkınma hususunda enerji fiyatları oldukça önemli olduğundan enerji (petrol, doğal gaz, mazot vd.) üzerindeki dolaylı vergi yükünün ciddi biçimde azaltılması Türkiye’nin yararına olacaktır. Bunun gerçekleştirilebilmesi için de hem vergi rejiminin daha dolaysız vergi eksenli hale gelmesi hem de Türkiye’nin enerjide dışa bağımlılığını azaltması gerekmektedir.
- Devletin hangi ölçüde bütçe açığı vermesi ve kısa/orta/uzun vadede kamu borcunun hangi düzeyde tutulması gerektiği hususunda stratejik bir yaklaşıma sahip olunmalı ve bu hususta dinamik bir genel çerçeve çizilmelidir. Bu noktada söz gelimi bütçe açığında yaşanacak artış veya azalışın kısa, orta ve uzun vadeli fayda/maliyet analizi yapılmalı ve nihai karara bu dinamik analiz sonucunda varılmalıdır.
- Sosyal koruma harcamalarındaki artış devam ettirilmeli ve refah devleti uygulamaları daha da yaygınlaştırılmalıdır.

PARA POLİTİKASI VE FİNANSAL SİSTEME YÖNELİK ÖNERİLER

- Para politikası sadece TCMB’nin uhdesinde olan bir konu olmaktan çıkarılarak finansal piyasalar üzerinde denetim, düzenleme ve regülasyon gücüne sahip bütün kurum ve kuruluşların (BDDK, TMSF, SPK vd.) para politikasını destekleyici şekilde daha aktif ve yapıcı bir role sahip olması gerekmektedir.
- Türkiye’de son yıllarda enflasyonun artmasında hatırı sayılır bir role sahip olan gıda sektöründeki yapısal problemler ortadan kaldırılmalıdır.
- Neoliberal döneme kadar birçok merkez bankası tarafından uygulanan selektif kredi mekanizması (gelişmesi arzu edilen sektörlerle ucuz maliyetli kredi sağlama uygulaması) hayata geçirilmeli ve mevduat bankaları çok çeşitli araçlarla yönlendirilmelidir.

- Mevduat bankalarının yazılı ve görsel medya reklamlarıyla yıkıcı bir mevduat yarışına girmelerinin önüne geçilmeli ve bu reklamlar yüksek oranlarda vergiye tabi tutulmalıdır.
- Kalkınma yolculuğunda bankacılık kesiminin nasıl bir kompozisyona sahip olduğu da önemlidir. Bu açıdan bankacılık sektörü “stratejik sektör” olarak görülmeli ve bankacılık sektörünün Türkiye’nin kalkınma yolculuğunu destekleyecek yerli/yabancı ortaklardan oluşup oluşmadığı gözetilmelidir.
- Kamu bankaları da “kar maksimizasyonu” değil “katma değer maksimizasyonu” peşinden koşarak Türkiye’nin kalkınma hikayesine ciddi şekilde destek olmalıdır. Bunu gerçekleştirirken uzun vadeli fayda/maliyet analizi çok dikkatli bir şekilde yapılmalı ve kamu bankalarının sağlıklı bir yapıda kalmalarına özen gösterilmelidir.
- Bankacılık kesimi genel olarak devlet tarafından çok yakından denetlenmelidir. Ortaya çıkabilecek –başta fiyat karteli olmak üzere– bütün kartel oluşumları ve manipülatif işlemlere karşı gelişmiş ülkelere benzer şekilde cezalar verilmelidir.
- TCMB günümüzdeki cari para politikası anlayışını pasif bir şekilde “kabul etme” durumundan çıkararak aktif bir şekilde “doğru” para politikasını üretmeye çalışmalıdır. Bu bağlamda TCMB genel ekonomiye “politika faiz oranı” penceresinden bakmaktan ve her şeyi politika faiz oranıyla düzeltme/yönlendirme şeklindeki “anlayış”tan vazgeçmelidir. Yine TCMB faiz oranı ve enflasyon hususundaki anlayışını teoriyle ve ampirik bulgularla “uyumlulaştırmalıdır”.
- TCMB paranın uzun vadede yanlı olduğunu kabul etmeli ve uyguladığı para politikalarının kısa ve uzun vadedeki fayda/maliyet analizini gerçekçi bir şekilde yapmalıdır.
- TCMB ortaya çıkan enflasyonun ne kadarının talep enflasyonu ne kadarının ise maliyet enflasyonu olduğunu hesaba katmalıdır. Yine meydana gelen maliyet enflasyonunu politika faiz oranı aracılığıyla düşürmeye çalışmanın teorik olarak “çelişkili” bir yaklaşım olduğu hesaba katılarak hareket edilmelidir.
- TCMB fiyat istikrarını sağladığı düşünülen enflasyon oranını ihtiyari bir şekilde değil belirli bir kurala bağlı olarak belirlemelidir.
- TCMB enflasyonu düşürebilmek için ekonomik olarak katlanılması gereken maliyetle daha düşük enflasyonun muhtemel ekonomik getirilerini

gerçekçi bir şekilde hesaplamaya çalışmalıdır. Bu noktada enflasyon ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkinin lineer olmadığı dikkate alınmalı ve belirli bir enflasyon oranına kadar her iki büyüklük arasında pozitif yönlü bir ilişki bulunduğu göz önüne alınarak hareket edilmelidir.

- TCMB ekonomik kalkınma yolculuğunda –fiyat istikrarını sağlamaktan başka– bir rolünün olmadığı anlayışından vazgeçmeli bilakis uygulanan sıkı para politikasının reel ekonomiye ve kalkınma yolculuğuna uzun vadeli zararlarının olduğunu dikkate alarak hareket etmelidir.
- TCMB sadece finansal piyasaları değil vatandaşları da dikkate alır şekilde sağlıklı iletişim yöntemleri kullanılmalıdır.
- TCMB söylem ile eylem arasındaki mesafeyi elden geldiğince azaltmalı, politika faiz oranını belirlerken enflasyon oranının yanı sıra döviz kurundaki hareketlenmeleri ve finansal piyasaların beklentilerini de dikkate aldığı kabul ederek buna göre bir söylem ve para politikası haritası ortaya koymalıdır.
- Para politikasını Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkenin ekonomik hedefleriyle daha uyumlu hale getirmek ve son zamanlarda merkez bankalarının bağımsızlığına dair artan gereksiz tartışmaları sonlandırmak adına para politikasında sadece enflasyon hedeflemesi değil aynı zamanda –ABD’de olduğu gibi– işsizlik oranı hedeflemesi de yapılabilir. Çift hedefe geçilmesi kararı verilmesi durumunda, bu uygulamanın piyasa normlarına ve merkez bankasının bağımsızlığına aykırı olmadığı piyasalara net bir şekilde anlatılmalıdır.
- TCMB’nin uyguladığı para politikasının reel sektör üzerinde önemli etkilerinin bulunduğu noktasından hareketle Para Politikası Kurulunda bir reel sektör temsilcisinin olması sağlanmalıdır.

KURUMLAR VE BÜROKRASIYE YÖNELİK ÖNERİLER

- Yeni kurulacak bakanlık ve kurulların daha verimli işlemesi için Türkiye’de bürokraside çalışmak isteyen en parlak beyinlerin buralara yönlendirilmesi gerekmektedir. Bunu teşvik etmek için çalışanların özlük haklarıyla ilgili farklılaşmaya gidilebilir.
- Yeni kurulacak kurulların yönetim kademelerine sadece bürokrasi ve akademi kökenliler değil özel sektör tecrübesi olanlar da gelebilmelidir. Bu bağlamda devlet katında bazı görevler için şart teşkil eden belli bir süre

devlet tecrübesine sahip olmak gibi günümüz dünyasıyla çok uyumlu olmayan uygulamalara son vermek gerekmektedir.

- Vatandaş ve şirketlerin günlük hayatlarını kolaylaştırmak adına gereksiz bürokratik kırtasiye işlemleri mümkün olduğunca ortadan kaldırılmalıdır.
- Mevcut bürokratik sistemde iş yapanlar ile yapmayanlar arasındaki farkı ortaya koyarak bürokratların iş motivasyonu ve tatminini artırmak adına dengeli bir ödül-ceza mekanizması geliştirilmelidir.
- Bürokrasinin beşeri sermayesi ve iş tatminini artırıcı bir unsur olan yurt dışı eğitimlerin daha stratejik bir şekilde kurgulanarak bürokrasinin uzun vadeli ihtiyaç duyduğu alanlar üzerine yoğunlaşması gerekmektedir. Devlet memurlarının sadece hangi üniversite ve bölümlere yükseköğretime gidebileceği değil aynı zamanda yapacakları proje ve yazacakları tezlerin konularına kadar birçok kritik faktör devletin öncelikleri ve ihtiyaçları doğrultusunda önceden planlanmalıdır.
- Yurt dışı ticaret temsilciliklerimizde görev yapan müşavir ve ataşelerin Türkiye'nin küresel ekonomiye entegrasyonunu daha da sağlamlaştırarak uzun vadeli hedeflerine ulaşmasını sağlamak için aktif roller üstlenmeleri önem arz etmektedir.
- Hukuk sisteminin daha öngörülebilir ve hızlı karar alabilmesi için gerekli yatırımların yapılması gerekmektedir.
- Reform paketlerinde yer alan muğlak ve aşırı teknik ifadeler bazı durumlarda iş dünyası ve akademisyenler tarafından tam olarak anlaşılmamaktadır. Metinlerin daha sade bir dille yazılması reformların tam idrak edilebilmesi açısından çok önemlidir. Bununla birlikte reformların günümüz iletişim araçları vasıtasıyla ilgili kitlelere hitap edecek şekilde tanıtımının yapılması da gerekmektedir.

NURULLAH GÜR

2006'da Marmara Üniversitesi İngilizce İktisat Bölümü'nden mezun oldu. Aynı bölümden 2008'de yüksek lisans derecesini aldı. Doktora derecesini 2012'de University of Essex'den aldı. Gür, halen İstanbul Medipol Üniversitesi Ekonomi ve Finans Bölümü'nde öğretim üyesi olarak çalışmalarına devam etmektedir. Ekonomik gelişme, finans-reel sektör ilişkisi ve uluslararası politik iktisat alanlarında çeşitli uluslararası dergilerde yayınları bulunmaktadır.

MEVLÛT TATLIYER

2007'de İTÜ İşletme Mühendisliği Bölümü'nden mezun oldu. Yüksek lisansını İstanbul Bilgi Üniversitesi Finansal Ekonomi Bölümü'nde (2010), doktorasını ise İstanbul Üniversitesi İktisat Bölümü'nde (2014) tamamladı. Tatlıyer halen İstanbul Medipol Üniversitesi Ekonomi ve Finans Bölümü'nde öğretim üyesi olarak çalışmalarını sürdürmektedir. İlgi alanları arasında makro iktisat ve uluslararası politik iktisat bulunan Tatlıyer'in çeşitli uluslararası dergilerde yayınları bulunmaktadır. Tatlıyer'in ayrıca *İktisadi Düşüncenin Evrimi ve İktisat Politikası* (2015) isimli bir de kitabı vardır.

ŞERİF DİLEK

Lisans ve yüksek lisans eğitimini İşletme ve Deniz Ekonomisi alanında tamamladı. Doktora derecesini Marmara Üniversitesi Ortadoğu Ekonomi Politikası Anabilim Dalı'ndan aldı. *Sanayiye Yeniden Düşünmek: Küresel Teknolojik Dönüşümünün Dünya ve Türkiye Ekonomisine Yansımaları* (2017) kitabının yazarlarından. Akademik eğitiminin yanında uzun bir süre özel sektörde çalışan Dilek uluslararası ekonomi politik, Ortadoğu'da siyaset-ekonomi ilişkisi, uluslararası iktisat ve kalkınma alanlarında çalışmalarına devam etmektedir.

YENİ SİSTEMDE YENİ EKONOMİ: DETAYLI BİR YOL HARİTASI ÖNERİSİ

NURULLAH GÜR, MEVLÜT TATLIYER, ŞERİF DILEK

Türkiye 2000'lerde birçok açıdan önemli oranda dönüşerek kişi başı milli gelirin 10 bin doların üzerine çıktığı ve ihracat hacminin ise 160 milyar dolara ulaştığı güçlü bir ekonomi haline gelmiştir. Siyasi istikrar ve yapısal reformlar Türkiye ekonomisinin yakaladığı bu başarıda kilit rol oynamıştır. Türkiye'nin birkaç adım daha ileri giderek her yönüyle kalkınmış ve gelişmiş bir ülke olması için yine siyasi istikrar ve yeni nesil yapısal reformlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi söz konusu dönüşümlerin yaşanabilmesi noktasında çok önemlidir.

24 Haziran seçimlerinin akabinde yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin potansiyel olarak sahip olduğu kurumsal derinlik ve koordinasyon kapasitesi Türkiye'nin tam anlamıyla sanayileşebilmesi ve küresel ölçekte önemli/güçlü bir aktör olabilmesi noktasında önemli bir fırsat penceresi açmıştır.

Söz konusu fırsat penceresinin iyi bir şekilde değerlendirilebilmesi adına bu raporda yeni sistemde Türkiye'nin önünü açabilecek ekonomik reform ve dönüşümler sanayi politikası, tarım politikası, maliye politikası, para politikası, kurumsal sistem ve bürokrasi olmak üzere beş boyutta ele alınmıştır. Her boyut kapsamında da birçok politika önerisinde bulunulmuştur.