

YAPISAL REFORMLAR VE BÜYÜME ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ



TÜRKİYE CUMHURİYET
MERKEZ BANKASI



YAPISAL REFORMLAR VE BÜYÜME ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

2016



TÜRKİYE CUMHURİYET
MERKEZ BANKASI

Bu yayın, TCMB Genel Ağ sitesi üzerinden talep etmeniz halinde adresinize ücretsiz olarak gönderilecektir.

Yayınlarımızın elektronik kopyalarına Genel Ağ sitemizden ulaşabilirsiniz.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

İdare Merkezi

Anafartalar Mahallesi İstiklal Cad. 10 06050 Ulus, Ankara, Türkiye

Telefon: (90 312) 507 50 00

Faks: (90 312) 507 56 40

Genel Ağ sitesi: <http://www.tcmb.gov.tr>



ISBN (basılı): 978-605-4911-48-6

ISBN (elektronik): 978-605-4911-49-3

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası yayınıdır, parayla satılamaz.

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	1
1. YAPISAL REFORM	1
1.1. "YAPISAL REFORMLAR" NEDİR?	2
1.2. YAPISAL REFORMLAR VE POTANSİYEL GSYİH	3
1.3. YAPISAL REFORMLAR: UZUN VADELİ KAZANÇ İÇİN KISA VADEDE FEDAKÂRLIK	3
1.4. YAPISAL REFORMLAR VE "DENGELİ BÜYÜME, "SÜRDÜRÜLEBİLİR BÜYÜME", "KIRILGANLIKLAR" İLİŞKİSİ	4
1.5. KÜRESEL KRİZDEN SONRA YAPISAL REFORMLAR	5
G20 VE YAPISAL REFORMLAR	6
2. YAPISAL REFORMLARDA POLİTİKA ALANLARI	7
2.1. ÜRÜN PİYASASI REFORMLARI	7
2.2. İŞGÜCÜ PİYASASI REFORMLARI	9
2.2.1. İşgücü Piyasalarının Esnekliğinin Sağlanması	
2.2.2. Aktif İşgücü Piyasalarının Geliştirilmesi	
2.2.3. İşgücü Maliyetlerinin Düşürülmesi	
2.2.4. Kadınların ve Yaşlıların İşgücüne Katılım Oranlarının Artırılması	
2.2.5. Kayıt Dışı İstihdamın Azaltılması	
2.2.6. İstihdam Olanaklarının Artırılması	
2.2.7. Sosyal Yardım Programlarının Geliştirilmesi	
2.3. KAMU MALİYESİ VE VERGİ REFORMU	12
2.3.1. Vergi Tabanının Genişletilmesi	
2.3.2. Vergi Oranlarının Belirlenmesi	
2.3.3. Kamu Harcamalarının Kompozisyonunun Belirlenmesi	
2.4. BEŞERİ SERMAYE VE EĞİTİM	14
2.4.1. Okullaşma Oranının Artırılması	
2.4.2. Okul Öncesi Eğitimin Yaygınlaştırılması	
2.4.3. Eğitim Kalitesinin Artırılması	
2.5. DİĞER REFORM ALANLARI	15
2.5.1. Tarım Sektöründe Verimliliğin Artırılması	
2.5.2. Araştırma Geliştirme (AR-GE) Çalışmalarının Desteklenmesi	
2.5.3. İş Piyasasındaki Düzenlemelerin Esnekleştirilmesi	
3. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	17



“Yapısal reformlar” en basit tanımıyla ekonomik sistemde yapılan veya yapılması planlanan değişikliklerdir. Ancak nasıl “iyi politikalar uygulanmalı” denildiğinde hangi politikaların iyi politikalar olduğunu belirlemek zorsa, benzer şekilde “yapısal reformlar hayata geçirilmeli” denildiğinde de hangi politikaların anlaşılması gerektiği tartışmalıdır. Bu nedenle de, politika yapıcılar gerçekleştirilmesi gereken yapısal reformlarla ilgili olarak aynı görüşü paylaşıyor gibi görünse de, arka planda önemli gördükleri alanların farklı olması mümkün olabilmektedir.

“Yapısal reform” terimiyle ne ifade edildiği hangi bağlamda kullanıldığına bağlı olarak değişiklik gösterebilir. Örneğin, belirli bir ülkede ve belirli bir zamanda kamuoyu veya politika yapıcılar bazı politikaları tartışıyorsa, “yapısal reformlar” denildiğinde söz konusu politikalardan bahsedildiği anlaşılabilir,

ancak bu durumda da söz konusu politikalar yine geniş bir konu yelpazesini kapsama eğilimi gösterecektir. Yapısal reform kavramının altını doldurabilmek için ülkelerin gereksinimleri ve ekonomik, beşeri, sosyal özelliklerine bağlı olarak tanımının net bir şekilde yapılması gerekmektedir.

Bu çalışmada özellikle G20, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası platformlarda son yıllarda ağırlıklı olarak vurgulanan ve ülkemizde de gündemde olan başlıca yapısal reformlar ele alınmaktadır. Kamu hizmetlerinin (eğitim, sağlık, ekonomik düzenlemeler) iyileştirilmesi, vergi sisteminin güçlendirilmesi, işgücü/ürün piyasalarında rekabetin artırılması ve piyasa mekanizmalarının önündeki engellerin kaldırılması bu platformlarda özellikle öne çıkan reform alanlarıdır.

1. YAPISAL REFORM

1.1. “Yapısal Reformlar” Nedir?

Kısa vadeli çözümler yerine kalıcı çözüm ve iyileştirmeler sağlamak amacıyla, ekonomik yapıyı oluşturan yasal çerçevede, piyasaların işleyişinde veya ekonomik kurumların yapısında değişiklik öngören her türlü politika yapısal reform kapsamında değerlendirilebilir. Söz konusu politikalar ekonominin bütününe ilgilendiren geniş bir alanı hedefleyebileceği gibi, belirli sektöre veya konuya yönelik de olabilir. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere “yapısal reformlar” ifadesi çok geniş bir yelpazede birbirinden çok farklı

konuları ve politikaları kapsamaktadır. Yapısal reformların uzun vadeli bakış açısının aksine, makroekonomik stabilizasyona (istikrar) yönelik (işsizlik, enflasyon ve kur gibi makro değişkenlerdeki istenmeyen güncel gelişmeleri yönetmeyi amaçlayan) politikaların kısa vadede, hatta en kısa sürede etkin olması istenir. Bu nedenle söz konusu makroekonomik stabilizasyona yönelik politikalar yapısal olmayan politikalara örnek teşkil eder.



1.2. Yapısal Reformlar ve Potansiyel GSYİH

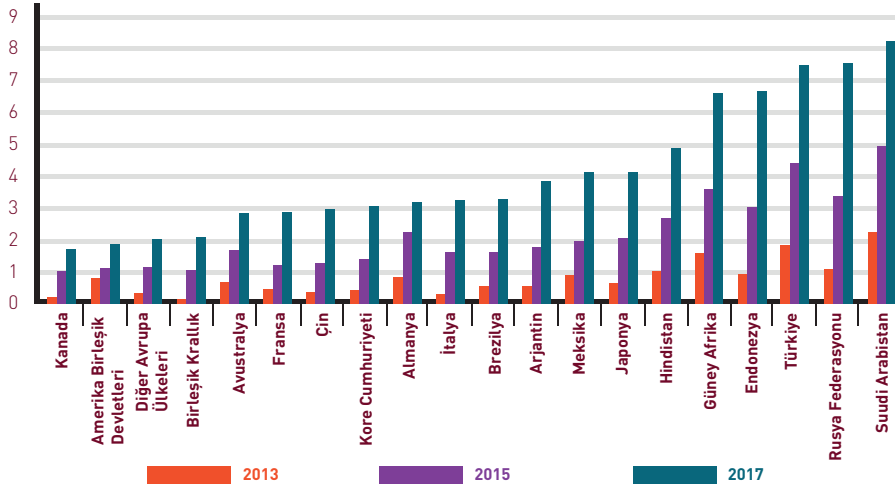
Ekonomik büyüme kısa vadede harcama talebindeki artışlarla sağlanabilir.¹ Ancak büyümenin uzun vadede sürdürülebilir olması için üretim kapasitesinde artış olması gerekmektedir. Üretim artışı harcama talebindeki artışı karşılayamadığı takdirde enflasyon istenmeyen şekilde artma eğilimi gösterecektir. Zaman içinde üretim kapasitesini belirleyen sermaye stoku, işgücü ve teknoloji gibi faktörlerin artmasıyla potansiyel GSYİH (gayri safi yurt içi hasıla) artış gösterir. Ekonomik sistemin iyileştirilmesi de potansiyel GSYİH'yi artırabilir. Yapısal reformların başlıca amacı ekonominin işleyiş ve etkinliğini güçlendirmek olduğu için etkileri genellikle potansiyel GSYİH'yi artırma yönündedir.

Uluslararası kurumlar yapısal reformların anılan potansiyel GSYİH katkısının önemli olabileceğini değerlendirmektedir. Bu kuruluşların çeşitli ülkelere yine bu kurumlarca önerilmiş yapısal reformların olası olumlu etkilerine dair tahminleri Grafik 1'de gösterilmiştir.² Tahminlerde önemli miktarda belirsizlik olmakla birlikte, bu kurumların önerdikleri reformların getireceği kazançlar konusundaki tahminlerini yansıtmaları bakımından bilgi vericidir. Bu tahminlere

Potansiyel (GSYİH), ekonominin güncel üretim kapasitesiyle uyumlu, enflasyonda artışa neden olmadan ulaşılabilecek en yüksek seviyesine denmektedir. Potansiyel GSYİH'deki artışlar için bazen **potansiyel ekonomik büyüme** ifadesi de kullanılır.

göre reformlar, Türkiye'nin üretim kapasitesini (potansiyel GSYİH'sini) 5 yıl içinde yüzde 7,5 civarında artırmaktadır. Örneğin; Türkiye'nin potansiyel GSYİH büyüme hızı bu reformların yapılmadığı durumda yıllık yüzde 4 ise, reformlar potansiyel ekonomik büyüme hızını anılan 5 yıllık dönem için bu tahminlere göre yüzde 5,5'e çıkarmaktadır. Söz konusu kazanç (eğer bu tahminler doğruysa) oldukça yüksektir.

Grafik 1. G20'nin önerdiği yapısal reformların potansiyel GSYİH etkisine dair G20 tahminleri



Not: Kaynak G-20 (2012)'dir. Şekilde, ülkelerin G-20 tarafından önerilen yapısal reformları ve diğer politikaları 2012 yılından itibaren uygulaması durumunda, bu ülkelerde ilk 5 yıl içinde görülecek potansiyel GSYİH kazançlarının yalnızca ürün ve işgücü piyasalarına yönelik yapısal reformlara bağlı olan kısmının, yine G-20 tarafından yapılmış tahminlerini gösterilmektedir.

1.3. Yapısal Reformlar: Uzun Vadeli Kazanç için Kısa Vadede Fedakârlık

Yapısal reformlar uzun vadeli kazançlar öngörmektedir. Ancak birçok reform uygulanırken kısa vadede gerekli emek ve harcama maliyetlerine katlanılması gerekmektedir. Örneğin, işgücü ve sermaye kaynaklarının

yeni ve daha iyi şekillerde istihdamını amaçlayan reformlarda, reformu takip eden ve yer değiştirmelerin gerçekleştiği dönemde geçici olarak zorluk ve maliyetler ortaya çıkabilmektedir.

¹ Harcama talebi, tüketim ve özel yatırım gibi özel sektör harcama kalemlerinden kaynaklanabileceği gibi kamu harcamaları veya ihracat artışından da kaynaklanabilir.

² Bu grafik G20 (2012) raporundan alınmıştır. Hesaplamalarla ilgili detaylar ise IMF (2012) raporunda verilmektedir. Anılan raporlarda verilen bilgiye göre, ülkelerin bu kurumlarca önerilen maliye ve para politikalarına ek olarak söz konusu yapısal reformları gerçekleştirdiği iyimser bir senaryo hesaplamalarda temel alınmıştır. Şekil söz konusu yapısal reformların anılan senaryodaki etkisini göstermektedir. Şekilde ülkelerin diğer ülkelerdeki yapısal reformlardan elde edebilecekleri dolaylı kazançlar dahil, ancak ürün/işgücü piyasalarına yönelik olmayan yapısal reformların etkileri ve bazı başka dolaylı faydalar hariçtir (örneğin kırılganlıkların ve aşağı yönlü senaryoların riskinin azalmasına bağlı olası kazançlar).

Söz konusu maliyetleri hafifletebilecek bir faktör, reformların zamanlamasıdır. Örneğin, kaynakların yer değiştirmesini öngören reformlar, ekonominin durgunluk emareleri gösterdiği dönemlerde oldukça maliyetli hale gelebilmektedir. Bu durumda, rekabeti artırıcı bir reform nedeniyle kapanan bir firmanın çalışanları yeni istihdam bulmakta zorlanırken, bina ve teçhizatı ise kullanılmayarak atıl kalmaktadır. Öte yandan, rekabeti artırıcı bir reform kaynakların yer değiştirmesini gerektirmiyorsa, bir durgunluk

döneminde ekonomiye özellikle katkıda bulunabilmektedir. Örneğin, rekabet eksikliği nedeniyle fiyatların maliyetleri çok aştığı bir sektörde (Türkiye’deki tarım ürünleri ticareti sektörü buna bir örnek olarak düşünülebilir), rekabetin artması önemli bir yer değiştirme oluşturmaksızın fiyatların düşmesini sağlayabilmektedir. Fiyatların düşmesi ise para politikası otoritesi olan merkez bankasının faizleri düşürmesini ve durgunlukla mücadele etmesini kolaylaştıracaktır.

1.4. Yapısal Reformlar ve “Dengeli Büyüme”, “Sürdürülebilir Büyüme”, “Kırılganlıklar” İlişkisi

“Dengeli büyüme”, “sürdürülebilir büyüme” ve “kırılganlıklar” terimleri yapısal reformların tartışıldığı söylem ve yayınlarda (özellikle uluslararası kuruluşların yayınlarında) sıkça kullanılmaktadır. Birden çok anlama gelebildikleri için genellikle bu terimlerle ne kastedildiği her kullanımlarında kesin ve net olarak anlaşılmamaktadır.³ Bir başka deyişle, bu terimlerin ifade ettiği ekonomik olgular her zaman çok net ve kesin olmayabilmektedir. Ayrıca anılan kırılganlıkların bazıları diğerlerinden daha önemli hale gelebilmektedir. Örneğin yabancı para borç stokundan kaynaklanabilecek kırılganlığın önlenmesi ve geri toparlanması daha güç olabilmektedir.

İşte bu noktada yapısal reformları kısa vadeli makroekonomik stabilizasyon politikalarından ayıran önemli bir özelliği kırılganlığı azaltıcı (ve dolayısıyla sürdürülebilirliği artırıcı) yönde uzun vadeli etkilerinin olmasıdır. Özellikle kamu açıklarının ölçülü, cari açığın sınırlı, finansal sistemin de güçlü ve sağlam olmasını amaçlayan yapısal reformların kırılganlık ve sürdürülebilirlik bakımından etkileri kolayca anlaşılabilir. Kamu açıklarının ölçülü olması borçlanma ihtiyacını azaltarak kamunun borçlanma güçlüklerinin neden olabileceği muhtemel kırılganlıkları ortadan

Cari işlemler hesabı ödemeler dengesi hesapları içinde yer alan mal ve hizmet ticareti ile birincil ve ikincil gelir hesaplarını kapsamaktadır. Cari işlemler hesabında, gelirlerin giderleri aştığı, diğer bir ifadeyle, farkın artı olduğu durum cari işlemler fazlası olarak adlandırılırken; giderlerin gelirleri aştığı, diğer bir ifadeyle, farkın eksi olduğu durum ise cari işlemler açığı olarak adlandırılmaktadır.

kaldırır. Benzer şekilde, cari açığın sınırlı olması dış borçluluğu baskılayarak diğer ülkelere olan finansman bağımlılığını sınırlı tutar. Finansal sistemin güçlü ve sağlam olması ise finansal krizlere olan dayanıklılığı artırır. Diğer yapısal reformlar da potansiyel büyümeyi artırdıkları ölçüde gerek kârlılık ve istihdama olumlu etki yapmaları, gerekse temel borç büyüklüklerini azaltmaları yoluyla sürdürülebilirliğe olumlu katkıda bulunur.



³Not edilmesi gereken diğer bir husus anılan kırılganlıkların bazılarının diğerlerinden daha önemli olduğudur. Yabancı para borç stokundan kaynaklanabilecek kırılganlığın önlenmesi ve geri toparlanması daha güç olabilir.



“Dengeli Büyüme”, “Sürdürülebilir Büyüme”, “Kırılganlıklar”

Dengeli büyüme: Cari açıkta veya bütçe açığında ciddi bir bozulmanın eşlik etmediği bir büyüme olmakla birlikte, özel sektörün yüksek borçluluğunun sorun teşkil etmediği bir büyüme anlamına da gelmektedir. “Dengeli büyüme” ülkeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaldığı bir küresel büyüme konfigürasyonu anlamında da kullanılabilmektedir; söz konusu gelişmişlik farklarının azalması için kişi başı gelirin daha düşük olduğu ülkelerde büyümenin daha hızlı artması gerekmektedir. Küresel bağlamda yine diğer bir “dengeli büyüme” unsuru ise, bazı ülkelerin cari fazla verirken bazı ülkelerin cari açık verdiği bir durum yerine, cari fazla verenlerin iç taleple büyüdüğü, dolayısıyla dünyada ülkeler arası cari açık farklarının azaldığı bir “dengeli büyüme” çerçevesidir. Cari fazla vermek herhangi bir ülke için endişe kaynağı olmamakla birlikte, küresel ölçekte başka ülkelerde cari açığa neden olduğu için düzeltilmesi gereken bir durum olarak ele alınmaktadır.

Sürdürülebilir büyüme: Dengeli olmayan bir büyüme çoğunlukla sürdürülebilir değildir, çünkü dengesiz büyümelerde genellikle büyüyen bir borç stoku olduğu için aynı zamanda bir sürdürülebilirlik

sorunu ortaya çıkmaktadır. (Ülkeler arasındaki gelir seviyelerindeki dengesizlikler ise neden oldukları göçler ve ilintili sorunlar nedeniyle sürdürülebilirlik bakımından zayıf olarak değerlendirilebilmektedir.) Ancak “sürdürülebilirlik problemi” istikrarsız ve dalgalı bir ekonomik büyüme biçimi için de kullanılabilmektedir*. Yine farklı bir kullanım örneği olarak, “sürdürülebilirlik problemi” ile kastedilen mülk fiyatlarının getirileriyle orantılı olmayan bir şekilde artması (mülk fiyatı balonları) da olabilir. Bu tür balonlarla ilerleyen bir ekonomik büyüme de sürdürülebilir değildir. Son olarak, yapısal reformlar kapsamında “sürdürülebilir” kelimesinin çok önemli diğer bir anlamı büyümenin çevre koşullarında bozulma oluşturmada başarılması gereğidir. Küresel sıcaklığın veya hava kirliliğinin gittikçe arttığı bir büyüme sürdürülebilir olamaz.

Kırılganlıklar: Dengeli ve sürdürülebilir olmayan bir büyüme genellikle kırılgan olarak tanımlanmaktadır. Ancak örneğin finans sektöründe (bankalar gibi finans kurumlarında) oluşabilecek genele yaygın zayıflıklar için de sıklıkla kırılganlık kelimesi kullanılmaktadır. Ayrıca, özellikle gelişmekte olan ülkelerde kur hareketlerinin şiddetini artıran faktörler de kırılganlık kaynağı olarak değerlendirilmektedir.

*Örneğin bkz. G-20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit. <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html>

1.5. Küresel Krizden Sonra Yapısal Reformlar

2008-2009 küresel krizi sonrası yapısal reformlar gerek Türkiye gerekse dünya gündeminde daha yüksek görünürlük kazanmıştır. Özellikle gelişmiş ülkelerin ekonomilerini genişletici para politikaları ile canlandırma çabaları ve bütçe açıklarının rekor seviyelere gelmesi, geleneksel para ve maliye

politikalarıyla mümkün olan her şeyin yapıldığı görüşüne yol açmıştır. Geleneksel çarelerin artık tükenmiş olduğu düşüncesi, daha sağlam temelli ve kalıcı çözümler getirmeye çalışan yapısal reformların G-20 ve diğer uluslararası platformlarda daha güçlü vurgulanmaya başlanmasına neden olmuştur.

G20 VE YAPISAL REFORMLAR

Yapısal reformlar G20'nin güçlü, sürdürülebilir ve dengeli büyüme hedeflerine ulaşmasında önemli bir role sahiptir. Özellikle küresel kriz sonrası dönemde, yapısal reformlar G20 gündeminin ana konularından olmuştur. G20 ülkelerinin önerdiği ve uygulamaya koyduğu, büyümeyi destekleyici makroekonomik çözümler, genelde yapısal, mali ve parasal önlemleri içeren ve birbirini tamamlamayan politikalar olarak tasarlanmıştır.

2014 yılı "Brisbane Liderler Zirve Bildirge"sinde G20 ülkeleri, sürdürülebilir ve dengeli büyüme ile istihdam yaratma konularındaki çabalarını arttırma kararı almışlar; bu çerçevede, büyümeyi ve özel sektör aktivitelerini canlandırmayı amaçlayan yapısal reformların uygulanmasını G20 eylem planına eklemişlerdir. Eylem planında G20 ülkelerinin, yapısal reform taahhütlerini içeren büyüme stratejilerini uygulayarak toplam GSYİH'larını 2018 yılına kadar yüzde 2'den fazla artırması öngörülmüştür. Büyüme stratejilerinde 1400'den fazla yapısal reform taahhüdü verilmiştir. 2015 yılı "G20 Antalya Liderler Zirvesi Bildirgesi"nde son ekonomik gelişmeler dikkate alınarak güncellenmiş büyüme stratejileri ile ana taahhütlerin uygulama takvimlerini içeren "Antalya Eylem Planı" ortaya konmuştur.

2016 yılı Hangzhou zirvesinde bu taahhütler tekrar güncellenmiş ve yenileri de eklenmiştir. Ancak, uygulama performansı, beklenenden daha yavaş gerçekleşmektedir.

2016 yılında güçlü, sürdürülebilir ve dengeli büyüme çerçevesi çalışma grubunun temel önceliği de yapısal reformlar olmuştur. Bu itibarla, dokuz öncelik alanı ve bu önceliklere ilişkin göstergelerin yer aldığı geliştirilmiş bir yapısal reform ajandası oluşturulmuştur. Yapısal reformlar için belirlenen dokuz öncelik alanı aşağıda sıralanmıştır:

- **Ticaretin ve yatırımda açıklığın desteklenmesi** (Promoting trade and investment openness)
- **Rekabetin ve serbest piyasa ortamının desteklenmesi** (Promoting competition and an enabling environment)
- **İnovasyonun desteklenmesi** (Encouraging innovation)
- **Alt yapının geliştirilmesi** (Improving infrastructure)

- **Finansal sistemin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi** (Improving and strengthening the financial system)
- **İstihdam piyasası reformlarının, eğitime ulaşımın ve iş gücünün yeteneklerinin geliştirilmesi** (Advancing labour market reform, educational attainment and skills)
- **Mali reformların desteklenmesi** (Promoting fiscal reform)
- **Çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması** (Enhancing environmental sustainability)
- **Kapsayıcı büyümenin desteklenmesi** (Promoting inclusive growth)

Ülkelerin, yapısal reform ajandasında yer alan öncelik alanlarından kendi reform öncelikleri ile uyuşanları seçip bu alanlara odaklanması kararlaştırılmıştır. Politika ve sonuç göstergelerini içeren bu sistemin, yapısal reformların uygulanması ve gelişmelerinin izlenmesine katkı sağlaması öngörülmektedir. Ayrıca ülke farklılıklarını içermesi ve ilişkilendirildiği yapısal reformun gelişimini doğrudan göstermesi açısından etkin bir sistem olacağı değerlendirilmektedir.



2. YAPISAL REFORMLARDA POLİTİKA ALANLARI



2.1. Ürün Piyasası Reformları

Mal ve hizmet piyasalarına yönelik yapısal reform önerilerindeki başlıca tema, rekabetin artırılmasıdır. Piyasa rekabetinin, firmaların daha iyi ve daha az maliyetli üretim yapabilmeleri, yeni ve yaratıcı ürünler veya üretim çözümleri ortaya koyabilmeleri için önemli bir itici güç olabileceği düşünülmektedir. Ayrıca, piyasa rekabeti üretim kaynaklarının daha kaliteli mal ve hizmetleri daha uygun fiyatlarla sunmayı başaran firmaların idaresinde olması yönünde eğilim oluşturur. Bu durum ekonominin kaynaklarının daha etkin şekilde kullanılmasını sağlar.

Rekabet ortamını güçlendirmeye yönelik reformların bazıları ekonominin geneline yöneliktir. Örneğin firmaların kurulmasını zorlaştıran bürokratik engellerin azaltılması ekonominin genelinde rekabet ortamının güçlenmesine katkıda bulunur. Öte yandan ürün piyasası reform önerilerinin çoğu belirli sektörlerle yöneliktir. Değişik sektörlerde rekabeti zayıflatan düzenleyici engeller farklı olabildiği için, bunlara yönelik yapısal reform önerileri de sektöre özel olabilmektedir.⁴ “Ağ endüstrileri” (network industries) yapısal reformların özellikle hedeflediği sektörlerle iyi bir örnek teşkil eder. Ağ endüstrileri “doğal tekeller” dengeleri yüzünden tarihsel olarak kamunun sahipliğinde veya sıkı denetimi altında kurulmuş ve gelişmişlerdir. Söz konusu ağlar kurulduktan sonra, bu endüstrilerde farklı fonksiyonların (üretim, altyapı bakım ve dağıtım gibi) parçalara ayrılması ve özel sektöre devredilmesinin

Ağ endüstrileri (iletişim, ulaşım ve enerji gibi endüstriler) düşük düzeyde rekabetin gözlendiği sektörlerdir. Bu sektörlerde, bir kullanıcının aldığı yarar başka kullanıcılardan etkilendiği için dışsallıklar barındırmaktadır* ve büyük şebeke yatırımları yapıldığında bu endüstriler daha ekonomik olmaktadır. Aslında bu sektörler piyasa mekanizmasına tümüyle uygun değildir. Dışsallıklar barındırmaları ve ekonomik ölçeğin büyük olması nedeniyle bu sektörler doğaları gereği piyasa mekanizmalarına bırakıldıklarında rekabetçi ve verimli dengelere değil, verimsiz ve adaletsiz “doğal tekeller” dengelerine ulaşırlar.

*Örneğin telefon ancak başkalarının da telefonu varsa yararlıdır ve ne kadar çok kişiye telefonla ulaşılabilirse o ölçüde daha yararlı olur.

mümkün olduğu zamanla anlaşılmış ve gittikçe tercih edilen yaklaşım olarak benimsenmiştir. Farklı ülkeler bu sürecin farklı noktalarındadır ve uluslararası kuruluşlar sıklıkla bu konuda geride olan ülkelere süreci hızlandırmalarını tavsiye etmektedir. Diğer hizmet endüstrileri de rekabet artırıcı yapısal reform tavsiyelerine sıklıkla konu olabilmektedir. Mal piyasalarında dış ticaretten kaynaklanan rekabet belirli bir rekabet disiplini otomatik olarak zorlamaktayken, bu zorlamanın daha zayıf olduğu hizmet sektörlerinde endüstriyi rekabetten uzaklaştıran düzenlemelere daha sık rastlanabilmektedir. Profesyonel hizmetlerin gerekmediği halde sınırlı sayıda “ehliyet” sahibine bırakılması, fiyat düzenlemeleri, hizmet ithalatının

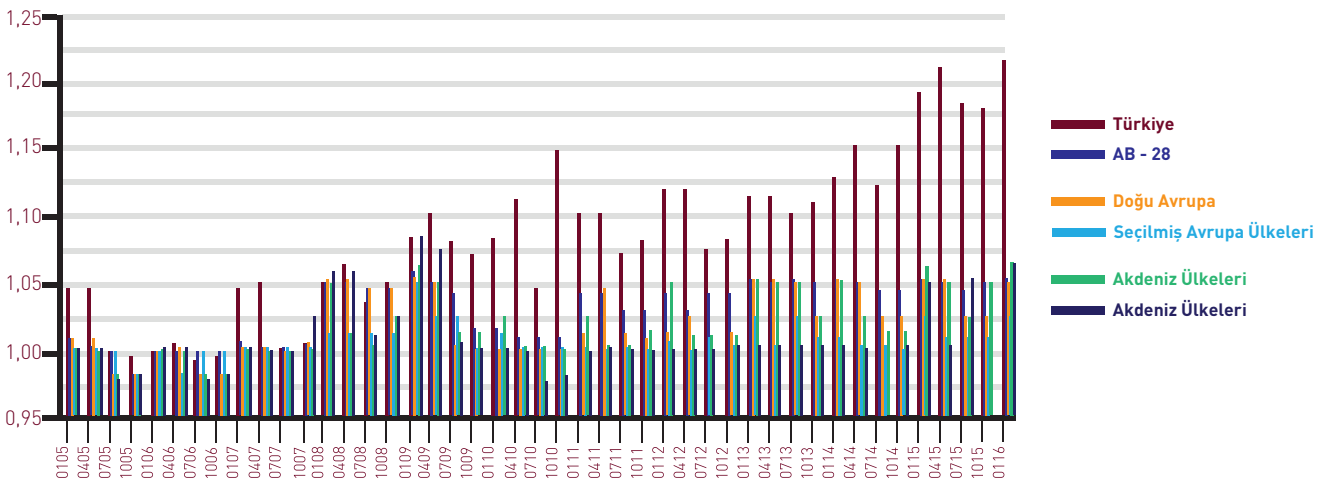
⁴ Gelişmiş ülkeler için yapılan ürün reformu tavsiyeleri sıklıkla hizmetlere odaklanmaktadır.



sınırlanması, perakende sektöründe küçük işyerlerini korumak amacıyla büyük mağazaların sektöre girişinin kısıtlanması gibi düzenlemeler, gelişmiş ülkeler de dâhil çeşitli ülkelerde görülmekte olan hizmet sektörü rekabetini engelleyici uygulamalardır.

Mal piyasalarında rekabet birçok ürün için görece oldukça yüksek olmakla birlikte bazı mallarda durum farklı olabilmektedir. Özellikle tarım/gıda ürünlerinde gerek dış ticaret sınırlamalarının gerekse iç ticarete yönelik düzenlemelerin yaygınlığı bu ürünlerin piyasalarının rekabetçi olmasını engellemektedir. Ülkemizde de son yıllarda gıda fiyatlarının yüksek ve oynak seyretmesi fiyat istikrarını tehdit eden bir ölçeğe ulaşmıştır (Grafik 2).

Grafik 2. Türkiye’de gıda enflasyonunun yüksek seviyesi ve oynaklığı



*Belirtilen ülke gruplarının basit ortalamasını ifade etmektedir.

Seçilmiş Avrupa ülkeleri: Avusturya, Belçika, Danimarka, Almanya, Fransa, İrlanda, Hollanda, Portekiz, İspanya, Finlandiya, İsveç, İngiltere, İtalya, **Doğu Avrupa:** Bulgaristan, Hırvatistan, Çek C., Yunanistan, Macaristan, Polonya, Romanya, Slovakya, Slovenya **Akdeniz ülkeleri:** Hırvatistan, Fransa, Yunanistan, İtalya, İspanya, Malta, Slovenya, **Komşu ülkeler:** Bulgaristan, Yunanistan.

Kaynak: Eurostat

Bazı durumlarda, mal veya hizmet sektörlerine ilişkin piyasa düzenlemeleri oluşturulurken, asıl amaca yönelik olmasa da, düzenlemeler arasında rekabeti sınırlayıcı öğeler dâhil edilebilmektedir. Söz konusu düzenlemelerin netleştirilmesi, sadeleştirilmesi ve düzenlemelerin asıl amacına hizmet edecek hale getirilmesi, rekabet ortamını güçlendirebilmektedir.

Kamunun önemli derecede varlık gösterdiği sektörlerde, kâr zorunluluğu olmaması nedeniyle kamu işletmeleri özel sektör kadar rekabetçi yaklaşımlar benimseyememekte, bu durum da üretimde verimsizlikleri artırmaktadır. Bu nedenle özellikle özel

sektörün faaliyet gösterebileceği alanlarda ekonomik aktiviteyi daha büyük oranda özel sektöre bırakması da bir diğer yapısal reform tavsiyesi olarak değerlendirilmektedir.

Yabancı yatırımların önündeki mülkiyet, yatırım ve ticaret engellerinin kaldırılması da sıklıkla gündeme gelen reform önerilerindendir. Yabancı yatırımların varlığı iç piyasada rekabeti güçlendirmekle birlikte, getirdikleri teknoloji ve bilgi birikimi ve ihracat pazarlarına açılmayı kolaylaştırmaları ile de ekonomiye büyük yarar sağlayabilmektedir.



2.2. İşgücü Piyasası Reformları

2.2.1. İşgücü Piyasalarının Esnekliğinin Sağlanması

Küresel rekabetin yoğun olduğu günümüzde, işgücü piyasalarının esnek olması yönündeki yapısal reformlar, firmaların rekabet gücünü koruyabilmesi ve sürdürülebilir büyümenin sağlanabilmesi açısından önem arz etmektedir. Firmaların işçi alma ve işten çıkarmalarında yaşadıkları zorluklar ve yüksek maliyetler, rekabet gücünü zayıflatmakta ve istihdam artışlarını kısıtlamaktadır. Öte yandan, işçilerin istihdam güvencesinin olmaması toplumsal huzur açısından risk oluşturmaktadır.

Bu çerçevede, işgücü piyasalarının güvenceli esneklik (flexicurity) temelinde bir sistem çerçevesinde tasarlanması önem taşımaktadır. Bu sayede işverenlerin işe alma ve işten çıkarma maliyetleri düşürülürken, işçiler iş değiştirme aşamasında işsizlik fonu gibi kaynaklarla belirli bir gelir düzeyine sahip olmakta ve aktif işgücü piyasası politikalarıyla iş değiştirmeleri kolaylaştırılmaktadır.

İş akdi tesis etme mekanizmalarının, şirketlerin değişik ihtiyaçlarına bağlı olarak farklılaşması, işverenler için önemli bir esneklik sağlamaktadır. Süreli iş akitlerinin kolaylaştırılması, istihdam büroları gibi mekanizmalarla geçici istihdamın sağlanması, uzaktan çalışma imkânlarının getirilmesi gibi uygulamalar işgücü piyasasında esnekliği artırarak firmaların rekabet gücünü artırmaktadır.

İşsizlik sigortası fonu, esnek işgücü piyasalarında işçilerin gelir güvencesine sahip olmaları için önemli bir araç konumundadır. İşsizlik sigortası sistemi, kişilerin yeni işlerini bulma sürecinde yoksulluğa düşmesini engelleyecek şekilde tasarlanmalıdır. Bununla birlikte,

işsizlik sigortası ödemelerinin yüksek ve/veya ödeme süresinin fazla olması durumunda, kişilerin iş aramak yerine geçimlerini işsizlik sigortasından karşılama eğilimine girme riski bulunmaktadır. Bu durum, kamu maliyesi üzerinde baskı oluşturabileceği gibi işverenlerin açık pozisyonlarını doldurmasını da zorlaştırabilir. Bu nedenle, işsizlik sigortası ödemelerinin süre ve miktar yönünden sınırlı olması ve ödenekten faydalananların işgücü piyasasında kalmasının teşvik edilmesi önem taşımaktadır.

Güvenceli esneklik (flexicurity)
1970'li yıllarda Danimarka'da ortaya çıkan ve Avrupa Birliği'nde yayılan güvenceli esneklik kısaca işverenler açısından esneklik, işçiler açısından ise gelir güvencesinin bir bileşimi olarak tanımlanabilir (Dünya Bankası, 2012).

2.2.2. Aktif İşgücü Piyasalarının Geliştirilmesi

Aktif işgücü politikalarının geliştirilmesi, işgücü piyasası reformlarının başarılı olmasında kilit bir rol oynamaktadır. İşsizlik sigortası gibi pasif işgücü politikaları, kişilerin işsiz kaldığında yoksulluğa düşmelerini engellerken, aktif işgücü piyasası politikaları, kişilerin işgücü piyasasına girmelerine ya da işsiz kalanların işgücü piyasasında kalmalarına yardım etmektedir. Mesleki eğitim programları, iş ve meslek danışmanlığı, işbaşında eğitim programları gibi programlar aktif işgücü piyasası politikaları araçlarına örnek olarak gösterilebilir. Söz konusu programların etkin bir şekilde yürütülebilmesi için, işgücü talebinin takibi önem taşımaktadır. Açık işlerin sayısının ve

aranan niteliklerin belirlenmesi, uygun mesleki eğitim programlarının düzenlenmesinde ve iş arayanların uygun işlere yönlendirilmesinde etkinliğin artırılmasını sağlayacaktır. İşsizlik sigortasından yararlanan kişilerin aktif işgücü piyasası programlarına katılımının teşvik edilmesi ya da zorunlu tutulması, işgücü piyasasındaki etkinliğin artmasına önemli katkıda bulunacaktır. Aktif işgücü piyasası programlarının istihdam olanakları daha kısıtlı olan toplumsal kesimlerde (gençler, yaşlılar, kadınlar gibi) yoğunlaştırılması, bu programlardan sağlanacak faydanın artmasını sağlayacaktır.

2.2.3. İşgücü Maliyetlerinin Düşürülmesi

İşgücü maliyetinin yüksek olması, firmaların rekabet gücünü düşürerek istihdam artışını kısıtlamakta ve kayıt dışı istihdam oranının artmasına neden olmaktadır. Ücretlerin belirlenmesinde ekonomik dengelerin ve işgücü verimliliğindeki gelişmelerin gözetilmesini sağlayan mekanizmaların geliştirilmesi yüksek

sürdürülebilir büyüme oranlarının yakalanmasına katkıda bulunacaktır. Bunun yanı sıra, düşük ücretliler başta olmak üzere, çalışanların işverene maliyetinin düşürülmesi, ücretlilerin refah seviyesi korunarak işverenlerin üzerindeki işgücü maliyetinin düşmesini sağlayacaktır.

2.2.4. Kadınların ve Yaşlıların İşgücüne Katılım Oranlarının Artırılması

Kadınların işgücüne katılım oranının düşük olması, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere birçok ülkede işgücü arzını kısıtlamaktadır. Çocuk bakımı başta olmak üzere ev içi işlerde sorumluluklarının daha fazla olması, sosyal normlar ve eğitime erişimdeki engeller kadınların işgücüne katılımını zorlaştırmaktadır. Ayrıca, kırsal bölgelerden kentlere göç, kadınların istihdam olasılığını erkeklere kıyasla daha fazla zorlaştırmaktadır. Erkekler kas gücüne dayalı sektörlerde iş imkânı bulabilirken, kentlerdeki işgücü talebine uygun niteliklere sahip olmayan kadınların iş bulma şansları düşük kalmakta, genelde yalnızca eğitimli kadınlar iş bulabilmektedir.

Yüksek sürdürülebilir büyüme oranlarına ulaşmak için kadınların istihdamını kolaylaştırıcı yapısal reformlar önem kazanmaktadır. Öncelikle, eğitimin kadınların istihdamındaki önemi dikkate alınarak, kadınların eğitimin tüm kademelerine erişimi artırılmalıdır. Ayrıca, kadınların aile içindeki rolleri dikkate alınarak, istihdam ile aile hayatını uyumlaştırıcı reformlar da kadınların istihdamını artırabilir. Örneğin, kreş ve çocuk bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması, çalışan kadınlara ücretsiz ya da indirimli olması ya da esnek çalışma saatleri, küçük çocuğu bulunan annelerin istihdam edilmelerini kolaylaştırabilir. Kadınların istihdam edilmelerini teşvik etmek için işveren maliyetinde yapılacak indirimler ile kadınların aktif işgücü piyasası

programlarına katılmasını özendirecek politikalar da kadın işgücü arzını artıracaktır.

Yaşlılar da kadınlara benzer bir şekilde istihdam edilme konusunda dezavantaj yaşamaktadır. Ortalama yaşın artmaya başladığı ülkelerde yaşlıların istihdamı yüksek büyüme oranlarının sürdürülebilmesi açısından önem taşımaktadır. Yaşlı insanların yetkinliklerinin zamanla çağın gereksinimleriyle uyumsuz hale gelmesi ve verimliliklerinin düşmesi, istihdam edilmelerini zorlaştırmaktadır. Bu çerçevede, yaşam boyu eğitim programlarının etkinleştirilmesi, gerek istihdam olanaklarını gerekse verimliliği artırarak yüksek sürdürülebilir büyümeye katkıda bulunacaktır. Öte yandan, emeklilik yaşının erken olması ve emekli maaş bağlama oranlarının yüksek olması da çalışabilir durumda olan kişilerin işgücü piyasasından çıkmalarını özendirmektedir. Ayrıca, erken emeklilik kişilerin emekli olduktan sonra kayıt dışı çalışmalarını da teşvik edebilmektedir. Son olarak, emeklilik sisteminin aktüeryal (sigorta risklerine ve istatistiklere dayanan) dengeler göz önüne alarak düzenlenmemesi, kamu maliyesini olumsuz etkileyecek, büyüme için kullanılacak kamu kaynaklarının azalmasına neden olacaktır. Bu çerçevede, emeklilik sisteminin yaşam beklentisi ve aktüeryal dengeler dikkate alınarak tasarlanması önem kazanmaktadır.

2.2.5. Kayıt Dışı İstihdamın Azaltılması

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde işgücü piyasasında bir diğer önemli sorun kayıt dışı istihdam oranlarının yüksek olmasıdır. Kayıt dışılık, düşük eğitilmiş kişilerin istihdam edilmesini sağlayarak yoksulluğu azaltma ve sosyal içerme alanlarında faydalı olsa da ekonomik kalkınma açısından ciddi problemler oluşturmaktadır (OECD, 2010). Kayıt dışı istihdamın çeşitli nedenleri olabilmektedir. İstihdam üzerindeki vergi ve sosyal güvenlik primi yükünün fazla olması, firmaları kayıt dışı istihdama yönlendirmektedir. Benzer bir şekilde, asgari ücretin çok yüksek tutulması ya da işçi alma ve çıkarma mevzuatının katı olması da kayıt dışı işe almaları özendirir. Bu engeller genel olarak eğitimsiz işgücünün kayıtlı istihdam edilmelerini zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla, eğitime erişimin genelleştirilmesi kayıt dışı istihdamın azaltılmasında etkili olacaktır. İşgücü piyasası mevzuatının esnekleştirilmesi, kayıt dışı istihdam edilenlere yasal ve finansal olanaklar sunulup kayıtlı istihdama geçişlerinin kolaylaştırılması da kayıt dışılıkla mücadelede etkili olacaktır. İşgücü üzerindeki vergi ve sosyal güvenlik yükünün özellikle düşük ücretliler için azaltılması firmaların kayıtlı istihdama yönelmesini teşvik edecektir. Bu noktada kayıtlı istihdama geçmekte zorlanan grupların, istihdam

edilmeleri halinde işveren üzerindeki maliyetlerinin sübvansede edilmesi de etkili olabilecektir. Sosyal hizmetlerin sunumunun kayıt dışı istihdamı özendirmeyecek şekilde artırılması da kişilerin kayıtlı istihdama yönelmesine katkıda bulunacaktır. Son olarak, kayıt dışı istihdamın yüksek oranda cezalandırılması ve kayıt dışı istihdamı tespit etmek için etkin bir denetim sistemi kurulması da, firmaları kayıt dışı istihdamdan caydıracaktır.

YÜKSEK KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN YOL AÇTIĞI SORUNLAR

- Düşük ücret alan, beşeri sermayelerini geliştiremeyen ve dolayısıyla verimliliği düşük kalan bir çalışan grubu meydana getirerek gelir eşitsizliğini artıran bir bölünmüş işgücü piyasasına yol açar.
- Gelir vergisi ve sosyal güvenlik primlerinin kayıt dışı istihdam edilenlerden toplanamaması kamu maliyesini olumsuz etkilemektedir.
- Vergi ve sosyal güvenlik yükünün sadece kayıtlı çalışanların üzerinde kalması, ücretlerin üzerindeki kazanç dışı yüklerin artmasına ve firmaların rekabet gücünün düşmesine neden olmaktadır.
- Kayıt dışı istihdamın yüksek olduğu şirketler finansal kaynaklara ya da teşviklere erişimde zorluk yaşamaktadırlar. Bu durum, söz konusu şirketlerin düşük sermayeli, verimsiz ve küçük ölçekli kalmalarına neden olarak büyümeyi olumsuz etkilemektedir.

2.2.6. İstihdam Olanaklarının Artırılması

Yüksek büyüme oranlarının yanı sıra, büyümenin tüm toplumsal kesimleri kapsayacak şekilde olması kalkınma ve toplumsal refah açısından önem taşımaktadır. Bunun yanı sıra, gelir dağılımının iyi olduğu ülkelerde daha uzun süreli hızlı büyüme dönemleri gözlenmektedir (Swaroop, 2016). Ekonomik olanaklara erişimde adalet, ekonomik dinamizm oluşturarak büyümeye katkı sağlamaktadır. Bu çerçevede, istihdam olanaklarının artırılması yüksek sürdürülebilir büyümeye önemli katkıda bulunmaktadır.

2.2.7. Sosyal Yardım Programlarının Geliştirilmesi

İstihdam edilemeyen grupların fakirliğe düşmesinin ve sürekli yoksulluk içinde kalmasının engellenmesi gerekmektedir. Bu nedenle sosyal yardım programlarının geliştirilmesi önem kazanmaktadır.

Sosyal yardımların tasarımının kapsayıcı olmasına dikkat edilmeli, ihtiyacı olan herkes yardımlardan faydalanabilmelidir. Öte yandan, yardımların gerçekten ihtiyacı olan kesimlere yönlendirilmesi ve kaynakların verimli kullanılması gerekmektedir. Sosyal yardımların tasarımında dikkat edilmesi gereken bir diğer husus, kişilerin geçimlerini sosyal yardımlar üzerinden

sağlama alışkanlığı edinmesinin engellenmesidir. Sosyal yardımların miktarı kişilerin fakirlik sınırı altına düşmesini engelleyecek düzeyde olmalı, ancak kişileri iş aramaktan uzaklaştırmamalıdır.

Sosyal yardımların miktarının yanı sıra ödenme koşullarının da istihdamı teşvik edecek şekilde tasarlanması, sürdürülebilir yüksek büyüme açısından önem taşımaktadır. Örneğin, sosyal yardım alan kişilerin mesleki eğitim almasının teşvik edilmesi hatta zorunlu hale getirilmesi istihdam edilebilirliklerini artıracaktır. Benzer şekilde, sosyal yardım yararlanıcılarının iş ve meslek danışmanlığı sistemine girmesi iş bulmalarını kolaylaştıracaktır. Sosyal yardımların, miktarı azalarak da olsa, iş bulduktan sonra bir süre daha devam etmesi, marjinal vergi oranlarını düşürerek istihdamı teşvik edecektir. Son olarak, sosyal yardımların tasarımında, büyüme için öncelikli alanlara teşvikler de yer alabilir. Örneğin, geliri düşük grupların çocuklarının eğitime devam etmesini sağlamak amacıyla, çocukların eğitimde kalması şartına bağlı olarak verilen şartlı nakit transferi programları, bir yandan fakirliği azaltıcı etkide bulunurken diğer yandan sonraki nesillerde ekonomik olanakların eşitlenmesine ve ekonomik dinamizme katkıda bulunmaktadır.



2.3. Kamu Maliyesi ve Vergi Reformu

Kamu sektörü ekonomiden vergi olarak ciddi oranda kaynak toplamakta ve bu kaynakları tekrar ekonomiye dağıtmaktadır. Bu bağlamda, gerek kamu gelirlerinin toplanmasında gerekse kamu kaynaklarının dağıtımında etkinliğin sağlanması ve kamu gelir/harcama politikalarının büyümeyi dikkate alarak tasarlanması, yüksek sürdürülebilir büyüme oranlarına ulaşmak için kilit bir rol oynamaktadır.

2.3.1. Vergi Tabanının Genişletilmesi

Kamu vergilendirme sisteminin reformunda en önemli konulardan biri vergi tabanının genişletilmesidir. Vergi tabanının genişletilmesi, toplam vergi gelirleri düşmeden vergi oranlarının gerileyebilmesini sağlamakta ve böylece vergilerin ekonomi üzerindeki olumsuz etkisini azaltmaktadır. Vergi tabanının genişletilmesi, vergilendirilmeyen gelir, harcama ya da servet kalemlerinin vergilendirilmeye başlanmasıyla

mümkün olabilmektedir. Bu noktada en önemli husus kayıt dışı ekonominin kayıt içine alınması ve vergilendirilmesidir.

Vergi tabanının genişletilmesi ve genel olarak vergi toplamada etkinliğin sağlanması için vergi toplama ve denetleme birimlerinin güçlendirilmesi önem taşımaktadır. Vergi birimlerinin siyasi etkilerden uzak bir şekilde kurumsallaşması, fiziki ve beşeri sermayelerinin güçlendirilmesi, veri toplama ve inceleme kapasitesinin artırılması vergi kaçakçısını ve kayıt dışılığı azaltacaktır. Öte yandan, kişilerin vergi ödemek için harcayacakları zaman ve parasal maliyetlerin azaltılması için yapılacak yenilikler (örneğin elektronik tahsilat sistemleri) vergi tahsilatını artıracaktır. Vergi sisteminin basit ve anlaşılabilir olması da benzer bir katkıda bulunabilir. Ayrıca, vergi sisteminin öngörülebilir olması ve sıklıkla değişmemesi vergi tahsilatında etkinliği artırabilir.





2.4. Beşeri Sermaye ve Eğitim

İktisat teorisi, fiziki sermaye ve işgücü yanında, beşeri sermayenin de ekonomik büyüme üzerinde önemli bir katkısı olduğunu göstermektedir. Bu nedenle, beşeri sermayenin gelişmesine yönelik olarak yapılacak yatırımlar uzun dönemde yüksek büyüme oranlarına ulaşmak için önemli bir role sahiptir.

2.4.1. Okullaşma Oranının Artırılması

Okullaşma oranının eğitimin her seviyesinde yükseltilmesi ve eğitime erişimin tüm toplumsal kesimleri kapsayacak şekilde sağlanması, uzun dönemde işgücü kalitesinin artmasını sağlayacaktır. Bu çerçevede, özellikle okullaşma oranlarının düşük olduğu bölgeler başta olmak üzere, okul ve öğretmen sayısının artırılması yönündeki yatırımların devam etmesi gerekmektedir. Ancak, okulların erişilebilir olması tek başına okullaşma oranının artmasına yeterli olmayabilmektedir. Okullaşma oranları finansal ya da sosyal sebeplerle düşük olan gruplara ayrıca teşvik verilmesi gerekebilmektedir. Bu çerçevede, kız çocukların okullaşma oranının artmasına özel olarak önem verilmesinin ilerleyen dönemlerde kadınların işgücüne katılımını artırarak ekonomik büyümeyi olumlu etkilemesi beklenmektedir. Bu çerçevede genelde sosyo-ekonomik olarak dezavantajlı olan ailelerden gelen kız çocuklarının okula gönderilmesini teşvik etmek amacıyla, şartlı nakit desteği ve benzeri sosyal yardım programları ya da kız çocukların eğitiminin öneminin vurgulandığı farkındalık kampanyaları düzenlenmesinin yararlı olabileceği düşünülmektedir.

2.4.2. Okul Öncesi Eğitimin Yaygınlaştırılması

Okul öncesi eğitimde nispeten düşük olan okullaşma oranını artırmak, potansiyel büyümeye eğitimin diğer kademelerine göre daha fazla katkı sağlayabilir. İlk

olarak, son dönemlerde yapılan çalışmalar, erken yaşlarda alınan eğitimin faydasının diğer dönemlerde alınan eğitime kıyasla daha yüksek olduğuna işaret etmektedir (OECD, 2010). İkinci olarak, okul öncesi eğitim imkanlarının artması, annelerin çocuk bakma yerine istihdam piyasasına girmesine katkıda bulunabilir. Dolayısıyla, okul öncesi eğitimin yaygınlaştırılması kısa vadede kadınların işgücüne katılımını artırarak, uzun vadede ise işgücünün niteliğini geliştirerek potansiyel büyüme oranlarını artırmakta etkili olabilir.

2.4.3. Eğitim Kalitesinin Artırılması

Vasıflı işgücüne ulaşmak için okullaşma oranının artırılmasının yanı sıra eğitim kalitesinin de yükseltilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, eğitim sisteminin en önemli bileşenlerinden birisi olan öğretmenlerin kalite ve motivasyonlarını artırmaya yönelik politikaların geliştirilmesi önem kazanmaktadır. Eğitim fakültelerinde kalitenin artırılması, en iyi adayların öğretmen olarak atanması, uygun ücret ve iş ortamının sağlanması, işe başlangıçta mesleki eğitim verilmesi ve kariyer geliştirme seçeneklerinin sunulması öğretmen kalitesinin iyileşmesine katkı sağlayacaktır. Ayrıca, öğretmenlerin performanslarının takip edilmesi ve öğretmenlerin hesap verebilir olmaları, öğretmen ücretlerine performans primi eklenmesi gibi uygulamalar da öğretmenlerin motivasyonunu artırarak eğitimde kaliteyi iyileştirebilir (OECD, 2015). Öğretmenlerin yanı sıra okul yönetimlerinin kalitesinin iyileştirilmesi de eğitimde kaliteyi artıracaktır. Okul yönetimlerine finansal ve yönetsel anlamda özerklik verilmesi ve karşılığında yönetimlerin performanslarından dolayı hesap verebilir olmaları eğitimde kaliteyi artırmaya yönelik önerilen uygulamalar arasındadır. Bunun yanı sıra, sınıf ortamının iyileştirilmesi, eğitim teknolojisindeki

yeniliklerin sınıflarda uygulanması da eğitimde kaliteyi artırıcı yönde katkıda bulunacaktır. Çağın gereksinimlerine uygun olarak nitelikli bireyler yetiştirmek için okul müfredatlarının ve genel olarak eğitim anlayışının çağın gereksinimlerine uygun olarak tasarlanması önem taşımaktadır. İlerleyen dönemlerdeki ihtiyaçlar ve sanayicilerin talepleri dikkate alınarak, son yıllarda gelişmiş ülkelerde STEM eğitimi ön plana çıkmaya başlamıştır. Eğitim sisteminin ve eğitim alanında faaliyet gösteren diğer gayri resmi kurumların STEM eğitimi verimli bir şekilde yürütebilmesi, uzun vadede bilimsel gelişme ve yüksek teknolojiye sahip ürünleri üreten ekonomiye geçişte önemli bir etmen olacaktır.

Eğitim sisteminden işgücü piyasalarına geçişte yaşanan zorlukların giderilmesi bir diğer önemli reform alanıdır. Bu çerçevede meslek yüksek okullarında eğitim kalitesinin artırılması, iş bazlı eğitim ve staj imkanlarının geliştirilmesi, mesleki eğitimden yüksek

öğrenime geçişin esnekleştirilmesi gibi uygulamalar, iş dünyasına profesyonel geçiş bağlamında faydalı olabilmektedir (OECD, 2015). Yükseköğrenim kurumlarındaki eğitimin iş dünyasının işgücü taleplerine uygun bir şekilde geliştirilmesi de benzer bir fayda sağlayabilmektedir.



STEM; Fen, Teknoloji, Mühendislik, Matematik kelimelerinin İngilizce ilk harflerinden oluşmaktadır. STEM kavramı, öğrencilerin teknik konularda sorgulayıcı ve yaratıcı bireyler olarak yetişmesini sağlamaya yönelik, çağın bilimsel ve teknolojik atmosferine adapte olmasını sağlayıcı eğitim faaliyetlerinin genelini kapsayan bir isim olarak düşünülebilir. STEM, okul müfredatlarında fen ve matematik derslerinin öneminin artması, proje bazlı öğrenme, mühendislik konularının doğrudan okul müfredatlarına girmesi, konuya meyilli öğrenciler için STEM ağırlıklı eğitim veren okullar kurulması, okul dışı etkinliklerde, müze, bilim merkezi gibi kurumlarda mühendislik eğitimine destek çalışmaları yapılması gibi geniş bir uygulama alanını ifade etmektedir (Aydeniz ve diğerleri, 2015).

2.5. Diğer Reform Alanları

2.5.1. Tarım Sektöründe Verimliliğin Artırılması

Tarım sektörü, oluşturduğu ciddi miktarda istihdam ve diğer sektörlere sağladığı girdiler dikkate alındığında ekonomi içinde önemini korumaktadır. Öte yandan, artan nüfus ve refah seviyesinin sonucunda yükselen gıda talebinin karşılanması ve büyümenin sürdürülebilmesi için tarımsal üretimin sürdürülebilirliği kritik bir role sahiptir. Tarımsal verimliliğin artırılmasına yönelik reformlar, tarımsal üretimin sürdürülebilir bir şekilde artmasına destek verecektir. Tarımsal işletmelerin ölçek ekonomilerinden yararlanması için tarımsal arazinin bölünmesini engelleyici düzenlemeler, büyük firmaların tarım sektörüne girmesini sağlayacak teşvikler tarımda verimliliği artıracaktır.

Tarımda çalışanların mesleki bilgi düzeyini artırmak da benzer bir katkıda bulunabilecektir. Son olarak, tarımsal desteklemelerin piyasaları bozucu olmayan nitelikte tasarlanması gerekmektedir (OECD, 2010).

2.5.2. Araştırma Geliştirme (AR-GE) Çalışmalarının Desteklenmesi

Uzun dönemde yüksek oranlı büyümenin sürdürülebilmesi, ürün ve üretim süreçlerinde yeniliklerin ve bilimsel çıktının artmasına bağlıdır. Bu nedenle, hükümetlerin araştırma ve geliştirme faaliyetlerini desteklemesi gerekmektedir. Kamunun bilgi teknolojileri gibi alanlara yaptığı altyapı yatırımlarının yanı sıra, AR-GE faaliyetlerine yönelik vergi indirimleri ya da doğrudan yardımlar AR-GE

faaliyetlerini destekleyebilecektir. Öte yandan, bazı araştırma ve geliştirme desteklerinin özel sektörün AR-GE harcamalarını dışladığına yönelik bulgular elde edilmiştir (OECD, 2010). Dolayısıyla, destek programlarının dışlama etkisinin en az olduğu, büyümeye en faydalı AR-GE harcamalarını destekleyecek biçimde tasarlanması gerekmektedir.

2.5.3. İş Piyasasındaki Düzenlemelerin Esnekleştirilmesi

İş piyasasındaki düzenlemelerin esnekleştirilmesi, örneğin şirket açılış, kapanış ya da birleşmelerindeki maliyetlerin ve sürelerin düşürülmesi, iş yapma ortamını iyileştirerek potansiyel büyüme oranlarını artıracaktır. Buna ek olarak, hukuk sisteminin, iş dünyasındaki ihtilafları hızlı ve etkin bir şekilde çözebilecek yapıya kavuşturulması önem arz etmektedir. Öte yandan, girişimciliğin, özellikle gençlerde özendirilmesi yeni şirket kurulmalarını artıracaktır. Gençlere verilecek girişimcilik eğitimlerinin yanı sıra, genç girişimcilere nakdi destek ya da vergi indirim programları, küçük şirketlere yapılacak destekler, bu bağlamda uygulanabilecek politikalar arasındadır.

Yukarıda bahsedilenler haricinde, birçok alanda yapılacak reformlar yüksek sürdürülebilir büyüme oranlarına ulaşmakta etkili olacaktır. Örneğin, çevre dostu ürünlerin üretimine yönelik yapılacak düzenlemeler, son dönemde özellikle gelişmiş ülkelerde

artan çevre dostu ürün kıstaslarının yerine getirilmesini sağlayacaktır. Rüzgâr, güneş enerjisi gibi yenilenebilir enerji kaynaklarına yapılacak kamu yatırımları veya özel sektörce bu alanlarda yapılan yatırımlara destekler, doğal kaynak zengini olmayan ülkelerde enerji güvenliğini artırmaya yardımcı olurken, ekonomik büyümenin çevre üzerindeki olumsuz etkilerini sınırlandıracaktır.

Sağlık sisteminin güçlendirilmesi ve etkin hale getirilmesi, işgücünde sağlık nedeniyle yaşanan kayıpları azaltırken, sağlığa ayrılan kamu kaynaklarının kontrol altında kalmasını sağlayacaktır. Finans sisteminin güçlendirilmesi, finansal ürünlerde çeşitliliğe gidilmesi, tasarrufları artırarak ve yastık altı tasarrufların sisteme girmesini sağlayarak büyüme için

gerekli kaynakları sağlamakta etkili olacaktır. Özetle, ekonomik ve sosyal birçok farklı alanda yapılacak düzenlemeler yüksek sürdürülebilir büyüme oranlarına ulaşmakta etkili olabilecektir. Bu düzenlemelerin yapılabilmesi ve başarılı bir şekilde uygulanabilmesi, kamu sektörünün etkin çalışmasına bağlıdır. Kamu yönetiminin, büyümeyi destekleyici düzenlemeleri tasarlayabilecek, düzenlemelerin etki analizlerini yapabilecek, ekonomiyi etkin bir şekilde izleyip denetleyebilecek bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Bu bağlamda, kamu sektöründe çalışanların beşeri sermayesinin güçlendirilmesi önem taşımaktadır.

TÜRKİYE'NİN G20 KAPSAMINDA YAPISAL REFORM GÜNDEMİ

G20 Liderleri, 2014 Brisbane zirvesinde, odak noktası yatırım, istihdam, rekabet ve ticaret olan ve uygulanan ülkelerin GSYİH'lerinde 2018 yılına kadar yüzde 2 artış sağlaması beklenen ve 1400'den fazla makroekonomik politika ve yapısal reform taahhüdünde bulunmuşlardır. G20 üyesi ülkeler tarafından verilen taahhütlerin hem sayısının çok olması hem de bazılarının etkin bir şekilde izlenememesi nedeniyle, G20 Maliye Bakanları ve Merkez Bankası Başkanları, Şubat 2015'te bu taahhütler içinden en yüksek önceliğe veya etkiye sahip olanların seçilmesine ve ana taahhütler olarak öncelikli izlenmesine karar vermiştir. Ülkeler ana taahhütlerini büyümeleri üzerindeki etkisi, önem derecesi ve güçlü uygulanma ihtimallerini temel olarak belirlemişlerdir. G20 2015 Türkiye dönem başkanlığında seçilen ana taahhütler, 2016 yılında değişen ekonomik koşullara göre tekrar güncellenmiştir. Bu kapsamda, Türkiye'nin G20 kapsamında ana yapısal reform taahhütleri aşağıda yer almaktadır:

- i. 2013 yılında GSYİH'ya oranla yüzde 0,95 olan Ar-GE harcamalarının 2018 yılında yüzde 1,80'e yükseltilmesi ve KOBİ'lerin AR-GE harcamaları içindeki payının aynı dönemde yüzde 17'den yüzde 20'ye çıkarılması
- ii. İş ortamının iyileştirilmesi için yasal ve diğer düzenlemelerin yapılarak rekabetin artırılması
- iii. Dünya Ticaret Örgütü'nün Ticaretin Kolaylaştırılması Anlaşmasının uygulanması ile ticaretin artırılması
- iv. İstihdamın, meslek okul müfredatlarının güncellenmesi, aktif işgücü piyasası politikalarının iyileştirilmesi, hedef grupların geliştirilmesi ve sosyal yardım şartlarının değiştirilmesi ile artırılması
- v. İş ve aile yaşamının uyumlaştırılması ve girişimciliğin teşviki ile kadın istihdamının artırılması
- vi. İşgücü piyasasında daimi olarak geride kalma riskini en çok taşıyan gençlerin oranının 2025 yılına kadar yüzde 15 azaltılması

3. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Herhangi bir işletmenin işleyişinde düzeltilebilecek öğeler nasıl her zaman mevcutsa, bir ülke ekonomisinin büyüme performansına ilişkin düzeltilebilecek çeşitli ölçekte yapısal unsurlar da her zaman vardır. Ekonomik sistemdeki bu tür unsurlarla ilgili her türlü iyileştirme, yapısal reform kapsamında değerlendirilebilir. Yapısal reformlar politika yapıcıların sürekli gündemde tutması ve önem vermesi gereken bir konudur.

Ancak, yapısal reformların gerçekleştirilmesine yönelik söylem ve çalışmalarda yapısal reformların “döngü karşıtı” olması özelliği ön plana çıkarılmaktadır. Bu eğilimi ekonomik ve finansal krizlerin hem sebebi hem de sonucu olarak değerlendirmek mümkündür. Önemli alanlarda atılması gerekli olan yapısal adımlar iktisadi performansın iyi olduğu dönemlerde çoğunlukla gündeme gelmemektedir. Bu yapısal adımların atılmayışı ekonomideki kırılganlıkları diri tutmakta ve çoğunlukla krizlere sebep olan veya krizlerin etkilerini derinleştiren unsurlar arasında yer almaktadır. Öte yandan, krizler yapısal reform ihtiyacını açıkça gösteren bir “turnusol” işlevi de görmektedir. Özellikle 2008 küresel finans krizinin ardından tüm ülkeler kırılganlıkların altında yatan yapısal unsurları daha net

görme fırsatı bulmuş ve bu unsurları bertaraf etmek üzere hem ülke düzeyinde hem de küresel boyutta çabalar ortaya konulmuştur. Yapısal reformların yalnızca kriz ortamlarında gündeme getirilmesi yerine söz konusu çalışmaların kurumsal bir yapıya oturtulması ve iktisadi döngüden bağımsız olarak sürekli gündemde yer alması kırılganlıkları da azaltacaktır.

Yapısal reform tartışmalarında karşılaşılabilen önemli bir husus da, birbirinden çok farklı yapısal konuların ve sorunların toplulaştırarak ele alınmaya çalışılması nedeniyle tartışma veya mesajlardaki netliğin kaybolma riskinin oluşmasıdır. Bu durum büyüme-yapısal reform ilişkisine dair tartışmaların somut ve belirli alanlara odaklanmak yerine geniş bir yelpaze üzerinde yapılması, fazla genel olması ve bunun sonucunda belirsiz bir düzlemde yürütmesine neden olabilmektedir. Yapısal reformların doğru tanımlamalar üzerinden detaylı çalışma imkânı sunacak şekilde yapılması politika önerilerinin etki analizlerinin gerçekleştirilmesine ve bu analizlerin sonucuna göre nihai politika önerisinin şekillenmesine ışık tutacaktır.

REFERANSLAR

Akçelik, F. ve C. Yüksel Yücel, [2016]. "Türkiye'de Gıda Fiyatları: Uluslararası Bir Karşılaştırma" TCMB Ekonomi Notları #1623.

Aydeniz M., G. Çakmakçı, B. Çavaş, S. Özdemir, D. Akgündüz, S. Çorlu ve T. Öner, [2015]. "STEM Eğitimi Türkiye Raporu: Günün Modası mı Yoksa Gereksinim mi?", STEM Merkezi ve Eğitim Fakültesi, İstanbul Aydın Üniversitesi.

Dünya Bankası, [2012]. "Golden Growth: Restoring the Lustre of the European economic model", Rapor No: 68168.

G20, [2009]. G-20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit, <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html>

G20, [2012]. "Boosting Jobs and Living Standards in G20 Countries", Joint Report by the ILO, OECD, IMF and the World Bank, June 2012

IMF, [2012]. "Towards Lasting Stability and Growth: Umbrella Report for G20 Mutual Assessment Process", Washington, DC.

OECD, [2010]. "Economic Policy Reforms: Going for Growth".

OECD/Korea Institute of Public Finance, [2014]. The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies, No. 22, OECD Publishing.

OECD, [2015]. "Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen", OECD Publishing.

Swaroop, Vinaya, [2016]. "World Bank's Experience with Structural Reforms for Growth and Development," MFM Discussion Paper No 11, World Bank.

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI YAYINLARINDAN ÖRNEKLER



Finansal İstikrar - Türkiye'de Finansal İstikrar Gelişmeleri (2015)



Türkiye'de Ödeme Sistemleri (2014)



Enflasyon ve Fiyat İstikrarı (2014)



Parasal Aktarım Mekanizmaları (2013)



Merkez Bankaları ve İletişim - Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasında İletişim Politikalarının Gelişimi (2011)



Merkez Bankası Bağımsızlığı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Bağımsızlık (2013)



Türkiye'de Banknot Basımının Tarihçesi - Banknot Üretim Süreci ve Emisyon Politikaları (2013)



Dünden Bugüne Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (2011)

ISBN (basılı): 978-605-4911-48-6

ISBN (elektronik): 978-605-4911-49-3