

19 Kasım 2011

TS/BAS-BÜL/11-104

TÜSİAD  
AVRUPA İŞ DÜNYASI  
KONFEDERASYONU  
BUSINESSEUROPE  
ÜYESİDİR

## “Türkiye’de Büyümenin Kısıtları: Bir Önceliklendirme Çalışması” Raporu Özet Bulgular

### **İstanbul**

Masrutiyet Caddesi,  
No: 46 Tepebaşı 34420  
İstanbul – Türkiye  
T +90 (212) 249 19 29  
F +90 (212) 249 13 50  
E tusiad@tusiad.org

### **Ankara**

İran Caddesi, No: 39/4  
Gaziosmanpaşa 06700  
Ankara – Türkiye  
T +90 (312) 468 10 11  
F +90 (312) 428 86 76  
E ankoffice@tusiad.org

### **Brüksel**

13, Avenue des Gaulois, 1040  
Brussels – Belgium  
T +32 (2) 736 40 47  
F +32 (2) 736 3993  
E beloffice@tusiad.org

### **Washington D.C.**

1250 24th Street,  
N.W. Suite Nr. 300,  
Washington D.C. 20037 USA  
T +1 (202) 776 77 70  
F +1 (202) 776 77 71  
E usoffice@tusiad.us

### **Berlin**

Märkißches Ufer, 28  
Berlin 10179 Germany  
T +49 (30) 288 786 300  
F +49(30) 288 786 399  
E berlinoffice@tusiad.org

### **Paris**

33, Rue de Galilée 75116  
Paris – France  
T +33 (1) 44 43 55 35  
F +33 (1) 44 43 55 46  
E parisoffice@tusiad.org

### **Pekin**

Beijing Lufthansa Centre,  
Office C-319, Beijing 100016  
P. R. China  
T +86 (10) 6462 2066  
F +86 (10) 6462 2067  
E tusiad.china@euccc.com.cn

www.tusiad.org

*Türkiye ekonomisinin itici gücünü oluşturan sanayi sektörünün sorunlarına uygulanabilir çözüm önerileri geliştirilebilmesi için kritik öneme sahip olduğu düşünülen “Sanayi Politikaları Yuvarlak Masa Toplantısı”nın ikincisi 19 Kasım 2011 Cumartesi günü, Çırağan Sarayı’nda gerçekleşti. Toplantıda TÜSİAD Yönetim Kurulu Başkanı Ümit Boyner’in ön değerlendirmelerinin ardından, Başbakan Yardımcısı Ali Babacan sanayi politikası ile ilgili kapsamlı görüşlerini katılımcılar ile paylaştı.*

*Proje koordinatörlüğünü TÜSİAD-Sabancı Üniversitesi Rekabet Forumu Direktörü Doç. Dr. İzak ATİYAS’ın yürüttüğü çalışma sürecinde, 27 Nisan 2011 tarihinde düzenlenen “Türkiye’de Büyümenin Önündeki Engeller” konulu çalışmaya katılan ilgili paydaşların görüş ve tecrübelerinden yararlanılmıştır. Rapor, Dr. İzak ATİYAS ve Rekabet Forumu Proje Danışmanı Dr. Ozan BAKIŞ tarafından Sabancı Üniversitesi öğrencileri Deniz Sanin ve Korhan Koçak’ın da katkılarıyla kaleme alınmıştır.*

*“Türkiye’de Büyümenin Kısıtları: Bir Önceliklendirme Çalışması” başlıklı raporda şu özet bulgular yer almaktadır:*

## **Giriş:**

Son yıllarda ülkelerdeki büyümeyi veya rekabet gücünü sınırlayan engelleri ölçmeye yönelik çeşitli çalışmalar yürütülmektedir. Bunlardan başlıcaları sayılan Dünya Ekonomik Forumu'na hazırlanan Küresel Rekabetçilik Endeksi, Dünya Bankası tarafından yayınlanan Yatırım Ortamı Değerlendirme (YOD) çalışmaları ve yine Dünya Bankası Grubu'na hazırlanan İş Yapma Kolaylığı (Doing Business) raporları ülkelerin ekonomik performanslarını kısıtlayan muhtemel engeller konusunda birçok farklı etmenden söz etmektedir. Örneğin, Dünya Ekonomik Forumu'nun Küresel Rekabet Endeksi'nde ülkelerin uluslararası rekabetçiliğine katkıda bulunduğu inanan 12 temel gösterge, çeşitli alt bileşenleri ile ölçülmektedir. Herhangi bir ülkenin rekabet gücü veya bu gücü sınırlayan etkenler de genellikle bu göstergelerdeki göreceli sıralaması ile ölçülmektedir. Söz konusu çalışmalar Türkiye'nin uluslararası alanda diğer ülkelere oranla rekabetçilikteki konumunun ve iktisadi ortamın eksikliklerinin belirlenmesinde son derece önemlidir.

TÜSİAD, Türkiye'nin büyüme ve rekabet gücünü sınırlayan etkenler arasında bir önceliklendirme yaparak, hangi etkenlerin yarattığı kısıtların hafifletilmesi halinde ülkemiz büyümesinin ve rekabet gücünün olumlu yönde etkileneceğine dair öngörülerde bulunmak ve tespit edilen darboğaz alanlara yönelik politika önerileri geliştirmek amacıyla "Türkiye'de Büyümenin Kısıtları: Bir Önceliklendirme Çalışması" raporunu hazırlamıştır. Raporda politika yapıcılarının ve karar vericilerin kaynaklarının sınırlı olması, politika geliştirme ve uygulama kapasitelerinin sadece az sayıda alana müdahale edebilecek yapıda olması nedeniyle söz konusu alanlarda "Stratejik Yol Haritası" önerilmektedir.

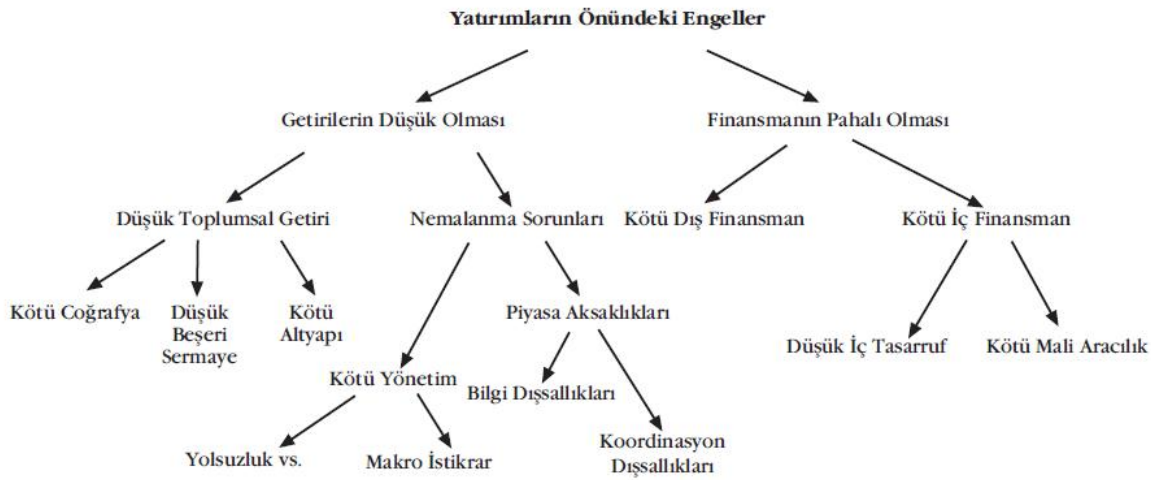
Proje Koordinatörlüğünü Sabancı Üniversitesi Öğretim Üyesi Dr. İzak ATİYAS'ın yürüttüğü çalışma sürecinde, 27 Nisan 2011 tarihinde düzenlenen "Türkiye'de Büyümenin Önündeki Engeller" konulu çalışmaya katılan ilgili paydaşların görüş ve tecrübelerinden yararlanılmıştır. Rapor, Dr. İzak ATİYAS ve Rekabet Forumu Proje Danışmanı Dr. Ozan BAKIŞ tarafından Sabancı Üniversitesi öğrencileri Deniz Sanin ve Korhan Koçak'ın da katkılarıyla kaleme alınmıştır.

## **Analitik Çerçeve:**

Türkiye'nin uzun dönemli büyüme performansını analiz ederken ilk göze çarpan özellik Türkiye'nin istikrarlı bir büyüme patikasına sahip olmadığıdır. Bir yandan Türkiye sık sık krizlere girmekte (son 20 senede 4 kez: 1994, 1997, 2001, 2008) ve ekonomi küçülmekte, diğer yandan kriz dönemleri dışında kalan dönemlerde görece yüksek bir büyüme performansı göstermektedir. Bu durum, Türkiye'nin belli bir eşiğe yaklaşarak, "büyükler liginde" girmeye aday olduğunu, ancak bu eşiği mevcut kırılgan yapısıyla aşmasının zor olduğunu gözler önüne sermektedir. "Türkiye'de Büyümenin Kısıtları: Bir Önceliklendirme Çalışması" başlıklı raporda amacımız Türkiye'nin büyüme performansını analiz ederek bir durum tespiti yapmak ve büyümeyi kısıtlayan faktörler ile muhtemel büyüme atılımını sağlayacak faktörleri tespit etmektir.

Son yıllarda gelişen “büyüme tanısı” (*growth diagnostics*) yaklaşımına<sup>1</sup> göre ülkelerin büyüme kısıtları farklılıklar gösterebilir. Örneğin, bir ülkede düşük büyümenin sebebi verimli yatırım fırsatlarının yokluğu iken diğer bir ülkede sebep finansal piyasalardaki aksaklıklardan dolayı potansiyel olarak verimli yatırımların gerçekleştirilememesi olabilir. Her ülkede izlenecek optimal politikaların farklılığına vurgu yapması açısından bu yaklaşım büyüme regresyonları yaklaşımından ayrılmaktadır. Sunduğu analitik ve eklektik çerçeve dolayısıyla bu çalışmada daha çok “büyüme tanısı” yaklaşımı esas alınmıştır.

Büyüme tanısı yaklaşımının ana hatları aşağıdaki şekilde özetlenmektedir. Hausmann, Rodrik ve Velasco bu yaklaşımı uygularken bir karar ağacının basamaklarından inmeyi önermektedir. Buna göre yapılacak ilk iş yatırımları kısıtlayan esas etkenin ne olduğunu sormaktır: Finansman eksikliği mi yoksa yatırımların getirisinin düşük olması mı?



Kaynak: Hausman, Rodrik ve Velasco (2008) "Growth Diagnostics"

### Finansmana Erişim ve Tasarruflar:

Büyümenin önündeki engeller düşünüldüğünde akla gelecek ilk etkenlerden biri kuşkusuz finansmana erişim konusu olacaktır. Türkiye’de tasarruf oranının özellikle 2000’li yıllarda düştüğü ve uluslararası karşılaştırmalarda görece düşük olduğu bilinmektedir<sup>2</sup>. Türkiye’de yatırım oranları da çok yüksek gözükmemektedir ve 2000’li yıllarda Arjantin, Macaristan, Slovenya, Polonya ve Hindistan gibi ülkelere göre düşük kalmıştır. Bu durum finansman kısıtını yansıtabildiği gibi, yeterli sayıda getirisi yüksek yatırım olanağı bulunmadığına da işaret edebilir.

Uluslararası araştırmalara göre tasarrufların yükselmesinin daha yüksek büyüme hızlarına neden olacağı önermesi ampirik desteği güçlü olan bir önerme değildir. Rodrik’e<sup>3</sup> göre tasarruf oranları yükselen ülkeler kalıcı bir biçimde daha yüksek büyüme hızlarına ulaşmamaktadır; tersine büyüme hızlarında bir sıçrama yapmış olan ülkelerin tasarruf oranları artış göstermektedir. Aghion ve arkadaşlarının çalışmasına göre<sup>4</sup> ise geçmiş tasarruf oranında meydana gelen bir artış, sadece yoksul ülkelerin gelecekteki işgücü ve Toplam Faktör Verimliliği (TFV) artış hızına pozitif bir etkide bulunmaktadır. Zengin ülkeler özelinde ise tasarruflar ile gelecekteki işgücü veya TFV verimlilik artışı arasında bir istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki yoktur. Dolayısıyla, tasarrufların büyümeye etkisi sermaye birikimi üzerinden değil, verimlilik artışı üzerinden gerçekleşmektedir ve bu etki sadece gelişmekte olan ülkeler için geçerlidir.

İşletme anketlerinden elde edilen bulgular, Türkiye’de finansmana erişim konusunda karışık sinyaller vermektedir. Her ne kadar işletmelerin daha büyük bir oranı (%25) finansmana erişimin diğer potansiyel kısıtlara göre daha önemli olduğunu vurgulamış iseler de işletmelere doğrudan sorulduğunda bunların sadece %15’i finansmanı ciddi veya çok ciddi bir kısıt olarak göstermiştir.

<sup>1</sup> Hausmann, R., D. Rodrik ve A. Velasco, "Growth Diagnostics", The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance, Oxford University Press, 2008.

<sup>2</sup> Van Rijkeghem, C. ve M. Üçer, "The Evolution and Determinants of the Turkish Private Saving Rate: What Lessons for Policy?" TUSIAD Koç University Economic Research Forum Publication, 2009.

<sup>3</sup> Rodrik, D., "Savings Transitions", The World Bank Economic Review, Vol. 14, No. 3, 2000.

<sup>4</sup> Aghion, P. ve P. Howitt, "Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework", 2006

Üçer (2010) 2000’li yıllarda KOBİ’lere yönelik kredilerde önemli bir artış olduğunu belirtmektedir. Bununla birlikte, kriz yıllarında ortaya çıkan kredi daralmasından KOBİ’ler daha fazla zarar görmüşlerdir. KOBİ’lerin finansman sorunları çok büyük bir ihtimalle sadece banka davranışlarından ve mali piyasalardaki piyasa aksaklıklarından doğmamaktadır. Üçer KOBİ’lerin kapasitelerinin de önemli bir sorun olduğunu vurgulamaktadır<sup>5</sup>. Dolayısıyla, sorun sadece “finansmana erişim” sorunu değil, aynı zamanda “potansiyel yatırım projelerinin getirilerinin yeterince yüksek olmaması” sorunudur.

Yukarıdaki tartışmadan Türkiye’de finansmana erişimin artık bir sorun olmadığı sonucunu çıkarılmamalıdır. Altı çizildiği üzere belirli tipte (örneğin, küçük ve genç) firmaların dış finansmana erişimde zorluk çektiği finans ekonomisi literatüründe yaygın olarak bilinen bir olgudur. Burada kastedilen şudur: Türkiye bu konuda artık eskiden olduğu gibi olumsuz bir uç örnek değildir. Özellikle, finansmana erişimi kolaylaştırmaya yönelik politikaların tek başına büyümede bir sıçrama yaratacağı şüphelidir.

### **Yatırımların Getirisi ve Verimlilik:**

Türkiye’de ekonomik büyümede verimlilik artışlarının rolü ne olmuştur? Başka ülkelerle karşılaştırıldığında üretkenlik artışlarında iyileşme potansiyelinin sınırı nedir? Bu konuda genel kanı, Türkiye’de işgücü verimliliği ve / veya TFV artışlarının büyümeye katkısının yüksek olmadığı şeklindedir. Örneğin, Altuğ ve arkadaşları Türkiye’de hem sermaye birikiminin hem de TFV artışlarının oldukça düşük kaldığını vurgulamışlardır<sup>6</sup>. Öte yandan verimlilik artış hızlarında 2000’li yıllarda bir iyileşme görülmektedir. Rodrik’e göre işgücü verimliliği 1999 – 2005 yılları arasında %5’in üzerinde artmış, bu artışın yaklaşık %40’ı işgücünün sektörler arası dağılımında meydana gelen yapısal değişimden kaynaklanmıştır<sup>7</sup>. Rodrik uluslararası karşılaştırmalarda bunun görece yüksek bir pay olduğunu vurgulamaktadır. Söz konusu bulgunun önemli bir iması vardır: Eğer tarımdan tarım dışı sektörlerle geçiş (ve buna paralel gelişen kentleşme olgusu) verimlilik artışının önemli bir kaynağı olmuş ise tarım istihdamının azalması ile ileride bu kaynağın büyümeye olan katkısının da azalması beklenir.

Ekonomik ve sosyal gelişmenin temel belirleyicilerinden biri beşeri sermayedir. Beşeri sermayenin en temel girdisi ise eğitimidir. Türkiye’de özellikle ilköğretim sonrası eğitim düzeyleri OECD ortalamalarının oldukça altındadır. Ayrıca bu çalışma lise ve özellikle yüksek öğretimin Türkiye’deki getirisinin dünya ortalamalarının çok üzerinde olduğunu ortaya koymuştur. Bu da Türkiye’de bu tür becerilerin kıt olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla Türkiye’de eğitim miktarının düşük olduğu söylenebilir.

Son yıllarda yapılan çalışmalar ekonomik büyüme için sadece eğitim miktarının değil hatta ondan daha fazla eğitimin kalitesinin önemli olduğunu ortaya koymuştur. Eğitimin kalitesini ölçmek için kullanılan önemli göstergelerden biri PISA skorlarıdır. 1960 – 2000 yılları arasında 23 OECD ülkesi için yapılan çalışma PISA skorunda 100 puanlık artışın büyüme oranını ortalama 1,74 puan arttırdığını ortaya koymuştur<sup>8</sup>. Barro hem eğitim düzeyi hem de eğitim kalitesinin ekonomik büyümeye olan etkisini incelemiş ve PISA bilim skorlarında bir standart sapmalı artışın büyüme oranını bir puan artırırken, ortaöğretim okullaşma oranının bir standart sapma kadar artmasının büyüme oranını ancak 0,2 puan arttırdığını ortaya koymuştur<sup>9</sup>. PISA sınavlarına Türkiye’den katılan öğrencilerin %42’sinin skoru 400 puanın altındadır. Türkiye’den katılan tüm öğrencilerin en düşük puanının 400 düzeyine yükselmesinin uzun dönemli büyüme oranına yapacağı katkının 1,58 puan olacağı hesaplanmıştır<sup>10</sup>.

5 Üçer, M. “The Credit Environment and Small and medium Enterprises in Turkey: Some Observations”,2010

6 Altuğ, S., A. Filiztekin ve Ş. Pamuk, “Sources of long-term economic growth for Turkey, 1880-2005”, European Review of Economic History,2008.

7 Rodrik, D. “Yapısal Dönüşüm ve İktisadi Kalkınma”, TEPAV. 2010

8 OECD, The High Cost of Low Educational Performance: The Long Run Impact of Improving PISA Outcomes, Paris: OECD. 2010

9 Barro, R. J “Government spending in a simple model of endogenous growth”, Journal of Political Economy,1990

10 OECD, The High Cost of Low Educational Performance: The Long Run Impact of Improving PISA Outcomes, Paris: OECD. 2010

Eğitim kalitesinin yükselmesi, zaten gündemde olan önemli bir reform konusudur. Bunun verimliliğe olan potansiyel etkisi, büyümenin önündeki engeller bağlamında irdelenmesi gereken bir konu olarak görünmektedir.

## Vergiler ve işgücü piyasasında katılıklar

Vergi gelirleri ve devlet nihai tüketim harcamalarının GSYH içindeki payı incelendiğinde Türkiye hem görece az vergi toplamakta hem de daha az kamu harcaması yapmaktadır. Kamu yatırımlarının TFV ve pozitif dışsallık yarattığı düşünüldüğünde verginin tabana yayılarak daha fazla vergi toplanabilmesi ve bu çerçevede daha kaliteli ve daha fazla kamu hizmeti sunulması büyümeyi olumlu yönde etkileyecektir.

Türkiye’de toplam vergilerin milli gelire oranının OECD ortalamalarından oldukça düşük olduğu görülmektedir. Buna karşılık, Türkiye’de vergi yapısının oldukça çarpık olduğunu da veriler ortaya koymaktadır. Türkiye’de mal ve hizmetlerden alınan vergilerin toplam vergiler içindeki payı OECD ortalamasının yaklaşık 1,5 katı kadardır. Diğer taraftan, gelirler ve karlardan alınan vergilerin oranı ise OECD ortalamalarının altındadır. Vergilerin bu yapısının ciddi bir düzeltmeye ihtiyacı olduğu açıktır, ancak bu düzeltilmenin büyüme üzerinde nasıl bir etki yapacağı konusunda henüz ayrıntılı bir çalışma yapılmamıştır.

Gerek asgari ücretlerin medyan ücrete göre çok yüksek olması, gerekse düşük ücretlerden yüksek oranda vergi alınıyor olması Türkiye’de işgücü piyasalarında belirli bir düzeyde katılık olduğunu göstermektedir. Bu bulgulara belki, kıdem tazminatının Türkiye’de OECD ortalamalarının üzerinde olmasını ve Türkiye’de işe alma ve işten atma düzenlemelerinin görece katı olduğunu da eklemek gerekir. Bu katılıkların kayıt dışılığa yol açtığı ileri sürülen görüşler arasında muhtemelen en önemlisi olmakla beraber kayıt dışılığın ne kadarının işgücü piyasalarındaki katılıktan kaynaklandığı sorulması gereken bir sorudur. Bir kere şirketler bazı katılıklara kayıt içinde kalarak da cevap verebilir. Örneğin, kıdem tazminatı yükünü azaltmak için şirketlerin daha kısa dönemli istihdama yöneldiği konusunda yüksek miktarda anekdotal veri bulunmaktadır. Daha da önemlisi bizzat eğitim düzeyinin ve işgücü becerilerinin kayıt dışılığın ortaya çıkmasında önemli bir değişken olduklarına dair bulgular mevcuttur. Bu durum kuşkusuz işgücü piyasalarındaki katılıkların önemli olmadığı anlamına gelmemektedir. Bu katılıkların giderilmesi kayıt dışılığın azalmasında bir rol oynayabilir ve bunun önemli olumlu toplumsal sonuçları (örneğin, dışlanmışlığın azalması, gelir dağılımına olumlu etki) olabilir. Ancak, elimizdeki bulgular, eğitim düzeyleri ve işgücü becerileri verili iken kayıt dışılığın azalmasının önemli bir büyüme etkisi yaratacağı önermesine güçlü bir destek sunmamaktadır.

Son yıllarda yapılan çalışmalar bir ülkenin kurumları ile uzun dönemli büyüme arasında pozitif yönde bir ilişki olduğunu göstermektedir. Dünya Bankası tarafından derlenen “Yönetişim Veri Seti”ne göre Türkiye’de “Siyasi İstikrar ve Şiddetin Yokluğu” göstergesi dışında 2000’li yıllarda hemen hemen tüm göstergelerde bir iyileşme gözükmemektedir. Öte yandan bu göstergelerde Türkiye’nin konumu hala çok olumlu değildir. Bazı alanlarda bürokratik engellerin yatırımları zorlaştırdığı hakkında güçlü anekdotal veri mevcuttur. Ancak veriler bu konunun mevcut durumda büyümenin önünde temel bir kısıt olduğu savına güçlü bir destek vermemektedir. Bununla birlikte, yönetim meselesi her ne kadar bir bütün olarak temel bir kısıt olarak ortaya çıkmasa da bazı tamamlayıcı alanlarda iyileşmeler başka kısıtların ortadan kaldırılmasında önemli bir rol oynayabilecektir.

Son yıllarda yapılan araştırmalar, ülkelerin hangi tür ürünlerde uzmanlaştıkları ile büyüme performansları arasında bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır. Diğer etkenler verili iken, uzmanlaşma örgüsü daha “karmaşık” veya teknoloji veya verimlilik içeriği daha yüksek ürünler içeren ülkelerin orta ve uzun dönemde daha yüksek büyüme oranlarına ulaştığı şeklindeki önerme hem teorik hem de ampirik araştırmalarda destek bulmaktadır. Karşılaştırmalı olarak bakıldığında Türkiye ihracat yapısının gelişmişlik düzeyi Meksika, Çin ve Romanya gibi ülkelerin gerisindedir.

Hausman ve Hidalgo sıradanlığın da ihracat yapısının önemli bir göstergesi olduğunu savunmaktadır<sup>11</sup>. Sıradanlık göstergesine bakıldığında Türkiye sadece Brezilya, Meksika, Polonya, Macaristan gibi ülkelere

11 Hidalgo, C. A. ve R. Hausmann (2009) “The building blocks of economic complexity” Proceedings of the National Academy of Sciences, vol. 36

göre değil, aynı zamanda kiři başına geliri daha dūřuk olan Hindistan, Endonezya ve Tayland'a göre de daha sıradan ürünler ihraç etmektedir. İhracat yapısının ortalama verimlilik düzeyi ve sıradanlığı, Türkiye'de de piyasa mekanizmasının yatırımların gelişmiş ürünlere yönelmesini yeterince  zendirmedięini düşündürmektedir.

### **Sonuç:**

Bu çalışmada elde edilen bulgulardan Türkiye'nin yüksek oranlarda ve sürdürülebilir bir büyüme patikasında olabilmesi için öncelikle iki önemli unsurun gerçekleşmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır:

- i. Eğitim düzeyi ve kalitesi ile bilişsel becerilerde önemli bir iyileşme gerekmektedir.**
- ii. Türkiye'de üretim ve ihracatın teknolojik içeriğinde ciddi bir iyileşme gerekmektedir.**

Uluslararası bulgular, bu iki etkenin de kendi başlarına ülkenin büyüme performansını doğrudan etkileyen değişkenler olduğunu göstermektedir. Eğitim düzeyi ve kalitesinin artması, hem eğitime ayrılan kaynakların artmasını hem de bu kaynakların daha verimli kullanılmasını gerektirmektedir. Bu çalışmada yapılan değerlendirme, üretim teknolojik içeriğinin iyileşmesi için de kamusal müdahalenin gerekli olduğunu düşündürmektedir.