

Demografik Daralma ve Reform Yorgunluğu Kiskacında Türkiye

2000'li yılların başında Türkiye'de birçok reform hayata geçirilmiştir. 2003'ten itibaren reform iştahı daha da artmış ve kamu mali yönetiminde önemli reformlara imza atılmıştır.

Prof. Dr. Ahmet KESİK

Ancak daha sonraki süreçte bu reformlarda belirgin bir duraklama ve reform yorgunluğu yaşanmıştır. Bazı reform alanlarına niyet edilmiş ancak sonuçlandırılmamıştır. Bunlardan biri personel reformudur. Bunun dışında, özellikle bütçeye ilişkin reform başlıkları 2003 sonrasında bürokraside ciddi biçimde ele alınmış, siyasal mekanizma tarafından desteklenmiş ve uygulamaya geçirilmiştir. Ancak 2010'lu yıllardan itibaren bu reform sürecinde yeniden bir geri dönüş söz konusu olmuştur. Bu geri dönüşümü, kurum teşkilat mevzuatında yapılan değişiklikler ve kamu personeliindeki hızlı devridaim hızlandırmıştır.

Aradan geçen yirmi-yirmi beş yıllık süreçte yeni bürokratik yapılar, yeni bürokratik aktörler ve siyasal temsilciler devreye girmiştir. Bu durum kurumsal hafızada zayıflamalara yol açabilmektedir. Bugün

"2003 yılında Devlet Personel Başkanlığından sorumlu Sayın Bakanın başkanlığında kapsamlı bir personel reformu çalışması yürütülmüş, hatta son toplantı yapılarak çalışmanın Meclis'e gönderileceği ifade edilmiştir."

gelenen noktada, daha önce tartışılmış pek çok konunun yeniden gündeme geldiği görülmektedir. Halbuki bugün yeni bir konu gibi gündeme getirilen hususlar, 2003'ten sonra ele alınan ve hayata geçirilen reform başlıklarıdır. Personel reformu bu açıdan kısmi bir istisna oluşturmaktadır.

1990'lı yılların sonunda ve 2001 ekonomik krizi sürecinde personel reformu yeniden gündeme gelmiştir. Krizin yaşandığı günlerde Maliye Bakanlığı'nda yürütülen çalışmalar sırasında ücret ve personel reformuna ilişkin ciddi beklentiler dile getirilmiştir. Ancak bu beklentilerin somut bir ha-

zırlığa dayanmadığı da kısa sürede anlaşılmıştır. Bu örnek, personel reformu gibi yapısal meselelerin uzun soluklu süreçler gerektirdiğini göstermektedir.

2003 yılında Devlet Personel Başkanlığından sorumlu Sayın Bakanın başkanlığında kapsamlı bir personel re-



formu çalışması yürütülmüş, hatta son toplantı yapılarak çalışmanın Meclis'e gönderileceği ifade edilmiştir. Ancak sürecin nasıl sonuçlandığına dair net bir bilgi bulunmamaktadır. Çalışma bir kanun taslağı olarak kalmıştır. Bu noktada, sempozyumun ana temasıyla doğrudan ilişkili olan mevcut tabloya gelinmektedir.

SGK meselesi bu bağlamda önemli bir örnektir. SGK sisteminin toplam yükü bugün millî gelirin yaklaşık yüzde 8'i düzeyindedir. Türkiye'de anne başına düşen çocuk sayısı 1,2'dir. OECD ortalaması ise 1,5 civarındadır ve Türkiye için bu oran giderek düşmektedir. Nüfus artış hızının azalması, nüfusun kendini yenileyememesi sonucunu doğurmaktadır ve bu tüm sektörleri, sosyo-ekonomik yapıyı ve tabii ki kamu bütçesini olumsuz yönde etkileyecektir.

Bu koşullarda, bir kişinin çalışıp beş-altı kişinin emekli olduğu bir sistemin sürdürülebilirliğinden söz etmek mümkün değildir. Mevcut sistemin, bu haliyle önümüzdeki süreçte emekli maaşlarını ödemekte ciddi zorluklarla karşılaşacağı açıktır. Bunun temelinde demografik bir

sorun bulunmaktadır ve durum giderek daha da fazla risk taşıyor hale gelmektedir.

Tüm diğer sektörlerde olduğu gibi yükseköğretim alanında da benzer bir kriz yaşanmaktadır. Son yıllarda üniversite tercihi yapan öğrenci sayısı yaklaşık 3 milyondan 1,2 milyona düşmüştür ve bu düşüşün devam etmesi beklenmektedir. Bu nedenle üniversitelerin fiziki kapasiteyi artırırken, demografik eğilimleri dikkate almaları gerekmektedir. Bunun doğal sonucu olarak, sektörlerin gerekli yetkinlere sahip mezun bulmakta zorlanması, bunun üretim sürecini olumsuz etkilemesi ve ekonominin katma değerli üretim yapabilme kapasitesinin giderek zorlanmasını beraberinde getirmektedir. Türkiye'de en başta ekonomik çevrelerin her şeyi bir kenara bırakarak "neslin tükenmesi" mevzuuna kafa yorması gerekmektedir. "Neslin tükenmesi" kuşkusuz bir sonuçtur ve bunun başta sosyo-ekonomik ve kültürel olmak üzere çeşitli sebepleri vardır ve ancak üzerinde ciddiyle durulması gerekmektedir.

Bu tablo yalnızca Türkiye'ye özgü değildir. Küresel ölçekte de benzer doğurganlık oranlarıyla, sosyal güvenlik sistemle-

rinin ve ekonomilerin sürdürülebilir biçimde işlemesi zorlaşmaktadır. Bütçeye bakıldığında da benzer bir durum görülmektedir. 2003'ü takip eden yıllarda Türkiye millî gelirin yaklaşık yüzde 5'i oranında faiz dışı fazla verebilmekteydi. Bugün ise kamunun toplam büyüklüğü, merkezi yönetim bütçesiyle sınırlı olmayıp, toplam kamu harcamaları itibarıyla millî gelirin neredeyse yüzde ellilerine ulaşmıştır ve faiz dışı fazla değil, faiz dışı açık vermektedir.

Bu durum, bütçe yoluyla ekonomiye yoğun müdahale edildiğini göstermektedir. Oysa kamusal müdahalenin bir diğer yolu, kurallar ve ilkeler aracılığıyla yapılan müdahaledir. Kural bazlı yönetime geçilmesi, bütçe üzerinden yapılan kamu müdahalesinin görece küçültülmesini mümkün kılabilir. Bu nedenle kamunun millî gelir içindeki payının azaltılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin millî gelir üzerindeki yükü, faiz dışı fazla uygulamaları ve reform süreçlerinde yaşanan geri dönüşler birbiriyle bağlantılıdır. Ekonomik, siyasal ve sosyal krizler birbirinden bağımsız değildir; aksine birbirini besleyen süreçlerdir. Bu tablo esas itibarıyla bir demografik kriz olarak değerlendirilmelidir.

Bunun somut sonuçları da bulunmaktadır. Türkiye'de yeni mezun bir üniversite öğrencisinin aylık medyan geliri yaklaşık 628 avrodur. Avrupa Birliği ülkelerinde bu rakam yaklaşık dört kat daha yüksektir. Ayrıca yeni mezunlar arasında istihdam oranı yaklaşık yüzde 67-68 düzeyindedir. Kadın mezunlarda bu

oran yüzde 45-50 bandına düşmektedir. Toplam istihdam içinde yükseköğretim mezunlarının oranı ise yaklaşık üçte bir düzeyindedir.

Bu durumun doğal sonucu, üniversiteye gelen öğrenci sayısındaki düşüştür. Üniversite mezunu olmakla, lise mezunu olmak arasındaki hayat boyu gelir farkı belirgin biçimde daralmıştır. Eğitime yapılan yatırımın getirisi açısından bakıldığında, lise ve üniversite mezunları arasında kârlılık farkı giderek azalmaktadır. Bu nedenle üniversite tercihi zayıflamaktadır.

Üniversite mezuniyet alanları açısından da benzer bir sorun söz konusudur. Özellikle STEM alanlarında mezun oranlarının azalması, uzun vadede ekonomik verimliliği ve büyümeyi olumsuz etkileyecektir. Türkiye'de son 15 yılda ekonomik büyüme büyük ölçüde sermaye birikimi ve istihdam artışı üzerinden sağlanmıştır. Buna karşılık toplam faktör verimliliği neredeyse sıfır düzeyindedir.

Oysa toplam faktör verimliliğini artıran temel unsur nitelikli insan kaynağıdır.

Bilimsel bilgi üretimi, bu bilginin teknolojiye dönüşmesi ve yüksek katma değerli ürünlerin ortaya çıkması bu sürecin temel bileşenleridir. Bu alanlarda zayıf kalındığında ortaya çıkan tablo düşük kaliteli bir büyüme sürecidir. Türkiye'de toplam faktör verimliliğine dayalı büyümenin en belirgin yaşandığı dönem 2003-2008 arasındır.

Bu noktada eğitimin rolü kritik hale gelmektedir. Üniversitelerin yalnızca meslek eğitimi veren kurumlar olarak ko-

"Üniversite mezuniyet alanları açısından da benzer bir sorun söz konusudur. Özellikle STEM alanlarında mezun oranlarının azalması, uzun vadede ekonomik verimliliği ve büyümeyi olumsuz etkileyecektir. Türkiye'de son 15 yılda ekonomik büyüme büyük ölçüde sermaye birikimi ve istihdam artışı üzerinden sağlanmıştır."



numlandırılması, toplam faktör verimliliğini artırmayı mümkün kılmamaktadır. Üniversiteler, bilimsel bilginin üretildiği ve bu bilginin teknolojiye dönüştüğü temel kurumlar olarak düşünülmelidir.

Bu çerçevede, mesleki eğitimin ağırlıklı olarak iki yıllık yüksekokulların alanı olarak konumlandırılması gerektiği düşünülmektedir. Buna karşılık dört yıllık fakültelerin bilgi üretimi ve teknolojik gelişme süreçlerine yoğunlaşması gerekmektedir. İki yıllık ve dört yıllık programlar arasındaki bu ayrımın net biçimde yapılması büyük önem taşımaktadır.

Aksi takdirde demografik krizle birlikte verimlilik krizinin de derinleşmesi kaçınılmazdır. STEM mezunlarının toplam mezunlar içindeki payına bakıldığında, Asya'daki hızlı büyüyen ülkelerle Latin Amerika ülkeleri arasında ciddi farklar bulunmaktadır. Türkiye bu tabloya daha çok ikinci gruba yakın durmaktadır.

Türkiye'nin karşı karşıya olduğu bir di-

ğer sorun ise erken sanayisizleşme tuzağıdır. Sanayinin millî gelir içindeki payı Türkiye'de yaklaşık yüzde 15 düzeyindedir. Bu oran, Güney Kore, Çin ve Tayvan gibi ülkelerde yüzde 24-25 bandındadır. Dış ticaret yapısına bakıldığında da Türkiye'nin bu ülkelere düşük teknoloji ürünler ihraç ederken, yüksek teknoloji ürünler ithal ettiği görülmektedir.

Sonuç olarak yükseköğretim, demografi, teknoloji geliştirme, üniversite ve sanayi birbirinden bağımsız alanlar değildir. Sanayi teknolojiyle, teknoloji üniversitelerle doğrudan ilişkilidir. Bu nedenle tüm bu unsurların birbirleriyle bağlantılı ve bütüncül bir çerçevede ele alınması gerektiği değerlendirilmektedir.