



**TÜRKİYE'DE AKILLI MALİYE
POLİTİKASININ DEĞERLENDİRMESİ**

(Yüksek Lisans Tezi)

Nurbanu TARIM

Kütahya - 2022

T.C.
KÜTAHYA DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
Maliye Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

**TÜRKİYE’DE AKILLI MALİYE
POLİTİKASININ DEĞERLENDİRMESİ**

Danışman:
Doç. Dr. Güner TUNCER

Hazırlayan:
Nurbanu TARIM

Kütahya - 2022

Kabul ve Onay

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürlüğüne,

Bu çalışma, jürimiz tarafından

Maliye Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Tez Jürisi	İmza	
	Kabul	Red
Doç. Dr. Güner TUNCER (Danışman)		
Doç. Dr. Özer ÖZÇELİK		
Doç. Dr. Adil AKINCI		

Onay

Prof. Dr. Şahmurat ARIK

Enstitü Müdürü

Bilimsel Etik Bildirimi

Yüksek Lisans tezi olarak hazırladığım “Türkiye’de Akıllı Maliye Politikasının Değerlendirmesi” adlı çalışmanın öneri aşamasından sonuçlandığı aşamaya kadar geçen süreçte bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle uyduğumu, tez içindeki tüm bilgileri bilimsel ahlak ve gelenek çerçevesinde elde ettiğimi, tez yazım kurallarına uygun olarak hazırladığımı, bu çalışmamda doğrudan veya dolaylı olarak yaptığım her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu beyan ederim.

..../...../2022

Nurbanu TARIM

Özgeemiş

Lisans eğitimine 2016 yılında Dumlupınar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakóltesi Maliye bölümünde başlayarak, 2019 yılında yüksek şeref öğrencisi unvanıyla mezun oldu. Aynı yıl Dumlupınar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Maliye Ana Bilim Dalında yüksek lisans eğitimine başladı.

Eğitim hayatım boyunca desteklerini benden esirgemeyen başta anneannem olmak üzere canım aileme, akademik tecrübelerinden yararlandığım değerli hocalarım Doç. Dr. Güner TUNCER ve Doç. Dr. Fazlı YILDIZ'a teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca tez jürimde yer alan Doç. Dr. Özer ÖZÇELİK ve Doç. Dr. Adil AKINCI'ya da teşekkür ederim. Tezimi sevgili aileme, değerli hocalarıma ve yeğenlerim Ege, Efe ve Emir'e armağan ederim.

ÖZET

TÜRKİYE’DE AKILLI MALİYE POLİTİKASININ DEĞERLENDİRMESİ

TARIM, Nurbanu
Yüksek Lisans Tezi, Maliye Ana Bilim Dalı
Tez Danışmanı: Doç. Dr. Güner TUNCER
Mart, 2022, 125 sayfa

Maliye politikalarını farklı bir bakış açısıyla yorumlayan akıllı maliye politikası, küresel krizden bu yana yaşanan ekonomik ve sosyal gelişmelerin yansımalarını daha yenilikçi ve değişimi yapısal sorun odaklı ele alan bir politik tutumdur. IMF tarafından şekillendirilen içeriğe sahip olan bu politikalar ile maliye politikalarının konjonktür karşıtı, büyüme dostu, kapsayıcı büyüme, güçlü bir vergi kapasitesi ve ihtiyatlı bir yapıda yürütülmesi tasarlanmıştır. Bu çalışmanın amacı Türkiye’de 2009-2020 dönemi süresince uygulanan maliye politikalarının, akıllı maliye politikasına ne kadar uzak ne kadar yakın olduğunu değerlendirmek ve akıllı maliye politikasına yönelik bir yol haritası sunmaktır. İlgili dönem içerisinde Türkiye’de uygulanan maliye politikalarının bazı yönlerden akıllı maliye politikasına yakın bazı yönlerden ise uzak olduğu tespit edilmiş ve bu kapsamda çeşitli öneriler geliştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Akıllı Maliye Politikası, Büyüme Dostu, Güçlü Vergi Kapasitesi, İhtiyatlılık, Kapsayıcı Büyüme, Konjonktür Karşıtı.

ABSTRACT**THE EVALUATION OF SMART FISCAL POLICY IN TURKEY****TARIM, Nurbanu****M.A. Thesis, Department of Public Finance****Supervisor: Assoc. Prof. Güner TUNCER****March, 2022, 125 pages**

Smart fiscal policy, which interprets fiscal policies from a different perspective, is a political attitude that deals with the reflections of economic and social developments happening since global crisis more innovatively and deals with change with a structural problem focus. These policies, which have a content shaped by the IMF, are designed to carry out fiscal policies in a countercyclical, growth-friendly, inclusive growth, strong tax capacity and prudent structure. The aim of this study is to evaluate how far and how close the fiscal policies implemented in Turkey during the period of 2009-2020 are to the smart fiscal policy and to present a roadmap for smart fiscal policy. It has been determined that the fiscal policies implemented in Turkey during the relevant period are close to smart fiscal policy in some respects and far from others in some respects, and various suggestions have been developed in this context.

Keywords: Countercyclical, Growth-Friendly, Inclusive Growth, Prudential, Smart Fiscal Policy, Strong Tax Capacity.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖZET.....	v
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar LİSTESİ.....	ix
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	x
GRAFİKLER LİSTESİ.....	xi
KISALTMALAR	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM TÜRKİYE’DE UYGULANAN ORTA VADELİ PROGRAMLARIN GENEL ANALİZİ (2009-2020)

1.1. 2009-2011 ORTA VADELİ PROGRAM MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ	4
1.2. 2010-2012 ORTA VADELİ PROGRAM MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ	7
1.3. 2011-2013 ORTA VADELİ PROGRAM MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ	10
1.4. 2012-2014 ORTA VADELİ PROGRAM MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ	12
1.5. 2013-2015 ORTA VADELİ PROGRAM MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ	14
1.6. 2014-2016 ORTA VADELİ PROGRAM MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ	17
1.7. 2015-2017 ORTA VADELİ PROGRAM MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ	20
1.8. 2016-2018 ORTA VADELİ PROGRAM MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ	23
1.9. 2017-2019 ORTA VADELİ PROGRAM MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ	26
1.10. 2018-2020 ORTA VADELİ PROGRAM MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ	29
1.11. 2019-2021 ORTA VADELİ PROGRAM (YENİ EKONOMİ PROGRAMI) MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ	32

1.12. 2020-2022 ORTA VADELİ PROGRAM (YENİ EKONOMİ PROGRAMI) MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ	33
1.13. 2009-2020 DÖNEMİ UYGULANAN MALİYE POLİTİKALARI	34

İKİNCİ BÖLÜM AKILLI MALİYE POLİTİKASI VE TÜRKİYE DEĞERLENDİRMESİ

2.1. AKILLI MALİYE POLİTİKASI (AMP) NEDİR?	50
2.1.1. Konjonktür Karşısı	50
2.1.2. Büyüme Dostu	55
2.1.3. Kapsayıcı Büyüme	57
2.1.4. Güçlü Vergi Kapasitesi	60
2.1.5. İhtiyatlılık	60
2.2. TÜRKİYE’DE 2009-2020 DÖNEMİNİN AKILLI MALİYE POLİTİKASI AÇISINDAN DEĞERLENDİRMESİ	63
2.3. TÜRKİYE AKILLI MALİYE POLİTİKASINA NE KADAR YAKIN NE KADAR UZAK: GENEL BİR DEĞERLENDİRME	100
SONUÇ	108
KAYNAKÇA	112
DİZİN	125

TABLOLAR LİSTESİ

Sayfa

Tablo 1.1: Küresel Kriz Sonrası Alınan Mali Önlemler	36
Tablo 1.2: 2009-2020 Dönemi Temel Makro Ekonomik Değişkenler	40
Tablo 1.3: 2017 Yılında Uygulanan Maliye Politikaları.....	43
Tablo 1.4: Küresel Salgına Karşı Türkiye'nin Uyguladığı Mali Politikalar	47
Tablo 2.1: Otomatik Stabilizatör Türleri ve İşlevleri.....	53
Tablo 2.2: Mali Kuralların Özellikleri	62
Tablo 2.3: İşsizlik Sigortası Fonunun Gelir-Gider Dengesi ve Fondan Yapılan Ödemeler (Bin TL).....	67
Tablo 2.4: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Harcamalar / GSYH	68
Tablo 2.5: Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Harcamalar / GSYH	69
Tablo 2.6: Türkiye'de Çevresel Vergiler (Milyon TL)	71
Tablo 2.7: Türkiye'de MTV ve ÖTV Kapsamında Vergi Gelirleri (Milyon TL).....	72
Tablo 2.8: Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği	79
Tablo 2.9: Bölgesel Yatırımlarda Vergisel Teşvikler	79
Tablo 2.10: Büyük Ölçekli Yatırımlara Sağlanan Teşvikler.....	80
Tablo 2.11: 3305 Sayılı Kararda Yer Alan Teşvik Sistemi Unsurları	81
Tablo 2.12: Türkiye'de Uygulanan Teşvik Sistemlerinin Seyri	84
Tablo 2.13: Yatırım Teşvik Belgelerinin Bölgesel Dağılımı (2009-2020)	86
Tablo 2.14: Teşvik Türlerine Göre Teşvik, Yatırım Tutarı ve İstihdam (2009-2020)...	86
Tablo 2.15: Türkiye'de Sosyal Koruma Harcamalarının Yardım Türlerine Göre Dağılımı (Milyon TL) ve GSYH'ya Oranlar (%)	89
Tablo 2.16: Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri (Milyon TL).....	91
Tablo 2.17: Türkiye Ekonomisinde Gelir Dağılımı	93
Tablo 2.18: Türkiye'de Vergi Kapasitesi ve Vergi Gayreti (Bin TL).....	95
Tablo 2.19: Genel Bütçe Vergi Gelirleri Toplam Tahsilat/ Tahakkuk Oranları	96
Tablo 2.20: Türkiye'de AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku ve Borç Stoku/ GSYH.....	97
Tablo 2.21: Türkiye'de Merkezi Yönetim Faiz Dışı Fazla ve Bütçe Açıklarının GSYH'ya Oranı.....	98

ŞEKİLLER LİSTESİ

Sayfa

Şekil 2.1: Akıllı Maliye Politikası	50
Şekil 2.2: Kapsayıcı Büyüme ve Maliye Politikalarının Etkileşim Döngüsü.....	58
Şekil 2.3: Kapsayıcı Büyüme Hedefine Ulaşma Aşamaları	59
Şekil 2.4: Sektörel Bazda Teşvik, Yatırım ve İstihdam (2009-2020).....	85



GRAFİKLER LİSTESİ

Sayfa

Grafik 1.1: Türkiye'nin Büyüme Performansı.....	38
Grafik 2.1: Türkiye'de Kamu Gelir ve Harcamaların Konjonktür Üzerindeki İzlenimi	64
Grafik 2.2: Türkiye'de İşsizlik Oranları (2009-2020)	66
Grafik 2.3: Toplam Çevre Vergilerinin GSYH'ya Oranı	71
Grafik 2.4: Emlak Vergilerinin GSYH'ya Oranı.....	73
Grafik 2.5: Türkiye'de Vergi Kaması Kavramının Seyri	74
Grafik 2.6: Merkezi Yönetim Bütçesinde Kamu Yatırımlarının Payı (%).....	77
Grafik 2.7: Ar-Ge Harcamaları ve Dolaylı Ar-Ge Destekleri	82
Grafik 2.8: Ar-Ge Harcamalarının GSYH'ya Oranı.....	83
Grafik 2.9: Sabit Sermaye Yatırımlarının GSYH İçindeki Payı.....	87
Grafik 2.10: Vadesi 12 Ay İçinde Dolacak İç Borcun İç Borç Stk. İçindeki Payı (%)	99
Grafik 2.11: Merkezi Yönetim İç borç Stokunun Faiz Kompozisyonu (%).....	99
Grafik 2.12: Merkezi Yönetim Borç Stokunun TL/ Döviz Kompozisyonu (%)	100

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AMP	Akıllı Maliye Politikası
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BOTAŞ	Boru Hatları İle Petrol Taşıma Anonim Şirketi
DİBS	Devlet İç Borçlanma Senedi
FED	Federal Reserve
IMF	International Monetary Fund
KDV	Katma Değer Vergisi
KGF	Kredi Garanti Fonu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KÖİ	Kamu Özel İşbirliği
MTV	Motorlu Taşıtlar Vergisi
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OVP	Orta Vadeli Program
ÖTV	Özel Tüketim Vergisi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.
YEP	Yeni Ekonomi Programı



TEZ METNİ

GİRİŞ

Toplumlar refah gelişimlerini artırmak ve bu gelişimi sürdürülebilir kılmak adına toplumsal süreçler içerisinde çeşitli ekonomik amaçlar belirlerler. Ekonomik büyüme ve kalkınma, adil gelir dağılımı, fiyat istikrarı, yüksek istihdam başta olmak üzere daha birçok amaca ulaşmada iktisat politikası kullanılır. Kısaca iktisat politikası toplumsal süreç içerisinde belirlenmiş olan ekonomik amaçlara ulaşmada kullanılan politika olup para politikası, maliye politikası ve gelirler politikası araçlarını kullanmaktadır.

Bir iktisat politikası aracı olan maliye politikası en basit anlamda devletin bütçe kanalından yapmış olduğu harcama artışının milli gelir ve istihdamda yarattığı etkiyi inceleyen bir bilim dalıdır. Maliye politikası ülkenin potansiyeline uygun büyümenin sağlanması, denk bütçe oluşturulması, fiyat istikrarının sağlanması, yüksek istihdam sağlanması veya işsizlik oranının düşük düzeyde tutulması, cari dengenin sürdürülebilir olması, iç ve dış finansmanın dengeli biçimde yürütülmesi, tasarrufların artırılması, yatırımların çoğaltılması ve gelir dağılımının düzeltilmesi gibi geniş bir yelpazede yer alan çeşitli amaçları gerçekleştirmede kullanılan etkili bir politika niteliğindedir.

Şüphesiz maliye politikasının etkililiği ve/veya etkinliği tartışmaları tarihsel süreç içerisinde ve akademik yazında birçok değerlendirmeye tabi olmuştur. İnsanların statik değil dinamik bir varlık olması sürekli olarak değişen, gelişen ve hatta karmaşıklaşan ekonomik olaylarla karşılaşmasına neden olmaktadır. Yaşanılan bu süreçler gerek maliye politikasının gerek diğer iktisat politikası araçlarının daha etkili ve/veya etkin kullanılmasına yönelik yeni yaklaşımların ortaya atılmasına neden olmaktadır. İşte bu yaklaşımlardan biri akıllı maliye politikasıdır.

Maliye politikalarını farklı bir bakış açısıyla yorumlayan akıllı maliye politikası, küresel krizden bu yana yaşanan ekonomik ve sosyal gelişmelerin yansımalarını daha yenilikçi ve değişimi yapısal sorun odaklı ele alan bir politik tutumdur. IMF tarafından şekillendirilen içeriğe sahip olan bu politikalar ile maliye politikalarının konjonktür karşıtı, büyüme dostu, kapsayıcı büyüme, güçlü bir vergi kapasitesi ve ihtiyatlı bir yapıda yürütülmesi tasarlanmıştır. Nitekim, akıllı maliye politikasının temelinde, ekonominin sürdürülebilir bir temelde yürütülmesi amacıyla büyüme dostu politikaların; toplumun tüm kesimlerinin ekonomik büyümeden pay

almasını sağlayan kapsayıcı bir büyümenin; ekonomik dalgalanmaların etkilerinin baskılanması adına konjonktür karşıtı politikaların; ekonominin sürdürülebilir, kapsayıcı, yenilikçi ve konjonktür karşıtı işlevlerinin hayata geçirilebilmesi için güçlü bir vergi kapasitesinin ve maliye politikalarının işlerliği adına güveni tesis eden ihtiyatlı politikaların hayata geçirilmesi esas alınmaktadır.

Yukarıda ifade edilenler kapsamında bu çalışmanın amacı Türkiye’de 2009-2020 dönemi süresince uygulanan maliye politikalarının, akıllı maliye politikasına ne kadar uzak ne kadar yakın olduğunu değerlendirmek ve akıllı maliye politikasına yönelik bir yol haritası sunmaktır. Bu amacı gerçekleştirmek için 2008 küresel kriz sonrası ve küresel pandemi öncesi dönem seçilmiştir. Çalışmanın amacının gerçekleştirilmesi sayesinde, ilerleyen dönemlerde ülke ekonomilerinde önemli bir maliye politikası rol modeli olabilecek olan akıllı maliye politikasının detaylı bir altyapısının sunulması, Türkiye’nin akıllı maliye politikasına ne kadar yakın/uzak olduğunun tespiti ve akıllı maliye politikasının etkili bir şekilde uygulanabilmesine yönelik temel politika önerilerinin sunulması çalışmanın önemini ortaya koymaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde Türkiye’de 2009-2020 döneminde nasıl bir maliye politikası hedeflerinin belirlendiği orta vadeli programlardan yararlanılarak aktarılmakta ve bu bölümün sonunda ise ilgili dönemde nasıl sonuçlar elde edildiği değerlendirilmektedir. Çalışmanın ikinci bölümünde önce akıllı maliye politikası konsepti tanıtılmakta ve devamında Türkiye’nin akıllı maliye politikasına ne kadar yakın/uzak olduğu tespit edilmeye çalışılmaktadır. Çalışmanın sonunda ise genel bir değerlendirmeden hareketle Türkiye’nin akıllı maliye politikası yürütebilmesi için veya akıllı maliye politikası konseptine daha yakın olabilmesi için öneriler sunulmaktadır.



BİRİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE’DE UYGULANAN ORTA VADELİ PROGRAMLARIN GENEL
ANALİZİ (2009-2020)

Çalışmanın bu bölümünde 2008 küresel kriz sonrası ve küresel pandemi öncesi dönem kapsamında Türkiye’de nasıl bir maliye politikasının amaçlandığı orta vadeli programlardan yararlanılarak aktarılmakta ve bu bölüm sonunda ilgili dönemlerde maliye politikasının ekonomi politikası içerisindeki konumu ve işlevleri açıklanmaktadır.

1.1. 2009-2011 ORTA VADELİ PROGRAM MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ

Öngörüler bugünün gözüyle gelecekte oluşabilecek olaylara ait belirsizliğin kısmen ortadan kaldırılmasında tahminsel bir varsayımı içermektedir. Öngörülerin şekillenmesi geçmiş ve içinde bulunduğumuz koşulların deneyimlerinden çıkarımlar yapılarak tahminlenmektedir. Hedefler de aynı öngörüler gibi bilinmeyen bir zamanın çizelgesini oluşturur. Ancak öngörülerde iyimser ve kötümser beklentiler yer almasına karşın hedefler, iyimser bir çerçevede ulaşılması istenen düzeyin aşamalandırılarak bugünün planlarına göre gelecekte bulunulması istenen bir noktayı konumlandırmaktadır.

Öngörüler, varsayımlar, geçmiş deneyimler, hedefler ve beklentiler şüphesiz ki en çok ekonomi alanında kendini göstermektedir. Çünkü ekonomi insan yaşamının ve insanoğlunun oluşturduğu kurum ve kuruluşların varlığını devam ettirebilmesinde gerekli ihtiyaçsal bir düzeni bünyesinde barındırmaktadır. Bu perspektiften bakıldığında ekonomik yaşamsal düzenimizi sağlamak adına öngörü ve hedeflerin planlanması ve aşamalandırılarak istikrarlı bir biçimde yürütülmesi gerekmektedir. Bu durum da devreye ekonomi politikaları girmekte ve ekonomi politikalar üzerinden ayarlamalara tabi tutularak; kısa vadede içinde bulunduğumuz koşullara yönelik yönlendirmeleri, uzun vadede ise tecrübeler göz önünde bulundurularak bugünün koşullarından daha iyi bir durumun planlandığı ekonomi politikaları oluşturulmaktadır.

Ekonomi politikalarının yüklenicisinden biri olan maliye politikası ise hem ekonomiyi yönlendirmekte hem de sosyal devlet ilkesini benimsemiş bir yönetimin, vatandaşları adına daha iyi koşullar sunabilmesi için politikalar belirlemekte ve hedeflemektedir. Ülkemiz açısından maliye politikalarına hedef çizilmesinde ve çizilen hedef doğrultusunda uygulanma planına geçilmesinde orta vadeli programlar önemli bir yer teşkil etmektedir.

Orta vadeli programlar ekonomik dengelerin değiştirilmesinde önemli bir konuma sahip olan kamunun, ülkemiz açısından çizdiği bir yol haritası gibi düşünülebilir. Yani kamu kurum ve kuruluşlarının gelecek politik belirsizliği hedefler koyularak kırılmaya çalışılmakta ve ekonomiyi istikrar sağlayıcı bir denge düzeyine konumlandırmak arzulanmaktadır. Bu bağlamda, 2009-2011 orta vadeli program kamusal karar alma sürecinde gerçekleştirmeyi hedeflediği temel mali amaçlar şu şekilde sıralanmaktadır (OVP, 2008):

- Harcamaların gerçekleştirilmesinde mali kurallara dayalı bir yasal ve kurumsal altyapıyı oluşturmak. Bu doğrultuda harcamaları bütçe kısıtını göz önünde bulundurarak belirlenen politika ve önceliklere yönlendirilerek önceliğini yitirmiş proje ve faaliyetlerin tasfiyesini kararlaştırmak. Bütçeden kamu yatırımlarına ayrılacak ödenekleri arttırmak. Kamu kaynaklarının kullanımının uzun vadeli geleceğe dönük etkinlik, verimlilik ve tasarruf bileşenleri üzerine koşullamak için stratejik planlama ve performans esaslı bütçe sistemini güçlendirmek. Toplam harcamalarda bir artışa sebebiyet vermeden kamu personelinin mali ve özlük haklarına ilişkin düzenlemeleri yapmak. Personellere ait ücret ve maaşların hedeflenen enflasyon oranında artırılması ve gerçekleşen enflasyonun belirlenen enflasyon hedefini aşması halinde aradaki parasal farkı telafi etmek. Kamuya ait yeni personel istihdamının sınırlandırılmasına devam edilmesi. Sağlık alanında hizmetlerin kalitesinden ödün verilmeksizin, tıbbi harcamaların kontrol altında tutulmasına yönelik tedbirlerin alınmaya devam edilmesi. Genel sağlık sigortasının, oluşturabileceği mali yüklerin telafi edilebilir bir seviyede tutulması için sağlıkta dönüşüm programıyla birlikte hayata geçirilmesi. Yerel yönetimlere tahsis edilen kaynakların objektif esaslara dayalı ve amaca yönelik kullanımını sağlamak ve performans ve verimlilik artışına yönelik düzenlemeleri gerçekleştirmek. Yerel yönetimlere mali açıdan etkinlik kazandırma çalışmalarından sonra, kamu hizmetlerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun düzeye getirilmesi ve uygun kamu hizmetlerinin sunumunun yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesini sağlamak. Yerel yönetimlere ait personel politikalarının norm kadrolarla uyumlu olarak yürütülmesi esas alınmıştır.
- Kamu yatırımlarının etkili, verimli ve zamanında gerçekleştirilmesi adına mevcut sermaye stokunu etkinlik sağlayacak alanlarda kullanmak. Eğitim,

sağlık, ulaştırma, içme suyu ve teknolojik araştırma ile bilgi ve iletişim teknolojilerinin geliştirilmesine (İstanbul Bilişim Vadisi bu alandaki önemli bir projeyi temsil etmektedir) yönelik alt yapı yatırımlarına öncelik vermek. Yenilenebilir enerji ve tarımsal altyapıyı güçlendirmeye yönelik Güneydoğu Anadolu Projesi, Konya Ovası Projesi, Doğu Anadolu Projesi ve diğer bölgelere ait ekonomik kalkınma ve sosyal gelişme çalışmaları ile bölgeler arası gelişmişlik farkının azaltılmasında alt yapı yatırımlarını bir araç olarak kullanmak. AB'ye üyelik hazırlıkları dahilinde belirlenen politika ve önceliklerin hayata geçirilmesi adına gerekli yatırımları hızlandırmak. Yatırımların hayata geçirilmesinde çözüm odaklı analizleri bünyesinde barındıran sektör çalışmaları ve nitelikli analiz ve etütleri yatırım karar aşamalarında göz önünde bulundurmak. Kamu alt yapı yatırım uygulamalarında özel sektörün katılımını hedefleyen modeller uygulamak.

- Kamu iktisadi teşebbüslerinin hesap verilebilirliği, şeffaflığı ve karar alma süreçlerinde esnekliği benimsemeye yönelik kurumsal yönetim sistemi projesinin tamamlanması. KİT'lerin tüm işletmecilik politikaları özellikle maliyet ve fiyatlarda yatırım ve finansman kararnamelerinde belirlenen hedeflere ulaşılabilecek bir şekilde piyasa fiyatlarını belirlemek. Bu kapsamda enerji KİT'lerinde maliyet esaslı otomatik fiyatlandırma mekanizması sürdürmek. İmalat sanayii üzerinde olumsuz baskı oluşturan ithal enerji fiyatlarının tespitinde sanayi aboneleri lehine bir politika izlemek. KİT'ler üzerinde stok, tedarik, üretim ve pazarlama maliyetlerini düşürmek ve verimliliği, karlılığı ön plana alan uluslararası fiyat değişimlerine hassas bir finansman politikası benimsemek. Atıl gayrimenkullerin değerlendirilmesinde rayiç bedelin esas alınması. KİT zararlarının oluşması halinde işlevselliği dikkate alınarak çözüme kavuşturmak. KİT'lerde atıl istihdamın azaltılmasına yönelik tedbirleri sürdürmek.
- Belirlenen stratejik ölçütler ve piyasa koşulları çerçevesinde iç borç çevirme oranlarının azaltılması, borçlanma vadesinin uzatılması ve borçlanmada araç çeşitliliğini ön plana alan borçlanma politikaları uygulamak. Borç yönetimine ilişkin likidite riskinin azaltılması tercihinde yeterli düzeyde rezerv tutulması politikasına devam edilmesi. DİBS'lerin yatırımcı tabanının genişletilmesi ve ikincil piyasalar ile ihracında etkinliğin sağlanması amacıyla politikalara devam edilmesi. İkincil piyasalar üzerinde verim oluşturulması hedefinde ve DİBS

alım-satım mübadelelerinde likiditenin sağlanmasına yönelik ölçüt senet uygulamasına devam edilmesi. DİBS'lerin garanti altına alınmasına olanak sağlayacak piyasa yapıcılığı sistemi uygulamasını sürdürmek. Borç işlemlerinde ve yönetiminde şeffaflığın sürdürülebilmesi esasına dayalı finansman programlarının ve borç bilgilerinin kamuoyuna düzenli bir şekilde duyurmak.

- Uygulanacak kamu gelir politikaları ile büyüme, yatırım ve istihdamın desteklenmesi yönünde uzun vadeli ekonomik kararlar almaya yardımcı vergilendirmede öngörülebilirliği arttırıcı bir istikrarı esas alacak yasal altyapıyı güçlendirmek. Yatırım, istihdam ve ihracatı teşvik edici aynı zamanda bölgesel gelişmişlik farklarını azaltıcı, ekonominin uluslararası rekabet gücünü artıran ve devletin fon ihtiyacının giderilmesi amacıyla ülkeye doğrudan sermaye yatırımlarının girişini hızlandırmak. Ekonomik ve sosyal amaçlar dikkat edilerek vergi indirim, istisna ve muafiyetler gözden geçirilerek vergi mevzuatını sadeleştirmek. Aynı zamanda vergi harcamalarının mali tutarlarına yönelik çalışmaları neticelendirmek. Gelirlere yönelik uygulanan azaltıcı düzenlemeler makro ekonomik istikrar hedefinde ve kamu finansman imkanları dahilinde değerlendirilmesini sağlamak. Vergiye gönüllü uyumun artırılması ve bu sayede vergi tabanını genişlemesi adına istihdam üzerindeki vergi yüklerinin azaltılması, kayıt dışılığın önlenmesi ve kamu ve özel sektörün uzlaşısına dayalı istihdam artışına yönelik tedbirleri uygulamak. Bu hedefe yönelik olarak, vergilendirmede mükellef açısından hizmetlerin etkinleştirilmesine yönelik çalışmalara devam etmek. Avrupa Birliği Müktesebatıyla vergilendirme alanında uyum çalışmalarının sürdürülmesi ve ticari ortaklığımız olan ülkelerle çifte vergilendirmeyi önleyici anlaşmaların imzalanmasına devam etmek.

1.2. 2010-2012 ORTA VADELİ PROGRAM MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ

Maliye politikalarının kaynak kullanımını esas alan bir çerçevede; sosyal ihtiyaçları ve üretim faaliyetlerini desteklemesi, tasarruf ve sermaye birikimini teşvik etmesi istenmektedir. Bu doğrultuda program döneminde; kamu harcama politikası, kamu yatırım politikası, kamu gelir politikası, kamu borçlanma politikası, kamu mali yönetim ve denetimi ile kamu iktisadi teşebbüsleri ve özelleştirmelere ait hedeflerin temel mali politikaları aşağıda sıralı bir şekilde sunulmaktadır (OVP, 2009):

- Kamu harcamalarının gereklilik, etkinlik ve verimlilik açısından gözetilmesi ön planda tutularak harcama programlarını gözden geçirmek ve önceliğini yitirmiş faaliyet ve projelerin tasfiyesini kararlaştırmak. Yeni kamu personeli istihdamı konusunda merkezi yönetim bütçe kanunları üzerinden sınırlamalar getirmek. Sağlık hizmetlerinde tıbbi harcamaları daha akılcı hale getirmek için sistem maliyetine yararlanıcıların da dahil edilebileceği düzenlemeler getirmek. Genel sağlık sigortası harcamalarını makul düzeyde tutmak için sağlıkta dönüşüm programıyla kullanımını sürdürmeye devam etmek. Yerel yönetimlerin kamuya olan borçlarına mahsuben genel bütçe vergi paylarından düzenli bir şekilde belli bir kesinti oranı uygulamak ve borç stokunun azalması amaçlanarak yeni borçların doğmasını engelleyecek düzenlemeleri sürdürmek. Sosyal yardım sistemini sosyal yardımların etkinliğini artırma hedefinde yeniden yapılandırmak. Harcamalar planlanırken ve uygulanırken kısa dönemin yanı sıra orta ve uzun vadede de geri dönüşlerini içerecek etki analizleri gerçekleştirmek.
- Eğitim, sağlık, bilgi ve iletişim teknolojisi, ulaştırma, içme suyu ve teknolojik araştırma altyapı yatırımlarına öncelik verilerek sosyal ihtiyaçların giderilmesi ve üretken faaliyetleri destekleyecek altyapıya yönelik mevcut sermaye stokunun daha etkin kullanımını amaçlayan çalışmaları sürdürmek. AB'ye uyum yönünde ortaya konulan politika ve öncelikleri hayata geçirmek. Güneydoğu Anadolu Projesi, Doğu Anadolu Projesi ve Konya Ovası Projesi ile kamu yatırımlarını kapsayan gelişmişlik farkını azaltmayı amaçlayan ekonomik ve sosyal projelere yoğunlaşmak. Altyapı yatırımlarının hayata geçirilmesinde özel sektörün katılımını artırmak. Kamu yatırım kararlarını nitelikli etüt ve analizlere dayandırmak.
- Vergi politikalarında istikrar ön planda tutularak hem vergi mevzuat ve uygulamalarında anlaşılabilirliği hem de istikrarı sağlama hedefinde yasal altyapıyı güçlendirmek. Vergiye gönüllü uyumun artırılması ve vergi tabanının genişletilmesine yönelik çalışmalar sürdürmek. Maktu vergi ve harçları ekonominin genel görünümünü göz önüne alarak düzenlemek. Vergi harcamalarının mali büyüklüğüne yönelik çalışmaları sonuçlandırmak. Vergi idaresinin denetim ve uygulama kapasitesinin geliştirilmesine yönelik çalışmalar sürdürmek ve vergi uyuşmazlıklarına dair idari yargı alanında düzenlemeler gerçekleştirmek. Yüksek oranda vergilendirilmeye tabi tutulan ürünler önceliklendirilerek vergi kayıp ve kaçagını önlemeye yönelik denetimler

yapmak. Vergi ve diğer mali yükümlülüklerin zamanında ödenmesini sağlamak amacıyla etkili bir tahsilat sistemi oluşturmak ve KİT'lerin geçmiş yıllarına ait vergisel yükümlülüklerini yerine getirebilmesi adına gerekli tedbirler almak. Belediye ve il özel idarelerin mali yönden güçlendirilmesini ve yerel yönetim sorumluluklarının artırılmasını sağlamak adına öz gelirlerini artırmak.

- Kamu borçlanma politikalarının temel amacı, iç ve dış piyasalarda belirlenen risk oranında makul maliyetler ile borçlanma gereksinimini sağlamaktır. Bu doğrultuda özel kesimin kolay bir şekilde fon miktarına ulaşımını sağlamak için iç borç çevirme oranını aşamalı olarak azaltmak. Nakit ve borç yönetiminde likidite riskini düşürmek amacıyla yeterli miktarda rezerv tutulmasına devam edilmesi ve nakit rezervlerin yönetiminde daha etkin çalışmalar sürdürmek. DİBS'lerin yatırımcı tabanının genişletilmesi için hem kamunun borçlanma imkanlarını geliştirilmesi hem de borçlanma maliyetlerinin azaltılması amacıyla yatırımcılara yönelik uygun finansman enstrümanlar geliştirmek ve perakende satış yönetimine ilişkin çalışmalar sürdürmek. Kamuoyunu finansman programları ve borç bilgileri hakkında şeffaflık ilkesi gereği düzenli bir şekilde bilgilendirmek.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile oluşturulan yeni mali yönetim ve denetim anlayışının hayata geçirilebilmesinde; iç ve dış denetim faaliyetlerinin etkin bir şekilde uygulanmasına yönelik tedbirleri güçlendirmek. Kanunla uyum sağlayacak şekilde etkin dış denetimin sağlanması adına Sayıştay'a ait gerekli yasal düzenlemeleri yapılandırmak. Bu bağlamda, mali disiplinin sağlanması ve kamu harcamalarında verimliliğin artırılması için Sayıştay'ın denetim faaliyetlerinin uluslararası standartlarda işlerlik kazanmasına yönelik çalışmalar sürdürmek. Sayıştay bünyesindeki iç denetçi sayısı artırarak denetim kapasitesinin yükseltilmesi için eğitim ve sertifika verme faaliyetleri gerçekleştirmek.
- KİT'ler de etkinlik ve performans dayalı yönetimi esas alan stratejik yönetim anlayışını yaygınlaştırmak ve işletme politikalarını, stratejik planlar ile genel yatırım ve finansman kararlarında belirlenen hedeflere ulaşılacak şekilde gerçekleştirmek. Karlılık ve verimlilik ilkelerine uygun işletilmesi amaçlanan KİT'lerin nitelikli personel ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli tedbirleri almak. Atıl durumda bulunan KİT'lere ait gayrimenkullerin değer tespitini rayiç bedel üzerinden gerçekleştirmek ve atıl durumda olmayan gayrimenkullerin

devrini işletmenin verimliliği, bütünlüğü ve çevre sağlığı gibi hususlara olumsuz bir etkisi olmayacak şekilde gerçekleştirmek. Zarar eden KİT'lere ait işletme birimlerinin sorunları, birimlerin fonksiyonları da göz önünde bulundurularak çözüme kavuşturulmasını sağlamak. Kamunun telekomünikasyon ve liman işletmeciliğindeki payının azaltılması ile elektrik dağıtımı ve şeker üretimi alanlarından KİT'lerin çekilmesi hedeflemek ve ziraat bankasına ait kamu hisselerinin bir bölümünün halkın arzına sunmak.

1.3. 2011-2013 ORTA VADELİ PROGRAM MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ

Program dönemine ait hedeflerde özel sektörün gelişimine katkı sağlamak, kamu maliyesinde hesap verilebilirliğe katkı sağlayacak idari ve hukuki düzenlemeleri yürütmek ve kamu finansmanını sağlıklı ve düzenli gelirler üzerinden elde etmek gibi amaçlar etrafında şekillendirilen mali politikaların temel amaçları OVP tarafından şu şekilde sıralanmaktadır (OVP, 2010):

- Harcamaların gereklilik, etkinlik ve verimlilik açısından gözetilerek sağlıklı bir temele kavuşturulması adına harcama programlarını gözden geçirmek ve verimsiz faaliyetleri tasfiye ederek kamu kaynaklarının ihtiyaçlar doğrultusunda etkin kullanımını sağlayacak mali alanı oluşturmak. Kamu personeline yönelik istihdamın merkezi yönetim bütçe kanunlarında belirlenen sınırlamalara uygun hayata geçirilmesi. Sağlık hizmetlerine yönelik tıbbi harcamalara yönelik tedbirler almak ve üniversite hastanelerinin finansman açıklarına yönelik yapısal düzenlemeler gerçekleştirmek. Sağlık harcamaları üzerindeki denetimleri daha verimli hale getirebilmek için denetim modelleri geliştirmek ve bu doğrultuda yazılım, donanım ve eğitim altyapısını güçlendirmek. Genel sağlık sigortasını sağlıkta dönüşüm programı ile birlikte uygulamayı sürdürmek. Sosyal yardımlarla istihdam arasında bağlantı kurmak ve sosyal yardımlardan gereksiz tekrar edilen yararlanmayı önlemeye çalışmak. Mahalli idarelere ait yeni borçların doğmasını önleyecek bir amaçla yerel yönetimlerin genel bütçe vergi paylarından kamuya olan borçlarına mahsuben vergi kesintisi yapmak. AB müktesebatında yer alan kapsam, tanım ve istisnaları kamu ihale sistemi üzerinde etkinlik ve şeffaflığı sağlayacak bir şekilde uygulamak. Hayata

geçirilmesi planlanan düzenleme ve uygulamaların kısa, orta ve uzun vadeli etkileri göz önünde bulundurularak analiz etmek.

- Kamu yatırım politikaları AB'ye uyum çerçevesinde gözden geçirilerek öncelikli sosyal alanlarda ihtiyaçların giderilmesi ve üretken faaliyetlerin desteklenmesini amaçlayan; eğitim, sağlık, bilgi ve iletişim, ulaştırma, içme suyu ve teknolojik araştırma altyapılarına yönelen çalışmaların hayata geçirilmesine öncelik vermek. Etkililik ve verimlilik ölçütleri dahilinde mevcut sermaye stokunu etkin kullanmak. Bölgeler arası gelişmişlik farkını azaltmayı hedefleyen Güneydoğu Anadolu Projesi, Doğu Anadolu Projesi ve Konya Ovası Projesine devam etmek. Altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde özel sektörün katılımını sağlayıcı modeller geliştirmek. Yatırımları sektör çalışmalarını içeren etüt ve analizlere dayandırmak.
- Vergi politikalarında istikrarı ve vergilendirmede öngörülebilirliği esas almak adına; yüksek oranda vergilendirilen ürünler öncelikli olmak üzere vergi kayıp ve kaçagını önlemek, vergi ve diğer mali yükümlülüklerle ait etkin tahsilat sistemi oluşturmak, vergi idaresinin denetim ve uygulama kapasitesini artırmak ve vergiye olan gönüllü uyumu artırılması ile vergi tabanını genişletmeye yönelik çalışmaları gerçekleştirmek. Sosyoekonomik politika ve hedefler çerçevesinde vergi üzerindeki indirim, muafiyet ve istisnaları gözden geçirerek sadeleştirip, vergi harcaması tutarlarının hesaplanmasını sürdürmek. Vergi uyuşmazlıklarına dair gerekli düzenlemeleri yapmak. Ar-Ge faaliyetlerinin desteklenmesine, bölgeler arası gelişmişlik farkının azaltılması, istihdamın artırılması ve doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını ülkemize çekecek cazip vergi politikaları uygulamak. Genel ekonomik koşullar gözetilerek maktu vergi ve harçları güncellemek. Yerel yönetimlerin öz gelirlerini artırmaya çalışmak ve sonrasında imar ve altyapı hizmetleri değerinde ortaya çıkan artışlardan daha fazla yararlanmayı öngörmek. Hazineye ait atıl vaziyetteki taşınmazları ekonomiye kazandırmak.
- Kamu kesimi borçlanma oranının kademeli bir şekilde azaltılması ve bu sayede özel kesimin kaynaklara ulaşımının kolaylaştırılması. Kamuoyuna finansman programlarının borç bilgisini düzenli bir şekilde açıklamaya devam etmek. Yeni araç ve satış yöntemlerinin geliştirilmesini sağlayarak, devlet iç borçlanma senetlerinin yatırımcı tabanının genişletilmesine çalışmak.

- Etkin bir dış denetimin sağlanması için 5018 sayılı Kanunla uyum sağlayacak şekilde Sayıştay'ın insan kaynakları ve yasal altyapısını güçlendirmek. Kamuda iç kontrol ve iç denetim sisteminin Sayıştay tarafından sağlanması adına Sayıştay'ın denetim faaliyetlerini yaygınlaştırmak. Kamu idarelerinin faaliyetleri üzerinde kamu iç kontrol standartlarını esas almak. Kamu mali yönetiminin daha iyi hizmet ifa edebilmesi adına insan kaynaklarının altyapısını nitelik ve nicelik olarak güçlendirmek.
- KİT'lerde etkinlik ve performansa dayalı stratejik yönetim anlayışını yaygınlaştırmak. KİT'lerin işletmecilik politikaları öngörülen hedeflere yönelik uygulanıp, sürekli zarar eden ve kara geçmesi olası görülmeyen işletme birimleri tasfiye edilecektir. Nitelikli personel ihtiyacına yönelik gerekli tedbirleri almak. Atıl gayrimenkullerin rayiç bedel üzerinden değerlendirilmesi ve devir söz konusu olduğunda işletmenin verimliliği, bütünlüğü ve çevre sağlığı koşullarının göz önünde bulundurarak devri gerçekleştirmek. KİT'lere ait gayrimenkulleri kamu kurum ve kuruluşlarının devralma isteminde 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerini esas almak. Elektrik dağıtımı ile şeker üretiminden KİT'lerin çekilmesi, telekomünikasyon, elektrik üretimi, liman, otoyol ve köprü işletmeciliğindeki kamuya ait hisselerin azaltılmasını amaçlamak.

1.4. 2012-2014 ORTA VADELİ PROGRAM MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ

Makroekonomik istikrarı sağlamak ön koşulunda biçimlendirilen harcama, yatırım, gelir, borçlanma, kamu mali yönetim ve denetimi ile KİT ve özelleştirme uygulamalarının programa yönelik mali hedefleri sıralı bir şekilde şunlardan oluşmaktadır (OVP, 2011):

- Harcama programlarında verimlilik artışını esas alan idari bir mekanizma oluşturmak. Gereksiz ilaç ve sağlık hizmeti kullanımını önlemek üzere harcamaları daha akılcı hale getirmek. Harcamalara ilişkin denetimleri adına model, yazılım, donanım ve eğitim altyapısını etkinleştirmek. Global bütçe uygulamasını sağlık alanında geliştirmek. İstihdam ve sosyal yardımlar arasında etkinlik sağlanması doğrultusunda ilişkileri kuvvetlendirmek ve mükerrer yararlanmaları önlemek. Sade ve etkin bir yapıda istihdama ilişkin düzenlemeler yapmak. İntibak sistemini aşamalı bir şekilde emekliler için hayata geçirmek.

Mahalli idarelerin borç stokunu azaltma adına vergi paylarından borçlarına karşılık kesintiler yapılmasına devam etmek. Mahalli idarelerin altyapı harcamalarının merkezi idare tarafından desteklenmesi ve personel harcamalarının rasyonelleştirilmesi sayesinde mahalli idarelerin mali yapılarında iyileşme sağlanması. Kamu ihale sisteminin etkinlik sağlaması yönünde düzenlemeler gerçekleştirmek.

- Mevcut sermaye stokunun daha etkin kullanılması için eğitim, sağlık, bilgi ve iletişim, içme suyu, ulaştırma ve teknolojik araştırmalara yönelik altyapı yatırımlarına öncelik vermek. GAP, DAP, KOP VE DOKAP'ı içine alan yatırımlar ile bölgesel gelişme potansiyelini amaçlayan ekonomik ve sosyal altyapı projelerine yoğunlaşmak. Altyapı yatırımlarına özel sektör katılımını sağlamak. Kamu yatırımları üzerinde etüt ve analizler yapmak.
- Vergi politikalarının uygulanmasında istikrar ve öngörülebilirliğin esas olması adına rekabet gücünü artırıcı üretim yapısının oluşturulması, doğrudan yabancı yatırımlarını destekleyici ve Ar-Ge faaliyetlerine yönelik politikalar oluşturmak. Vergi mevzuatını günümüz ihtiyaçlarına göre ayarlamak ve sadeleştirilmesini sağlama amacıyla Gelir Vergisi Kanunu ve Vergi Usul Kanunu öncelikli olarak temel vergi kanunlarının gözden geçirilmesi için çalışmalar yürütmek. İklim değişikliği ile mücadele edilmesine ve enerji tüketiminde tasarruf sağlanmasına yönelik öncelikleri dikkate alarak vergi politikaları belirlemek ve uygulamak. Cari açık, tasarruf yetersizliği gibi büyüme ortamının sürdürülebilirliğini tehdit eden unsurlarla mücadelede vergi politikalarını kullanmak. Gelir politikalarının sosyal ve ekonomik etkilerinin doğru bir şekilde analiz edilebilmesi için vergi harcamalarını düzenli olarak raporlamak. Vergiye olan uyumun ve vergi gelirinde artışa neden olacak vergi tabanının genişletilmesine yönelik çalışmalara devam etmek. Maktu vergi ve harçları ekonominin genel şartları göz önüne alınarak güncellemek. Yerel yönetimlerin öz gelir artışına yönelik çalışmalar yapmak ve çalışma sonrası varlıkların değerinde ortaya çıkan artıştan daha fazla yararlanmak. Kamuya ait taşınmazların verimli bir şekilde ekonomiye kazandırılmasını sağlayıcı tedbirler almak. Yurtiçi tasarrufların bireysel ve kurumsal teşvikini sağlayacak bir sermaye birikimini özendirmek.
- Borçlanmaya ilişkin duyuruların düzenli bir şekilde açıklanmasına devam etmek. Yatırımcı tabanının genişletilmesine yönelik yeni araç ve satış yöntemleri geliştirilmesini sürdürmek. Likidite riskini azaltmak amacıyla yeterli

düzeyde rezerv tutulması politikasına devam etmek ve rezervlerin etkin bir şekilde yönetilmesini sağlamak. Piyasa yapıcılığı sistemini devam ettirmek. İkincil piyasalarda verim artışının sağlanması ve DİBS alım-satım işlemlerinde likidite artırıcı politikalara devam etmek. Borçlanmaları piyasa koşullarında TL cinsinden ve sabit faizli enstrümanlarla gerçekleştirmek.

- Sayıştay'ın uygulama altyapısı güçlendirilerek kamuda etkin bir dış denetim mekanizması haline getirmek. Belirlenen stratejik amaç ve hedeflerin hayata geçirilmesi için iç ve dış denetimi koordineli bir şekilde yürütmek. Kamu idarelerinin yönetim sorumluluğunun güçlendirilmesi adına iç kontrol ve denetim mekanizması ile insan kaynakları altyapısını nicelik ve nitelik olarak güçlendirmek. Kamu faaliyetlerinde iç kontrol ve denetim standartları uyumunu yükseltmek. Kamuya ait kaynak tahsislerinde stratejik plan ve performans programlarını esas almak.
- KİT'lere ait işletmecilik politikalarını stratejik yönetim anlayışında sürdürmek ve stratejik plan, genel yatırım ve finansman kararnamelerinde öngörülen hedeflere ulaşılacak şekilde uygulamak. Yıllık performans programlarını yakından izlemek ve değerlendirmek. İç kontrol eylem planını esas alacak şekilde KİT'lerde iç kontrol sistemi geliştirmek. KİT'lere ait gayrimenkullerin değerlemesini rayiç bedel üzerinden yapmak ve devri söz konusu gayrimenkulleri belirli ölçütleri olumsuz etkilemeyecek ön koşulunda devretmek. Kara geçmesi mümkün görünmeyen sürekli zarar eden işletme birimlerini tasfiye etmek. Nitelikli personel ihtiyacı için gerekli tedbirler almak. Kamunun elektrik üretimi, şehir içi doğalgaz dağıtımı, telekomünikasyon, liman, otoyol ve köprü işletmeciliği üzerindeki payının azaltılması ile elektrik dağıtımı ve şeker üretimi alanlarından tamamen çekilmesi amaçlanmaktadır.

1.5. 2013-2015 ORTA VADELİ PROGRAM MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ

Cari açık ve enflasyonla mücadeleye yardımcı, özel sektörün gelişmesine katkı sağlayan bir bakış açısını amaçlayan 2013-2015 OVP'sinin gelir, harcama, borçlanma, yatırım, mali yönetim ve denetim ile KİT ve özelleştirmeler üzerinde belirlediği temel mali hedefler şunlardır (OVP, 2012):

- Kamu idarelerine tahsis edilen ödeneklerin stratejik plan ve performans programları çerçevesinde daha verimli alanlarda etkili bir şekilde kullanımını sağlamak ve stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme anlayışını yaygınlaştırmak. Verimlilik artışı sağlamak adına harcama programlarını gözden geçirecek bir idari mekanizma oluşturmak. Bu yolla kamu idarelerinin etki analizi yapma kapasitesini artırmak. Kamu ihale sistemlerinde etkinliği gözetmek. Tarım sektörüne yönelik transferler ile sosyal amaçlı programların fayda sağlayıp sağlamadığının değerlendirmesini yapmak. Tıbbi harcamaları daha akılcı hale getirmek. Sağlık hizmet sunucularının geçmiş davranışlarını dikkate alan denetim modeli, risk analizi ve yazılım ile eğitim altyapısını güçlendirmek. Mahalli idarelerin yeni borç ve stoklarının azaltılması adına genel bütçe vergi paylarından kamuya olan borçlarından kesintiler yapmayı sürdürmek.
- Kamu yatırımlarında eğitim, sağlık, bilgi ve iletişim, ulaştırma, içme suyu, teknolojik araştırma ve adalet altyapısının güçlendirilmesine öncelik verilmesine devam etmek. Mevcut sermaye stokunun sosyal ihtiyaçları giderecek ve üretken faaliyetleri destekleyecek şekilde etkin kullanımı sağlamak. GAP, DAP, KOP ve DOKAP kapsamındaki yatırımların bölgeler arası gelişmişlik düzeyini azaltması amacıyla yürütülmesine devam etmek ve ekonomik ve sosyal altyapı projelerine yoğunlaşmak. Kamuya ait yatırım teklif ve kararları etüt ve analizlere tabi tutmak. Kamu yatırımlarının etkinliğini artırmak adına uygulamaları izleme ve değerlendirme çalışmaları gerçekleştirmek. Yatırımlara özel sektörün katılımını artırıcı modeller hayata geçirmek.
- Ar-Ge faaliyetlerinin desteklenmesine, yüksek katma değerli ürünlerin geliştirilmesine ve ülke ekonomisinin uluslararası düzeyde rekabet edilebilir bir yapıya dönüştürülmesi amacına yönelik vergi politikaları sürdürmek. Vergi düzenleme ve uygulamalarında, istikrar ve öngörülebilirliği koşullandırmak. Bu amaca yönelik vergi kanunlarını hem günümüz ihtiyaçları doğrultusunda gözden geçirmek hem de büyüme ortamının sürdürülebilirliğini tehdit eden unsurlarla mücadelede vergi politikalarını etkili bir şekilde kullanmak. Politikaların finansman kalitesini artırmak. Vergi harcaması tutarlarını kamuoyuyla paylaşmak. Vergi uyumunu artırmak ve vergi tabanının genişletilmesine yönelik çalışmalara devam etmek. Kamuya ait taşınmazların ekonomik ve verimli kullanımına yönelik satış dahil alternatifleri değerlendirmek. İklim değişikliği ile

mücadelede ve enerji tüketiminde tasarruf sağlama adına vergi politikalarında öncelikler belirlemek.

- Borçlanma politikasını stratejik ölçütlere dayalı sürdürmek. Borçlanmanın ağırlıklı olarak TL ve sabit faizli enstrümanlar üzerinden yapılması suretiyle döviz kuru ve faiz oranı riskinin, borçlanmada vadenin uzatılması ve Hazine'nin güçlü rezerv tutması suretiyle de likidite kaynaklı risklerin düşürülmesini sağlamak. İkincil piyasada fiyat etkinliğinin artırılması ve borç servisinin dönemler arası dengeli dağılımını sağlamak adına değişim ve geri alım ihaleleri yapmak. İkincil piyasada düzenli bir verim eğrisinin oluşturulması için senetlerin azalan vadelerde yeniden ihraç edilmesi politikasını sürdürmek. DİBS'lerine ilişkin araç yelpazesini geliştirmeye yönelik çalışmalara devam etmek. Piyasa yapıcılığı sistemini sürdürmek. Borçlanmaya ilişkin bilgilerin düzenli olarak açıklanmasına devam etmek.
- Hukuki alt yapısı büyük ölçüde düzenlenen mali yönetim, kontrol ve denetim anlayışında iç ve dış denetimin etkin ve koordineli bir şekilde yürütmek ve işletmek. Sayıştay'ın denetim uygulama altyapısını güçlendirmek. İç denetim ve kontrol standartlarına kamu idarelerinin uyum düzeyini tespit etmek. Mali yönetim ve denetim alanındaki insan kaynakları altyapısını güçlendirmek.
- KİT'lerde hesap verilebilirliği, şeffaflığı ve karar alma süreçlerinde etkinliği sağlayacak stratejik yönetim anlayışını yaygınlaştırmak. Yıllık performans programlarında stratejik planları izlemek ve değerlendirmesini yapmak. Uluslararası iç denetim ve iç kontrol sistemleri geliştirmek. KİT'lerin fiyatlandırma gibi işletmecilik politikalarını stratejik plan, genel yatırım ve finansman kararnamelerinde öngörülen hedeflere uygun olarak gerçekleştirmek. Rayiç bedel üzerinden gayrimenkulleri değerlendirmek. İşletmenin verimliliği, bütünlüğü ve tarım arazilerinin korunması göz önünde bulundurularak devir işlemlerini gerçekleştirmek. Zarar eden ve kara geçmesi öngörülmeeyen işletme biçimlerinin tasfiyesini kararlaştırmak. Nitelikli personel ihtiyacının karşılanmasına yönelik tedbirler almak. Kamunun şeker üretimi ve elektrik dağıtımından tamamen çekilmesini sağlamak ve elektrik üretimi, şehir içi doğalgaz dağıtımı, telekomünikasyon, liman, otoyol ve köprü işletmeciliğindeki kamu payını azaltmak.

1.6. 2014-2016 ORTA VADELİ PROGRAM MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ

Mali politikaların kamu mali sistemi üzerinde yük oluşturmamasını engellemek için hem ekonomik ve sosyal ihtiyaçları karşılayabilecek düzenli ve sürekli bir kamu finansman kaynağı oluşturmak hem de harcamaların planlı bir düzen çerçevesinde şekillendirmek amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda OVP'nin maliye politikalarına çizdiği temel amaçlar şu şekilde sıralanmaktadır (OVP, 2013):

- Çok yıllık bütçeleme yaklaşımıyla harcamaların önceliklendirilmesi ve kamu idarelerine tahsis ödeneklerin ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması. Kaynak kullanımında hesap verilebilirliği ve etkinliği artırmak için yeni harcama programlarına pilot uygulama getirmek. Personel harcamaları hariç diğer cari harcama ödeneklerini sıfır tabanlı bütçeleme ilkesiyle belirlemek. Harcama programları oluşturulurken varlık sebebi, amaçlara uygunluk ve belirlenmiş süreleri dikkate almak. Kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planlarının kalkınma planlarıyla uyumunun gözetilmesi ve planları bütçe hazırlık ve uygulama sürecine daha etkin yansımaları sağlamak. Kamu hizmetlerini program yaklaşımı ile ele alan bütçe yapısına kademeli olarak geçmek. Kamu ve özel sektörün ortaklaşa girişimlerinde sözleşmelerden doğan yükümlülüklerin kamu mali dengesi üzerindeki etkilerini göz önünde bulundurmak. Hizmet alımlarına ilişkin mevcut politikaları, fayda ve alternatif maliyet analizinde değerlendirmeye tabi tutmak. Tarımsal destekleme transferleri; verimlilik, etkinlik ve katma değer artırılması hedefinde belirlemek. Yüksek dış ticaret açığı verdiğimiz sanayi kollarında Ar-Ge harcamalarının tahsisine öncelik verilerek üretimin desteklenmesi. Kamu harcamalarının tahsisinde eğitimi öncül sektör olarak görmek. Mahalli idarelerin genel bütçe vergi paylarından borçlarına karşılık kesintiler gerçekleştirmeye devam etmek. Tıbbi harcamaları daha akılcı bir düzene ulaştırmak ve sağlık alanında yazılım, donanım ve eğitim altyapısını güçlendirmek. Üniversite hastanelerinin yapısal sorunlarını gidermeye çalışmak. Sosyal amaçlı programlarda mükerrerliği önlemek ve etkinliği sağlamak. Sosyal güvenlik sistemi üzerindeki aktüeryal dengeyi bozacak prim yapılandırmalarını istisnai haller dışında uygulamamak. Sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliğini olumsuz etkileyen uygulamaları tespit etmek.

- Kamu yatırım ödeneklerini özel sektörün üretim faaliyetlerine altyapı sağlayacak şekilde özellikle demiryolu, lojistik merkezi ve liman alanlarına yöneltmek. Harcama projeleri önceliklendirilerek kısa sürede tamamlanması öngörülen yatırımlara yoğunlaşmak ve mevcut sermaye stokundan etkin yararlanmak amacıyla idame-yenileme, bakım-onarım ve rehabilitasyon harcamalarına öncelik vermek. Kamu ve özel kesim yatırımlarının bütüncül bir bakış açısıyla değerlendirmek ve özel sektörün girmediği ekonomik ve sosyal altyapı harcamalarını kamu yatırımları ile gerçekleştirmek. KÖİ modelinde dahil olmak üzere kamu yatırımlarında eğitim, sağlık, içme suyu, kanalizasyon, bilim-teknoloji, bilişim, ulaştırma ve sulama sektörlerine öncelik vermek. GAP, DAP, KOP ve DOKAP bölgelerindeki yatırımlar kapsamında özel sektörün yatırımlarını destekleyecek ekonomik ve sosyal altyapı ile beşerî kaynakların geliştirilmesine yönelik çalışmaları sürdürmek. KÖİ uygulamalarına ilişkin strateji hazırlıkları, mevzuatlar ve politika uygulamalarını güçlendirmek. Kamuya ait projeler üzerinde planlamaları, uygulamaları ve değerlendirmeleri güçlü kılmak ve aynı zamanda kamu kurum ve kuruluşların kapasitelerini geliştirmek.
- Vergi politikalarını üretim, istihdam ve yatırım alanlarını teşvik edecek bir şekilde ayarlamaya tabi tutmak ve politikaları sürdürülebilir kalkınmaya yardımcı, rekabet gücünün ve yurt içi tasarrufların artırılmasına katkı sağlayacak şekilde istikrarlandırmak. Gelir politikası uygulama sonuçlarını kamuoyuyla paylaşmak. Vergi mevzuatını adil ve mükelleflere uygun hale getirmeye devam etmek. Elektronik ticaret alanında hukuki ve idari düzenlemeler yapmak. Kayıt dışılık ile etkin bir şekilde mücadele etmek adına; denetim alanında bilişim altyapısı geliştirmek, kurumlar arası işbirliği çerçevesinde veri paylaşımını artırmak ve toplumsal farkındalığı yükseltmek. Mali dengelerin imkânı ölçüsünde ticari faaliyetlerdeki vergilerde indirim gerçekleştirmek. Vergi tabanını, daha adil ve mali fonksiyonu yerine getirecek bir şekilde genişletmek. Vergi politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında enerji tasarrufu ve iklimle mücadele göz önünde bulundurmak. Kamu taşınmazlarının en etkili kullanımında tüm alternatifleri dikkate almak. Yerel yönetimlerin mali imkanlarını artırmak için kentsel rantları değerlendirilmeye tabi tutmak.
- Sürdürülebilir, saydam ve hesap verilebilirlik koşulunda makroekonomik dengeleri göz önüne alan bir borçlanma yapısı yürütmek. Stratejik ölçütlere

dayalı riski öngörülebilir politikalar yürütmek amacıyla ağırlıklı olarak TL cinsinden ve sabit faizli enstrümanlardan borçlanma gereksinimi sağlamak. Bu yolla döviz kuru ve faiz oranı üzerinde riski öngörülebilir tutmak. Ortalama vadenin uzatılması ile de likidite riskini yönetmek. İkincil piyasalarda değişim ve geri alım ihaleleri yaparak fiyat etkinliğinin artırılmasını amaçlamak. Likiditenin sağlanmasına yönelik olarak senetlerin azalan vadelerde yeniden ihraç edilmesi ve ölçüt senet uygulanmasına devam etmek. Piyasa yapıcılığı sisteminin sürdürmek. Yatırımcı tabanının genişletilmesi için yeni araçlar geliştirmek. Tahvil piyasasına yönelik çalışmalar sürdürmek.

- Kamu mali yönetimi ve kontrolüne ilişkin temel reformlar hayata geçirilmiş bulunmakla birlikte reformlardan amaçlanan faydanın temin edilebilmesini sağlamak üzere stratejik planların performans programları ve bütçelerle ilişkisinin güçlendirilmesi, iç ve dış denetimin koordineli olarak yürütülmesi ve çok yıllık bütçeleme anlayışının yaygınlaştırılmasını amaçlamak. Faaliyetlerin iç ve dış denetim standartlarına uyum düzeyini artırmak. Nicelik ve nitelik yönünden insan kaynaklarını güçlendirmek. Etkin bir dış denetimin sağlanması adına Sayıştay'ın uygulama altyapısını güçlendirmek.
- KİT'lerin karlılık, verimlilik ve kurumsal yönetim şartlarına uygun piyasa mekanizmasını bozucu bir etkiye neden olmayacak şekilde; işletme politikaları, stratejik planlar ile genel yatırım ve finansman kararnamelerindeki öngörülen hedeflere ulaşılmasını sağlamak. Bu doğrultuda etkinlik ve performansa dayalı stratejik yönetim anlayışını yaygınlaştırmak ve faaliyetlerin bu anlayış çerçevesinde şekillenmesini sağlamak. KİT'lerde iç denetim ve kontrol mekanizmasının kuruluşunu tamamlamak ve iç denetim birimlerini etkin hale getirmek. Sosyal amaçlı ve kamu yararına yönelik faaliyetleri mümkün olduğunca KİT'ler tarafından üstlenilmesini engellemek. Görevlendirilmesi zorunlu hallerde ise maliyetlerinin zamanında karşılanmasını sağlamak. Etkin istihdam politikasına devam etmek. Mal ve hizmet üretiminde kalite- maliyet dengesini sağlamak. KİT'lerin, teknolojik altyapısı ve Ar-Ge faaliyetleri geliştirilerek yüksek katma değeri olan ürünlerin üretilmesi, yerli enerjiden faydalanması ve ihracata yönelik fırsatların değerlendirilmesini gerçekleştirmek. Petrol ve doğal gaz arama faaliyetleri yurt içi ve dışında hızlandırılarak, yerli kaynakların arama ve üretim faaliyetlerini artırmak ve kaya gazı ile diğer teknolojilere yönelik araştırma faaliyetleri yürütmek. TCDD'nin kamu

üzerindeki mali yükünü azaltmak adına yük ve yolcu taşımacılığını özel demiryolu işletmelerine açmak. TÜLOMSAŞ, TÜDEMSAŞ ve TÜVASAŞ demiryolu sektöründe yapılan düzenlemeler sonrası piyasa beklentilerini karşılayacak şekilde yeniden yapılandırmak. PTT'nin anonim şirket statüsünde tekrar yapılanmasını gerçekleştirmek. Özelleştirmede halka arz yöntemine ağırlık vererek, uygulamaları makroekonomik politikalar ve uzun vadeli sektörel öncelikler çerçevesinde dayalı sürdürmek.

1.7. 2015-2017 ORTA VADELİ PROGRAM MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ

Yurt içi tasarrufların artırılarak cari açığın kontrol altında tutulması, enflasyonla mücadele edilmesi ve ekonomik istikrarın sağlanması hedefinde OVP'de belirlenen temel mali amaçlar şunlardır (OVP, 2014):

- Harcamalarda çok yıllık bütçeleme yaklaşımı ile belirlenen politikaların ödenek tavanları doğrultusunda yürütülmesi ve kaynakların verimli kullanılması sürdürmek. Kurum tarafından öngörülen bir hizmet genişlemesi durumunda ilgili yılın bütçe ödeneği içinde kalınmasına özen göstermek. Kaynak kullanımında etkinlik ve hesap verilebilirliği artırmak adına pilot uygulamasına geçmek. Bütçenin hazırlanma sürecinde, mal ve hizmet alımlarına yönelik sıfır tabanlı bütçe ile ödeneklerin belirlenmesini sağlamak. Harcamaların etkinliğinin artırılmasını sağlamak için kamu mali yönetim ve denetiminde bilgi teknolojileri altyapısını kullanmak. Stratejik planların Kalkınma Planında yer alan politikalarla uyumu gözetilerek stratejik plan ve performans programlarının bütçe sürecine yansımaları etkinleştirmek. Kamu harcamalarına ilişkin kararlarda fayda-maliyet analizinden yararlanılarak, KÖİ kapsamındaki yatırımların kamu mali dengesi üzerindeki etkilerini göz önüne almak. Kamuya ait hizmet bina ve taşıt gereksinimleri uygun ve maliyet etkin hale getirilecektir. Hizmet kalitesini artırmak ve hizmet sunumundaki maliyetleri düşürmek adına kamuda e-dönüşümü hızlandırmak. İthalatı yüksek özel kesim sanayinin üretimini artırmak adına Ar-Ge harcamalarını bu kesimlere önceliklendirmek. Tarımsal transferlerde katma değerin artırılması için gerekli düzenlemeler yapmak. Kamu, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının sosyal amaçlı programları mükerrerlikler önlenerek şekilde eşgüdümlü bir şekilde

yürütülmesi. Tıbbi ilaçların gereksiz kullanımını önlemek adına harcamaları daha akıcı hale getirmek. Sağlık hizmet sunucularının geçmiş davranışlarını dikkate alan modeller geliştirilerek risk analizi ve veri madenciliği altyapısını güçlendirmek. Üniversite hastanelerinin yapısal sorunlarını çözüme kavuşturmak. Sosyal güvenlik sistemi üzerinde olumsuz uygulamalardan kaçınmak.

- Yatırımların özel sektörün üretken faaliyetlerini destekler nitelik kazanması için demiryolu, lojistik merkezi ve liman gibi alanlara kamu yatırımlarını yönlendirmek. Mevcut sermaye stokundan etkin yararlanabilmek amacıyla yenileme, bakım-onarım ve rehabilitasyon harcamalarına ağırlık vererek kamu yatırımlarını önceliklendirmek. Kamu yatırımlarını, özel sektör tarafından üstlenilmeyen ekonomik ve sosyal altyapı yatırımlarına yönlendirmek. KÖİ modeli de dahil olmak üzere eğitim, sağlık, içme suyu, kanalizasyon, bilim-teknoloji, bilişim, ulaştırma ve sulama alanlarına öncelik vermek. Ekonomik, sosyal ve beşerî kaynakların geliştirilmesin yönelik GAP, DAP, KOP ve DOKAP bölgelerindeki projelere devam etmek. KÖİ uygulama ve politikaları arasındaki iş birliğinin kuvvetlendirilmesi ve modeli yoğun kullanan kuruluşların tasarım ve yönetim kapasitelerini artırmak. Kamu yatırım projeleri kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarının kapasitelerini geliştirmek.
- Tasarrufları özendirme açısından vergi sistemini gözden geçirmek. Gelir politikalarında vergi tahsilatını artıracak önlemler almak. Uluslararası rekabet gücünün kazanılması adına Ar-Ge ve yüksek katma değerli ürünlerin gelişimini destekleyen vergi politikaları uygulamak. Vergi mevzuatını sade ve anlaşılır kılmak. Mevzuat ve uygulamalarda mükellef güveni ile haklarını gözetmek. Vergilendirmede istikrarı ve öngörülebilirliği esas alan düzenlemeleri toplum ve ilgili tarafların katılımını sağlayıcı bir süreçte gerçekleştirmek. Mükellef hizmetlerini gönüllü uyumu sağlayıcı bir şekilde düzenlemek. Vergi harcamalarını gözden geçirmek ve kamuoyu ile paylaşmak. Vergi sistemini uluslararası ve teknolojik gelişmeler çerçevesinde düzenlemek. Kayıt dışılıkla etkin bir şekilde mücadele etmek. Bunun için bilişim altyapısı, kurumlar arası veri paylaşımı iş birliği ve toplumsal farkındalığı artırıcı düzenlemelerde bulunmak. Mali imkanlar dahilinde ekonomik faaliyetler üzerinde oluşturan işlem vergilerinde indirim gerçekleştirmek. Vergi politikalarını iklim değişikliği ve çevre kirliliği konuları ön planda tutularak düzenlenmesi. Yerel yönetimlerin

öz gelirlerini artırmak için emlak vergisi sistemi gözden geçirilerek, yerel vergilerin genel vergi sistemine uyumunun artırılmasına yönelik çalışmalar gerçekleştirmek. Kamu yatırımları sonucu oluşabilecek gayrimenkul değer artışlarından kamunun pay alması hedeflenerek değer artışından faydalanan yararlanıcılardan harcamalara katılımı sağlayacak bir sistem geliştirmek. Sosyal Güvenlik Kurumunun takipteki alacakları için önlemler alınarak tahsilat sürecini hızlandırmak.

- Likidite, faiz ve kur risklerinin kontrolünü amaçlayan stratejik ölçütlere dayalı borçlanma politikası uygulamak. Bu kapsamda, rezervlerin güçlü tutulması, Türk Lirası cinsinden ve sabit faizli enstrümanların tercih edilmesi ve ortalama vadenin koşullar çerçevesinde uzatılması gibi temel politikaları benimsemek. Borçlanmayı sürdürülebilir, saydam, hesap verilebilir ve riski makul düzeyde tutan uygun maliyetler ile gerçekleştirmek. Kamu yatırımları kapsamında sağlanan garanti ve taahhütlerin borç stoku üzerinde oluşturabileceği riskleri izlemek ve yönetmek. Değişim ve geri alım ihalelerini, borç servisinin dengeli dağılımını sağlama ve ikincil piyasada fiyat etkinliğini artırma amacıyla uygulamak. Sağlıklı verim eğrisinin oluşturulması ve likiditenin sağlanması için ikincil piyasalarda senetleri azalan vadelerde tekrardan ihracını ve ölçüt senet politikası uygulamalarını devam ettirmek. DİBS'lerin yatırımcı tabanını genişletmek için borçlanma araç yelpazesini geliştirmek. Tahvil piyasalarını geliştirilmesini sağlamak. Piyasa yapıcılığı sistemine devam etmek. Hazine nakit yönetimini etkinleştirmek için para piyasası nakit işlemleri aracılığı ile sağlanacak finansman hakkındaki yönetmelik araçlarını kullanmak.
- Kurumlara ait bütçelerin çok yıllık bütçeleme anlayışını benimsemesi adına stratejik plan ve performans programları ile ilişkilerini geliştirmek. Kamu mali reformu uygulamalarının etkinliğini ön planda tutmak. Kamu faaliyetlerinin iç kontrol ve iç denetim standartlarına uyumunu sağlamak. Mali yönetimin nitelik ve nicelik olarak beşerî altyapısını güçlendirmek. Dış denetim etkinliği sağlamak adına Sayıştay'ın uygulama altyapısını güçlü kılmak.
- KİT mevzuatını değişen şartlara uyum sağlayacak şekilde değiştirmek. Bağımsız dış deneti uygulamasına geçmek. Türkiye Muhasebe Standartlarına göre finansal tabloları düzenlemek. Faaliyetleri stratejik plan ve performans programına uygun yönlendirmek. KİT'lerde iç denetim birimlerini etkin hale getirmek. Sosyal amaçlar doğrultusunda KİT'leri görevlendirmemek. Zorunlu

görevlendirme hallerinde maliyetleri zamanında yüklenmek. Etkin istihdam politikasına devam etmek. KİT'lerde etkinlik ve performansı esas alan stratejik yönetim anlayışını sürdürmek. Fiyatlandırmaları piyasa mekanizmasını bozucu bir etkiye neden olmayacak şekilde karlılık, verimlilik ve kurumsal bir yönetim anlayışında yürütmek. Teknolojik altyapı ve Ar-Ge çalışmaları yürütmek ve yerli enerji kaynaklarından yararlanarak ihracata yönelik fırsatları değerlendirmek. Petrol ve doğal gaz arama faaliyetlerine hız verilerek kaya gazı ve diğer teknolojilere yönelik kapsamlı araştırmalar yürütmek. TCDD'nin yapılandırılması sağlanarak, mali yükler makul düzeye getirilip demiryolu yük ve yolcu taşımacılığını özel işletmelere açmak. TÜDEMSAŞ, TÜLOMSAŞ ve TÜVASAŞ demiryolu sektörü piyasa beklentilerini karşılayacak şekilde yeniden yapılandırmak. Özelleştirmelerde makroekonomik politik kararlar göz önünde bulundurulmuş bir programla sürdürmek. Halka arz yöntemi uygulamasına ağırlık vermek.

1.8. 2016-2018 ORTA VADELİ PROGRAM MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ

Ekonomik istikrarın desteklenmesi ve cari açığın kontrol altına alınmasını temel alan mali politikalar; harcama, yatırım, gelir, borçlanma, mali yönetim ve denetim ile KİT ve özelleştirmeler konusunda OVP'de şu şekilde sıralanmaktadır (OVP, 2015):

- Kamu harcamalarını orta vadeli bütçeleme yaklaşımında yürütmek ve harcamaları hizmet genişlemesi söz konusu olduğunda bütçe ödeneği içinde kalarak gerçekleştirmek. Etkinlik artışını sağlamak adına kamu hizmetlerini program yaklaşımıyla sürdüren bir bütçe yapısı benimsemek. Bütçenin hazırlık sürecinde mal ve hizmet alımlarına ait değerleri sıfır tabanlı bütçe ilkesiyle gerçekleştirmek. Kamu mali yönetimi ve denetiminde kullanılan bilgi teknolojileri altyapısını uyumlu hale getirmek. Kalkınma Planında bulunan politikaların kamu kurum ve kuruluşlara ait stratejik planlarla uyumlaştırılması ve stratejik plan ve performans programlarında yer alan faaliyetlerin bütçe hazırlık ve uygulama sürecine yansıtılmasını sağlamak. KÖİ sözleşmelerinin yükümlülükleri kamu mali dengesi ön planda tutularak planlamak. Kamu harcamalarında fayda-maliyet analizi yapmak ve ortak alım tedarikini yaygınlaştırmak. Kamuya ait hizmet binası ve taşıt temininde ihtiyaca uygunluğu

gözetmek. Hizmet kalitesini artırıcı e-dönüşüm sistemini hızlandırmak. Dış ticaret açığı veren sanayilerin Ar-Ge çalışmalarına öncelik vermek. Tarımsal desteklemelerin verimliliği adına düzenlemeler gerçekleştirmek. Sağlıkta denetim modeli ve veri madenciliği sistemini güçlendirmek ve tıbbi harcamaları daha akılcı hale getirmek. Üniversite hastanelerinin yapısal sorunlarını çözüme kavuşturmak. Asgari ücrete yapılan bir artışın işverenler üzerinde oluşturacağı ilave maliyetin kısmen telafisine yönelik tedbirler almak. Ar-Ge faaliyetlerine katkı sağlayacak, teknoloji transferini ve yenilikçi girişimleri destekleme amacıyla kamu alımları gerçekleştirmek. Bu kapsamda teknoloji sektörlerindeki yerli firmaların payını artırmak. Ürün bazlı yerli tedarik modelleri geliştirerek yüksek teknolojili ürünleri kamu alım garantisi kapsamına almak.

- Kamu yatırımlarını özel sektör faaliyetlerini destekleyecek bir şekilde ekonomik ve sosyal alanlara yönlendirmek. Kamu yatırımları KÖİ projelerini de içerecek şekilde eğitim, sağlık, içme suyu ve kanalizasyon, sulama, bilim-teknoloji, bilişim, demiryolu, liman, lojistik merkezleri ve ulaştırma alanlarına önceliklendirmek. Mevcut sermaye stokundan verimli yararlanmak adına bakım-onarım ve rehabilitasyon hizmetlerine ağırlık vermek. GAP, DAP, KOP ve DOKAP projelerine devam etmek. Kamu yatırım projelerini aşamalı bir şekilde izlemek ve KÖİ politikaları ile uygulamaları arasındaki koordinasyonu güçlendirmek.
- Vergi politikası uygulamalarını gelir dağılımının iyileştirilmesi, kalkınmanın desteklenmesi ve tasarrufların artırılması amacıyla; üretim ve istihdamın artırılması, cari açıkla mücadele ve Ar-Ge faaliyetlerini destekleyici bir araç kullanmak. Vergi politikalarında istikrar ve öngörülebilirliği sağlamak. Vergi idarelerinin altyapısı güçlendirilerek vergiye gönüllü uyumun artırılmasına yönelik çalışmalar yapmak. Vergi mevzuatını kolay ve anlaşılabilir hale getirmek. Ekonomik faaliyetler üzerinde yük oluşturan işlem vergilerini gözden geçirmek. Enerji verimliliğini temel alan düzenlemeler yapmak. Vergi politikalarını kamuoyu ile paylaşmak. İstisna ve muafiyetler ile ilgili işlemleri neticelendirmek. Kayıt dışılıkla mücadeleye devam edilip, vergi kaybının yoğun olduğu alanlarda kaybın azaltılmasına yönelik çalışmalar yapmak. Vergi tabanını adillik ilkesini ön planda tutularak genişletmek. Kamuya ait taşınmazların tasarrufunda etkinlik ve verimlilik ilkelerini gözetmek. Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılması adına çalışmalara devam etmek. Kamu

kurum ve kuruluşlarına ait sosyal tesislerinin envanteri çıkarılarak ekonomiye kazandırılmasını sağlamak.

- Borçlanma politikasının makroekonomik dengeleri dikkate alacak şekilde yürütülmesi için borç stokunu makul seviyelere indirmek. Stratejik ölçütlere dayalı borçlanma politikası yürütmek. Döviz kuru ve faiz oranı riskini indirmek için borçlanmaları TL cinsinden ve sabit faizli enstrümanlarla gerçekleştirmek. Yeterli likiditeye sahip olmak adına, vadeleri uzatmak ve Hazine'nin güçlü rezerv tutmasını sağlamak. Kamu yatırımlarının garanti ve taahhütlerinden doğan yükümlülüklerin borç stoku üzerinde oluşturabileceği riskleri izlemek ve yönetmek. Aktif borç yönetimi kapsamında değişim ve geri alım ihaleleri gerçekleştirmek. Likiditenin artırılması ve ikincil piyasada verim eğrisinin oluşturulması amacıyla yönelik senetlerin azalan vadelerde tekrardan ihraç edilmesini sağlayacak politikaları sürdürmek. Borçlanma araçlarını çeşitlendirme ve yatırımcı tabanını genişletme çalışmaları yürütmek. Tahvil piyasalarının geliştirilmesini sağlamak adına uzun vadeli TL cinsi tahvil/kira sertifikası ihracı imkanlarını değerlendirmek. Piyasa yapıcılığı sistemini sürdürmek. İç borçlanma stratejilerini, ihale duyurularını ve Hazine Finansman Programı ile ilgili bilgileri düzenli bir şekilde kamuoyuna paylaşmak. Aylık olarak nakit giriş ve çıkışları arasında oluşabilecek uyumsuzlukların giderilmesi için kısa vadeli Hazine bonoları ihracını gerçekleştirmek.
- Kamu idare bütçelerinin stratejik plan ve performans programlarıyla uyumunu güçlü kılmak. Kamu faaliyetlerinin iç kontrol ve iç denetim düzeyinin artırılmasına devam etmek. Kamu idarelerinin hedeflerine yönelik risklerin etkin yönetimini sağlamak adına Kamu Risk Yönetim Rehberi hazırlamak. Kamu mali yönetiminin beşerî altyapısını güçlendirmek. Stratejik yönetimin uygulanma etkinliğini ve denetimini artırmak için Sayıştay'ın uygulama altyapısını güçlendirmek. İç ve dış denetimi kamuda koordineli bir şekilde yürütmek.
- KİT'lerin tüm işletmecilik politikaları, stratejik planlar ile genel yatırım ve kararnamelerinde öngörülen hedeflerde, karlılık, verimlilik ve kurumsal yönetim ilkelerini benimsemek. Bu doğrultuda piyasa mekanizmasını bozucu bir etki oluşturmamak. Yetkilendirmeyi, şeffaflığı, hesap verilebilirliği ve karar alma sürecinde etkinliği sağlaması adına stratejik yönetim anlayışını yaygınlaştırmak. Uluslararası uygulamalara uygun kurumsal yönetişim kanunu çıkarmak. Bağımsız dış denetimi KİT'ler üzerinde etkin bir şekilde sağlamak. Finansal

tabloları Muhasebe Standartlarına uygun yürütmek. Bütün KİT'lerde iç denetim birimlerini etkin hale getirmek. Sosyal amaçlı ve kamu yararına yönelik zorunlu KİT faaliyetlerinin maliyetlerini zamanında karşılamak ve mümkün olduğunca sosyal amaçlarda KİT'leri görevlendirmemek. KİT tarafından yönetilen sosyal yardım faaliyetlerini Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına devretmek. KİT'lerin katma değeri yüksek ürünlere odaklanmasını sağlayıcı teknolojik altyapı ve Ar-Ge faaliyetleri yürütmek. Yerli kaynak kullanımını sağlayıp ihracata yönelik fırsatlar oluşturmak. Etkin istihdam politikasını sürdürmek. Fayda ve maliyet analizi dikkate alınarak KİT'lerin yurt içi ve dışında petrol ve doğal gaz arama faaliyetlerini sürdürmek ve linyit kömürü ile jeotermal gibi yerli kaynaklara ait arama ve üretim faaliyetleri gerçekleştirmek. Kaya gazı ve diğer teknolojilere yönelik araştırma çalışmaları sürdürmek. TCDD'nin kamu üzerindeki yükünü hafifletmek için TCDD'yi yapılandırmak ve demiryolu yük ve yolcu taşımacılığının özel işletmelerce üstlenilmesini sağlamak. TÜDEMSAŞ, TÜLOMSAŞ ve TÜVASAŞ demiryolu sektörlerini yasal düzenlemeler çerçevesinde yeniden yapılandırmak. Özelleştirme uygulamalarını belirli bir programa dayalı sürdürmek ve halka arz yönetimine ağırlık vermek.

1.9. 2017-2019 ORTA VADELİ PROGRAM MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ

Makroekonomik hedeflere ulaşılmasını sağlayacak bir yaklaşımla ele alınan mali politikalar OVP içerisinde ekonomik ve sosyal alanda şu amaçları gütmektedir (OVP, 2016):

- Orta vadeli bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde, kamu harcamalarını etkinlik ve gereklilik ilkesinde belirlenen politika ve öncelikler doğrultusunda tanzim etmek. Harcama programlarını gözden geçirmek ve önceliğini yitirmiş faaliyet ve projeleri iptal etmek. Yeni harcama programlarında gelecekte oluşabilecek mali yükleri göz önünde bulundurmak. Kamu mali dengeleri gözetilerek personel alımını sınırlandırmak. Bütçe yapısında kamu hizmetlerinin program yaklaşımıyla ele almak. Mal ve hizmet alımlarına yönelik ödeneklerin bütçe hazırlık sürecinde sıfır tabanlı bütçe ilkesiyle belirlenmesine özen göstermek. Kamu mali yönetim ve denetiminde bilgi teknolojileri altyapısını bütünsel bir hale getirmek. Kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planları üst politika

belgeleriyle uyumlu yürütülmesi için stratejik plan ve performans programlarında yer alan hedeflerin bütçe hazırlık ve uygulama sürecine daha etkin yansıtılmasını sağlamak. Kamu harcamalarının karar alma süreçlerinde fayda ve maliyet analizleri üzerinden değerlendirilmesini sağlamak ve benzer ihtiyaçların ortak alım yöntemiyle gerçekleştirilmesini yaygınlaştırmak. Kamu bina ve taşıtlarında ihtiyaca uygunluk, maliyet ve etkinliği gözetmek. Kamuda hizmet kalitesini artırmak için e-dönüşümü hızlandırmak. Ar-Ge ödeneklerini özel kesimin dış ticaret açığı verdiği üretim sektörleri üzerinde yoğunlaştırmak. Verimlilik ve katma değer artışı göz önünde bulundurularak tarımsal destekleme ödeneklerini düzenlemek. Sosyal yardım ve hizmetlerin kalitesini artırmak için kamu, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında bütüncül bir anlayış gözetmek. Sağlık hizmetlerinin ilaç, tıbbi cihaz ve tedavi harcamalarını daha akılcı bir düzene yerleştirmek. Sağlık harcamalarında etkinliği sağlamak amacıyla, sağlıklı yaşam kültürü, sağlık okuryazarlığı çalışmaları yürütmek ve aile hekimliği uygulamasını güçlendirmek.

- Kamu yatırımlarını istihdam, ülke refahı ve bölgelerin gelişme potansiyeline katkı sağlayacak bir şekilde gerçekleştirmek. Özel sektörün üretim faaliyetlerini destekleyecek nitelikte altyapı yatırımlarını; demiryolu, liman ve lojistik merkezi gibi alanlarda gerçekleştirmek. Kamu yatırım harcamalarında sürdürülen projelerden ekonomiye kısa sürede kazandırılabilir olanlara öncelik vermek. Yeni başlatılması planlanan kamu yatırımlarında üretime katkı sağlayan projelere ağırlık vermek. Mevcut sermaye stokundan verim sağlamak adına bakım-onarım, idame-yenileme ve rehabilitasyon harcamaları gerçekleştirmek. Bölgesel bazda yatırım harcamalarında GAP, DAP, KOP ve DOKAP eylem planlarındaki yatırımları önceliklendirmek. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi Cazibe Merkezleri Programı ile Yatırım ve Destek Hamlesi projeleri hayata geçirilerek; bölgede üretimi, istihdamı sağlanmak ve terörün oluşturduğu etkileri ortadan kaldırmak. Bu kapsamda Kalkınma Bankasının yatırımları desteklemesini sağlamak. Kamu yatırımlarında eğitim, sağlık, içme suyu, kanalizasyon, bilim-teknoloji, sulama ve ulaştırma sektörlerine öncelik kazandırmak. KÖİ projelerin tüm süreçlerinin izlenmesi ve değerlendirilmesini güçlendirmek.
- Kamu gelir politikalarını, ihtiyaç duyulan gelirlerin hem sağlıklı ve sürekli kaynaklardan sağlanması hem de gelir dağılımını iyileştirmesi, kalkınmayı

desteklemesi, tasarrufları artırması gibi ekonomik ve sosyal amaçlara yönelik yürütmek. Vergi politikaları tasarlanırken istikrar ve öngörülebilirliği ön planda tutmak. Vergi politikalarını; yabancı yatırımları ülkeye çekmek, bölgeler arası gelişmişlik farkını azaltmak, üretim ve istihdamın artmasına katkı sağlamak, enerji alanında verim sağlamak ve Ar-Ge destekleyici inovasyonu geliştirici bir politika aracı olarak etkin bir şekilde kullanmak. Vergiye gönüllü uyumu artırmak adına vergi hizmetlerini mükellef memnuniyeti çerçevesinde iyileştirmek. Bu doğrultuda vergi mevzuatlarını basit ve etkin hale getirmek. İstisna, muafiyet ve indirimler nedeniyle ortaya çıkan vergi harcamalarını analize tabi tutup sonuçlandırmak ve kamuoyu bilgisine sunmak. Kayıt dışılıkla kararlılıkla mücadele etmek. Yerel yönetimlerin öz gelirlerini artırmaya yönelik çalışmalar sürdürmek. Kamu taşınmazlarını ekonomiye kazandırıcı politikalar yürütmek. Mükelleflere vergi yükümlülüklerini kolayca yerine getirebileceği yasal ve idari düzenlemeler yapmak.

- Borçlanma politikasını makroekonomik dengeler, piyasa koşulları, maliyet ve risk unsurları çerçevesinde para ve maliye politikası ile uyumlu bir şekilde yürütmek. Döviz kuru, faiz ve likidite riskini azaltmak için borçlanma vadelerini uzatmak, güçlü rezerv tutmak ve TL cinsinden sabit faizli enstrümanlar ile borçlanmaları gerçekleştirmek. Garanti ve taahhütlerden kaynaklanan kamu yatırımlarının koşullu yükümlülüklerinin borç stoku ve borçların sürdürülebilirliği üzerindeki risklerini analiz etmek. İkincil piyasada fiyat etkinliğinin artırılması, likidite priminin düşürülmesi ve borç servisinin dönemler arası dengeli dağılımını sağlamak adına değişim ve geri alım ihaleleri yapmak. İkincil piyasalarda senetlerin azalan vadelerde yeniden ihraç edilmesi politikalarını sürdürmek. Borçlanma araçlarının yelpazesini artırarak yatırımcı tabanını genişletmek. Piyasa yapıcılığı sistemi uygulamalarına devam etmek. Kamu nakit yönetiminde etkinliği artırmak için Tek Hazine Hesabı uygulaması kapsamını genişletmek. Kısa vadeli Hazine bonolarını aylık olarak nakit giriş ve çıkışları üzerindeki uyumsuzlukları gidermek için ihraç etmek. Tahvil/kira sertifikası piyasalarını geliştirmek adına düzenlemeler yapmak ve kurumsal yatırımcıların kalıcı bir talep göstermesi durumunda daha uzun vadede TL cinsi tahvil/kira sertifikası imkanlarını yürütmek. Yurtiçi piyasalarda kira sertifikalarının düzenli ihracına devam etmek.

- Kamu idarelerinin stratejik planları, performans programları, bütçeleri ve faaliyet raporları arasındaki ilişkiyi güçlendirmek. Personellere yönelik performans ölçümü geliştirmek. Kamu idarelerinde stratejik yönetimin etkinliğini artıracak iç kontrol ve iç denetim uygulamaları hayata geçirmek. Kamu idarelerinin hedeflerine yönelik risklerin etkin yönetimini sağlayacak Kamu Risk Yönetim Rehberi hazırlamak. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu gözlemlenen eksiklikler çerçevesinde güncellemek. Kamu döner sermaye kuruluşlarının açık, şeffaf ve hesap verilebilir bir yapıda çalışmasını sağlayacak döner sermaye reformu gerçekleştirmek. Stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve performans denetiminin merkezi uyumlaştırılmasından sorumlu idarelerin koordinasyonunu güçlendirmek. Kamuda denetim ve stratejik yönetimin sağlanması için Sayıştay'ın altyapısını güçlü kılmak.
- KİT'lerde yetkilendirmeyi, şeffaflığı, hesap verilebilirliği sağlamak için stratejik yönetim anlayışını yaygınlaştırıp; karlılık, verimlilik ve kurumsal yönetim ilkeleriyle uyumlu yürütülmesini sağlamak. Fiyatlandırma başta olmak üzere KİT'lerin tüm işletmecilik politikalarını piyasa mekanizmasını bozmayacak şekilde yürütmek. Faaliyetlerde stratejik plan ve performans programlarını esas almak. KİT'lerde iç kontrol sistemlerine yönelik tedbirler almak. KİT'leri sosyal amaçlı kullanımını zorunlu haller dışında gerçekleştirmemek. Kullanımı halinde ise oluşacak maliyetleri zamanında karşılamak. Etkin istihdam politikaları uygulamak. KİT'lerde teknolojik altyapı ve Ar-Ge faaliyetlerini destekleyerek katma değeri yüksek ürünler oluşturmak ve aynı zamanda yerli enerji kaynakları kullanarak ihracata yönelik fırsatları değerlendirmek. Fayda-maliyet dengesi gözetilerek petrol, doğal gaz, kaya gazı, linyit kömürü ve jeotermal kaynaklarını arama üretme faaliyetleri gerçekleştirmek. Özelleştirmelerde halka arz yöntemi sürdürülerek özelleştirme uygulamalarını belli programlar üzerinden gerçekleştirmek.

1.10. 2018-2020 ORTA VADELİ PROGRAM MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ

Kamu maliyesinin güçlü yapısını korumak koşuluyla harcamalarda etkinliğin artırılması, kamu yatırımlarında etkinlik sağlama, kamu gelirlerinin kalitesini artırma,

verimsiz kullanılan veya atıl durumdaki kamu varlıklarının değerlendirilmesi ve kamu mali sisteminin kurumsal yapısının güçlü kılınması için OVP’de belirlenen temel mali hedefler şunlardır (OVP, 2017):

- Süreklilik göstermeyen gelirlerle kalıcı harcama programları oluşturulmasını önlemek. Etki analizleri neticesinde verimli olmadığı anlaşılan harcama programlarını kaldırmak. Bütçede yeni harcama programlarını sınırlandırmak ve yeni programları tüm mali yükleriyle değerlendirmek. Cari harcamalarının hızını yatırım harcamaları ile kontrol altında tutmak. Mal ve hizmet alımı giderlerinde sıfır tabanlı bütçe ilkesini kullanmak. Kiralar ve hizmet alımları öncelikli olmak üzere kamu harcamalarını ihtiyaca uygunluk, etkinlik ve maliyet analizleriyle değerlendirmek. Kamu kurumlarının taşıt kullanımında tasarruf ağılamaya yönelik tedbirler almak. Kamu hizmet binası yapımına zorunlu haller dışında izin vermemek ve mevcut binalar üzerinde verimliliği artıracak standartlar getirmek. Sağlık hizmetlerinde etkinliğin artırılması için sağlık hizmet sunucularına ait bilgilendirme ve denetim faaliyetleri gerçekleştirmek. Sosyal yardım harcamaları mükerrerlikler önlenecek şekilde düzenlemek. Mahalli idarelerin harcama disiplinine yönelik düzenlemeler gerçekleştirmek. Kamulaştırma harcamalarını etkinleştirmek adına; maliyetleri azaltmak için arazi toplulaştırma yöntemini devreye koymak, proje tasarımlarında yatırım yeri ve güzergâh seçiminde alternatif seçenekleri düşünmek ve zorunlu durumlar dışında kamulaştırmaya gitmemek.
- Kamu yatırımlarını özel sektör yatırımlarını desteklemesi temel amacıyla yatırım ödenekleri; öncelikli yük merkezlerine demiryolu iltisak hattı, yük trafiğine hizmet eden bölünmüş yol, liman ve demiryolları, ulaştırmada sürekliliği ve verimliliği sağlayacak acil bağlantılar, tarımsal üretimi destekleyici sulama, arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme yatırımları, sanayi faaliyetlerini destekleyici maden ve hammadde arama, e-devlet altyapısı, üretim kaybını önleyecek afetlere hazırlık, eğitim ve sağlık altyapısını ve Ar-Ge çalışmalarını geliştirmeye yönelik yatırım harcamaları gerçekleştirmek. KÖİ modeli kullanımını geliştirmek için modelin uygulandığı sektörlerin kapsamını genişletmek, YİD dışındaki KÖİ modellerinin kullanımına imkan vermek, risk ve maliyetleri düşürmek adına uygulama öncesi hazırlık süreci kalitesini artıran önlemler almak, uygulama esaslarını uluslararası standartlara göre dizayn etmek,

kamu kuruluşlarının KÖİ modeliyle proje planlamasına yönelik eğitim programları düzenlemek.

- Vergisel düzenlemeler hakkındaki kararları ekonomik, sosyal ve mali etkileriyle değerlendirmek. GVK, KVK, VUK ve KDVK'yi istihdam, yatırım, üretim ve ihracat alanlarını dikkate alarak reforma tabi tutmak. Yeni vergi uygulamalarını vergiye gönüllü uyumu teşvik eden bir anlayış içerisinde gerçekleştirmek. Teknolojik imkanlardan vergileme alanında faydalanılıp, vergi kayıp ve kaçacağını önlemeye yönelik risk analiz merkezi kurmak. Vergi ve prim alacaklarına yönelik tahsilat sistemini etkinleştirmek. Vergi iade sistemini mükellef odaklı yaklaşımla etkin bir şekilde gerçekleştirmek. Ekonomik aktiviteleri dışlayan/kayıt dışılığı iten alanlarda vergi yükünü hafifletmeye yönelik çalışmak. Yerel yönetimlerin öz gelirlerini artırmak. Emlak vergisi sistemini yeniden ayarlamak.
- Belediye sınırları dışında olup plansız alanda kalan veya planda tarımsal amaca tahsis edilen Hazineye ait arazilerin satışına olanak tanımak. Hazine taşınmazlarının hak lehtarı ve kiracılarına doğrudan satışını avantajlı hale getirmek. Taşınmazları yatırım teşvikini sağlaması adına arz etmek. Değerli kamu arazilerini, kamu konut ve tesislerini ekonomiye kazandırmak. Tescil harici alanlar Hazine adına tescil edilerek ekonomiye kazandırılmasını sağlamak. Atıl konumundaki tahsisli taşınmazları kiralamak.
- Program bazlı performans bütçelemeye ilişkin çalışmalar ile kamu kaynaklarının etkin kullanımını kolaylaştırmak. Kamu mali istatistiklerini düzenli olarak gözden geçirerek kamuoyuna duyurmak. Kalkınma planı bata olmak üzere üst politika belgeleri ile stratejik plan ve performans programları arasındaki uyumu artırmak. Bütünleşik kamu mali yönetim bilişim sistemine ilişkin çalışmaları tamamlamak. Açık, şeffaf ve hesap verilebilir bir döner sermaye reformu gerçekleştirmek. Kayıt dışılıkla mücadelede kurumlar arası veri paylaşımı iş birliğini artırmak. Vergi harcamaları farklı sınıflandırmaları da içerecek şekilde detaylandırmak ve düzenli olarak kamuoyunu bilgilendirmek. Denetimleri geliştirmek adına Sayıştay'ın denetim altyapısını güçlendirmeyi sürdürmek.

1.11. 2019-2021 ORTA VADELİ PROGRAM (YENİ EKONOMİ PROGRAMI) MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ

OVP'ler 2019-2021 hedefleri dahil sonraki yılları da kapsayacak şekilde yeni ekonomi programı adıyla anılmaktadır. Dengeleme, disiplin ve değişimi ön planda tutan bu yeni ekonomi programlarının temel mali hedefleri ise şunlardır (YEP, 2018):

- Kamu hizmetinin mahiyeti ile doğrudan ilişkisi olmayan lojman, makam aracı ve sosyal tesislere yönelik harcamaları kısıtlandırmak ve yeni bina ile kiralamalara izin vermemek. Temel hedefler doğrultusunda mal ve hizmet, ana yatırım ve sermayeye ilişkin cari transfer ve faiz giderlerini azaltmak ve gelirleri artırmak. Tüm vergisel teşvikleri bütüncül, sade ve etkin hale getirmek. Makroekonomik hedefler ve bütçe ile uyumlu teşvik politikaları uygulamak. Konjonktüre duyarlı gelirler ile kalıcı harcama programları oluşturmamak. KİT'leri kamu maliyesi üzerinde yük oluşturmayacak şekilde yeniden yapılandırmak. Döner sermayeli işletmelerin idari ve mali çalışmalarını bütçe disiplini içerisinde sağlayacak düzenlemeler yapmak. Kaynak kullanımında etkinliği kolaylaştıracak program bazlı performans esaslı bütçelemeyi hayata geçirmek. Vergi tabanını genişletme ve vergide adaleti pekiştirme amacıyla etkinliği olmayan vergi harcamalarını kademeli olarak kaldırmak ve vergi tabanını genişletmek. Kamu alacaklarına ilişkin yapılandırmaya gitmemek. Tahsilatlarda verimliliğin sağlanması kayıt dışılığın önlenmesi için vergi veri analiz merkezleri kurmak. Mükellef Hizmetleri Merkezini etkinleştirmek için İnteraktif Vergi Dairesi projesini hayata geçirmek ve bu sayede elektronik ortama geçen vergi kayıtları ile vergiye gönüllü uyumun artırılmasını sağlamak. Lüks ve ithal ağırlıklı ürünler listesi güncelleyerek vergi düzenlemelerini yapmak. Özelleştirme portföyünde bulunan varlıklar üzerinde yeni modeller kurarak ekonomik katma değer bazlı planlamaya geçmek. Gayrimenkul vergi sistemini düzenlemek adına taşınmaz değerlendirme sistemi kurarak tapu harcı ve emlak vergilerinin gerçek değeri üzerinden hesaplamak. İmar planı revizyonları sonucu oluşan değer artışlarında kamunun gerçek oranlar üzerinden pay alımını gerçekleştirmek. KÖİ projelerinin daha etkin ve finansal açıdan verimli planlanmasını sağlamak. Kamu maliyesi üzerindeki yükü azaltmak ve mali sürdürülebilirliği sağlamak için sosyal sigorta sistemini yeniden ayarlamak.

1.12. 2020-2022 ORTA VADELİ PROGRAM (YENİ EKONOMİ PROGRAMI) MALİYE POLİTİKASI HEDEFLERİ

Dengeleme, disiplin ve değişimi esas alan politikaları bünyesinde barındıran YEP'ler fiyat ve finansal istikrar, cari işlem dengesi ve sürdürülebilir bir büyümeyi amaçlayan politika ve düzenlemeleri hayata geçirmek için mali alanda şu hedefleri benimsemektedir (YEP, 2019):

- Vergi harcamalarını kademeli kaldırarak hem vergi tabanını genişletici hem de vergi mevzuatını sadeleştirici bir yapıyı oluşturmak. Program içerisinde vergi alacaklarına ilişkin yapılandırmaya gitmemek. Vergi incelemelerinde sektörel uzmanlaşma ve elektronik denetimi artırmak. Makroekonomik hedefler ve bütçe uygulamaları ile uyum sağlayacak bir şekilde teşvik sistemlerini düzenlemek ve mükerrerlikleri önlemek. Gayrimenkul envanterini taşınmaz değerlendirme sistemleri ile gerçekleştirmek ve gayrimenkul vergilendirme sisteminde tapu harçları ve emlak vergilerini gerçek değerler üzerinden alınmasını sağlamak. İmar değişikliği değer artışının vergilendirilmesinde mevzuat ve uygulamayı güçlendirmek. Birden fazla konut alımlarında vergileme ve kredi kullanımına ilişkin düzenleme ve uygulamaları üretken olmayan yatırımların cazibesini azaltacak şekilde ayarlamak. Süreklilik arz etmeyen gelirlerle kalıcı mahiyette harcama programları oluşturmamak. Taşıtların tedarikinde, kullanımında ve tasfiyesinde etkinliği artıracak politikaların yürütülmesi için kamu taşıt filo sistemi kurmak. Verimlilikleri artacak şekilde KİT'leri yapılandırmak. KÖİ uygulamalarını ekonomik verimlilik ve bütünlüğü sağlayacak bir çerçevede planlamak ve yatırımların gerçekleştirilmesinde maliyet etkinliğini esas almak. Kamu kaynaklarının şeffaflığını, hesap verilebilirliği artıran program bazlı performans esaslı bütçeleme anlayışı uygulamak. Lüks ve/veya ithal ürünler listesini yenileyerek vergi düzenlemeleri yapmak. Sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesini sağlayıcı politikaları sosyal adaleti sağlayıcı bir şekilde hayata geçirmek. Sosyal yardımların etkinliğini artırmak için yerel yönetimler ve tüm kamu kurum ve kuruluşlarıyla veri paylaşım altyapısını tamamlamak. Sağlık bakanlığının ve üniversite hastanelerinin tıbbi gereçlerinin alımını tek elden gerçekleştirmek. Kamu kuruluşlarında iç denetim uygulama ve kültürünü artırmak için Kamu İç Denetim Koordinasyon Kurulunun etkinliğini artırmak. Kamu borçlanma yelpazesinde kaynak ve pazar çeşitliliğini artırmak. Kayıt dışı

istihdamın önüne geçilmesi için veri analizine dayalı, risk odaklı denetim faaliyetlerini kayıt dışılığın olduğu öncelikli sektörlerde gerçekleştirmek. Bu doğrultuda kurumlar arasındaki iş birliği güçlendirilerek teknolojik bütünleşmeyi sağlamak. Devlet Malzeme Ofisi'nin tedarik yapısını güçlendirerek toplu kamu alımlarının kaynak kullanımında kaynakların etkinliğini ve merkezi tedarik hizmetini geliştirmeyi amaçlamak. Kamuda kadro ve pozisyonların görev tanımlarını yapmak. Norm kadro çalışmaları yapmak ve norm fazlası personelin yeniden yerleştirilmesini sağlamak. Başarılı personelleri hedef ve kriterlere göre değerlendiren Kamu İnsan Kaynakları Yönetim sistemi kurmak.

1.13. 2009-2020 DÖNEMİ UYGULANAN MALİYE POLİTİKALARI

Türkiye ekonomisi geçmişten günümüze pek çok iktisadi olay ve oluşumlara maruz kalmıştır. İncelenen dönem kapsamında da Türkiye ekonomisi küresel kriz, uluslararası belirsizlikler ve küresel salgın sorunları gibi önemli dönemeçlerden geçmiştir. Türkiye'nin ekonomik ve sosyal alanda birtakım değişiklikler geçirdiği bu 12 yıllık süreçte yoğunlukla ekonomi politikaları para politikası cephesinden gerçekleştirilmiştir. Ekonomi politikalarının önemli bir yüklenicisi olan maliye politikaları da bazı dönemlerde kilit bir rol üstlenmiş ve para politikalarının ekonomide etkin kullanımlarının olduğu dönemlerde de daha çok para politikalarına destek veren bir konumda yürütülmüştür. Uygulanan maliye politikaları da kısmen vergiler fakat daha çok vergi dışı gelirlere ve özelleştirme gelirlerine dayalı olarak yürütülmeye çalışılmıştır (Eğilmez, 2019a).

İncelenen dönem kapsamında 2009 yılı Türkiye'nin önemli bir dönemeçten geçtiği ve maliye politikalarına ihtiyacın arttığı bir dönemi teşkil etmektedir. Nitekim, 2009 yılı ABD'de mortgage krizi olarak nitelendirilen 2008 küresel finans krizinin yansımalarının ekonomilerde küçülmelere yol açtığı bir dönemdir. Kriz küresel ekonominin 2005-07 dönemlerinde %5.1 olan büyüme rakamlarını 2008'de %2.8'e çekmiş ve 2009 yılında %0.7 oranında dünya ekonomileri üzerinde küçülme yaşanmasına yol açmıştır (Aydın ve Aksoy, 2015).

Küresel kriz öncelikle ABD ile güçlü finansal ilişkileri olan gelişmiş ülke ekonomilerine (özellikle AB ülkeleri) zamanla da gelişmekte olan ülkelere bulaşmıştır. Krizin ekonomiler üzerindeki yansımalarına, aşırı riskli varlık ticareti, krediler, ticari

ilişkiler ile yatırım ve tüketim gibi birtakım bulaşma kanallarının etkili olduğu söylenebilir (Kibritçioğlu, 2011). Küresel düzeyde pek çok ekonomi gibi Türkiye’de bu dönemde küresel krizin yansımalarına maruz kalmış ve ekonomisi daralmıştır.

Küresel kriz nedeniyle daralan iktisadi faaliyetler karşısında Türkiye’de genişletici para ve maliye politikaları hayata geçirilmiştir. TCMB, 2008 yılının son iki ayında 175 baz puan ve 2009 yılı genelinde de 850 baz puanlık faiz indirim politikaları uygulamıştır (Serel & Bayır, 2013). Piyasaların rahatlatılması amacıyla yapılan bu uygulamada küresel kriz döneminde toplamda 1.025 puanlık bir faiz indirim kararı alınmıştır. Nitekim, küresel kriz süresince para politikaları cephesinden alınan bu kararlar Türkiye, enflasyon hedefleme politikasını benimseyen ülkeler içerisinde en fazla faiz indirimini uygulayan ülke olmuştur (TCMB, 2010 Yılında Para ve Kur Politikası, 2009). Para politikaları tarafından alınan önlemlerin krize karşı etkilerinin sınırlı olması ise bu dönemde maliye politikalarına ihtiyacı zaruri kılmıştır. Türkiye’de küresel krize karşı alınan mali önlemler de tablo 1.1’de sunulmaktadır.

Tablo 1.1: Küresel Kriz Sonrası Alınan Mali Önlemler

Tedbir	Uygulama	Açıklama
Vergisel Tedbirler	Varlık Barışı (1 Ekim 2008'den itibaren)	Yurt dışındaki para, döviz, altın, hisse senedi, tahvil ve diğer menkul kıymetlerin Türkiye'ye getirilmesi halinde bunlardan %2 oranında bir vergi alınarak kayda girmesi amaçlanmıştır. Yurt içinde bulunup deftere kayıtlarına işlenmeyen taşınır ve taşınmazların %5 oranında bir vergiye tabi tutularak kayda alınması amaçlanmıştır.
	ÖTV İndirimi (15.06.2009'a kadar geçerli)	ÖTV Kanunu'na ekli (IV) sayılı listede yer alan mallar üzerinden (bazı beyaz eşya ve elektrikli ev aletleri için) ÖTV oranı %0'a, ÖTV Kanunu'na ekli (II) sayılı listede yer alan taşıtlar için ÖTV oranı aracın cinsine göre farklı oranlarda indirim tabi tutulmuştur.
	ÖTV İndirimi (30.09.2009'a kadar geçerli)	ÖTV Kanunu'na ekli (II) sayılı listede yer alan taşıt araçlarına uygulanan indirimli ÖTV oranları araçların türüne göre revize edilmiştir. ÖTV Kanunu'na ekli (IV) sayılı listede yer alan mallar üzerinden %0 olan oran %2 olarak yeniden belirlenmiştir.
	KDV İndirimi (15.06.2009'a kadar geçerli)	150 m ² üzerindeki konut teslimlerinde uygulanacak KDV oranı %18'den %8'e indirilmiştir.
	KDV İndirimi (30.09.2009'a kadar geçerli)	Mobilya ve bilgisayarlarda KDV oranı %18'den %8'e indirilerek KDV indirimlerinin kapsamı genişletilmiştir.
	Hisse Senedi Kazancı	Yerli yatırımcılara %10 uygulanan stopaj sıfıra indirilmiştir.
	Vergi Borcu Tecili	Vergi borçları 18 ay süreyle %3 faizle taksitlendirilmiştir.
	Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu (KKDF)	Gerçek kişilere kullandırılan kredilerdeki (KKDF) kesintisi oranı %15'ten %10'a indirilmiştir.
	Özel İletişim Vergisi	ÖİV %15'ten %5'e indirilmiştir.
	KOBİ Birleşmeleri	31.12.2009 tarihinde birleşen KOBİ'ler kanunda belirlenen şartları sağlamaları kaydıyla, kurumlar vergisi muafiyeti ve %75'e kadar indirimli kurumlar vergisi uygulamasından faydalanabileceklerdir.
	Gelir Vergisi	Asgari geçim indirimi uygulanması
	Vergi Ceza ve Afları	30 Haziran 2010'a kadar tescili silinecek ve hurdaya çıkarılacak 1979 veya daha eski model motorlu taşıtlar için vergi ve ceza affı getirilmiştir.

Tablo 1.1: (Devam) Küresel Kriz Sonrası Alınan Mali Önlemler

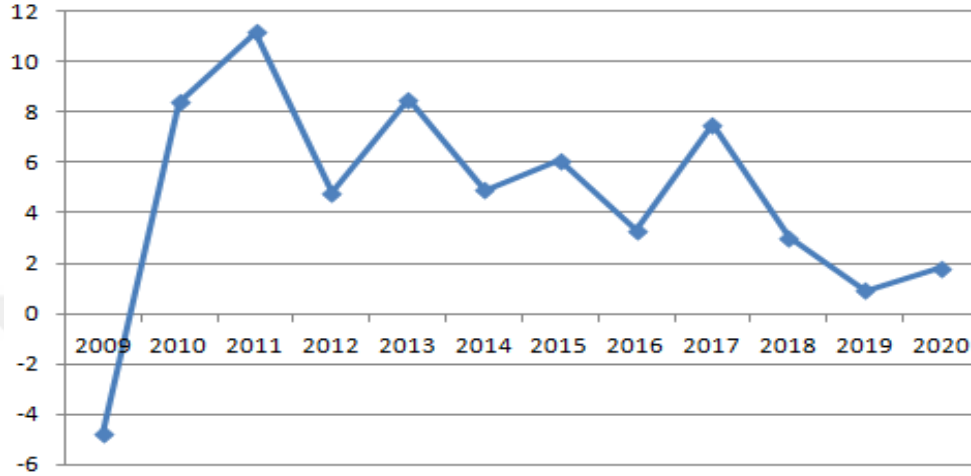
Tedbir	Uygulama	Açıklama
İstihdam Tedbirleri	Kısa Çalışma Ödeneği	Ödenek miktarı %50 oranında artırılarak, yararlanma süresi 3 aydan 6 aya çıkarılmıştır.
	Genç ve Kadın İstihdam	Genç ve kadın istihdam teşvikinin süresi uzatılmıştır.
	İşsizlik Ödeneği	Ödenek %11 oranında artırılmıştır.
	Çalışma Programları	Program kapsamında 120 bin işsize doğrudan istihdam olanağı sağlanılmıştır.
	Mesleki Eğitim Faaliyetleri	200 bin kişinin eğitileceği program kapsamında işgücünün mesleki becerisinin geliştirilmesi süresince kişi başı 15 TL ödeme yapılması
	Girişimcilik ve Eğitim Danışmanlığı	İşsizlere girişimcilik konusunda verilen eğitimle KOSGEB kriterleri çerçevesinde sunulacak projelere KOSGEB tarafından 4000 TL tutarında hibe verilecektir.
	Stajyer İşbaşı Eğitim Destekleri	İş tecrübesi olmayan Meslek Lisesi, dengi ve üstü eğitim kurumu mezunu stajyerlere eğitim süresi boyunca günlük 15 TL ödeme kararı verilmiştir.
	İlave İstihdam Teşviki	İlave istihdam sağlayan yatırımcılara prim desteği sağlanması (5084)
Yatırım Teşvikleri	5084 Sayılı Yasa	Yatırım ve istihdamın teşvikine ilişkin yasa ile yatırımcılara gelir vergisi, sigorta primi ve enerji desteği teşvikleri sağlanmıştır.
	Bölgesel Gelişmişlik Desteği	Bölgelere göre kurumlar/ gelir vergisi indirimi, SGK işveren primi desteği, faiz desteği, yer tahsis, KDV istisnası ve gümrük vergisi muafiyeti getirilmiştir.
	Ar-Ge Desteği	İleri teknoloji ve sermaye gerektiren Ar-Ge ve teknoloji kapasitesini artıran 12 sektörde büyük proje yatırımları desteklenmiştir.
	Tekstil, Deri vb. Sektör Teşviki	İstihdam miktarı ve kurulacak bölgenin türüne göre yatırımcılara indirimli kurumlar vergisi ve SGK işveren primi desteğinin sağlanması.
	Vergi Teşviki	Menkul kıymet yatırım fonları ile menkul kıymet yatırım ortaklıklarının sermaye piyasalarında yaptıkları işlemler nedeniyle elde ettikleri gelirlere Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi muafiyeti getirilmiştir.
Üretici ve İhracatçı Destekleri	KOBİ Desteği	Sıfır veya düşük faizli kredi desteği ve Kredi Garanti Desteği Uygulaması kapsamında KOBİ'lere verilen kredilerin %65'ine kefalet sağlanmıştır.
	İhracat Teşviki	İhracat reeskont kredisi limiti yükseltilmiştir.
	Tarım Teşvikleri	Düşük faizde kullandırılan (ZB ve TTK) kredi vadeleri uzatılmıştır. Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Kanunu kapsamında düzenlenen ürün senetlerinin elden çıkarılmasından doğan kazançlara 31.12.2014 tarihine kadar gelir ve kurular vergisi muafiyeti getirilmiştir.
	Eximbank	Hazine toplam garanti ve ikraz limiti 4 milyar dolara çıkarılmıştır.
Ar-Ge Destekleri	Vergi İndirimleri	Ar-Ge personelinin yararlandığı vergi indirimi desteği yeniden düzenlenerek, desteğin 5 yıl boyunca doğrudan firmalara verilmesi kararlaştırılmıştır.
	Gelir Vergisi İndirimi	Ar-Ge ve destek personelinin gelir vergisinin belli oranda indirilmesi kararlaştırılmıştır.

Kaynak: Susam, Özgül ve Yavuz, 2020'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Küresel kriz öncesi kamu maliyesinin disiplinli bir çerçevede yürütülmesi kamu borç yükünü çoğunlukla azaltmış ve ekonominin daralma trendine girdiği küresel krizde çeşitli mali önlemlerin alınmasını büyük ölçüde kolaylaştırmıştır (Çınar, Erdoğan, Gürgür, & Polat, 2010). Ancak, küresel kriz döneminde hem ekonomideki

daralma hem de krize karşı gelirleri azaltan ve harcama üzerinde baskı oluşturan önlemlerin alınması kamu rasyolarının bu dönem bozulmasına yol açmıştır (Pınar, 2019). Küresel kriz sonrası Türkiye'nin gösterdiği büyüme performansı da grafik 1.1'de sunulmaktadır.

Grafik 1.1: Türkiye'nin Büyüme Performansı



Kaynak: HMB, 2021a verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Türkiye ekonomisine ait daralma ve canlanma dönemlerinin gösterildiği Grafik 1.1'e göre, Türkiye, küresel kriz dönemi olarak nitelendirilen 2009 yılında %4,8'lik bir daralma yaşamıştır. Nitekim, küresel krizin Türkiye ekonomisi üzerinde oluşturduğu talep düşüşlerinin önüne geçilmesi adına hayata geçirilen mali politikalar sayesinde talep cansızlığı ile mücadele edilerek ekonominin daralan seyri değiştirilmiş, 2010'dan itibaren büyüme hız kazanarak 2011 yılında pik noktasına ulaşmıştır. 2009 sonrası 11 yıllık ekonomik serüven içerisinde ise pozitif ama inişli çıkışlı bir büyüme sürecinin yaşandığı görülmektedir.

Türkiye ekonomisi küresel kriz ortamında daralan büyüme yapısını 2010 ve 2011 yıllarında tersine çevirmeyi başararak uygulanan politikalarında da değişime gitmiştir. TCMB, 2010 yılında küresel krizin finansal piyasalar üzerindeki etkisinin hafiflemesiyle krize karşı alınan likidite önlemlerinin geri alınmasını ve para politikasının operasyonel çerçevesinin normalleştirilmesine yönelik bir çıkış stratejisi oluşturmuştur. Uygulamada geçici likidite desteği geri çekilerek, ihtiyacından fazla bulunan likidite piyasadan kademeli bir şekilde azaltılmış ve zorunlu karşılık oranları artırılmıştır (Parasız ve Eroğlu, 2017). Nitekim, Merkez Bankası bu girişimiyle döviz ve TL piyasalarına yönelik tedbirli bir yapının oluşmasını sağlamaya çalışmıştır. Ayrıca

para politikası bu dönem artan sermaye akımları neticesinde oluşan hızlı kredi genişlemesini gözeterek, makro iktisadi risklerin azaltılmasına yönelik; bir haftalık vadeli repo ihalelerine ek olarak zorunlu karşılıklar, faiz koridoru ve diğer likidite politikalarını aktif bir şekilde kullanmaya başlamıştır. Bu dönem maliye politikaları cephesinden de benzer bir uygulama yapılmış ve geçici tedbirlerin zamanında ve aşamalı bir şekilde kaldırılmasıyla sıkılaştırıcı politikalara geçilmiştir. Maliye politikalarının bu tutumu merkezi yönetim bütçesinin iyileşmesine neden olmuştur (TOBB, 2011).

Ayrıca Türkiye’de 2010 yılında kamu maliyesinin ihtiyatlı bir temelde yürütülmesi adına mali kural kanun tasarısı hazırlanmıştır (Karayazı, 2017). Türkiye’de mali kurallara yönelik hazırlanan kanun tasarısıyla; yapılan düzenlemelerle gerçekleştirilen başarıları kalıcı hale getirmek, mali disiplini gözeterek öngörülebilirliği sağlamak, maliye politikasını güçlendirerek, ekonomide güven ve istikrarı artırmak, artan kredibilitayla birlikte risk priminin düşürülmesi sağlanarak, kamu borçlanma maliyetlerini azaltmak ve böylece bütçe açıkları ve borç yükünü sürdürülebilir seviyelerde tutmak gibi birtakım amaçlar benimsenmiştir (Pehlivan, 2018).

2010 yılında para ve maliye politikaları üzerinden alınan kararlar 2011 yılında da benzer bir yapıda uygulanmıştır. Küresel ölçekte risklerden kaçınma eğilimlerinin 2011 yılının Ağustos ayından itibaren artmasıyla TCMB, faiz koridorunu daraltmış ve bankacılık sisteminin likidite ihtiyacını azaltmaya yönelik zorunlu karşılıklar üzerinde ayarlamalar yaparak, politika araçlarını genişletici yönde kullanmıştır. Alınan bu önlemler TL’nin değer kaybının sınırlı bir oranda kalmasını sağlamıştır. Ancak, TL’de görülen oynaklığın enflasyonda beklenenden fazla bir artışa sebep olmasıyla piyasada parasal sıkılaştırma politikalarına devam edilmiştir. Maliye politikaları da 2011 yılında disiplinli bir çerçevede yürütülmüştür. Bütçe dengesi olumlu bir performans göstermiştir. Bu dönem bütçe dengesinin iyileşmesinde; kamu alacaklarının yeniden yapılandırılmasının, ithalat üzerinden alınan vergilerin artışı ve faiz giderlerinin gerilemesinin olumlu bir etkisi olmuştur (TOBB, 2012).

Genel olarak 2010 ve 2011 dönemlerinde para ve maliye politikaları, piyasaların etkin çalışması ve kamu maliyesinin disipline edilmesi amacıyla sıkı ekonomi politikalarının hakimiyetinde yürütüldüğü söylenebilir. Türkiye’nin küresel kriz dönemi ve sonrası adına aldığı politik kararların makroekonomik gelişimi de tablo 1.2’de sunulmaktadır.

Tablo 1.2: 2009-2020 Dönemi Temel Makro Ekonomik Değişkenler

	Enflasyon	İşsizlik	Reel Döviz Kuru (Ortalama)	Kişi Başına GSYH (\$)	Cari Denge (GSYH)	Bütçe Açığı	Büyüme (%)	İhracat/ İthalat (%)
2009	6,5	13,1	1,55	9.044	-1,7	-5,2	-4,8	72,5
2010	6,4	11,1	1,50	10.629	-5,7	-3,4	8,4	61,4
2011	10,5	9,1	1,67	11.289	-8,9	-1,3	11,2	56,0
2012	6,2	8,4	1,79	11.675	-5,5	-2,0	4,8	64,5
2013	7,4	9,0	1,90	12.582	-5,8	-1,0	8,5	60,3
2014	8,2	9,9	2,19	12.178	-4,1	-1,1	4,9	65,1
2015	8,8	10,3	2,72	11.085	-3,2	-1,0	6,1	69,4
2016	8,5	10,9	3,02	10.964	-3,1	-1,1	3,3	71,8
2017	11,9	10,9	3,65	10.696	-4,8	-1,5	7,5	67,1
2018	20,3	11,0	4,81	9.792	-2,7	-2,0	3,0	75,3
2019	11,8	13,7	5,67	9.213	0,9	-3,0	0,9	84,6
2020	14,6	13,2	7,01	8.599	-5,1	-3,4	1,8	76,7

Kaynak: HMB, 2021a ve TÜİK, 2021a.

Tablo 1.2 değerlendirildiğinde, Türkiye'nin küresel kriz sonrası ilk iki yılda işsizlik, kişi başına GSYH, büyüme ve bütçe açığının gerilemesinde başarılı bir performans sergilediği görülmektedir. Ayrıca bu dönemlerde ihracatın azalması ile cari açığın ciddi oranlarda arttığı da izlenmektedir. Türkiye'nin büyüme performansı açısından 2011 sonrası dalgalı bir gelişim gösterdiği yıllarda da özellikle 2012, 2014, 2016, 2018 ve 2019 dönemlerinde ihracat artışları, cari açığın azalmasına neden olmuş ve bu dönemlerde büyümenin önemli bir sağlayıcısı haline gelmiştir. Türkiye ekonomisinin son 4 yılına odaklanıldığında ise fiyat istikrarının bozulmasıyla, USD/TL kurunda görülen oynaklık kişi başına düşen milli gelirin aşınmasına neden olmuş ve işsizlik ile enflasyondaki artışlarda yapısal bir görünüm kazanmıştır.

İncelenen dönem kapsamında büyüme ve reel döviz kuruna bağlı olarak değişim gösteren kişi başına gelir, orta gelir tuzağı kavramı üzerinden dikkate alındığında Eğilmez (2020) Türkiye'nin 2001 krizi ardından dünya ortalaması ile karşılaştırılan kişi başına gelir rakamlarında orta gelir tuzağından çıkış yolunda 2005 ve 2010 yıllarında ilerlemeler kat etmiş olduğunu fakat bu ilerleyişin 2017 yılından itibaren görülen ivme kayıplarıyla birlikte bozularak, Türkiye'nin orta gelir tuzağına tekrardan yakalandığını ifade etmektedir.

Türkiye ekonomisi, birtakım makroekonomik ölçütler üzerinden küresel kriz sonrası dönemde toparlanma emareleri göstermiş ardından birkaç değişkenin yapılaşan hareket eğilimleri neticesinde kırılgan bir görünüme bürünmüştür. Türkiye'nin kırılgan bir makroekonomik performansa sahip olmasında, küresel

piyasalarda 2008 krizinin tam olarak aşılammaması ve Euro Bölgesinde krizin baş göstermesi ile küresel ekonomideki durgunluğun tam olarak atlatılamaması, Irak, Rusya ve Suriye gibi ülkelerdeki jeopolitik sorunlar, finansal sistemlerdeki istikrarsızlık, ticaret savaşları, iç ve dış talepteki belirsizlikler ve son dönemde yaşanan küresel salgın gibi birtakım içsel ve dışsal etkenlerin makroekonomik yapıyı istikrarsızlığa sürüklediği söylenebilir. Boratav (2019) Türkiye ekonomisinin küresel kriz sonrası büyüme performansında görülen iniş ve çıkışları Türkiye'nin tasarruf açığı ile bağlantılı dört dış bağımlılık sorunu çerçevesinde ele alarak, sermaye hareketlerinin büyüme bağlantısı üzerindeki etkisine, dış dengelerde görülen bozulma eğilimi ile cari açığın artışına, dış dünyaya artık aktarımı ve mülkiyetin yabancılaşmasına ve dış borçların bileşiminde görülen bozulmanın da etkisiyle ekonominin kırılgan bir görünüme sahip olduğunu belirtmektedir.

Küresel kriz sonrası iç talep genişlemesi ve sabit sermaye yatırımlarının katkısıyla ilk iki yılda gerçekleşen Türkiye ekonomisindeki olumlu görünüm 2012 yılında, küresel yavaşlamayla birlikte gerilemeye başlamıştır. Türkiye'nin bu dönem azalış gösteren büyüme yapısına ihracatın kısmi artışı katkı sağlamıştır. İç talep ve daralan dış talebin dengelenme süreci içerisinde girdiği bu dönem, para politikaları makro ihtiyari politikalarına devam etmiştir. Maliye politikaları bir önceki yıla göre düşen iç talep nedeniyle yavaşlayan ekonomi ortamında gelir yönünden olumsuz etkilenmiş ve kamu harcamaları artış göstermiştir. Bu duruma karşın kamu maliyesi iyi bir performans sergilemiştir. Mali önlemler çerçevesinde motorlu taşıtlara uygulanan ÖTV, akaryakıt ve alkollü içeceklerdeki maktu vergi tutarları ve tapu harç bedelleri üzerinden elde edilen gelirler kısmen bütçe gelirlerine katkı sağlarken kamu alacaklarının yeniden yapılandırılmasından elde edilen gelirlerin 2011 yılına kıyasla düşmesi ve gelir ve kurumlar vergisi, ithalatın gerilemesine bağlı olarak azalan gümrük vergisi ve ithalde alınan KDV gelirlerinin azalması gelir artış hızını kısıtlayan bir etki oluşturmuştur (TOBB, 2013).

Kamu harcamalarının artması ve stok değişimlerinin katkısıyla 2013 yılının ekonomik büyüme oranları önceki döneme kıyasla artış sergilemiştir. Şüphesiz, bu artıştaki önemli bir etken iç talebin toparlanmasıdır. 2012 yılının son dönemleri ve 2013 döneminin ilk çeyreğinde para politikaları, döviz piyasalarında oluşan oynaklığa karşı sıkılaştırıcı yönde uygulanmıştır. 2013 yılının Mayıs ayından itibaren FED'in parasal genişlemeyi azalma kararının ardından küresel çapta hareketlilikler yaşanmış ve TCMB,

endişeli küresel hareketliliğe karşı finansal riskleri göz önünde bulundurarak, ek parasal sıkılaştırma politikalarına yönelmiştir. Ayrıca son çeyrekte kur üzerindeki volatilitiyi azaltmak için döviz satım ihaleleri düzenleyerek piyasaları fonlama kararı almıştır. Maliye politikaları bu dönem damga vergisi ve harç oranlarının artırılması, BOTAŞ ve TEDAŞ'ın önceki dönemlerinden kalma vergisel borçlarının ifası, iç talepteki artışın tüketime dayalı vergi gelirlerini artırması ve yüksek oranda elde edilen özelleştirme gelirlerinin desteği ile iyi bir performans göstermiştir (TOBB, 2014).

2013 sonu ve 2014 yılı başlarında piyasa belirsizliklerine bağlı olarak TL önemli değer kayıplarına maruz kalmıştır. Bu durum 2014 yılında yatırım ve tüketim kararlarını olumsuz bir şekilde etkilemiştir. İç talebin durgun seyri ithal girdiye bağımlı bir yapıya sahip olan Türkiye'nin ithalatını azaltmış buna karşın TL'deki değer kayıpları ihracatın artışına neden olarak, ekonomik büyümenin ihracat kaynaklı büyümesini sağlamıştır. Bu dönem talebin baskı altında tutulmasında para politikalarının faiz artırımı kararı ve BDDK'nın taksitlendirmeye sınırlama kararları etkili olmuştur. Maliye politikaları daha önceki dönemlerde olduğu gibi vergi dışı gelirler üzerinden yürütülmüştür. Bu dönem teşebbüs ve mülk gelirleri kalemi üzerinden TCMB ve kamu bankalarının kar transferleri sayesinde önemli miktarda vergi dışı gelir elde edilmiştir (TOBB, 2015).

2012 ve 2014 yıllarında ekonomik büyümenin itici bir gücü olan ihracat gelirleri 2015 yılında, ekonomik büyüme üzerindeki katkısı negatif olmuştur. Türkiye'de bu dönem kamu harcamalarındaki artışında etkisiyle iç talep genişleyerek, ekonomik büyümenin itici bir gücü haline gelmiştir. İç talebin bu dönem güçlü seyretmesi bütçe gelirlerinin artış hızını ivmelendirmiştir. Bu ivmede özellikle otomotiv, beyaz eşya ve konut talebindeki yükselişin dahilinde alınan KDV ve ÖTV'yi artırması etkili olmuştur. Vergi dışı gelirler büyük ölçüde teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden kaynaklanmış ancak, bir önceki döneme kıyasla vergi dışı gelir hızı azalış göstermiştir (TOBB, 2016).

2016 yılında ise ekonomik büyüme üzerinde iç talep ve kamu harcamaları etkili olmuştur. Bu dönem Türkiye ekonomisi, jeopolitik ve siyasi gerginlikler ve yaşanan darbe girişiminden olumsuz etkilenecek güçlü bir büyüme performansı sergileyememiştir. Para politikaları ise sermaye akımları ve enflasyon artışına karşı ihtiyatlı politikalarına devam etmiştir. Maliye politikaları önceki dönemlerde yürüttüğü mali disiplin çerçevesine devam etmiş ve 2016 yılında merkezi yönetim bütçe

gelirlerinde ılımlı iyileşmeler görülmüştür. Dönemde gelir artışındaki iyileşmeler büyük ölçüde vergi dışı gelirler cephesinden sağlanmıştır (TOBB, 2017).

2016 yılında büyümenin pasif görünümüne hız kazandırmak, kamu yatırımlarını artırmak ve özel sektörün yatırım kararlarını desteklemek adına 2017 yılında büyüme dostu bütçe benimsenmiştir (HMB, 2017). Arz fazlalığının ortadan kaldırılması ve güçlü bir talep canlanması oluşturulması adına 2017 yılında finansal erişimi kolaylaştırıcı çeşitli krediler, vergi indirimleri ve üretime yönelik teşvikler uygulanmıştır. Nitekim, uygulamaya konulan üretimi destekleme ve iç talebi canlandırma politikaları 2017 yılında ekonominin tekrardan toparlanma sürecine girmesine katkı sağlamıştır (TOBB, 2018). Tablo 1.3'te de 2017 döneminde uygulanan maliye politikaları yer almaktadır.

Tablo 1.3: 2017 Yılında Uygulanan Maliye Politikaları

POLİTİKALAR	UYGULAMALAR
Krediye Erişimin Artırılması	- Kredi kartı taksit sayısı 12'ye yükseltilmiştir. - Tüketici kredilerinde vade 48 aya çıkartılmıştır. - Konut kredilerinde %80'e kadar kredi imkanı sağlanmıştır. - KGF ve KOSGEB kredileri ile ticari kredilere erişim kolaylaştırılmıştır.
İstihdam Destekleri	- SGK primlerine öteleme imkanı getirilmiş, böylelikle nakit sıkıntısı çeken firmalara sigorta prim borçlarını yılın son çeyreğinde faizsiz ödeme imkanı sağlanmıştır. 2017 yılında işe alınan çalışanların vergi ve prim yükleri devlet tarafından üstlenilmiştir. 2016 yılında uygulamasına başlanılan "Asgari Ücret Desteği" 2017 yılında da devam etmiştir.
İç Talebi Canlandırmaya Yönelik Vergisel Teşvikler	2017 yılı Eylül ayı sonuna kadar konut satışlarında ve mobilyada KDV %18'den %8'e indirilmiştir. 2017 yılı Eylül ayı sonuna kadar beyaz eşyada ÖTV oranları sıfırlanmıştır. 30 Eylül 2017'ye kadar alıcı ve satıcıdan ayrı ayrı alınan tapu harçları binde 20'den binde 15'e indirilmiştir.
Vergi ve Prim Borçlarının Yeniden Yapılandırılması	6736 ve 7020 sayılı yeniden yapılandırma kanunları ile işletmelerin vergisel yükümlülüklerini zamanında yerine getirebilmeleri için önemli kolaylıklar sağlanmıştır.
Özel Sektör Yatırımlarını Canlandırmak ve Ekonomiye Desteklemek için Yatırım Teşvikleri	- Türkiye'nin kalkınması için stratejik öneme haiz yatırımlara süper teşvikler sunulmuştur. - Kurumlar vergisi teşvik oranı artırılmıştır. - İmalat sektörü yatırımlarına ilave teşvikler sağlanmıştır. - Orta-yüksek teknoloji yatırımların kurumlar vergisi yükü düşürülmüştür. - Teşvik belgeli yatırımlarda emlak vergisi istisnası ve bina harcı istisnası getirilmiştir. - Yatırım teşvik belgesi kapsamındaki gayri maddi hak ve yazılım teslimlerine KDV istisnası getirilmiştir.

Kaynak: HMB, 2018.

Uygulanan maliye politikalarının etkisiyle 2018 yılına güçlü bir büyüme yapısı ile başlayan ekonomi, Ağustos ayında TL'nin sert değer kayıpları yaşamasıyla yurt içi talepte ciddi bir gerileme yaşanmış ve büyüme ihracat kaynaklı gerçekleşmiştir. Ani kur değişimlerinin fiyatlar genel seviyesi üzerinde dalgalanmalara yol açması enflasyonun bu dönem yüksek seyretmesine neden olmuştur. TCMB, fiyat istikrarını desteklemek amacıyla yıl boyunca kademeli olarak sıkılaştırma politikaları uygulayarak, güçlü bir parasal sıkılaştırma politikasını benimsemiştir. Bu açıdan 2018 yılı ekonomi yapısında, para politikaları sıkılaştırıcı bir rotada uygulanırken iç talebin korunması adına maliye politikaları da genişletici bir temelde yürütülmüştür (TOBB, 2019).

Genel olarak, bu dönem döviz kurlarında görülen ani sıçramalar, TL'nin hem aşırı değer kaybetmesine hem de enflasyonu körüklemesine neden olmuştur. Kur oynaklığının iç talebi kısıtlamasının engellenmesi, enflasyonla mücadele edilmesi ve arz fazlalığının ortadan kaldırılması kapsamında; 31 Ekim 2018 tarihinde Mükerrer Resmî Gazete'de yayımlanan 287 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile vergi indirimlerinin uygulanmasına karar verilmiştir. Kararname içeriği itibariyle şunlardan oluşmaktadır (Öz ve Baran, 2019):

- Ticari araçlarda KDV %18'den %1'e düşürülmüştür (30.06.2019'a kadar).
- Vergisiz fiyatı 70 bin liranın altında olan otomobillerde ÖTV oranı %45'ten %30'a, fiyatı 70 bin ve 120 bin arası olan araçlarda %50'den %35'e indirilmiştir (30.06.2019'a kadar).
- Mobilyalarda KDV indirimi %18'den %8'e indirilmiştir (30.06.2019'a kadar)
- Motosikletlerdeki 250 cc ve altında bulunanlar için ÖTV %0 olarak belirlenmiştir (30.06.2019'a kadar).
- Konut satışlarında tapu harcı %4'ten %3'e, KDV ise %18'den %8'e indirilmiştir (31.12.2019'a kadar).

2018 yılında iç talebi canlandırmak adına vergi indirimleri hayata geçirilirken bir yandan da mali disiplini tesis etmek adına mali alan oluşturulmak istenmiştir. Bu çerçevede uygulanacak olan mali düzenlemeler de şunlardan oluşmaktadır (Susam, vd., 2020):

- 2018-2020 dönemleri kurum kazançlarına uygulanmak üzere geçici olarak kurumlar vergisi 2 puan arttırılarak %22 düzeyine getirilmiştir.

- Kurumların en az iki tam yıl süreyle aktiflerinde yer alan taşınmazların satışından doğan kazançlarına uygulanmak üzere istisna oranı %75'ten %50'ye indirilmiştir.
- Şans oyunlarından alınan veraset ve intikal vergisi oranı %10'dan %20'ye çıkartılmıştır.
- Kamu kesimine mali anlamda kaynak oluşturmak adına dijital hizmet vergisi, değerli konut vergisi ve konaklama vergileri getirilmiştir.
- Gelir vergisi en üst dilimi %35'ten %40'a arttırılmış ve 1 Ocak 2020'den itibaren elde edilen ücret gelirleri için beyanname verme zorunluluğu getirilmiştir.

2017 ve 2018 dönemlerinde ekonomiyi rahatlatmak adına uygulamaya konulan teşvikler ve sosyal destekler mali disiplinde sapmalara neden olarak, bütçe açığının artmasına yol açmıştır. Özellikle son zamanlarda artış gösteren bütçe açığına dikkat çekilerek, maliye politikalarının mali disiplin çerçevesinde yürütülmesi gerektiği belirtilmiş ve 2019 yılı bütçesinde, başta yatırım giderleri olmak üzere tüm kalemlerde kesintilerin yapılması öngörülerek, bir tasarruf bütçesi hedeflenmiştir (TOBB, 2021a).

2019 yılında başta faiz giderleri olmak üzere, cari transferler, personel giderleri ve SGK devlet primi giderlerindeki artışlar bütçe gider kalemlerinin hedefleneninde üzerinde gerçekleşmesine neden olmuştur. Gelir vergilerinden ise sadece kurumlar vergisi hedeflenen vergi gelirinin üzerinde gerçekleşmiştir (SBB, 2020a). 2019 yılının tasarruf hedefi ise sermaye giderleri ve sermaye transferlerindeki azalma ile kamu yatırımları üzerinden hayata geçirilmiş ancak faiz giderleri ve faiz dışı giderlerdeki artış kamu bütçesini finansal açıdan zorlayarak, bütçe açığının çoğunlukla iç borçlanma ile karşılanmasına yol açmıştır. 2019 yılında ekonomide önceki dönemde görülen küçülme eğilimlerinin ilk iki çeyrekte de devam etmesi, yüksek enflasyonlu günler yaşayan Türkiye'nin slumpflasyon eğilimine yönelmesine yol açmıştır. Net ihracatında büyümeye sınırlı katkı sağlaması neticesinde ekonomik büyüme, TCMB'nin dönemde parasal sıkılaştırmayı sınırlaması ve iç talep ile turizm sektöründeki hareketlilik sayesinde son çeyrekte kısmen toparlanmış ancak, küresel krizdeki daralmanın ardından en düşük büyüme hızı bu dönemde yaşanmıştır (TOBB, 2021a; Eğilmez, 2019b).

Küresel açıdan, 2017'den bu yana hararetli bir süreç yaşayan ekonomi gündemi 2020 yılına gelindiğinde çok farklı bir döneme girmiş ve tüm dünyayı etkisi altına alan küresel bir salgının gölgesinde kalmıştır. Salgının baş göstermesi ister

istemez sosyal bir izolasyonu beraberinde getirmiş ve alışkanlıkların değişime uğramasına yol açmıştır. Salgını önlemeye yönelik sokağa çıkma yasakları, uçuşların iptal edilmesi, turizmin durma noktasına gelmesi, işyerlerinin kapanması gibi pek çok alışılmadık durumlarla karşı karşıya kalınmıştır. Sonuç olarak tüm dünyada değişen yaşam şekli ekonomileri zor bir duruma maruz bırakmıştır.

Türkiye’de 11 Mart 2020 tarihinde ilk vakanın açıklanması ile bu değişim sürecine girmiştir. Ülkemizdeki sosyal izolasyonu sağlayan sokağa çıkma yasakları, üniversiteler ve okullarda yüz yüze eğitime ara verilmesi, işyerlerinin kısmı ve tam kapanması, kamuda esnek çalışma saatlerine geçilmesi gibi tedbirler ile salgının yayılımı önlenmeye çalışılmıştır. Alınan önlemler ise iç ve dış talebi olumsuz etkileyerek iktisadi faaliyetlerde yavaşlamaya yol açmıştır.

Daralan iktisadi faaliyetler karşısında TCMB, enflasyonu da göz önünde bulundurarak, politika faizinde ölçülü indirimler gerçekleştirmiştir. Nitekim, para politikalarının tutumu ve salgınla mücadele kapsamında maliye politikalarının da hane halkını, reel sektörü ve sağlık sistemini desteklemeye yönelik aldığı kararlar kredi ve parasal büyüklüklerde artışı sağlayarak, kredi hacminin genişlemesine neden olmuştur. Alınan mali tedbirler ve salgına yönelik sosyal kısıtlamaların gevşetilmesi sonucunda ve ihracatında son dönemdeki katkısıyla ilk iki çeyrekte daralan ekonomi de üçüncü çeyrekte V tipi bir toparlanma yaşanmıştır. 2020 yılının son dönemlerinde, artan kredi hacminin enflasyon üzerinde baskı oluşturmalarının öngörülmesi karşısında genişleyici maliye politikalarına devam edilirken, TCMB’de parasal duruşunu değiştirerek, dezenflasyon sürecinin temini adına güçlü parasal sıkılaştırma politikalarına yönelim gerçekleştirmiştir (TOBB, 2021b; TCMB, 2021). Türkiye’nin salgın döneminde ekonominin toparlanması adına hayata geçirdiği mali önlemler de tablo 1.4’te sunulmaktadır.

Tablo 1.4: Küresel Salgına Karşı Türkiye'nin Uyguladığı Mali Politikalar

POLİTİKALAR	UYGULAMALAR
Üretimi Destekleme Politikaları	• Piyasaya üç aylık dönemde 50 milyar TL ek likidite sağlanılmıştır. • Kredi Garanti Fonu'nun limiti iki katına çıkarılmıştır. • İhracattaki geçici yavaşlama sürecinde kapasite kullanım oranlarının korunması amacıyla ihracatçıya stok finansmanı desteği verilmiştir.
Vatandaş Destek Politikaları	• KOBİ'lere yönelik devlet destekli alacak sigortası 25 milyon TL'den 125 milyon TL'ye çıkarılmıştır. • İşsiz kalanlara ve yardım talebinde bulunan 5,5 milyon aileye 1.000 TL yardım edileceği açıklanmıştır. • Doğrudan gelir desteği hayata geçirilmiştir. • Geliri 5.000 TL'nin altında olan 6,7 milyon vatandaşımıza 40 milyar TL finansman desteği verilmiştir. • Değeri 500 bin TL'nin altında olan konutlar için kredi miktarı %80'den %90'a yükseltilmiş ve asgari peşinat miktarı da %10'a indirilmiştir. • Emekli bayram ikramiyesi Nisan ayında ödenmiştir. • En düşük emekli maaşı 1.500 TL olarak belirlenmiştir. • Salgın nedeniyle Nisan, Mayıs ve Haziran aylarında temerrüde düşen firmaların kredi sicilinin olumsuz etkilenmemesi için "mücbir sebep" ibaresi getirilmiştir. • 80 yaşını geçmiş ve yalnız yaşayan yaşlılar, evde sağlık hizmeti ve sosyal hizmet kapsamında periyodik takibe alınmıştır. • Mart- Haziran arasında 3 milyondan fazla kişi kısa çalışma ödeneğinden yararlanmıştır. Ücretsiz izne ayrılanlara ise aylık 1.170 TL nakdi destek sağlanılmıştır • Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının belirlediği kriterlere göre ihtiyaç sahibi ailelere yapılacak nakdi yardımlar için ilave 2 milyar TL'lik bir kaynak ayrılacağı açıklanmıştır. • Gecikmeye giren kredilerin takip süresi 90 günden 180 güne çıkarılmıştır. • Kamu bankaları vasıtasıyla 10 bin TL'ye kadar 6 ay geri ödemesiz ve 36 ay vadeli olarak Bireysel Temel İhtiyaç Destek Kredisi sağlanmıştır. • Kamu bankaları normalleşme sürecine geçiş ve sosyal hayatın canlanması için "konut kredisi", "taşıt kredisi", "sosyal hayatı destek" ve "tatil destek" olmak üzere dört yeni kredi paketi hayata geçirmiştir. Sıfır veya ikinci el konut alımlarında düşük faiz oranı ve 12 aya kadar ödemesiz dönemi olan 15 yıla varan vade ile finansman imkanı sunulmuştur. • Yaklaşık 450 bin esnafa 8,4 milyar TL'lik finansman tahsisi yapılmıştır. • Kamu bankaları aylık 5 bin TL'nin altında geliri olan tüm vatandaşlar için temel ihtiyaç desteği paketini devreye koymuştur. • 120 bin firmaya 108 milyar TL finansman desteği ayrılmıştır.
İstihdamı Destekleme Politikaları	• İşten çıkarmalar üç ay süreyle kısıtlanarak istihdam koruma altına alınmıştır. • 20 bin yeni öğretmen ataması yapılmıştır. • İstihdamda sürekliliği sağlamak adına iki aylık telafi çalışma süresi dört aya çıkartılmıştır.
Finansal Yükümlülüklerin Ertenilmesi	• Konaklama vergisi Kasım'a ertelenmiştir. • Tüm esnafın anapara ve faiz ödemeleri ertelenmiştir. • Gecikmeye giren kredilerin takip süresi 90 günden 180 güne çıkarılmıştır. • Nakit akışı bozulan firmaların bankalara olan kredi anapara ve faiz ödemeleri üç ay ertelenmiştir.

Tablo 1.4: (Devam) Küresel Salgına Karşı Türkiye'nin Uyguladığı Mali Politikalar

POLİTİKALAR	UYGULAMALAR
Sektörel Teşvik Politikaları	- Halkbank aracılığıyla 1 milyon 300 bin çiftçiye 27 milyar TL destek sağlanmıştır. 197 bin işletmeye 154 milyar TL finansman tahsisi yapılmıştır. - Salgından en çok etkilenen perakende, AVM, otomotiv ve lojistik gibi öncelikli sektörler için muhtasar, KDV ve SGK primi ödemeleri altışar ay ertelenmiştir. - Otel kiralamaalarına ilişkin irtifa hakkı bedeli ve hasılat payı ödemeleri Nisan, Mayıs ve Haziran ayları için 6 ay süreyle ertelenmiştir. - İç hava yolu taşımacılığında üç ay süreyle KDV oranı %18'den %1'e düşürülmüştür. Konut sektörüne yönelik kredilendirme desteği verilmiştir.

Kaynak: Yıldız ve Uzun, 2020; Durmuş ve Şahin, 2020.



İKİNCİ BÖLÜM
AKILLI MALİYE POLİTİKASI VE TÜRKİYE DEĞERLENDİRMESİ

2.1. AKILLI MALİYE POLİTİKASI (AMP) NEDİR?

Maliye politikasına getirilen yeni düşünce ve görev tanımından biri olan akıllı mali politikalar, değişim dünyasının etkilerini bugünün koşullarına göre tekrar dizayn etmekte ve ülkelerin istihdam, üretim ve büyüme gibi makroekonomik konularını ülkelerin yapısal durumlarına göre ayarlamayı hedefleyen politikaları içermektedir. IMF tarafından şekillendirilen unsurlara sahip olan AMP, ekonomik sorunları daha yenilikçi, değişimi kolaylaştıran, büyüme potansiyelini yeni bir bakış açısıyla yorumlayan ve sosyal refah bakımından gelir dağılımının önemini vurgulayan politikaları bünyesinde barındırmaktadır (Gaspar & Eyraud, 2017). Başka bir ifadeyle AMP verimli yatırımlara değer veren ve yapısal reformu destekleyici, kamu borcunu öngörülebilir seviyelerde tutmaya yarayan işler ve büyüme potansiyelini hedefleyen politikalar bütününden oluşmaktadır (Gaspar, 2014).

Şekil 2.1: Akıllı Maliye Politikası



Akıllı maliye politikası Şekil 2.1’de gösterildiği gibi konjonktür karşıtı, büyüme dostu, kapsayıcı büyüme, güçlü vergi kapasitesi ve ihtiyatlılık olmak üzere beş ana unsur etrafında şekillendirilmektedir. Çalışmamızda AMP’ye ait bu unsurlar alt başlıklar kapsamında aktarılmaya çalışılacaktır.

2.1.1. Konjonktür Karşıtı

Ekonomik dalgalanmalar, genellikle belli bir dönem içinde ekonominin birçok sektöründe yaygın genişleme ve daralmalardan dolayı, toplam üretim, milli gelir ve istihdam seviyelerinde inişli çıkışlı meydana gelen dalgalanmaları içermektedir (Öztürk,

2020). Ekonomik dalgalanmaların inişli çıkışlı bir seyir izlemesi konjonktürel hareketleri oluşturmaktadır. Ekonomilerde yaşanan konjonktür hareketlerinin makroekonomik değişkenler üzerinden ekonominin genel durumunda nasıl etkiler oluşturacağı, hangi yönde hareket edeceği ve bu dalgalı hareketin başlangıç ve bitişi konjonktürel dalgalanmaların analizi için önem teşkil etmektedir. Bu analizler bize konjonktür dalgalanmalarının ekonominin geneli boyunca konjonktür yönlü mü yoksa konjonktür karşıtı mı hareket ettiğini gösterir (Yıldırım, Karaman ve Taşdemir, 2016).

Birtakım nedenlerle içsel ve/veya dışsal sorunlarla karşılaşan ülkeler ekonomilerinde makroekonomik değişkenler üzerinden konjonktürel dalgalanmalara maruz kalmaktadır. Dalgalanmalar oluşum ölçütleri ve etkileriyle değerlendirildiğinde genişleme devresi (expansion or boom); canlanma ve refah, daralma devresi (stagnation or decline); durgunluk ve çöküş gibi konjonktürel devreler yaşanabilmektedir (Fırat, 2012).

Maliye politikası, ekonomik istikrarın sağlanması ve konjonktürel dalgalanmaların giderilmesinde en önemli iktisat politikası aracıdır (Öztürk, 2020). Konjonktür karşıtı bir maliye politikası, konjonktürel dalgalanmanın seyrine uygun politikaların; daralma dönemlerinde canlandırıcı politikaların, genişleme dönemlerinde ise daraltıcı politikaların hayata geçirilmesidir. Konjonktür karşıtı maliye politikasıyla daralma dönemlerinde kamu harcamalarının artması ve/veya vergi gelirlerinin azaltılması hedeflenir. Ekonominin genişleme döneminde ise bu politikaların tersi bir uygulamaya gidilir. Bu sayede ayarlanan toplam talep üzerinden ekonominin genel dengesinin istenilen düzeye getirilmesi sağlanabilir.

Maliye politikaları, otomatik stabilizatörler veya isteğe bağlı vergi ve harcama önlemleri aracılığıyla ya da her ikisinin tercihi ile ekonomik aktivitenin bir istikrar sağlayıcısı olarak kullanılabilmektedir (Swanepoel ve Schoeman, 2003). Siyasi karar alıcılar tarafından şekillendirilen mali politika uygulamaları iradi (isteğe bağlı) maliye politikası olarak tanımlanır. Bu bağlamda, iradi maliye politikası kamu harcamaları ve gelirlerinde önceden kesin olarak belirlenmiş bir kurala bağlı olmaksızın yapılan iradi değişikliklerle ekonomi üzerinde istikrarı sağlamaya çalışan bir yaklaşımı teşkil etmektedir (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2019). Belirli bir duruma ve sürece yönelik uygulamaları kapsayan bu politikalar iradi ayarlamalarla ekonomik aktivitedeki değişiklikleri etkileme çabası içerisindedir (Tuncer ve Akıncı, 2020).

Siyasi kararın takdirine bırakılan bu iradi politikalar, karar alıcılar tarafından konjonktürel durumun değerlendirilmesi, uygulanacak mali araçların seçimi, önlemlerin dozu, zamanlaması ve politikaların geçerlilik süresi açısından siyasi karar birimleri geniş bir hareket serbestliğine sahip olmaktadır (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2019; Aktan, Dileyici ve Özen, 2010). Nitekim bu güç yetkisi konjonktürel durum karşısında temel sorunları tahmin ve gecikme olan maliye politikaların başarısını olumsuz etkileyen bir durumu da teşkil etmektedir.

Ayrıca iradi mali politika tercihlerinin bütçe üzerinde etkinsizliğe de yol açacağı öngörülmektedir. Refah ve daralma dönemlerinde iradi kararın uygulanma yöntemi değişmelidir. Yani bir ekonomide konjunktür karşıtı politikalar tercih edilmelidir. Örneğin, resesyonun yaşandığı dönemde amaç durgunlukla mücadelede genişletici mali uygulamaları ekonomi üzerinde hâkim kılmaktır. Bu durum kamu harcamalarının artması ve/veya vergi oranlarının indirilmesi şeklinde iradi bir karara tabi olur. Lakin ekonominin canlanma döneminde aynı genişletici uygulamalara gidilmesi enflasyonun çift hanelere ulaşması ve kamu açıklarının artışı beraberinde getiren bir durumla sonuçlanır. Bu gibi istikrarsız durumların makroekonomik değişkenlerin etkileri ve konjonktürel devirlerin seyri göz önüne alınmadan yapılması kamu harcamalarının kamu gelirlerini sürekli aşmasına neden olup borç stokunun artışına yol açmaktadır. Bu yüzden, istikrarı sağlamak adına alınan kararlar, canlanma döneminde aşırı ısınmayı hafifletici, daralma dönemlerinde ise ekonomik faaliyetleri destekleyici bir şekilde ekonomik döngü üzerinde işletilmelidir (Swanepoel ve Schoeman, 2003).

Beklentiler üzerinde de belirsizliğe yol açan iradi politikaların temel sorunları göz önüne alındığında ekonomik dalgalanmalar ile mücadelede sadece bu politikaların kullanımı tercih edilmemektedir. Başka müdahale araçları da konjonktürel durum karşısında kullanılmaktadır. Bu araçlardan biri de otomatik stabilizatörlerdir. Teorik açıdan otomatik stabilizatör, herhangi bir ihtiyari politikaya gerek olmadan kendiliğinden devreye girerek, vergiler ve transfer ödemeleri sistemi aracılığıyla dalgalanmalardan etkilenen kişilerin mali durumlarını iyileştirme mekanizması olarak tanımlanmaktadır (Şen ve Kaya, 2013). Efektif talep varlığını savunan Keynesyen perspektiften otomatik stabilizatörler ise resesyon döneminde vergilerin azaltılması ve kamu harcamalarının artırılmasının genişlemede de tam tersi yapılarak toplam talepteki dalgalanmaları dengelemede kamu bütçesinin herhangi bir kısıtlayıcı unsurunu içermesi

olarak tanımlanmaktadır (Auerbach ve Feenberg, 2000). Tam olarak isteğe bağlı olmadıkları, öngörülebilir oldukları ve ihtiyari tedbirin aksine zaman tutarsızlığı, gecikme ve siyasi tahmin içermemeleri, otomatik stabilizatörlerin piyasa beklentilerini olumsuz etkileme olasılığını daha da düşürmektedir. Bu nedenle istikrar sağlayıcılar, dalgalanmalara tepki vermesi açısından birincil mekanizma aracı olarak iradi politikalara tercih edilmektedir (Mohanty ve Scatigna, 2003).

Konjonktürel hareketlerin hafifletilmesinde önemli bir rol oynayan otomatik istikrar sağlayıcılar birtakım uygulamalarda; vergiler, işsizlik sigortası ödemeleri, tarımsal yardımlar, kurum ve aile tasarrufları, bütçe açık ve fazlalıkları, ekonomide oluşan stoklardaki artış ve azalışlar ve sigorta primleri üzerinden kendini göstermektedir.

Tablo 2.1: Otomatik Stabilizatör Türleri ve İşlevleri

Vergiler	Vergiler toplam talep üzerinde önemli bir etkiye sahip olmaktadır. Otomatik stabilizatör işlevine sahip olan vergiler, ekonominin genel seyrine göre (genişleyen ya da daralan) vergi hasılatının değişimine yol açmaktadır. Toplam talebin azalması ile azalan, toplam talebin artması ile artış gösteren vergilerin bu durumu konjonktürel durum karşısında kişilerin harcanabilir gelirinde miktarsal değişimlerin yaşanmasına olanak tanımaktadır.
Bütçe Açık ve Fazlalıkları	Devlet gelirlerindeki konjonktürel değişimlerin bir sonucu olarak ortaya çıkan bütçe açık ve fazlalıkları; daralan ekonomide bütçe açığı vererek, genişleyen ekonomide ise bütçe fazlalıkları oluşturarak para arzını toplam talep değişimlerine göre ayarlamamanın bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.
İşsizlik Sigortası	Bir ülkede konjonktürel değişimlerinin yaşanılması o ülkenin makro ekonomik değerleri üzerinde de yansıma bulmaktadır. Önemli bir makro ekonomik ölçüt olan istihdam ise konjonktürel durumlar karşısında değişimler gösterebilmekte ve böyle bir durum karşısında da işsizlik oranlarında artış ya da azalış kaçınılmaz kılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, işsizlik sigortası işsiz kalanlar için belirli şartlar altında harcanabilir gelir imkanlarına sahip olmalarına olanak tanıyan önemli bir otomat görevini üstlenmektedir.
Tarımsal Yardımlar	Devletlerin tarımsal alanda fiyat istikrarını korumak adına yapmış oldukları toprak mahsullerine ödenen mali yardımlar otomat işlevini üstlenmektedir. Mali yardım ile devletler, mahsul stokları yaparak hem ekonomide fiyatlar genel seviyesinin hem de iklim koşullarına göre değişen tarımsal ürünlerin korunmasını sağlama işlevini yerine getirmektedir. Yani toprak mahsullerine uygulanan mali yardımlar otomatik stabilizatör rolü oynayarak konjonktürel dalgalanmaların azaltılmasında üreticilerin ve tüketicilerin zararlarının hafifletilmesinde etkin bir araç olarak görülmektedir.
Stok Artış ve Azalışları	Piyasa ekonomisinde çoğunlukla mallar stok halinde muhafaza edilmektedir. Bu durum talep şoklarında fiyatlar genel seviyesinin aşırı artış göstermesinde bir engel teşkil etmektedir. Stok artış ve azalışları bu yönüyle genel stok seviyelerinin ekonomide kendiliğinden kararlılık sağlayıcı bir mekanizma niteliğinde çalışmasına olanak tanımaktadır.
Kurum ve Aile Tasarrufları	Tasarruflar geleceğin belirsizliğine karşı oluşturulan harcanabilir gelirin birikimleridir. Ekonominin iyi gidişatının bireylere yansıyan mali getirisinin bir kısmı kişiler tarafından tasarruf olarak değerlendirilmektedir. Kişilerin gelirlerinde azalışlar meydana geldiğinde ise tasarruflar kişilerin harcama yapabilme eğilimlerini sürdürme görevinde istikrarı sağlama aracı olarak bir otomat işlevini üstlenmektedir. Kurumlar açısından ise bu durum otofinansman yapıları sayesinde gerçekleştirilebilmektedir.

Tablo 2.1: (Devam) Otomatik Stabilizatör Türleri ve İşlevleri

Sigorta Primleri	Konjonktürel durumlar karşısında sigorta primleri üreticileri olağanüstü durumlara karşı koruma özelliğine sahip olduğu için otomatik stabilizatör görevi üstlenmektedir.
-------------------------	---

Kaynak: Türk, 2015; Edizdoğan vd., 2019’dan yararlanılarak oluşturulmuştur.

Her uygulama konjonktürel dalgalanmaları önlemede tam etkinlik sağlamamaktadır. Bu bağlamda otomatik stabilizatörlerin dalgalanmalara karşı tepki vermesi seçilen istikrar sağlayıcının esnekliğine bağlı olarak değişmektedir. Otomatik stabilizatörlerin ekonomik etkileri konjonktürel esneklik göz önüne alınarak değerlendirildiğinde iki uygulama ön plana çıkmaktadır. Bu uygulamalar konjonktürel dalgalanmalara karşı esnekliği yüksek olan; kişisel gelir vergisi ve işsizlik sigortasından oluşmaktadır (Ataç, 2016). Ayrıca bu uygulamalar otomatik stabilizatörlere ait çalışmalarda en çok üzerinde durulan konuları teşkil etmesiyle de ön plana çıkmaktadır.

Artan oranlılığa sahip bir karakteristik özelliği bulunan gelir vergisi, ekonominin genişleme dönemlerinde refah artışıyla artan gelirin artan bir yüzdesinin alınmasını sağlarken durgunluk dönemlerinde de kişilerin refah kayıplarının derinleşmemesi adına azalan bir gelirin azalan bir yüzdesinin alınmasını sağlamaktadır. Nitekim böyle bir çalışma mekanizmasına sahip gelir vergisi Keynesyen yaklaşıma göre, konjonktürel dalgalanmalara karşı etkin bir araç olarak görülmektedir (Edizdoğan ve Çelikkaya, 2012). İşlevselliği yüksek bir diğer otomatik stabilizatör olan işsizlik sigortası da “işsizliğin tazmin edilmesi amacıyla, bireylerin işsiz kalma riskine bağlı olarak ortaya çıkabilecek gelir kaybını, belirli bir süre, tamamen ya da kısmen telafi etmeyi amaçlayan bir sosyal sigorta koludur” şeklinde tanımlanmaktadır (Sungur, 2016). İşsizlik sigortasının ekonomi üzerindeki asıl önemi ise konjonktür karşıtı bir önlem enstrümanı olarak görev almasından kaynaklanmaktadır (Velásquez, 2010). Bu anlamda işsizlik sigortası fonu, toplum nezdinde mali bir uyarıcı işlevi görmektedir. Bu işleviyle uyarılmaya en çok ihtiyacı olan kişileri ve ekonominin cephelerini hedefleyebilir, işsiz kalanlar için tüketimdeki düşüşü etkili bir şekilde sınırlandırabilir, daha fazla iş kaybını önler ve satın alma gücünü sürdürme özelliğiyle durgunluğun şiddetinin azaltılmasına yardımcı olabilmektedir (Orszag, 2001). Fon bu özelliğini çalışma prensibinden almaktadır; kaynaklarını ekonomik refah ve istihdamın arttığı dönemlerde belirli bir kurala göre tahsil eder, ekonominin daralma dönemlerine girdiği zamanlarda ise fon tahsilatları yavaşlar ve sosyal yardım ödemeleri fon üzerinden gerçekleştirilir (Chimerine, Black ve Coffey, 1999).

Maliye politikalarının konjonktür karşıtı bir işleve sahip olmasıyla hem durgunluk karşısında ekonomi ve toplum nezdinde işlerliği sağlayacak politikaların hayata geçirilmesi hem de ekonominin genişleme dönemlerinde aşırı ısınmanın önlenmesi sağlanır. Nitekim, toplam talebin dalgalanmaların seyrine bağlı yönlendirilmesi ekonomiyi daha istikrarlı kılar. Bu açıdan ani değişimlerin, iradi kararlar, otomatik stabilizatörler veya her iki politika türünün kullanımı ile ekonomik baskınlığı önlenabilir. Maliye politikalarının böyle bir yönlendirmeye tabi tutulması büyük ölçüde mali alan varlığına bağlıdır. Yeterli mali alana sahip ekonomiler durgunluk ve daralmalar karşısında ekonomik gidişatın tahribatlarını baskılayabilir. Ekonominin büyüme trendi içerisine girmesiyle de kullanılan mali alanların geri toplanması sağlanabilir. Ancak yeterli mali alanı bulunmayan ve borç sürdürülebilirliği zayıf ekonomilerde bu tür politikalar benimsenmemekte ve daralma dönemlerinde konjonktür yanlı bir politikanın yürütülmesi gerekmektedir (IMF, 2017).

2.1.2. Büyüme Dostu

Maliye politikasının en önemli amaçlarından biri ekonomik büyümeyi sağlamaktır. Maliye politikalarının orta ve uzun vadeli büyüme istikrarı üzerinde etki oluşturabilecek mali önlemlerinin hayata geçirilmesi ise “büyüme dostu politikalar” olarak tanımlanmaktadır. Büyüme dostu politikaların yönelimleri ekonomik büyümenin itici güçleri olan sermaye, işgücü ve verimlilik alanlarına odaklanmaktadır. Bu yönelim, uzun vadeli büyümeyi hem doğrudan hem de dolaylı yoldan etkileyen istihdam, fiziksel ve beşerî sermaye birikimi üzerinden üretkenliği artıran alanlara yönelerek, ekonomide dostça bir büyüme dinamiğinin oluşumuna katkı sağlamaktadır (IMF, 2017).

Literatürde büyüme dostu (Growth-Friendly) kavramını barındıran (EC, 2012) (Mura, 2014), (Hallaert & Nowak, 2015), (Batirel, 2015), (Ambriško, 2017), (Araújo ve Guichard, 2018), (Gemayel, Ocampos, Ghilardi ve Aylward, 2018), (Andrle, Hebous, Kangur ve Raissi, 2018), (Cepparulo ve Mourre, 2020) ve (Ardanaz, Cavallo, Izquierdo ve Puig, 2020)’un çalışmaları incelendiğinde genel olarak, harcamalar cephesinde eğitim, sağlık, Ar-Ge, ulaşım ve iletişim, altyapı girişimleri ve yatırımlar yoğunluk kazanırken vergiler cephesinde emek arzı ve işgücü üzerindeki vergisel ağırlıkların kaldırılmasını amaçlayan politikalara odaklanılmaktadır. Bu açıdan büyüme dostu politikaların harcama bileşimlerinde içsel büyüme dinamiğini geliştirici faktörleri barındırdığı söylenebilir.

Bu politikanın temel amacı ekonomik büyümeye istikrarlı bir yapı kazandırmaktır. Büyüme dostu harcama ve büyüme dostu vergiler üzerinden hayata geçirilen bu politikaların temel uzlaşısı genel olarak şu şekilde kurgulanmaktadır (IMF, 2014):

- Büyüme dostu harcamalar ile ekonominin kalkınma ve gelişimine katkı sağlayacak bir temel esas alınmaktadır. Örneğin, literatürde de ekonomik büyümeye pozitif katkılar sunduğu kanıtlanan eğitim, sağlık, altyapı, Ar-Ge alanı ve yatırımlara yönelik harcamalar ile ekonominin sürdürülebilir bir temelde yapılandırılması amaçlanır.
- Büyüme dostu vergiler ise vergilerin işgücü üzerindeki baskınlığını vurgulayarak, bu alandan elde edilen vergi gelirlerinin iş dinamizmine canlılık katacak bir şekilde hafifletilmesinin gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca vergilerin politikalar üzerindeki önemi göz önünde bulundurularak, toplanan vergilerin daha çok emlak ve enerji vergileri üzerinden elde edilmesi ve istisna ve muafiyetlerden arındırılmış bir KDV reformu benimsenmektedir.

Genel olarak, büyüme dostu harcama ve vergi dizaynı ile bu politikaların bileşenlerinin hayata geçirilmesi ekonomi üzerinde üretim kapasitelerinin geliştirilmesine ve işgücünün etkinliğine katkı sunacaktır. Nitekim, günümüz ekonomilerinin önemli bir sorunu olan işsizlik büyük ölçüde ekonomik faaliyetlere bağlı olmakta ve etkin bir işgücü, istikrarlı bir ekonomik büyümenin belirlenmesinde olumlu bir rol oynamaktadır. Büyüme dostu maliye politikaların hedefinde de ekonomik büyümenin istikrarlı bir yapısı arzulanmaktadır. Bu arzu ekonomik büyümenin sağlayıcıları olan yatırım (yeni işgücü alanları) ve istihdam arasındaki etkileşimin dostluğu ve bu dostluğa etki edebilecek beşerî altyapı bağlantılarının iyileştirilmesi ile sağlanmasına çalışılmaktadır. Bu nedenledir ki kamu tarafından uygulanması planlanan politikaların; iş sahalarına üretkenliği sağlayacak, işgücünün etkinliğini artıracak, ekonomiyi inovatif gelişimlere yöneltecek ve verimliliği sağlayacak şekilde kurgulanmasına özen gösterilmelidir. Sonuç olarak maliye politikalarının harcama ve vergiler üzerinden alacağı büyüme dostu kararlar, büyüme dinamiklerinin karşılıklı bağlantıları arasında birbirlerini tamamlayan bir dostluk kurmalarını sağlayarak, uzun vadede ekonomik istikrar ve sürdürülebilirliğin inşasına katkı sağlayabilecektir.

2.1.3. Kapsayıcı Büyüme

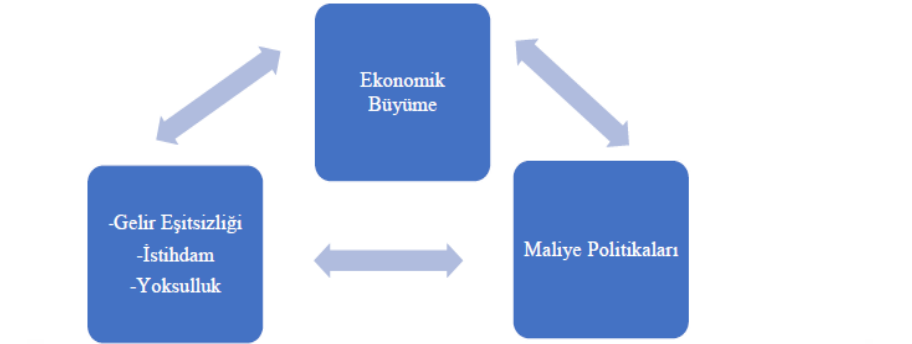
Değişen dünya ve gelişen teknolojiler küresel düzeyde çoğu ülkeyi ekonomik büyüme hedeflerine yoğunlaştırarak, küresel gelirden pay alma yarışına yöneltmiştir. Bu yönelim çoğu ülkede ekonomik büyümeyi öncelik haline getirirken bir yandan da gelir eşitsizliği konusunu da gün yüzüne çıkartmıştır. Özellikle küresel finans krizinden sonra büyüme, mutlak yoksulluk ve eşitsizlik gibi kavramlar arasındaki ilişkiler politika tartışmalarının odak noktası haline gelmiştir (Chataway, Hanlin ve Kaplinsky, 2013). Küresel bir mesele haline dönüşen bu sorunlar yoksulluğun azaltılmasına yönelik görüşlerin yanında özellikle eşitsizlik ve gelirin adil dağılımı konusuna da dikkat çekmektedir. Bu gelişmeler ekonomi literatüründe kapsayıcı büyüme olarak adlandırılan bir kavramın da ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Kapsayıcı büyüme farklı tanımlar üzerinden açıklanmaktadır. OECD'ye göre kapsayıcı büyüme, toplum genelinde adil bir şekilde dağıtılan ve herkes için fırsatlar oluşturan bir ekonomik büyüme olarak tanımlanmıştır (OECD, 2017). Dünya Bankası ise kapsayıcı büyümeyi mutlak kapsayıcı büyüme ve göreceli kapsayıcı büyüme ayrımı üzerinden açıklamakta ve yoksulların iktisadi durumunu iyileştiren bir büyüme olarak tanımlamaktadır¹ (Avcı, 2020). Bocutoğlu (2017) kapsayıcı büyümenin sadece yoksulların iktisadi durumunu iyileştirme politikaları olmadığını toplumun bütününe temel alan, kaynakların ve bunların önündeki engellerin ex-ante analizi olduğunu belirtmiştir. Khan (2012) ise kapsayıcı büyümeyi, iş imkanları açısından hem sürdürülebilir hem de geniş kapsamlı bir büyüme olarak tanımlamıştır. Kapsayıcı büyümeye ait literatürde farklı tanımlamalar yapılmış olsa da kavramın temel şartı ekonomik büyüme olgusudur. Nitekim, büyüme olgusu ile bağdaştırılmış kapsayıcılığın amacı ise genel olarak mutlak yoksullukta bir azalma, daha eşit gelir dağılımı, büyümeyi ölçmede dışsallıkları içselleştirme gereği ve daha eşit fırsatlar özellikle eğitim, sağlık ve finans gibi hizmetlere erişim olarak sıralanabilmektedir (White, 2012). Sonuç olarak ekonomik büyüme üzerine inşa edilmiş bu modelde kapsayıcılıktan beklenen ekonomik aktörlerin piyasalara, kaynaklara ve tarafsız düzenleyici bir ortama erişim açısından fırsat eşitliğini elde etmesidir (Saad-Filho, 2010). Tüm bu gelişmeler ışığında kapsayıcı büyüme, ekonomik büyüme üzerine kurgulanmakta ve toplumun her

¹ Mutlak kapsayıcı büyüme yoksul kesimin durumunun iyileştirilmesi iken göreceli kapsayıcı büyüme, yoksulların durumunun toplumun diğer kesimlerine göre daha hızlı iyileşmesi olarak tanımlanmaktadır.

kesiminin ekonomide oluşan fayda ve fırsatlardan dengeli bir şekilde yararlanmasını amaçlamaktadır.

Şekil 2.2: Kapsayıcı Büyüme ve Maliye Politikalarının Etkileşim Döngüsü

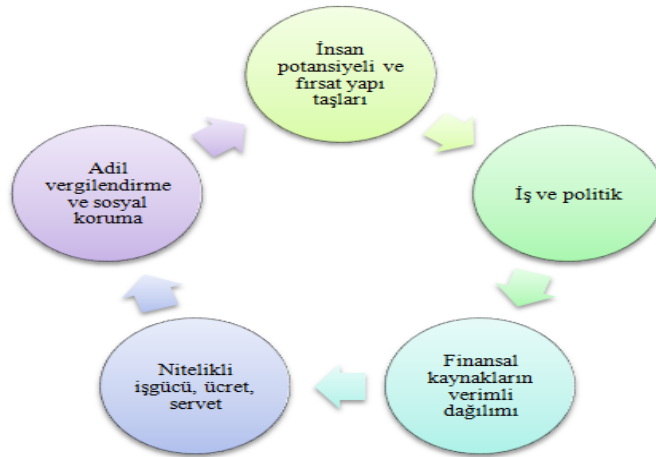


Kaynak: Avcı, 2020.

Kapsayıcı büyümenin teşvikini hayata geçirmek için maliye politikalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Nitekim, maliye politikaları bir yandan ekonomik büyümeyi sağlayacak bir yandan da kapsayıcılığın ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir konuma sahiptir. Bu açıdan maliye politikalarının ekonomik büyüme ve gelir dağılımı üzerindeki etkisi kapsayıcılığı sağlayacak bir şekilde etkileşime sahip olabilir. Kapsayıcı büyümenin maliye politikaları tarafından benimsenmesinin en temel nedeni ekonomik büyüme olanaklarının topluma eşit fırsat ve fayda olarak sunulmak istenmesinden kaynaklanmaktadır. Büyümenin bir bütün olarak topluma ne kadar fayda sağladığı, beşerî sermaye oluşumunun kalitesini ve eşitliğini şekillendiren kurallara, teşviklere ve kurumsal kapasitenin çerçevesine bağlıdır. Ayrıca reel ekonomik yatırımların seviyesine, inovasyonun hızı ve genişliğine, istihdamın etkinliğine, sosyal sigorta sistemlerinin kapsamına ve yeterliliğine alt yapı ve temel hizmetlere (eğitim, sağlık vb.) erişimin kalitesine ve genişliğine de bağlı olmaktadır. Sonuç olarak, maliye politikalarının hem ekonomik büyümeyi desteklemesi hem de gelir eşitsizliği ve yoksulluğu azaltacak bir şekilde planlanması temelde ekonomik büyümenin gelir dağılımı üzerindeki kapsayıcılığına katkı sağlayacaktır.

Dünya Ekonomik Forumu tarafından 2017 yılında yayımlanan “Kapsayıcı Büyüme ve Kalkınma” raporunda kapsayıcı büyüme hedefine yönelik yol gösterici alanlar tespit edilmiştir. Bu alanda yol gösterici aşamalar Şekil 2.3’te yer almaktadır.

Şekil 2.3: Kapsayıcı Büyüme Hedefine Ulaşma Aşamaları



Kaynak: WEF, 2017.

Kapsayıcı bir büyümenin inşa edilmesinde insan potansiyelinin açığa çıkarılması, iş ve politik etik, finansal kaynakların verimli bir şekilde dağılımı, nitelikli bir işgücü, servet ve ücret ayarlamaları, adil vergilendirme ve sosyal korumaya yönelik alanların iyileştirilmesi gerekmektedir. Bu alanlarda özellikle eğitim ve yeteneklerin gelişimi, yolsuzluğun engellenmesi, ekonomik yatırım araçları, istihdam, servet birikimi, girişimcilik ve mali transferlere yönelik düzenlemelerin yapılması kapsayıcı bir büyümenin açığa çıkarılmasında gerekli görülmektedir (WEF, 2017).

Maliye politikaları özü itibarıyla hem ekonomik hem de sosyal yönlü bir politikadır. Bu açıdan büyüme dostu politikalar ile ekonominin ivme kazanmasını amaçlarken bir yandan da kapsayıcı bir çerçevede dizayn edilmiş politikalarla toplumun her kesiminin eşit paydaşlar olması hedeflenmektedir. Bu hedef, harcama ve vergi önlemleri üzerinden kapsayıcı birtakım kararları gerekli kılmaktadır. Öncelikle kapsayıcı büyümeyi etkinleştirmek için maliye politikaları üzerinden iç yapısal reformlar hayata geçirilebilir. Özellikle eğitim, sağlık ve istihdama özgü harcama ve vergi politikaları uzun vadede hem ekonominin büyümesine katkı sağlayacak hem de kısa vadede eşitsizlikleri azaltabilecek şekilde tasarlanabilir. Bu kapsamda alınan politikalar toplumun geneli açısından önem arz eden konular üzerine yoğunlaştığında şüphesiz kapsayıcı bir büyümenin temel şartı olan ekonomik büyümenin sürdürülebilirliğine de önemli katkılar sağlayacaktır.

2.1.4. Güçlü Vergi Kapasitesi

Maliye politikalarının ekonomi ve sosyal yaşam üzerindeki etkisi yadsınamaz bir gerçektir. Nitekim bu durum kamu düzenin sağlanmasından, gelir dağılımında adaletin tesis edilmesine ve sosyoekonomik kalkınma ve gelişimin gerçekleştirilmesine kadar pek çok kararı etkileme kabiliyetine sahip güçlü bir politika olmasından kaynaklanmaktadır. Bu hususta maliye politikaları işlevlerini hayata geçirebilmek için önemli finansman kaynaklarına gereksinim duymaktadırlar.

Vergiler, devletlerin en önemli ve temel finansman kaynaklarından biridir. Vergileri bu denli gerekli kılan önemli bir etkende ekonomik ve sosyal yapının inşasında finansmanın dış kaynaklara başvurmada elde edilme imkânı sunmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü politikaların kaynak gereksinimi dış kaynak kullanımı ile finanse edilmesi borç stokunun artışına yol açacağı gibi geri ödeme zamanında faiz ve anapara ödemelerinin ekonomiyi ve kamu maliyesini zor durumlarla karşı karşıya bırakma ihtimali artmaktadır. Verginin önemi dış borç stokunun artmaması isteminin yanı sıra borç yükü fazla olan ülkelerinde kredibilitesini artırması ve politika finansmanı oluşturma açısından gerekli görülmektedir. Bu açıdan ülkelerin güçlü bir vergi kapasitesi oluşumuna ihtiyaçları vardır. Vergi kapasitesi, ülkenin ekonomik, sosyal, kurumsal ve demografik yapısı göz önünde bulundurularak toplayacağı maksimum vergi gelirini temsil etmektedir (Pessino ve Fenochietto, 2010). Vergi kapasitesi üzerinde etkisi olan birçok faktör bulunmaktadır. Nitekim, vergi kapasitesini neyin tam olarak artırdığı ve sınırlarının ne kadar olduğu kesin değildir. Vergi kapasitesini etkileyen faktörler ise kişi başına milli gelir düzeyi, nüfus artış hızı, vergi oranları, verginin kaynağı, vergi sistemine olan inanç, vergi afları, vergi denetimi, cezaların caydırıcılığı, vergi ahlakı, politik karar alma sürecine katılım, vergi bilinci, vergi kültürü, vergi rekabeti, dış ticaret, hükümet etkililiği ve tarım ve madencilik sektörünün ekonomideki toplam payı olarak sıralanmaktadır (Eroğlu, 2018; Yıldırım, 2020). Bu açıdan ülkeler vergi kapasitesinin belirsizlik alanında kapasite artışını aktive eden unsurların çözümlenmesini sağlamalıdır.

2.1.5. İhtiyatlılık

Keynes'in 1936 yılında yayımlanan İstihdam, Faiz ve Para'nın Genel Teorisi adlı çalışması ihtiyari maliye politikalarının ekonomideki rolünü arttırmıştır. Efektif talep eksikliğinin kamu harcamalarının gerçekleştirilmesi doğrultusunda giderilebileceği

düşüncesi ekonomide hakimiyet kazanınca aşamalı bir şekilde kamu rasyolarında değişime gidilmiştir. Bu değişim zamanla bütçe açıklarının oluşmasına ve borç stoklarının artışına yol açmıştır. Nitekim, 1970’li yıllarda kamu kaynaklarının kullanımı ekonomide stagflasyon oluşumunu önlemede yetersiz kalması Keynesyen teorisinin gözden geçirilmesini gerektirmiştir. Özellikle karar alıcıların iradi takdirine dayanan kamu politikaları oy maksimizasyonunun da bir parçası haline gelmesi popülist politikaların hakimiyetine neden olmuştur. İradi kararlarda oy maksimizasyonunun yanı sıra rant kollama girişimleri, savurganlık, kayırmacılık, politik miyopluk, kronik bütçe açıkları gibi durumlar da iradi maliye politikalarının etkinliğini azaltmaktadır (Öztürk, 2020). Genel olarak kamu kaynaklarının bilinçsiz kullanılması hem gelir gider dengesinin aşınması hem de artan borç yüklerinin oluşması kamu politikalarına güveni sarsmakta ve ekonomik istikrarı bozmaktadır. Bu açıdan 1970’li yıllardan itibaren maliye politikasının kurallara dayalı işleminin gerektiğine dair görüşler hakimiyet kazanmıştır.

Kurala dayalı maliye politikaları kısaca mali kural olarak adlandırılmaktadır. Temelde maliye politikasının ihtiyatlılığını esas alan bir düşünce olarak ortaya çıkan mali kurallara ait literatürde farklı tanımlar yer almaktadır. Kopits ve Symansky (1998) mali kuralları, kamu açığı, borçlanma, borç veya bunların ana bileşenlerini kapsayan mali göstergeleri GSYH ile orantılı belirlenen sayısal bir tavan ya da hedef ile ilişkilendirmiştir. Cottarelli (2009) ise, mali güvenilirlik ve disiplini desteklemeyi amaçlayan kurumsal mekanizma olarak tanımlamıştır. Aktan (2011) da mali performansın ölçümlenmesinde kullanılan bazı göstergelere getirilen sayısal tavan veya hedefler yoluyla ihtiyari maliye politikaları üzerine getirilen daimî sınırlamalar olarak tanımlamaktadır. Bergman vd. (2016) ise mali kuralları, gelir ve harcama hakkındaki kararları kısıtlamak için karar alıcıların “ellerini bağlayarak” “açık eğilimini” hafifletmek ve mali disiplini teşvik etmeyi amaçlayan yasal anlaşma olarak tanımlamaktadır. Genel olarak mali kural tanımlarının ortak noktası, siyasi takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek için vergi, harcama, bütçe ve borçlanma üzerinde alınan bir takım sınırlandırıcı kararları kapsamaktadır.

Teorik temelleri anayasal iktisat yaklaşımına dayanan mali kurallar, nicel sınırlandırmalar şeklinde olabileceği gibi prosedür halindeki kurallardan da oluşabilmektedir (Drazen, 2002). Nicel yani sayısal kurallar bütçe dengesi kuralları, borç ve borçlanma kuralları, harcama kuralları ve gelir üzerine getirilen kurallardan

oluşmaktadır. Bütçe kuralları bütçenin bileşimine veya hacmine kota konularak sınırlandırılmasını amaçlar (Aktan C. C., 2011). Nitekim bu kural toplam bütçe dengesi, cari bütçe dengesi, devresel etkilerden arındırılmış bütçe dengesi, yapısal bütçe dengesi yahut faiz dışı bütçe dengesi (birincil denge) gibi göstergelere getirilen sınırlandırmaları kapsamaktadır (Balaban, 2012). Borç ve borçlanma kuralları, brüt veya net kamu borcuna sınırlama getiren kurallardır (Debrun, Epstein ve Symansky, 2008). Harcama kuralları, toplam, birincil ya da cari harcamalar için sınırlar belirler ve limitler nominal yahut reel harcamalar için geçerlidir (Eyraud, Lledo, Dudine ve Peralta, 2018). Gelir kuralları ise hükümetlerin gelir hasılatları üzerinde taban veya tavan uygulaması belirlemesidir (Eyraud, Lledo, Dudine ve Peralta, 2018). Prosedürel yani sayısal olmayan kurallar da bütçe sürecindeki kurallar, denetim ve yaptırım, şeffaflık ve hesap verilebilirliğe ait uygulamalardan oluşmaktadır (Mukambetova, 2013). Mali kurallara ait birtakım özellikler tablo 2.2’de sunulmaktadır.

Tablo 2.2: Mali Kuralların Özellikleri

Kural Tipi	Artıları	Eksileri
Borçlanma Kuralı	✓ Borç sürdürülebilirliği ✓ Anlaşılma ve izlenme kolaylığı	✓ Ekonomik istikrar özelliğinin olmaması ✓ Kuralın geçici tedbirlerle karşılanması ✓ Borcun hükümetin kontrolü dışındaki gelişmelerden etkilenmesi ✓ Borç oranı üzerindeki politika etkisinin kısa vadede açık bir şekilde yönlendirilmesinin doğrudan ve sınırlı olmaması
Denk Bütçe Kuralı	✓ Şeffaf işlevsellik ✓ Borç sürdürülebilirliği ✓ Anlaşılma ve izlenme kolaylığı	✓ Ekonomik istikrar özelliğinin olmaması ✓ Hükümet dengesinin hükümetin kontrolü dışındaki gelişmeler tarafından etkilenmesi
Yapısal Denk Bütçe Kuralı	✓ Nispeten şeffaf işlevsellik ✓ Borç sürdürülebilirliği ✓ Ekonomik denge işlevi ✓ Geçici faktörleri hesaba katma	✓ Bildirim ve izlemenin daha zor olması ✓ Konjonktür düzenlemelerinin özellikle yapısal değişiklikler geçiren ülkeler için karmaşık olması ✓ İsteğe bağlı kullanımlardan kaçınmak için bir defaya mahsus ve geçici faktörlerin önceden tanımlanmasının gerekmesi
Harcama Kuralı	✓ Şeffaf işlevsellik ✓ Ekonomik istikrar ✓ Hükümet büyüklüğünün tespiti ✓ Nispeten anlaşılma ve izlenme kolaylığı	✓ Gelir tarafında kısıtlama olmadığı için doğrudan borç sürdürülebilirliği ile bağlı olmaması ✓ Tavan düzeyini karşılamak için harcama kategorilerine geçiş; kurallar tarafından kapsamazsa harcamanın dağılımında istenmeyen değişimlerin yaşanması
Gelir Kuralı	✓ Hükümet büyüklüğünün tespiti ✓ Gelir politikasının iyileştirilmesi ✓ Konjoktürel harcamaların önlenmesi	✓ Ekonomik istikrar özelliğinin olmaması ✓ Harcama tarafında kısıtlama olmadığı için doğrudan borç sürdürülebilirliği ile bağlı olmaması

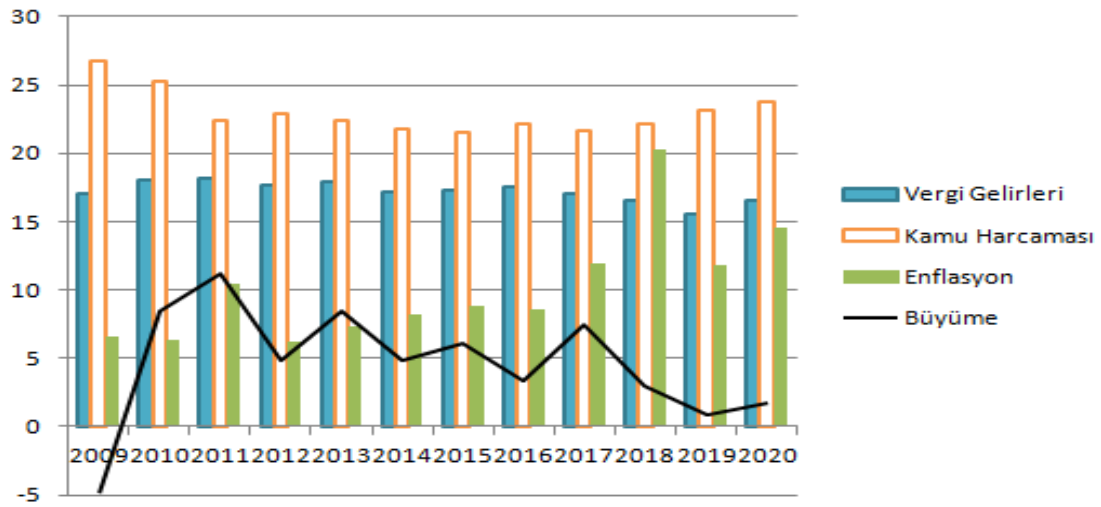
Kaynak: Schaechter, Kinda, Budina ve Weber, 2012.

Politikalara ihtiyatlı bir yapı kazandıran mali kurallar artı ve eksi yönlerine rağmen giderek daha popüler bir hal almıştır. 1995 yılında mali kuralı benimsemiş

Ülkelerin sayısı 25'ten az iken, 2015 yılına gelindiğinde ise mali kuralı benimseyen ülkelerin sayısı 92'ye yükselmiştir (Artana, Moskovits, Puig ve Templado, 2021). Ülkelerin uyguladıkları mali kurallar türleri açısından dikkate alındığında ise diğer kuralara göre açık ve borç kuralına dayalı mali kurallar daha yaygın ve uzun süreden beri uygulanmıştır (Yükseler, 2010). Nitekim, borçlanmaya ilişkin tedbirlerin daha öncelikli kullanımında yakın geçmişte meydana gelen 2008 küresel finans krizinin etkilerinin de önemli bir yer tutması, ülkelerin karşılaşılabilecekleri finansal risklere karşı borçlanma politikalarının daha ihtiyatlı bir çerçevede tasarlanmasını ve kullanılmasını gerektirmiştir.

2.2. TÜRKİYE'DE 2009-2020 DÖNEMİNİN AKILLI MALİYE POLİTİKASI AÇISINDAN DEĞERLENDİRMESİ

Türkiye'nin incelenen dönem kapsamında ekonomi serüvenine bakılırsa ilk olarak 2009 yılında küresel finans krizi, ardından 2010-11 döneminde canlanma dönemi, sonrasında 2012-18 dönemlerinde makroekonomik belirsizliklerden kaynaklı durgunlaşma eğilimi, 2019 yılında slumpflasyon olgusu ve 2020 yılında da küresel bir salgın oluşumuna maruz kaldığı söylenebilir. Türkiye ekonomisi geçirdiği bu safhalarda yoğun olarak ekonomi politikalarını para politikaları üzerinden şekillendirmiştir. Ancak bazı dönemlerde politika tercihleri özellikle maliye politikaları ağırlıkta yürütülmüştür. Maliye politikaları ekonomide istenmeyen koşullara karşı savaşmak için etkin bir tercihidir. Bu nedenle ekonominin ivme kaybettiği dönemlerde özellikle 2009, 2017-18 ve 2020 yılları maliye politikalarının ön planda tutulduğu dönemlerdir.

Grafik 2.1: Türkiye’de Kamu Gelir ve Harcamaların Konjonktür Üzerindeki İzlenimi

Kaynak: (HMB, 2021a) verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur (Vergi gelirleri ve kamu harcamalarının GSYH’ye oranları kullanılmıştır. Kamu harcama oranlarında faiz giderleri dahil değildir).

AMP’ye göre maliye politikası konjonktür karşıtı bir şekilde uygulanmalıdır. Bu uygulamanın temel nedeni ise mali uyarıcıların ekonomide oluşan dalgalanmaların seyrini daha sağlıklı yönlendirebilmesidir. Örneğin, bir ekonomide daralan bir dönem yaşıyorsa mali uyarıcıların görevi o ekonomiyi canlandırmaktır. Bu şekilde dalganın seyri değiştirilerek ekonomi genişleme dönemine yönlendirilir. Ancak bu aşamada da mali uyarıcıların işlevi devam etmekte ve yeni görevi ekonominin aşırı ısınmasını engellemek olmaktadır. Grafik 2.1’de Türkiye’nin konjonktürel seyri ve bu seyrin kamu harcaması ve vergi gelirleri üzerindeki olası değişimi gösterilmektedir. Türkiye’nin küresel kriz ile daralan seyri mali uyarıcılar sayesinde önlenmiştir. Yani bu dönem kamu harcamaları artırılmış ve vergisel indirimler yapılmıştır. Buna karşın ekonominin iyileşmeye başladığı 2010-11 dönemlerinde de kamu harcamalarının azaldığı ve vergi gelirlerinde kısmi artışlar olduğu görülmektedir. Sonraki dönemler için iniş ve çıkışların arttığı söylenebilir. Aynı şekilde 2018’de daralma yaşayan ekonomide mali uyarıcılar devreye konularak kamu harcamaları artırılmış ve vergi gelirleri azalış göstermiştir. Ayrıca bu dönemde yükselen enflasyonun canlanma seyrini konjonktürel açıdan baskıladığı da görülmektedir. Pandemi yılı olan 2020’de de ekonomik faaliyetleri desteklemek adına kamu harcamaları artış sergileyeme devam etmiştir.

Türkiye'nin konjonktürel dalgalanmalara karşı maliye politikalarını ön planda tuttuğu 2009, 2017-18 ve 2020 dönemlerine özgü alınan iradi kararlar ise genel olarak şunlardan oluşmaktadır:

- Küresel krizin sonuçlarına karşı, toplam talebin daralma seyrini değiştirilmesi için “vergi indirimleri politikası” hayata geçirilerek (Akgül Yılmaz, 2013) bazı harcama kalemleri üzerinde KDV ve ÖTV'nin kısmi süreli vergisel indirimlere tabi tutulması kararları alınmıştır. Bu sayede reel sektörün canlandırılması sağlanarak artan işsizlik oranlarının da düşürülmesi hedeflenmiştir. Ayrıca vergisel tedbirlerin yanında istihdam ve yeni iş sahalarının da oluşumuna yol açabilecek yatırım teşvikleri, üretici ve ihracatçı teşvikleri ile Ar-Ge alanına yönelik destekler hayata geçirilmiştir.
- Küresel belirsizliklerin arttığı bir döneme tekabül eden 2017-18 yıllarında, finansal piyasalarda yaşanan oynaklığın Türkiye’de iktisadi faaliyetler üzerinde etki oluşturması neticesinde gerileyen yurtiçi talebi canlandırmak adına, hükümet Keynesyen mali önlemleri hayata geçirmiştir.
- Küresel bir salgının gölgesinde geçen 2020 yılı, maliye politikalarının en ihtiyaç duyulduğu bir dönemi kapsamaktadır. Salgının ekonomik faaliyetleri tümüyle olumsuz etkilemesi genişletici maliye politikalarının uygulanmasını zaruri kılmıştır. Vergi indirimleri, vergi teşvikleri, üretimi ve istihdamı kapsayacak, yatırımların devamlılığını sağlayacak, sağlık ve eğitim açısından olumsuz etkileri sınırlandıracak mali politikalar bu dönemde hayata geçirilmiştir.

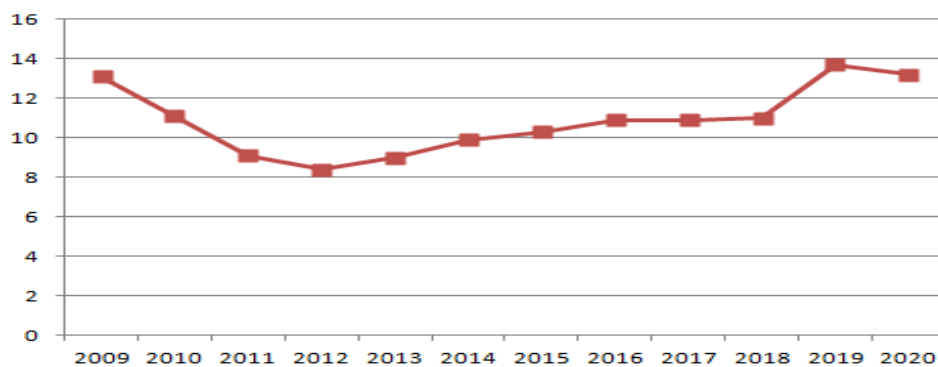
Alınan iradi kararlar 2009 ve 2018 yılında yurtiçi talebin canlanmasına katkı sağlamıştır. 2020 yılında ise alınan mali önlemler ekonomide rahatlatıcı bir etki oluşturduysa da salgının belirsizlikler içermesi nedeniyle önlemlerin yeterliliği hala tartışılmaktadır.

Konjonktürel dalgalanmalara karşı maliye politikalarının tek tercihi iradi politikalar olmamaktadır. İradi politikaların tahmin ve gecikmeler sorunlarından kaynaklı bir yapıya sahip olması nedeniyle konjonktürel durumlar karşısında iradi politikalardan hem daha hızlı adım atabilecek hem de küçük dalgalanmalarda toplam talep üzerinde ayarlayıcı bir mekanizmaya sahip olabilecek otomatik stabilizatörler de kullanılmaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de en önemli otomatik stabilizatörlerden biri İşsizlik Sigortası Fonu’dur. Bu fon Türkiye’de 1999 yılında 4447 Sayılı Kanun ile Sosyal Güvenlik Sistemi’nde uygulamaya

konulmuştur. Oluşturulan fona ait ilk primler 2000 yılında toplanmaya başlanırken fon üzerinden yapılan ilk ödeme de 2002 yılında gerçekleştirilmiştir (İŞKUR, 2011). Fon gelirlerini primler üzerinden tahsil etmektedir. Primlerin miktarı ise, aylık brüt kazançlar üzerinden hesaplanan %1 sigortalı, %1 devlet ve %2 işveren payından oluşmaktadır. İsteğe bağlı işsizlik sigortası primi ödeyenler ise, %1 sigortalı ve %2 işveren payına tabi tutulmaktadırlar (İŞKUR, 2021a). Aynı kanunun 51. maddesinde işsizlik ödeneğinden yararlanma koşulları belirlenmiştir. Ödenekten yararlanmak için gerekli koşullar ise şudur: iş akdinin feshinden itibaren 30 gün içinde İŞKUR birimlerine şahsen veya elektronik ortamdan başvurmuş olmak; kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalan sigortalıdan iş akdinin bitiminden önceki son 120 gün iş akdine tabi olmak ve son 3 yıl içerisinde en az 600 gün süreyle işsizlik sigortası primi ödemiş olmaktır (İŞKUR, 2019). İŞKUR (2020) verilerine göre, 2002'den 2020 tarihine kadar işsizlik ödeneğine 14.292.596 kişi başvurmuş 8.215.390 kişi ise ödeneği almaya hak kazanmıştır. Toplamda ise 37.493.172.658 TL ödeme yapılmıştır. Sonuç olarak işsizlik sigortası kapsamında yapılan ödemelerin gerekçesi, kişinin kendinden kaynaklı olmayan iş kayıpları yaşaması halinde ekonomik açıdan işsizlerin gelir kaybını kısmen de olsa telafi ederek ekonomik açıdan zor duruma düşmelerinin önüne geçebilmektir (Çakmak, 2020).

İşsizlik Sigortası'nın genel seyrini değerlendirmek ve konjonktür karşıtı olarak otomatik stabilizatör görevini ifa edip etmediğini anlamak için kuşkusuz işsizlik oranlarıyla birlikte bir değerlendirmeye tabi tutmak gerekmektedir.

Grafik 2.2: Türkiye'de İşsizlik Oranları (2009-2020)



Kaynak: (HMB, 2021a) verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 2.3: İşsizlik Sigortası Fonunun Gelir-Gider Dengesi ve Fondan Yapılan Ödemeler (Bin TL)

	Gelirler	Giderler	Fon Fazlası	İşsizlere Ödenen
2009	9.584.263	5.969.981	3.614.282	1.114.275
2010	8.990.975	5.147.380	3.843.595	807.412
2011	10.177.629	2.602.802	7.574.827	791.051
2012	11.599.858	3.951.133	7.648.725	966.185
2013	12.734.320	3.545.117	9.189.203	1.272.486
2014	15.308.253	4.226.796	11.081.457	1.657.723
2015	18.273.110	6.592.110	11.681.000	2.192.786
2016	22.273.479	12.145.157	10.128.322	3.682.650
2017	26.862.369	13.344.259	13.518.110	4.169.246
2018	34.628.458	23.705.145	10.923.313	4.824.136
2019	40.365.368	36.467.481	3.897.887	7.985.061
2020	38.270.443	66.599.185	-28.328.742	6.201.456

Kaynak: (İŞKUR, 2021b) (İşsizlere ödenen miktar içerisinde GSS primleri, damga vergisi ve işlem giderleri dahil değildir)

Grafik 2.2 ve Tablo 2.3’e göre 2009 yılı ve 2012-2020 dönemlerinde işsizlik oranlarındaki artış işsizlere ödenen miktarda da bir artışı beraberinde getirmiştir. Ekonomik koşulların görece iyileştiği 2011’de ise işsizlik oranının gerilemesiyle en az ödeme bu yılda yapılmıştır. Dikkate değer diğer bir noktada işsizlik fonu 2009-2019 dönemlerinde gelirleri giderlerini aşmıştır yani fon fazlası oluşmuştur. Buna karşın, 2020 yılında fonun gelir-gider dengesi bozulmuş ve açık meydana gelmiştir. Şüphesiz ekonomilerin zor bir durumdan geçtiği 2020 yılında bu değişime sebep olan etken istihdamı korumaya yönelik önlemler alınması ile işten çıkartmaların yasaklanması ve primsiz rejim² uygulamalarının hayata geçirilmesinden kaynaklanmaktadır. Sonuç olarak, Türkiye’de ekonominin küçüldüğü ve durgunlaştığı dönemlerde işsizlere ödenen miktarların, ekonominin ivme kazandığı yıllarda ödenen miktarlardan fazla gerçekleştiği görülmektedir. Bu durum işsizlik sigortasının otomatik stabilizatör işlevinde çalıştığının bir kanıtı olabilir. Ancak, Akar ve Şahin (2018)’e göre işsizlik sigortasının işsizlik oranı ile benzer değişimlerden geçmesi fonun bir otomat görevini üstlendiğinin ifadesi olabileceğini fakat analizler üzerinden test edilmedikçe bu durumun kanıtlanamayacağını ifade etmişlerdir. Bu açıdan yazarlar analize tabi tutarak yaptıkları çalışmalarında stabilizatörün işsizlik oranını azaltmadığı sadece işsizliğin oluşturduğu negatif etkileri hafiflettiğini yani Türkiye’de işsizlik ödeneğinin konjonktür

² Türkiye’de Covid-19 salgınının istihdam üzerindeki olumsuz etkisini kırmak adına 4447 sayılı Kanunun geçici 24. Maddesi kapsamındaki kişilere ücretsiz izne çıkarıldıkları veya işsiz kaldıkları dönemler için nakdi ücret desteği uygulamasına başvurulmuştur. Hayata geçirilen bu uygulama “...ücretsiz izinde bulundukları veya işsiz kaldıkları süre kadar...” ifadesi ile nakdi ücret desteği uygulamasının primsiz rejim uygulaması olduğunu belirtmektedir (Öçal & Korkmaz, 2020).

karşıtı bir şekilde otomatik stabilizatör olarak çalıştığını ortaya koymuşlardır. Bu konuda Tuncer ve Akıncı (2020)'da Türkiye'de otomatik stabilizatörlerin etkililiğini araştırmışlardır. Çalışma sonucunda Türkiye'de işsizlik sigortası ödemelerinin konjonktür karşıtı transfer ödemeleri olarak etkinliğe sahip olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

AMP'nin önemsedığı bir diğer politika türü de büyüme dostu kararlardır. Büyüme dostu kararlar ile ekonominin içsel dinamiklerinin canlandırılması, vergi gelirlerinin enerji vergileri ve emlak vergilerine kaydırılması ve yatırımların artırılması amaçlanmaktadır. Bu amaca yönelik olarak da büyüme dostu politikalar ekonomik büyüme olumlu katkı sağlayan harcama ve vergi politikalarının bileşiminden oluşmaktadır. Aşağıdaki tablolarda da Türkiye'de büyüme dostu harcama kalemlerini barındıran ekonomik ve fonksiyonel harcamaların GSYH'ya oranları yer almaktadır.

Tablo 2.4: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Harcamalar / GSYH

	Personel Gid. ve Sosyal Güvenlik K.P.	Mal ve Hizmet Alımları	Faiz Giderleri	Cari Transfer	Sermaye Giderleri	Borç Verme
2009	6.3	3,0	5.3	9.1	2,0	0.6
2010	6.3	2.5	4.1	8.7	2.2	0.8
2011	6.1	2.3	3,0	7.9	2.2	0.4
2012	6.4	2.1	3.1	8.2	2.2	0.6
2013	6.2	2,0	2.7	8.2	2.4	0.5
2014	6.3	2,0	2.4	7.9	2.3	0.5
2015	6.2	1.9	2.3	7.8	2.4	0.5
2016	6.6	2.1	1.9	8.6	2.3	0.5
2017	6.0	2,0	1.8	8.6	2.3	0.4
2018	6.3	1.9	2,0	8.6	2.3	0.6
2019	6.8	2.0	2.3	9.3	1.9	0.6
2020	6.7	1.9	2.7	9.9	1.9	0.6

Kaynak: SBB, 2021a.

Ekonomik sınıflandırmaya göre tablo 2.4'te yer alan harcamalar değerlendirildiğinde cari transfer harcamalarının giderler arasında en yüksek paya sahip olduğu görülmektedir. Diğer bir yüksek harcama kalemi ise personel giderleri ve sosyal güvenlik kurumlarının prim giderlerine aittir. Ekonomik sınıflandırma içerisinde büyüme dostu harcama kalemini ise kamu yatırım harcamaları oluşturmaktadır (Cepparulo ve Mourre, 2020). Büyüme dostu harcama kalemi olan sermaye harcamaları değerlendirildiğinde, 2009-2018 dönemleri arasında GSYH içerisindeki payı bir miktar artış göstermiştir. Sonraki iki yılda da azalış sergilediği görülmektedir. Nitekim 2019

yılında bütçeden sermaye giderlerine ayrılan payın küçülmesi ve pandemi döneminin yaşanması bu azalıştaki önemli bir etkidir.

Tablo 2.5: Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Harcamalar / GSYH

	Genel Kamu Hizmetleri	Savunma Hizmetleri	Kamu Düzeni ve Güvenlik Hiz.	Ekonomik İşler ve Hizmetler	İskan ve Toplum Refahı Hiz.	Sağlık Hizmetleri	Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	Eğitim Hizmetleri	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.
2009	8.8	1.4	1.6	3.3	0.4	1.6	0.5	3.6	5.6
2010	7.7	1.3	1.6	3.5	0.6	1.4	0.5	3.6	5.1
2011	6.5	1.2	1.6	3.1	0.3	1.3	0.5	3.5	4.3
2012	6.7	1.2	1.7	3.2	0.3	1,0	0.5	3.6	4.8
2013	6.3	1.1	1.6	3.2	0.4	1.1	0.5	3.6	4.7
2014	6.1	1,0	1.6	3,0	0.3	1.0	0.5	3.7	4.5
2015	6,0	1,0	1.7	3.1	0.3	1.1	0.5	3.7	4.3
2016	5.7	1,0	1.8	3,0	0.2	1.1	0.5	4,0	5,0
2017	5.5	1,0	1.7	2.9	0.3	1.1	0.4	3.6	5.1
2018	6.0	1.1	1.8	3,0	0.3	1.1	0.4	3.6	4.8
2019	6.1	1.2	1.9	2.9	0.3	1.2	0.5	3.6	5,5
2020	6.5	1.2	1.9	3.0	0.2	1.4	0.4	3.3	5,9

Kaynak: (SBB, 2021a) (2009-20 döneminde çevre koruma hizmetlerinin GSYH içerisindeki payı 0.0'dır)

Ekonomik sınıflandırma içerisindeki sermaye giderlerinin büyüme dostu harcamalar sayılmasının yanı sıra büyüme dostu harcamalar işlevsel sınıflandırma içerisinde de incelenmektedir (Cepparulo ve Mourre, 2020). Tablo 2.5'e göre, Türkiye'de 2020 yılında fonksiyonel sınıflandırma içerisinde sırasıyla en yüksek harcamalar; genel kamu hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları, eğitim hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, sağlık hizmetleri, savunma hizmetleri, dinlenme kültür ve din hizmetleri ve son olarak da iskan ve toplum refahı hizmetlerine ait harcamalardan oluşmaktadır. Barro ve Sala-i Martin (1995) tarafından yapılan çalışmada birkaçı verimli harcamalar olarak nitelendirilen fonksiyonel harcama kalemleri, European Commission (2012) tarafından ise büyüme dostu harcamalar olarak ele alınmaktadır. Ele alınan bu büyüme dostu harcama kalemleri; kamu hizmetleri, savunma, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, eğitim, sağlık, iskân ve toplum refahı ve çevre koruma hizmetlerinden oluşmaktadır (Mura, 2014). Cepparulo ve Mourre (2020) ise büyüme dostunu, çoğunluğu fonksiyonel sınıflandırma kalemlerini kapsayacak şekilde daha büyüme dostu ve daha az büyüme dostu ayrımında, bu harcamaların bileşimini oluşturmaktadır. Bileşimde eğitim, Ar-Ge, sağlık, ulaşım ve iletişim başlıklarını daha büyüme dostu olarak ele alınırken, kamu düzeni ve güvenlik, savunma, ekonomik işler, çevre koruma, iskan ve toplum refahı ve

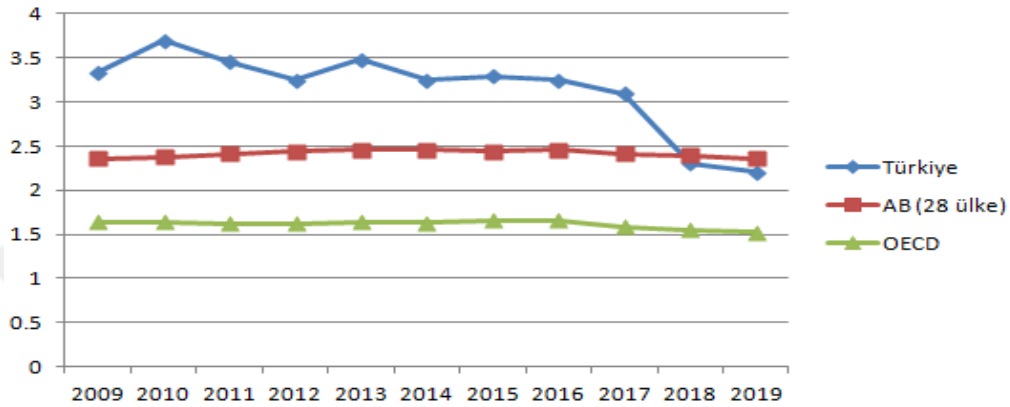
dinlenme kültür ve din hizmetlerine yönelik harcama başlıklarını daha az büyüme dostu olarak sınıflandırılmıştır. Çalışmalarda adlandırılan büyüme dostu politikalar içerisinde yer alan ve Türkiye’de fonksiyonel sınıflandırma içerisinde bulunan eğitim ve sağlık harcamaları değerlendirildiğinde bu kalemlerin GSYH içerisindeki paylarının sabit bir seyir izlediği söylenebilir. Hatta 2020 yılında bu harcamalar 2009’a kıyasla sağlıkta 0.2, eğitim harcamalarında da 0.3’lük bir azalış sergilemiştir.

Fonksiyonel sınıflandırma içerisinde yer alan büyüme dostu politikalar olarak da nitelendirilen harcama kalemlerinin ekonomik büyüme üzerindeki etkisine yönelik Türkiye özelinde önemli çalışmalar bulunmaktadır. Okyay ve Yeşilyurt (2016), Türkiye’de 2006:Q1-2015:Q4 dönemleri kapsamında eğitim harcamaları ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi incelemiş ve eğitim harcamaları ile büyüme arasında çift yönlü bir ilişkinin varlığını tespit ederek, eğitim alanındaki girişimlerin ekonomik büyümeyi olumlu etkilediğini tespit etmişlerdir. Benzer bir çalışmada da Akıncı (2017) tarafından araştırılarak 2006:Q1-2017:Q2 dönemlerinde Türkiye’nin eğitim harcamalarının ekonomik büyüme üzerindeki etkisi incelenmiş ve eğitim harcamalarında meydana gelecek %1birimlik artışın ekonomik büyüme üzerinde uzun vadede %0,86, kısa vadede ise %0,23’lük bir büyümeye katkı sağladığı tespit edilmiştir. Akıncı ve Tuncer (2016) tarafından yapılan çalışmada ise Türkiye’nin 2006:Q1-2016:Q2 dönemi sağlık harcamalarının ekonomik büyüme üzerindeki etkisi araştırılmıştır. Elde edilen sonuca göre Türkiye’de ekonomik büyüme ve sağlık harcamaları arasında uzun dönemli bir ilişki tespit edilmiş ve sağlık harcamalarının artmasının hem çarpan etkisi ile ekonomik büyümeyi etkinleştirdiği hem de beşerî sermayenin daha nitelikli görünümü ile büyümenin önemli bir belirleyicisi olduğunu açıklamışlardır. Başka bir çalışmada Sağdıç ve Yıldız (2021), 2004-2019 dönemi kapsamında 81 il üzerinden kamu sağlık harcamalarının ekonomik büyüme üzerinde nasıl bir etki oluşturduğunu analiz etmişlerdir. Bulgularına göre Türkiye’de kamu sağlık harcamalarının ekonomik büyümeyi etkileyen bir faktör olduğu ve bu harcamaların olumlu bir şekilde ekonomik büyümeyi etkilediği belirtilmiştir.

Büyüme dostu harcama alanları ile ekonominin daha nitelikli bir yapıya dönüşmesi hedeflenirken büyüme dostu vergiler ile kaynak dağılımını bozucu olmayan alanlara yönelik vergi reformlarının hayata geçirilmesi amaçlanmaktadır. Büyüme dostu vergi reformları ise enerji ve emlak vergisi alanlarında yoğunlaşmaktadır. Bir çevre vergisi türü olan enerji vergisi, çevrenin korunmasına yönelik bir politikadır (Gündüz,

2013). Türkiye’de enerji vergileri kapsamında çevre vergilerini çevre temizlik vergisi ile 2019 yılında uygulamaya konulan geri kazanım katılım payı (poşet vergisi) doğrudan çevre vergileri olarak kabul edilirken, MTV ve ÖTV çevre ile ilgili vergiler olarak kabul edilmektedir (Yeniçeri, 2020). Türkiye’deki toplam çevre vergilerinin seyri grafik 2.3’te sunulmaktadır.

Grafik 2.3: Toplam Çevre Vergilerinin GSYH’ya Oranı



Kaynak: (Eurostat, 2021; OECD, 2021a) verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Türkiye’de çevre vergileri 2009-2017 dönemi boyunca yüksek bir seyir izlediği ve AB ülkeleri ile OECD ortalamalarının çok üstünde bir çevre vergilendirmesi politikası yürüttüğü görülmektedir. Buna karşın Türkiye 2009 yılından itibaren süren yüksek vergilendirme seviyesini 2018 ve 2019 yıllarında yürütemediği ve AB ülkelerinin sahip olduğu seviyelerin altına indiği izlenmektedir. Türkiye’de çevresel vergilerden ve çevre vergileri kapsamında değerlendirilen MTV ve ÖTV’ye yönelik vergi gelirlerinin seyri sırasıyla tablo 2.6 ve tablo 2.7’de sunulmaktadır.

Tablo 2.6: Türkiye’de Çevresel Vergiler (Milyon TL)

	Toplam	Enerji Vergileri	Ulaştırma Vergileri	Kaynak Vergileri	Kirlilik Vergileri
2009	34.112	25.632	8.053	338	89
2010	44.603	32.579	11.483	423	117
2011	50.037	34.470	14.813	586	169
2012	53.555	37.058	15.577	746	173
2013	65.932	46.511	18.475	858	88
2014	69.288	47.085	21.120	987	96
2015	80.054	52.519	26.630	822	83
2016	88.712	57.918	29.762	943	89
2017	100.513	65.341	33.836	1.177	159
2018	91.138	57.721	31.142	1.871	404
2019	96.666	64.050	29.571	2.557	489

Kaynak: TÜİK, 2020a.

Türkiye’de toplam çevre vergileri 2009 yılında 34,1 Milyar TL iken 2019 yılında 96,7 Milyar TL’ye yükselmiştir. Bu vergiler içinde sırasıyla en yüksek paylar da enerji vergileri, ulaştırma vergileri, kaynak vergileri ve kirlilik vergilerinde gerçekleşmiştir. Dikkate değer diğer bir unsorda 2017 yılında çevre vergi gelirlerinde ciddi artışlar yaşandığıdır.

Tablo 2.7: Türkiye’de MTV ve ÖTV Kapsamında Vergi Gelirleri (Milyon TL)

	MTV	ÖTV	Petrol ve Doğalgaz Ürünleri	Motorlu Taşıtlar	Alkollü İçkiler	Tütün Mamulleri
2009	4.496	43.620	25.525	3.353	2.134	11.546
2010	5.033	57.285	31.697	6.193	2.868	14.784
2011	6.004	64.189	33.573	8.568	3.856	15.850
2012	6.716	71.706	35.935	8.409	4.643	19.976
2013	7.353	85.462	45.158	10.565	5.196	21.327
2014	7.786	91.095	45.628	12.851	5.889	23.024
2015	8.949	105.923	50.830	17.027	6.797	26.969
2016	9.986	120.402	56.296	18.873	7.904	32.235
2017	10.825	138.339	63.603	22.017	10.013	37.427
2018	12.844	133.906	55.593	17.328	12.402	42.725
2019	14.503	147.134	60.997	13.807	14.715	50.358
2020	15.983	207.283	69.009	46.596	16.464	61.801

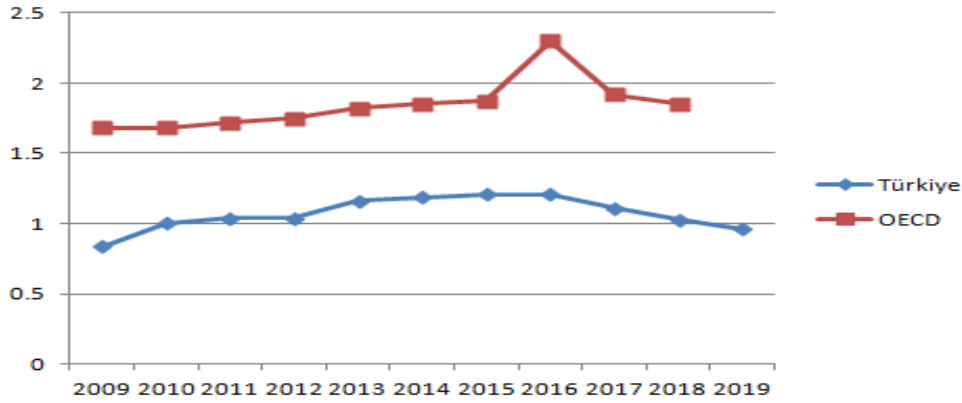
Kaynak: HMB, 2021b.

Dışsallıkları içselleştirme mantığında çevresel anlamda alınan vergiler bazında değerlendirilen MTV ve ÖTV vergileri 2009 yılından itibaren sürekli bir artış trendi içerisinde olmuştur. ÖTV içerisindeki kalemlerden olan petrol ve doğalgaz ürünleri, motorlu taşıtlar, alkollü içkiler ve tütün mamulleri rakamlarında da kayda değer bir artış yaşandığı görülmektedir. Özellikle, motorlu taşıtlar ile petrol ve doğalgaz ürünleri 2009-17 arası sürekli artış gösterirken 2018 ve 2019 dönemlerinde bu vergi gelirinde azalışlar yaşanmış, pandemi döneminde ise bu oranlar tekrardan ciddi bir gelir kaynağı teşkil etmiştir.

Büyüme dostu vergiler kapsamında yer alan emlak vergileri servet üzerinden alınan bir gelir kaynağıdır. Objektif ve yerel nitelikte olan bu verginin konusu bina, arsa ve arazilerden oluşmaktadır. Emlak vergisi oranları büyükşehir belediyesi dışında binalar için binde bir, diğer binalarda ise binde ikidir. Arsa ve araziler içinde sırasıyla binde 3 ve binde 1 uygulanır. Bu oranlar büyükşehir belediyeleri için değişmektedir. Büyükşehir sınırları içinde oranlar %100 arttırmalı olarak, binalarda binde 2, diğer binalarda binde 4, arsalarda binde 6 ve arazilerde binde 2 gibi bir vergi oranına tabi tutulmaktadırlar. Ayrıca emlaklara uygulanacak vergi oranlarına ilişkin yeni bir düzenlemede 2019 yılında değerli konut vergisi uygulamasıyla getirilmiştir. Bu

uygulama ile konut değerleri 5 Milyon TL- 7.5 Milyon TL arasında olanlar %0.3, 7.5 Milyon TL- 10 Milyon TL arasında olanlar %0.6 ve konut değeri 10 Milyon TL'nin üzerinde olanlar için vergi oranının %0.10 oranında uygulanmasıdır (İşler ve Tümer, 2020). Türkiye'de elde edilen emlak vergilerinin GSYH'ye oranı grafik 2.4'te gösterilmektedir.

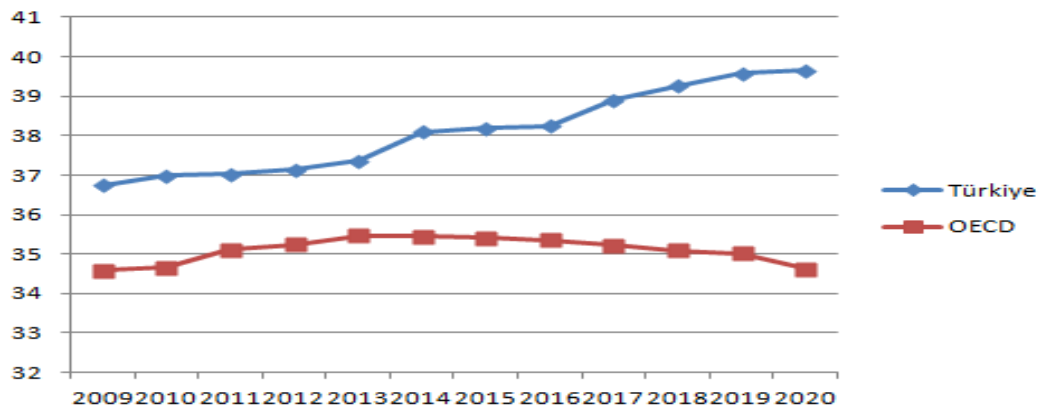
Grafik 2.4: Emlak Vergilerinin GSYH'ya Oranı



Kaynak: (OECD, 2020a) verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Türkiye'de emlak vergileri istenilen düzeyde getiriye sahip değildir. Taşınmazların vergiye esas değeri belirlenmesinde birtakım sorunların oluşu emlak vergisi gelirlerinin düşük kalmasına neden olmaktadır. Nitekim grafik 2.4'e göre, Türkiye'nin emlak gelirlerinin GSYH içerisindeki payının da düşük bir seyir izlediği ve OECD ortalamasının altında kaldığı görülmektedir. Türkiye'de emlak vergisi oranlarının düşük bir seyir izlemesinde şüphesiz emlak vergisi mevzuatında yaşanan birtakım sorunların neden olduğu söylenebilir.

Büyüme dostu politikalar ile emlak ve enerji üzerinden alınan vergilerin artırılması amaçlanırken bir yandan da işgücüne katılımı kısıtlayıcı vergisel ağırlıkların hafifletilmesi gerekmektedir. Özellikle emek faktörü üzerinde bireysel gelir vergisi ve sosyal güvenlik katkı payları ağır bir yük oluşturmaktadır. Bu açıdan, Türkiye'de gelir vergilerinin ve sosyal güvenlik kesintilerinin toplamı vergi kaması kavramı üzerinden grafik 2.5'te sunulmaktadır.

Grafik 2.5: Türkiye’de Vergi Kaması Kavramının Seyri

Kaynak: (OECD, 2021b) verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Vergi kaması, işçilik maliyetinin içindeki vergi ve sosyal güvenlik kesintilerinden oluşmaktadır (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2019). Türkiye’de bu kavramın oranlarına bakıldığında işçilik maliyetlerinin 2009 yılında %36.7 iken bu oranın artış göstererek 2020 yılında %39.7’ye yükseldiği görülmektedir. Özellikle 2016 yılından sonra ciddi bir artış trendinde olan işçilik maliyetleri OECD ortalamasının da üstünde seyretmiştir. Nitekim, Türkiye’de bu kavramın yüksek bir seyir izlemesi, ücretliler açısından harcanabilir geliri azaltan işverenler açısından da işçilik maliyetlerini artıran bir unsur olmakla birlikte işgücü piyasasının kayıt dışına yönelmesine de yol açmaktadır (Tansöker, 2017).

Büyüme dostu politikalar açısından önemli olan bir diğer konu da yatırımlardır. Yatırımlar, bir ülke ekonomisinde sabit sermaye stokunun artmasına ve kapasite genişlemelerinin yaşanmasına yol açar. İlaveten, istihdam üzerinde de önemli bir rol oynayan yatırımlar etkileri bakımından uzun vadede ekonomik büyümeye de pozitif bir katkı sağlar. Bu açıdan yatırımlar ülkelerin hem ekonomik prestijini artırıcı ve kalkınmanın tamamlayıcısı olması hem de ekonomik büyüme ve refah artışının en temel sağlayıcıları olmaları devletler açısından yatırımlara verilen önemi artırmaktadır. Türkiye’de de yatırımların ekonomi açısından gerekliliği önemslenmekte ve yatırımlar çeşitli teşvik unsurlarıyla desteklenmektedir.

Öncelikle yatırımlar kamu ve özel sektör şeklinde iki ayrıma tabi tutulmaktadır. Her iki yatırım da ekonomik büyüme üzerine uzun vadede olumlu katkı sunar. Türkiye’de 2009-2020 dönemi itibarıyla bu iki yatırım türüne atfedilen değer ve genel olarak yatırımlara çizilen rota OVP’lerde şu şekilde yer almaktadır:

- (2009) Kamu yatırımlarında etkinlik artışı esas alınarak, sosyal ihtiyaçların giderilmesi, altyapı yatırımlarında özel sektörün katılımının sağlanması, üretkenliği destekleyecek altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesi, sektörel ve bölgesel bazda yatırımların geliştirilmesi ve AB'ye uyum çalışmalarının hayata geçirilmesi gibi öncelikler yer almaktadır.
- (2010) Etkinlik anlayışı temelinde sosyal gereksinimlerin giderilmesi, özel sektörün altyapı yatırımlarına yönlendirilmesi, sosyal ihtiyaçlara yönelik yatırımların önceliklendirilmesi, AB'ye uyum çalışmalarına katkı sağlayacak yatırımların hayata geçirilmesi ve kamu yatırımlarının gelişmişlik farklarını azaltma hedefine yönelik öncelikler yer almaktadır.
- (2011) Kamu yatırımlarının bölgesel, sektörel ve AB'ye uyum çerçevesinde etkili bir araç olarak kullanılması, sosyal yaşama yönelik altyapı yatırımlarına öncelik verilmesi, fiziksel sermaye stokunun etkin kullanılması ve özel sektörün yatırımlara katılımını yaygınlaştıracak modeller belirlenmesi gibi hedefler yer almaktadır.
- (2012) Kamu yatırımlarıyla önem arz eden sosyal ihtiyaçların giderilmesi, nitelikli bir altyapının geliştirilmesi, mevcut sermaye stokunun etkin kullanımının sağlanması, altyapı yatırımlarında özel sektörün katılımının sağlanması, sosyal hayatın düzenlenmesine yönelik altyapı yatırımlarının önceliklendirilmesi, bölgeler arası gelişmişlik farkını azaltmayı hedefleyen ve aynı zamanda bölgesel potansiyeli değerlendirmeyi amaçlayan hedefler yer almaktadır.
- (2013) Sosyal ihtiyaçların giderilmesine yönelik altyapı yatırımlarına ağırlık verilmesi, AB'ye uyum çalışmaları yatırımlarına öncelik verilmesi, bölgeler arası gelişmişlik düzeylerinin dengelenmesini amaçlayan ekonomik ve sosyal altyapı çalışmalarına ağırlık verilmesi, yatırımlarda özel sektörün katılımını artırıcı modellerin geliştirilmesi gibi hedefler yer almaktadır.
- (2014) Kamu yatırımların özel kesimi desteklemesi, bölgeler arası gelişmişlik düzeyinin dengelenmesi adına özel sektörün desteklenmesi ve yatırımların hem istihdam hem de refah üzerindeki katkısının artırılması, sosyal hayatı düzenleyen altyapı yatırımlarının hayata geçirilmesi, kamu ve özel kesim yatırımlarının bütüncül bir değerlendirmeye tabi tutulması, kamu yatırımlarını

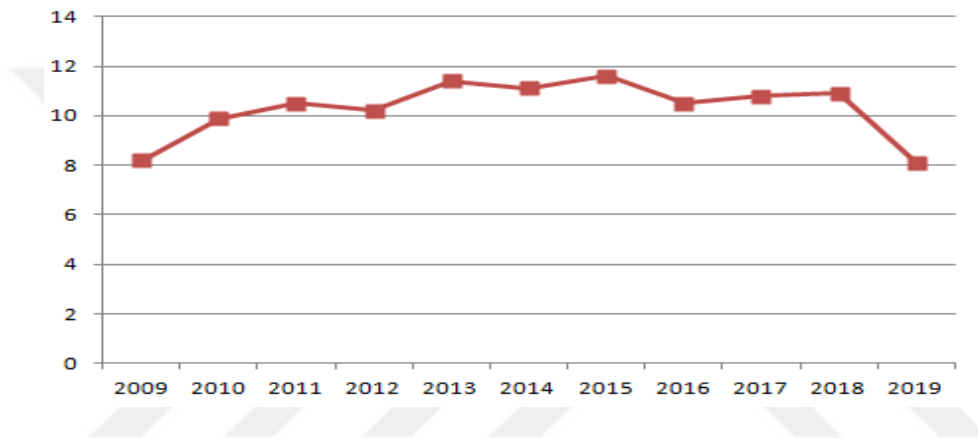
özel sektörün girişimde bulunmadığı ekonomik ve sosyal altyapıya yönlendirmeyi amaçlayan hedeflere yer verilmiştir.

- (2015) Temel hedefi büyüme olan kamu yatırımlarının özel sektörün girişimlerini desteklemesi, sosyal ihtiyaçlara yönelik altyapı çalışmalarının yapılması, mevcut sermaye stokunun artırılması ile istihdam ve ülke refahının üst düzeye çıkarılması, kamu yatırımlarında KÖİ modeline ağırlık verilmesi ve bölgesel düzeyde özel sektör yatırımlarını desteklemek ve ekonomik ve sosyal altyapı ile beşerî sermayenin gelişimine katkı sunmayı amaçlayan hedeflere yer verilmiştir.
- (2016) Yatırımlarda özel sektörün katılımının artırılması, sosyal altyapıya yönelik yatırımların hayata geçirilmesi, KÖİ uygulamalarının önceliklendirilmesi ve bölgeler arası farkların azaltılmasına katkı sağlayacak yatırımların hayata geçirilmesi gibi hedefler yer almaktadır.
- (2017) Özel sektör yatırımlarının desteklenmesi, mevcut sermaye stokunun artırılması, bölgeler arası gelişmişlik düzeylerinin eşitlenmesine yönelik yatırımlara ağırlık verilmesi ve KÖİ uygulamaları ve sosyal ihtiyaçları gidermeye yönelik altyapı çalışmalarına ağırlık verilmesine yönelik katkı sunmayı amaçlayan hedeflere yer verilmiştir.
- (2018) Kamu yatırımlarında etkinlik esas olmak üzere özel sektörün yenilikçi ve üretken yatırımları ve ticaretin desteklenmesi, yaşam standartlarını yükseltecek öncelikli altyapı alanlarına yatırımların yönlendirilmesi, önceliklendirilen alanlar başta olmak üzere Ar-Ge gibi altyapı yatırımlarının desteklenmesi ve kamu yatırımlarının finansmanında KÖİ modelinin geliştirilmesi amaçlayan hedefler yer almaktadır.
- (2019) Kamu yatırımlarında bütüncül uygulamaların esas alınması, KÖİ uygulamalarının daha etkin ve finansal açıdan verimli getiriye sahip olması, teşvik unsurlarının bütüncül, sade ve etkin bir anlayışla sürdürülmesi ve aynı zamanda makroekonomik hedefler ve bütçe ile teşviklerin uyumunun gözetilmesi gibi amaçlara yer verilmiştir.
- (2020) Kamu yatırımları özel sektörün üretken, yenilikçi ve ticari faaliyetlerini desteklemesi, beşerî sermayeye yönelik yatırımların önceliklendirilmesi, kamu yatırımlarının finansmanında KÖİ uygulamalarının kullanımı ve cazibe merkezi

olarak belirlenen bölgelerdeki yatırımlara öncelik verilmesi gibi hedeflere yer verilmiştir.

Genel olarak Türkiye’de yatırımlara atfedilen değer özel sektör yatırımlarını ön plana çıkarmaktadır. Bu açıdan özel sektör yatırımlarının bölgesel ve sektörel bazda desteklenmesi, eğitim, sağlık, ulaşım vb. sosyal ve ekonomik yönü kuvvetli altyapı yatırımlarının önceliklendirilmesi ve hatta tüm yatırımların etkinlik ve verimlilik esasına dayalı dizayn edilmesinin arzulandığı ifade edilebilir. Grafik 2.6’da merkezi yönetim bütçesi içerisinde kamu yatırımlarının payını göstermektedir.

Grafik 2.6: Merkezi Yönetim Bütçesinde Kamu Yatırımlarının Payı (%)



Kaynak: (SBB, 2020b) verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Grafik 2.6’ya göre, Türkiye’de merkezi yönetim bütçesi içerisinde kamu yatırımlarının payı 2009 yılında %8,2 iken 2018 yılında %10,9 ve 2019 yılında da pay %8,1 gerçekleşmiştir. 2009-2019 dönemi boyunca kamu yatırımlarının en fazla payı %11,6 ile 2015 yılında gerçekleşmiştir. Merkezi yönetim bütçesi kapsamında 2009 yılında 22,0 Milyar TL yatırım harcaması yapılırken 2019 yılında 81,1 Milyar TL yatırım harcaması yapılmıştır. Genel olarak 2012 yılından itibaren 2019 yılı hariç merkezi yönetim bütçesinde kamu yatırımlarının payında bir artış olduğu söylenebilir.

Türkiye’de kamu yatırımları 2009-2019 dönemleri süresince tarım, madencilik, imalat, enerji, ulaştırma, turizm, konut, eğitim ve sağlık kapsamında ele alındığında; tarım, madencilik ve imalata yönelik kamu yatırımlarının azaldığı, turizm sektöründe kısmi artışların olduğu, ulaşım sektörüne yönelik ciddi artışların yaşandığı, konuta yönelik 2010-18 dönemlerinde azalışın gerçekleştiği, 2009 yılına kıyasla enerji sektörüne yönelen kamu yatırımlarının 2010-19 dönemleri azalış sergilediği ve eğitim

ve sağlık alanlarına yönelik kamu yatırımlarında da ufak çaplı artış ve azalışların yaşandığı belirtilebilir.

Türkiye’de ekonomi politikasının en temel amacı istikrarlı bir ekonomik büyümeı sağlamaktır. Bu temel amaç kuşkusuz yatırımların önemini daha da artırmaktadır. Yatırımların önemi uzun vadede ekonomik büyümeı sağlamasının yanı sıra Türkiye’nin yüksek işsizlik oranlarıyla mücadelesine katkı sağlayan istihdam olanaklarının gelişimine de yol açmaktadır. Türkiye’nin yatırımlarda özel sektörü ön plana alan bir seyir izlemesi yatırımların özel kesime cazip kılınmasını esas alan politikaların uygulanmasını gerektirmektedir. Bu açıdan Türkiye’de yatırımlar üzerinden teşvikler düzenlenerek yatırım girişimlerinin artırılması arzulanmaktadır. Türkiye’de sunulan yatırımlara destekler özünde sektörel ve bölgesel bazda işleilmektedir. Yatırımlara yönelik bu girişimlerin amacı ise bölgeler arası gelişmişlik farklarının giderilmesi, bölgelerin potansiyel gücünden faydalanılması ve istihdamın artırılmak istenmesinden kaynaklanmaktadır. Bu hedefler karşısında kamu politikalarına düşen ise harcama ve vergiler üzerinden yatırımların desteklenmesini ve teşvik edilmesini sağlamaktır. Nitekim, Türkiye’de vergiler üzerinden yatırımlara önemli teşvikler sağlanmaktadır. İncelenen dönem kapsamında 2009 yılında önceki yatırım politikalarından farklı olarak yeni bir teşvik sistemi hayata geçirilmiş ardından da 2012, 2016 ve 2018 yıllarında yatırımların teşvikine yönelik önemli kararlara imza atılmıştır.

2009 yılında Türkiye’de yeni bir teşvik sistemi olan 2009/15199 sayılı “Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı” uygulamaya konulmuştur. Yatırımlara yönelik teşvik paketi kararı ile Türkiye hem dört bölgeye ayrılarak hem de bölgesel ve sektörel bazda bir ayrıma tabi tutularak, bölgelere göre teşvik kapsamına alınan sektörler belirlenmiştir (Karakurt, 2010). Önceki dönemlerde uygulanan teşvik paketlerinin aksine, bu teşvik sistemiyle teşvike konu olan yatırım alanları yelpazesi çeşitlendirilerek ihracat, ithalat, rekabet edilebilirlik ve istihdam gibi birbirleri üzerinde etkisi olan makroekonomik göstergelerin geliştirilmesine öncelik verilmiştir. Aynı zamanda Türkiye’nin bölgelere ayrılmasında sosyoekonomik gelişmişlik ölçütleri esas alınmıştır. Verilen teşviklerde ise, vergi indirimi, yatırım yeri tahsisi, gümrük vergisi muafiyeti, KDV istisnası, faiz desteği ve sigorta prim desteği gibi teşvik unsurları yer almıştır (Yılmaz, 2016).

Bu dönemde teşvik belgelerine bağlanan yatırımlardan elde edilen kazançlar üzerinden de bir vergi indirimi sağlanmıştır. Resmî Gazete’de yayımlanan 5838 sayılı

Kanun ile 28.02.2009 tarihinde uygulamaya konulan bu vergi indirimi ikinci bir yasal düzenleme ile 16.07.2009 tarihinde uygulanmaya başlayan yeni teşvik sistemine de dahil edilmiştir (Vergi Konseyi, 2009). Küresel krizin etkilerinin hafifletilmeye çalışıldığı bir dönemde, Türkiye’de bu döneme özgü yatırımlara yönelik atılan adımlar yatırımların kısa vadede canlandırıcı etkisinden yararlanmayı amaçlayan, istihdamı artırıcı unsurları bünyesinde barındırmaktadır. Bu açıdan aşağıda verilen üç tabloda da uygulanacak vergi teşvikleri gösterilmektedir.

Tablo 2.8: Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği

Bölgeler	31/12/2010 tarihine kadar başlanılan yatırımlar	31/12/2010 tarihinden sonra başlanılan yatırımlar
I	2 yıl	-
II	3 yıl	-
III	5 yıl	3 yıl
IV	7 yıl	5 yıl

Kaynak: Karakurt, 2010.

Tablo 2.9: Bölgesel Yatırımlarda Vergisel Teşvikler

	31.12.2010 tarihine kadar başlayan yatırımlar için		31.12.2010 tarihinden sonra başlayan yatırımlar için	
	Bölgesel Uygulama		Bölgesel Uygulama	
Bölgeler	Yatırıma katkı oranı (%)	Kurumlar vergisi veya gelir vergisi indirim oranı (%)	Yatırıma katkı oranı (%)	Kurumlar vergisi veya gelir vergisi indirim oranı (%)
I	20	50	10	25
II	30	60	15	40
III	40	80	20	60
IV	60	90	25	80

Kaynak: Karakurt, 2010.

Tablo 2.10: Büyük Ölçekli Yatırımlara Sağlanan Teşvikler

	31.12.2010 tarihine kadar başlayan yatırımlar için		31.12.2010 tarihinden sonra başlayan yatırımlar için	
	Büyük Ölçekli Yatırımlar		Büyük Ölçekli Yatırımlar	
Bölgeler	Yatırıma katkı oranı (%)	Kurumlar vergisi veya gelir vergisi indirim oranı (%)	Yatırıma katkı oranı (%)	Kurumlar vergisi veya gelir vergisi indirim oranı (%)
I	30	50	25	25
II	40	60	30	40
III	50	80	40	60
IV	70	90	45	80

Kaynak: Karakurt, 2010.

2009 yılında verilecek teşvikleri içeren Kanunun yürürlükten kalkması ile 2012 yılında verilen teşvikler ile ilgili 2012/3305 sayılı “Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar” kabul edilmiştir. Kabul edilen teşvik sisteminin hedefleri ise şunlardan oluşmaktadır (Altundemir ve Yayla, 2019; STB, 2021a):

- Tasarrufları katma değeri yüksek yatırımlara yönlendirmek,
- Üretim ve istihdamı artırmak,
- Uluslararası rekabet gücünü artıracak ve araştırma geliştirme içeriği yüksek olan bölgesel ve büyük ölçekli stratejik yatırımları özendirmek,
- Uluslararası doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını çekmek,
- Bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmak,
- Kümelenme ve çevre korumaya yönelik yatırımlar ile araştırma geliştirme faaliyetlerini desteklemek,
- Cari açığın azaltılması amacıyla ithalat bağımlılığı yüksek olan ara malı ve ürünlerin üretimini artırmak,
- Teknolojik dönüşümü sağlayacak yüksek ve orta-ileri teknoloji içeren yatırımların desteklenmesi,
- Destek unsurlarının etkinliğinin artırılması.

2012 yılında yatırımlara ilişkin getirilen yeni düzenleme, önceki dönemde uygulanan desteğe göre birtakım farklılıklar içermektedir. Bu farklılıklardan en önemlisi illerin altı bölgeye ayrılmasıdır. Ayrıca enerji, imalat, maden, tarım ve hizmet olmak üzere beş sektör üzerinden illerin potansiyelleri ve ekonomik ölçek hesaplamaları

dikkate alınarak teşvikler düzenlenmiştir. Türkiye’de yatırımlara uygulanan teşvikler ise genel teşvik uygulamaları, stratejik yatırımlar, öncelikli yatırımlar ve bölgesel teşvik uygulamaları olmak üzere dörde ayrılmaktadır. Yatırım teşvik sisteminde bulunan uygulamalar da çeşitli destek unsurlarıyla kullanılmaktadır. Tablo 2.11’de günümüzde de uygulanan haliyle teşvikler destek unsurlarıyla birlikte sunulmaktadır.

Tablo 2.11: 3305 Sayılı Kararda Yer Alan Teşvik Sistemi Unsurları

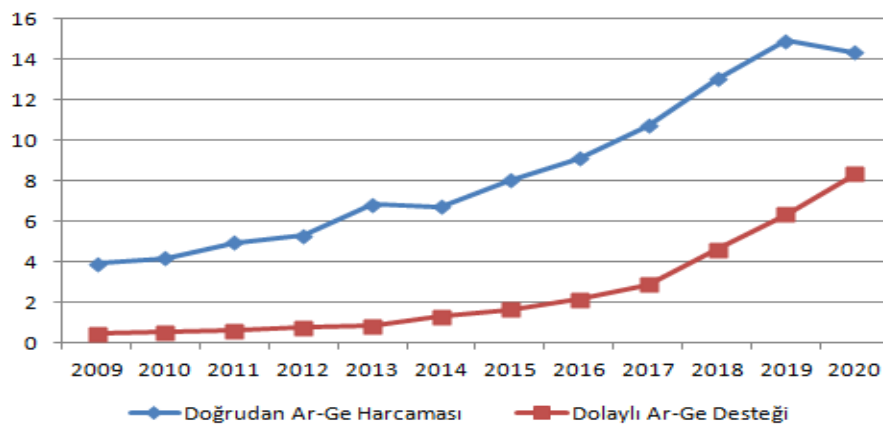
UYGULANAN TEŞVİKLER	VERİLEN DESTEKLER
Genel Teşvik Uygulamaları: Bölgesel, büyük ölçekli ve stratejik yatırımlar için kararda belirtilen sabit yatırım tutarları ve üzerindeki yatırımların bölge ayrımı yapılmaksızın yararlandırılacağı destek unsurlarından oluşur.	• Gümrük vergisi muafiyeti • KDV istisnası • (6. Bölge) gelir vergisi stopajı desteği • Tersanelerin gemi inşa yatırımları için sigorta primi işveren hissesi desteği
Bölgesel Teşvik Uygulamaları: Kararda belirtilen iller itibarıyla belirtilen sektörler, ilin bulunduğu bölgedeki şartları sağlamaları halinde belirtilen desteklerden yararlandırılabilir.	• Gümrük vergisi muafiyeti • KDV istisnası • Vergi indirimi • Sigorta primi işveren hissesi desteği • Yatırım yeri tahsis • (3-4-5-6.bölge) faiz desteği • (6.bölge) gelir vergisi stopajı desteği • (6.bölge) sigorta primi desteği
Öncelikli Yatırımlar: Kararda belirtilen asgari tutarları sağlayan yatırım konularının yararlandırılacağı desteklerden oluşmaktadır.	• Gümrük vergisi muafiyeti • KDV istisnası • Vergi indirimi • Sigorta primi işveren hissesi desteği • Yatırım yeri tahsis • (6.bölge) gelir vergisi stopajı desteği • (6.bölge) sigorta primi desteği
Stratejik Yatırımlar: Kararda belirtilen kriteri sağlayan yatırımlar, bölge farkı gözetmeksizin belirtilen desteklerden yararlandırılabilir.	• Gümrük vergisi muafiyeti • KDV istisnası • Vergi indirimi • Sigorta primi işveren hissesi desteği • Yatırım yeri tahsis • Faiz desteği • KDV iadesi • (6.bölge) gelir vergisi stopajı desteği • (6.bölge) sigorta primi desteği

Kaynak: Koç, 2019, s. 121.

Tablo 2.11’e göre stratejik yatırımlar, tüm teşvik unsurlarından yararlanmakta iken, bölgesel teşvik uygulamaları ve öncelikli yatırım uygulaması KDV iadesi hariç diğer sekiz çeşit destek unsurundan yararlanmaktadır. Genel teşvik uygulamalarında diğer uygulamalardaki istenilen belirli sabit yatırım tutarı ve yatırımlara yönelik bölge ayrımı istenmemekte ve KDV istisnası, gümrük vergisi muafiyeti ve gelir vergisi stopaj desteği gibi teşvik unsurlarından yararlandırılmaktadır.

2016 yılında ise 9495 sayılı “Yatırımlara Proje Bazlı Devlet Yardımı Verilmesine İlişkin Karar” uygulamaya getirilmiştir. Bu uygulama kararı ile proje bazlı bir destekleme sistemi oluşturulmuştur. Projelerin gümrük vergisi muafiyeti, KDV istisnası, vergi indirimli veya istisnası, sigorta primi işveren hissesi desteği, gelir vergisi stopaj desteği, yatırım yeri tahsisi ve faiz desteği gibi teşvik destek unsurlarından yararlandırılması sağlanmıştır. Bu desteklere ilaveten, KDV iadesi, sermaye katkısı, enerji desteği, kamu alım garantisi, nitelikli personel desteği, altyapı desteği ve projelerin yasal ve idari süreçlerinde kolaylaştırıcı düzenleme yapılması gibi teşviklere de yer verilmiştir (Koç N. , 2019). Genel olarak 2016 yılında getirilen bu karar ile Türkiye’de Ar-Ge ve yüksek katma değerli yatırımların desteklenmesi hedeflenmiştir. Türkiye’de Ar-Ge’ye yönelik kamu politikaları 2000’li yıllardan sonra önem kazanmıştır. Bu konudaki önemli bir yasal düzenleme de 2008 yılında 5746 Sayılı Araştırma, Geliştirme ve Tasarım Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Kanun’dur. Ayrıca Ar-Ge faaliyetlerine yönelik 2016 ve 2018 yıllarında, mezkûr kanunun sunduğu desteklerin kapsamı 6676, 6728 ve 7103 Sayılı Kanunlar ile iyileştirilmeye çalışılmıştır (Dokuzoğlu & Tüm, 2020). Grafik 2.7’de Türkiye’de merkezi yönetim bütçesi üzerinden Ar-Ge alanlarına yönelik harcamalar ve dolaylı Ar-Ge desteklerini göstermektedir.

Grafik 2.7: Ar-Ge Harcamaları ve Dolaylı Ar-Ge Destekleri

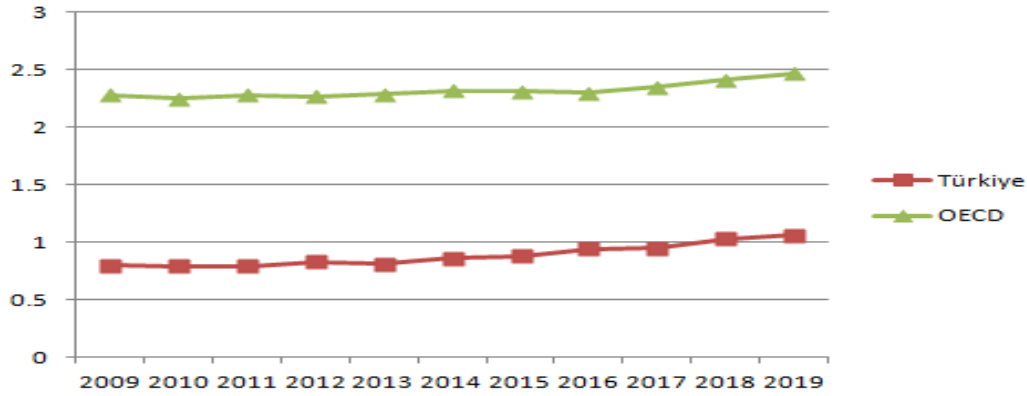


Kaynak: (TÜİK, 2021b) verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Grafik 2.7’ye göre, Türkiye’de merkezi yönetim bütçesinden doğrudan Ar-Ge alanına yönelik yapılan harcamalar sürekli bir artış sergilediği görülmektedir. Özellikle 2016 yılında Ar-Ge ve yüksek katma değerli yatırımlara yönelik alınan kararla harcama ve desteklerin hızlı bir yükseliş sergilediği söylenebilir. Nitekim 2009 yılında 3,9

Milyar TL olan Ar-Ge harcamaları 2020 yılında 14,3 Milyar TL'ye çıkartılmıştır. Aynı şekilde dolaylı Ar-Ge desteğinde de benzer artışın yakaladığı görülmektedir. 2009 yılında dolaylı Ar-Ge harcaması 430 Milyon TL iken miktar 2020 yılında 8,3 Milyar TL'ye yükseltilmiştir.

Grafik 2.8: Ar-Ge Harcamalarının GSYH'ya Oranı



Kaynak: (TÜİK, 2020b; OECD, 2020b) verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Ar-Ge alanına yönelik destek ve harcamalar sürekli artış göstermiştir. Bu artışı GSYH içerisindeki payında da görmek mümkündür. 2009 yılında Ar-Ge harcamalarının GSYH'deki payı 0.80 iken bu oran 2019'da 1.06'ya yükselmiştir. Ancak Türkiye'de Ar-Ge harcamalarının GSYH'ye oranı OECD ülkelerinin ortalamasından düşük olduğu görülmektedir. Genç ve Tandoğan (2020) Türkiye'de Ar-Ge'nin ekonomik büyüme üzerindeki etkisini değerlendirdikleri çalışmalarında Ar-Ge ve ekonomik büyüme arasında karşılıklı bir ilişkinin varlığını tespit etmiş ve Ar-Ge harcamalarındaki %1'lik bir artışın ekonomik büyümeyi %0,5 artırdığı sonucuna ulaşmışlardır. Dereli ve Salgar (2019) Türkiye'nin uluslararası rekabet gücünü kaybetmemesi ve sürdürülebilir büyüme amacına ulaşabilmesi için OECD ortalamasına yakın bir seyrin izlenmesi gerektiğini belirtmişlerdir.

2016 yılında uygulamaya getirilen bir diğer karar da 9596 sayılı "Cazibe Merkezleri Programının Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar"dır. Yine aynı kapsamda 2018 yılında da 11201 sayılı "Cazibe Merkezleri Programı Kapsamında Yatırımların Desteklenmesi Hakkında Karar" alınmıştır. Alınan kararda programın uygulanacağı iller kararda belirtilerek az gelişmiş bölgelerdeki yatırım ortamının canlandırılması amaçlanmıştır. Düzenlemelerde hem istihdam, üretim ve ihracatın artırılması hedeflenmiş hem de bölgeler arası gelişmişlik düzeyleri arasındaki

farkların giderilmesine odaklanılmıştır (Koç, 2019). Tablo 2.12’de Türkiye’de incelenen dönem kapsamında sunulan teşviklerinin kapsamı yer almaktadır.

Tablo 2.12: Türkiye’de Uygulanan Teşvik Sistemlerinin Seyri

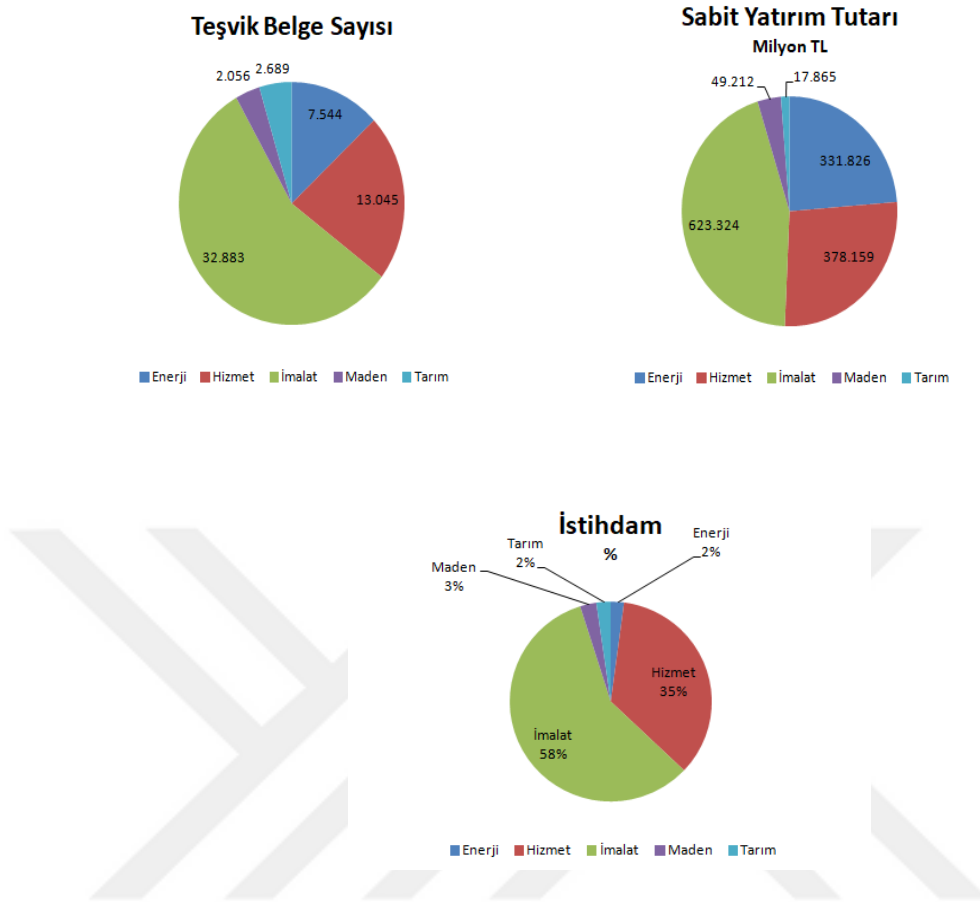
Teşvik Kapsamı		
2009	2012	2016
Türkiye Geneli	Türkiye Geneli	Proje Bazlı Yatırımlar
Teşvik Araçları		
2009	2012	2016
Vergi indirimi	Vergi indirimi	Vergi indirimi
Yatırım yeri tahsis	Yatırım yeri tahsis	Yatırım yeri tahsis
Gümrük vergisi muafiyeti	Gümrük vergisi muafiyeti	Gümrük vergisi muafiyeti
KDV istisnası	KDV istisnası	KDV istisnası
Faiz desteği	Faiz desteği	Faiz desteği
Sigorta primi desteği	Sigorta primi desteği	Sigorta primi desteği
	Gelir vergisi stopaj desteği	Gelir vergisi stopaj desteği
		Enerji desteği
		Ücret desteği

Kaynak: Yılmaz, 2016.

Türkiye’de mali teşvik sistemini ve yatırımlara sağlanan mali teşvikleri değerlendiren Altay ve Karabulut (2017), Türkiye’de çeşitlendirilen teşvik yelpazesinin artırıldığını ve uygulamada genel olarak, teşvik araçlarından bir yada bir kaçının beraber kullanılmasının ekonomiye enjekte edilen teşvik ve kolaylıklar sayesinde kısa vadede olumlu etkileri ortaya çıkarabileceğini belirtmektedir. Ayrıca 2016 yılında yerli üretim ve stratejik sektörler için uygulamaya getirilen proje bazlı yatırımların desteklenmesine yönelik politikaları AB ülkelerinde uygulanan teşvikler kapsamında değerlendiren Hazman ve Karamıklı (2020) Türkiye’nin son 10 yılda yaptığı teşvik düzenlemelerinin ve teşvik çeşitliliğinin AB ile büyük ölçekte eşgüdümü sağladığını ifade etmişlerdir.

Türkiye’de hayata geçirilen yatırım teşviklerinin hem sektörel ve bölgesel bazda hem de teşvik türlerine göre dağılımı şekil 2.4 ve tablo 2.13’te gösterilmiştir.

Şekil 2.4: Sektörel Bazda Teşvik, Yatırım ve İstihdam (2009-2020)



Kaynak: (STB, 2021b) verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Şekil 2.4'te Türkiye'nin beş ana sektörü üzerinden yatırımlara verilen teşvikler, yatırımların tutarı ve yatırımların istihdama katkısı gösterilmektedir. Teşviklerden en fazla payı alan imalat sektörü, yatırım tutarı ve istihdama katkı açısından diğer sektörler arasında birinci sektör olarak ön plana çıktığı görülmektedir. İkinciliği de hizmet sektörü almaktadır. Ancak verilen teşvik belgeleri bakımından üçüncü olan enerji sektörüne verilen kamu destekleri istihdam üzerinde sadece %2'lik bir paya sahip olduğu görülmektedir. Bu duruma yol açan en temel neden ise enerji sektörünün alanında nitelikli personele gereksinim duyan bir sektör olmasından kaynaklandığı ifade edilebilir.

Türkiye'de sunulan teşvik belgelerinde, sabit yatırım tutarında ve istihdam üzerinde ikincil sektör olarak ön plana çıkan hizmetler sektörü, bünyesinde altyapı, sağlık, ticaret, eğitim, turizm, ulaştırma ve diğer hizmetler gibi alt sektörleri barındırmaktadır. Özellikle ekonomik ve sosyal gelişimin unsurlarını içeren bu sektörde, sunulan teşvik belgeleri açısından öncü sektörler turizm, altyapı, eğitim,

ticaret, sağlık ve ulaştırma yatırımlarıdır. Özellikle içsel büyüme dinamiğinin gelişiminde etkin bir rol oynayan eğitim, istihdama katkı açısından mali teşvikler kanalıyla tahminlenen (hizmetler sektörü bazında) %29,65’lik oran ile ilk sırayı alırken bu sektör teşvik tutarları bakımından %10,04’lük oran ile ulaştırma, sağlık ve turizm gibi sektörlerin gerisinde bulunmaktadır (Koç Ö. E., 2019).

Tablo 2.13: Yatırım Teşvik Belgelerinin Bölgesel Dağılımı (2009-2020)

	1.Bölge	2.Bölge	3.Bölge	4.Bölge	5.Bölge	6.Bölge	Muhtelif Bölgeler	Toplam
Belge Adedi	21.311	10.536	8.435	6.425	5.125	6.221	164	58.217
Sabit Yatırım (Milyon TL)	578.198	260.321	263.698	114.664	79.988	49.166	54.351	1.400.386
İstihdam	794.929	308.443	240.864	191.528	174.373	339.436	9.026	2.058.599

Kaynak: (STB, 2021b) **1.Bölge:** Ankara, Antalya, Bursa, Eskişehir, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Muğla ve Tekirdağ’dan oluşan 9 ili kapsamaktadır. **2.Bölge:** Aydın, Balıkesir, Bilecik, Bolu, Çanakkale, Denizli, Edirne, Isparta, Karabük, Kayseri, Kırklareli, Konya, Manisa, Sakarya ve Yalova’dan oluşan 15 ili kapsamaktadır. **3.Bölge:** Adana, Burdur, Düzce, Gaziantep, Karaman, Kırıkkale, Kütahya, Mersin, Samsun, Trabzon, Rize, Uşak ve Zonguldak olmak üzere 13 ili kapsamaktadır. **4.Bölge:** Afyonkarahisar, Aksaray, Amasya, Artvin, Bartın, Çorum, Elâzığ, Erzincan, Hatay, Kastamonu, Kırşehir, Malatya, Nevşehir ve Sivas olmak üzere 14 ili kapsamaktadır. **5.Bölge:** Bayburt, Çankırı, Erzurum, Giresun, Gümüşhane, Kahramanmaraş, Kilis, Niğde, Ordu, Osmaniye, Sinop, Tokat, Tunceli ve Yozgat olmak üzere 14 ili kapsamaktadır. **6.Bölge:** Adıyaman, Ağrı, Ardahan, Batman, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Hakkâri, Iğdır, Kars, Mardin, Muş, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak ve Van olmak üzere 16 ili kapsamaktadır. **Muhtelif Bölge:** Birden fazla ili kapsayan yatırımlardan oluşmaktadır.

Bölgeler arası gelişmişlik düzeyinin dengelenmesi amacıyla tasarlanan teşvik sisteminin bölgesel dağılımı tablo 2.13’te gösterilmektedir. Tabloya göre, 2009-2020 döneminde altı bölgeye yönelik ayırımda en fazla teşvik belgesi 1.bölgeye sunulmuştur. Bu açıdan sabit yatırım ve istihdamda 1.bölge ilk sırada yer almaktadır. Bölgeler arasında en az teşvik belgesini de 5.bölge ve 6. bölge almıştır. Buna karşın 6. Bölge istihdam açısından ikinci sırada yer almaktadır.

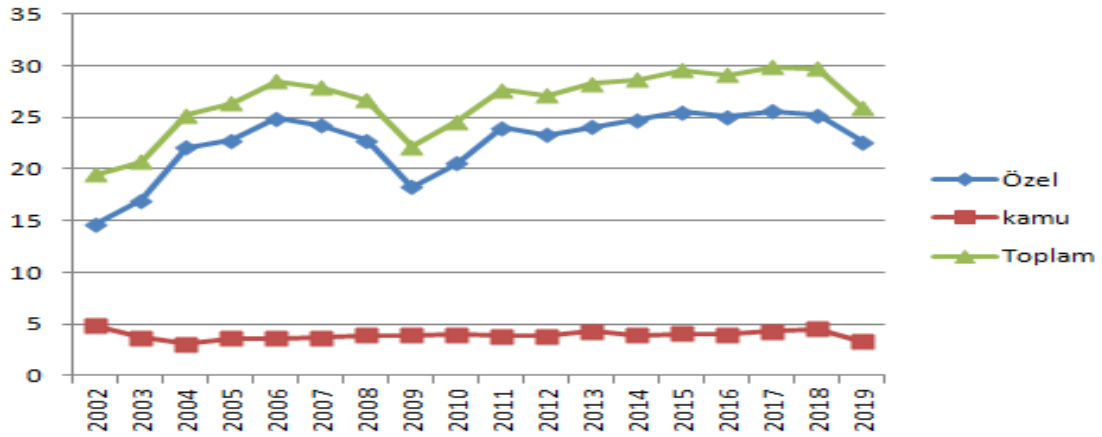
Tablo 2.14: Teşvik Türlerine Göre Teşvik, Yatırım Tutarı ve İstihdam (2009-2020)

	Bölgesel Teşvikler	Büyük Ölçekli Teşvikler	Genel Teşvikler	Stratejik Yatırımlar	Toplam
Belge Adedi	30.579	137	27.438	63	58.217
Sabit Yatırım (Milyon TL)	682.816	93.310	443.852	180.408	1.400.386
İstihdam	1.543.566	63.939	426.020	25.074	2.058.599

Kaynak: STB, 2021b.

Türkiye’de teşvik türlerinin belge adedi, sabit yatırım ve istihdama katkısı tablo 2.14’te gösterilmektedir. İncelenen dönem kapsamında Teşvik belgeleri en fazla bölgesel teşviklere sunulmuştur. Teşviklerin bölgesel uygulamalarda yoğunlaşmasının nedeni yatırımlara sunulan teşviklerin bölgesel eşitsizlikleri en aza indirme hedefidir.

Grafik 2.9: Sabit Sermaye Yatırımlarının GSYH İçindeki Payı



Kaynak: (SBB, 2020b) verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Türkiye’de sabit sermaye yatırımlarının seyrine bakıldığında özel sektör yatırımlarının kamu yatırımlarına baskın olduğu görülmektedir. Bu açıdan kamunun yatırımlara yönelik yaklaşımı OVP’lerde de hedeflendiği üzere, daha çok özel sektörü teşvik edici ve yönlendirici olmaktadır. Sabit yatırımların toplamı değerlendirildiğinde, küresel krizden etkilenen sabit yatırımların 2009 sonrası süreçte anlamlı iyileşmeler yaşadığı görülmektedir. Nitekim, küresel kriz dönemi hariç tutulduğunda, 2002-2008 dönemlerinde toplam sabit yatırımın ortalama payı %25 iken, 2010-2019 döneminde toplam yatırımların ortalama payı %28 şeklinde gerçekleşmiştir.

Politikaların temel hedefi olan ekonomik büyüme üzerinde fiziksel sermayenin etkili olduğu kadar beşerî sermayenin de gelişimi önemli katkılar sunmaktadır. Aynı zamanda bu girişimler potansiyel bir istihdam gücü ortaya çıkarır ve sermaye çeşitliliğine neden olur. Özellikle beşerî sermaye stokuna yönelik kararlar ekonomik ve sosyal kalkınmanın tamamlanmasına yardımcı olurken bir yandan da gelir eşitsizliği, yoksulluk ve istihdamın güçlendirilmesi konularına da yardımcı olmaktadır.

AMP açısından politikaların üstlenmesi gereken diğer bir görev de kapsayıcı bir büyümedir. Maliye politikalarında kapsayıcı bir büyümenin esas alınmasının amacı, ekonomik büyüme ile elde edilen fırsatların toplumun tüm kesimleri için ulaşılabilirliğini sağlamaktır (Avcı ve Tonus, 2020). Kapsayıcı bir büyümenin teşviki

için gelir dağılımının iyileştirilmesi gerekmektedir. Gelir dağılımı, gelir eşitsizlikleri ile sosyal ve ekonomik kurumlar arasındaki ilişkiyi, yoksul ve zengin arasında zaman içinde oluşan gelir uçurumlarını, gelir eşitsizliklerinin servet, sermaye birikimi ve büyüme üzerindeki etkilerini ve kaynak dağılımını ortaya koyan bir kavramdır (Kubar, 2011). Genel olarak Türkiye’de bu kavramın düzenlenmesi adına politikaları; kamu kesimi personeli ile emeklilere verilen ücret artışı kararlarında, düşük dereceli çalışanların üst düzey çalışanlara kıyasla daha yüksek zam politikası uygulamalarında, KOBİ destek ve teşvik uygulamalarında, yeni ve genç girişimcilere yönelik destek politikalarında, çalışma gücünü kaybetmiş ve desteğe ihtiyaç duyan kesimlere sağlanan sosyal yardım destekleri ve bu programlar çerçevesinde aktarılan fonların artış kararlarında, işsizlik sigortasından yapılan ödeme ve kesintilerde, asgari ücretin reel olarak yükseltilmesi ve işsizliğin azaltılması gibi uygulamalarda görmek mümkündür (Peçe, Ceyhan ve Akpolat, 2016). Kapsamı açısından gelir dağılımının doğrudan düzenlenmesini sağlayan en önemli araçlardan biri şüphesiz sosyal koruma harcamalarıdır (Eroğlu, Altaş, Ün ve Ulu, 2017). Bu açıdan Türkiye’de sosyal koruma harcamalarının yardım türlerine göre dağılımı tablo 2.15’te sunulmaktadır.

Tablo 2.15: Türkiye’de Sosyal Koruma Harcamalarının Yardım Türlerine Göre Dağılımı (Milyon TL) ve GSYH’ya Oranlar (%)

	SHK Toplamı	İdari Masraflar vd Harcamalar	SK Yardımları Toplamı	Hastalık/Sağlık Bakımı	Engelli/Malül	Emekli/Yaşlı	Dul/Yetim	Aile/Çocuk	İşsizlik	Sosyal Dışlanma
2009	134.522 (13,4)	2.032 (0,2)	132.490 (13,2)	47.384 (4,4)	3.538 (0,3)	63.236 (6,6)	11.649 (1,1)	3.418 (0,3)	1.856 (0,2)	1.408 (0,1)
2010	148.450 (13,0)	2.205 (0,2)	146.245 (12,8)	49.429 (3,9)	4.280 (0,3)	71.725 (6,7)	14.148 (1,1)	3.681 (0,3)	1.624 (0,1)	1.359 (0,0)
2011	171.668 (12,7)	2.586 (0,2)	169.082 (12,5)	56.046 (3,7)	5.654 (0,3)	80.243 (6,7)	19.200 (1,0)	4.603 (0,3)	1.739 (0,1)	1.596 (0,0)
2012	195.663 (13,2)	2.976 (0,2)	192.687 (13,0)	60.518 (3,7)	7.035 (0,4)	92.137 (7,0)	22.424 (1,1)	5.597 (0,4)	2.431 (0,1)	2.545 (0,1)
2013	220.429 (14,1)	3.982 (0,3)	216.446 (13,8)	65.839 (4,2)	8.088 (0,5)	104.554 (6,7)	25.568 (1,6)	6.899 (0,4)	2.572 (0,2)	2.927 (0,2)
2014	247.244 (14,3)	4.332 (0,3)	242.912 (14,0)	73.322 (4,2)	9.251 (0,6)	117.390 (6,7)	28.931 (1,7)	7.580 (0,4)	3.167 (0,3)	3.271 (0,2)
2015	280.074 (12,0)	5.163 (0,2)	274.912 (11,8)	80.463 (3,4)	10.124 (0,4)	133.515 (5,8)	32.719 (1,3)	8.901 (0,4)	5.263 (0,2)	3.927 (0,2)
2016	336.520 (12,8)	5.744 (0,2)	330.776 (12,6)	91.318 (3,5)	11.982 (0,5)	162.139 (6,2)	39.615 (1,5)	12.319 (0,4)	8.172 (0,3)	5.218 (0,2)
2017	382.665 (12,3)	7.108 (0,2)	375.557 (12,1)	103.077 (3,3)	13.317 (0,4)	184.984 (5,9)	44.687 (1,4)	14.966 (0,5)	8.672 (0,3)	5.853 (0,2)
2018	448.727 (11,9)	6.700 (0,2)	442.027 (11,8)	121.755 (3,2)	14.840 (0,4)	219.939 (5,9)	52.262 (1,4)	16.986 (0,5)	10.358 (0,3)	5.887 (0,2)
2019	542.201 (12,6)	8.834 (0,2)	533.368 (12,4)	146.036 (3,4)	18.200 (0,4)	263.079 (6,1)	63.616 (1,5)	23.177 (0,5)	15.732 (0,4)	3.529 (0,1)
2020	655.599 (13,0)	9.597 (0,2)	646.002 (12,8)	170.993 (3,4)	20.906 (0,4)	300.902 (6,0)	73.194 (1,5)	31.071 (0,6)	44.393 (0,9)	4.544 (0,1)

Kaynak: (TÜİK, 2020c)

Tablo 2.15'e göre 2009-2020 dönemi boyunca Türkiye'de sosyal koruma harcamaları türleri itibariyle genel olarak değerlendirildiğinde, en fazla harcama sırasıyla emekli / yaşlı, hastalık ve sağlık bakımı, dul/yetim, aile/çocuk, engelli/malul, işsizlik, idari masraflar ve son olarak sosyal dışlanmaya yönelik yapılmıştır. Ayrıca harcamaların mutlak olarak 2009 yılından itibaren sürekli artış içerisinde olduğu görülmektedir. Nitekim 2009 yılında sosyal koruma harcamaları 134,5 Milyar iken pandemi dönemi olan 2020 yılında sosyal koruma harcamalarının miktarı 655,5 Milyara yükselmiştir. Bu oranlar Türkiye'de sosyal koruma harcamalarının miktarsal olarak artış trendi içinde olduğunu göstermiş olsa da GSYH'den aldıkları paylar dikkate alındığında durumun aksi bir sonucuyla karşılaşılmaktadır. 2009 yılında sosyal koruma harcamaları toplamı GSYH'ye oranla %13,4 iken sosyal korunmaya yönelik ihtiyaçların ciddi boyutlara ulaştığı bir dönem olan 2020 yılında ise GSYH'ye oran 0.4'lük bir azalışla %13,0 gerçekleşmiştir. Tablo 2.16'da ise Türkiye'de sosyal koruma harcamalarının, kamunun sosyal harcamaları arasındaki payı ve GSYH oranları gösterilmektedir.

Tablo 2.16: Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri (Milyon TL)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eğitim	27.346	44.011	51.596	60.155	68.438	79.602	91.336	108.978	119.609	142.025	162.596	170.655
Sağlık	47.954	50.616	56.492	61.667	69.544	77.189	86.185	98.551	114.919	134.182	164.480	207.371
Sosyal koruma	79.580	93.074	110.248	127.461	146.398	164.618	192.688	236.152	262.793	337.610	412.429	510.184
Toplam	164.880	187.702	218.336	249.283	284.380	321.409	370.209	443.681	497.320	613.818	739.504	888.209
GSYH'ya oran												
Eğitim	3.7	3.8	3.7	3.8	3.8	3.9	3.9	4.1	3.8	3.8	3.8	3.4
Sağlık	4.8	4.3	4.0	3.9	3.8	3.8	3.7	3.8	3.7	3.6	3.8	4.1
Sosyal koruma	7.9	8.0	7.8	8.1	8.0	8.0	8.2	9.0	8.4	9.0	9.5	10.1
Toplam	16.4	16.1	15.5	15.8	15.6	15.6	15.7	16.9	15.9	16.3	17.1	17.6

Kaynak: (SBB, 2021b)

Türkiye’de kamu kesimi sosyal harcama değerlerine bakıldığında ise eğitim sağlık ve sosyal korumaya yönelik harcamalarda 2009 yılından itibaren artış yaşandığı görülmektedir. 2009 yılında 164,8 Milyar TL gerçekleşen toplam harcama miktarı 2020 yılında 888,2 Milyar TL gerçekleşmiştir. Harcamaların 2009 yılından itibaren GSYH payları dikkate alındığında, kamu sosyal harcamalarının toplam payının iyileşme kaydettiği ve 2020 yılında %17.6’a yükseldiği görülmektedir. Toplam harcama oranı içerisinde sosyal koruma harcamalarının payının iyileştirildiği ancak eğitim ve sağlık alanlarının oranları değerlendirildiğinde anlamlı iyileşmelerin yaşanmadığı görülmektedir. Genel olarak Türkiye’de sosyal koruma alanında harcamalar artırılmış olsa da GSYH içindeki paylarında önemli bir artış yaşanmamıştır (Erçakar & Güvenoğlu, 2018). Nitekim sosyal harcamaların nominal artışının yanında GSYH içerisindeki oranının da artması hem gelir eşitsizliğinin hem de gelir eşitsizliğinin toplumsal etkilerinin azaltılmasına katkı sağlayacaktır.

Hayata geçirilen sosyal harcamalar bir yandan gelir dağılımının iyileştirilmesini hedeflerken bir yandan da yoksullukla mücadeleyi esas almaktadır. Türkiye’de yoksulluğun durumuna bakıldığında 2009 yılında yoksulluk sınırı 3.522 TL iken bu miktar zamanla artarak 2019 yılında 10.793 TL’ye yükselmiştir. Buna karşın yoksul sayısı 2009 yılında 12 Milyon kişi iken bu sayı 2019 yılında 11 Milyon 641 Bin kişi olmuştur. Toplumun genel düzeyine kıyasla belli bir sınırın altında gelire sahip kişiler görece anlamda yoksul sayılmaktadırlar. Türkiye’de görece yoksulluk oranı 2009 yılında 17,1 iken 2019 yılında 14,4’e gerilemiştir. Pandemi dönemi olan 2020 yılında ise bu oran 2019’a kıyasla 0.6 puanlık bir artış ile 15,0’e yükselmiştir (TÜİK, 2021c).

Türkiye’de gelir eşitsizliklerinin giderilmesinde ve yoksulluk oluşumunun önüne geçilebilmesinde özellikle kamu kesiminin eğitim ve sağlık alanlarına yönelik politikalarının etkisi önemlidir. Bu açıdan Türkiye’nin okullaşma oranları değerlendirildiğinde, 2009-10 dönemlerinde ilköğretimde 98.17, ortaöğretimde 64.95 ve yükseköğretimde de 30.42’dir. Bu oranlar 2019-20 dönemlerinde ise ilkokulda 93.62, ortaokul 95.90, ortaöğretim 85.01 ve yüksek öğretimde 43.34’dur (MEB, 2021). Bu değerler Türkiye’de ortaokul, ortaöğretim ve yükseköğretimin okullaşma oranlarının kayda değer bir biçimde arttığını göstermektedir. Okullaşma oranlarının gelir eşitsizliklerini iyileştirmedeki etkisi eğitim düzeyine göre gelirde kendini göstermektedir. Nitekim fertlerin eğitim durumlarına göre yıllık ortalama gelirleri en yüksek kesimler sırasıyla yükseköğretim mezunları, lise ve dengi okul mezunları ve lise

altı eğitimlerdir. 2020 yılında bu eğitim düzeyine sahip kişiler sırasıyla 63.085 TL, 41.855 TL ve 32.838 TL ortalama gelir elde etmişlerdir. Önemli olan bir diğer husus, eğitim düzeyi arttıkça yoksulluk oranları gerilemektedir. Türkiye’de eğitimin gelire göre yoksulluk oranlarına bakıldığında yükseköğretim mezunlarına kıyasla diğer eğitim düzeylerinin yoksullaşma oranlarının daha fazla olduğu söylenebilir. Türkiye’de gelir dağılımı ile eğitim arasındaki ilişkiyi analiz eden Bilen ve Çalışır (2019) çalışmalarında Türkiye’de eğitim konusunda sağlanan her bir iyileşmenin gelir eşitsizliklerinin giderilmesine yol açacağını kanıtlamışlar ve eğitim endeksindeki bir artışın ortalama olarak 0.05 birim gelir dağılımının iyileştirilmesine yol açacağını ifade etmişlerdir.

Eğitimde olduğu gibi sağlık alanına yönelik adımlarda gelir dağılımı üzerinde önemli bir etkiye sahip olmaktadır. Türkiye’de toplam kamu sağlık harcamaları 2009 yılından itibaren artış trendi içerisinde olmuştur. Diğer yandan kişi başına düşen kamu sağlık harcamaları satın alma gücü paritesine göre 2009 yılında 684\$ iken 2019’da bu oran 962\$’a yükselmiştir. Buna karşın, cepten yapılan cari sağlık harcamasının toplam cari sağlık harcaması içindeki oranı 2009 yılında 14,5 ve 2020 yılında da 16,9 gerçekleşmiştir (SB, 2021). Genel olarak, Türkiye’nin sağlık alanındaki politikalarıyla hem bireylerin refah düzeylerinin yükseldiği hem de geçmiş dönemlere kıyasla daha kaliteli bir sağlık ortamının sunulduğu belirtilebilir (Akbulut, 2020). Nitekim, Türkiye’de sağlık harcamaları ile gelir dağılımı ilişkisini araştıran Şantaş vd., (2019) kamu sağlık harcamalarında meydana gelen %1’lik bir artışın uzun dönemde gelir eşitsizliğini %0.03 oranında azalttığını saptamışlardır. Hayata geçirilen politikaların Türkiye’de gelir dağılımı üzerindeki yansımaları da tablo 2.17’de sunulmaktadır.

Tablo 2.17: Türkiye Ekonomisinde Gelir Dağılımı

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
İlk % 20	5,6	5,8	5,8	5,9	6,1	6,2	6,1	6,2	6,3	6,1	6,2	5,9
İkinci % 20	10,3	10,6	10,6	10,6	10,7	10,9	10,7	10,6	10,7	10,6	10,9	10,6
Üçüncü % 20	15,1	15,3	15,2	15,3	15,2	15,3	15,2	15,0	14,8	14,8	15,2	14,9
Dördüncü % 20	21,5	21,9	21,7	21,7	21,4	21,7	21,5	21,1	20,9	20,9	21,4	21,1
Son % 20	47,6	46,4	46,7	46,6	46,6	45,9	46,5	47,2	47,4	47,6	46,3	47,5
Gini Katsayısı	0,415	0,402	0,404	0,402	0,400	0,391	0,397	0,404	0,405	0,408	0,395	0,410

Kaynak: TÜİK, 2021c.

Kişisel gelir dağılımı ekonomik eşitsizliklerin ölçülmesinde önemli bir göstergedir (Erçakar ve Güvenoğlu, 2018). Tablo 2.17’de Türkiye’de yüzde 20’lik gruplar dahilinde hane halkının gelir dağılımı gösterilmektedir. Tablo’ya göre en yoksul kesim olan ilk yüzde 20’lik dilim incelendiğinde 2009 yılında 5,6 iken 2020 yılında 5,9’a yükseldiği görülmektedir. En zengin kesim ise 2009 yılında 47,6 iken 2020 yılında 0,1 puanlık bir azalış ile 47,5’e gerilemiştir. Nitekim en yoksul ve en zengin kesim arasındaki bu durumdan şu sonuç çıkarılabilir; nüfusun en düşük gelirli yüzde 20’lik dilimin GSYH’den aldığı payın bir miktar arttığı ve en zengin yüzde 20’lik dilimin ise GSYH’den aldığı payın çok az bir miktar azalış gösterdiği sonucuna varılabilir (Erçakar ve Güvenoğlu, 2018). Dolayısıyla Türkiye’de kişisel gelir dağılımında kısmen bir iyileşmenin olduğu söylenebilir. Gini katsayısı ise sifıra yaklaştıkça gelir dağılımındaki adaleti; katsayı bire yaklaştıkça da gelir dağılımında adaletsizliklerin var olduğunu belirten bir değerdir. Gelir dağılımının düzgün olduğu ülkelerde bu oran genellikle 0.25-0.35 arasında bir değer almaktadır (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2019). Türkiye’de bu değer incelendiğinde 2014, 2015 ve 2019 yıllarında bu oran yaklaşık 0,39 iken diğer yıllar 0.40 değerinin üstüne çıkmıştır. Yani bu durum gelir dağılımında eşitsizliklerin olduğunu belirtmektedir. Bu açıdan Türkiye’de gelir dağılımında görülen bozulmaların sebebi iktisadi politikaların yanı sıra nüfusun/işgücü yapısı, emeğin verimliliği, enflasyon ve fiyat kaynaklı politikalar da sebep olabilmektedir (Kanca ve Bayrak, 2019).

Kapsayıcı büyüme ekonomik ve sosyal ölçütler açısından geniş bir yelpazeye sahiptir. Türkiye’de 2006-2018 dönemleri için kapsayıcı büyümeyi ölçen Avcı ve Tonus (2020) çalışmalarında ağırlıklı ortalama ve kapsayıcı büyümenin ölçümlendirilmesinde referans bir çalışma olan Mckinley (2010)’in çalışması üzerinden endeksler oluşturmuş ve endeksleri karşılaştırarak kapsayıcı büyümeye yönelik bir çıkarıma ulaşmışlardır. Elde ettikleri sonuca göre Türkiye’nin daha kapsayıcı bir büyüme gelişimi gösterdiği tespit edilmiştir.

AMP’ye göre bir ekonomide oluşan dalgalanmaları hafifletmek, içsel büyüme dinamiğini güçlendirmek ve refah paylaşımını esas almak için güçlü bir vergi kapasitesine ihtiyaç duyulmaktadır. Vergi kapasitesi, bir ülkenin belli bir dönemde vergilendirilebilecek ekonomik potansiyelini sunar. Başka bir deyişle, mevcut mükelleflerin gelir, servet ve harcama üzerinden ödeyecekleri vergi toplamı anlamına gelmektedir (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2019). Türkiye’de kamu gelirleri

içerisinde en önemli pay vergi gelirlerine aittir. Vergi gelirlerinin dolaylı ve dolaysız ayrımında ise dolaylı vergilerin payı daha ağırlıktadır. Türkiye’de bu dolaylı vergileri; katma değer vergisi, özel tüketim vergisi, gümrük vergisi, banka ve sigorta muameleleri vergisi, damga vergisi ve harçlar oluşturmaktadır. Toplam vergi gelirleri içerisinde dolaylı vergilerin yüksek payına göre Türk Vergi Sistemi’nin harcamalar üzerine bağlı bir yapıya büründüğü söylenebilir. Türkiye’de dolaysız vergilere karşı dolaylı vergilerin tercih edilmesindeki neden ise vergi direncini düşürme ve toplanma kolaylığına sahip olmasından kaynaklanmaktadır (Demirgil, 2018).

Kamu finansmanı için önemli bir konuma sahip olan vergilerin Türkiye’de vergi kapasitesi ve gayreti açısından seyri tablo 2.18’de sunulmaktadır.

Tablo 2.18: Türkiye’de Vergi Kapasitesi ve Vergi Gayreti (Bin TL)

	Tahmin (1)	Gerçekleşme (2)	Vergi Gayreti (2/1)
2009	220.602.859	189.963.543	0.86
2010	212.555.871	228.298.799	1.07
2011	250.769.413	275.697.952	1.09
2012	300.995.224	306.344.726	1.01
2013	347.890.019	354.706.446	1.02
2014	378.016.251	387.072.426	1.02
2015	427.048.060	447.972.948	1.04
2016	504.450.400	505.743.851	1.00
2017	564.746.658	598.162.619	1.05
2018	667.319.541	705.727.187	1.05
2019	853.843.670	780.052.644	0.91
2020	912.523.630	943.111.934	1.03

Kaynak: GİB, 2021a.

Vergi gayreti vergilerin sınırını yani kapasitesinin kullanım derecesini gösteren bir unsurdur (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2019). Bu kavram tahminlenen vergi kapasitesi ile fiili vergi hasılatının oranlanmasıyla elde edilmektedir. Tablo 2.18’de Türkiye’nin vergi kapasitesi ve vergi gayretine ait bilgiler yer almaktadır. Vergi kapasitesi kavramının kesin bir şekilde belirlenmesindeki güçlükler kavramın tam anlamıyla ölçümlendirilmesini zorlaştırmaktadır. Bu açıdan tabloda merkezi yönetim bütçesinin tahmini vergi gelirleri vergi kapasitesi olarak, merkezi yönetim bütçesinin gerçekleşen vergi gelirleri ise fiili vergi hasılatı olarak kullanılmıştır. Türkiye’de vergi kapasitesinin derecesi değerlendirildiğinde 1.09’luk oran ile en yüksek vergi gayretinin 2011 yılına ait olduğu görülmektedir. Vergi gayretinin bu dönem yüksek bir paya sahip olmasında küresel krizden çıkış politikalarının etkili olduğu söylenebilir. Ayrıca 2009 yılında 0.86 olan vergi gayretinin zaman içindeki değişimleriyle birlikte 2020 yılında 1.03’e yükseldiği görülmektedir. Ancak bu oranların Türkiye’nin kayıt dışılık sorunu

çerçevesinde ele alındığında değişimi kaçınılmazdır. Nitekim, Yıldırım (2020)'ın Türkiye özelinde vergi gayretini verginin mali amacı açısından değerlendirdiği çalışmasında 1 referans değerinde olan vergi gayretinin kayıt dışı ekonomi göz önünde bulundurulduğunda 0.77'e kadar gerilediğini belirtmektedir.

Tablo 2.19: Genel Bütçe Vergi Gelirleri Toplam Tahsilat/ Tahakkuk Oranları

Yıllar	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Toplam Tahsilat/ Tahakkuk Oranı	87,4	86,2	85,6	86,4	86,8	85,2	84,7	81,2	82,3	81,4	81,0	80,1

Kaynak: GİB, 2021b.

Tablo 2.19'da Türkiye'de vergilerin tahsilat/tahakkuk oranları yer almaktadır. Tabloya göre 2009 yılından itibaren tahsilat/ tahakkuk oranının gerilediği görülmektedir. Türkiye'nin vergi toplama gücünde özellikle 2000-2007 dönemleri arasında %90'ı aşan oranlar söz konusu iken bu oranlar 2009 yılından itibaren düşüşe geçmiş ve 2020 yılında %80'e gerilemiştir (Ay, 2021).

AMP'nin benimsediği bir diğer başlıkta ihtiyatlılıktır. İhtiyatlılık kamu maliyesi üzerindeki tedbirleri kapsamaktadır. Kamu kaynaklarının bilinçsiz kullanımı bütçe açıklarına ve borçlanmanın artışına neden olabilmektedir. Bu durumun önüne geçilebilmesi için de mali kurallar geliştirilmiştir. Mali kural; maliye politikasına ön görülebilirlik kazandırmak, bütçe açıkları ile borç stokunu düşük seviyede tutmak suretiyle mali disiplini sağlamak ve karar alıcıların çıkarları doğrultusundaki davranışlarını engellemek için gelir, harcama, borçlanma ve bütçe gibi değişkenlere getirilen sınırlamalardan oluşmaktadır (Yıldız ve Köstekçi, 2017).

Maliye politikalarının ihtiyatlı bir çerçevesinin çizilmesinde mali kurallar önemli bir role sahiptir. Türkiye'de geçmiş dönemlerde kamu maliyesinin popülist politikalar sergilemesi sonucunda yüksek bütçe açıkları ve borç stoku artışıyla karşı karşıya kalmıştır. Bu nedenle kamu kaynaklarının karar alıcılar tarafından bilinçsiz kullanımının önüne geçilebilmesi adına kamu maliyesinde bir takım sınırlandırıcı tedbirlerin alınması gerekli kılınmıştır. Türkiye'de resmi bir mali kural uygulaması bulunmamaktadır. Buna karşın IMF ile yapılan Stand-by anlaşmaları, 2001 tarihli 1211 sayılı TCMB Kanunu, 2002 tarihli 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimine ilişkin Kanun, yayımlanan OVP'ler ve 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 Sayılı Kanun ile harcama ve borçlanmaya ilişkin getirilen bazı sınırlamalar, mali kural olarak

adlandırılmasa da mali kural niteliğinde olduğu söylenebilir. Ayrıca merkezi düzeyde yapılan bu düzenlemelere ek olarak 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile mahalli nitelikte mali kural niteliğinde sayılabilecek bazı uygulamalar da hayata geçirilmiştir (Yıldız ve Köstekçi, 2017).

Resmi bir mali kuralı bulunmayan Türkiye'nin mali kural mahiyetindeki uygulamaları göz önünde bulundurulduğunda örtük bir mali kural benimsediği belirtilebilir. Ancak, Türkiye'de mali kuralların yasal çerçeveye oturtulması adına girişimlerde de bulunulmuştur. Özellikle küresel kriz sonrası bozulan kamu maliyesini disipline etmek adına örtük mali kuraldan açık mali kurala geçişe ilişkin ilk adımlar atılmış ve OVP'de 2010-11 yıllarında mali kural tasarısının yasallaşması hedeflenmiştir (Yükseler, 2010). Bu sayede Türkiye'nin kredibilitesinin artacağı ve ekonominin önemli bir çıpası olacağı belirtilmiştir. Buna karşın, mali kurala ilişkin tasarı ilgili dönemde yasallaşamamış ve örtülü bir biçimde mali kural uygulamalarına devam edilmiştir.

Türkiye'de mali kural niteliğinde sayılan kamu maliyesini disipline eden uygulamaları özellikle Türkiye'de 2001 krizi ardından ekonominin reçetesi sayılan faiz dışı fazla uygulamasında ve Maastricht kriterinde görmek mümkündür. Mali disiplini sağlamaya yönelik Maastricht anlaşması iki kritere göre değerlendirilmektedir. İlki, bütçe açığının GSYH'ye oranının %3'lük değeri aşp aşmadığı ikinci kriter ise devlet borç stokunun GSYH'ye oranının %60 referans değerini aşp aşmadığıdır (Kennedy & Robbins, 2003). Tablo 2.20 ve tablo 2.21'de Türkiye'nin maastricht kriteri ve faiz dışı fazla oranlarına ilişkin değerler yer almaktadır.

Tablo 2.20: Türkiye'de AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku ve Borç Stoku/GSYH

Yıllar	AB Tanımlı Toplam Borç Stoku (Milyar TL)	AB Tanımlı Borç Stoku/GSYH (%)
2009	437,7	43,5
2010	463,8	39,7
2011	508,2	36,2
2012	513,1	32,4
2013	568,2	31,2
2014	585,4	28,5
2015	643,3	27,4
2016	735,4	28,0
2017	878,3	28,0
2018	1.134,0	30,2
2019	1.410,3	32,6
2020	1.994,4	39,5

Kaynak: HMB, 2021a.

Tablo 2.20'ye göre, AB tanımlı toplam borç stoku miktarlarında 2009 yılından bu yana sürekli bir artış yaşandığı görülmektedir. Buna karşın AB tanımlı borç stokunun /GSYH'ye oranı 2009 yılından 2017'e kadar azalış göstermiş ve sonraki üç yılda da bir miktar artış yaşanmıştır. Türkiye'de borç stokunun/ GSYH'ye oranındaki artış ve azalışlara rağmen Maastricht kriteri olan %60 seviyesinin altında kaldığı görülmektedir.

Tablo 2.21: Türkiye'de Merkezi Yönetim Faiz Dışı Fazla ve Bütçe Açıklarının GSYH'ye Oranı

Yıllar	Faiz Dışı Fazla/GSYH	Bütçe Açığı/GSYH
2009	0,0	-5,2
2010	0,7	-3,4
2011	1,7	-1,3
2012	1,2	-1,9
2013	1,7	-1,0
2014	1,3	-1,1
2015	1,3	-1,0
2016	0,8	-1,1
2017	0,3	-1,5
2018	0,0	-1,9
2019	-0,6	-2,9
2020	-0,8	-3,4

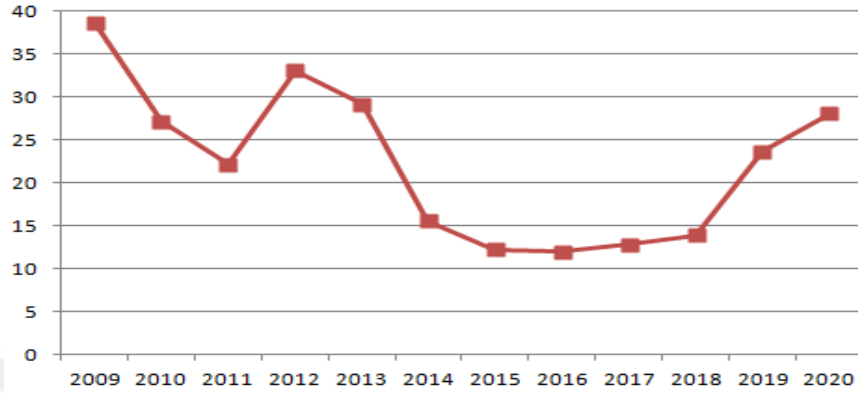
Kaynak: HMB, 2021a.

Tablo 2.21'e göre, faiz dışı fazla önceki dönemlere kıyasla küresel krizden dolayı azalmış ardından ekonomik toparlanmanın gerçekleşmesiyle bir miktar artış göstermiştir. Ancak 2018 yılından sonra faiz dışı fazla hedefi bozulmuş ve açık vermeye başlamıştır. Bütçe açığının /GSYH'ye oranı değerlendirildiğinde ise, 2009 yılında -5,2 olan oranın zamanla azalma eğilimi içinde olduğu ancak son yıllarda bu rasyonun bozulmaya başladığı görülmektedir. Maastricht kriteri açısından bu rasyoyu değerlendirdiğimizde 2009 ve 2010 yıllarında %3'lük değerin aşıldığı, 2011-2019 dönemlerinde bu oranın aşılmadığı ve 2020 yılında da %3'lük değerin aşıldığı görülmektedir.

Maastricht kriteri ve faiz dışı fazla uygulamalarının yanı sıra Türkiye'de borçlanma politikalarına yönelik önemli bir takım stratejik ölçütlerde benimsenmiştir. Kamu borç yönetiminde riskleri azaltmak adına 4749 sayılı kanun kapsamında benimsenen ve OVP'lerde de yer alan stratejik hedeflerde; borçlanmanın ağırlıklı olarak TL cinsinden yapılması, TL cinsi borçlanmanın ağırlıklı olarak sabit faizli araçlarla yapılarak, gelecek 12 ayda faizi yenilenecek senetlerin payının azaltılması, ortalama vadenin piyasa koşulları elverdiği ölçüde uzatılarak, vadesine 12 aydan az kalmış senetlerin payının azaltılması ile nakit ve borç yönetiminde oluşabilecek likidite riskinin

azaltılması amacıyla güçlü nakit rezervi tutulması gibi birtakım ihtiyatlılığı esas alan ölçütler benimsenmiştir (Yıldız, 2018). Aşağıda yer alan grafik 2.10, 2.11 ve 2.12’de de benimsenen borçlanma tedbirlerinin incelenen dönemlerdeki seyri yer almaktadır.

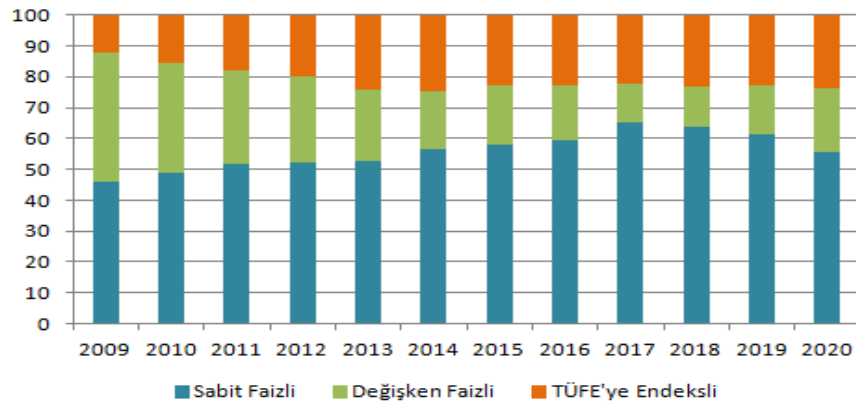
Grafik 2.10: Vadesi 12 Ay İçinde Dolacak İç Borcun İç Borç Stk. İçindeki Payı (%)



Kaynak: (HMB, 2021c) verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Grafik 2.10’da vadesi 12 ay içinde dolacak olan iç borcun iç borç stoku içerisindeki payı gösterilmektedir. Likidite riski kapsamında önemli bir gösterge olan grafik 12’ye göre, küresel kriz döneminde iç borç stoku içerisinde kısa vadeli borçların payı %38,7 iken bu oran 2014-2016 yılları arasında ciddi oranda azalış sergilemiş ve 2017 yılından itibaren de artış trendine girerek 2020 yılında %28,1 oranına ulaşmıştır.

Grafik 2.11: Merkezi Yönetim İç borç Stokunun Faiz Kompozisyonu (%)

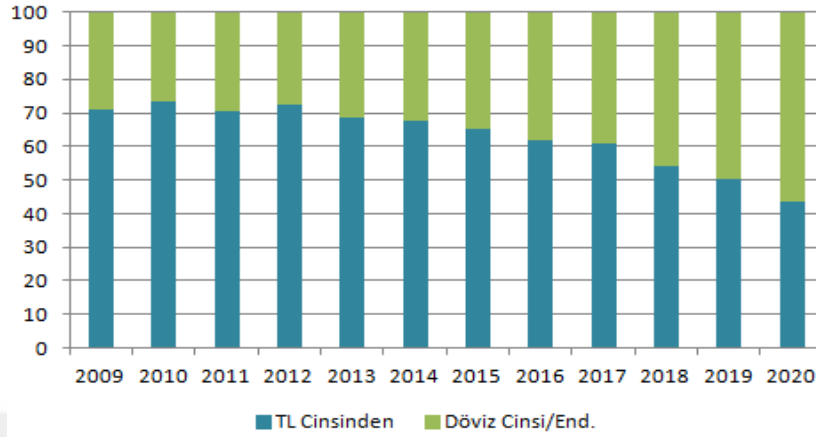


Kaynak: (HMB, 2021c) verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Grafik 2.11’de merkezi yönetim iç borç stokunun faiz yapısı gösterilmektedir. Grafik 13’e göre, Türkiye’de iç borçlanmanın ağırlıklı olarak riski en az olan sabit faizli bir yapıda uygulandığı görülmektedir. Borçlanma araçlarında değişken faiz yapısı ise

son üç yıl hariç önemli ölçüde gerileme gösterirken TÜFE'ye endeksli araçlarda da artışlar yaşanmıştır.

Grafik 2.12: Merkezi Yönetim Borç Stokunun TL/ Döviz Kompozisyonu (%)



Kaynak: (HMB, 2021c) verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Grafik 2.12’de merkezi yönetim borç stokunun TL / döviz yapısı gösterilmektedir. Türkiye’de 2020 yılı hariç ağırlıklı olarak TL cinsinden borçlanma yapılmıştır. Ancak, son dönemlerde özellikle döviz cinsi borçlanmanın ciddi oranlarda artış sergilediği görülmektedir. Nitekim, 2020 yılında da döviz cinsi borçlanmanın payı %56,2’ye yükselerek, döviz riski artış göstermiştir.

2.3. TÜRKİYE AKILLI MALİYE POLİTİKASINA NE KADAR YAKIN NE KADAR UZAK: GENEL BİR DEĞERLENDİRME

Türkiye 2008 küresel krizi ile daralan ekonomisini mali uyarıcıları işleve koyarak canlandırmaya çalışmıştır. Maliye politikalarının etkinliğinin arttığı bu dönemde KDV ve ÖTV üzerinden indirimler gerçekleştirilerek “vergi indirim politikası” hayata geçirilmiş ve ekonominin daralma seyri değiştirilmiştir. Türkiye’nin küresel kriz sonrası ekonomik büyüme eğiliminin artış gösterdiği 2010-2011 yıllarında da maliye politikaları vergilerin artırılması ve kamu harcamalarının azaltılması yönünde işletilmiştir. Özellikle küresel piyasalarda belirsizlik ve risklerin iyice arttığı 2018 yılında da Türkiye ekonomik daralma ile karşılaşmış ve bu dönemde KDV, ÖTV gibi toplam talebin değişimine hızlı yanıt verebilecek vergisel önlemler alınmıştır. Türkiye ekonomisinin geçirdiği durgunlaşma eğilimleri ve yüksek enflasyon 2019 yılında slumpflasyona doğru bir dönüşüm geçirmiştir. Ardından 2020 yılında baş gösteren küresel salgının sosyal alanı sınırlayan etkisinin ekonomiyi kapanmaya zorlaması

maliye politikalarına ihtiyacın en çok arttığı bir dönemin yaşanmasına neden olmuştur. Bu dönemde vergisel politikalar, üretimi destekleme politikaları, vatandaşa destek politikaları, istihdamı koruma ve desteklemeye yönelik politikalar, finansal yükümlülüklerin ertelenmesi, sektörleri korumaya yönelik teşvikler ve sağlık alanına yönelik önemli kararlar uygulanmıştır. Genel olarak, Türkiye ekonomisinin geçirdiği daralma dönemlerindeki genel gönümü kamu harcamalarının artırıldığı ve vergisel indirimlerin gerçekleştirildiği bir yapıya sahiptir. Bu açıdan kamu harcamaları ve vergi gelirleri üzerinde gerçekleşen değişimler neticesinde bu dönemlerde Türkiye’de maliye politikalarının konjonktür karşıtı bir işlevi yerine getirdiği söylenebilir.

İradi politikaların yanı sıra konjonktür karşıtı fonksiyonlara sahip olan otomatik stabilizatörler açısından bu yönelim incelendiğinde, Türkiye’de işsizlik sigortası fonunun işsizlik oranları ile benzer değişimler geçirdiği ve konjonktür karşıtı bir işleve sahip olduğu belirtilebilir. Nitekim Türkiye’de işsizlik sigortasının otomatik stabilizatör işlevi ve etkililiği analiz yöntemleri üzerinden araştırılmış olan Akar ve Şahin (2018) ve Tuncer ve Akıncı (2020)’e ait çalışmalarda da Türkiye’de bu yapının konjonktür karşıtı işlevi yerine getirdiği ve etkililiğe sahip olduğu tespit edilmiştir.

Türkiye’de uygulanan maliye politikalarının AMP’ye konumu konjonktür karşıtlık unsuru üzerinden değerlendirildiğinde; mali uyarıcıların işlevlerinin arttığı 2009, 2017-18 ve 2020 yılları ile iktisadi büyümenin hız kazandığı 2010-11 yılları ve ekonomide durgunluğun hissedildiği dönemlerde gerek iradi politikalar gerek önemli bir otomatik stabilizatör olan işsizlik sigortası uygulaması yönünden yakın bir konumda yürütüldüğü söylenebilir.

Ekonomik büyümenin itici bir gücü olan büyüme dostu politikalar, büyüme dostu harcamalar, büyüme dostu vergiler ve yatırımların desteklenmesine yönelik politikalar üzerinden incelenmiştir. Büyüme dostu harcamalar içsel büyümeyi esas almaktadır. Bu açıdan, Türkiye’de ekonomik sınıflandırma içerisindeki sermaye giderleri ve fonksiyonel harcamalar içerisinde yer alan eğitim ve sağlık alanlarına yönelik harcamalar dönemler itibarıyla değerlendirildiğinde bu harcamaların GSYH’ye oranlarının sabit bir değer izlediği söylenebilir. Büyüme dostu vergiler ise enerji ve emlak vergilerinin artırımını buna karşın işgücü üzerinde baskı oluşturan vergisel yüklerin azaltılması esasına dayanmaktadır. Enerji vergileri bir tür çevre vergisidir. Türkiye’de bu alana yönelik vergileri çevre temizlik vergisi, 2019 yılında uygulanmaya başlanan poşet vergisi ve bir tür çevre vergisi olarak da tanımlanan ÖTV ve MTV

vergileri oluşturmaktadır. Genel olarak Türkiye’de çevre vergilerinin GSYH’ye oranı OECD ve AB ile kıyaslandığında yüksek bir seyir izlediği söylenebilir. Ancak 2017 yılında ciddi oranlarda çevresel vergilerde nominal artışlar yaşanmasına karşın GSYH’ye oranı düşüş göstermiş ve AB ülkelerinin altında bir oranda seyretmiştir. Dolaylı çevre vergileri olarak tanımlanan ÖTV ve MTV gelirleri ise nominal olarak 2009 yılından bu yana sürekli bir artış sergilemiştir. Büyüme dostu vergiler açısından artırılması amaçlanan emlak vergilerinin Türkiye’de GSYH oranları OECD ortalamasının bir hayli altında seyretmiştir. Ayrıca 2019 yılında merkezi yönetim bütçesine ek gelir sağlanması amacıyla değerli konut vergisi uygulaması getirilmiştir. Vergi kaması kavramı üzerinden incelenen işgücüne yönelik vergi ve sosyal güvenlik kesintileri de Türkiye’de OECD ortalamasının bir hayli üzerinde seyretmektedir.

OVP’lerden anlaşıldığı üzere Türkiye’de ekonomi politikaların önceliği büyüme üzerinde yoğunlaşmaktadır. Büyümenin itici bir gücü de yatırımlardır. Türkiye’de özel kesime yönelik yatırım ortamının cazip kılınması adına da önemli teşvikler uygulamaya konulmuştur. İncelenen dönem kapsamında hayata geçirilen yatırımlara yönelik destekleri 2009, 2012, 2016 ve 2018 yıllarında alınan kararlarda görmek mümkündür. 2009 yılındaki teşvik sistemi Türkiye’yi dört bölgeye ayırarak bölgelere göre destek kapsamına alınan sektörler belirlenmiştir. Bu açıdan 2009 döneminde getirilen teşvikler; vergi indirimi, yatırım yeri tahsisi, gümrük vergisi muafiyeti, KDV istisnası, faiz desteği ve sigorta prim desteği gibi teşvik unsurlarını barındırmaktadır. Günümüzdeki mali teşvik sistemini oluşturan 2012 yılında getirilen teşvik sistemi ile Türkiye altı bölgeye ayrılarak, yatırımlara uygulanan teşvikler genel teşvik uygulamaları, bölgesel teşvik uygulamaları, öncelikli yatırımlar ve stratejik yatırımlar olarak sınıflandırılmıştır. Bu teşvik sistemi ile 2009 yılındaki uygulanan destek unsurlarının yanı sıra gelir vergisi stopaj desteği de kapsama dahil edilmiştir. 2016 yılında ise proje bazlı yatırımların desteklenmesine yönelik karara imza atılmıştır. Proje bazlı yatırımların destek unsurları hem 2012 yılındaki teşvik araçlarına hem de enerji desteği ve ücret desteği gibi unsurlara sahiptir. Ayrıca 2016 ve 2018 dönemlerinde az gelişmiş bölgelerdeki yatırımların canlandırılması için cazibe merkezleri uygulamasına başvurulmuştur.

2016 yılında hayata geçirilen proje bazlı yatırımlar ile Ar-Ge alanının desteklenmesi de istenilmiştir. Nitekim teşvik araçlarına kamu alım garantisi, nitelikli personel desteği, altyapı desteği ve projelerin yasal ve idari süreçlerine yönelik

kolaylıklar getirilmiştir. Türkiye’de Ar-Ge alanına yönelik atılımlar önemsenmekte ve hem doğrudan Ar-Ge harcaması hem de dolaylı Ar-Ge desteği şeklinde politikalar hayata geçirilmektedir. Türkiye’de incelenen dönem kapsamında bu destek ve harcamalar sürekli bir artış trendi içerisinde olmuştur. Ar-Ge alanına yönelik harcamaların GSYH içerisindeki payları değerlendirildiğinde ise 2009’dan bu yana artış yaşandığı söylenebilir. Ancak, Türkiye’nin bu politikaları OECD ile kıyaslandığında düşük bir seyir izlediği de görülmüştür.

Genel olarak Türkiye’de mali teşvik sisteminin çeşitlendirilmesi ile özel kesimin tasarruflarının yatırıma dönüştürülmesi, bölgesel farkların azaltılması ile hem gelir eşitsizliklerinin giderilmeye çalışılması hem de istihdam olanaklarının dengeli dağıtılması, teknolojik dönüşümü sağlayacak girişimlerin desteklenmesi ve katma değeri yüksek bir üretimin tesis edilmesinin amaçlandığı söylenebilir. Nitekim Türkiye’nin çeşitli bir teşvik kapsamına sahip olması Altay ve Karabulut (2017)’un çalışmalarına da konu olarak ve bu girişimlerin ekonomi açısından olumlu geri dönüşlerinin olacağı belirtilmektedir. Yine aynı şekilde Hazman ve Karamıklı (2020) Türkiye’deki teşvik unsurlarının AB’ye üye ülkeler ile benzerlikler gösterdiğini ve bu politikaların ekonomide olumlu sonuçlara yol açacağını belirtmiştir.

Yatırım teşviklerinde, belge, yatırım tutarı ve istihdam açısından Türkiye’nin pozisyonu değerlendirildiğinde ise imalat sektörünün yatırım belgesi, sabit yatırım tutarı ve istihdam üzerinde öncü sektör iken onu hizmetler sektörü takip etmiştir. Hizmetler sektörünün alt sektörlerinde ise teşvik belgeleri sırasıyla turizm, altyapı, eğitim, ticaret, sağlık ve ulaştırma yatırımlarına verilmiştir. Yatırımların bölgesel, büyük ölçekli, genel yatırımlar ve stratejik yatırımlar ayrımında da belge adedi, sabit yatırım ve istihdam en çok bölgesel teşvikler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Aynı kriterler üzerinden bölgesel ayrımında ise ilk sırayı 1.bölge almıştır. Teşvik belgesi açısından son sıralarda yer alan 6. bölge ise istihdamda altı bölge arasından ikinci sırada yer almıştır.

Türkiye’de uygulanan maliye politikalarının AMP’ye konumu büyüme dostu politikalar üzerinden değerlendirildiğinde; eğitim ve sağlık harcamalarının GSYH’ye oranlarının dönemlerde sabit bir seyir izlemesi, emlak vergilerinin düşük seyri ve işgücüne yönelik vergi ve sosyal güvenlik kesintilerinin yüksek bir oranda bulunması yönleriyle uzak; çevre vergilerinin GSYH’ye oranlarının kısmen son dönemlerde azalış sergilese de yüksek bir oranda seyretmesi, Ar-Ge alanına yönelik harcama ve

desteklerin artış göstermesi ve yatırımlara sunulan teşvik çeşitliliği politikalarıyla yakın bir konumda yürütüldüğü söylenebilir.

Kapsayıcı büyüme ekonomik büyümenin getirilerini toplumun her kesimi açısından eşit ve ulaşılabilir kılma politikalarıdır. Kapsayıcı büyüme yoksulluk, gelir eşitsizlikleri ve ekonomik ve sosyal yaşam biçimleri gibi konuların bir türevi olarak da tanımlanabilmektedir. Türkiye’de bu kavram sosyal koruma harcamalarının yardım türleri, kamu kesiminin sosyal koruma harcamaları, eğitim ve sağlık alanında gelir dağılımını iyileştirici yönde etki eden politikalar ve hayata geçirilen politikaların gelir dağılımındaki görüntüsü üzerinden ele alınmıştır.

Türkiye’de sosyal koruma harcamaları türleri kapsamında incelendiğinde, en fazla harcamaların sırasıyla emekli/yaşlı, hastalık ve sağlık bakımı, dul/yetim, aile/çocuk, engelli/malul, işsizlik, idari masraflar ve sosyal dışlanmaya yönelik yapıldığı görülmektedir. Bu harcamalarda önemli artışlar yaşanmıştır. Nitekim, 134,5 Milyar TL’den 655,5 Milyar TL’ye yükselmiştir. Harcamaların GSYH’ye oranlarına bakıldığında ise harcamalarda önemli artışlar görülmemiştir. Aynı şekilde kamu kesimi sosyal harcama istatistikleri incelendiğinde, nominal artışların yaşandığı ancak GSYH’deki payların önemli ölçüde artmadığı söylenebilir.

Türkiye’de gelir dağılımını esas alan politikalardan olan yoksullukla mücadele değerlendirildiğinde, yoksulluk oranlarının azaldığı ve göreceli yoksulluk oranının da 14,4’e gerilediği görülmektedir. Gelir eşitsizliklerinin giderilmesinde öncü politikalardan olan eğitim ve sağlık alanlarına yönelik faaliyetlerde ise iyileşmeler gerçekleşmiştir. Türkiye’nin okullaşma oranlarının artış gösterdiği söylenebilir. Nitekim okullaşma oranlarındaki artış eğitim düzeyiyle bağlantılı olarak ortalama geliri de artırmıştır. Sağlık alanında yapılan politikalarla da kişi başına düşen sağlık harcamaları artarken, cepten yapılan sağlık harcamalarının toplam sağlık harcaması içerisindeki payı da artış göstermiştir. Uygulanan politikaların gelir dağılımı üzerindeki etkisi ise kişisel gelir dağılımında en zengin kesimin payında bir miktar azalış görünürken, en yoksul kesim de gelir dağılımında bir miktar iyileşme görülmüştür. Buna karşın Gini katsayısında bozulmalar olduğu izlenmektedir.

Türkiye’de eğitim ve sağlık alanında gelir dağılımı iyileştirici etkiye sahip politikaların var olduğu söylenebilir. Buna karşın sosyal koruma harcamalarının milli gelirden aldıkları paylarının azlığı ve gelir eşitsizliklerinin arttığı da görülmektedir.

Literatürde hayata geçirilen politikaların kapsayıcı bir büyümeyi esas alıp almadığını tespit etmek adına genel olarak endekslerden yararlanılmaktadır. Bu açıdan Türkiye’de politikaların kapsayıcı bir büyümeyi benimseyip benimsemediği hususunda Avcı ve Tonus (2020)’un çalışmaları referans alınabilir. Nitekim, endeksler üzerinden kapsayıcı büyüme ile ilişkilendirilen değerlerin hesaplanması sonucunda Türkiye’nin daha kapsayıcı bir büyüme sergilediği tespit edilmiştir.

Türkiye’de uygulanan maliye politikalarının AMP’ye konumu kapsayıcı büyüme unsuru üzerinden değerlendirildiğinde; sosyal koruma harcamalarının GSYH’den aldıkları paylardaki azalışlar ve gelir dağılımında kısmen iyileşmelerin görülmesine rağmen %40 seviyelerine yakın seyretmesi nedeniyle uzak, yoksullukla mücadelenin esas alınması, okullaşma oranlarının artırılması ve kişi başına düşen sağlık harcamalarının artırılması yönüyle de yakın bir konumda yürütüldüğü söylenebilir.

Güçlü bir vergi kapasitesinin bulunması politikaların uygulanması açısından önemli bir finansman kaynağı sayılmaktadır. Türkiye’de kamu politikalarının öncelikli finansmanı vergilerdir. Türkiye’de vergi gelirleri içerisinde dolaylı vergilerin payı daha fazladır. Bu açıdan dolaysız vergilerden elde edilecek gelirlerin harcama vergileri üzerine kaydırıldığı söylenebilir.

Merkezi yönetim bütçesi üzerinden vergilerin sınırı ve bu sınırın fiilen ne kadar gerçekleştiğine dair yapılan hesaplamada, Türkiye’nin 2009 yılında 0.86 olan vergi gayreti oranının 2020 yılında 1.03’e arttığı görülmüştür. Bu bağlamda vergi gelirlerinin tahminlenen oranı aştığı ve vergi kapasitesinin arttığı şeklinde yorumlanabilir. Ancak Türkiye’nin önemli bir sorunu olan kayıt dışılık oranları göz önüne alındığında güçlü bir vergileme kapasitesinin olmadığı söylenebilir. Nitekim, genel bütçe vergi gelirlerinin tahsil/tahakkuk oranlarında da 2009 yılında 87.4 iken bu oran azalış sergileyerek 2020 yılında 80.1’e gerilemiştir.

Türkiye’de uygulanan maliye politikalarının AMP’ye konumu vergi kapasitesi unsuru üzerinden değerlendirildiğinde; tahsil/tahakkuk oranlarındaki azalışlar ve merkezi yönetim gelir rakamları önemli bir kayıp olan kayıt dışılık sorunu çerçevesinde ele alındığında azalan vergi kapasitesi yönünden uzak bir konumda yürütüldüğü söylenebilir.

Mali kurallar kamu maliyesinin ihtiyatlı bir temelde yürütülmesini esas alan politikalarlardır. Türkiye’de mali kural uygulaması bulunmamaktadır. Buna karşın

literatürde mali kural niteliğinde sayılan; stand-by anlaşmaları, 2001 yılında uygulamaya konulan TCMB Kanun, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetim Kanun, 5018 sayılı kanun, 5393 sayılı belediye kanun, 5302 sayılı il özel idaresi kanunu ve OVP’lerde belirtilen hedefler örtülü mali kural mahiyetinde sayılmaktadır.

Türkiye’de küresel krizin ardından kamu maliyesinde bütçe disiplini sağlayacak uygulamalar hayata geçirmiştir. Bu uygulamalardan biri de mali kurallara yöneliktir. 2010 yılında hazırlanan mali kural kanun tasarısının 2011 yılında yasallaşması hedeflenmiştir. Ancak, örtük mali kuraldan açık bir mali kurala geçişteki bu ilk resmi adım hayata geçirilememiştir. Bu nedenle Türkiye’de mali kural niteliğinde sayılan uygulamalara örtülü bir biçimde devam edilmiştir.

Türkiye’de kamu maliyesinin ihtiyatlılık politikaları 2001 krizi ardından benimsenen faiz dışı fazla uygulaması, Maastricht kriterleri ve 4749 sayılı kanun çerçevesinde finansal risklere karşı benimsenen temel hedefler üzerinden incelenmiştir. Bu açıdan Türkiye’de kamu maliyesinin ihtiyatlılık profili değerlendirildiğinde, kriz döneminde azalan faiz dışı fazla oranı son dönemlerde azalarak son iki yılda negatife dönmüştür. Bütçe açığı ise, kriz döneminde genişletici mali uygulamalar neticesinde artmış ardından 2016 yılına kadar azalış sergilemiştir. Ancak 2017 yılından itibaren ekonomide maliye politikalarının etkinliğinin artmasıyla tekrardan bütçe açığında artışlar yaşanmıştır. AB tanımlı borç stokunun GSYH’ye oranı ise kriz döneminin ardından azalış sergilemesine rağmen 2018 yılından itibaren tekrar artışa geçmiştir. Bütçe açığının GSYH’ye oranının %3’ü aşmaması ve borç stokunun GSYH’ye oranında %60 eşiğini geçmemesi olan Maastricht kriterleri bakımından Türkiye’nin durumu değerlendirildiğinde hem bütçe açığının GSYH’ye oranı hem de borç stokunun GSYH’ye oranlarının Maastricht kriterleri bakımından başarılı bir performans sergilediği söylenebilir. Finansal risklerin azaltılmasına yönelik benimsenen hedeflerde de vadesi 12 ay içinde dolacak iç borcun iç borç stoku içerisindeki payı 2009 yılından 2016 yılına ciddi bir oranda düşüş sergilemiş 2017 yılından itibaren de artışa geçmiştir. Bu açıdan likidite riskinin 2017 yılından itibaren arttığı söylenebilir. Kamunun iç borç stokunun faiz yapısı ise dönemlerde ağırlıklı olarak sabit faizle yapılmıştır. Borç stokunun TL/ döviz yapısı ise 2020 yılı hariç TL cinsinden yapılmıştır. Ancak, döviz cinsi borçlanmanın payı 2014 yılından itibaren artış sergileyerek özellikle son dönemlerde önemli bir döviz riskiyle karşı karşıya kalınmıştır.

Türkiye’de uygulanan maliye politikalarının AMP’ye konumu ihtiyatlılık unsuru üzerinden değerlendirildiğinde; faiz dışı fazla politikasının, bütçe açığının, likidite ve döviz riskinin son dönemlerde bozulma eğilimi göstermesine bağlı olarak kısmen yakın, AB tanımlı borç stokunun eşik değerin altında kalması ve iç borç stokunun faiz kompozisyonunun ağırlıklı olarak sabit faizli enstrümanlarla yapılması yönünden yakın bir konumda yürütüldüğü söylenebilir.



SONUÇ

Türkiye geçmişten günümüze ekonomik ve sosyal alanda önemli olayların ve dönüşümlerin yaşandığı gelişmekte olan bir ülkedir. Ekonomik ve sosyal yapısı, kamu kesiminin tutumu, siyasi geçmişi ve uluslararası konumu gibi kilit faktörler dönüşümlerin itici gücünü oluşturabilmektedir. İncelenen dönemler kapsamında Türkiye, başta 2008 küresel krizinin, ardından küresel çapta belirsizliklerin ve risklerin artış gösterdiği dönemlerin ve 2020 yılı başlarından itibaren de küresel bir salgın ortamına maruz kalarak ekonomik ve sosyal alanda önemli dönemeçlerden geçmiştir. Türkiye'nin birtakım dönemeçlerden geçtiği bu dönemlerde çoğunlukla ekonomi politikaları, para politikaları ağırlıkta yürütülmüştür. Ekonomi politikalarının önemli bir diğer yüklenicisi olan maliye politikaları ise bazı dönemlerde kilit bir rol üstlenmiştir.

Maliye politikalarının kilit bir rol üstlendiği önemli bir dönem 2009 yılıdır. Bu dönemde küresel krizin yansımalarına maruz kalınması sonucunda daralan iktisadi faaliyetlere yönelik öncelikle genişletici para politikaları hayata geçirilmiştir. Para politikalarının sınırlı bir etki oluşturması neticesinde de maliye politikalarına başvurulmuş ve etkin bir biçimde kullanılmıştır. Dönemde krize karşı alınan vergisel tedbirler, istihdam tedbirleri, yatırım teşvikleri, üretici ve ihracatçı destekleri ve Ar-Ge alanına yönelik destekler sayesinde daralan iktisadi faaliyetler canlandırılarak, ekonominin ivme kazanması sağlanmıştır. Ekonominin tekrardan canlanma aşamasına geçmesiyle de uygulanan politikalarda değişime uğramıştır. Nitekim, Küresel krizin ardından ilk iki yılda hızlı bir çıkış yakalayan Türkiye'de, değişen konjonktürün etkisiyle para ve maliye politikalarında yöntem değiştirilerek, sıkılaştırıcı bir rotada uygulanmıştır.

Para politikaları makro ihtiyari, maliye politikaları ise bütçenin sürdürülebilirliği adına mali disiplin politikalarını benimsemiştir. Para ve maliye politikalarının bu tutumu büyük ölçüde sonraki yıllarda da devam etmiştir. Türkiye küresel krizin etkilerinden hızlı kurtulan bir ülke olmasına rağmen, özellikle gelişmiş ülkelerin küresel krizi ağır geçirmesi, Avro Bölgesinde bir borç krizinin yaşanması, jeopolitik sorunlar, finansal piyasalarda görülen belirsizlikler ve küresel salgın sorunu ile birtakım içsel nedenler 2012 yılından itibaren iktisadi faaliyetlerde dalgalanmaların yaşanmasına yol açmıştır. Nitekim, Küresel finans krizinden çıkışta başarılı bir performans sergileyen Türkiye ekonomisi, belirli süreçlerde yaşanan bu sorunlardan büyük ölçüde etkilenecek, inişli çıkışlı bir büyüme performansı sergilemiştir. Para

politikaları ihtiyatlı görünümünü maliye politikalarında mali disiplin yönelimlerini korumayı amaçlarken, 2012 yılından itibaren belirli dönemlerde parasal gevşeme politikaları ve kamu harcamaları ile iç talebi destekleme politikaları uygulanmıştır. Nitekim, küresel krizin ardından Türkiye'nin 2012, 2014, 2016, 2018, 2019 ve 2020 yılları diğer yıllara kıyasla düşük büyüme trendi sergilediği dönemlerdir. Bu dönemlerde kamu harcamaları ve ihracat gelirleri büyümeyi sağlayan itici bir güç halini alırken, bir yandan da cari dengenin bozulmasına yol açmıştır. Bütçe açığı ise cari açığın aksine iyi bir performans sergilemiştir.

Kuşkusuz, bütçe açığının giderilmesindeki başarıda vergi dışı gelirler ve özelleştirme gelirleri önemli bir etkiye sahiptir. Özellikle, 2016 yılına gelindiğinde büyümenin geçmiş yıllara kıyasla zayıf seyretmesi neticesinde 2017 yılı bütçesi büyüme dostu bir yapıda tasarlanmıştır. Ayrıca bu dönem iç talebi canlandırmak adına krediye erişimin artırılması, istihdam destekleri, vergisel teşvikler, vergi ve prim borçlarının yeniden yapılandırılması ve özel sektör yatırımlarını destekleyici politikalar hayata geçirilmiştir.

İktisadi faaliyetlerde görülen ivmelenme 2018 yılının Ağustos ayından itibaren TL'de görülen sert değer kayıpları karşısında tekrardan gerilemeye başlamıştır. Dönemde para politikaları fiyat istikrarını dengede tutmak adına güçlü bir parasal sıkılaştırma politikası uygularken maliye politikaları hem iç talebi canlandırmak için vergisel teşvikler hem de vergi gelirlerini artırmak adına mali alan uygulamalarını hayata geçirmiştir. Son dönemlerde izlenen politik tutumlar 2016 yılından itibaren kademeli bir şekilde bütçe açığının artışına yol açmıştır. 2019 yılı bütçesinde de buna dikkat çekilerek, bir tasarruf bütçesi tasarlanmıştır. Ayrıca, 2019 yılında Türkiye'de ekonomisinde görülen küçülme eğilimlerine enflasyondaki artışın eşlik etmesi sonucunda slumpflasyon olgusu ile karşılaşmıştır. Gider kalemlerinde tasarruf gelir kalemlerinde ise artışın gerçekleşmesi hedefi dönemsel etkilerden dolayı gerçekleşmemiştir. Hedeflenen tasarruf bütçesinin aksine dönemde kamu harcamaları yoğun bir şekilde kullanılmış vergi gelirleri ise hedeflenen oranların altında seyretmiştir. Küresel krizden 2020 yılına kadar önemli dönemeçlerden geçen Türkiye ekonomisi 2020 yılının mart ayından itibaren de küresel bir salgının etkisinde şekillenmeye başlamıştır. Bu dönem para politikaları piyasayı rahatlatıcı önlemler alırken maliye politikalarında ise üretime destek, vatandaşa destek, istihdama destek,

sektörel teşvikler ve finansal yükümlülüklerin ertelenmesine yönelik mali önlemlere başvurulmuştur.

Maliye politikalarını farklı bir bakış açısıyla yorumlayan akıllı maliye politikası, küresel krizden bu yana yaşanan ekonomik ve sosyal gelişmelerin yansımalarını daha yenilikçi ve değişimi yapısal sorun odaklı ele alan bir politik tutumdur. IMF tarafından şekillendirilen içeriğe sahip olan bu politikalar ile maliye politikalarının konjonktür karşıtı, büyüme dostu, kapsayıcı büyüme, güçlü bir vergi kapasitesi ve ihtiyatlı bir yapıda yürütülmesi tasarlanmıştır. Nitekim, AMP'nin temelinde, ekonominin sürdürülebilir bir temelde yürütülmesi amacıyla büyüme dostu politikaların; toplumun tüm kesimlerinin ekonomik büyümeden pay almasını sağlayan kapsayıcı bir büyümenin; ekonomik dalgalanmaların etkilerinin baskılanması adına konjonktür karşıtı politikaların; ekonominin sürdürülebilir, kapsayıcı, yenilikçi ve konjonktür karşıtı işlevlerinin hayata geçirilebilmesi için güçlü bir vergi kapasitesinin ve maliye politikalarının işlerliği adına güveni tesis eden ihtiyatlı politikaların hayata geçirilmesi esas alınmaktadır.

Bu çalışmada Türkiye'de uygulanan maliye politikalarının AMP'ye konumu uzak ve yakın yönleriyle birlikte değerlendirilmiştir. Çalışmanın çıkarımlarına göre Türkiye'nin 2009-2020 dönemi kapsamında maliye politikalarının, konjonktür karşıtı işlevi büyük ölçüde yerine getirdiği, büyüme dostu politikaların eğitim, sağlık, emlak vergileri ve işgücü üzerinden alınan vergiler yönünden uzak, çevre vergileri, Ar-Ge'ye yönelik faaliyetler ve yatırımlara sunulan teşvikler yönünden yakın bir konumda seyrettiği, kapsayıcı büyüme politikalarının eğitim ve sağlık yönünden sosyal koruma harcamalarından aldıkları payların azalışı ve gelir dağılımı açısından uzak, yoksullukla mücadele, okullaşma oranı ve kişi başına düşen sağlık harcamalarının artmasıyla yakın bir konumda bulunduğu, vergi kapasitesi bakımından tahsil/tahakkuk oranlarındaki azalışlar ve ekonominin kayıt dışılık sorunu çerçevesinde vergi kayıplarının bulunması yönünden uzak bir konumda seyrettiği, politikaların ihtiyatlı bir yapıda yürütülmesi açısından AB tanımlı borç stoku ve iç borç stokunun faiz kompozisyonu yönünden yakın, son dönemlerde bozulmaların görülmesi sebebiyle faiz dışı fazla, bütçe açığı, likidite ve döviz riskleri bakımından da kısmen yakın bir konuma sahip olduğu sonucu çıkarılmıştır.

Türkiye’de AMP’nin değerlendirmesinin yapıldığı bu çalışmada, Türkiye’de uygulanan maliye politikalarından çıkarım yapılarak tespit edilen AMP’ye uzak ve yakın yönler kapsamında şu politika önerilerinde bulunulabilir:

- Kamu eğitim ve sağlık harcamalarının GSYH’deki paylarının artırılması,
- Emlak vergilerinin artırılması,
- İşgücü üzerinden alınan vergi ve sosyal güvenlik kesintilerinin azaltılması,
- Eğitim ve sağlık alanında sosyal koruma harcamalarının artırılması,
- Gelir dağılımının iyileştirilmesi,
- Kayıtdışılık oranlarının azaltılması,
- Faiz dışı fazla, bütçe açığı, likidite ve döviz riskine yönelik ihtiyatlı bir yapının temin edilmesi,
- Sosyal korumaya yönelik önlemlerin kapsayıcı büyümenin önemli bir öncülü olan fırsat eşitliği temelinde yapılandırılması,
- Dış dengede sürdürülebilirlik amaçlı yüksek katma değerli yatırımların artırılması,
- Büyümenin istikrar kazanımı adına insan ve ekonomi arasındaki ilişkilerin verimlilik, sürdürülebilirlik ve kapsayıcılık çerçevesinde dizayn edilmesi,
- Büyüme hızında etkin rol üstlenen kadın ve genç istihdamının gelir eşitsizliğini azaltıcı yönde kurgulanması,
- Mali disiplin anlayışına ihtiyatlılık katan mali kural uygulamalarının tasarlanması,
- Vergi kapasitesini aktive etmeye yönelik verginin tahsilat ve tahakkuk oranları arasındaki uyumsuzlukların giderilmesi,
- Vergi kapasitesini artırmaya yönelik istisna ve muafiyetlerin en aza indirilmesi ve vergi tabanının genişletilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Akar, S. ve Şahin, Ö. U. (2018). Otomatik stabilizatör olarak işsizlik sigortası ödeneği: Türkiye örneği. *Maliye Dergisi*, 174, 154-174.
- Akbulut, E. (2020). Sağlık harcamaları ve gelir dağılımı ilişkisi: Türkiye ve OECD ülkeleri karşılaştırmalı analizi. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 6(3), 137-155.
- Akgül Yılmaz, G. (2013). Türkiye'de 2008-2009 krizinde uygulanan genişletici vergi politikasının üretim üzerindeki etkileri. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi*, 34(1), 210-228.
- Akıncı, A. (2017). Türkiye'de eğitim harcamalarının ekonomik büyüme üzerindeki etkisi. *Maliye Dergisi*, 173, 387-397.
- Akıncı, A. ve Tuncer, G. (2016). Türkiye'de sağlık harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki. *Sayıştay Dergisi*, 102, 47-61.
- Aktan, C. C. (2011). Kurumsal maliye politikası ve mali kurallar. *Çimento İşveren Dergisi*, 1(25), 4-13.
- Aktan, C. C., Dileyici, D. ve Özen, A. (2010). Kamu ekonomisinin yönetiminde iki farklı ekonomi politikası yaklaşımı: İrادی ve takdirli kararlara karşı kurallar. Ed. C. C. Aktan, A. Kesik ve F. Kaya, *Mali Kurallar-Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar içinde* (ss. 1–31), Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları.
- Altay, A. ve Karabulut, Ş. (2017). Türkiye'de mali teşvik sistemi ve yatırımlara sağlanan mali teşviklerin değerlendirilmesi. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(4), 189-202.
- Altundemir, M. E. ve Yayla, Y. E. (2019). Türkiye'de bölgesel dengesizlikleri gidermede mali teşviklerin rolü. Ed., M. Taytak ve Ü. Şaşmaz, *Türkiye'de Mali Teşvik Sistemi ve Uygulamaları*. içinde Bursa: Ekin Yayınevi.
- Ambrisko, R. (2016). *Growth-friendly fiscal strategies for the czech economy* (No. wp563). The Center for Economic Research and Graduate Education-Economics Institute, Prague.

- Andrle, M., Hebous, S., Kangur, A. & Raissi, M. (2018). Italy: Toward a growth-friendly fiscal reform. *IMF Working Paper*, (WP/18/59), 1-37.
- Araujo, S. & Guichard, S. (2018). Costa Rica: Restoring fiscal sustainability and setting the basis for a more growth-friendly and inclusive fiscal policy. *OECD Economics Department Working Papers No:1484*, 1-52.
- Ardanaz, M., Cavallo, E., Izquierdo, A. & Puig, J. (2020). Growth-friendly fiscal rules? Safeguarding public investment from budget cuts through fiscal rule design. *IDB Working Paper Series*, No: IDB-WP-01083. Inter-American Development Bank (IDB), Washington.
- Artana, D., Moskovits, C., Puig, J. & Templado, I. (2021). Fiscal rules and the behavior of public investment in Latin America and the caribbean: Towards growth-friendly fiscal policy? The case of Argentina. *IDB Working Paper Series (No. IDB-WP-1188)*, Inter-American Development Bank (IDB), Washington.
- Ataç, B. (2016). *Maliye politikası gelişimi, amaçları, araçları ve uygulama sorunları*. 11. Basım, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Auerbach, A. J. & Feenberg, D. (2000). The Significance of federal taxes as automatic stabilizers. *Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 37-56.
- Avcı, B. S. (2020). *Kapsayıcı büyüme hedefine ulaşmada maliye politikaları: Türkiye üzerine bir araştırma* (Yayınlanmış Doktora Tezi). Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Eskişehir.
- Avcı, B. S. ve Tonus, Ö. (2020). Kapsayıcı büyümenin ölçülmesi: Türkiye örneği. *Sakarya İktisat Dergisi*, 9(4), 277-298.
- Ay, Ş. (2021). Vergi tahakkuk/tahsil oranları üzerine bir değerlendirme. *Al-Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(2), 40-56.
- Aydın, M. K. ve Aksoy, Ö. (2015). Türkiye ekonomisi: Kendi krizlerinden küresel finans krizine. *Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(1), 1-22.
- Balaban, K. (2012). *Kurallı maliye politikası ve Türkiye'de kurallı maliye politikası uygulanmasına ilişkin model önerisi* (Uzmanlık Yeterlilik Tezi). TCMB İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara.

- Batirel, Ö. F. (2015). Büyüme dostu vergileme ve Türkiye uygulaması. *Journal of Life Economics*, 2(4), 1-8.
- Bergman, U. M., Hutchison, M. M. & Jensen, S. E. H. (2016). Promoting sustainable public finances in the European Union: The role of fiscal rules and government efficiency. *European Journal of Political Economy*, 44, 1-19.
- Bilen, M. ve Çalışır, M. (2019). Türkiye'de gelir dağılımı ile eğitim arasındaki ilişki: ARDL sınır testi ile analizi. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 14(2), 1-30.
- Bocutoğlu, E. (2017). Kuruluşunun 20. yılında sürdürülebilir kapsayıcı büyüme açısından D-8 iktisadi işbirliği örgütü üye devletlerinin mevcut durumu: Dünya ekonomik forumu verileri ile bir değerlendirme. *Emek ve Toplum Dergisi*, 6(15), 187-212.
- Boratav, K. (2019). *Türkiye iktisat tarihi 1908-2015*. 24. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Cepparulo, A. & Mourre, G. (2020). *How and how much? The growth-friendliness of public spending through the lens*. Directorate General Economic And Financial Affairs(DGECFIN), (no:132) European Commission.
- Chataway, J., Hanlin, R. & Kaplinsky, R. (2013). Inclusive innovation: An architecture for policy development. *IKD Working Paper*, No: 65. The Open University, March.
- Chimerine, L., Black, T. S., & Coffey, L. (1999). Unemployment insurance as an economic stabilizers: Evidence of effectiveness over three decades. *Unemployment Insurance Occasional Paper*, 99-8, Washington.
- Cottarelli, C. (2009, 15 Şubat). Fiscal rules-anchoring expectations for sustainable public finances (Approval), *IMF Fiscal Affairs Department* Redrived from: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>.
- Çakmak, E. (2020). Türkiye'de işsizlik sigortası uygulamaları. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 12(1), 1-22.
- Çınar, B., Erdoğan, Ö., Gürgür, T. ve Polat, T. (2010). Küresel kriz ve politika uygulamaları. *TCMB Ekonomi Notları*, 12, 1-11.
- Debrun, X., Epstein, N. & Symansky, S. (2008). A new fiscal rule: Should Israel "Go Swiss?". *IMF Working Paper*. NO:08/87, 1-29, International Monetary Fund.

- Demirgil, B. (2018). Vergilerin gelir dağılımı üzerindeki etkisi: Ampirik bir çalışma. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 19(2), 118-131.
- Dereli, D. D. ve Salgar, U. (2019). Ar-Ge harcamaları ile büyüme arasındaki ilişki: Türkiye üzerine bir değerlendirme. *Journal of Life Economics*, 6(3), 345-360.
- Dokuzoğlu, S. ve Tüm, K. (2020). 5746 sayılı araştırma, geliştirme ve tasarım faaliyetlerinin desteklenmesi hakkında kanun kapsamında sunulan vergisel teşviklerin değerlendirmesi. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(45), 140-154.
- Drazen, A. (2002). Fiscal rules from a political economy perspective. *Prepared for the IMF-World Bank Conference on Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies*, (pp. 1-28). Oaxaca, Mexico.
- Durmuş, S. ve Şahin, D. (2020). Covid-19 küresel salgında dünyada ve Türkiye'de uygulanan ekonomi politikaları üzerine bir değerlendirme. *Electronic Turkish Studies*, 15(4), 923-943.
- EC, (2012). Tax reforms in EU member states 2012 report. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability, *European Economy*, 6, 1-118
- Edizdoğan, N. ve Çelikkaya, A. (2012). *Vergilerin ekonomik analizi*. 2. Baskı, Bursa: Dora Yayınları.
- Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö. ve Gümüş, E. (2019). *Kamu maliyesi*. 10. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Eğilmez, M. (2019a). *Değişim sürecinde Türkiye*. 18. Baskı, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Eğilmez, M. (2019b, 14 Kasım). *Krizden çıkışın anahtarı*. Erişim Adresi: <https://www.mahfiegilmez.com/2019/11/krizden-cksn-anahtar.html>.
- Eğilmez, M. (2020). *Türkiye ekonomisi*. 1. Baskı, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Erçakar, M. E. ve Güvenoğlu, H. (2018). Türkiye'de gelir dağılımı ve sosyal koruma harcamalarına bir bakış. *Sosyal Bilimler Metinleri*, 1, 38-53.
- Eroğlu, A. (2018). Vergileme kapasitesini belirleyen faktörler ve Türkiye'de vergi aflarının vergi gelirlerine etkisi. *İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi*, 3(5), 56-69.

- Eroğlu, N., Altaş, D., Ün, T. ve Ulu, M. İ. (2017). OECD ülkelerinde sosyal yardım harcamalarının gelir dağılımına etkisi: Panel veri analizi. *Uluslararası Ekonomik Araştırma Dergisi*, 3(3), 335-354.
- Eurostat, (2021, 13 Aralık). Erişim Adresi: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_ac_tax/default/table?lang=en.
- Eyraud, L., Lledo, V. D., Dudine, P. P. & Peralta, A. (2018). *How to notes fiscal policy how to select fiscal rules; a primer*. International Monetary Fund, Washington.
- Fırat, E. (2012). Konjonktür teorileri ışığında Türkiye'deki iktisadi dalgalanmalar. *International Conference On Eurasian Economies*, 2, 406-413.
- Gaspar, V. & Eyraud, L. (2017, 15 Mart). *Five Keys to a Smart Fiscal Policy*. IMF. Redrived from: <https://blogs.imf.org/2017/04/19/five-keys-to-a-smart-fiscal-policy/>.
- Gaspar, V. (2014, 13 Ekim). *Smart Fiscal Policy Will Help Jobs*. IMF. Redrived from: <https://blogs.imf.org/2014/10/08/smart-fiscal-policy-will-help-jobs/>.
- Gemayel, E. R., Ocampos, L., Ghilardi, M., & Aylward, J. (2018). *A growth-friendly path for building fiscal buffers in the caucuses and central Asia*, (NO:18/06) IMF International Monetary Fund.
- Genç, M. C. ve Tandoğan, D. (2020). Türkiye'de Ar-Ge'nin ekonomik büyüme üzerindeki etkisi: Fourier yaklaşımıyla kalıntı temelli eşbütünleşme analizi. *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 18(2), 339-348.
- GİB, (2021a, 10 Aralık). Erişim Adresi: https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_55.xls.htm
- GİB, (2021b 10 Aralık). Erişim Adresi: https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_17.xls.htm.
- Gündüz, İ. O. (2013). Bir çevre vergisi türü olarak enerji vergisi: Fosil yakıtların vergilendirilmesi - I. *Ç.Ü.Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22(2), 111-126.
- Hallaert, J. J. & Nowak, S. B. (2015). *Toward a growth- friendly fiscal consolidation in Belgium*. Belgium-Selected Issues, IMF Country Report NO:15/71, IMF.
- Hazman, G. ve Karamıklı, A. (2020). Proje bazlı yeni teşvik sisteminin AB teşvik sistemi ile karşılaştırılması. *Gümrük Ticaret Dergisi*, 7(20), 31-50.

- HMB, (2018, 13 Kasım). *Yıllık ekonomik rapor 2017*. Erişim Adresi: <https://www.hmb.gov.tr/>
- HMB, (2017, 20 Aralık). Erişim Adresi: <https://www.hmb.gov.tr/vatandas-butce-rehberi-2017>.
- HMB, (2021a, 15 Ekim). Erişim Adresi: <https://www.hmb.gov.tr/ekonomik-gostergeler>.
- HMB, (2021b, 20 Ekim). Erişim Adresi: <https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>.
- HMB, (2021c, 25 Ekim). Erişim Adresi: <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-raporlari>.
- IMF, (2014, 03 Kasım). Erişim Adresi: <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2014/fiscpolnote.pdf>.
- IMF, (2017, 07 Kasım). *Fiscal Monitor*. Erişim Adresi: <https://www.imf.org/en/Publications/FM>.
- İŞKUR, (2011, 10 Eylül). *Dünden bugüne İşkur 1946-2011*. Erişim Adresi: <https://media.iskur.gov.tr/21271/dundenbuguneiskur.pdf>
- İŞKUR, (2019, 20 Haziran). *İşsizlik sigortası*. Erişim Adresi: https://media.iskur.gov.tr/35236/12_aralik.pdf.
- İŞKUR, (2021a, 13 Ekim). *İşsizlik sigortası*. Erişim Adresi: <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/>.
- İŞKUR, (2021b, 15 Ekim). *Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü işsizlik sigortası fonu bülteni aralık 2020*. Erişim Adresi: https://media.iskur.gov.tr/52161/12_aralik-2021-bulten.pdf.
- İşler, İ. ve Tümer, Ö. (2020). Vergi gelirleri perspektifinden değerli konut vergisi uygulamasının değerlendirilmesi. *Vergi Raporu*, 249, 265-278.
- Kanca, O. C. ve Bayrak, M. (2019). Vergilerin gelir dağılımı üzerindeki belirleyiciliği: Panel veri analizi. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 23(4), 1495-1514.
- Karakurt, A. (2010). Küresel kriz ortamında yatırım teşvikleri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 65(2), 143-163.

- Karayazı, M. (2017). Mali kurallar: Türkiye'deki uygulamalar üzerine bir değerlendirme. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10(50), 758-769.
- Kennedy, S. & Robbins, J. (2003). *The role of fiscal rules in determining fiscal performance, partially updated version of department of finance working paper 2001-16*, Department of Finance Canada.
- Khan, M. H. (2012). The political economy of inclusive growth. *Promoting Inclusive Growth Challenges and Policies*. (No: 84423), OECD and The World Bank.
- Kibritçiöğlu, A. (2011). 2006-2011 küresel ekonomik krizinin bileşenleri ve karmaşıklığı. *İktisat ve Toplum Dergisi*, 9, 30-34
- Koç, N. (2019). Türkiye'de bölgesel mali teşvik uygulamaları. Ed. M. Taytak ve M. Ü. Şaşmaz, *Türkiye'de Mali Teşvik Sistemi ve Uygulamaları*. (ss. 107-131). Bursa: Ekim Yayınevi.
- Koç, Ö. E. (2019). Türkiye'de sektörel mali teşvik uygulamaları. M. Taytak ve M. Ü. Şaşmaz, *Türkiye'de Mali Teşvik Sistemi ve Uygulamaları* (s. 85-105). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Kopits, G. & Symansky, S. (1998). Fiscal policy rules. *IMF Occasional Paper 162*, International Monetary Fund, Washington.
- Kubar, Y. (2011). Bir iktisat politikası amacı olarak gelir dağılımı: Türkiye örneği (1994-2007) analizi. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(2), 227-246.
- MEB, (2021, 16 Eylül). Erişim Adresi: <http://sgb.meb.gov.tr/www/resmi-istatistikler/icerik/64>.
- Mohanty, M. S. & Scatigna, M. (2003). Countercyclical fiscal policy and central banks. *BIS Papers*, 20, 38-70.
- Mukambetova, A. (2013). *Mali kurallar ve dünya ekonomisindeki uygulamalar* (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Mura, P. O. (2014). How growth-friendly are productive public expenditures? An empirical analysis for eastern Europe. *Theoretical and Applied Economics*, 21(10), 7-20.

- OECD, (2017, 09 Ekim). Erişim Adresi: <https://www.oecd.org/inclusive-growth/#introduction>.
- OECD, (2020a, 10 Ekim). Erişim Adresi: <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm#indicator-chart>.
- OECD, (2020b, 14 Ekim). Erişim Adresi: <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>.
- OECD, (2021a, 10 Ekim). Erişim Adresi: <https://data.oecd.org/envpolicy/environmental-tax.htm>.
- OECD, (2021b, 14 Ekim). Erişim Adresi: <https://data.oecd.org/tax/tax-wedge.htm#indicator-chart>.
- Okyay, U. ve Yeşilyurt, H. (2016). Türkiye'de eğitim harcamaları ve büyüme ilişkisi. *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(2), 179-185.
- Orszag, P. R. (2001). Economic stimulus and unemployment insurance. *Testimony Before The Committee on Education and The Workforce, United States House of Representative*, 14, 1-17.
- OVP, (2008, 24 Nisan). *Orta vadeli program (2009-2011)*. Erişim Adresi: <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>.
- OVP, (2009, 01 Mayıs). *Orta vadeli program (2010-2012)*. Erişim Adresi: <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>.
- OVP, (2010, 15 Mayıs). *Orta vadeli program (2011-2013)*. Erişim Adresi: <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>.
- OVP, (2011, 20 Haziran). *Orta vadeli program (2012-2014)*. Erişim Adresi: <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>.
- OVP, (2012, 16 Haziran). *Orta vadeli program (2013-2015)*. Erişim Adresi: <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>.
- OVP, (2013, 12 Mart). *Orta vadeli program (2014-2016)*. Erişim Adresi: <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>.
- OVP, (2014, 26 Nisan). *Orta vadeli program (2015-2017)*. Erişim Adresi: <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>.

- OVP, (2015, 03 Haziran). *Orta vadeli program (2016-2018)*. Erişim Adresi: <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>.
- OVP, (2016, 11 Haziran). *Orta vadeli program (2017-2019)*. Erişim Adresi: <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>.
- OVP, (2017, 20 Haziran). *Orta vadeli program (2018-2020)*. Erişim Adresi: <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>.
- Öçal, M. ve Korkmaz, A. (2020). Türkiye'de emek piyasası politikalarında yeni bir dönem: İşsizlik yardımı. *Mehmet Akif ERSOY Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 7(7), 731-754.
- Öz, E. ve Baran, T. (2019). Türkiye'de ekonomik kriz dönemlerinde vergi indirimlerinin enflasyon, faiz ve yatırımlar üzerindeki etkisinin değerlendirilmesi. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 15(4), 1257-1277.
- Öztürk, N. (2020). *Maliye politikası*. 5. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Parasız, İ. ve Eroğlu, İ. (2017). *Tarihsel süreçte Türkiye ekonomisi yapısal dönüşüm ve politika uygulamaları*. 1. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Peçe, M. A., Ceyhan, M. S. & Akpolat, A. (2016). Türkiye'de gelir dağılımının ekonomik büyümeye etkisi üzerine ekonometrik bir analiz. *Internattional Journal of Cultural and Social Studies*, 2(1), 135-148.
- Pehlivan, M. (2018). Türkiye'de mali kural uygulaması. *Proceedings of IBAD 2018 – 3rd International Scientific Research Congress on Humanities and Social Sciences*, (ss. 141-154). Skopje, Macedonia.
- Pessino, C. & Fenochietto, R. (2010). Determining countries tax effort. *Revista de Economía Pública*, 195(4), 65-87.
- Pınar, A. (2019). *Maliye politikası teori ve uygulama*. 10. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Saad-Filho, A. (2010). Growth, poverty and inequality: From Washington consensus to inclusive growth. *DESA Working Paper N:100*, New York.
- Sağdıç, E. N. ve Yıldız, F. (2021). Türkiye'de kamu sağlık harcamaları ve ekonomik büyüme ilişkisi üzerine ampirik bir araştırma. *Uluslararası Afro-Avrasya Araştırmaları Dergisi*, 6(12), 15-31.

- SBB, (2020a, 15 Nisan). *2019 yılı genel faaliyet raporu*. Erişim Adresi: https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/07/GenelFaaliyetRaporu_2019.pdf.
- SBB, (2021, 10 Mart). Erişim Adresi: <https://www.saglik.gov.tr/TR,84930/saglik-istatistikleri-yilliklari.html>.
- SBB, (2021a, 08 Mart). *2022 yılı bütçe gerekçesi*. Erişim Adresi: <https://www.sbb.gov.tr/butce-gerekceleri/>.
- SBB, (2021b, 15 Kasım). Erişim Adresi: <https://www.sbb.gov.tr/resmi-istatistik-programina-katkilarimiz/>.
- SBB. (2020b, 22 Mayıs). Erişim Adresi: <https://www.sbb.gov.tr/yatirimlar/yatirimlari-nsyh-ve-myb-icin-deki-pay/>.
- Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N. & Weber, A. (2012). Fiscal Rules in response to the crisis-toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset. *IMF Working Paper* (wp/12/187), International Monetary Fund.
- Serel, A. ve Bayır, M. (2013). 2008 finansal krizinde para politikası uygulamaları: Türkiye örneği. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 19, 59-80.
- STB, (2021a, 20 Temmuz). Erişim Adresi: <https://www.sanayi.gov.tr/destek-ve-tesvikler/yatirim-tesvik-sistemleri/md0103011615>.
- STB, (2021b, 23 Temmuz). Erişim Adresi: <https://www.sanayi.gov.tr/istatistikler/yatirim-istatistikleri/mi1304021615>.
- Sungur, A. (2016). *Sosyal koruma ekseninde işsizlik sigortası uygulamalarının incelenmesi ve Türkiye için öneriler* (Uzmanlık Tezi). T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara.
- Susam, N., Özgül, H. B. ve Yavuz, E. (2020). *Türkiye ekonomisi ve maliyesi 1923-2023*. 1. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.
- Swanepoel, J. A., & Schoeman, N. J. (2003). Countercyclical fiscal policy in south Africa: Role and impact of automatic fiscal stabilisers. *South African Journal of Economic and Management Sciences*, 6(4), 802-822.
- Şantaş, G., Demirgil, B. ve Şantaş, F. (2019). Sağlık harcamaları-gelir dağılımı ilişkisi: Türkiye için bir ARDL sınır testi yaklaşımı. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 17(1), 412-427.

- Şen, H. ve Kaya, A. (2013). The role of taxes as an automatic stabilisers evidence from Turkey. *Economic and Policy*, 43(3), 303-313.
- Tansöker, R. (2017). Türkiye'de kayıt dışı istihdamın vergi takozu açısından değerlendirilmesi. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15(30), 309-334.
- TCMB, (2009, 20 Mayıs). *2010 yılında para ve kur politikası*. Erişim Adresi: https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/64c78adc-6ffc-4fb6-904c-4429620f142c/Baskan_ParaPol10.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-64c78adc-6ffc-4fb6-904c-4429620f142c-m3fB7u5.
- TCMB, (2021, 16 Nisan). *Yıllık faaliyet raporu 2020*. Erişim Adresi: <https://www3.tcmb.gov.tr/yillikrapor/2020/tr/index.html>.
- TOBB, (2011, 03 Mayıs). *Ekonomik rapor 2010*. Erişim Adresi: <https://tobb.org.tr/MaliveSosyalPolitikalar/Sayfalar/EkonomikRapor.php>.
- TOBB, (2012, 10 Mart). *Ekonomik rapor 2011*. Erişim Adresi: <https://tobb.org.tr/MaliveSosyalPolitikalar/Sayfalar/EkonomikRapor.php>.
- TOBB, (2013, 02 Nisan). *Ekonomik rapor 2012*. Erişim Adresi: <https://tobb.org.tr/MaliveSosyalPolitikalar/Sayfalar/EkonomikRapor.php>.
- TOBB, (2014, 05 Mayıs). *Ekonomik rapor 2013*. Erişim Adresi: <https://tobb.org.tr/MaliveSosyalPolitikalar/Sayfalar/EkonomikRapor.php>.
- TOBB, (2015, 10 Mayıs). *Ekonomik rapor 2014*. Erişim Adresi: <https://tobb.org.tr/MaliveSosyalPolitikalar/Sayfalar/EkonomikRapor.php>.
- TOBB, (2016, 20 Mayıs). *Ekonomik rapor 2015*. Erişim Adresi: <https://tobb.org.tr/MaliveSosyalPolitikalar/Sayfalar/EkonomikRapor.php>.
- TOBB, (2017, 09 Mart). *Ekonomik rapor 2016*. Erişim Adresi: <https://tobb.org.tr/MaliveSosyalPolitikalar/Sayfalar/EkonomikRapor.php>.
- TOBB, (2018, 26 Nisan). *Ekonomik rapor 2017*. Erişim Adresi: <https://tobb.org.tr/MaliveSosyalPolitikalar/Sayfalar/EkonomikRapor.php>.
- TOBB, (2019, 01 Mayıs). *Ekonomik rapor 2018*. Erişim Adresi: <https://tobb.org.tr/MaliveSosyalPolitikalar/Sayfalar/EkonomikRapor.php>.
- TOBB, (2021a, 03 Haziran). *Ekonomik rapor 2019*. Erişim Adresi: <https://tobb.org.tr/MaliveSosyalPolitikalar/Sayfalar/EkonomikRapor.php>.

- TOBB, (2021b, 15 Haziran). *Ekonomik rapor 2020*. Erişim Adresi: <https://tobb.org.tr/MalivveSosyalPolitikalar/Sayfalar/EkonomikRapor.php>.
- Tuncer, G. ve Akıncı, A. (2020). Türkiye'de otomatik stabilizatörlerin etkililiği. *Mali Çözüm Dergisi*, 30(158), 81-102.
- TÜİK, (2020a, 15 Kasım). Erişim Adresi: <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=cevre-ve-enerji-103&dil=1>.
- TÜİK, (2020b, 20 Kasım). Erişim Adresi: <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Research-and-Development-Activities-Survey-2019-33676>.
- TÜİK, (2020c, 24 Kasım). <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=sosyal-koruma-istatistikleri-2019-33668&dil=1> adresinden alınmıştır
- TÜİK, (2021a, 26 Kasım). Erişim Adresi: <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=dis-ticaret-104&dil=1>.
- TÜİK, (2021b, 28 Kasım). Erişim Adresi: <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Merkezi-Yonetim-Butcesinden-AR-GE-Faaliyetleri-Icin-Ayrilan-Odenek-ve-Harcamalar-2021-37448>.
- TÜİK, (2021c, 01 Aralık). Erişim Adresi: <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Gelir-ve-Yasam-Kosullari-Arastirmasi-2020-37404>.
- Türk, İ. (2015). *Maliye politikası amaçlar, araçlar ve çağdaş bütçe teorileri*. 26. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Velásquez, M. (2010, 02 Mart). *Unemployment insurance: What to do during growth?*, ILO notes on the crisis, December, 2010 Redrived from: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/observatorio-de-la-crisis/WCMS_LIMD3_24_EN/lang--en/index.htm.
- Vergi Konseyi, (2009, 06 Temmuz). *Küresel kriz ve Türkiye*. Erişim Adresi: <https://www.tspb.org.tr/wp-content/uploads/2015/06/K%C3%BCresel-Kriz-ve-T%C3%BCrkiye-2009.pdf>.
- WEF, (2017, 20 Ocak). The inclusive growth and development report 2017. Erişim Adresi: <https://www.weforum.org/reports/the-inclusive-growth-and-development-report-2017>.

- White, W. R. (2012). How do you make growth more inclusive?. *Promoting Inclusive Growth Challenges And Policies*. (84423), OECD and The World Bank.
- Yeniçeri, H. (2020). Çevrenin korunmasına yönelik toplumsal duyarlılığın oluşturulmasında vergilerin rolü. Ed. Z. Gölen, Y. Akay ve S. Özer, *İktisadi ve İdari Bilimlerde Akademik Çalışmalar* (s. 211-229). içinde, İstanbul: Iype Yayınevi.
- YEP, (2018, 20 Haziran). *Yeni ekonomi programı (2019-2021)*. Erişim Adresi: <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>.
- YEP, (2019, 23 Temmuz). *Yeni ekonomi programı (2020-2022)*. Erişim Adresi: <https://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>.
- Yıldırım, K., Karaman, D. ve Taşdemir, M. (2016). *Makro ekonomi*. 13. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yıldırım, M. (2020). Verginin mali amacı açısından Türkiye'de 1990-2018 yılları arası dönemde vergi gayretinin incelenmesi. *Vergi Raporu*, 246, 196-214.
- Yıldız, A. ve Köstekçi, A. (2017). Mali kural uygulamaları ve Türkiye'nin mali kural performansı (2000-2015). Ed. F. Yıldız, & G. Tuncer, *Güncel Gelişmeler Perspektifinden Kamu Maliyesinde Seçme Konular* (s. 77-108). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Yıldız, F. (2018). *Devlet borçları & hazine işlemleri ders notları*. Kütahya.
- Yıldız, M. ve Uzun, M. M. (2020). *Koronavirüsle mücadele kriz yönetimi ve kamu politikası yapımı*. İstanbul: Seta Yayınları.
- Yılmaz, E. (2016, 22 Aralık). *Türkiye'de son dönemde uygulamaya konan teşvik sistemlerinin temel özellikleri*. Erişim Adresi: <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/blog/tr/main%20menu/analizler/turkiyede%20uygulamaya%20konan%20tesvik%20sistemleri>.
- Yükseler, Z. (2010, 11 Ocak). *Örtülü mali kuraldan açık mali kurala geçiş*. Erişim Adresi: <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/ad2c7509-8605-49b4-ae21-f36253388b82/mali+kural-zy.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-ad2c7509-8605-49b4-ae21-f36253388b82-m3fBal->.

DİZİN

-B-

Borç sürdürülebilirliği, 62
Bütçe Açığı, 40, 98
Büyüme dostu, 55, 56, 68, 70, 72, 73,
74, 101

-E-

Eğitim, 3, 5, 8, 37, 69, 91, 111, 112,
114, 119
Ekonomik büyüme, 1, 101
Enflasyon, 40, 120

-I-

IMF, v, vi, 1, 50, 55, 96, 110, 113, 114,
115, 116, 117, 118, 121

-İ-

İhracat, 37, 40
İhtiyatlılık, v, viii, 60, 96
İşgücü, 111
İthalat, 40

-K-

Kapsayıcı büyüme, 57, 58, 94, 104
Keynes, 60
Konjonktür karşıtı, 51

Küresel Kriz, ix, 36, 37, 114, 117, 123

-M-

Mali kural, 62, 96, 105
Maliye politikası, 1, 50, 51, 55

-O-

Otomatik Stabilizatör, ix, 53, 54, 112,
123

-S-

Sağlık, 5, 8, 10, 15, 21, 27, 30, 33, 69,
89, 91, 104, 112, 120, 121

-T-

TCMB, 35, 38, 39, 41, 42, 44, 45, 46,
96, 106, 114, 122
Türkiye ekonomisi, 34, 38, 40, 41, 42,
63, 100, 108, 109

-V-

Vergi kaması, 74, 102

-Y-

Yatırımlar, 74, 81, 84, 86, 120

