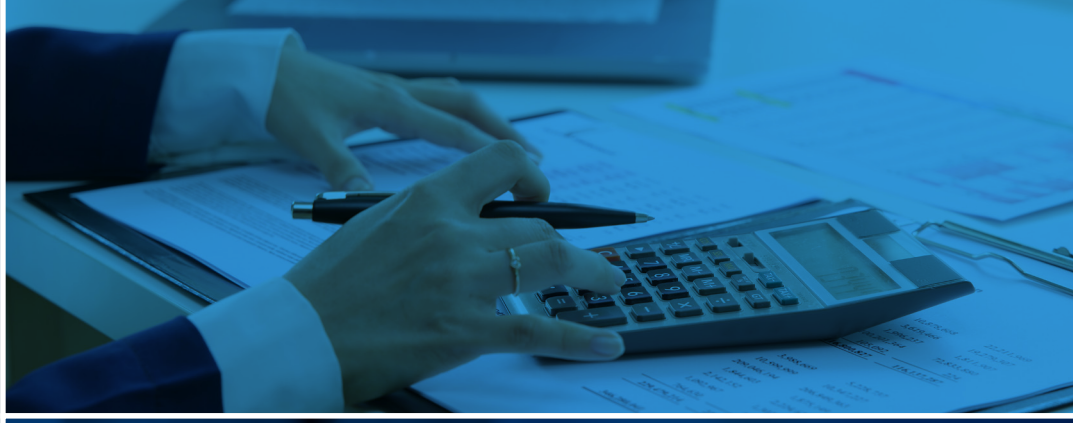
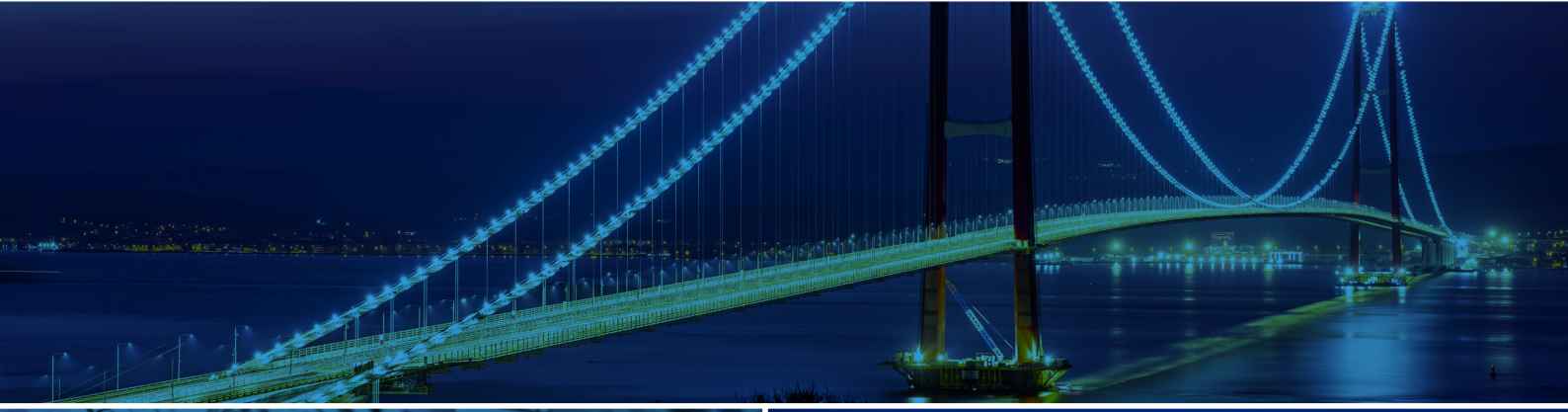




ARAŞTIRMA RAPORLARI 23

KAMU MALİYESİ



KAMU MALİYESİ

İLKE YAYINLARI: 259
ARAŞTIRMA RAPORLARI: 23
Kamu Maliyesi

Proje Yürütücüsü: Ahmet Sait Öner

Proje Danışmanları: Elyesa Koytak (İstanbul Medeniyet Üniversitesi), Fatih Gündoğan, Melih Turan,
Necmettin Kızılkaya (İstanbul Üniversitesi), Taha Eğri (Kırklareli Üniversitesi)

Editör: Ömer Faruk Tekdoğan

Yazarlar: Bekir Eren, Emrullah Aydın, Muhammed Fatih Cüre, Ömer Faruk Tekdoğan, Şükrü Çağrı Çelik, Ümit Acar

Yayın Koordinatörü: Mehtap Nur Öksüz

Araştırmacı: Esmâ Vatandaş

Veri Derleme ve Görselleştirme: Beyza Güneş

Tasarım: Seyfullah Bayram

© İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfı, İstanbul 2025

E-ISBN: 978-625-8350-63-0

DOI: <http://dx.doi.org/10.71174/ar23>



İLKE Vakfı, toplumsal meselelerle ilgili bilgi, politika ve strateji üreten, karar alıcılara yol gösterecek araştırmalar yapan ve gelecek için gerekli birikimin oluşmasına katkı sağlayan bir sivil toplum kuruluşudur.



Bu rapor, İslam İktisadi Araştırma Merkezi (İKAM) tarafından hazırlanmıştır. İKAM, yeni bir iktisadi düşüncenin küllî bir şekilde inşası için yetkin fikir ve teorilerin üretilmesini teşvik etmeyi amaçlamaktadır.

Aziz Mahmut Hüdayi Mah. Türbe Kapısı Sk. No: 13 Üsküdar/ İstanbul | +90 216 532 63 70 | bilgi@ilke.org.tr | ilke.org.tr

© Tüm hakları saklıdır. İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfının yazılı izni olmadan bu eserin hiçbir kısmı elektronik ya da mekanik yollarla çoğaltılamaz. Raporda belirtilen görüşler yazara aittir ve İLKE İlim Kültür Eğitim Vakfını bağlamaz.

İçindekiler

Giriş	10
Temel Bulgular	12
Öneriler	14
Kamuda Tasarruf Potansiyeli	18
Emrullah Aydın, Muhammed Fatih Cüre	
Maliye Politikasının Enflasyon Üzerindeki Rolü	31
Bekir Eren	
OECD ve Türkiye’de Kamu Harcamalarının Karşılaştırmalı Analizi	55
Ümit Acar	
Küresel Gelişmeler Işığında Kurumların Vergilendirilmesi	78
Şükrü Çağrı Çelik	
Kamu Borç Stokunun Sürdürülebilirliği	92
Ömer Faruk Tekdoğan	
Sonuç	108

Grafik ve Tablolar

Grafikler

Grafik 1. Türkiye’de Bütçe Harcama Katılığı (% , 2020-2024)	27
Grafik 2. Yönetilen/Yönlendirilen Mal ve Hizmetlerdeki Enflasyon (% , 2020-2024)	35
Grafik 3. Enerji Enflasyonunun Alt Kalemleri (% , 2020-2024)	37
Grafik 4. Enerji Enflasyonunun ÜFE’ye Yansımaları	37
Grafik 5. Asgari Ücret, Emekli Maaşı ve TÜFE’nin Yıllık Değişimi (% , 2010-2024)	44
Grafik 6. Ortalama Ücret, Asgari Ücret ve Emekli Maaşı (% , 2006-2024)	45
Grafik 7. Bireysel Kredi Kartıyla Yapılan Harcamaların ve Nakit Avansın Yıllık Değişimi (% , 2017-2024)	47
Grafik 8. Takipteki Kredi Kartları ve Takipteki Tüketici Kredi Tutarlarının Yıllık Büyümesi (% , 2006-2024)	47
Grafik 9. Genel Bütçe Dengesi (% , 2006-2025)	49
Grafik 10. Toplam Kamu Borç Stoku/GSYH (% , 2001-2024)	52
Grafik 11. OECD ve Türkiye’de Toplam Kamu Harcamaları (% GSYH, 2008-2022)	57
Grafik 12. OECD’de Kamu Harcamalarının Fonksiyonlara Göre Ayrımı (% Toplam, 2008-2022)	58
Grafik 13. Türkiye’de Kamu Harcamalarının Fonksiyonlara Göre Ayrımı (% Toplam, 2008-2022)	58
Grafik 14. OECD ve Türkiye’de Genel Kamu Hizmetleri Harcamaları (% GSYH, 2008-2022)	60
Grafik 15. OECD ve Türkiye’de Genel Kamu Hizmetleri Harcamaları (% Toplam, 2008-2022)	60
Grafik 16. OECD ve Türkiye’de Savunma Hizmetleri Harcamaları (% GSYH, 2008-2022)	61
Grafik 17. OECD ve Türkiye’de Savunma Hizmetleri Harcamaları (% Toplam, 2008-2022)	62
Grafik 18. OECD ve Türkiye’de Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri Harcamaları (% GSYH, 2008-2022)	63
Grafik 19. OECD ve Türkiye’de Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri Harcamaları (% Toplam, 2008-2022)	63
Grafik 20. OECD ve Türkiye’de Ekonomik İşler ve Hizmetler Harcamaları (% GSYH, 2008-2022)	64
Grafik 21. OECD ve Türkiye’de Ekonomik İşler ve Hizmetler Harcama Oranları (% Toplam, 2008-2022)	65
Grafik 22. OECD ve Türkiye’de Çevre Koruma Hizmetleri Harcamaları (% GSYH, 2008-2022)	66
Grafik 23. OECD ve Türkiye’de Çevre Koruma Hizmetleri Harcamaları (% Toplam, 2008-2022)	66
Grafik 24. OECD ve Türkiye’de İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri Harcamaları (% GSYH, 2008-2022)	68
Grafik 25. OECD ve Türkiye’de İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri Harcamaları (% Toplam, 2008-2022)	68
Grafik 26. OECD ve Türkiye’de Sağlık Hizmetleri Harcamaları (% GSYH, 2008-2022)	70
Grafik 27. OECD ve Türkiye’de Sağlık Hizmetleri Harcamaları (% Toplam, 2008-2022)	70
Grafik 28. OECD ve Türkiye’de Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri Harcamaları (% GSYH, 2008-2022)	71
Grafik 29. OECD ve Türkiye’de Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri Harcamaları (% Toplam, 2008-2022)	71
Grafik 30. OECD ve Türkiye’de Eğitim Hizmetleri Harcamaları (% GSYH, 2008-2022)	73
Grafik 31. OECD ve Türkiye’de Eğitim Hizmetleri Harcamaları (% Toplam, 2008-2022)	73
Grafik 32. OECD ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri Harcamaları (% GSYH, 2008-2022)	74
Grafik 33. OECD ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri Harcamaları (% Toplam, 2008-2022)	74
Grafik 34. Dünyada Kurumlar Vergisinin Seyri (1980-2024)	80
Grafik 35. Ülkelerin Uyguladıkları Kurumlar Vergisi Oranları	82

Grafik 36. Kurumlar Vergisinin Toplam Vergiler İçerisindeki Payı (% , 2011-2024)	85
Grafik 37. Genel Yönetim Borç Stokunun GSYH'ye Oranı (% , 2024)	93
Grafik 38. AB Tanımlı Borç Stokunun Gayri Safi Yurt İçi Hasılaya Oranı (% , 2017-2024)	94
Grafik 39. Borç Servisinin MYB Gelirlerine Oranı (% , 2010-2023)	94
Grafik 40. Borçlanmanın Ortalama Maliyeti (Faiz Ödemeleri/Stok) (% , 2010-2023)	95
Grafik 41. FDD ve Bütçe Dengesinin GSYH'ye Oranı (% , 2010-2023)	97
Grafik 42. TL Cinsi Sabit Faizli Borçlanmanın Ağırlıklı Ortalama Maliyeti (% , 2023-2024 Kasım)	98
Grafik 43. Merkezi Yönetim Borç Stokunun Vadeye Kalan Ortalama Süresi (2005-2024)	99
Grafik 44. Merkezi Yönetim Borç Stokunun Döviz Yapısı (% , 2003-2024)	99
Grafik 45. Amerikan Doları (USD)/Türk Lirası (TL) Seyri	100
Grafik 46. Merkezi Yönetim Borcunun Faiz Yapısı (% , 2003-2024)	101

Tablolar

Tablo 1. Yıllar İtibariyle Bazı Tasarruf Tedbirleri Genelgesi	19
Tablo 2. 2024/7 Sayılı Tasarruf Tedbirleri Genelgesi Kapsamında Harcama Kalemleri	22
Tablo 3. Harcama Türlerinin Merkezi Yönetim Bütçesindeki Payı (%)	25
Tablo 4. Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Kamu Harcamalarının Esneklik Katsayıları	26
Tablo 5. Yönetilen/Yönlendirilen Fiyatlar ve Sıkça Vergi Değişimine Konu Olan Mal ve Hizmetler	33
Tablo 6. TÜFE ve Yönetilen/Yönlendirilen Fiyatlar Hariç TÜFE	34
Tablo 7. İlaç Fiyatlarında Geçerli Olan Kurun Değişimi	39
Tablo 8. Yeniden Değerleme Oranı ve Enflasyon	40
Tablo 9. Asgari Ücretle Çalışanların ve Emeklilerin Sayısı	42
Tablo 10. Emeklilerin Bayram İkramiyesinin Gelişimi	45
Tablo 11. Asgari Ücret, Emekli Maaşı, Açlık Sınırı ve Yoksulluk Sınırı (TL)	46
Tablo 12. Genel Bütçe Giderleri	50
Tablo 13. Genel Bütçe Gelirleri	51
Tablo 14. Türkiye'de Uygulanan Kurumlar Vergisinin Dağılımı	83
Tablo 15. Türkiye'de 2024 Yılındaki Merkezi Hükümet Bütçesinde Çeşitli Vergi Gelirlerinin Tahsilatları (Bin TL)	84
Tablo 16. Vergi Harcamaları Tahmini (2023-2027)	86
Tablo 17. Kurumlar Vergisiyle İlgili Vergi Harcamasının Vergi Gelirleri ve Milli Gelire Oranı (% , 2023-2027)	87
Tablo 18. 2024 Yılına Ait Genel Yönetim Bütçesinde Bazı Cari Transfer ve Sermaye Transferleri (Bin TL)	87
Tablo 19. KOSGEB'in 2024 Yılında Sağladığı Bazı Teşvikler	88
Tablo 20. Devlet Tarafından Kurumlara Uygulanan Bazı Teşvikler	88
Tablo 21. Seçili Enstrümanların Maliyeti ile Büyüme Oranı Karşılaştırması (% , 2017 -2023)	96
Tablo 22. OVP Enflasyon Tahminleri (% , 2023-2027)	96
Tablo 23. Özet: 2023 Yılı Borç Stokuna Kur Etkisi	102
Tablo 24. Negatif Yüzde 3 Büyüme Şoku Analizi	102
Tablo 25. TL Cinsi Sabit Faizli Kuponlu Senetler Faiz Şoku (2023)	104
Tablo 26. Bileşik Şokların Özeti	106

Kısaltmalar

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
Ar-Ge	Araştırma ve Geliştirme
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting (Matrah Aşındırma ve Kâr Aktarımı)
BOTAŞ	Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş.
BSA	Kamu Borç Sürdürülebilirliği Analizi
CİMER	Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi
COFOG	Classification of the Functions of Government (Devlet Fonksiyonlarının Sınıflandırılması)
ESA	Bölgesel Hesaplar Sistemi
EÜAŞ	Elektrik Üretim A.Ş.
EYT	Emeklilikte Yaşa Takılanlar
FDD	Faiz Dışı Denge
GSYH	Gayrisafi Yurt İçi Hasıla
HMB	Hazine ve Maliye Bakanlığı
IMF	International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
İŞKUR	İş ve İşçi Bulma Kurumu
KAF	Kamu Finansmanı
KKTC	Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
KOSGEB	Küçük ve Orta Ölçekli Sanayiye Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
LPG	Likit Petrol Gazı
MYB	Merkezi Yönetim Borç
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)
OVP	Orta Vadeli Program
ÖTV	Özel Tüketim Vergisi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SNA	Ulusal Hesaplar Sistemi
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TCDD	T.C. Devlet Demiryolları
TEİAŞ	Türkiye Elektrik İletim A.Ş.
TL	Türk Lirası
TR	Türkiye
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi
Yİ-ÜFE	Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi

İslam İktisadı Araştırma Merkezi (İKAM), İslam iktisadı alanında düşünsel bir derinlik oluşturmak, bu alanın kuramsal ve uygulamalı yönlerini geliştirmek amacıyla İLKE Vakfı bünyesinde faaliyetlerini sürdürmektedir.

İslam iktisadı, günümüzün sosyal ve ekonomik sorunlarına alternatif çözümler üretme iddiasını taşıyan, değer temelli ve insan merkezli bir iktisadi yaklaşımdır. Kapitalist sistemin ürettiği adaletsizlikler, gelir eşitsizlikleri, çevresel tahribat ve ahlaki çöküntü gibi küresel sorunların karşısında İslam iktisadı, daha adil, sürdürülebilir ve insani bir ekonomik düzen sağlama potansiyeline sahiptir.

İKAM, bu yaklaşımın sağlam bir teorik zemine oturması ve pratik düzeyde karşılık bulması için çalışmalarını çok yönlü bir biçimde sürdürmektedir. Temel hedeflerinden biri, İslam iktisadı alanındaki bilgi üretimini nitelikli hale getirmek ve bu alanı sadece akademik çevrelerle sınırlı kalmayan, toplumun geniş kesimlerine ulaşan bir düşünsel zemin haline getirmektir. Bu doğrultuda araştırma, eğitim ve yayın faaliyetlerini bütüncül bir perspektifle yürütmektedir. Her yıl düzenli olarak yayımlanan İktisat İzleme Raporları ile Türkiye ekonomisindeki gelişmeleri ele alan İKAM, aynı zamanda tematik alanlarda özgün araştırmalar gerçekleştirmektedir. Yayınladığı raporlarla yalnızca mevcut durumu analiz etmekle kalmayıp, politika yapıcılara, uygulayıcılara ve akademisyenlere yönelik somut öneriler geliştirmeyi hedeflemektedir.

Araştırma faaliyetlerinin yanı sıra İKAM, bünyesinde yürütülen İslam İktisadı Zirvesi, İslam İktisadı Ödülleri, Temel Eğitim Programı, seminerler, çalıştaylar gibi programlarla, alanın entelektüel ve uygulamaya dönük derinliğini güçlendirmeyi amaçlamaktadır. İslam İktisadı Bibliyografyası, İslam İktisat Tarihi Projesi gibi çalışmalarla alandaki bilgi birikiminin sistematik biçimde derlenmesi ve teşvik edilmesi amaçlanmaktadır.

İKAM, aynı zamanda İktisat Yayınları ve TUJISE (Turkish Journal of Islamic Economics) aracılığıyla özgün telif eserler, çeviri kitaplar ve araştırma makaleleri yayımlayarak İslam iktisadı literatürüne katkı sunmaktadır. Gerek Türkçe gerekse İngilizce yayınlarla, alandaki bilgi üretimini ulusal ve uluslararası düzeyde daha erişilebilir kılmakta, bilgi paylaşımını teşvik etmektedir. İKAM, güncel meseleleri sadece teknik boyutlarıyla değil; ahlaki, insani ve toplumsal boyutlarıyla da ele almaya önem vermekte; daha adil, katılımcı ve insani bir ekonomik düzenin imkanlarını araştırmaktadır.

Av. Ahmet Sait Öner

İLKE Vakfı Yönetim Kurulu Başkanı

İLKE Vakfı İslam İktisadi Araştırma Merkezi (İKAM), güncel iktisadi meseleleri yalnızca teknik boyutlarıyla değil, aynı zamanda değer temelli bir perspektifle ele almayı temel bir ilke olarak benimsemiştir. Bugüne değin yeşil ekonomi, para politikası, sürdürülebilir kalkınma, bölge ekonomileri ve boykot hareketi gibi farklı alanlarda ortaya konan araştırmalarla bu hedefini destekleyen İKAM, Kamu Maliyesi raporuyla Türkiye’de kamu maliyesi uygulamalarını kapsamlı bir bakış açısıyla inceleyerek yapısal sorunlara ve potansiyel çözüm alanlarına dikkat çekmeyi amaçlamaktadır.

Kamu maliyesi, devletin bütçe yönetimini sağlayan bir araç setinden ibaret olmayıp sosyal adaletin tesisi, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, ekonomik istikrarın korunması ve kamu güveninin inşası gibi konularda da kritik bir rol üstlenmektedir. Ülkelerin kamu harcamaları, borç yönetimi, enflasyonla mücadele ve vergi düzenlemeleri gibi alanlarda karşılaştıkları sorunlar, kamu maliyesi politikalarının daha bütüncül ve stratejik bir yaklaşımla ele alınmasını gerekli kılmaktadır. Özellikle ekonomik dalgalanmaların, afetlerin ve sosyal destek ihtiyaçlarının gölgesinde kamu maliyesine dair sorunların hem teorik hem de uygulamalı düzeyde yeniden değerlendirilmesi önemli hale gelmiştir.

Kamu Maliyesi raporunda, kamu harcamalarının yapısı ve etkinliği, maliye politikalarının enflasyonla ilişkisi, vergi yapısının dönüşümü, borçlanma dinamikleri ve tasarruf politikaları gibi konular farklı yönleriyle ele alınmaktadır. Her bir başlıkta öne çıkan temel bulgular ve çözüm önerileri, raporun başında sunularak genel bir çerçeve çizilmiştir. Bu yönüyle çalışma, yalnızca mevcut durumu değerlendirmekle kalmayıp politika yapıcılar, uygulayıcılar ve araştırmacılar için işlevsel bir perspektif sunmayı hedeflemektedir.

Bu çalışmanın hazırlanmasına katkı sunan, başta raporun editörü Doç. Dr. Ömer Faruk Tekdoğan olmak üzere, bölüm yazarlarına, İKAM Direktörü Dr. Melih Turan’a, İKAM Araştırmacılarına ve yayına hazırlık sürecinde emeği geçen herkese teşekkür ederim. Türkiye’nin iktisadi meselelerine hem değer temelli hem de analitik bir yaklaşım sunma gayretimizin bir parçası olan bu raporun kamuoyunda ve karar alıcılar nezdinde karşılık bulmasını temenni ediyorum.



GİRİŞ

Giriş

Maliye politikası, devletin ekonomik istikrarını sağlamak, sosyal adaleti güçlendirmek ve kaynak tahsisinde etkinliği artırmak amacıyla vergi toplama, harcama yapma ve borçlanma yoluyla piyasaya müdahale etmesini ifade etmektedir. Bu politika, kamu maliyesi disiplininin uygulama alanlarından biridir. Ekonomide dönemsel olarak ortaya çıkan durgunluk veya aşırı ısınma gibi dalgalanmaların azaltılması, istihdamın ve ekonomik büyümenin desteklenmesi, enflasyonla mücadele, gelir dağılımında adaletin sağlanması gibi amaçlara ulaşmak için maliye politikası çerçevesinde kullanılan araçlar, sadece bütçe rakamlarıyla sınırlı değildir. Taban ve tavan fiyat uygulamaları, fiyat kontrolleri, sübvansiyonlar, transfer harcamaları ve asgari ücret politikası gibi uygulamalar da bu çerçevede değerlendirilmektedir.

II. Dünya Savaşı sonrasında dünya ekonomilerinde gözlenen temel dönüşümlerden biri, kamu harcamalarının hem mutlak büyüklük hem de fonksiyonel çeşitlilik bakımından ciddi bir artış göstermesidir. Bu artış, yalnızca savaş sonrası yeniden yapılanma ihtiyacının bir sonucu değil; aynı zamanda demografik, sosyal, ekonomik ve çevresel birçok etkenin bir araya gelmesiyle oluşan yapısal bir dönüşümün parçasıdır. Nüfus artışı ve kentleşme, gelir dağılımındaki eşitsizlikler, sosyal devlet anlayışının yaygınlaşması, ekonomik krizler ve konjonktürel müdahale ihtiyacı, iklim değişikliği ve doğal afetler, teknolojik gelişmeler ve dijitalleşme kamu harcamalarının artışında rol oynayan başlıca etkenler arasında yer almaktadır. Tüm bu gelişmelerin bir sonucu olarak, birçok ülkede kamu harcamalarının gayrisafi yurt içi hasıla (GSYH) içindeki payı %50'yi aşmıştır. Bu durum, devletin artık sadece düzenleyici bir aktör olmaktan çıkıp doğrudan ekonomik sistemin merkezinde yer alan bir üretici, tüketici, işveren ve yatırımcı olarak kilit bir aktöre dönüşmesine yol açmıştır.

Ancak genişleyen kamu harcamaları, zamanla mali sürdürülebilirlik ve bütçe dengesi açısından çeşitli sorunları da beraberinde getirmiştir. Gelişmiş ülkelerde dahi zaman zaman bütçe açıkları, kamu borcu ve harcama öncelikleri tartışmaları gündeme gelmiş; kamu maliyesinin etkinliği ve mali disiplinin korunması konuları öne çıkmıştır. Bu eğilim, özellikle yüksek enflasyon, gelir dağılımındaki bozulma ve ekonomik dalgalanmaların yoğunlaştığı ülkelerde daha belirgin hale gelmiştir.

Türkiye ekonomisi de söz konusu genel eğilimlerden bağımsız değildir. Son yıllarda Türkiye'de artan bütçe açıkları, yüksek enflasyon oranları ve kamu borçlanmasındaki artış, mali disiplinin yeniden tesis edilmesi gerekliliğini gündeme getirmiştir. Bu çerçevede, kamu harcamalarının etkinliğini artırmak ve kamu maliyesini sürdürülebilir kılmak amacıyla zaman zaman bazı tasarruf tedbirleri devreye sokulmuştur. Türkiye'de bu tür tasarruf politikaları, genellikle ekonomik baskıların yoğunlaştığı dönemlerde ortaya çıkmakta ve kamuoyunda geniş yankı uyandırmaktadır. Nitekim 2007, 2021 ve 2024 yıllarında yayımlanan tasarruf genelgeleri bu bağlamda öne çıkan

örneklerdir. Son olarak Mayıs 2024'te açıklanan tasarruf genelgesi, devletin mali imkanlarını daha verimli kullanma amacı taşıdığı belirtilerek, makam araçları, temsil ve ağırlama giderleri, personel harcamaları ve yönetim kurulu ücretleri gibi popüler ve kamuoyunun hassasiyet gösterdiği kalemleri hedef almıştır. Bu önlemlerin, toplumda kamusal israf algısını azaltma yönünde sembolik bir işlev gördüğü de söylenebilir. Yapısal nitelikte olmayan, daha çok görünür tüketim kalemlerine odaklanan bu tür tasarruf politikalarının maliye politikasının bütüncül hedeflerine ne ölçüde katkı sağlayacağı belirsizliğini korumaktadır.

Kamu harcamalarının artış eğiliminde olduğu ve mali disiplinin yeniden tartışma konusu haline geldiği günümüzde, devletlerin gelir tarafını, yani vergi politikalarını yeniden değerlendirmeleri kaçınılmaz hale gelmiştir. Özellikle bütçe açıklarının azaltılması, kamu hizmetlerinin sürdürülebilir şekilde finanse edilmesi ve ekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesi açısından vergiler, kamu maliyesinin vazgeçilmez bir aracı olarak öne çıkmaktadır. Bu bağlamda, ülkelerin hem mali yapıları hem de ekonomik politika tercihleri, genel vergi sistemlerini; daha özeldir ise kurumlar vergisi gibi doğrudan vergilendirme araçlarını şekillendirmektedir.

Bu çerçevede ülkelerin sahip oldukları yapısal farklılıklar, tarihsel deneyimleri ve benimsedikleri iktisadi yaklaşımlar, vergi politikalarının niteliği ve işlevi üzerinde belirleyici olmuştur. Keynesyen iktisadın yanı sıra kalkınma iktisadı ve yapısalcı okul gibi iktisadi düşünce akımları da devletin ekonomiye müdahale etmesini gerekli ve meşru görmüş; bu müdahalelerin mali temelini ise güçlü bir vergi yapısı ile oluşturulabileceğini savunmuştur. Bu doğrultuda özellikle kurumsal vergilendirme, literatürdeki ifadesiyle kurumlar vergisi, sadece bir gelir aracı değil, aynı zamanda yatırımları yönlendirme, sektörleri teşvik etme ve sermaye birikimini düzenleme işleviyle de önemli bir araç haline gelmiştir. Bu anlayış doğrultusunda, vergi politikalarının ekonomik büyüme ve istihdam oluşturucu politikalarla tutarlı bir şekilde tasarlanması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Kamu harcamalarının artışıyla birlikte vergi tabanının genişletilmesi, vergi adaletinin sağlanması ve dolaylı vergiler yerine doğrudan vergilerin güçlendirilmesi gibi tartışmalar da giderek daha merkezi hale gelmiştir.

Vergi politikalarının etkinliğinin ve kamu harcamalarının finansmanında dengenin sağlanması, yalnızca bütçe açığının kontrolü açısından değil, aynı zamanda kamu borcunun sürdürülebilirliği bakımından da kritik öneme sahiptir. Zira mali disiplinin sağlanamaması ve sürekli artan kamu harcamalarının yeterli gelirle desteklenememesi durumunda, kamu borcu hızla artış gösterebilmekte ve bu durum ekonomik istikrarı tehdit edebilmektedir. Kamu borçlarının sürdürülebilirliği, yalnızca borç stokunun büyüklüğüyle değil, aynı zamanda bu borcun nasıl finanse edildiği, ekonomik büyüme oranlarıyla ilişkisi, faiz yükünün bütçe içindeki yeri ve vergisel kapasitenin etkinliği ile doğrudan ilişkilidir.

Bu rapor, yukarıda ana hatlarıyla ortaya konulan sorun alanlarını ve kamu maliyesine ilişkin temel dinamikleri beş başlık altında ele almayı amaçlamaktadır. İlk bölümde, Türkiye'de kamu harcamalarının yapısı çerçevesinde kamuda tasarruf potansiyeli değerlendirilmiştir. İkinci bölümde, maliye politikasının enflasyon üzerindeki rolü incelenmiş; özellikle harcama ve vergi politikalarının enflasyonla mücadeledeki rolü tartışılmıştır. Üçüncü bölümde, OECD ülkeleri ile Türkiye'nin kamu harcama kompozisyonları karşılaştırmalı olarak ele alınarak harcama öncelikleri incelenmiştir. Dördüncü bölümde, küresel gelişmeler ışığında kurumlar vergisi politikaları değerlendirilmiştir. Son bölümde ise kamu borç stokunun sürdürülebilirliği analizi yapılarak ekonomik büyüme ve kamu maliyesi riske atılmadan kamunun borç yükümlülüklerini karşılama durumu değerlendirilmiştir.



Temel Bulgular

Türkiye’de bütçenin harcama katılığı nedeniyle kamuda öngörülen hacimde tasarruf potansiyeli bulunmamaktadır. Bütçe harcama katılığının yüksek olması, ihtiyaç halinde tasarrufun kamu yatırımlarında kesintiye gidilerek yapılmasına neden olmaktadır. Bu ise orta vadede büyümenin verimliliği ve toplumsal refah üzerinde kısıt oluşturmaktadır. Kamunun tasarrufları, ekonomideki pek çok sorunun kaynağı olmadığı gibi çözümü de değildir. Dolayısıyla kamuda tasarrufa, ima ettiği potansiyelin üzerinde anlamlar yüklenmemelidir.

Popülist politik kültür, kamuda tasarruf artışının önünde önemli bir kısıt oluşturmaktadır. Özellikle seçim dönemlerinde oy oranlarını artırmak amacıyla popülist harcamalarda artışa gidilmektedir. Politik açıdan miyop olan seçmenlerin kısa dönemli ekonomik kazanımlara odaklanmaları ise kamuda harcama tasarrufu gibi iktisadi getirisi yüksek ancak siyasi getirisi düşük uygulamaların siyaset müessesesince içselleştirilmesini engellemektedir.

Kamuda tasarrufu engelleyen faktörler yalnızca siyasi iradeyle sınırlı kalmamakta; kurumsal direnç, yerleşik alışkanlıklar ve şeffaflık eksikliği gibi yapısal unsurlar da süreci olumsuz etkilemektedir. Dijitalleşme girişimleri bürokratik dirençle karşılaşabilirken, enerji kullanımındaki verimsiz alışkanlıklar tasarrufu sınırlamakta; özellikle yerel yönetimlerde şeffaflık eksikliği ise kaynak israfına ve yolsuzluk riskine zemin hazırlamaktadır.

Maliye politikası, yönetilen ve yönlendirilen fiyatlar ve vergi değişimleri yoluyla enflasyon üzerinde hem doğrudan hem de dolaylı etkiler yaratmaktadır. Kamu tarafından düzenlenen fiyat ve vergi ayarlamaları yıllık enflasyon oranının üzerinde olabilmektedir. Enerji sübvansiyonları gibi uygulamalar kısa vadede enflasyonu baskılasa da bütçe üzerindeki yük zamanla fiyat artışlarının ertelenerek yansıtılmasına neden olmaktadır.

Asgari ücret ve emekli maaşları gibi kamu tarafından belirlenen gelir kalemlerinin mevcut seviyeleri talep yönlü enflasyon üzerinde sınırlı etkiye sahiptir. Bu ödemelerin bütçedeki cari transferler kaleminden karşılanması ise kamu harcamalarını artırarak bütçe açığını büyütmektedir.

2023-2024 döneminde maliye politikası, zorunlu harcama baskıları nedeniyle para politikasına yeterli destek verememiştir. Zorunlu deprem harcamaları ve bütçedeki sınırlı hareket alanı bunda etkili olmuştur. Buna rağmen, zaruri olmayan harcamaların azaltılması, verimsiz teşviklerin kaldırılması ve vergi reformu ile bütçe esnekliği artırılarak para ve maliye politikası arasındaki eş güdüm güçlendirilebilir.

Küresel krizler ve salgınlar, kamu harcama kompozisyonu üzerinde kalıcı etkiler yaratmaktadır. 2009’daki küresel finansal kriz ve 2020’deki COVID-19 salgını gerek Türkiye’de gerek OECD ülkelerinde kamu harcamalarında artışlara yol açmıştır. Ancak bu artışın etkisi Türkiye’de daha sert ve kalıcı olmuştur. Özellikle genel kamu hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik, ekonomik işler ve eğitim gibi alanlarda Türkiye’deki artışlar, kriz sonrasında da devam etmiştir. OECD ülkelerinde ise artışların daha sınırlı ve geçici olduğu, izleyen yıllarda harcama oranlarının azalma eğilimine girdiği görülmektedir.

Türkiye ve OECD ülkeleri arasında kamu harcamalarının önceliklendirilmesinde temel farklılıklar bulunmaktadır. Türkiye, kamu harcamalarında ağırlıklı olarak savunma, kamu düzeni, güvenlik ve iskân, toplum refahı gibi alanlara öncelik vermektedir. Buna karşılık, OECD ülkelerinde sağlık, eğitim, çevre koruma, dinlenme, kültür ve sosyal yardım gibi beşeri ve sosyal nitelikli hizmetlere daha fazla kaynak ayrılmaktadır.

Alt fonksiyon düzeyinde Türkiye ile OECD arasında dikkat çekici sapmalar gözlemlenmektedir. Türkiye’de borç yönetimi ve din hizmetleri gibi bazı alt fonksiyonlara OECD ortalamasından daha yüksek pay ayrılırken, OECD’de sağlık, sosyal yardım, çevre koruma ve yangından korunma gibi alanlara daha fazla harcama yapılmaktadır. Ayrıca Türkiye’de eğitim hizmetleri içinde, özellikle ortaöğretim gibi kritik alt alanlara ayrılan kaynaklar OECD ortalamasının oldukça altındadır.

Türkiye’de kamu harcamalarının bazı bölümleri halen sınıflandırmaya girmeyen hizmetler başlığı altında toplanmakta ve bu durum şeffaflık ile hesap verebilirlik açısından sorun yaratmaktadır.

Kamu harcamalarının daha açık, karşılaştırılabilir ve izlenebilir hale gelmesi için uluslararası standartlarla uyumlu bir sınıflandırma ve raporlama sistemine geçilmesi önem arz etmektedir. Türkiye’nin bir OECD ülkesi olarak kamu harcamalarının yapısını bu normlara yaklaştırması, sadece mali disiplini güçlendirmekle kalmaz; aynı zamanda sosyal ve çevresel sürdürülebilirlik hedeflerine ulaşma yolunda da önemli bir adım olur.

Dijitalleşme ve küreselleşme, geleneksel vergi yapılarının etkinliğini zayıflatmaktadır. Dijital dönüşüm ve küresel ekonomik entegrasyon, üretim ve tüketim ilişkilerinde köklü değişiklikler yaratmıştır. Bu dönüşüme karşın mevcut vergi sistemleri hâlâ geleneksel ekonomik düzenin mantığıyla işlemekte; bu da kamu gelirlerinin azalmasına ve kamu hizmetlerinin finansmanında zorluklara yol açmaktadır. Özellikle Kurumlar Vergisi, dijitalleşmenin ve çok uluslu şirketlerin ağırlığının artmasıyla birlikte etkinliğini kaybetmeye başlamıştır. Teknoloji devlerinin fiziksel sınırlar ötesinde faaliyet göstermesi, mevcut vergi düzenlemeleriyle kazançlarının yeterince vergilendirilememesi sorununu büyütmektedir.

Küresel vergi rekabeti ve çok uluslu şirketlerin artan gücü, ülkeleri vergi teşvikleri yarışına sokmuştur. Küresel ölçekte büyük şirketlerin vergi tabanını aşındırması, ülkeleri bu sermayeyi çekmek için vergi indirimleri ve teşvikler sunmaya yöneltmiştir. Özellikle gelişmiş ülkeler, azalan Kurumlar Vergisi gelirleri karşısında dijital hizmet vergisi gibi yeni vergilendirme araçları geliştirmeye çalışmaktadır. ABD-Avrupa arasında yaşanan dijital vergilendirme çatışması bu bağlamda öne çıkmaktadır.

Türkiye’de Kurumlar Vergisi tahsilatı, uluslararası gelişmelere ve yapısal iç dinamiklere duyarlıdır.

Türkiye’nin vergi yapısı içinde Kurumlar Vergisi’nin yeri, küresel konjonktürdeki dalgalanmalardan (salgın, enflasyon, dijital ekonomi) doğrudan etkilenmektedir. Ancak aynı zamanda, dolaylı vergilere dayalı yapı, geniş kapsamlı vergi teşvikleri ve efektif vergi oranlarında kurumlara geniş avantajlar gibi yerel faktörler de bu vergilendirmenin kapsam ve derinliğini sınırlamaktadır. Kurumlara sağlanan istisna ve indirimlerin yüksekliği, vergi adaleti ve verimliliği açısından yeniden değerlendirilmesi gereken bir alan oluşturmaktadır.

Türkiye’nin borç stokunun döviz kuru hassasiyeti yüksektir. Türkiye’nin ekonomik yapısı gereği, borç stokunun döviz kurundaki dalgalanmalara karşı duyarlılığı diğer makroekonomik göstergelere kıyasla daha fazladır. Bu durum, borç yönetimi kararlarında kur riskinin öncelikli olarak dikkate alınmasını gerekli kılmaktadır.

Mevcut borçluluk seviyesi düşüktür ancak mali alanın kullanımı dikkatli planlanmalıdır. GSYH’ye oranla Türkiye’nin kamu borcu uluslararası karşılaştırmalarda düşük seviyededir. Ancak, deprem gibi olağanüstü durumlar veya maliyet artışları karşısında mali alanı kullanmak, potansiyel riskleri de beraberinde getirmektedir.



Öneriler

Gerçekçi ve kurumsallaşmış bir tasarruf politikası oluşturulmalıdır. Tasarruf politikalarına aşırı anlam yüklenmemeli, bütçedeki zorunlu harcamaların yüksekliği dikkate alınmalıdır. Kısa vadeli ve sembolik tedbirler yerine kamu harcamalarını kalıcı olarak azaltacak yapısal reformlar ve verimlilik artırıcı önlemler hayata geçirilmelidir. Kriz dönemlerinde geçici olarak gündeme gelen tasarruf genelgeleri unutulmamalı; süreklilik arz eden ve kurumsallaşmış bir tasarruf politikası oluşturulmalıdır.

Tasarruf tedbirlerinde şeffaflık, denetim ve hesap verebilirlik güçlendirilmelidir. Uygulamadaki tasarruf miktarları ve elde edilen sonuçlar kamuoyuyla düzenli ve somut verilerle paylaşılmalı, bunun için bağımsız denetim mekanizmaları oluşturulmalıdır. Tasarruf tedbirlerinin hangi aşamada olduğu, yaşanan sapmaların nedenleri ve alınan önlemler şeffaf biçimde açıklanmalıdır.

Tasarruf tedbirlerinin etki alanı netleştirilmeli ve tedbirlere olan güven sağlanmalıdır. Tasarruf paketinin bütçeye sağlayacağı katkı önceden belirlenmeli, hedefler kamuoyuna açıkça duyurulmalı ve gerçekleştirmeler periyodik olarak raporlanmalıdır. “Zorunlu ihtiyaç” gibi muğlak ifadeler yerine net tanımlar getirilmeli, genelgelerdeki istisnalar dar kapsamlı tutulmalıdır. Tedbirler açıklandıktan sonra geri adım atılmamalı, ilgili taraflarla önceden istişare edilerek hazırlanmalı ve uygulamaya karşı güven zedelenmemelidir.

Dijitalleşme süreçleri hızlandırılmalı, kamu-özel işbirlikleri ve vergi harcamalarında reform yapılmalıdır. Dijitalleşme süreçleri hızlandırılarak kırtasiye ve personel giderleri azaltılmalı, yapay zeka araçları ile verimlilik artırılmalıdır. Kamu-özel işbirliği sözleşmeleri gözden geçirilmeli, bütçeye olan maliyeti azaltılmalıdır. Yaklaşık %25’lik bir büyüklüğe ulaşan vergi harcamaları yeniden değerlendirilerek verimsiz teşvikler kaldırılmalıdır.

Hedefli ve seçici kamu destekleri ile bütçe yükünün azaltılması gerekmektedir. Elektrik ve doğalgaz sübvansiyonları, enflasyonda kalıcı düşüş sağlanana kadar sürdürülmeli; ancak bu destekler gelir gruplarına göre hedeflenerek bütçe üzerindeki yük azaltılmalıdır.

Yönetilen ve yönlendirilen mal ve hizmet fiyatları ile vergi düzenlemelerinde enflasyon beklentilerine göre hareket edilmesi gerekmektedir. Akaryakıt ÖTV’si, kamu mal ve hizmet fiyatları ve kira artışları gibi alanlarda düzenlemeler geçmiş enflasyon yerine beklenen enflasyona dayandırılmalı; böylece fiyatlama davranışlarındaki katılık azaltılarak dezenflasyon sürecine katkı sağlanmalıdır.

Maliye politikasında şeffaflık, öngörülebilirlik ve para politikası ile eş güdüm artırılmalıdır. Vergi ve fiyat ayarlamalarında kamuoyuna ile net iletişim sağlanarak beklentiler yönetilmelidir. Faiz dışı fazla hedefler belirlenip kararlılıkla uygulanarak para ve maliye politikası arasındaki eş güdüm güçlendirilmelidir.

Beşeri ve sosyal nitelikli harcamalar artırılmalı, kamu kaynakları öncelikli alanlara yönlendirilmelidir. Türkiye’nin sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşabilmesi için sağlık, eğitim, çevre koruma, sosyal yardım ve kültür gibi beşeri ve sosyal içerikli kamu hizmetlerine ayrılan kaynaklar

artırılmalıdır. Bu alanlar, uzun vadeli refahı, toplumsal kapsayıcılığı ve insan sermayesini güçlendiren temel harcama kategorileridir.

OECD ortalamasından belirgin şekilde ayrılan harcama kalemlerinde farklılıkların nedenleri detaylı şekilde analiz edilmelidir. Özellikle “sınıflandırılmayan hizmetler” gibi grupların yüksek oranı uluslararası karşılaştırmaları zorlaştırmakta ve şeffaflığı zedelemektedir. Bu nedenle harcamaların daha ayrıntılı ve işlevsel biçimde sınıflandırılması sağlanmalı, OECD ülkeleriyle fonksiyonel yakınsama için stratejik adımlar atılmalıdır.

Kriz dönemlerine karşı esnek ve etkili maliye politikası araçları geliştirilmeli, müdahale kapasitesi artırılmalıdır. COVID-19 salgını ve küresel finansal kriz örnekleri, olağanüstü dönemlerde kamu harcamalarının hızla arttığını göstermiştir. Bu durum, özellikle sağlık, ekonomik işler ve sosyal yardım gibi alanlarda daha esnek, önceden tanımlanmış ve hızlı devreye alınabilir maliye politikası mekanizmalarının gerekliliğine işaret etmektedir. Gelecekteki şoklara karşı mali hareket alanı yaratmak, politika yapıcılara daha güçlü bir müdahale kapasitesi kazandıracaktır.

Kurumlar Vergisi, gelir dağılımı adaleti ve tekelleşmeyle mücadele aracı olarak yeniden kurgulanmalıdır. Küresel ölçekte artan tekelleşme, gelir dağılımının bozulmasına ve kapitalizmin teknofeodal bir yapıya evrilmesine yol açmaktadır. Özellikle teknoloji devlerinin ekonomik ve politik gücünün artması, kamu maliyesinin sürdürülebilirliği açısından risk teşkil etmektedir. Bu bağlamda Kurumlar Vergisi, sadece gelir sağlama aracı değil; aynı zamanda gelir eşitsizliğini azaltma, kamusal hizmetlerin finansmanını güçlendirme ve piyasa gücünü dengeleme amacıyla daha etkin şekilde kullanılmalıdır.

Türkiye, küresel vergi politikalarına uyum sağlarken stratejik ve esnek bir yaklaşım benimsemelidir. Dijital Hizmet Vergisi, Asgari Kurumlar Vergisi gibi yeni nesil vergi düzenlemeleri; ABD, AB ve OECD gibi aktörler arasında yaşanan gelişmeler Türkiye’yi doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle Türkiye, uluslararası vergi gündemini yakından takip etmeli, olası senaryolar için politika alternatifleri geliştirmeli ve kamu kurumları ile akademi işbirliğinde bu konuda bilgi üretimini artırmalıdır. Stratejik öngörü kabiliyetinin artırılması, vergi sisteminin dış şoklara karşı daha dirençli hale gelmesine katkı sağlayacaktır.

Kurumlar Vergisi sisteminde verimlilik, sadelik ve adalet ilkeleri güçlendirilmelidir. Türkiye’de Kurumlar Vergisi uygulamasında çok sayıda muafiyet ve istisna bulunması, vergi sisteminin sadeliğini ve anlaşılabilirliğini zayıflatmakta, vergiye uyumu azaltmakta ve adalet ilkesini zedelemektedir. Bu nedenle vergi harcamaları gözden geçirilmeli, gereksiz teşvikler kaldırılmalı, kayıt dışılıkla mücadele etkinleştirilmeli ve vergi afları gibi tahsilatı zayıflatıcı uygulamalardan vazgeçilmelidir. Ayrıca dolaylı vergilerin yüksekliği nedeniyle oluşan yük adaletsizliğini azaltmak için doğrudan vergilerin payı artırılmalı ve Kurumlar Vergisi daha etkin bir büyüme ve refah aracı olarak konumlandırılmalıdır.

Borç yönetiminde kur riski odaklı bütüncül bir yaklaşım benimsenmelidir. Borç stokunun döviz kuruna olan yüksek hassasiyeti göz önünde bulundurularak, iç-dış borç kompozisyonu yeniden değerlendirilmeli; kur riskini azaltacak borçlanma araçlarına ve vadeye yayılmış stratejilere öncelik verilmelidir.

Mali alanın kullanımı kısa vadeli ihtiyaçlar ile uzun vadeli sürdürülebilirlik arasında denge gözetilerek planlanmalıdır. Deprem gibi beklenmeyen nakit ihtiyaçlar karşısında borçlanmaya yönelmek gerekebilir. Bu süreç, yapısal cari açıkları ve tasarruf dengesizliklerini büyütmeceği şekilde yürütülmelidir. Bu kapsamda mali disiplinin korunması ve uzun vadeli sürdürülebilirliğin gözetilmesi temel ilke olmalıdır.

KAMU MALİYESİ





Kamuda Tasarruf Potansiyeli

Emrullah Aydın

Doktora Öğrencisi, İstanbul Üniversitesi

Muhammed Fatih Cüre

Arş. Gör., Manisa Celal Bayar Üniversitesi

Kamu harcamalarında tasarruf politikaları; devlet bütçesinin sürdürülebilirliğini sağlamak, mali disiplini güçlendirmek ve fiyat istikrarına katkıda bulunmak gibi amaçlarla dönemsel olarak gündeme gelen bir uygulamadır. Bu politikalar ekonomik krizler, artan bütçe açıkları veya uluslararası finans kuruluşlarının baskıları gibi nedenlerle ön plana çıkabilmektedir.

Türkiye ekonomisi son yıllarda artan bütçe açıkları ve yükselen enflasyon sorunlarıyla karşı karşıya kalmış, bu durum kamu harcamalarında tasarruf yapılması gerekliliğini gündeme getirmiştir. Ülkemizde son tasarruf tedbirleri 2007, 2021 ve 2024 yıllarında açıklanmıştır. Mayıs 2024 genelgesinde tasarruf politikalarının kamuoyu nezdinde etkili olması amacıyla makam araçları, temsil ve ağırlama giderleri, personel harcamaları ve yönetim kurulu ücretleri gibi popüler harcama kalemleri ön plana çıkarılmıştır. Ancak bu tedbirlerin kapsamı, kamu maliyesine katkıları ve uygulanabilirlikleri tartışma konusu olmuştur.

Bu bölümde, öncelikle Türkiye’de yayımlanan tasarruf tedbirleri genelgelerinin tarihsel gelişimine kısaca bakılacaktır. Ardından son açıklanan Mayıs 2024 genelgesinin öngördüğü tasarruf kalemlerinin bütçe içindeki payları irdelenecektir. Son olarak, kamu bütçesi harcama katılığı üzerinden analiz edilerek; kamuda anlamlı bir tasarruf yapılmasının ne ölçüde mümkün olduğu ve açıklanan tasarruf tedbirleriyle kamu harcamalarında kayda değer bir düşüşün sağlanıp sağlanamayacağı tartışılacaktır.

Tasarruf Tedbirlerinin Tarihsel Gelişimleri, Amaçları ve İçerikleri

Türkiye’de tasarruf tedbirleri, içinde bulunulan ekonomik koşullara bağlı olarak belirli dönemlerde gündeme gelmekte ve tartışılmaktadır. Mayıs 2024’te yayımlanan ve halen yürürlükte olan tasarruf tedbirleri, içerik ve konu başlıkları açısından 1992/7 numaralı genelgeyle benzerlik göstermektedir. Bu tarihten önce de çeşitli tasarruf tedbirleri yayımlanmış olup, aşağıda 1992 yılından itibaren yayımlanan bazı tasarruf genelgelerine yer verilmiştir.

Tablo 1. Yıllar İtibariyle Bazı Tasarruf Tedbirleri Genelgesi

Resmî Gazete Başlığı	Karar No	İçerik ve Başlıklar
Kamu Harcamalarında Tasarruf Tedbirleri Hakkında Genelgesi	1992/7	Demirbaş, gayrimenkul, geçici görevlendirme, resmi taşıt kullanımı, telefon ve kablolu telefon kullanımı, temsil ve ağırlama giderleri, basın ve yayın hizmetleri, diğer hususlar
Kamu Harcamalarında Tasarruf Tedbirleri ile İlgili Başbakanlık Genelgesi	1993/4	Demirbaş, gayrimenkul, geçici görevlendirme, resmi taşıt kullanımı, telefon ve kablolu telefon kullanımı, sosyal tesis edinilmesi, temsil ve ağırlama giderleri, basın ve yayın hizmetleri, kırtasiye kullanımı, diğer hususlar, kadro kullanımına ilişkin esaslar, bilgisayar kullanımı ve satın alımı
Kamu Harcamalarındaki Tasarruf Tedbirleri ile İlgili Genelge	1994/4	
Tasarruf Tedbirine İlişkin 2002/45 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	2002/45	Yatırım harcamaları, yurt dışı geçici görevlendirme, gayrimenkul edinilmesi/kiralanması, sağlık giderleri, taşıt kullanımı/edinilmesi, demirbaş alımı, haberleşme/ temsil/tören/ağırlama/reklam ilan ve tanıtım giderleri, basın yayın hizmetleri
2003/39 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	2003/39	Yatırımlar, yurt dışı görevlendirmeler, taşınmaz satın alımı/kiralanması/kamulaştırılması, sağlık harcamaları, taşıt edinilmesi, demirbaş/büro malzemeleri/makine alımı, telefon harcamaları, temsil/tören/toplantı/ağırlama harcamaları, tanıtım/reklam giderleri, gazete/ kitap/dergi satın alımı, bağış ve yardım harcamaları
Tasarruf Tedbirleri ile İlgili Başbakanlık Genelgesi	2007/3	Gayrimenkul, resmi taşıt kullanımı, haberleşme giderleri, yurtdışı geçici görevlendirme, temsil/tören/ağırlama ve tanıtım giderleri
Tasarruf Tedbirleri ile İlgili 2021/14 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi	2021/14	Taşınmaz edinilmesi/kiralanması, resmi taşıt edinilmesi/kiralanması, haberleşme giderleri, personel görevlendirme, basın ve yayın giderleri, kırtasiye ve demirbaş alımları, temsil/tören/ağırlama ve tanıtım giderleri, personel giderleri, enerji ve su alımları, personel servisi hizmeti
Tasarruf Tedbirleri ile İlgili 2024/7 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi	2024/7	

Kaynak: Resmî Gazete ve Memurlar.net

**2024 yılında
yayımlanan tasarruf
genelgesinin kapsadığı
harcama tutarı
343,7 milyar TL
olup bu tutar toplam
bütçe harcamalarının
%3,2'sine karşılık
gelmektedir.**

Genelgeler incelendiğinde tasarruf tedbirlerinin 1992'den günümüze kadar belirli harcama kalemlerine odaklandığı, ancak zamanla kapsamının genişletildiği görülmektedir. 2007 yılından sonra 2021 yılına kadar yeni bir genelgeye ihtiyaç duyulmamıştır. 2021 yılındaki genelgeyle beraber personel giderleri, enerji ve su alımları ile personel servisi hizmeti başlıkları genelgelere eklenmiştir. 2024 yılında yayımlanan en son genelgede, 2021 yılındaki genelgenin başlıkları kullanılmış olup, bu başlıkların birçoğuna daha önceki genelgelerde de yer verilmiştir.

Genelgeler, sadece yayımlandıkları mali yıl için geçerli olmayıp, yeni bir düzenleme yapılınca ya kadar geçerliliklerini korumaktadır. Örneğin, 2007 yılında yayımlanan tasarruf tedbirleri, 2021 yılında yeni bir genelge yayımlanana kadar

uygulanmaya devam etmiştir. Benzer şekilde, 2021 yılında yayımlanan genelge de 2024 yılında yeni bir genelge yayımlanana kadar yürürlükte kalmıştır. Dolayısıyla, 2024 yılında yayımlanan son genelge, esasında zaten yürürlükte olan hususları hatırlatıcı nitelikte olup, önemli bir politika değişikliği içermemektedir. Aksine, 2021 yılındaki genelgeyle süre belirtilmeksizin kısıtlanan taşıt ve taşınmaz alımları, 2024 genelgesiyle sadece üç yıl süreyle sınırlandırılmıştır.

2024 yılında açıklanan tasarruf tedbirleri paketinin öne çıkan özelliklerinden biri genelgeye eklenen şu cümlede ortaya çıkmaktadır: "Bu tedbirlerin uygulanması hassasiyetle takip edilecek, denetlenecek, raporlanacak ve aykırı hareket edenler hakkında gerekli yaptırımlar uygulanacaktır." Böylece tasarruf tedbirlerine verilen öneme vurgu yapılmaya çalışılmıştır. Genelgede yer alan bu ifadeyle yetinilmemiş, ayrıca 7521 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'na genelge ile açıklanan tedbirlere uyumun izleneceği, denetleneceği ve aykırı hareket edenler hakkında ilgili mevzuatın öngördüğü disiplin yaptırımlarının yerine getirilerek, Cumhurbaşkanlığının haberdar edileceği hükmü eklenmiştir. Diğer bir ifadeyle sadece idari bir düzenleme olan genelge, çıkarılan 7521 sayılı Kanunla da desteklenmeye çalışılmıştır. Geçmiş genelgelerden farklı olarak ortaya çıkan ikinci hususun ise "Orta Vadeli Programın özüne uygun olarak kamuda verimliliği artırılması" olduğu tedbirlerin açıklandığı sunumda ifade edilmiştir. Bu atfedilen farklılıkların haricinde genelge ve sonrasında çıkarılan ilgili kanun esasen yeni bir değişiklik getirmemekte, bir önceki genelgede yer alan hususları daha kararlı bir şekilde hatırlatıcı görevi üstlenmektedir.

Mayıs 2024 tedbirleri, zamanlaması itibarıyla, yerel seçimlerin tamamlanması sonrası ortadan kalkan seçim baskısının ardından gelmiştir. Bu süreçte hükümetin merkez bankasıyla uyumlu bir şekilde dezenflasyon sürecine katkı sunması beklenmiştir. Esasında sıkı para politikasına destek vermek ve enflasyonla mücadele etmek amacıyla açıklanan bir paket olarak sunulmuştur.

Genelgenin yayımlanmasının ardından atılacak diğer tamamlayıcı adımlarla, kamuda verimliliği ve tasarrufu sağlayacak bir paket olarak sunulan Mayıs 2024 tedbirleri birçok açıdan eleştirilere maruz kalmıştır. İlk ve en temel eleştiri, paketin sağlayacağı tasarruf edilecek miktara ilişkin olmuştur. Tasarruf paketiyle ne kadar tasarruf edileceğine ilişkin hükümet tarafından bir rakam telaffuz edilmemiş, bu paketin tek başına değil diğer politikalarla beraber bir anlam ifade edeceği belirtilmiştir. Çeşitli uzmanlar tarafından yapılan değerlendirmelerde ise, söz konusu paket ile tahmini olarak 100 milyar TL'lik bir tasarruf sağlanacağı hesaplanmış ve bu rakamın küçüklüğü üzerinden ciddi eleştiriler yapılmıştır.

Kamu personel servislerinin kaldırılması kararından vazgeçilmek zorunda kalınması, sokak/cadde ışıklandırmasında LED dönüşümünün hızlandırılması gibi planlanan diğer uygulamaların hangi aşamada olduğunun şeffaf şekilde paylaşılmaması, genelgenin sonunda yer alan “zorunlu ihtiyaçlar” gibi genel bir ifadeyle geniş kapsamlı istisna maddesinin bulunması, genelge kapsamında olan bazı gider kalemlerinde olağandışı artışlar olması, taşıt ve taşınmaz alım yasağının sadece üç yıl ile sınırlandırılması, çok büyük oranda önceki genelgelerin tekrar edilmesi ve yeni düzenleyici tedbirlerin eksikliği gibi hususlar 2024 yılı tasarruf genelgelerinin eleştirildiği diğer hususlar olarak sıralanabilir.

**2024 tasarruf
genelgesinde enerji
ve su alımları
113,1 milyar TL ile
ilk sırada yer aldı.**

Tasarruf Tedbirleri Genelgesinin Bütçeden Takibi

2024 yılında yayımlanan ve kamuda tasarruf tedbirlerini içeren 2024/7 sayılı genelgede, harcama tedbiri alınması öngörülen 10 alan yer almaktadır. Tablo 2; bahse konu genelgenin im ettiği harcama kalemlerini göstermektedir. Bu kapsamda tabloda 2021, 2022, 2023 ve 2024 yılları için tasarruf edilmesi beklenen alanlardaki harcamaların, ilgili yıl toplam bütçe harcamaları içindeki payına yer verilmiştir. Ayrıca 2024 yılındaki kamu harcamaları, tutar olarak da tabloya dahil edilmiştir. Örneğin; genelgede yer alan “Taşınmaz Edinilmesi, Kiralanması ve Kullanılması” başlığı kapsamında, “Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması” tablosundaki her türlü hizmet binası, lojman ve sosyal tesis giderleri toplanarak gösterilmiştir. Bunlar içerisinde hizmet binaları, lojman ve sosyal tesislerin; kiralanması, yapımı, bakım ve onarımı, kamulaştırılması, arsa temini vb. her türlü harcama kalemi bulunmaktadır. Benzer şekilde genelgede bulunan “Resmi Taşıtların Edinilmesi ve Kullanılması” başlığı altındaki her türlü taşıt alım, kiralama, bakım ve onarım giderleri tabloda gösterilmiştir.

Kamuda Tasarruf Tedbirleri

	Taşınmaz Edinilmesi ve Kiralanması		Enerji ve Su Alımları		Kırtasiye ve Demirbaş Alımları
	Personel Giderleri		Resmi Taşıtların Edinilmesi ve Kullanılması		Personel Servisleri

Tablo 2. 2024/7 Sayılı Tasarruf Tedbirleri Genelgesi Kapsamında Harcama Kalemleri

	2021 (%)	2022 (%)	2023 (%)	2024 (%)	2024 (Bin TL)
Taşınmaz Edinilmesi, Kiralanması ve Kullanılması	1,159	0,933	0,863	0,822 ↓	88.635.918
Hizmet Binası Giderleri (Kiralama, yapım, kamulaştırma, bakım, onarım)	1,113	0,891	0,825	0,782	84.262.261
Lojman Giderleri (Kiralama, yapım, kamulaştırma, bakım, onarım)	0,033	0,027	0,027	0,033	3.509.189
Sosyal Tesis Giderleri (Kiralama, yapım, kamulaştırma, bakım, onarım)	0,013	0,014	0,011	0,008	864.468
Resmî Taşıtların Edinilmesi ve Kullanılması	0,282	0,291	0,257	0,254 ↓	27.352.022
Taşıt Alımları	0,106	0,048	0,053	0,072	7.769.412
Her Türlü Taşıt Kiralaması (kara, yüzer, hava)	0,134	0,183	0,151	0,125	13.503.754
Taşıt Bakım ve Onarım Giderleri	0,042	0,061	0,052	0,056	6.078.856
Haberleşme Giderleri	0,208	0,191	0,134	0,163 ↑	17.583.172
Personel Görevlendirmeleri	0,033	0,043	0,031	0,028 ↓	3.066.852
Yurtdışı Geçici ve Sürekli Görev Yollukları	0,033	0,043	0,031	0,028	3.066.852
Basın ve Yayın Giderleri	0,038	0,054	0,030	0,024 ↓	2.620.223
Kırtasiye ve Demirbaş Alımları (Büro malz., tıbbi cihaz, bilgisayar, mefruşat, lab. cihazı)	0,420	0,708	0,563	0,472 ↓	50.887.730
Temsil, Tören, Ağırılama ve Tanıtım Giderleri	0,023	0,034	0,031	0,022 ↓	2.407.602
Personel Servisleri	0,049	0,063	0,075	0,092 ↑	9.877.818
Personel Servisi Kiralama Giderleri	0,049	0,063	0,075	0,092	9.877.818
Personel Giderleri	0,337	0,319	0,234	0,261 ↑	28.122.749
Ek Çalışma Karşılıkları (Memurlar)	0,193	0,180	0,166	0,193	20.787.032
Ek Çalışma Karşılıkları (Sözleşmeli Personel)	0,110	0,111	0,036	0,040	4.344.584
Fazla Mesailer (İşçiler)	0,034	0,028	0,032	0,028	2.991.133
Enerji ve Su Alımları	1,048	2,042	1,431	1,050 ↓	113.121.181
Enerji Alımları	0,972	1,955	1,357	0,988	106.529.065
Enerji Giderleri	0,023	0,032	0,028	0,018	1.958.732
Su Alımları	0,053	0,054	0,045	0,043	4.633.383
Ana Kalemler Toplamı	3,597	4,679	3,647	3,189 ↓	343.675.268
Toplam Bütçe Harcaması (MY)	10.777.008.795				

Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri ve yazar hesaplamaları.

Tablo 2'ye göre, 2024 yılında yayımlanan tasarruf genelgesinin kapsadığı harcama tutarı 343,7 milyar TL'dir ve bu tutar toplam bütçe harcamalarının %3,2'si kadardır. 343,7 milyar TL'lik tutar; planlanan toplam tasarruf tutarını değil, üzerinden tasarruf yapılması beklenen tutarı ifade etmektedir. Örneğin, tasarruf genelgesinde yer alan en büyük harcama kalemi "Enerji ve Su Alımları" kalemidir. Bu kapsamda 2024 yılında 113,1 milyar TL'lik harcama yapılmıştır. Tasarruf genelgesi ile beklenen, bu kapsamdaki kamu harcamalarının azaltılmasıdır. Kamu idarelerinin elektrik, ısınma vb. ihtiyaçları genelge ile ortadan kalkmayacağı için pek tabii bu kalemin sıfıra inmesi de mümkün değildir. Tablo 2 incelendiğinde, 2024 yılında enerji ve su alımı giderlerinin bütçedeki payının önceki yıllara göre azaldığı görülmektedir.

Gerek tasarrufa tabi toplam tutar gerekse tasarruf kalemleri içinde yer alan zorunlu harcamalar birlikte değerlendirildiğinde dikkat çeken husus, genelgenin ima ettiği tasarruf tedbirlerinin boyutunun oldukça sınırlı olduğudur. Genelgede yer alan ve tasarruf yapılması beklenen harcamalar %30 azaltılsa dâhi toplam tasarruf 103 milyar TL düzeyinde olacaktır. Pek tabii kamunun tasarruf etmesi bir zorunluluktur. Tasarruf edilen her tutar önemlidir. Ancak tasarruf tedbirleri genelgesinin ima ettiği, toplam bütçe harcamalarının yaklaşık %1'i, gayri safi yurtiçi hasıla (GSYH)'nin ise %0,24'ü düzeyindeki potansiyel tasarruf miktarı oldukça sınırlıdır. Bu durum tasarruf tedbirleri genelgesinin, önemli ekonomik kazanımlar sağlayacak bir düzenleme olmaktan ziyade, kamuoyunun "devletin harcamalarından tasarruf etmesi" gerektiğine yönelik beklentisine karşılık zayıf bir cevap niteliğinde olduğuna işaret etmektedir.

2024 yılında kamunun taşıt alım, kiralama, bakım ve onarım giderleri toplamı 27,3 milyar TL düzeyinde olmuştur (Tablo 2). Bu tutar 2023 yılında 16,9 milyar TL düzeyindedir (HMB, 2023). Nominal olarak değerlendirildiğinde 2023 yılından 2024 yılına taşıt giderleri %62 oranında artmıştır. Buna karşılık taşıt giderlerinin toplam bütçe harcamaları içindeki payı nerdeyse aynı kalmıştır. Dolayısıyla 2024 yılında taşıt giderlerinden büyük bir tasarrufa gidilmediğini söylemek mümkündür. Diğer taraftan taşıt giderlerinin toplam bütçe harcamaları içindeki %0,25'lik payı dikkate alındığında, bu harcamaların sıfıra indirilmesi durumunda bile öngörüldüğü kadar büyük bir pozitif etkinin meydana gelmeyeceği değerlendirilmektedir.

2024 yılında tasarruf genelgesi kapsamında olmasına karşın harcama artışının meydana geldiği kalemler; haberleşme giderleri, personel giderleri ve personel servisleridir. Personel servisi kiralama giderleri 2023 yılında 4,91 milyar TL iken 2024 yılında 9,87 milyar TL'ye yükselmiş, dolayısıyla yaklaşık %100 artış göstermiştir (HMB, 2023). Esasen Mayıs ayında yayımlanan tasarruf genelgesinde, toplu ulaşım olanaklarının yaygın olduğu yerlerde personel servis hizmetinin sonlandırılması öngörülmüştür. Buna karşılık Ekim ayında Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı tarafından kamu idarelerine gönderilen yazıda, personel servis hizmetlerinin sürdürüleceği belirtilmiştir (Ekonomim, 2024). Nitekim Tablo 2'den görüleceği üzere 2024 yılında personel servislerine ilişkin harcamalarda tasarrufa gidilmemiş, bilakis bu harcamaların bütçe içindeki payı artış göstermiştir.



BİLGİ KUTUSU

2024 yılında tasarruf genelgesi kapsamında olmasına karşın harcama artışının meydana geldiği kalemler:



Haberleşme giderleri



Personel giderleri



Personel servisleri

Bütçe Harcama Katılığı ve Kamuda Tasarruf

2024 yılında yayımlanan tasarruf genelgesinin ima ettiği tasarruf potansiyeli incelendikten sonra daha geniş bir çerçevede tüm bütçe harcamalarını esas alan bir tasarruf potansiyelini ortaya koymak önemlidir. Kamunun harcamalarından tasarruf yapabilmesi için öncelikle bütçesinde tasarrufa yeterli alanın bulunması gerekmektedir. Kamu gelirlerinin, zorunlu kamu giderlerini karşılayamadığı bir durumda kamunun tasarruf potansiyeli de sınırlı olacaktır. Bunun için incelenmesi gereken husus, kamunun harcamalarından ne kadarının zorunlu ne kadarının ihtiyari olduğudur. Eğer bütçe içerisinde ihtiyari harcamaların payı fazla ise kamunun harcamalarından tasarruf potansiyeli de yüksektir. Ancak tersi durumda, kamu harcamalarından tasarruf için bütçede sınırlı bir alan bulunduğu ortaya çıkmaktadır.

Kamu harcamalarını; zorunlu ve ihtiyari ya da esnek ve katı olarak ayırmadan önce bu harcamaların türleri itibarıyla sınıflandırılmaları önemlidir. Türkiye’de ekonomik sınıflandırmaya göre kamu bütçesi içerisinde 8 ana harcama türü bulunmaktadır. Bunlar; 1) personel giderleri, 2) Sosyal Güvenlik Kurumlarına devlet primi giderleri, 3) mal ve hizmet alım giderleri, 4) faiz giderleri, 5) cari transferler, 6) sermaye giderleri, 7) sermaye transferleri ve 8) borç vermedir.

Personel giderleri büyük ölçüde memurlar ile sözleşmeli kamu personellerine verilen maaşlardan, sosyal haklardan, ödül ve ikramiyelerden oluşmaktadır. Sosyal güvenlik kurumu (SGK)’ya ödenen devlet primi giderleri ise devletin “işveren” sıfatı ile personelleri için ödediği primleri kapsamaktadır. Mal ve hizmet alım giderlerinin büyük çoğunluğu; hizmet alımlarından, üretim ve tüketime yönelik mal alımlarından, enerji alımlarından ve görev giderlerinden teşekküldür. Faiz giderleri ise kamunun iç ve dış borçlanmaları için ödediği faizlerden oluşmaktadır.

Cari transferler, bütçe içerisinde en fazla ödeneğe sahip ve en kapsamlı harcama türüdür. Kamu işletmeleri, sosyal güvenlik kurumları, kamu bankaları ve kamu fonları için yapılan “görevlendirme giderleri” cari transferler kapsamındadır. Yine sosyal güvenlik kurumlarına ve yerel yönetimlere yapılan “Hazine yardımları” cari transferdir. Hanehalkına ve işletmelere verilen sosyal ve iktisadi amaçlı transferler de cari transferler kapsamında yer almaktadır. Sermaye giderleri; taşıt alımları, makine teçhizat alımları, tesis alımları, bilişim donanım alımları, lisans alımları, müşavirlik giderleri, gayrimenkul alımları ve kamulaştırması ile en büyük gider kalemi olan gayrimenkul sermaye üretim giderlerinden oluşmaktadır.

Harcama türlerinden bir diğeri olan sermaye transferleri; karşılıksız ödemelerdir. Bu transferler; kamu işletmelerine, döner sermaye işletmelerine, kamu bankalarına, kalkınma ajanslarına, KKTC’ye, kamu hizmeti benzeri hizmet sunan vakıflara yapılmaktadır. Son olarak borç verme gideri; kamu kurumlarına, kalkınma ajanslarına, SGK’ya, İŞKUR’a, yerel yönetimlere, kamu işletmelerine, kamu bankalarına, fonlara, KKTC’ye verilen borçlardan oluşmaktadır.

Cari transferler, bütçede en büyük harcama türü olarak son 5 yılda %38’lik paya sahiptir.

Kamu harcamalarındaki değişimlerin tutar bazında nominal olarak değerlendirilmesi bazı faktörlerin göz ardı edilmesine sebebiyet vermektedir. Bu nedenle harcamaları, bütçe içindeki yahut GSYH içindeki paylarına göre karşılaştırmak daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Söz konusu yaklaşıma istinaden mevcut çalışmada hangi harcama türü için bütçeden ne kadar pay ayrıldığını görebilmek amacıyla Tablo 3'te, son 5 yılda merkez yönetim bütçe (MYB) harcamalarının, harcama türleri itibarıyla dağılımına yer verilmiştir. Tabloya göre, bütçedeki en büyük harcama türü cari transferlerdir ve son 5 yılda kamu harcamaları içinde ortalama %38'lik bir paya sahiptir. Ancak cari transferlerin toplam kamu harcamaları içindeki payı yıllar itibarıyla azalış eğilimindedir.

En yüksek paya sahip ikinci harcama türü personel giderleridir. Özellikle 2024 yılında personel giderleri, toplam harcamaların yaklaşık 1/4'ünü oluşturmaktadır. SGK'ya devlet primi giderleri, niteliği itibarıyla kamu harcamaları içinde nispeten düşük bir paya sahiptir ve genellikle personel giderleri ile benzer bir seyir izlemektedir. Ancak 2020 yılındaki COVID-19 salgını nedeniyle kısmen artan ek ödemeler, 2020 ve 2021 yıllarında bu giderlerin bütçedeki payını kısmen artırmıştır.

Tablo 3. Harcama Türlerinin Merkezi Yönetim Bütçesindeki Payı (%)

Harcama Türleri / Yıllar	2020	2021	2022	2023	2024	Ortalama
Personel Giderleri	23,91	21,59	20,91	20,11	24,74	22,25
SGK'na Devlet Primi Giderleri	4,01	3,58	3,29	2,82	3,08	3,36
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	8,06	8,32	8,76	6,89	6,91	7,79
Faiz Giderleri	11,13	11,28	10,57	10,24	11,79	11,00
Cari Transferler	41,38	39,09	38,28	36,03	35,85	38,13
Sermaye Giderleri	7,79	8,19	9,41	8,26	8,75	8,48
Sermaye Transferleri	1,26	1,59	1,66	13,03	5,94	4,70
Borç Verme	2,47	6,36	7,13	2,63	2,94	4,31

Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri ve yazar hesaplamaları.

Tabloda dikkat çekici bir husus, sermaye transferlerinin payında 2023 yılında meydana gelen keskin artıştır. Önceki yıllarda sermaye transferlerinin kamu harcamaları içindeki payı %2'nin altında iken 2023 yılında ilgili oran %13'e, 2024 yılında ise yaklaşık %6'ya yükselmiştir. Bunun nedeni 2023 yılında meydana gelen 6 Şubat depremlerinden sonraki deprem harcamalarının büyük ölçüde "sermaye transferleri" kaleminden yapılmasıdır. Bu kalemden yapılan harcama tutarı, 2022 yılında 48,8 milyar TL iken 2023 yılında 858,3 milyar TL'ye yükselmiştir. 2024 yılında ise bu kalemden 640,4 milyar TL'lik harcama yapılmıştır (HMB, 2024).

Tablodaki kayda değer bir diğer değişim ise, 2021 ve 2022 yıllarında borç verme giderlerinin payındaki yükseliştir. Bunun nedeni bahse konu yıllarda; T. C. Devlet Demiryolları (TCDD), Elektrik Üretim A.Ş. (EÜAŞ) ve Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAŞ) gibi kamu teşebbüslerine bütçeden verilen yüksek tutarlı borçlardır. İlgili yıllarda kamu, hanehalkları ile işletmelere verilen elektrik ve doğal gaz için %50'nin üzerinde sübvansiyon uygulamıştır. Buna ilave olarak döviz kurunun aynı yıllarda hızla yükselişi nedeniyle EÜAŞ ve BOTAŞ gibi kamu teşebbüslerinin borçlanma ihtiyaçları ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyaç ise borç verme gideri şeklindeki kamu harcaması olarak bütçeden karşılanmıştır.

Kamu harcamalarını türleri ve bütçe içindeki payları itibarıyla inceledikten sonra bu harcamaların ne kadarının katı ne kadarının esnek harcamalar olduğu sorusuna cevap aranması yerinde olacaktır. Katı harcamalar; kısa vadede değiştirilmesi, herhangi bir gerekçeyle azaltılabilmesi çok mümkün olmayan zorunlu harcamalardır. Esnek harcamalar ise nispeten ihtiyaridir ve bazı durumlarda ertelenmeleri mümkün olabilmektedir. Bütçe içerisinde esnek harcamaların payı ne kadar fazla ise olağanüstü dönemlerde olağandışı harcamalar için kaynak ayırmak o kadar kolay olacaktır. Aynı zamanda kamuda tasarruf için esnek harcamaların kesilmesi daha düşük bir toplumsal maliyete katlanılmasını gerektirecektir.

Kamu harcamalarının katı ve esnek kısımlarını ayırabilmeye yarayan çeşitli çalışmalar mevcuttur. Bu çalışmalarda her bir harcama türü, belirli varsayımlar altında katı ve esnek olarak ayrılmaktadır. Mevcut çalışmada kamu harcamalarını esnek ve katı olarak ayırmada, Çebi (2015)'in metodolojisi revize edilerek kullanılmıştır. Çebi (2015)'e göre personel giderleri ile buna bağlı prim giderleri, büyük ölçüde katı harcamalardır. Kamu personellerinin işten çıkarılması, maaşlarının veya sosyal haklarının azaltılması gerek hukuki gerek siyasi gerekse sosyal açıdan çok kolay olmayacağı için bu harcamaların %94'ü katı harcama olarak kabul edilmiştir. %6'lık esnek kısım ise ikramiye ve ek ödemelerin düşürülmesi gibi yahut emekliye ayrılan personel yerine yenisinin alınmaması gibi nispeten düşük ihtimalli durumlar için ayrılmıştır. Mal ve hizmet alım giderlerinin ise %85'inin ve cari transferlerin %77'sinin katı harcama olduğu varsayılmıştır.

Tablo 4. Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Kamu Harcamalarının Esneklik Katsayıları

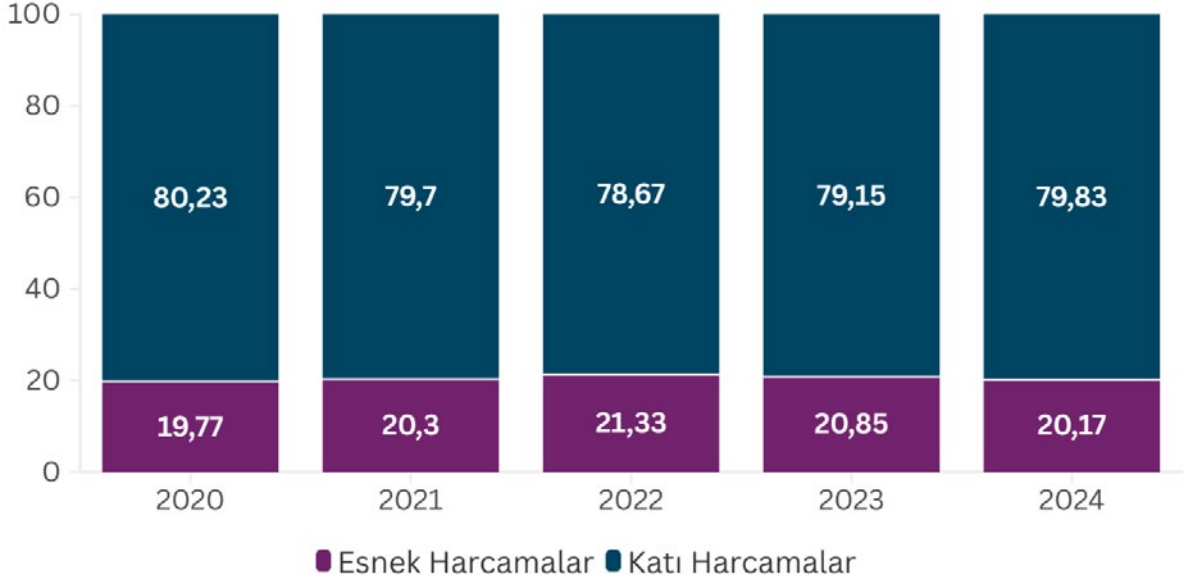
Harcama Türü	Esnek Harcama	Katı Harcama
Personel Giderleri	0,06	0,94
SGK Devlet Primi Giderleri	0,06	0,94
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,15	0,85
Faiz Giderleri	0	1
Cari Transferler	0,23	0,77
Sermaye Giderleri	0,85	0,15
Sermaye Transferleri*	0,2	0,8
Borç Verme*	0,2	0,8

Kaynak: Çebi, 2015

*Yazar varsayımları.

Faiz giderleri, büyük ölçüde geçmiş yıllarda yapılan borçlanmanın bir maliyetidir. Dolayısıyla mevcut dönemde faiz giderlerini azaltmak neredeyse mümkün değildir. Bu nedenle faiz giderleri, tamamen katı harcama olarak kabul edilmiştir. Taşıt alımları, makine teçhizat alımları, gayrimenkul alımları, gayrimenkul sermaye üretimi gibi giderlerden oluşan sermaye giderleri ise %85 oranında esnek harcama olarak görülmüştür. Son olarak Çebi (2015), kullandığı metodolojide sermaye transferleri ile borç verme giderlerinin %80'inin esnek, %20'sinin katı harcama olduğunu varsaymıştır. Ancak yıllar itibarıyla değişen koşullar, bu iki harcama türünün katılık ve esneklik durumlarını değiştirmiştir. 2023 ve 2024 yılında büyük ölçüde sermaye transferlerinden oluşan deprem harcamalarını esnek kabul etmek kanaatimizce doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Benzer şekilde enerji sübvansiyonlarının bir yansıması olarak artan borç verme giderlerini esnek kabul etmek

de değişen şartları yansıtmayacaktır. Nihayetinde bir kamu teşebbüsünün borçlanma ihtiyacı ortaya çıktığında bunun Merkezi Yönetim bütçesinden karşılanması beklenen bir durumdur. Söz konusu değişen şartlar esas alınarak mevcut çalışmada sermaye transferleri ile borç verme gelirlerinin %80 katı ve %20 esnek harcamalar olarak sınıflandırılması uygun görölmüştür.



Grafik 1. Türkiye’de Bütçe Harcama Katılığı (% , 2020-2024)

Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri ve yazar hesaplamaları.

Tablo 4’teki katsayılar esas alınarak son 5 yılda kamu harcamalarının esneklik ve katılık durumları hesaplanmış ve sonuçlar Grafik 1’de sunulmuştur. Buna göre Türkiye’de son yıllarda kamu harcamalarının yaklaşık %80’inin katı harcamalardan oluştuğunu söylemek mümkündür. Katı harcamalar, büyük ölçüde zorunluluk gerektirdiği için bu harcamalardan tasarruf edilebilmesi güçtür. Dolayısıyla bütçe katılığının yüksek olması Türkiye’nin kamu harcamalarından tasarruf potansiyelini de oldukça azaltmaktadır.

Nispeten üzerinden tasarruf sağlanabilecek alan, esnek harcamalardan oluşan %20’lik kısımdır. Ancak bu, söz konusu %20’lik esnek harcamaların tamamından vazgeçilmesi anlamına gelmemekte, bahse konu harcamalar üzerinden kısmi bir tasarrufa gidilebileceği anlamına gelmektedir. Örneğin; taşıt alımları bütçede, sermaye giderleri içerisinde yer almaktadır. 2024 yılında bu ödenekten 7,77 milyar TL’lik harcama yapılmıştır (Tablo 2). Kamunun taşıt ihtiyacı hiçbir zaman tamamıyla sona ermeyeceği için 7,77 milyar TL’lik ödeneğin sıfıra indirilmesi de mümkün değildir, ancak belirli kısıtlar konularak bu ödenekten yapılacak harcamalar sınırlandırılabilir. Taşıt alımları sıfıra indirilse dahi toplam harcamalar içindeki payı oldukça düşük olduğundan etkisi de oldukça küçük olacaktır. Esasen taşıt alımı yahut kiralamalarıyla ilgili mevzuat kamu idarelerine, özü itibarıyla belirli kısıtlamalar getirmekte ve kamu idarelerini tasarrufa yönlendirmektedir. Buna karşın uygulamada, çeşitli yöntemlerle mevzuattaki kısıtlamalar bertaraf edilebilmektedir. Örnek vermek gerekirse yerel yönetimlerin makam aracı alımları oldukça katı kurallara tabidir. Ancak “itfaiye aracı” yahut “itfaiye öncü aracı” alımlarında katı sınırlamalar bulunmamaktadır. Uygulamada belediyelerin üst düzey yöneticileri, lüks “itfaiye öncü aracı” alıp makam aracı olarak kullanabilmektedir.

2024 yılında MYB içerisinde %20,17'lik paya sahip esnek harcamaların tutarı 2,2 trilyon TL düzeyindedir. Yukarıda da değinildiği gibi bu tutar, üzerinden tasarruf yapılabilmesi olası tutardır. Bahse konu esnek harcamalardan %10'luk bir tasarrufa gidilmesi durumunda toplamda 2024 yılı bütçesi üzerinden 220 milyar TL'lik bir tasarruf yapılmış olacaktır. Bu tutar 2024 yılı GSYH'sinin kabaca %0,5'ine karşılık gelmektedir. Esnek harcamalar üzerinden %20'lik bir tasarruf sağlanması halinde ise maksimum GSYH'nin %1'i kadar tasarruf yapılabilecektir. Bu varsayımlar diğer koşulların sabit olduğu durumlarda geçerlidir. Esnek harcamalar üzerinden tasarruf yapılırken katı harcama kalemlerinde bütçe aşımı olması durumunda net tasarruflar yine öngörülen kadar olmayabilir. Nitekim yapılan hesaplamalar, 2024 yılında ilan edilen "Kamuda Tasarruf ve Verimlilik Paketi" büyüklüğünün 100 milyar TL düzeyinde olduğunu tahmin etmektedir. Bu düzeyde bir tasarruf GSYH'nin %0,25'i kadar dâhi değildir.

Bütçe harcama katılığının yüksekliği nedeniyle, ihtiyaç halinde, tasarruf kamu yatırımlarının kısılması yoluyla yapılabilmektedir. Bu ise, orta vadede büyümenin verimliliği ve toplumsal refah üzerinde kısıt oluşturmaktadır. Örneğin; kısa vadede tasarruf yapmak için hastane yatırımlarının kısılması, orta vadede sağlık hizmetlerinin kalitesi düşürebilmektedir.

Netice itibarıyla Türkiye'de bütçenin harcama katılığı nedeniyle kamuda öngörülen oranda bir tasarruf potansiyeli bulunmadığını söylemek mümkündür. Kamuoyunun, devletin harcamalarından tasarruf etmesi gerektiğine yönelik beklentisi, oldukça makul ve yerinde bir beklentidir. Pek tabii devlet, milletin gelirlerini tasarruflu ve verimli kullanmalıdır. Buna karşılık kamunun tasarrufları, ekonomideki pek çok sorunun kaynağı olmadığı gibi çözümü de değildir. Dolayısıyla kamuda tasarrufa, ima ettiği potansiyelin üzerinde anlamlar yüklenmemelidir.

Bütçe harcama katılığının yanı sıra kamuda tasarrufu sınırlayıcı mali olmayan çeşitli faktörler bulunmaktadır. Bunlardan ilki, siyaset müessesesidir. Siyasi kurumların temel hedeflerinden biri oy maksimizasyonu olduğu için bu kurumlar, özellikle seçim dönemlerinde oy oranlarını arttırmak amacıyla popülist harcamalarda artışa gidebilmektedir. Söz konusu popülist politik kültür, kamuda tasarruf artışının önünde önemli bir kısıt oluşturmaktadır. Politik açıdan miyop olan seçmenlerin kısa dönemli ekonomik kazanımlara odaklanmaları ise kamuda harcama tasarrufu gibi iktisadi getirisi yüksek ancak siyasi getirisi düşük uygulamaların siyaset müessesesince içselleştirilmesini engellemektedir.

Siyaset müessesesinin yanında kurumsal direnç, alışkanlıklar ve şeffaflık eksikliği gibi unsurlar da kamuda tasarrufları olumsuz etkileyen faktörlerdir. Örneğin; kırtasiyeciliğin ve bürokrasinin azaltılması için başlatılan dijitalleşme süreçlerinde kurumsal dirençle karşılaşılabilir. Benzer şekilde kamu binalarının kışın aşırı ısıtılıp yazın aşırı soğutulması gibi alışkanlıklar enerji tasarrufu sağlanmasını engelleyebilmektedir. Son olarak şeffaflık eksikliği gibi unsurlar, özellikle mahalli idarelerde yolsuzluk gibi hukuk dışı yollara tevessül edilmesine ve kamu kaynaklarının israfına sebebiyet verebilmektedir.

Kamu harcamalarına yönelik tasarruf tedbirleri büyük ölçüde yetersiz kalmakta ve popülist politika algısına neden olmaktadır.

Sonuç ve Değerlendirme

Türkiye’de kamu harcamalarından tasarruf sağlanması amacıyla yıllar içinde birçok genelge yayımlanmıştır. Özellikle ekonomik istikrarın bozulduğu 1990 ve 2000’li yılların başlarında tasarruf tedbirlerine daha sık başvurulmuştur. Ekonomik dengesizliklerin yeniden baş gösterdiği 2020’li yıllara gelindiğinde (özellikle 2021 ve 2024 yıllarında) tasarruf tedbirlerine tekrardan başvurulma ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Tasarruf tedbirlerini düzenleyen genelgeler incelendiğinde, bu genelgelerin içerik ve kapsam açısından büyük ölçüde benzerlik gösterdiği görülmektedir. 2024 yılında yayımlanan tasarruf genelgesinin önceki genelgelerden en önemli farkı; tedbirlere uyumun denetleneyeceği, raporlanacağı ve uymayanlara yaptırım uygulanacağını genelgeyle ve daha sonrasında çıkartılan 7521 sayılı Kanunla düzenlenmiş olmasıdır. Mayıs 2024 genelgesiyle esasında ciddi politika değişikliklerine gidilmediği, halihazırda yürürlükte olan hususlara daha çok dikkat edilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Mayıs 2024’te açıklanan tasarruf tedbirleri paketi; kamu harcama disiplinin ve fiyat istikrarının sağlanması amacıyla sunulmuş olup, açıklandığı andan itibaren ciddi eleştirilere maruz kalmıştır. En temel eleştiri, paketin sağlayacağı tasarruf miktarının belirsizliği olmuştur. Bu konuda herhangi bir resmi tasarruf hedefi belirtilmezken, kamuoyunda paket kapsamında yaklaşık 100 milyar TL’lik bir tasarruf sağlanabileceği hesaplanmıştır. Bu rakamın toplam bütçe harcamalarının sadece %1’i, GSYH’nin ise %0,24’ü kadar olması nedeniyle yetersiz olduğu öne sürülmüştür. Bu durum, genelgenin kamuoyunun “devletin harcamalarını kısması” yönündeki beklentilerini karşılamakta yetersiz kaldığını ve ekonomik açıdan anlamlı bir etki yaratacak bir düzenleme olmaktan uzak olduğunu göstermektedir.

Tasarruf genelgesinin beklentileri karşılayamamasının en temel sebebi, bütçe harcama yapısının büyük ölçüde zorunlu giderlerden oluşmasıdır. Bu durum, tasarruf potansiyelini ciddi şekilde sınırlamaktadır. Bu çalışmada son 5 yılın kamu harcamaları incelenmiş olup, bütçenin yaklaşık %80’inin katı harcamalardan oluştuğu ve bu alanlardan tasarruf edilebilmesinin oldukça zor olduğu görülmüştür. Miktarla bağlı olmaksızın yapılacak her türlü tasarruf önemli olsa da bütçedeki %20’lik ihtiyari harcamalar üzerinden yapılacak kısıtlamaların genel ekonomiye anlamlı bir katkı sunması güç görünmektedir. Örneğin, 2024 yılında kamunun taşıt alımı ve kiralması için yaklaşık 21 milyar TL’lik harcama yapılmıştır. Önemli bir tutar olsa da bu kalemin tamamen ortadan kaldırılması dahi bütçe üzerinde kayda değer bir etki yaratmayacaktır. Benzer şekilde, kamunun enerji ve su alımları gibi temel ihtiyaçlarının da sıfıra indirilmesi mümkün olmadığı için bu alanlarda hedeflenen tasarruflar da sınırlı kalmaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye’de kamu harcamalarına yönelik açıklanan tasarruf tedbirleri; kapsam ve uygulama açısından büyük ölçüde yetersiz kalmakta ve bu nedenle popülist politikalar olarak değerlendirilmektedir. Gerçek anlamda kamu harcamalarında disiplin sağlamak yerine, kamuoyunun “devletin tasarruf etmesi gerektiği” yönündeki beklentilerine karşılık vermeye yönelik sembolik adımlar atıldığı algısı güçlenmektedir. Açıklanan tedbirlerin toplam bütçeye etkisi sınırlı olup, ekonomideki büyük yapısal sorunları çözmekten uzaktır. Ancak bu eleştiriler haklı olmakla birlikte, devletin kamu harcamalarında geniş çaplı bir tasarruf yapmasının önündeki en büyük engel, bütçe harcama yapısının büyük ölçüde zorunlu ve katı kalemlerden oluşmasıdır. Dolayısıyla, devletin izlediği tasarruf politikalarının popülist olarak nitelendirilmesi haklı bir eleştiri olsa da kamunun harcamalarının doğası gereği geniş çaplı bir tasarruf yapmasının da kolay olmadığı ve tasarruf politikalarına gereğinden fazla önem atfedildiği görülmektedir.

Kamu maliyesinde gerçek ve kalıcı bir iyileşme için yalnızca tasarruf tedbirlerinin ilan edilmesi yeterli değildir. Tasarruf tedbirlerinin yanında mevcut harcamaların daha verimli kullanılması, şeffaflığın sağlanması, kamu-özel işbirliği projeleri kaynaklı giderlerin azaltılması, vergi harcamaları kapsamının daraltılması, kayıt dışı ekonomiyle mücadele edilmesi, dijitalleşmenin artırılması, sübvansiyon ve teşviklerin yeniden ele alınması gibi kritik öneme sahip yapısal reformların hayata geçirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Son olarak makroekonomik istikrarın sağlanmasıyla birlikte kamunun borç faiz ödemelerini azaltması, tasarruf tedbirlerinin ima ettiğinden çok daha büyük bir harcama azaltıcı önlem olacaktır.

Öneriler

- Bütçedeki zorunlu ve katı harcamaların yüksekliği göz önündü bulundurularak, tasarruf politikalarına aşırı anlam yüklenmemeli ve kamuoyunda büyük beklentiler oluşturulmamalıdır.
- Genelgelere sürekli tekrar eden tedbirlerin yerine, kamu harcamalarını gerçekten azaltacak geniş kapsamlı yapısal reformlar ve verimlilik artırıcı önlemler hayata geçirilmelidir. Yalnızca kısa vadeli harcama kesintilerine dayalı tedbirler olmamalıdır.
- Türkiye’de genellikle ekonomik kriz dönemlerinde yürürlüğe giren tasarruf genelgeleri bir süre sonra unutulmamalı ve işlevini yitirmemelidir. Kamu harcamalarında verimliliğin artırılması ve kaynakların etkin kullanımı için süreklilik arz eden bir tasarruf politikası oluşturulmalı ve kurumsallaştırılmalıdır.
- 2024 yılı tasarruf genelgesinde denetim mekanizmasının güçlendirilmesi yönünde yapılan düzenlemelere istinaden uygulamada hangi alanlarda ne kadar tasarruf sağlandığına dair kamuoyu ile düzenli bilgi paylaşılmalı ve bağımsız denetim mekanizmaları oluşturulmalıdır.
- Tasarruf hedefleri net olarak belirlenmeli ve kamuoyuna açıklanmalıdır. Hükümet, tasarruf paketinin ne kadar bütçe tasarrufu sağlayacağını somut rakamlarla duyurmalı ve bu hedeflerin gerçekleşme oranlarını düzenli olarak raporlamalıdır.
- Tasarruf tedbirlerinin şeffaflığı artırılmalıdır. Enerji verimliliği dönüşümü, taşıt ve taşınmaz alım kısıtlamaları gibi uygulamaların hangi aşamada olduğu kamuoyuyla paylaşılmalı, uygulamada yaşanan sapmaların nedenleri açıklanmalıdır.
- Tasarruf genelgelerindeki istisna maddeleri daha dar kapsamlı ve net olmalıdır. “Zorunlu ihtiyaçlar” gibi muğlak ifadeler yerine, hangi durumlarda harcamaların devam edeceği açık bir şekilde belirtilmelidir.
- Tasarruf tedbirleri ilan edildikten hemen sonra vazgeçilecek kararlar içermemeli, tedbirlere olan güven zedelenmemelidir. Planlanan tedbirler ilgili tüm taraflarla istişare edilerek, kapsayıcı bir yaklaşımla belirlenmelidir.
- Dijitalleşme süreçleri hızlandırılarak kırtasiye giderleri azaltılmalıdır. Dijitalleşme ile vergi toplama, veri hazırlama, denetim gibi konularda personel ihtiyacı azaltılmalıdır. Yapay zeka araçlarının kullanımı yaygınlaştırılarak risk analizlerinin maliyetleri azaltılmalı, verimliliği artırılmalıdır.
- Kamu, egemenlik hakkına dayanarak kamu-özel işbirliği ile ilgili sözleşmeleri reforme etmeli, bunların bütçeye maliyetini azaltmalıdır.
- Bütçenin yaklaşık %25 büyüklüğe ulaşan vergi harcamaları yeniden ele alınmalı, verimsiz teşvikler azaltılmalıdır. Kamu harcamalarının yanında vergi harcamalarından da tasarruf edilmelidir.
- En önemlisi enflasyonun düşürülmesi suretiyle kamunun borç faiz giderleri azaltılmalıdır.

Maliye Politikasının Enflasyon Üzerindeki Rolü

Bekir Eren

Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Medipol Üniversitesi

Türkiye ekonomisi 2021 yılından itibaren tekrar yüksek enflasyonla karşı karşıya kalmıştır. Manşet enflasyonu 2022-2023 yıllarında zirveye çıkarken, geleneksel **para politikası**na geri dönüşle birlikte, 2024 yılı ikinci yarısından itibaren dezenflasyon süreci başlamıştır. Hedeflenen tek haneli enflasyon rakamlarına ulaşılması için Türkiye ekonomisini zorlu bir süreç beklemektedir. Uzun süren enflasyonist dönemin beklenti yönetimini zorlaştırması, enflasyonda katılığın artması ve enflasyonun başlangıç seviyesinin yüksek olması sebebiyle hedefe ulaşılabilmesi için bütüncül ve kararlı bir politika duruşuna ihtiyaç bulunmaktadır. 2023 yılı ikinci yarısından itibaren uygulanmakta olan sıkı para politikasının enflasyonda ibreyi tersine döndürmesine rağmen, piyasa ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) tahminlerine göre enflasyonun tek hanelere inmesi, en erken 2027 yılında mümkün görünmektedir. Dezenflasyon sürecinin ivmelenmesi ve enflasyonun topluma yol açtığı maliyetlerin hızla azaltılabilmesi için maliye politikasının da desteğine ihtiyaç duyulmaktadır.

Maliye politikası, temel olarak, devletin ekonomik hayatı düzenlemek ve geliştirmek amacıyla, vergi toplama, harcama yapma ve borçlanma yoluyla piyasaya müdahale etmesini ifade etmektedir. Konjonktürel dalgalanmaların azaltılması, istihdamın ve büyümenin desteklenmesi, enflasyon/deflasyonla mücadelede yardımcı olunması ve gelir dağılımındaki adaletin sağlanması maliye politikasının amaçlarındandır. Bu çerçevede, taban/tavan fiyat uygulamaları, fiyat kontrolleri ve denetimi, sübvansiyonlar, transferler, asgari ücret uygulaması kullanılan araçlardır. Maliye politikası, kamu harcamaları ve vergi düzenlemeleri yoluyla talep kanalı üzerinden enflasyonu etkilemektedir. Diğer taraftan kamu tarafından yönetilen/yönlendirilen mal ve hizmetlerin fiyatları, vergi ayarlamaları ve asgari ücret düzenlemeleri de maliyet kanalı üzerinde etkili olmaktadır.

TCMB politika metinlerinde, enflasyonla mücadelede başarıya ulaşılabilmesi için maliye politikasının artan eş güdümüne ihtiyaç duyulduğu sık sık vurgulanmaktadır. Bu çalışmada, enflasyonun tek hanelere düşürülmesinde maliye politikasının desteğinden ne anlaşılması gerektiğine cevap aranmaktadır. Bu çerçevede, Türkiye’de uygulanan maliye politikasının araçları ve bunların enflasyona etkisi incelenmekte, daha sonra maliye politikasının duruşu ele



BİLGİ KUTUSU

Maliye politikası

Temel olarak devletin, ekonomik hayatı düzenlemek ve geliştirmek amacıyla, vergi toplama, harcama yapma ve borçlanma yoluyla piyasaya müdahale etmesini ifade etmektedir.

alınarak enflasyonla mücadelede neler yapılabileceği tartışılmaktadır. Yöntem olarak literatür taramasının yanı sıra uygulama örnekleri sunulmuş ve mevcut veriler grafik ve tablolar aracılığıyla analiz edilmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde, kamu tarafından yönetilen/yönlendirilen ve sıkça vergi değişikliğine tabi olan mal ve hizmetler incelenmektedir. İkinci bölümde, asgari ücret ve emekli maaşı düzenlemeleri ve bunların enflasyona etkisi işlenmektedir. Üçüncü bölümde ise, maliye politikasının para politikası ile eş güdüm içinde olup olmadığı tartışılarak bu konuda atılabilecek adımlar değerlendirilmektedir. Çalışma sonuç ve öneriler ile sonlandırılmaktadır.

Yönetilen/Yönlendirilen ve Sıkça Vergi Değişimine Konu Olan Mal ve Hizmetler

Fiyatı doğrudan merkezi yönetim/hükümet ya da yerel yönetimler, kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) vb. kurumlarca belirlenen veya fiyatı kamu otoritesinin onayı sonucunda oluşan mal ve hizmetler, yönetilen/yönlendirilen ürünler olarak adlandırılmaktadır (TCMB, 2018a). Kamu kurumları, üretilen mallar için taban/tavan fiyat ilan ederek fiyat oluşumunu etkilediği gibi, mal ve hizmetler üzerindeki vergileri düzenleyerek veya fiyatların yıllık artış hızını belirleyerek de fiyatları yönlendirebilmektedir. Tüketici fiyat endeksi (TÜFE) içinde yer alan yönetilen/yönlendirilen ürün kalemleri Tablo 5'te yer almaktadır. Söz konusu kalemler TÜFE sepetinin yaklaşık %31'ini oluşturduğu için, bu kalemlerde meydana gelen değişimler enflasyonun ana eğilimi üzerinde belirleyici olmaktadır. Diğer taraftan, 8 Haziran 2022 tarihinde Türk Borçlar Kanunu'na eklenen geçici madde ile konut kiralardaki yıllık artış oranı yüzde 25 ile sınırlandırılmış ve bu uygulama 1 Temmuz 2024'e kadar sürmüştür. Düzenlemenin sona ermesinden sonra yıllık kira artışı için yasal oran olarak son 12 aylık ortalama TÜFE esas alınmaktadır. Bu sebeple kira kalemini de yönetilen/yönlendirilen hizmetler olarak görmek mümkündür. Kira %6,80 ile TÜFE sepetinde yüksek bir ağırlığa sahiptir. Kira ile kamunun etkileyebileceği kalemler TÜFE sepetinin yaklaşık %37'sini oluşturmaktadır.



BİLGİ KUTUSU

Yönetilen/Yönlendirilen Ürünler

Fiyatı doğrudan merkezi yönetim/hükümet ya da yerel yönetimler, kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) vb. kurumlarca belirlenen veya fiyatı kamu otoritesinin onayı sonucunda oluşan mal ve hizmetler.

Tablo 5. Yönetilen/Yönlendirilen Fiyatlar ve Sıkça Vergi Değişimine Konu Olan Mal ve Hizmetler

1. Vergi Değişimine Konu Olabilen Kalemlerin Ağırlığı (%)		
Alkollü İçecekler ve Tütün	3,52	
Otomobil (dizel, benzinli, elektrikli)	6,95	
Akaryakıt	3,33	
	Toplam Ağırlık	13,80
2. Yönetilen/Yönlendirilen Kalemlerin Ağırlığı (%)		
Elektrik	1,79	
Su (şebeke suyu)	1,97	
Şehir gazı ve doğal gaz	2,35	
Şehir içi taşımacılık	2,09	
Şehirlerarası taşımacılık	0,70	
Çay ve bitki çayları	0,60	
Şeker	0,34	
İlaçlar	0,70	
Sağlık hizmetleri	2,88	
Eğitim hizmetleri	2,56	
Sigorta hizmetleri	0,25	
Diğer (posta hizmetleri, şans oyunları, para transferi gibi mali hizmetler, noter, avukatlık vb hizmetler)	0,55	
	Toplam Ağırlık	16,78
	Genel Toplam	30,58
*Kira (bilgi için)		6,80

Kaynak: TÜİK, TCMB**Not:** Tablodaki kalemler TCMB 2018-II Enflasyon Raporu esas alınarak hazırlanmıştır.

Ayrıca, akaryakıt, elektrik ve doğal gaz gibi enerji ürünlerindeki fiyat değişimleri, doğrudan etkilerinin yanı sıra, maliyet kanalıyla da enflasyon üzerinde dolaylı etkilere yol açabilmektedir. Akaryakıt ve enerji fiyatlarındaki bir yükseliş, TÜFE'yi doğrudan etkilediği gibi, maliyetleri artırarak ulaştırma, tarım, imalat, hizmetler gibi birçok sektörde fiyat artışına sebep olmaktadır. Bunların yanında, yönetilen/yönlendirilen ürünlerdeki fiyat hareketleri ve vergi düzenlemeleri, beklentiler ve sinyal etkisi kanalıyla da enflasyonun seviyesini ve oynaklığını etkilemektedir.

Tablo 6. TÜFE ve Yönetilen/Yönlendirilen Fiyatlar Hariç TÜFE

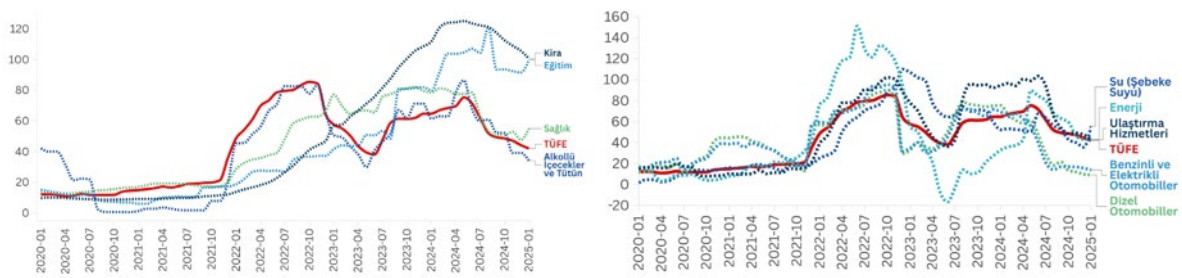
Ay/Yıl	TÜFE	Yönetilen-Yönlendirilen Fiyatlar Hariç TÜFE	Fark
12.2006	9,65	9,77	-0,11
12.2007	8,39	8,31	0,08
12.2008	10,06	7,83	2,23
12.2009	6,53	6,69	-0,16
12.2010	6,40	5,86	0,54
12.2011	10,45	10,58	-0,13
12.2012	6,16	5,69	0,48
12.2013	7,40	7,72	-0,32
12.2014	8,17	8,06	0,11
12.2015	8,81	9,40	-0,59
12.2016	8,53	7,59	0,94
12.2017	11,92	13,20	-1,28
12.2018	20,30	21,49	-1,19
12.2019	11,84	9,95	1,89
12.2020	14,60	16,52	-1,92
12.2021	36,08	39,14	-3,06
12.2022	64,27	60,02	4,25
12.2023	64,77	70,12	-5,35
12.2024	44,38	44,06	0,32
01.2025	42,12	40,58	1,54

Kaynak: TÜİK

TCMB, geçici şoklara maruz kalan, mevsimler arası fiyat dalgalanmalarını gösteren ve para politikasının kontrolü dışında kalan kalemleri çıkartarak özel kapsamlı TÜFE endeksleri hesaplamaktadır. Bu yöntemlerle elde edilen endekslerden hesaplanan enflasyon çekirdek enflasyon olarak adlandırılmaktadır. Enflasyonda geçici dalgalanmaların meydana geldiği ve para politikası kontrolü dışında gelişmelerin olduğu durumlarda, çekirdek enflasyon göstergelerine atıfta bulunarak beklentiler yönetilmeye çalışılmaktadır. Yönetilen/yönlendirilen mal ve hizmet fiyatları da TCMB etki alanı dışında belirlendiği için özel bir TÜFE endeksi ile ayrıca takip edilmektedir. TÜFE enflasyonu ve yönetilen-yönlendirilen fiyatlar hariç TÜFE enflasyonun gelişimi Tablo 6'da verilmektedir. TÜFE'nin büyük olduğu, diğer bir ifadeyle iki gösterge arasındaki farkın pozitif olduğu dönemler, yönetilen/yönlendirilen fiyatlarda genel ortalamanın üstünde bir artış olduğunu göstermektedir. Tablo 6 incelendiğinde, birçok yılda iki gösterge arasında önemli bir fark görülmektedir. Ancak, özellikle alışılmadık para politikasının yoğun olarak uygulandığı 2022 yılındaki yüksek enflasyonda, yönetilen/yönlendirilen fiyatların etkili olduğu görülmektedir. 2023 yılında temel olarak enerji kalemindeki kamu sübvansiyonları ile bu etki tersine dönerken, 2024 yılında ve 2025 başında da yönetilen/yönlendirilen fiyatlardaki ortalama artışın TÜFE'nin üzerinde olduğu görülmektedir. Söz konusu kalemlerdeki fiyat artışlarının daha düşük belirlenmesi, fiyatlardaki katılığın azalmasını ve beklenti yönetiminin kolaylaşmasını sağlayarak enflasyon ile mücadeleyi destekleyecektir.

Yönetilen/yönlendirilen temel ürün kalemlerindeki yıllık enflasyon ile yıllık TÜFE enflasyondaki değişim Grafik 2'de yer almaktadır. Döviz kuruna duyarlılığı yüksek olan enerji kaleminde yıllık enflasyonun 2021-2022 yıllarında TÜFE'nin oldukça üstünde seyrettiği görülmektedir. Alışılmadık para politikası sonucunda ortaya çıkan kurdaki yukarı yönlü hareket ve küresel gelişmeler bu durumda etkili olmuştur. Enerji fiyatlarının dolaylı ve doğrudan birçok kalemi etkilemesi sebebiyle, enflasyonun kontrol altına alınabilmesi için 2023 yılında, başta elektrik ve doğal gaz gibi kalemler olmak üzere, enerji kalemleri büyük oranda kamu tarafından sübvansede edilmiş ve bu dönemde yıllık enerji enflasyonu TÜFE'nin oldukça altında kalmıştır. 2024 yılı ilk çeyreğinden itibaren sübvansiyonların kademeli olarak azaltılmasıyla ve ertelenen zamların yapılmasıyla enerji enflasyonu yeniden TÜFE üzerinde seyretmeye başlamıştır. Bu gelişmede doğal gaz ve elektrik fiyatlarındaki fiyat artışları etkili olmuştur (Tablo 5 ve Tablo 6). Enerji fiyatlarıyla bağlantılı olarak ulaştırma hizmetlerinde de benzer bir eğilim görülmüştür. Ancak ulaştırma hizmetlerinin TÜFE'den belirgin olarak yukarı yönlü ayrışması, 2023 yılı ikinci yarısından itibaren olmuştur. Bu ayrışmada benzin ve motorin fiyatındaki kur kaynaklı artış ve vergi düzenlemeleri belirleyici görünmektedir. Eğitim hizmetleri, 2023 yılına kadar TÜFE'nin altında seyrederken, 2023 yılı son çeyreğinden itibaren TÜFE'nin belirgin olarak üzerine çıkmıştır. 2023 yılında yapılan düzenlemeye göre, Millî Eğitim Bakanlığı (MEB)'e bağlı okullarda ara sınıflarda fiyat artışı $(TÜFE + ÜFE)/2+5$ oranıyla sınırlandırılmıştır. Ancak eğitim kademelerindeki başlangıç sınıfları, yani okul öncesi eğitim, 1, 5 ve 9. sınıflar ile yemek ve servis ücretleri için bir oran belirlenmemiştir. Benzer şekilde YÖK'ün vakıf üniversitelerine gönderdiği 2023 ve 2024 yılındaki yazılarda, eğitim ve öğretim ücreti artış sınırının 12 aylık TÜFE ortalamasını aşmaması istenmektedir. Buna rağmen, birçok kademede yüksek fiyat artış şikayetleri medyaya yansımıştır. Sağlık hizmetleri de eğitime benzer bir hareket gösterirken, 2024 yılı başından itibaren TÜFE'ye yakınsamaya başlamıştır. Sağlık hizmetlerinde, özel hastanelerden alınacak hizmetlerde SGK tarafından karşılanacak tutarlar ve özel hastanelerin alabileceği farklar için azami sınırlar belirlenerek fiyatlar yönlendirilmeye çalışılmaktadır.

2020-2021 COVID-19 salgını döneminde TÜFE'nin üzerinde seyreden sıfır otomobil kalemi, 2022 yılında TÜFE'ye yakın bir hareket göstermiş, 2023 yılında TÜFE'yi aşarken, 2024 yılından itibaren de bu kalemdaki artışlar TÜFE'nin oldukça altında kalmıştır (Grafik 2). Sık sık vergi düzenlemelerine konu olan alkollü içecekler ve tütün grubundaki artış ise 2022 yılından itibaren TÜFE'deki değişime yakın olmuştur. 2022/6-2024/7 arasında tavan fiyat uygulamasına rağmen kira kaleminde 2023 yılından sonra yıllık TÜFE'nin oldukça üstünde artışlar görülmüştür. Kira ve eğitim dışındaki yönetilen/yönlendirilen kalemlerin, sıkı para politikasını destekleyici şekilde 2024 yılı ikinci yarısından itibaren TÜFE'ye yakınsadığı görülmektedir. Kira ve eğitimdeki fiyatlamada davranışlarında geçmiş enflasyona göre endeksleme yapılması dezenflasyon sürecini zorlaştırmaktadır.



Grafik 2. Yönetilen/Yönlendirilen Mal ve Hizmetlerdeki Enflasyon (% 2020-2024)

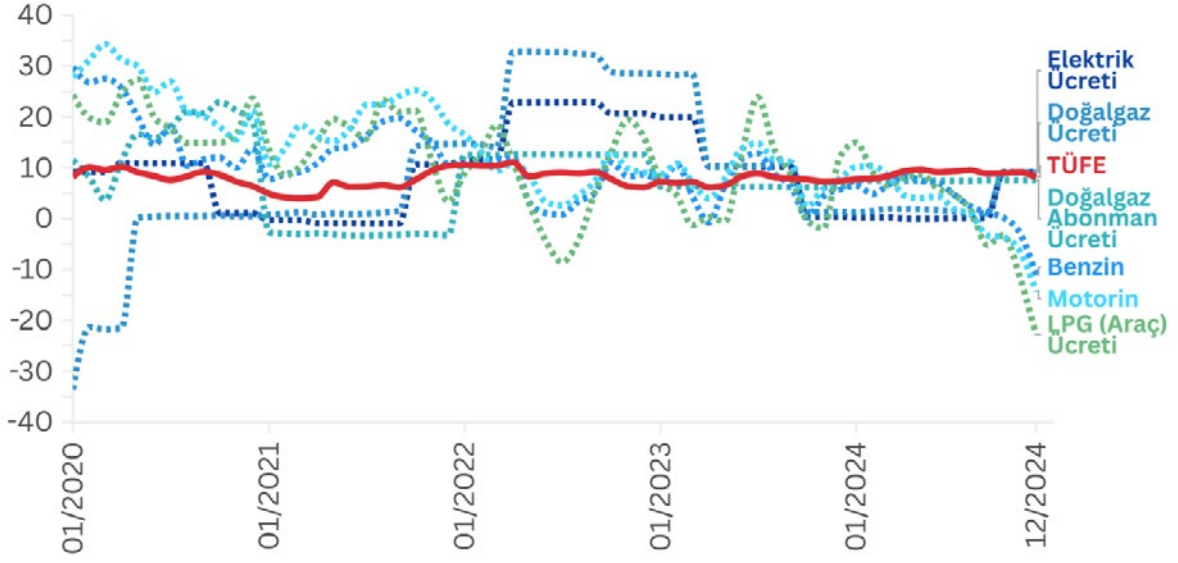
Kaynak: TÜİK

Yönetilen/yönlendirilen mal ve hizmetlerden, enerji ve ilaç grubu ile yeniden değerlendirme oranı aşağıda ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Devamında kamunun gerçekleştirdiği fiyat denetimlerine ilişkin bilgiler paylaşılmaktadır.

Enerji Fiyatları

Enerjinin alt kalemlerinde 2018 yılından itibaren kamu düzenlemeleri ile fiyat artışlarının kontrol edildiği görülmektedir. Akaryakıtta 2018 Mayıs ayından 2021 yılı sonuna kadar eşel-mobil sistemi uygulanmıştır. Eşel-mobil sistemi; akaryakıt fiyatlarındaki dönemsel yükselişlerin enflasyonist sonuçlarını engellemek için uluslararası petrol fiyatları ve döviz kuru değişimiyle ortaya çıkacak fiyat artışlarının Özel Tüketim Vergisi (ÖTV)'den karşılanarak pompa satış fiyatına yansımamasını sağlayan bir sistemdir. Döviz kuru ve küresel fiyat değişimleri sebebiyle akaryakıt fiyatında indirim gerektiği durumda ise öncelikle ÖTV tutarı artırılarak vazgeçilen ÖTV karşılanmakta, ÖTV tutarı orijinal tutarına dönünce indirim pompaya yansımaktadır. Bu sistem, uygulamanın yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla akaryakıt fiyatları için bir üst sınır oluşturmuştur. Küresel piyasalardaki belirsizliklerin ve TL'deki değer kaybının yüksek olduğu bir dönemde, akaryakıt kanalıyla oluşabilecek doğrudan ve dolaylı etkilerin kontrol edilerek enflasyonist baskıların sınırlandırılmasına yardımcı olmuştur (TCMB, 2019). Bu düzenleme ile 2021 yılı ilk çeyreğine kadar akaryakıt fiyatlarındaki değişim TÜFE'nin altında kalmıştır (Grafik 3). Uygulamanın 2021 yılı sonlarına doğru kademeli olarak kaldırılmasıyla birlikte akaryakıtta TÜFE'nin çok üstünde bir enflasyon ortaya çıkmıştır. Diğer taraftan, akaryakıtta maktu olarak alınan ÖTV tutarı, 2016 yılından itibaren 7 yıl boyunca değiştirilmemiştir. 2023 Temmuz ayında yapılan düzenleme ile benzinde ve motorinde 5 TL, LPG'de 4 TL, diğer akaryakıt ürünlerde de benzin, motorin ve LPG'deki ÖTV artış oranları esas alınarak düzenleme yapılmıştır. Gerekçe olarak, maktu verginin enflasyon karşısında erimesi ve deprem harcamaları sebebiyle artan bütçe açığı gösterilmiştir (HMB, 2023). Ayrıca, Cumhurbaşkanı Kararı ile bu tutarların 6 ayda bir üretici fiyat endeksi (ÜFE) artış oranında zamlanması kararlaştırılmıştır. Bu düzenleme ile 2023 yılı ikinci yarısından sonra akaryakıttaki enflasyon tekrar hızlanmıştır. Akaryakıt fiyatlarının başta ulaşım maliyetleri kanalıyla birçok sektörü etkilemesi sebebiyle, 2024 sonunda alınan karar ile 2025 yılı başında yapılacak ÖTV artış oranı, 6 aylık ÜFE %7,5 seviyelerindeyken, %6 olarak belirlenmiştir. Enflasyonla mücadeleye maliye politikasının desteği olarak görülen bu adımla, devlet yaklaşık 12 milyar TL bir vergi gelirinden vazgeçmiştir.

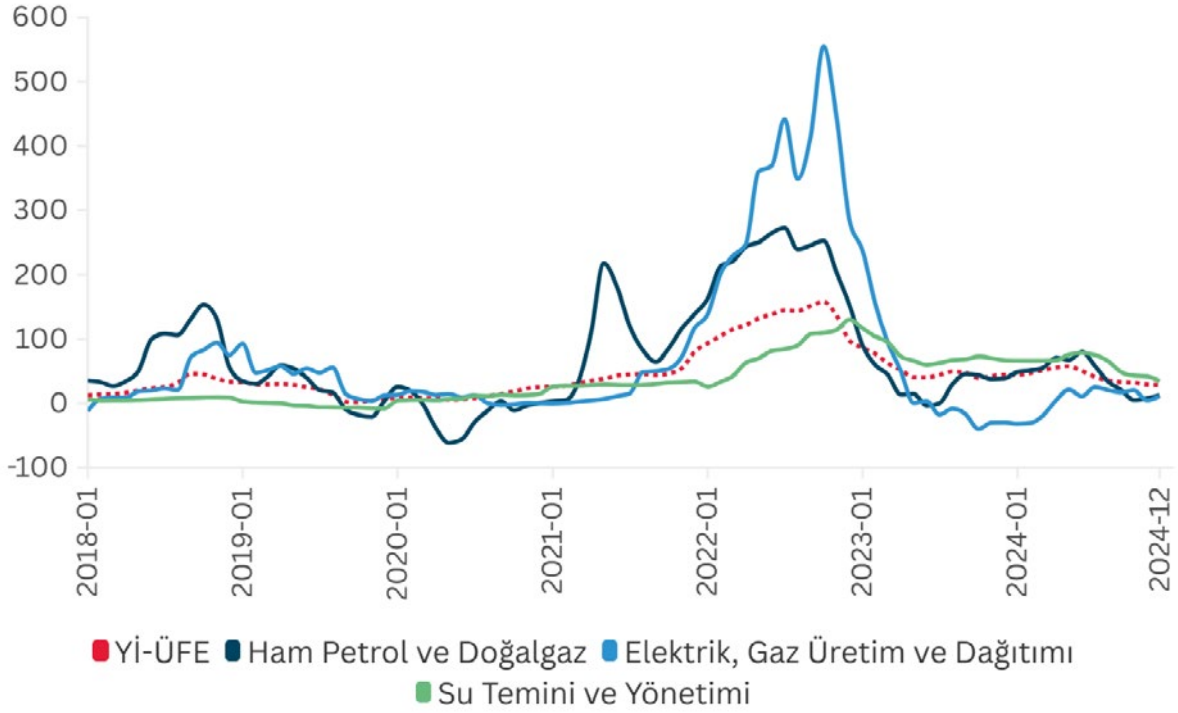
Doğal gaz fiyatının belirlenmesinde devlet doğrudan söz sahibiyken, elektrik fiyatlarında tam kontrol olmamakla birlikte yine son sözü devlet söylemektedir. Ayrıca, bu kalemlerdeki maliyet artışları doğrudan tüketiciye yansıtılmamaktadır. Enerji Bakanlığının açıklamalarına göre, 2021 yılında 100 milyar TL, 2022 yılında 200 milyar TL, 2023'te 275 milyar TL ve 2024'te 400 milyar lira civarında sübvansiyon sağlandığı görülmektedir. 2025 yılı bütçesinde de söz konusu sübvansiyonlar için 472 milyar lira kaynak ayrılması planlanmıştır. 2024 yılında hanelerin tükettiği elektrik ve gazdaki sübvansiyon oranı %60 seviyelerinde olmuştur. 2025 yılı başında elektrikte fazla tüketime sübvansiyon tamamen kaldırılırken, doğal gaz için de benzer bir çalışma hazırlanmaktadır. Ayrıca, 24 Nisan 2023 tarihinden 31 Mayıs 2023 tarihine kadar olan doğal gaz faturalarının tamamının, 1 Mayıs 2024 tarihine kadar gelecek olan doğal gaz faturalarının ise 25 metreküpe kadar olan kısmının devlet tarafından karşılanmasını içeren Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ise 1 Mayıs tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu müdahaleler ile 2023 başından 2024 yılı ortalarına kadar elektrik ve doğal gazdaki fiyat artışları TÜFE'nin altında kalmış ve bir dönem doğal gaz fiyat artışı negatif olmuştur (Grafik 3).



Grafik 3. Enerji Enflasyonunun Alt Kalemleri (% 2020-2024)

Kaynak: TÜİK, Enflasyon ve Fiyat İstatistikleri

Enerji fiyatlarındaki değişimin, üreticilerin maliyetlerine yansımalarını değerlendirmek için Yİ-ÜFE kalemlerini incelemek gerekmektedir. Enerjide üreticilerin haneyhalkına göre daha az sübvansede edildiğini söylemek mümkündür. 2018 yılından 2023 yılı başına kadar elektrik, gaz ve petrol fiyat değişimlerinin ÜFE'nin genellikle üstünde kaldığı, 2021 yılı ortalarından 2023 yılı ilk çeyreğine kadar da makasın çok fazla açıldığı görülmektedir (Grafik 4). Bu durum üreticilerin enflasyonunda, yani maliyet enflasyonunda, enerji fiyatlarının önemli bir role sahip olduğunu göstermektedir.



Grafik 4. Enerji Enflasyonunun ÜFE'ye Yansıması

Kaynak: TÜİK, Enflasyon ve Fiyat İstatistikleri

Yapılan araştırmalar enerji, gıda ve döviz kuru hareketlerinin enflasyon beklentileri üzerinde oldukça etkili olduğunu göstermektedir (TCMB, 2023b; TCMB, 2024b). Bu sebeple devletin enerji fiyatlarını sübvans e etmesi enflasyonla mücadele konusunda doğru bir adımdır. Diğer taraftan, enerji ve diğer yönetilen/yönlendirilen fiyatlara yapılan zamların genellikle ücret düzenlemesinden hemen sonra yapılması beklentileri bozan ve telafi edilen satın alma gücünü kısa sürede yeniden azaltan bir uygulama olarak görölmektedir.

İlaç Fiyatları

Yönetilen/yönlendirilen kalemlerden ilaçlar grubu da dünyada pek çok ölkede olduğu gibi açık bir şekilde kamu düzenlemesine tabidir. İlaçların ölk e genelinde kolay ve uygun bir fiyatta bulunabilmesi için düzenleme yapılmaktadır. 29 Şubat 2004 tarihindeki Resmî Gazete’de yayınlanan beşeri tıbbi ürünlerin fiyatlandırılmasına dair karar ile ithal ve yerli ürönl erde aynı olmak üzere perakende satışta uygulanacak depocu ve eczacı kâr oranları, satış tutarlarına göre kademelen dirilerek belirlenmiştir. Mevcut durumda eczacı kârı maksimum %28 iken, depocu kârı ise %9’dur. Diğer taraftan, ilaç fiyatları belirlenirken Avrupa’dan seçilmiş ölkeler kaynak ölk e olarak alınmaktadır. Söz konusu ölkelerdeki fiyatlar referans alınarak depocuların ve eczacıların uygulayacakları ilaç fiyatları belirlenmektedir. İthal ilaçların TL cinsinden fiyatları hesaplanırken de önceden belirlenen euro kuru kullanılmaktadır. 10 Temmuz 2015 tarihinde yayımlanan Beşeri Tıbbi Ürünlerin Fiyatlandırılmasına Dair Karar ile söz konusu ürünlerin fiyatlandırılmasında 1 euronun TL cinsinden yıllık ortalama değ erinin %70’nin esas alınması kararlaştırılmıştır. 24 Şubat 2017 tarihinde yayımlanan yeni karar ile de söz konusu oran %70’ten %60’a indirilmiştir (TEKB, 2023). İthal ilaçların ve ithal ham maddelerin kaynak fiyatının hesaplanmasında bir kur kullanılmaktadır. Bahse konu avro kuru normalde yılda bir kez güncellenirken, piyasa kuru ile aradaki makasın fazla açıldığı dönemlerde ilaç arzındaki sıkıntıları engellemek için erken güncelleme yapılabilir. Tablo 7’de ilaç fiyatları için temel belirleyici olan döviz kurunun gelişimi verilmektedir. Geçerli olan kurdaki artış oranının genellikle yıllık ÜFE’nin altında kald ığı görölmektedir. Özellikle enflasyonun hızlı artış gösterdiği 2021 yılından itibaren güncellemelerin gecikmeli olarak yapılması sebebiyle ilaç fiyatlarındaki yıllık kümülatif artışın enflasyon oranının altında kald ığını söylemek mümkündür. Bu sebeple, ilaç fiyatlarının enflasyonun genel eğ ilimini artırmad ığı söylenebilir.

2023-2025’te yeniden değ erleme oranının beklenen enflasyonun üzerinde belirlenmesi enflasyonda ataleti artırmıştır.

Tablo 7. İlaç Fiyatlarında Geçerli Olan Kurun Değişimi

Geçerlilik Tarihi	Uygulanan Euro Kuru (Dönemsel Euro Değeri, TL)	Bir önceki döneme göre değişim	Değişiklik Tarihinde Güncel TCMB Euro Kuru (TL)	Yıl	ÜFE (%)	TÜFE (%)
24.10.2024	21.6721	23,50	36.9386	2024	28,52	44,38
16.12.2023	17.5483	25	31.6607	2023	44,22	64,77
23.07.2023	14.0387	30,50	30.1899	2022	97,72	64,27
14.12.2022	10.7577	36,77	19.6736	2021	79,89	36,08
9.07.2022	7.8656	25	17.6305	2020	25,15	14,6
14.02.2022	6.2925	37,43	15.3951	2019	7,36	11,84
19.02.2021	4.5786	20	8.4019	2018	33,64	20,3
19.02.2020	3.8155	12,10	6.5873	2017	15,47	11,92
19.02.2019	3.4037	26,37	5.9481	2016	9,94	8,53
19.02.2018	2.6934	15	4.6878	2015	5,71	8,81
20.02.2017	2.3421	10,65	3.7153	2014	6,36	8,17
8.01.2016	2.1166	1,83	3.2747	2013	6,97	7,4
21.07.2015	2.0787	3,94	2.9075	2012	2,45	6,16
1.06.2015	2.0000	2,07	2.9461	2011	13,33	10,45
13.02.2009	1.9595	8,00	2.1180	2010	8,87	6,4
10.06.2008	1.8144	5,00	1.9702	2009	5,93	6,53
22.09.2007	1.7280	-7,12	1.7353	2008	8,11	10,06
20.03.2007	1.8604	4,55	1.8619	2007	5,94	8,39
3.08.2006	1.7795	4,76	1.9062	2006	11,58	9,65
7.07.2006	1.6987	5,00	2.0349	2005	4,54	7,72
15.07.2005	1.6178	-8,82	1.6178	2004	13,8	9,32
22.07.2004	1.7744	8,75	1.7873			
13.04.2004	1.6317	0	1.6317			

Kaynak: TİSD, TCMB

Yeniden Değerleme Oranı

Önceki bölümlerde ele alınan bazı yönetilen/yönlendirilen fiyatların belirlenmesinde, geçmiş enflasyon ve döviz kuru hareketlerinin dikkate alınarak endeksleme yapıldığı görülmektedir. Ayrıca, vergilerdeki artış ve bazı kamu hizmetlerindeki fiyat artışı için baz alınan yeniden değerlendirme oranı, ekimden ekime bir önceki yılın ortalama Yİ-ÜFE artış oranına göre hesaplanmaktadır. Bu uygulama enflasyon beklentilerini yönetmeyi zorlaştırmakta ve enflasyonda ataletle yol açmaktadır. Otoyol ve köprü geçiş ücretleri, motorlu taşıtlar vergisi, ehliyet ücreti, kimlik ücreti, trafik cezaları, emlak vergisi, pasaport harçları, vergi ve harç artışları, gelir vergisi tarifeleri, yemek ve ulaşım gideri istisnaları, kira geliri beyan sınırı gibi birçok fiyat her dönem yeniden değerlendirme oranı ile belirlenmektedir. Tablo 8'de ilgili yıllarda geçerli olan yeniden değerlendirme oranı ile yıl sonu enflasyon rakamları yer almaktadır. Özellikle, enflasyonun yüksek seyrettiği 2023-2025 yıllarında, yeniden değerlendirme oranının beklenen enflasyonun üstünde belirlenmesi sonucu enflasyonda ataletin arttığını söylemek mümkündür. Vergi Usul Kanunu'na göre Cumhurbaşkanı, endeksleme yoluyla belirlenen yeniden değerlendirme oranını vergi ve harçlarda %50'ye kadar azaltma veya artırma yetkisine sahiptir. Bu yetkinin, enflasyonun yüksek olduğu dönemlerde azaltıcı yönde kullanılması enflasyondaki katılığı azaltacaktır.

Tablo 8. Yeniden Değerleme Oranı ve Enflasyon

Yıl	Geçerli Olan Yeniden Değerleme Oranı	Yıl Sonu TÜFE	Yıl Sonu ÜFE
2016	5,58	8,53	9,94
2017	3,83	11,92	15,47
2018	14,47	20,3	33,64
2019	23,73	11,84	7,36
2020	22,58	14,6	25,15
2021	9,11	36,08	79,89
2022	36,2	64,27	97,72
2023	122,93	64,77	44,22
2024	58,46	44,38	28,52
2025	43,93	28,3*	-

Kaynak: TCMB

*Yıl sonu piyasa beklentisini yansıtmaktadır.

Yönetilen fiyatlar ve vergi ayarlamaları, enflasyonla mücadelenin başarısı ve politikaların tutarlılığı açısından kritik öneme sahiptir.

Fiyat Artışlarının Denetimi

Yönetilen/yönlendirilen fiyat gelişmelerinin yanında, Ticaret Bakanlığı 2024 yılında enflasyonla mücadele kapsamında, Perakende Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'da yapılan değişiklik ile fahiş fiyat uygulayan ve stokçuluk yapan firmalara yüksek para cezaları getirmiş ve denetimlerini sıkılaştırmıştır. Buna göre, işletmeler tarafından fahiş fiyat artışı yapılması durumunda 2025 yılı için 143 bin 930 lira ile 1 milyon 439 bin 300 lira arasında idari para cezası uygulanmaktadır. İşletmelerin piyasa dengesini ve serbest rekabeti bozucu stokçuluk faaliyetleri de alt sınırı 1 milyon 439 bin 300 lira, üst sınırı ise 17 milyon 271 bin 600 lira olacak şekilde cezai işleme tabi tutulmaktadır. Bir takvim yılında 3 defa stokçuluk cezası alan işletmelere 6 güne kadar kapatma cezası da verilebilmektedir. Bu kapsamda, işletmelere 2024 yılında 112,8 milyon TL idari para cezası uygulanmıştır. Tüketiciler şikayetlerini, e-Devlet, Haksız Fiyat Artışı Şikâyet Sistemi mobil uygulaması ve Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) aracılığıyla iletebilmekte ya da bulundukları illerdeki ticaret müdürlüklerine bizzat başvurabilmektedirler (AA, 2024; TB, 2025). Bunun yanında, 2024 yılı sonunda yeni yılda uygulanacak asgari ücret artış oranı belirlendikten sonra Ticaret Bakanlığı fiyatlama davranışları konusunda işletmeleri uyaran bir açıklama yayınlamıştır. Açıklamada: "Özellikle asgari ücretteki artış oranını sanki tüm maliyet iççilikmiş gibi fiyatları da aynı asgari ücret artış oranında arttırmaya çalışacak olan mal ve hizmet satıcılarını bir kez daha uyarmak istiyoruz." ifadelerine yer verilmiştir (Bloomberght, 2024).

Özetle, makroekonomik politikaların içsel tutarlılığa sahip olmasında ve enflasyonla mücadelede başarı elde edilmesinde yönetilen/yönlendirilen kalemlerin fiyatları ile vergi ayarlamaları önemli bir role sahiptir. 2023 yılı ikinci yarısından itibaren yüksek enflasyonla mücadele kapsamında sıkı para politikası uygulandığı göz önünde bulundurulursa, söz konusu kalemlerin fiyatları belirlenirken, özellikle yüksek enflasyon dönemlerinde artışları sınırlı tutmak ve geçmiş enflasyona endeksleme yapmak yerine, beklenen enflasyona göre ayarlama yapmak para ve maliye politikasının eş güdümünü artıracaktır.

Asgari Ücret ve Emekli Maaşı Düzenlemeleri

Üretim faktörleri içinde en güçsüz olanın emek olması sebebiyle, emek arz edenlerin üretimden alacağı payın belirli bir seviyenin altında olmaması için asgari ücret düzenlemesi uygulanmaktadır. Asgari ücret, enflasyona ve ekonomik koşullara göre dönemsel olarak belirlenmektedir. Özellikle yüksek enflasyon ortamlarında, çalışanların alım gücünün azalmaması için daha sık ayarlamalar gerekebilir.

Türkiye'de çok sayıda çalışanı ilgilendiren ve diğer ücretler için de yönlendirici olan asgari ücret, devlet tarafından belirlenmektedir. Ayrıca, asgari ücrette sınırlı bir miktar da devlet desteği bulunmaktadır. 2023 yılı verilerine göre 6,6 milyona yakın asgari ücretle çalışan bulunurken, bu sayı ücretli çalışanların yaklaşık %40'ını oluşturmaktadır (Tablo 9). Ayrıca, ücretleri asgari ücrete yakın seviyede belirlenen çalışanlar da dikkate alındığında bu oranın %50'yi aştığı tahmin edilmektedir.

Tablo 9. Asgari Ücretle Çalışanların ve Emeklilerin Sayısı

Yıl	Asgari Ücretle Çalışan Sayısı (Milyon Kişi)	Asgari Ücretle Çalışan Sayısı/ Zorunlu Ücretli Çalışanlar	Emekli Sayısı (Milyon Kişi)	Sigortalı Çalışan/ Emekli Oranı (%)
2001	2,68	54,9	-	-
2002	2,61	49,9	-	-
2003	2,95	52,6	-	-
2004	2,70	43,6	-	-
2005	3,04	44	-	-
2006	3,76	48,1	-	-
2007	3,64	42,8	-	-
2008	3,62	41,1	-	-
2009	3,89	43,2	8,49	1,78
2010	4,31	43,1	8,82	1,84
2011	4,81	44	9,27	1,87
2012	4,92	41,6	9,64	1,90
2013	4,74	38,3	9,89	1,91
2014	4,99	38,1	10,23	1,94
2015	5,29	38,6	10,81	1,92
2016	5,49	40,9	11,17	1,89
2017	5,07	35	11,42	1,95
2018	5,15	36,2	11,87	1,86
2019	5,27	36,8	12,21	1,80
2020	6,39	42	12,49	1,87
2021	6,16	38,2	12,85	1,93
2022	7,13	41,2	13,13	2,01
2023	6,56	40	15,24	1,66

Kaynak: SGK

Enflasyonu tetiklememesi amacıyla asgari ücretin baskılanması, düşük ücret-düşük verimlilik kısır döngüsünü besleyebilir.

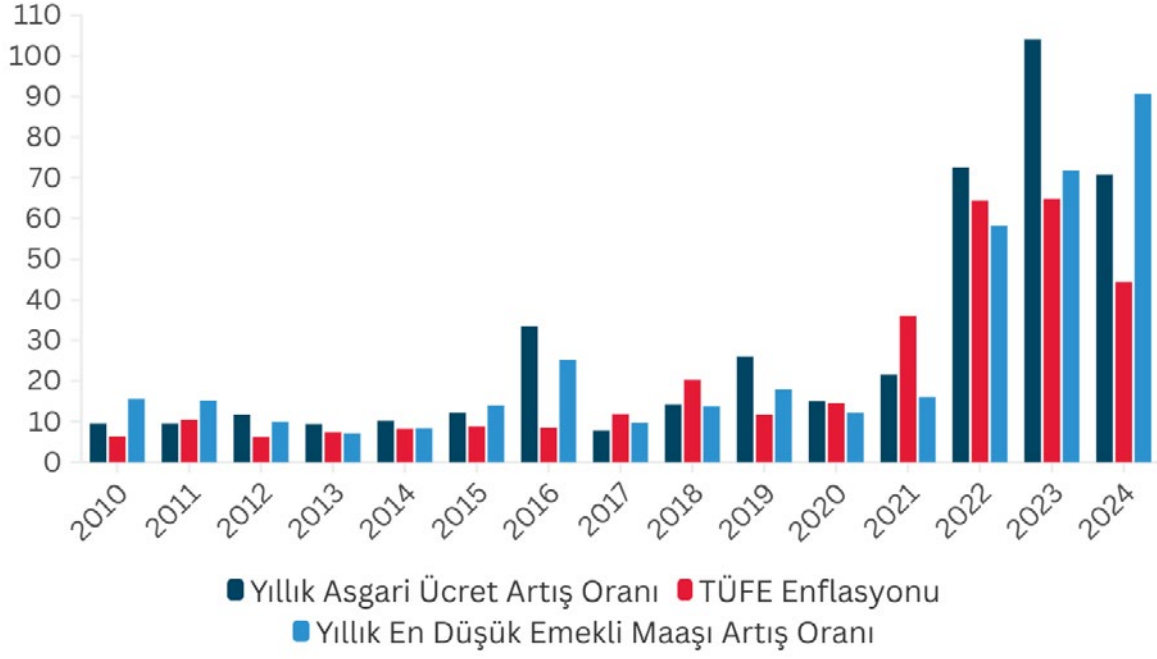
Asgari Ücret Gelişmeleri

Asgari ücret seviyesi, girdi maliyetleri kanalıyla ve talep kanalı ile enflasyon üzerinde etkili olabilmektedir. TCMB tarafından yapılan analize göre asgari ücrette yapılan %10 oranında zam bir yılda enflasyonu %0,8-%1,2 aralığında etkilemektedir. Asgari ücretin maliyetlere etkisi sektörlerdeki emek yoğunluğuna göre değişmektedir. TCMB çalışmasına göre, sanayideki üretim değerinin yaklaşık %7'si, inşaatta %9'u ve hizmetlerde %18'i ücret maliyetlerinden oluşmaktadır (TCMB, 2023a). Bu sebeple, asgari ücret girdi maliyetlerinin temel belirleyicisi olarak görülmemektedir. Döviz kuru ve beklentilerin enflasyon üzerinde çok daha güçlü etkileri olduğu ortaya konulmuştur (TCMB, 2024a). Bununla birlikte, asgari ücrete yapılan bir artış sonucunda diğer ücretli çalışanlar, asgari ücret artışlarını referans alarak daha yüksek artışlar talep edebilmektedir. Asgari ücret artışı tek başına enflasyon üzerinde yüksek bir etkiye yol açmasa da diğer ücretleri tetiklemesi endişesiyle politika yapıcılar tarafından baskılanmaya çalışılmaktadır. Enflasyonist bir ortamda ücretlerin genelinde ortaya çıkacak yüksek bir artış talep enflasyonunu artıracaktır. Türkiye'de ortalama ücretlerin düşük olması ve gittikçe asgari ücrete yaklaşması, sorunun temel kaynağı olarak görülmektedir.

Türkiye'de asgari ücrete yapılan artış oranları incelediğinde, 2022-2024 döneminde yıllık ortalama artışların TÜFE enflasyonunun üzerinde olduğu görülmektedir (Grafik 5). Ayrıca, ortalama ücretin asgari ücrete oranı incelendiğinde, asgari ücretin son yıllarda ortalama ücretten daha fazla arttığı görülmektedir (Grafik 6). Ancak bu yıllarda yüksek enflasyon görülmesi sebebiyle, yapılan artışlar daha çok kaybolan alım gücünü telafi etmeye yöneliktir. Dar gelirli kesimin tüketim sepetinde gıdanın ağırlığının yüksek olduğu ve gıda enflasyonunun TÜFE enflasyonunun çok üstünde seyrettiği dikkate alındığında, asgari ücretle geçimini sağlayan kesim için hissedilen enflasyonun daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu sebeple, asgari ücret artışlarının talep kanalıyla enflasyonist baskı oluşturmaları pek mümkün görünmemektedir. Diğer taraftan, 2016 ve 2019 yıllarında da asgari ücrete yıllık enflasyonun oldukça üzerinde artışlar yapılmış ancak enflasyonist sonuçlar ortaya çıkmamıştır (Grafik 5).

Ayrıca, artan reel ücretlerin işgücü verimliliğini artırdığını ve istihdamın düşmesine yol açmadığını gösteren çalışmalar da mevcuttur (Taymaz vd., 2024). Asgari ücretin makul seviyede olması ailelerin eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimini kolaylaştırarak beşeri sermaye birikimini desteklemektedir. Asgari ücretin, enflasyonu tetiklediği gerekçesiyle baskılanması, düşük ücret-düşük verimlilik kısır döngüsüne yol açabilecektir. Ücretlilerin gelirden aldığı payın diğer üretim faktörlerine göre düşük olduğu dikkate alınır, asgari ücretin enflasyon üzerinde talep kanalıyla kayda değer bir etkisinin olmaması beklenir.



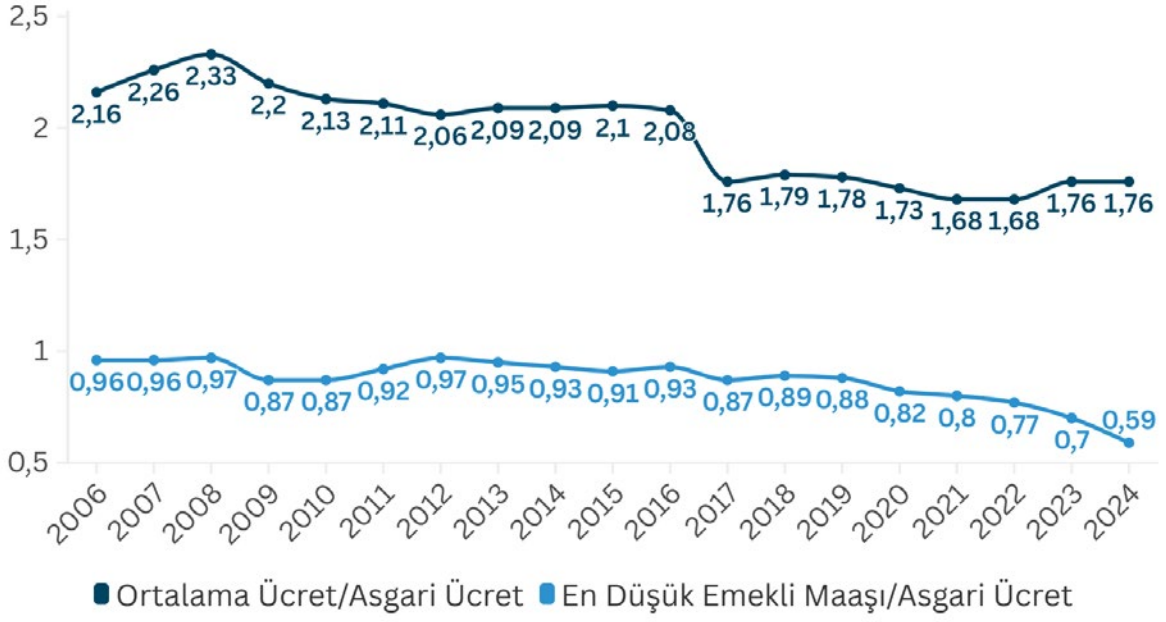


Grafik 5. Asgari Ücret, Emekli Maaşı ve TÜFE'nin Yıllık Değişimi (% , 2010-2024)

Kaynak: TÜİK ve ÇSGB verilerinden yazar tarafından derlenmiştir.

Emekli Maaşı Gelişmeleri

Türkiye’de 2023 yılı sonu itibarıyla 15,2 milyon civarında emekli bulunmaktadır. 2023 yılında yapılan EYT düzenlemesi ile emekli sayısı 2 milyon birden artarken, sigortalı çalışanların emeklileri karşılama oranı da hızla düşmüştür (Tablo 9). Diğer taraftan, en düşük emekli maaşı da 2019 yılından itibaren devlet tarafından düzenlenmektedir. Bu çerçevede, kök emekli maaşı minimum seviyenin altında olan emeklilerin maaşları, hazine yardımıyla belirlenen seviyeye çıkartılmaktadır. Bunların yanında, en düşük emekli maaşındaki artış, 2016 yılından itibaren asgari ücret artışının belirgin şekilde altında kalmaya başlarken, 2024 yılında yapılan telafiler de yeterli olmamıştır (Grafik 5 ve Grafik 6). Emekli maaşının düşük seviyelerde kalması, emekli sayısının fazla olması ve özellikle 2023 yılındaki EYT düzenlemesinin bütçeye getirdiği ilave yükün yüksek olması da etkili olmuştur. Ayrıca, sigortalı çalışanların emeklileri karşılama oranının azalması da SGK açıkları için bütçeye ilave yük getirmektedir. Diğer taraftan, emekli maaşlarını desteklemek için, 2018 yılından itibaren bütçeden, yılda iki kere bayram ikramiyesi verilmektedir. Ancak söz konusu ikramiye tutarındaki yıllık artış enflasyonun çok gerisinde kaldığı için ikramiyeler son yıllarda giderek erimiştir (Tablo 10). Bir bayram ikramiyesinin 2018 yılında aylık asgari ücrete oranı %62 iken, 2024 yılında bu oran %18’e kadar gerilemiştir. İkramiyelere rağmen, emekli maaşı ile asgari geçim şartlarını sağlamak mümkün olmadığı için bu maaşlardaki artışlarının talep kanalıyla enflasyonu etkilemesi de söz konusu değildir. Ayrıca, emekli maaşının maliyet etkisi bulunmamaktadır. Emekli maaşları SGK ve bütçeden karşılanmaktadır. Söz konusu maaşlar, işletmeler için bir girdi kalemi değildir.



Grafik 6. Ortalama Ücret, Asgari Ücret ve Emekli Maaşı (% , 2006-2024)

Kaynak: SGK, TÜİK

Tablo 10. Emeklilerin Bayram İkramiyesinin Gelişimi

Yıl	Bir Bayram İkramiyesi Tutarı (TL)	Aylık Asgari Ücrete Oranı (%)
2018	1.000	62
2019	1.000	49
2020	1.000	43
2021	1.100	39
2022	1.100	23
2023	2.000	20
2024	3.000	18
2025	4.000	18

Kaynak: SGMD

2021-2024 arasındaki eğilimler, bireysel kredi kartı kullanımının giderek borçlanma aracı işlevi kazandığını göstermektedir.

Asgari Ücret, Emekli Maaşı ve Talep Enflasyonu

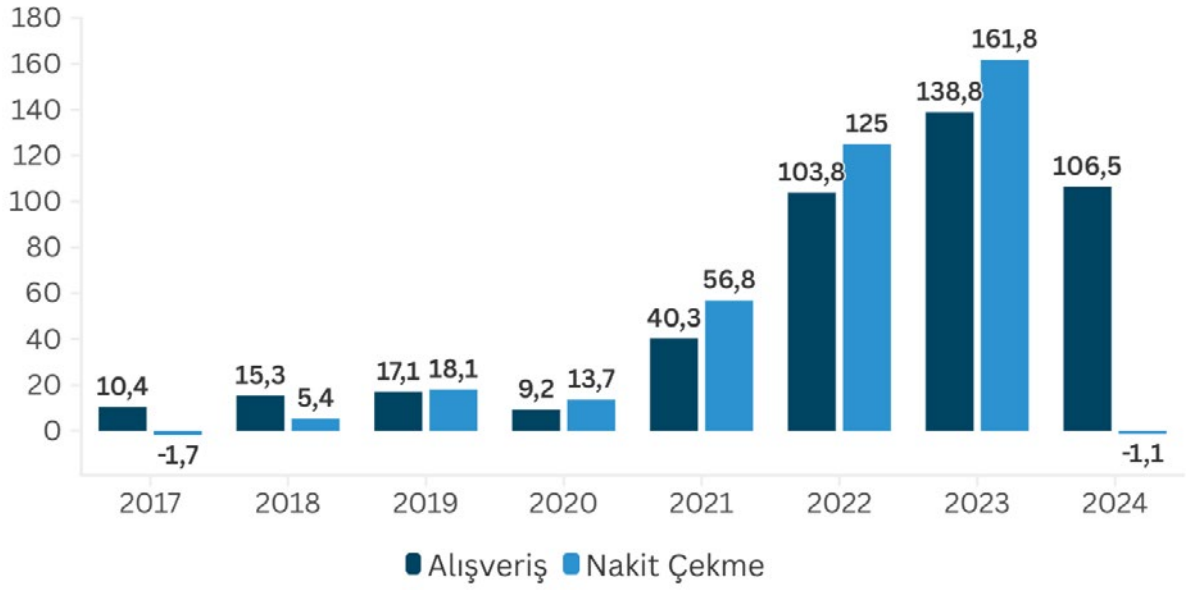
Asgari ücret ve emekli maaşı seviyelerinin talep yönlü enflasyon oluşturmaktan uzak olduğunu göstermesi açısından, ilgili yıllardaki 4 kişilik bir ailenin açlık ve yoksulluk sınırları Tablo 11'de paylaşılmaktadır. Türk-İş'in hesapladığı rakamlara göre asgari ücretin seviyesi genellikle açlık sınırına yakın seyrederken, emekli maaşları için durum daha kötüdür.

Tablo 11. Asgari Ücret, Emekli Maaşı, Açlık Sınırı ve Yoksulluk Sınırı (TL)

Yıl	Ortalama Asgari Ücret	Ortalama En Düşük Emekli Maaşı	Türk-İş Açlık Sınırı	Türk-İş Yoksulluk Sınırı
2005	350	336	521	1.484
2006	380	367	555	1.808
2007	411	400	629	2.048
2008	492	431	694	2.261
2009	537	467	735	2.395
2010	588	540	812	2.644
2011	644	622	870	2.835
2012	720	684	959	3.123
2013	788	733	1.003	3.266
2014	869	794	1.099	3.580
2015	975	905	1.257	4.094
2016	1.301	1.133	1.447	4.714
2017	1.404	1.243	1.479	4.818
2018	1.603	1.413	1.615	5.262
2019	2.021	1.666	2.009	6.543
2020	2.325	1.870	2.219	7.229
2021	2.826	2.171	2.652	8.638
2022	4.877	3.435	4.250	13.844
2023	9.955	5.902	8.864	28.875
2024	17.002	11.250	15.049	49.019

Kaynak: ÇSGB, Türk-İş

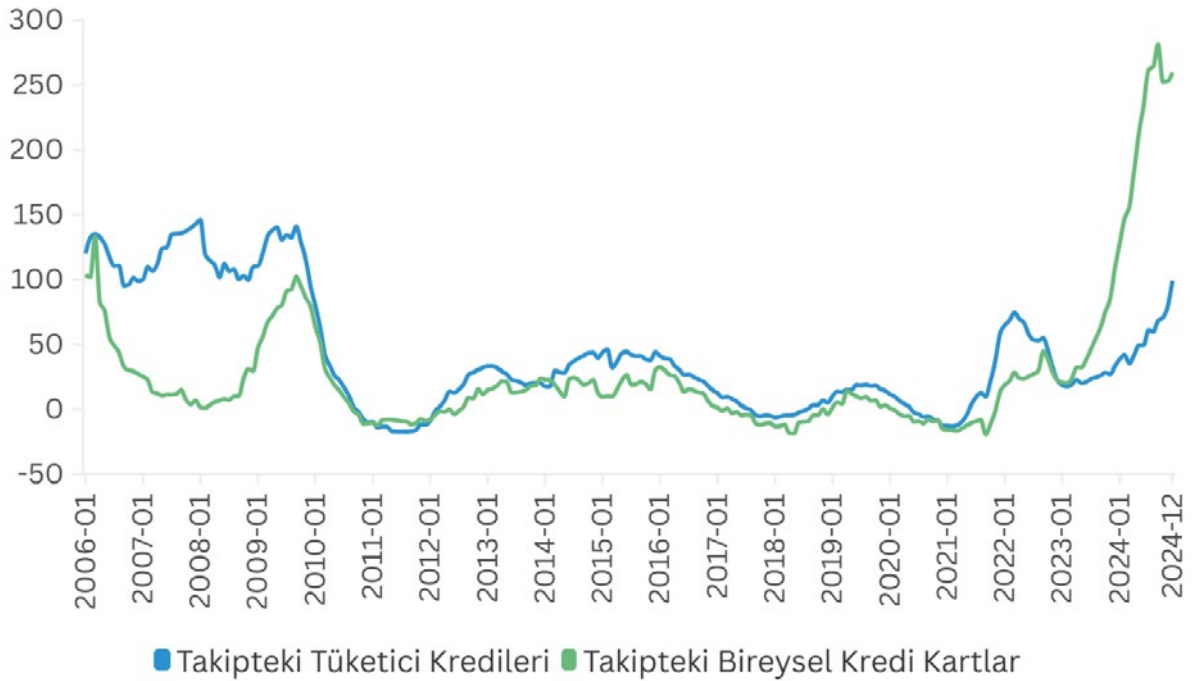
Ayrıca, bireysel kredi kartı harcamaları ve takipteki tüketici borçları, asgari ücret ve emekli maaşlarındaki artışın enflasyonist olmadığını desteklemektedir. Bireysel kredi harcamalarında ve kredi kartından nakit avans kullanımında, enflasyonun kontrolden çıkmaya başladığı 2021 yılından itibaren yıllık bazda çok yüksek artışlar görülmektedir. 2024 yılında alınan önlemler ve sıkı para politikasının yol açtığı yüksek faiz neticesinde kredi kartıyla yapılan yıllık harcamalardaki artış hızında bir miktar yavaşlama görülmüştür. Ayrıca, nakit avans kullanımının kredi kartının %25'i ile sınırlandırılması ve taksitli nakit avansta vade sınırlandırması, 2024 yılında nakit avans kullanımındaki artışı keskin bir şekilde durdurmuştur. Bireysel kredi kartı harcama davranışlarındaki 2021-2024 dönemindeki gelişmeler, kredi kartının bir ödeme aracından ziyade borçlanma aracına dönüştüğünü ima etmektedir.



Grafik 7. Bireysel Kredi Kartıyla Yapılan Harcamaların ve Nakit Avansın Yıllık Değişimi (% , 2017-2024)

Kaynak: BKM

Benzer şekilde, takipteki bireysel kredi kartlarının yıllık artış hızı da hanehalkının geçim sıkıntısı yaşadığını göstermektedir. 2023 yılı ilk çeyreğinden itibaren takipteki bireysel kredi kartı tutarlarında daha önce görülmemiş artışlar ortaya çıkmıştır (Grafik 8). Takipteki tüketici kredileri de aynı dönem itibarıyla artış eğilimine girmiştir.



Grafik 8. Takipteki Kredi Kartları ve Takipteki Tüketici Kredi Tutarlarının Yıllık Büyümesi (% , 2006-2024)

Kaynak: BDDK

Özetle, asgari ücretin ve emekli maaşının mevcut seviyelerinin talep enflasyonunu arttırabilecek durumda olmadığı değerlendirilirken, asgari ücretin maliyet enflasyonuna sınırlı bir katkısı olmaktadır. Ancak makul seviyede belirlenen ücretlerin işgücü verimliliğini arttırarak büyümeyi desteklemesi, maliyet etkisini göz ardı ettirebilecektir. Ayrıca, asgari ücrette ve emekli maaşında bütçeden karşılanan bir miktar devlet desteği bulunmaktadır.

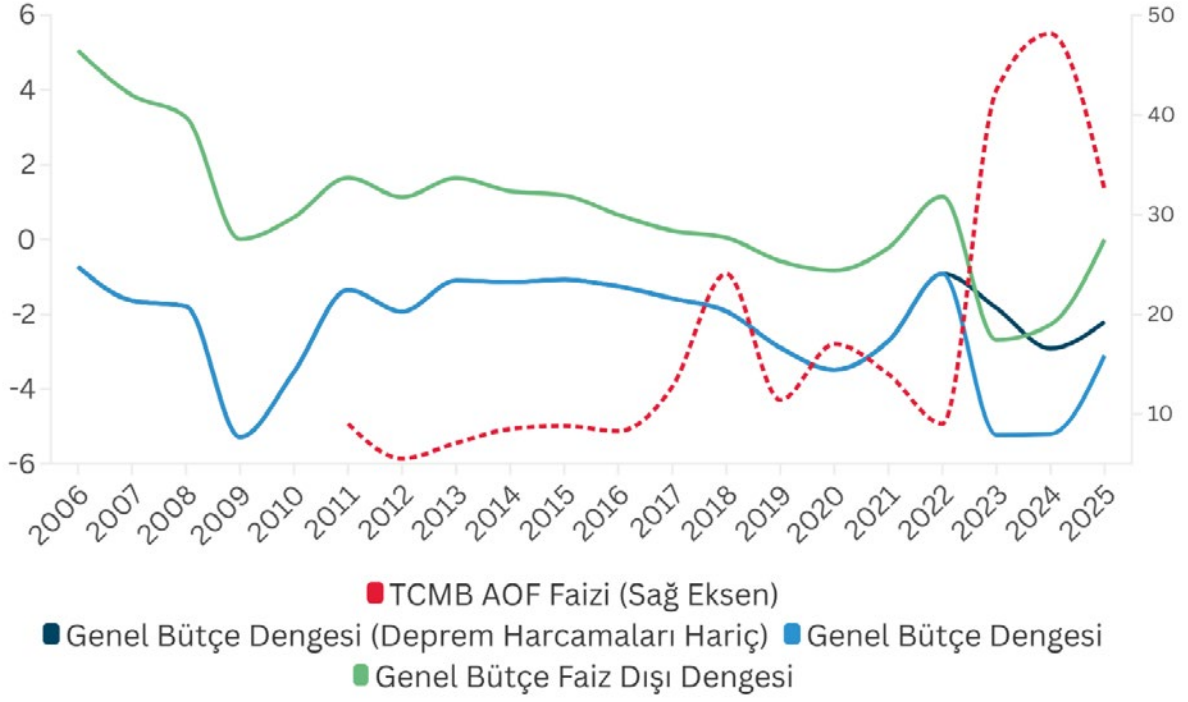
Maliye Politikası ve Para Politikasının Eş Güdümü

Enflasyonla mücadelenin sadece para politikası araçlarıyla yürütülmesi zordur. Özellikle enflasyonun yüksek seviyelerden indirilmeye çalışıldığı bir dönemde maliye politikasına da önemli sorumluluk düşmektedir. Nitekim, TCMB politika metinlerinde de enflasyonla mücadelenin başarılı olabilmesi için sürekli olarak para politikası ile maliye politikasının eş güdümüne vurgu yapılmaktadır. Türkiye’de enflasyonu tek hanelere indirmek için 2023 yılı ikinci yarısından itibaren sıkı para politikasına geçilmiş ve TCMB politika faizinde hızlı artışlar yapılmıştır. Diğer taraftan, maliye politikasından da benzer bir duruş beklenmiştir. Maliye politikasında sıkı duruş denilince, ilk önce bütçe açığındaki durumun incelenmesi gerekmektedir. Grafik 9’da para politikasındaki duruşu temsilen TCMB ağırlıklı ortalama fonlama faizinin gelişimi ve bütçe dengesinin gelişimi ele alınmaktadır. 2016 yılından sonra maliye politikası ile para politikasının duruşunun zıt yönlerde olduğu dikkat çekmektedir. Başka bir deyişle, para politikasının sıkılaştırıcı olduğu dönemlerde maliye politikasının bu etkiyi yumuşatıcı yönde çalıştığı, para politikasının gevşek olduğu dönemlerde de maliye politikasının sıkılaştığı ve bütçe açığının azalarak faiz dışı fazlanın arttığı görülmektedir.

Örneğin, 2020-2022 döneminde para politikası gevşerken maliye politikası sıkılaştırılmıştır. Para ve maliye politikası arasındaki zıt duruş, geleneksel politikalarla enflasyonla mücadelenin başladığı 2023 yılından sonra da devam etmektedir. 2023 Şubat ayında yaşanan büyük deprem felaketi Türkiye ekonomisini sarsmış ve depremin yaralarının hızla sarılması için zorunlu olarak bütçeden devasa kaynaklar ayrılmaya başlanmıştır. Bu durum, bütçe dengesinin bozulmasında önemli bir role sahiptir. Ancak deprem harcamaları çıkartıldığında da maliye politikasının gevşek kaldığını söylemek doğru olacaktır. Bu tabloda seçim ortamının da etkili olduğu söylenebilir. 2024 yılında deprem harcamaları hariç bütçe açığının daha da arttığı görülmektedir. Maliye politikasındaki bu duruş, enflasyonla mücadeleyi zorlaştırmaktadır. Özellikle 2021 yılından itibaren ülkede yüksek enflasyonun yaşandığı, beklentilerin yönetiminin zorlaştığı ve enflasyonun atalet kazanmaya başladığı dikkate alınırsa maliye politikası yeterince sıkılaşmadan enflasyonun tek hanelere indirilmesinin uzun yıllar sürebileceği değerlendirilmektedir.

Bütçe tahminlerine göre 2025 yılında bütçenin daha sıkı olacağı beklenmektedir. Ayrıca, deprem harcamalarının giderek azalacağı, faiz dışı denge (FDD)’nin da negatif bölgeden kurtulacağı tahmin edilmektedir.

Maliye politikası yeterince sıkılaşmadan enflasyonun tek hanelere düşmesinin uzun yıllar sürebileceği değerlendirilmektedir.



Grafik 9. Genel Bütçe Dengesesi (% , 2006-2025)

Kaynak: TCMB

Not: 2025 yılı verileri tahmindir.

Bütçe Gelir ve Giderleri

Bütçe açığı, bütçe gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayamaması sonucunda ortaya çıkmaktadır. Son yıllarda bozulan bütçe dengesinin dinamiklerini anlamak için bütçe gelir ve giderlerindeki değişimleri incelemek gerekmektedir. Bütçe giderleri, temel olarak, faiz hariç bütçe giderleri ve faiz giderleri olarak ikiye ayrılmaktadır. 2022-2024 döneminde faiz dışı bütçe giderlerinde enflasyonun çok üzerinde bir artış olduğu görülmektedir (Tablo 12). Alt kalemler incelendiğinde harcamalar içinde en büyük payın cari transferlere ait olduğu dikkat çekmektedir. 2024 yılında toplam giderlerin yaklaşık yarısını cari transferler oluştururken, onu yaklaşık %25 pay ile personel giderleri takip etmektedir. Ayrıca, kamunun mal ve hizmet alımları için yaptığı harcamaların artış hızında 2023 ve 2024 yıllarında yavaşlama görülmektedir.

Giderlerinden en büyük paya sahip olan cari transferler içinde de görev zararları ve hazine yardımlarındaki gelişmeler dikkat çekicidir. Görev zararları; KİT, SGK, kamu bankalarından kaynaklı görev zararlarını göstermektedir. Bu kalemden özellikle 2023 yılında rekor bir artış görülürken, 2024 yılında da enflasyonda fazla bir artış ortaya çıkmıştır. Başta SGK görev zararları olmak üzere, KİT'lerin görevlendirme giderleri ve düşük faizli kredilerin kamu bankaları aracılığıyla kullanılması buradaki zararların önemli nedenlerindendir. KİT zararlarında enerji tüketimine sağlanan sübvansiyonların önemli katkısı bulunmaktadır. Esnaf ve sanatkârlar, şirketler ve tarımsal üreticilere sağlanan desteklenmiş krediler de kamu bankalarının görev zararlarının nedenlerindendir. Cari transfer alt kalemlerinden hazine yardımları da esas itibarıyla SGK'ya yapılan hazine yardımları, SGK pirim destekleri, SGK devlet katkıları, emeklilere yapılan ek ödemeler, sosyal güvenlik açığının finansmanı ve mahalli idarelere yapılan hazine yardımlarından oluşmaktadır. Hazine

yardımlarında 2023 ve 2024 yıllarında önemli artışlar ortaya çıkmıştır. Kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan giderler, genel olarak siyasi partilere yapılan transferleri göstermektedir. Seçim yılı olan 2023 ve 2024 yıllarında bu kalemin tutarı artmıştır. Enflasyonist dönemlerde bu tür zaruri olmayan transferlerin gözden geçirilmesi bütçeye faydalı olabilecektir. Cari transferin diğer kısmı hanehalkına yapılan transferlerden ve sosyal amaçlı transferlerden oluşmakta olup, gelir dağılımındaki eşitsizliğin azaltılabilmesi için zaruri olan harcamalardır.

Tablo 12. Genel Bütçe Giderleri

	Milyar TL							% Değişim					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	731	878	1.049	1.396	2.577	5.826	9.450	20	19	33	85	126	62
Personel Giderleri	173	217	251	301	536	1.151	2.330	26	15	20	78	115	103
SGK'ya Devlet Primi Giderleri	30	38	42	50	84	160	288	27	12	18	69	90	80
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	59	72	85	117	221	394	645	22	17	39	88	79	64
Cari Transferler	359	436	539	677	1.225	2.587	4.376	21	24	26	81	111	69
1. Görev Zararları	7	7	11	34	45	262	444	7	55	209	32	480	70
2. Hazine Yardımları	208	265	329	371	594	1.326	2.446	27	24	13	60	123	85
3. Kar Amacı Gütmeyen Kur. Transferler	3	6	4	5	9	27	28	87	-33	40	68	202	2
4. Hane Halkına Yapılan Transferler	3	6	7	8	13	21	36	77	17	19	54	64	70
5. Tarımsal Destekleme	15	17	22	24	40	63	91	17	29	10	64	60	44
6. Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler	11	11	14	26	119	168	112	4	20	89	364	41	-33
7. Sosyal Amaçlı Transferler	14	20	23	27	44	78	135	44	16	17	65	76	73
8. Yurtdışına Yapılan Transferler	2	3	5	5	9	16	24	34	37	14	77	74	54
9. Gelirlerden Ayrılan Paylar	96	101	124	176	352	626	1.059	5	24	42	100	78	69
Sermaye Giderleri	35	39	46	65	128	287	570	9	20	39	98	125	98
Sermaye Transferleri	61	51	57	86	184	1.094	944	-15	12	50	114	496	-14
Borç Verme	14	25	29	101	200	153	297	72	18	243	99	-24	94
Faiz Giderleri	74	100	134	181	311	674	1.268	35	34	35	72	117	88
İç Borç Faizi	49	71	91	120	196	374	897	43	29	32	63	91	140
Dış Borç Faizi	19	24	31	40	79	130	199	25	29	28	97	63	53
İskonto ve Kısa Vadeli İşl. Ait Faiz	5	5	12	21	36	171	172	-3	128	77	72	376	1
Toplam Giderler	805	978	1.183	1.577	2.888	6.500	10.718	22	21	33	83	125	65

Kaynak: HMB

Sermaye giderleri, normal ömrü bir yıldan fazla olan mal ve hizmet alımları ile sabit sermaye edinimleri ve gayri maddi aktiflerin edinimi için yapılan ödemeleri göstermekte olup son yıllarda artış göstermiştir. Gayrimenkul edinimi, taşıt alımı, makine ve teçhizat alımı, bakım-onarım ve kiralama hizmetleri gibi kalemler için yapılan giderler burada izlenmektedir. Bu kalemden 2023-2024 yılında görülen yüksek artış kamudaki tasarruf tedbirlerinin yeterli olmadığı izlenimini uyandırmaktadır. Sermaye transferleri, sermaye birikimini amaçlayan veya sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir. Bu kalemin 2023-2024 yılında yüksek tutara sahip olmasında deprem sebebiyle yapılan transferler belirleyici olmuştur. Depremden zarar gören vatandaşlara konut yapmak üzere verilen karşılıksız hibeler burada gösterilmektedir.

Son olarak faiz giderlerinde, iç borç faiz ödemelerinden kaynaklı olarak 2023-2024 döneminde kayda değer bir artış ortaya çıkmıştır. Enflasyonla mücadele kapsamında faizlerin yükseltilmesi devletin borçlanma maliyetlerini de artırmıştır.

Bütçe gelirleri incelendiğinde ise vergilerin gelirlerin büyük bir kısmını oluşturduğu görülmektedir (Tablo 13). Dolaylı vergi gelirlerinin dolaysız vergilerin yaklaşık iki katı kadar olması, vergi sisteminin sağlıklı çalışmadığını göstermektedir. Vergi gelirlerindeki artış 2023-2024 döneminde enflasyonun üstünde olmakla birlikte, 2023 yılında bütçe giderlerindeki artışın altında kalmış, 2024 yılında ise hemen hemen eşit bir artış olmuştur.

Tablo 13. Genel Bütçe Gelirleri

	Milyar TL							% Değişim					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Vergi Gelirleri	622	674	833	1.165	2.353	4.501	7.305	8	24	40	102	91	62
Dolaysız Vergiler	231	257	281	419	890	1.555	2.497	11	9	49	113	75	61
Dolaylı Vergiler	390	417	552	746	1.463	2.946	4.808	7	32	35	96	101	63
Diğer	111	180	172	206	394	610	1.158	62	-4	20	92	55	90
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	26	94	60	56	105	133	136	259	-36	-8	89	27	2
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	1	10	8	11	28	25	175	715	-14	35	148	-11	601
Faizler, Paylar ve Cezalar	75	68	95	129	247	427	812	-10	39	36	92	73	90
Sermaye Gelirleri	8	7	8	9	12	18	24	-12	9	17	40	42	35
Alacaklardan Tahsilat	1	2	1	1	3	7	12	177	-23	16	90	185	59
Toplam Gelirler	732	854	1.005	1.371	2.748	5.111	8.463	17	18	36	100	86	66

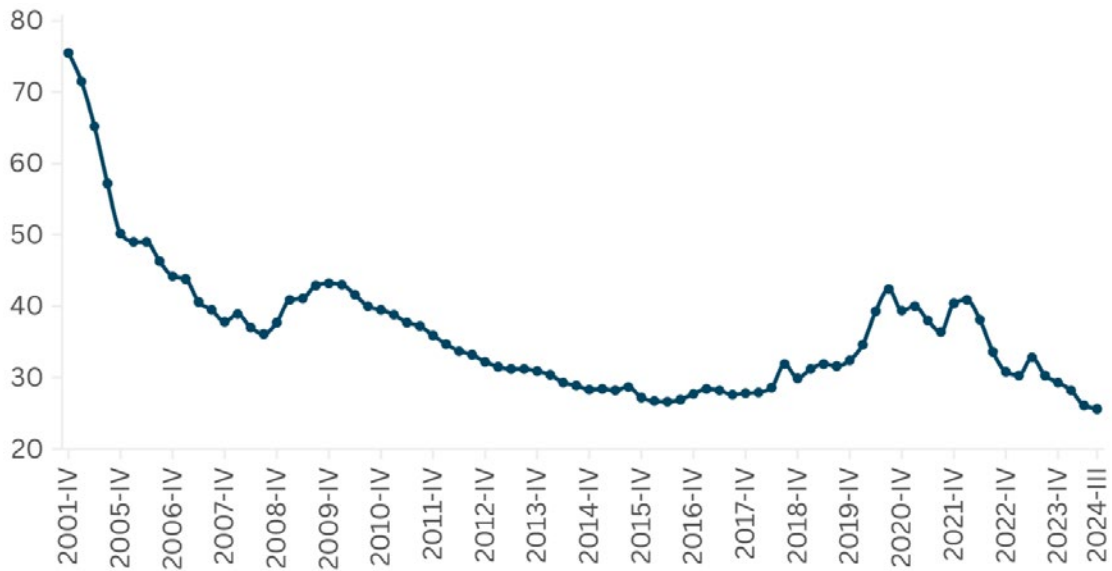
Kaynak: HMB

Vergi politikalarının ağırlığını servet ve sermaye üzerinden alınan dolaysız vergilere kaydırmak önem kazanmaktadır.

Bütçe açığının azaltılarak enflasyonla mücadelede destek verilebilmesi için harcama alanında fazla bir hareket alanı bulunmamaktadır. SGK, KİT ve kamu bankalarının zararlarını azaltacak yeni politikalara ihtiyaç vardır. Gelir adaleti için, hanehalkına yapılan transferler ile sosyal transferlerde kesintiye gidilmesi mümkün değildir. Deprem harcamalarının 2025 yılından sonra bütçeye yükü azalacaktır. Diğer taraftan, kamu-özel işbirliği ile yapılan projeler kapsamında verilen garantiler de bütçeye ilave yük getirmektedir. Söz konusu modelin gözden geçirilmesi kamu yararı için faydalı olacaktır. Kamu harcamalarında etkinliğin artırılması ve harcamaların kompozisyonun potansiyel üretim seviyesini yükseltecek şekilde belirlenmesi, büyüme, enflasyon, dış denge gibi makroekonomik göstergeler üzerinde olumlu etki oluşturacaktır. Gelir tarafında ise dolaylı vergilerde yapılacak artışlar enflasyonist baskılara yol açacaktır. Bu sebeple, daha ziyade dolaysız vergilere odaklanmak gerekmektedir. Bu çerçevede, servetten ve sermayeden alınacak vergilerin ve olağanüstü kazançta sahip kişilerden alınacak nereden buldun vergisinin tartışılması faydalı olacaktır. Ayrıca, şirketlere verilen teşvikler ve muafiyetler kapsamında devletin vazgeçmiş olduğu yüksek bir vergi geliri bulunmaktadır. Söz konusu teşvik ve muafiyetlerin gözden geçirilerek etkin olmayanların ve suistimal edilenlerin kaldırılması bütçeye ilave gelir sağlayacaktır. Bunların yanında, vergi sisteminin basitleştirilmesi, kayıt dışı ekonominin azaltılması ve vergi tabanının genişletilmesi gelir potansiyelinin ve dolaysız vergilerin payının artmasını sağlayabilecektir. Son olarak, maliye politikalarında iletişimin güçlendirilmesi ve vergi politikalarında öngörülebilirliğin artırılması, enflasyon beklentilerini ve ülke risk primini olumlu yönde etkileyecektir (TCMB, 2018b).

Kamu Borç Stoku

Maliye politikasının duruşu hakkında ipucu veren göstergelerden biri de kamu borç stokunun gelişimidir. Toplam kamu borç stokunun GSYH'ye oranı Avrupa Birliği (AB) kriteri olan %60'ın oldukça altında olup, 2022 yılı başından itibaren de azalma eğilimindedir (Grafik 10). Kamu borç stokunun düşük seviyelerde olması sebebiyle, bütçede faiz dışı verilmesi ve bütçe açığının AB kriteri olan %3'ün altına düşmesi durumunda maliye politikasının para politikasını destekleyeceğini söylemek mümkündür.



Grafik 10. Toplam Kamu Borç Stoku/GSYH (% , 2001-2024)

Kaynak: HMB

Sonuç

Maliye politikası zengin araçlara sahip olup, enflasyonu talep ve maliyet kanalı üzerinden etkileyebilmektedir. Türkiye’de uzun süredir devam eden enflasyonla mücadelede, maliye politikasından para politikasına güçlü bir destek beklenmektedir. Kamunun yönetilen ve yönlendirilen mal ve hizmet fiyatları ile vergi değişimleri doğrudan ve dolaylı olarak TÜFE ve ÜFE üzerinde etkili olmaktadır. Bu çerçevede, hanehalkının ve üreticilerin enflasyon beklentilerinde önemli bir yere sahip olan enerji fiyatları bir süredir kamu tarafından sübvansede edilerek enflasyon mücadelesine olumlu katkı verilmektedir. Verilen desteklerin bütçeye yükü arttıkça, başta elektrik ve doğal gaz fiyatlarında olmak üzere, enerji fiyatlarındaki ertelenen fiyat artışları üretici ve tüketiciye kademeli olarak yansıtılmaktadır. Kamunun bütçe gereksinimleri doğrultusunda yaptığı vergi ayarlamaları ile de enflasyon üzerinde belirleyici olabilmektedir. Özellikle, öngörülmeven ve ücret uyarlamaları yapıldıktan hemen sonra yapılan fiyat ve vergi artışları enflasyon beklentilerini kötüleştirmektedir. Ayrıca, eğitim, sağlık, ilaç gibi kalemlerin fiyat artışları da önemli ölçüde kamu tarafından kontrol edilmektedir. Buna rağmen, bazı kalemlerde yıllık enflasyonun oldukça üzerinde artışlar ortaya çıkabilmektedir. Diğer taraftan, kamunun sunduğu bazı mal ve fiyat değişimlerinde geçmiş enflasyon oranlarına göre endeksleme yapmak, özellikle yüksek enflasyon döneminde ataleti artırmaktadır.

Asgari ücretin seviyesi ve en düşük emekli maaşı da dönemsel olarak kamu tarafından belirlenmektedir. Asgari ücretin maliyet enflasyonu üzerinde sınırlı bir etkisi varken, mevcut seviyesi ile talep enflasyonu üzerinde etkisinin olmadığı değerlendirilmektedir. Benzer şekilde, emekli maaşlarının seviyesi de enflasyonist etki oluşturmaktan uzaktır. Ayrıca, asgari ücretin çalışana maliyetinin bir kısmı ile emeklilere yapılan ek ödemeler ve ikramiyeler de doğrudan hazinenin cari transferleriyle karşılanmaktadır. Buradaki giderler arttıkça bütçe açığı da yükselmektedir.

Maliye politikasının duruşu bütçe açığı üzerinden incelendiğinde ise 2023-2024 döneminde enflasyonla mücadele konusunda para politikasına yeterince destek verilmediği görülmektedir. Bu tabloda, zorunlu deprem harcamaları ve bütçedeki sınırlı hareket alanı etkili olmaktadır. Söz konusu kısıtlara rağmen, zaruri olmayan harcamaların azaltılması, verimli olmayan teşviklerin kaldırılması ve doğrudan vergi gelirlerini artıracak adımların atılması mümkün görünmektedir. Ayrıca, yapılacak kapsamlı ve adil bir vergi reformuyla bütçe gelirleri artırılabilirse, yönetilen/yönlendirilen fiyatlar konusunda kamu daha esnek bir pozisyona sahip olabilecektir. Bu sayede, faiz dışı fazla verip, bütçe açığını makul seviyelere çekerek para ve maliye politikasının enflasyonla mücadelede eş güdümü artırabilir.

Enflasyonla mücadelede para politikasına yeterli destek sağlanamaması, zorunlu deprem harcamaları ve bütçedeki kısıtlı hareket alanıyla ilişkilendirilmektedir.

Öneriler

- Elektrik ve doğal gazdaki enerji sübvansiyonlarının enflasyonda kalıcı düşüş sağlanıncaya kadar devam ettirilmesi beklentilerin iyileştirilmesi için faydalı olacaktır. Diğer taraftan, bu desteklerde gelir gruplarına göre seçici davranılması bütçeye olan yükün azalmasını sağlayacaktır.
- Akaryakıttaki maktu ÖTV'nin artış oranını, geçmiş ÜFE enflasyonuna endekslemek yerine, sınırlı bir artış yapmak ya da bir süre mevcut seviyeleri değiştirmemek, başta ulaştırma hizmetleri olmak üzere birçok mal ve hizmetin fiyatını doğrudan ve dolaylı olarak olumlu etkileyecektir.
- Kamunun sunduğu bazı mal ve hizmet fiyatlarının artışını geçmiş enflasyona endekslemek yerine, beklenen enflasyonu referans almak enflasyondaki katılığın azalmasına yardımcı olacaktır.
- Kira artışlarında, son 12 aylık TÜFE ortalaması yerine, son aydaki yıllık TÜFE veya TÜFE ile ÜFE'nin ortalamasının alınması dezenflasyon sürecine önemli katkı sağlayacaktır.
- Eğitim alanındaki ücret artışlarında, muafiyet verilen başlangıç sınıfları, servis ve yemek gibi kalemlerin de düzenlemeye tabi olması ve denetimlerin arttırılması gerekmektedir.
- Vergi/fiyat düzenlemeleri ile kamu harcamalarında öngörülebilir olmak ve iletişimi güçlendirmek beklenti yönetimini kolaylaştıracaktır.
- Faiz dışı fazla hedefleri belirlenerek sıkı bir şekilde uygulanması para ve maliye politikasının eş güdümünü artırarak enflasyonun tek hanelere inmesine yardımcı olacaktır.

OECD ve Türkiye’de Kamu Harcamalarının Karşılaştırmalı Analizi

Ümit Acar

Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi

II. Dünya Savaşı sonrasında, kamu harcamaları birçok faktörün etkisiyle hem miktar hem de çeşitlilik açısından önemli ölçüde artış göstermiştir. Bu artışta; nüfus artışı, hızlanan kentleşme, gelir dağılımındaki eşitsizlikler, sosyal devlet anlayışının benimsenmesi, iklim değişikliği, teknolojik gelişmeler, doğal afetler ve ekonomik krizler gibi etkenler belirleyici rol oynamıştır. Bu süreçte bazı ülkelerde kamu harcamalarının GSYH içindeki payı %50’yi aşmış,¹ bu da kamu sektörünü ekonomik sistem içerisinde kilit bir aktör haline getirmiştir.

Artan kamu harcamalarının ekonomi ve ekonomik aktörler üzerindeki etkilerini analiz edebilmek amacıyla çeşitli sınıflandırma yöntemleri geliştirilmiştir. Bu yöntemlerden biri olan fonksiyonel sınıflandırma, kamu harcamalarının amaçlarına göre ayrılmasına olanak sağlamakta ve ülkeler arası karşılaştırmalar için analitik bir zemin hazırlamaktadır. Fonksiyonel sınıflandırma sisteminde kamu harcamaları, on ana kategori altında toplanmakta ve her harcama kalemi uygun bir fonksiyon altında sınıflandırılmaktadır.

Bu bölümde, ekonomik ve sosyoekonomik açıdan dünyanın en gelişmiş ülkeleri arasında yer alan 29 OECD ülkesi² ile Türkiye’nin 2008-2022 dönemine ait kamu harcamaları fonksiyonel sınıflandırma temelinde karşılaştırılmaktadır. Analiz, yalnızca on ana fonksiyon düzeyinde kalmayıp, alt fonksiyonlara da inilerek, harcamaların GSYH’ye ve toplam kamu harcamalarına oranları detaylı biçimde incelenmektedir. Böylece, Türkiye ile OECD ülkeleri arasında fonksiyonel harcama yapısındaki farklılıklar ile bu farklılıkların yıllar içindeki seyri ve kaynakları ortaya konulmaktadır.

Kamu Harcaması ve Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması

İnsanların birlikte yaşaması sonucu ortaya çıkan ortak ihtiyaçlar, devlet tarafından sunulan kamu hizmetleriyle karşılanır. Kamu hizmeti kavramına ilişkin üzerinde herkesin mutabık olduğu bir tanım mevcut değildir. Kamu hizmeti, devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimi altında, kamu yararını sağlamak ve genel, kolektif ihtiyaçları karşılamak amacıyla sunulan, sürekli ve düzenli nitelikteki faaliyetlerdir. Bu hizmetler, doğrudan bir kamu tüzel kişisi tarafından yürütülebileceği gibi, kamu otoritesinin gözetimi altındaki özel kişiler eliyle de yerine getirilebilir (Gözler, 2003, s. 219; Onar, 1992, s. 13). Kamu hizmetlerini yürütmek için devlet tarafından mal ve hizmet alımları kamu harcamalarını ifade ederken bu harcamaları finanse etmek için toplanan kaynaklar ise kamu gelirlerine karşılık gelmektedir.

1 Örneğin Fransa’da 2022 yılında kamu harcamalarının GSYH’ye oranı %53 olarak gerçekleşmiştir (IMF, 2024b).

2 Veri eksiklikleri nedeniyle ABD, Kolombiya, Kosta Rika, İsrail, Güney Kore, Meksika, Şili ve Yeni Zelanda ile karşılaştırma yapılan ülke olması nedeniyle Türkiye, OECD ortalaması hesaplamasına dahil edilmemiştir.

Klasik maliye anlayışında, kamu maliyesi analizlerinde gelir tarafına öncelik verilmiştir. 1980’li yıllara kadar yapılan analizler genellikle bütçenin gelir ve vergi yönüne odaklanmıştır. Buna karşın, bütçenin harcama tarafına ilişkin analizler daha yakın dönemde yapılmaya başlamıştır (Ulbrich, 2013, s. 91). Kamu harcamalarının analiz edilebilmesi için bu harcamaların belirli kriterlere göre sınıflandırılması gerekmektedir. Kamu gelirlerinin ve harcamalarının doğru bir şekilde sınıflandırılması, politika karar alma süreçlerini destekleyen normatif bir çerçeve sunar. Doğru sınıflandırma; kaynakların etkin tahsisi, performans analizi, bütçe kaynaklarına uyum ve bütçenin yönetimi açısından önemlidir (Jacobs vd., 2009, s. 1). Kamu harcamalarının sınıflandırılmasında önemli bir katkı sunan Musgrave (1959, s. 272), harcamaları cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olarak üç gruba ayırırken IMF ve Dünya Bankası ise harcamaları ekonomik, sosyal ve diğer harcamalar şeklinde üç ana kategoriye ayırmıştır (Fan, 2008, s. 10).

Türkiye’de 2021 yılından itibaren MYB Kanunları, Performans Esaslı Program Bütçe Sistemi çerçevesinde yasalaşmaya başlamıştır. Bu sistemde kamu harcamalarının beş farklı şekilde sınıflandırılması yaklaşımı benimsenmiştir: Program sınıflandırmada devlet faaliyetlerinin tamamını içeren program yapısı, kurumsal sınıflandırmada harcamayı yapan idare birimi, ekonomik sınıflandırmada harcamaların milli gelir üzerindeki etkileri, finansman tipi sınıflandırmada harcamanın finansman kaynağı, fonksiyonel sınıflandırmada ise devlet faaliyetinin türü dikkate alınarak kamu harcamaları sınıflandırılmaktadır (SBB, 2023, s. 15). Fonksiyonel sınıflandırmada kamu harcamaları on temel kategoriye ayrılmaktadır. Bu kategoriler şunlardır: genel kamu hizmetleri, savunma, kamu düzeni ve güvenlik, ekonomik işler ve hizmetler, çevre koruma, iskân ve toplum refahı, sağlık, dinlenme, kültür ve din, eğitim, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri.

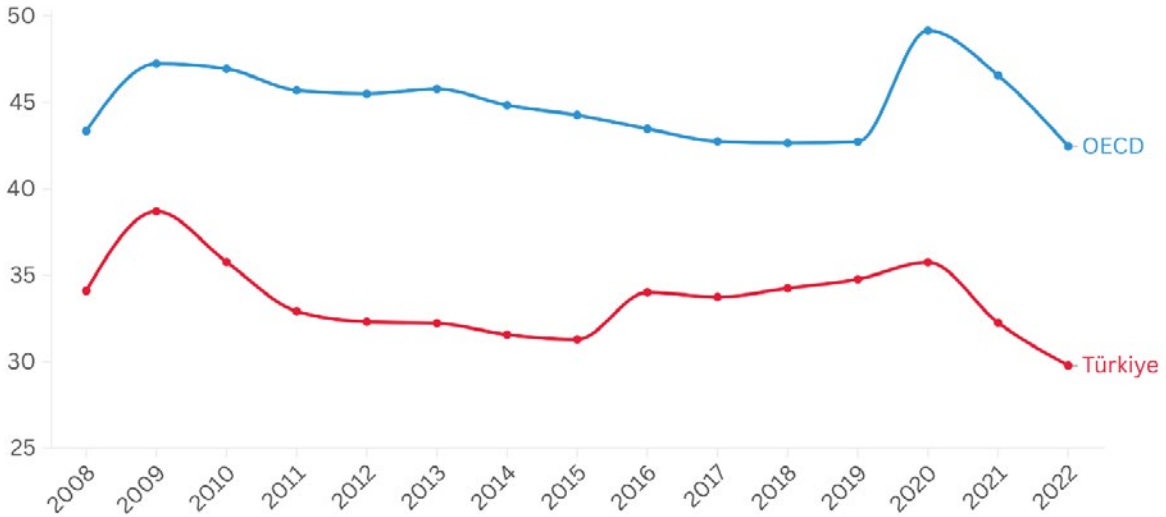
Fonksiyonel sınıflandırma, Devlet Fonksiyonlarının Sınıflandırılması (COFOG) metodolojisine dayanır. COFOG, 1999’da OECD tarafından geliştirilmiş ve Birleşmiş Milletler İstatistik Bölümü tarafından yayımlanmıştır. Bu sistem üç ayrıntı düzeyine sahiptir: Birinci düzey genel hedefleri, ikinci ve üçüncü düzeyler ise bu hedeflere ulaşma yöntemlerini tanımlar (Eurostat, 2024). Ayrıca, hükümetin sosyoekonomik hedefleri doğrultusunda yaptığı harcamalara dair kapsamlı bilgi sunar. Bu sistem, uluslararası karşılaştırmaları kolaylaştırmak için Birleşmiş Milletler tarafından yayımlanan COFOG ve Ulusal Hesaplar Sistemi (SNA) metodolojisiyle uyumludur (SBB, 2019). Ayrıca, kamu hizmetlerinin maliyetlerini izleme, bu maliyetleri karşılaştırma ve hizmetlerin daha verimli hale getirilmesine yönelik önlemler alınmasına olanak tanır (HMB, 2024a).

Bu bölümde kamu harcamaları ifadesi, genel yönetim sektörü tarafından yapılan harcamaları ifade etmektedir. IMF metodolojisine göre, kamu sektörü; genel yönetim sektörü, devlete ait mali şirketler ve devlete ait mali olmayan şirketlerden oluşmaktadır (IMF, 2014, s. 19). Genel yönetim sektörü, hükümet işlevlerini yerine getirmek amacıyla faaliyet gösteren yerleşik kurumsal birimlerden oluşur. Bu birimler, siyasi ve ekonomik düzenleyici rollerinin yanı sıra hükümetin temel ekonomik işlevlerini yerine getirmektedir. Devletin temel ekonomik işlevleri; topluma veya bireysel hanelere piyasa dışı mal ve hizmetler sağlamak, gelir ve serveti transfer yoluyla yeniden dağıtmak, piyasa dışı üretim yapmak ve bu faaliyetleri vergiler veya zorunlu transferlerle finanse etmektir. Genel yönetim sektörü; merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler alt sektörlerinden oluşmaktadır (IMF, 2014, s. 20).

OECD ve Türkiye’de Kamu Harcamalarının Analizi

OECD, sosyoekonomik açıdan dünyanın en gelişmiş ülkelerini temsil eden bir ülkeler grubudur. OECD’nin temelleri II. Dünya Savaşı’ndan sonra Avrupa’nın yeniden inşası için Marshall Planı kapsamında Amerika ve Kanada yardımlarını yönetmek üzere 1948 yılında kurulmuş olan Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü (Organisation for European Economic Co-operation [OEEC]) ile atılmıştır. OEEC 1960’ta imzalanan ve 1961’de yürürlüğe giren bir sözleşmeyle OECD adını almıştır. OECD, hükümetlere dayanıklı, kapsayıcı ve sürdürülebilir büyümeyi destekleyen politikalar geliştirme konusunda rehberlik ederek, dünya genelinde daha yüksek refah düzeyine ulaşılmasına katkı sağlamayı amaçlayan bir kuruluştur. OECD halihazırda Kuzey ve Güney Amerika’dan Asya-Pasifik’e kadar dünyanın dört bir yanından üyeleri bulunan toplam 38 üye ülkeden oluşan bir örgüttür (OECD, 2024; Dışişleri Bakanlığı, 2024). Türkiye, OECD’nin yirmi kurucu üyesinden biridir.

Bu bölümde, OECD ve Türkiye’de devlet fonksiyonlarının sınıflandırılması (COFOG) sistemine göre düzenlenmiş kamu harcamaları analiz edilecektir. İlk olarak OECD ve Türkiye’de toplam kamu harcamalarının GSYH’ye oranına baktığımızda her ikisinde de küresel finansal kriz ve COVID-19 salgını dönemlerinde artışlar görülmektedir.³ Diğer taraftan, tüm yıllarda OECD kamu harcamaları Türkiye kamu harcamalarından yüksektir. Bu kapsamda, %44 seviyesindeki OECD ortalaması, Türkiye’nin %33’lük ortalamasının kayda değer ölçüde üzerindedir (Grafik 11).

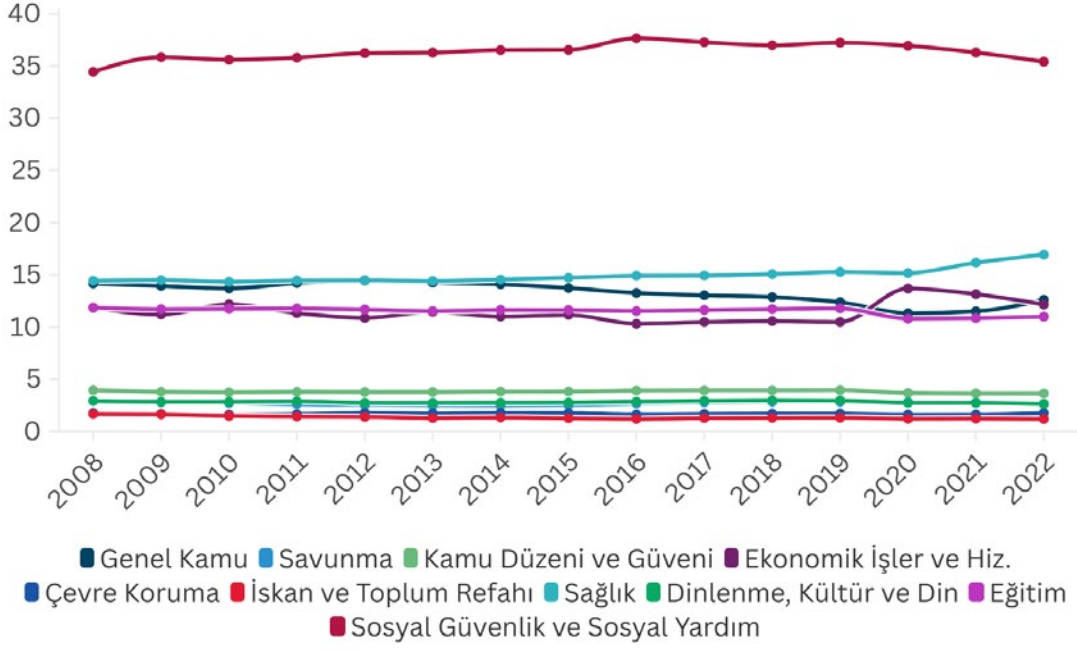


Grafik 11. OECD ve Türkiye’de Toplam Kamu Harcamaları (% GSYH, 2008-2022)

Kaynak: IMF, 2024a

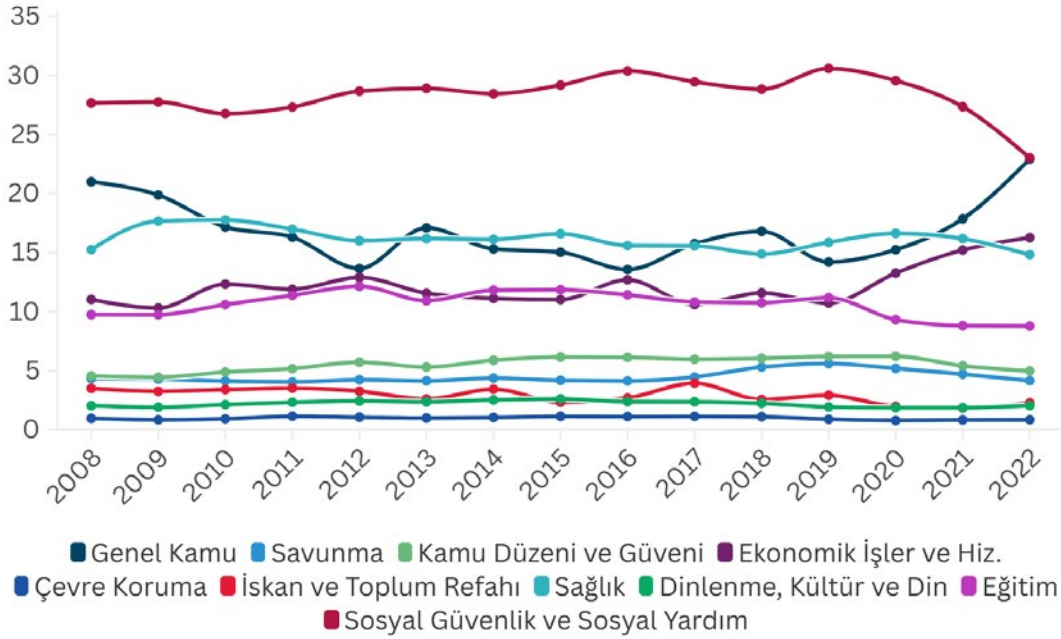
Grafik 12 fonksiyonel ayrıma göre OECD’de kamu harcamalarının toplam harcamalar içindeki payını göstermektedir. OECD’de fonksiyonel sınıflandırmaya göre en yüksek pay, ortalama %36 ile sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerine aittir. Bu fonksiyonu sırasıyla sağlık hizmetleri ortalama olarak %15, genel kamu hizmetleri %13, eğitim hizmetleri %12 ve ekonomik işler ve hizmetler %11 paylarla takip etmektedir. Ekonomik işler ve hizmetler payındaki artışta COVID-19 salgını mücadele harcamalarının önemli bir etken olduğu düşünülebilir. Kalan beş fonksiyon için yapılan harcamaların toplam harcamalar içindeki payı %5’in altında gerçekleşmiştir.

3 Küresel Finansal Kriz, Eylül 2008’de başlamış ve hükümetler 2009 yılından itibaren genişletici maliye politikası araçlarını kullanarak krize müdahalede bulunmuşlardır (Nier ve Merrouche, 2010, s. 6). COVID-19 salgını, Mart 2020’de Dünya Sağlık Örgütü tarafından pandemi olarak adlandırılmış ve hükümetler gerekli tedbirleri almaya davet edilmiştir (Ciotti vd., 2020, s. 315).



Grafik 12. OECD'de Kamu Harcamalarının Fonksiyonlara Göre Ayrımı (% Toplam, 2008-2022)

Kaynak: IMF, 2024a



Grafik 13. Türkiye'de Kamu Harcamalarının Fonksiyonlara Göre Ayrımı (% Toplam, 2008-2022)

Kaynak: IMF, 2024a

Benzer analizi Türkiye için yaptığımızda OECD ile benzer şekilde kamu harcamaları içinde en büyük pay %28 ile sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerine aittir. Bu fonksiyonu sırasıyla %17 ile genel kamu hizmetleri, %16 ile sağlık hizmetleri, %12 ile ekonomik işler ve hizmetler ve %11 ile eğitim hizmetleri takip etmektedir (Grafik 13). Grafik 13'te en dikkat çekici değişim, 2019 yılından sonra sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri fonksiyonu harcamalarının azalma eğilimine girmesi, diğer taraftan genel kamu hizmetleri ve ekonomik işler ve hizmetler fonksiyonu harcamalarının önemli bir artış göstermesidir. Türkiye'de sayılan fonksiyonların dışında ortalama olarak

%5’lik paya sahip olan savunma hizmetleri ve kamu düzeni ve güvenlik fonksiyonu harcamalarının da OECD’ye kıyasla önemli paya sahip olduğu görülmektedir.

Genel Kamu Hizmetleri

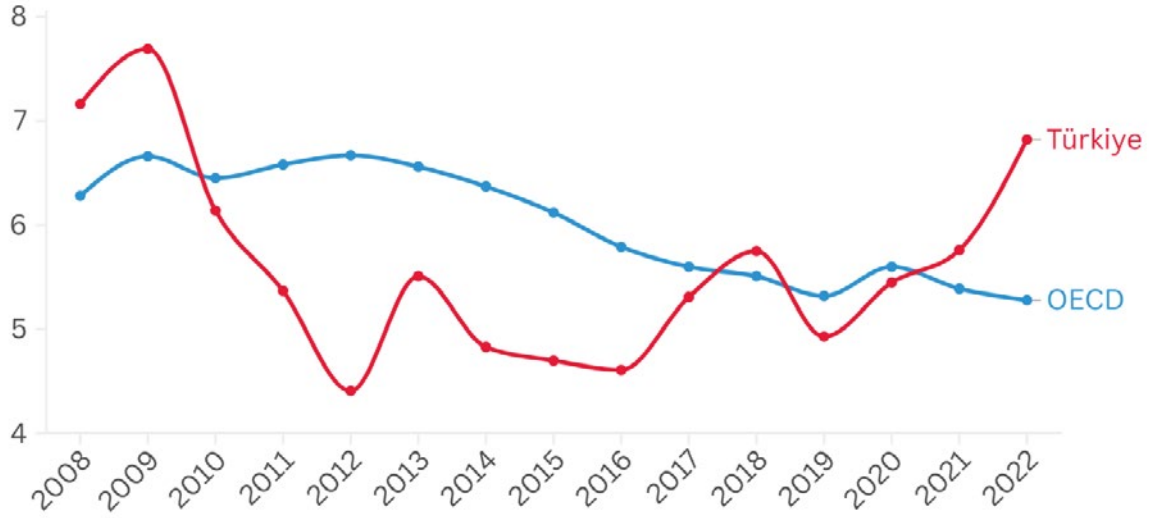
Genel kamu hizmetleri; yasama organları hizmetleri, dışişleri, dış ekonomik yardımlar, maliye-hazine hizmetleri, gümrük hizmetleri gibi finansal ve mali işler, genel planlama ve istatistik hizmetleri, merkezi tedarik hizmetleri, borç yönetimi, temel araştırmalar gibi hizmetleri içermektedir (HMB, 2024b).

OECD ve Türkiye için genel kamu hizmetleri alt fonksiyonları paylarının yıllara göre değişimine göre, OECD’de %34 ve Türkiye’de %52’lik paylarla “borç yönetimi hizmetleri” en yüksek paya sahiptir. Bu hizmeti OECD’de %31 ve %18’lik paylarla “yasama ve yürütme organları, finansal ve mali işler, dışişleri hizmetleri” ve “genel hizmetler” takip etmektedir. Türkiye’de ise %24 ve %17’lik paylarla “genel hizmetler” ve “yasama ve yürütme organları, finansal ve mali işler, dışişleri hizmetleri” takip etmektedir. “Borç yönetimi hizmetleri”; devlet kredilerinin üstlenilmesi ve verilmesi ile ilgili faiz ödemeleri, taahhüt, garanti ve ihraç giderlerini içermektedir. Türkiye’de “borç yönetimi hizmetleri”nin payı 2014 yılında %47 iken 2022 yılında %70 düzeyine çıkmıştır (IMF, 2024a).

Grafik 14, OECD ve Türkiye’de genel kamu hizmetleri için yapılan harcamaların GSYH payındaki değişimi göstermektedir. OECD’de küresel finansal kriz sonrasında artış gösteren genel kamu hizmetleri payının (kriz döneminde ekonomilerin küçülmesine bağlı olarak) 2012 yılından sonra, pandemi dönemi hariç, azalma eğiliminde olduğu görülmektedir. Türkiye’de ise 2012 yılına kadar azalan genel yönetim hizmetleri harcamalarının payı sonraki yıllarda iniş-çıkışlarla birlikte pandemi sonrası artış trendine girmiştir.

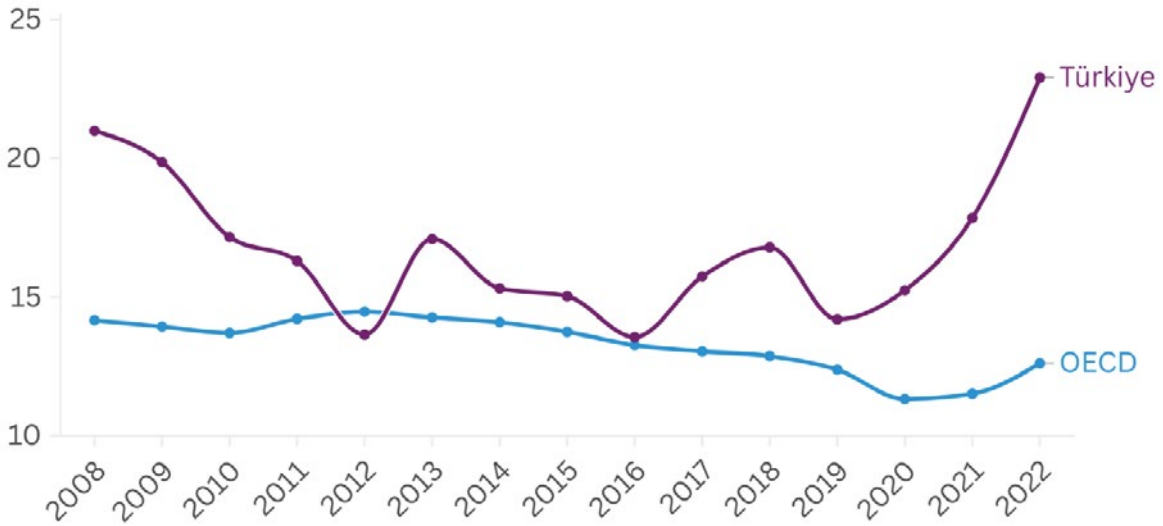
Grafik 15, OECD ve Türkiye’de genel kamu hizmetlerinin toplam harcama payındaki değişimi göstermektedir. Grafik 15, OECD için Grafik 14’e benzer şekilde azalma eğilimine işaret ederken Türkiye için 2012 yılına kadar gözlemlenen azalma 2019 yılından sonra yerini artışa bırakmıştır. Genel kamu hizmetleri alt fonksiyonlarının GSYH payındaki değişimine bakıldığında OECD grafiğindeki azalma eğiliminin kaynağının 2022 yılı hariç “borç yönetimi hizmetleri”ndeki düzenli azalma olduğu anlaşılmaktadır. 2022 yılında ise “yasama ve yürütme organları, finansal ve mali işler, dışişleri hizmetleri” önemli oranda azalmıştır (%1,95’ten %1,26’ya). Türkiye’de ise “borç yönetimi hizmetleri” payındaki artış (%2,62’den %4,77’ye), 2019 yılından sonra genel kamu hizmetlerinin payını önemli oranda artırmıştır (IMF, 2024a).

OECD ve Türkiye için genel kamu hizmetleri alt fonksiyonları paylarının yıllara göre değişimine göre, OECD’de %34 ve Türkiye’de %52’lik paylarla “borç yönetimi hizmetleri” en yüksek paya sahiptir.



Grafik 14. OECD ve Türkiye’de Genel Kamu Hizmetleri Harcamaları (% GSYH, 2008-2022)

Kaynak: IMF, 2024a



Grafik 15. OECD ve Türkiye’de Genel Kamu Hizmetleri Harcamaları (% Toplam, 2008-2022)

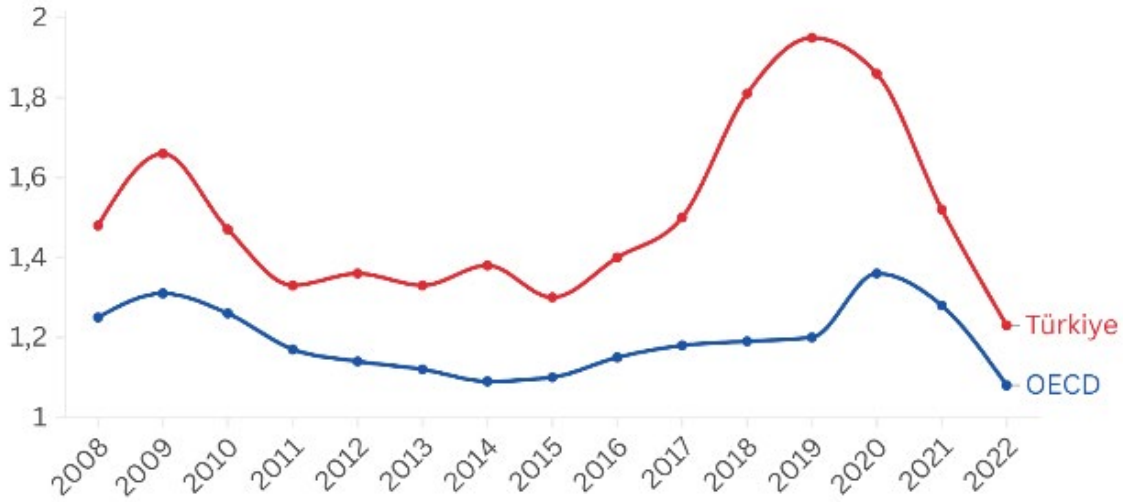
Kaynak: IMF, 2024a

Savunma Hizmetleri

Savunma hizmetleri; askeri savunma işleri, kara, deniz, hava savunma kuvvetlerinin yönetilmesi, sivil savunma işleri, sivil kuruluşların ve halkın katılımını içeren tatbikatlar, askeri yardımlar, uluslararası barış koruma güçlerine yapılan katkılar gibi hizmetleri kapsarken askeri hastaneler ve askeri okullar bu ana fonksiyonun kapsamı dışındadır (HMB, 2024b).

OECD ve Türkiye için savunma hizmetleri alt fonksiyonları paylarındaki değişime göre OECD’de %86, Türkiye’de %96 ortalamayla savunma hizmetleri içerisinde “askeri savunma hizmetleri” en yüksek paya sahiptir. OECD’de “dış askeri yardım hizmetleri” ve “savunma hizmetlerine ilişkin Ar-Ge hizmetleri” sırasıyla %3 ve %1 paya sahipken Türkiye’de bu alt fonksiyonların ilki %0,1 ikincisi ise %0 paya sahiptir. OECD’de “sınıflandırmaya girmeyen savunma hizmetleri”nin payı %9, Türkiye’de ise %3’tür. Bu hizmet için yapılan harcamalar OECD’de 2022 yılına kadar %8 düzeyindeyken 2022 yılında %15 düzeyine çıkmıştır (IMF, 2024a).

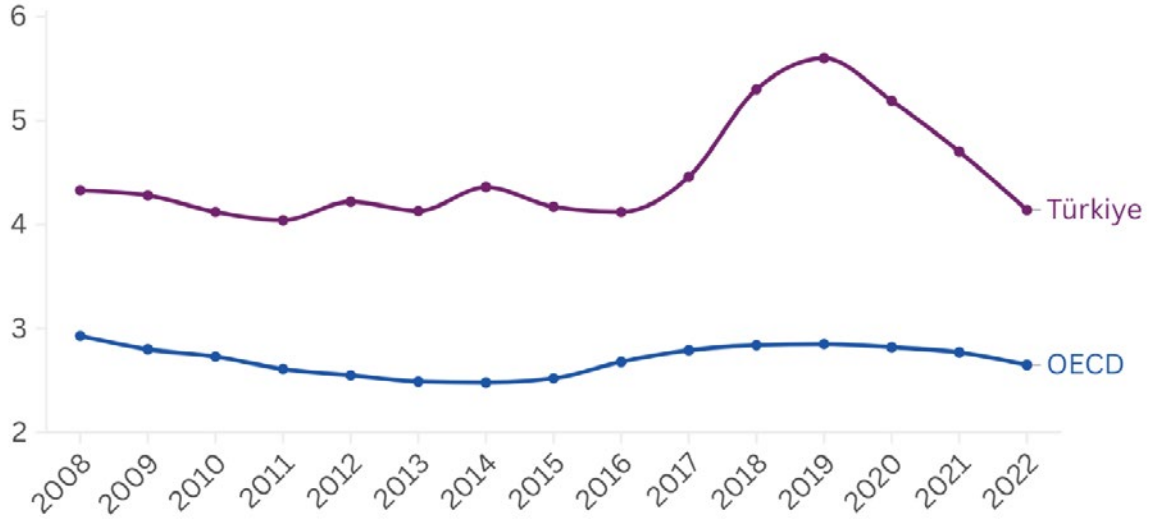
Grafik 16, OECD ve Türkiye’de savunma hizmetleri için yapılan harcamaların GSYH payındaki değişimi, Grafik 17 ise toplam harcama payındaki değişimi göstermektedir. Her iki grafik OECD’de savunma hizmetleri harcamalarının pandemi dönemi hariç azalma eğiliminde olduğu göstermektedir. Grafiklerden, Türkiye’de savunma hizmeti harcamalarında 2015 yılından sonra başlayan hızlı artışın 2019 yılından sonra yerini azalmaya bıraktığı görülmektedir. 2017 yılında gerçekleştirilen 15 Temmuz darbe girişiminin etkisi, savunma hizmetleri harcamalarının 2019 yılında zirve yapmasıyla kendini göstermiştir.



Grafik 16. OECD ve Türkiye’de Savunma Hizmetleri Harcamaları (% GSYH, 2008-2022)

Kaynak: IMF, 2024a

Askeri savunma hizmetleri, OECD’de %86, Türkiye’de %96 ortalamayla savunma hizmetleri içerisinde en yüksek paya sahiptir.



Grafik 17. OECD ve Türkiye’de Savunma Hizmetleri Harcamaları (% Toplam, 2008-2022)

Kaynak: IMF, 2024a

Savunma hizmetleri alt fonksiyonlarının GSYH’deki payının değişimi incelendiğinde, Türkiye’de 2016 yılında başlayan ve 2019 yılında zirveye ulaşip sonrasında azalma eğilimine giren savunma hizmetleri harcamalarındaki değişimin iki kaynağı olduğu anlaşılmaktadır. Bunlar, “askeri savunma hizmetleri” ve “sınıflandırmaya girmeyen savunma hizmetleri” alt fonksiyonlarındaki artış ve azalışlardır (IMF, 2024a).

Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri

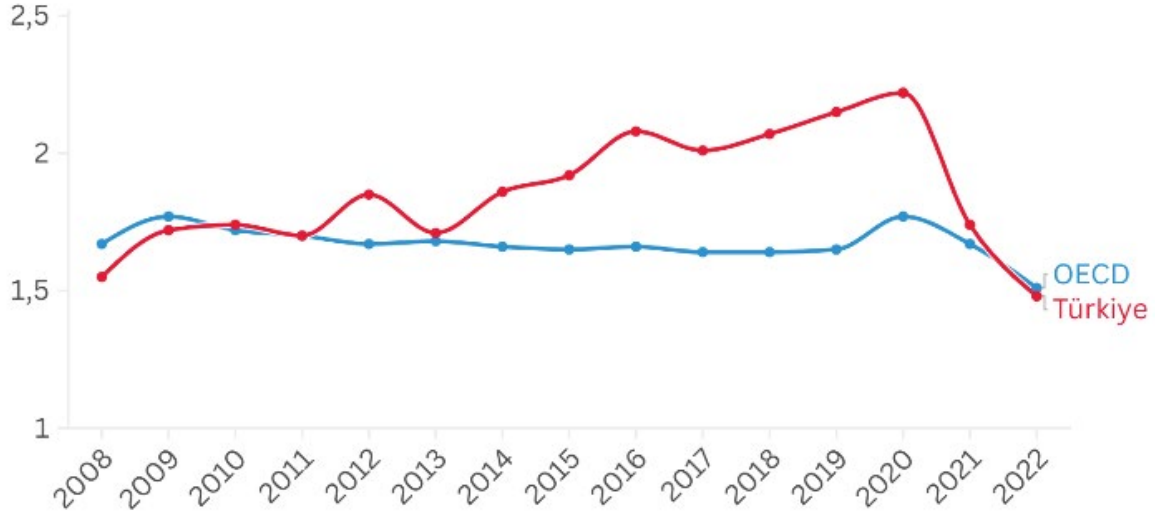
Kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri; polis güçleri, liman-sahil-sınır polis güçleri, adli polis trafik polisi hizmetleri, polis laboratuvarları hizmetleri, kurumsal güvenlik hizmetleri ile yangından korunma hizmetleri, mahkeme hizmetleri gibi işleri içermektedir. Polis kolejleri, sivil savunma ve cezaevi idareleri bu ana fonksiyonun kapsamı dışındadır (HMB, 2024b).

Kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri alt fonksiyonlarının dağılımı incelendiğinde, “güvenlik hizmetleri” alt fonksiyonu OECD ülkelerinde %52, Türkiye’de ise %65 ortalama pay ile en büyük bileşen olarak öne çıkmaktadır. OECD’de “yangından korunma hizmetleri” için ayrılan pay %12 iken bu pay Türkiye’de %2 düzeyinde kalmıştır (IMF, 2024a).

Grafik 18, OECD ve Türkiye’de kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri için yapılan harcamaların GSYH payındaki değişimi ve Grafik 19 ise toplam harcama payındaki değişimi göstermektedir. OECD’de

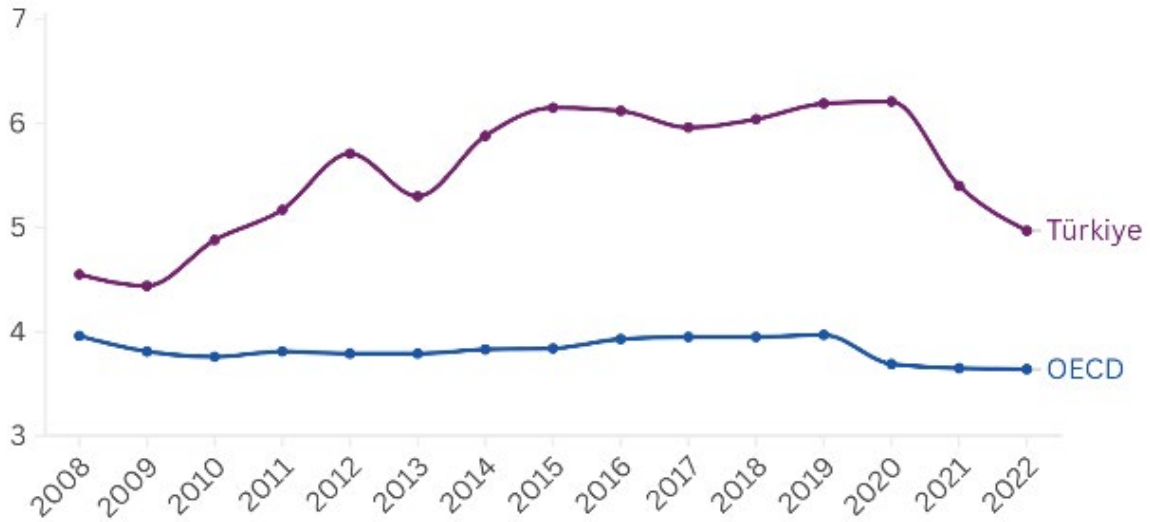
Kamu düzeni harcamalarında en büyük payı güvenlik hizmetleri oluşturmaktadır: OECD’de ortalama %52, Türkiye’de ise %65 oranındadır.

kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri harcamalarının GSYH payı, pandemi dönemi hariç azalma eğilimindedir. Toplam harcamalar içindeki payı ise nispeten düzgün bir seyir takip etmektedir. Grafikler, Türkiye’de kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri harcamalarında dönemsel düşüşle birlikte 2020 yılına kadar artış ve sonrasında da azalma eğilimine işaret etmektedir. Türkiye’de bu harcama fonksiyonunda, 2021 yılında başlayan azalmada özellikle iki alt fonksiyonun payındaki değişimler etkili olmuştur. Bu değişimler, “cezaevi idaresi hizmetleri”nin payında %23 ve “güvenlik hizmetleri”nin payında %22 azalmadır (IMF, 2024a).



Grafik 18. OECD ve Türkiye’de Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri Harcamaları (% GSYH, 2008-2022)

Kaynak: IMF, 2024a



Grafik 19. OECD ve Türkiye’de Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri Harcamaları (% Toplam, 2008-2022)

Kaynak: IMF, 2024a

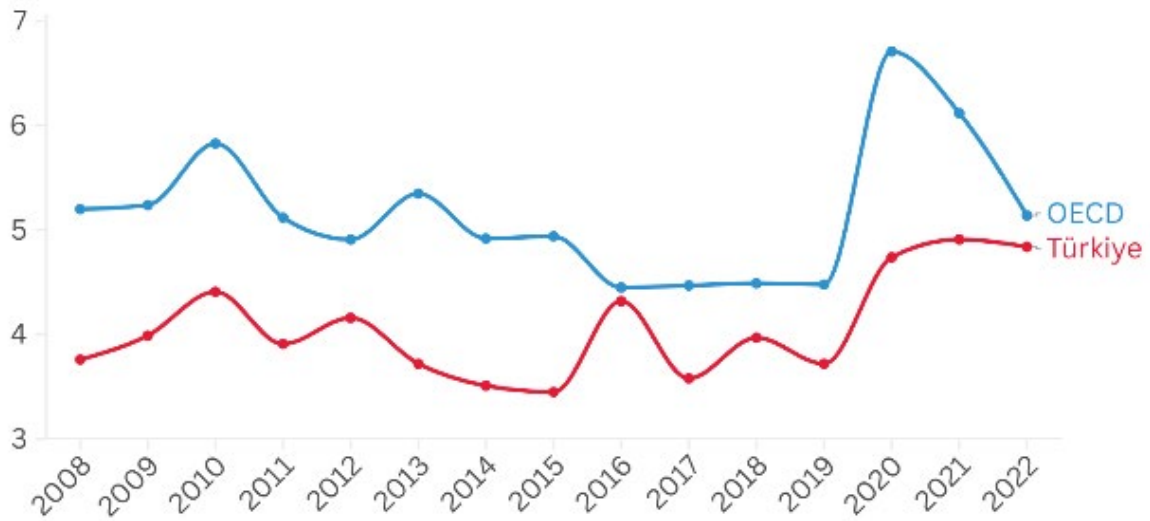
Hem OECD hem de Türkiye’de COVID-19 salgını birlikte 2021 ve 2022 yıllarında kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri için yapılan harcamalarda önemli bir düşüş gözlemlenmektedir (Grafik 18 ve 19). Bu düşüşün nedenini alt fonksiyonlar düzeyinde “güvenlik hizmetleri”, “mahkeme hizmetleri” ve “cezaevi idaresi hizmetleri” için yapılan harcamalardaki azalmadır. Dolayısıyla salgın

döneminde gerçekleşen kapanma, sosyal mesafe, belli saatlerde sokağa çıkma yasağı gibi uygulamaların etkisiyle suç oranlarının azaldığı ve bu hizmetler için yapılan harcamalarda azalmalar olduğu sonucuna ulaşılabilir.

Ekonomik İşler ve Hizmetler

Ekonomik işler ve hizmetler; dış ticaret de dahil olmak üzere genel ekonomik işler, bankacılık sektörünün denetlenmesi, genel ticari tanıtım faaliyetleri, patent ve ticari markaların idaresi, genel çalışma politikalarının idaresi, tarım, enerji, madencilik, inşaat, ulaştırma, iletişim gibi işleri kapsamaktadır. Belirli bir sanayinin ekonomik ve ticari ilişkileri, Belirli bir sanayinin işgücü ilişkileri, çok amaçlı geliştirme projeleri, deniz ve okyanus balıkçılık kontrolü, katı mineral yakıt taşıma işleri bu ana fonksiyonun kapsamı dışındadır (HMB, 2024b).

OECD ve Türkiye'ye ilişkin ekonomik işler ve hizmetler alt fonksiyonlarının paylarındaki değişim incelendiğinde, her iki grupta da en yüksek payın "ulaştırma hizmetleri"ne ait olduğu görülmektedir. Bu oran, OECD ülkelerinde ortalama %49, Türkiye'de ise %42'dir. OECD'de "ulaştırma hizmetleri"ni, sırasıyla "genel ekonomik işler ve hizmetler" (%22) ile "tarım, ormancılık, balıkçılık ve avcılık hizmetleri" (%8) izlemektedir. Türkiye'de ise "ulaştırma hizmetleri"nden sonra en yüksek payı %23 ile "tarım, ormancılık, balıkçılık ve avcılık hizmetleri"; %12 ile "genel ekonomik hizmetler" almaktadır (IMF, 2024a).



Grafik 20. OECD ve Türkiye'de Ekonomik İşler ve Hizmetler Harcamaları (% GSYH, 2008-2022)

Kaynak: IMF, 2024a

BİLGİ KUTUSU

Türkiye'de Ekonomik İşler ve Hizmetler Harcamaları



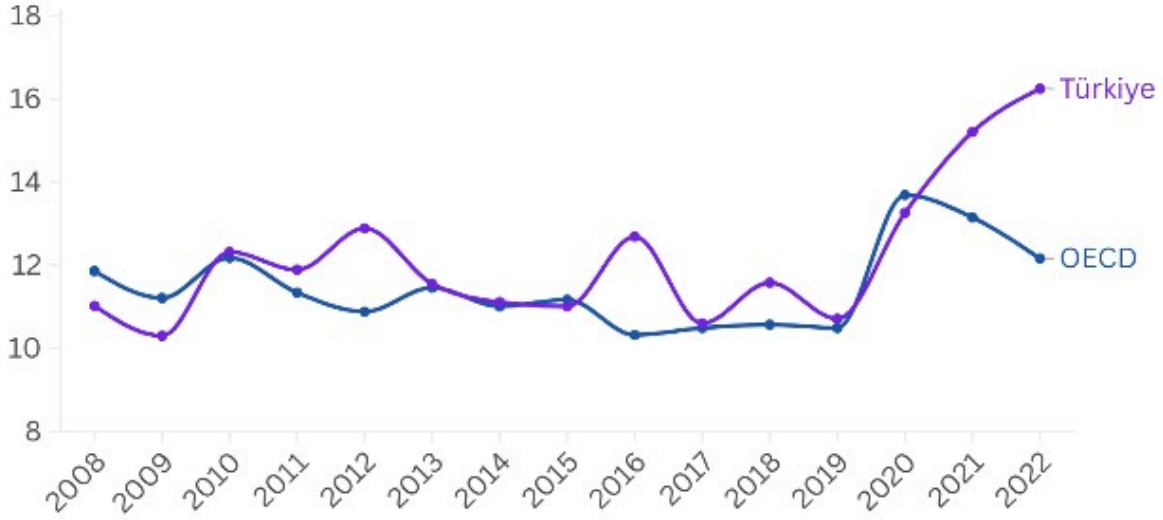
Ulaştırma
Hizmetleri
%42



Tarım, Ormancılık, Balıkçılık
ve Avcılık Hizmetleri
%23



Genel Ekonomik
Hizmetler
%12



Grafik 21. OECD ve Türkiye’de Ekonomik İşler ve Hizmetler Harcama Oranları (% Toplam, 2008-2022)

Kaynak: IMF, 2024a

Grafik 20, OECD ve Türkiye’de kamu ekonomik işler ve hizmetler için yapılan harcamaların GSYH payındaki değişimi ve Grafik 21 ise toplam harcama payındaki değişimi göstermektedir. OECD’de ekonomik işler ve hizmetler fonksiyonu harcamalarının GSYH içindeki payı Türkiye’nin harcamalarının payından yüksek iken toplam harcamalar içindeki paylarda ise 2010 yılından sonra Türkiye’nin harcamaları OECD’den daha yüksek bir paya sahiptir. Grafiklerin her ikisi de OECD ve Türkiye için küresel finansal kriz ve COVID-19 salgını dönemlerinde artışa işaret etmektedir.

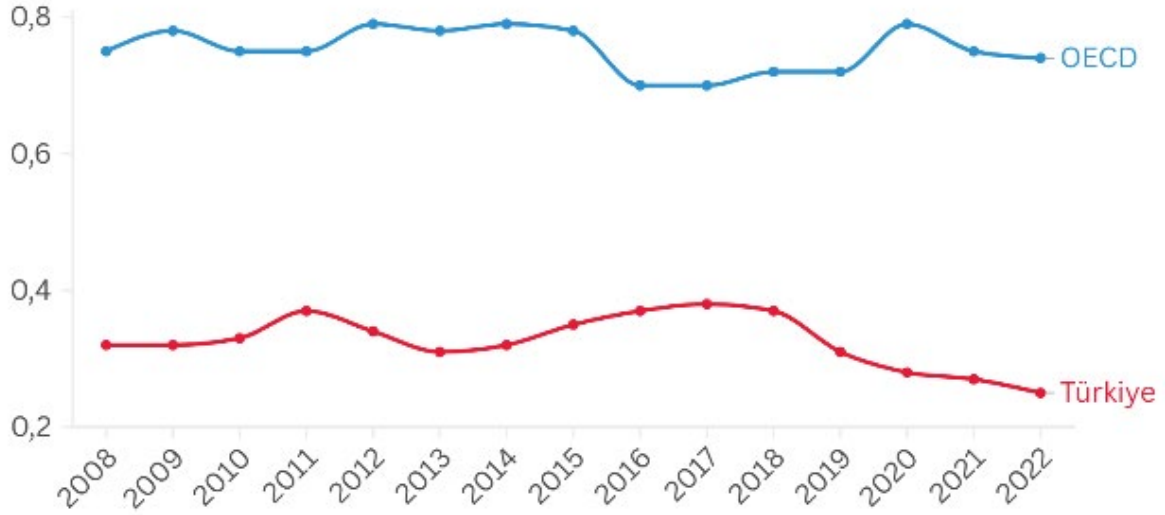
Ekonomik işler ve hizmetler alt fonksiyonlarının GSYH payındaki değişimi incelendiğinde OECD’de 2020 yılında görülen artışın “genel ekonomik işler ve hizmetler” alt fonksiyonu harcamalarının payının %0,73’ten %2,36’ya çıkmasından kaynaklandığı görülmektedir. Türkiye’de de benzer biçimde bu harcamanın payı %0,48’den %1,17’ye çıkmıştır. “Ulaştırma hizmetleri”ndeki artış da hem OECD hem de Türkiye’de ekonomik işler ve hizmetler harcamalarındaki artışta ikinci derece önemli alt fonksiyon harcaması olmuştur (IMF, 2024a).

Dikkat çeken bir başka husus, OECD’de Rusya-Ukrayna Savaşı nedeniyle 2022 yılında yaşanan enerji krizinin, “yakıt ve enerji hizmetleri” payının %0,37’den %0,69’a çıkmasına neden olmasıdır. Bir diğer dikkat çeken husus ise OECD’de “ekonomik faaliyetlere ilişkin AR-GE hizmetleri” için yapılan harcamaların payı ortalama %0,27 iken bu payın Türkiye’de %0,01 düzeyinde kalmış olmasıdır. Türkiye’de “tarım, ormancılık, balıkçılık ve avcılık hizmetleri”, “madencilik, imalat ve inşaat hizmetleri” ve “diğer endüstriler” için yapılan harcamaların ortalama payları OECD’den iki kat daha fazladır (IMF, 2024a).

Çevre Koruma Hizmetleri

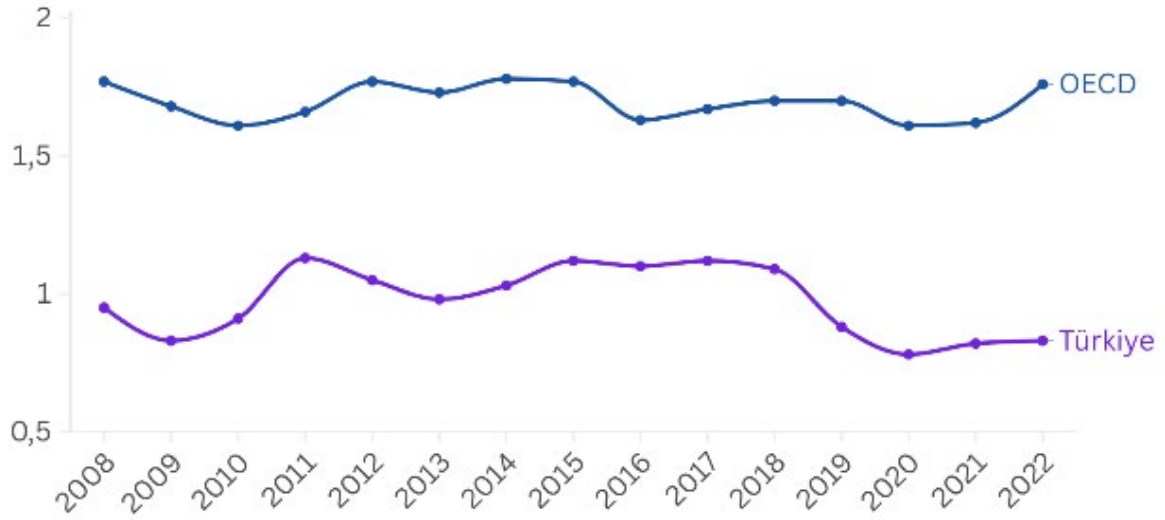
Çevre koruma hizmetleri; atıkların toplanması, işlenmesi ve bertarafı hizmetleri, kanalizasyon ve atık su faaliyetleri, atmosfer, hava ve iklim koruma, toprak ve yeryüzü sularının korunması, gürültünün azaltılması, radyasyona karşı korunma, doğal ortamın ve doğal örtünün korunması gibi işleri kapsamaktadır (HMB, 2024b).

OECD ülkeleri ve Türkiye için çevre koruma hizmetlerine ilişkin alt fonksiyonel dağılım incelendiğinde, her iki grupta da “atık yönetimi hizmetleri” en yüksek harcama payına sahip alt fonksiyon olarak öne çıkmaktadır. Bu oran, OECD ülkelerinde ortalama %38 iken, Türkiye’de %62 seviyesindedir. OECD’de “atık su yönetimi hizmetleri” ve “kirliliğin azaltılması hizmetleri” için çevre koruma hizmetleri içerisinde Türkiye’den daha fazla pay ayrılmaktadır. Diğer taraftan “doğal ortamın ve biyoçeşitliliğin korunması” için Türkiye’de OECD’den daha fazla pay ayrılmaktadır (IMF, 2024a).



Grafik 22. OECD ve Türkiye’de Çevre Koruma Hizmetleri Harcamaları (% GSYH, 2008-2022)

Kaynak: IMF, 2024a



Grafik 23. OECD ve Türkiye’de Çevre Koruma Hizmetleri Harcamaları (% Toplam, 2008-2022)

Kaynak: IMF, 2024a

Grafik 22 ve 23, OECD ve Türkiye’de çevre koruma hizmetleri için yapılan harcamaların GSYH ve toplam harcamalar içindeki paylarının değişimini göstermektedir. OECD ülkelerinde çevre koruma hizmetleri fonksiyonuna ayrılan harcama payı, her iki grafikte de Türkiye’ye kıyasla daha yüksek düzeydedir. Grafiklerden çevre koruma hizmetleri harcamaları için OECD’de nispeten istikrarlı

bir oran gözlemlenirken, Türkiye’de aynı harcamanın payının 2009 yılından sonra artan ve 2018 yılından sonra azalan bir seyir izlediği gözlemlenmektedir. Çevre koruma hizmetleri alt fonksiyonlarının GSYH payındaki değişim incelendiğinde Grafik 23’te gözlemlenen Türkiye’de çevre koruma hizmetleri harcamalarında 2018 sonrasındaki azalmanın kaynağı bulunabilmektedir. Nitekim “atık yönetimi hizmetleri”, “kirliliğin azaltılması hizmetleri” ve “doğal ortamın ve biyoçeşitliliğin korunması” için yapılan harcamaların payında gerçekleşen azalma, Grafik 23’te gözlemlenen düşüşün ana kaynakları olarak karşımıza çıkmaktadır.

İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri

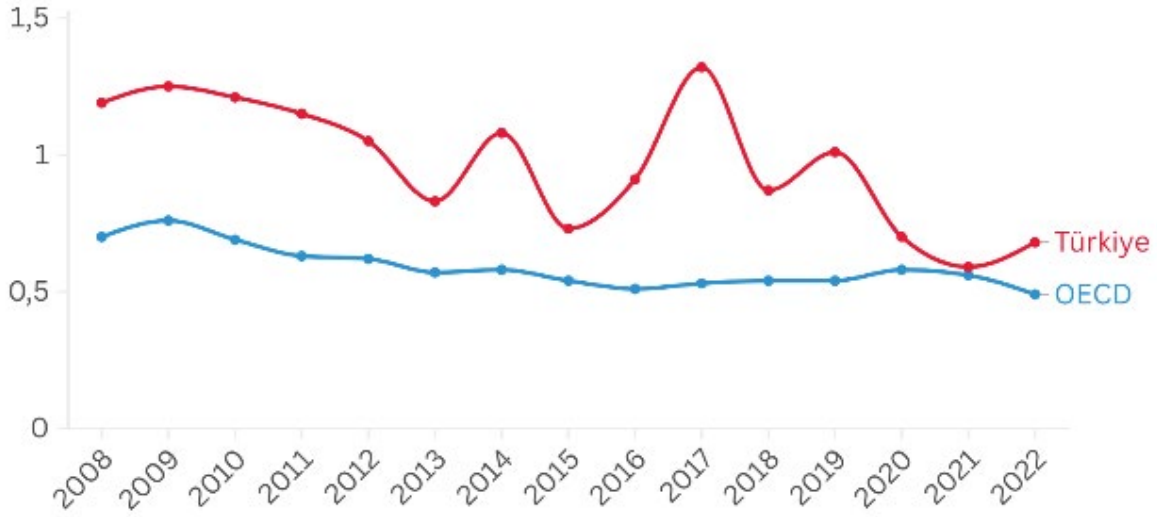
İskân ve toplum refahı hizmetleri; iskân geliştirme faaliyetleri, gecekonduların ortadan kaldırılması, konut inşaatı için arsa temini, su işlerinin idaresi, gelecekteki su ihtiyacının saptanması, eldeki kaynakların değerlendirilmesi, suyun saflık, fiyat ve kalite kontrolleri, sokak ve caddelerin aydınlatılması gibi işleri içermektedir. İnşaat standartlarının düzenlenmesi ve geliştirilmesi işleri, sulama sistemleri bu ana fonksiyonun kapsamı dışındadır (HMB, 2024b).

“İskân işleri ve hizmetleri” ile “toplum refahı hizmetleri” alt fonksiyonlarının toplamı, bu fonksiyonun ortalama olarak OECD ülkelerinde %63’ünü, Türkiye’de ise %79’unu oluşturmaktadır. Bu iki alt fonksiyon için Türkiye’nin ortalaması OECD’den büyük olmakla birlikte 2020 yılından sonra “iskân işleri ve hizmetleri” harcaması payındaki azalma eğilimi dikkat çekmektedir. Örneğin 2022 yılında “iskân işleri ve hizmetleri” harcamasının payı OECD’de %33 Türkiye’de ise %20 olarak gerçekleşmiştir (IMF, 2024a).

Grafik 24 ve 25, OECD ve Türkiye’de iskân ve toplum refahı hizmetleri için yapılan harcamaların GSYH ve toplam harcama paylarındaki değişimi göstermektedir. Türkiye’de iskân ve toplum refahı hizmetleri fonksiyonu harcamalarının payı iki grafikte de OECD’nin payından daha yüksektir. Grafiklerden elde edilen bulgular, iskân ve toplum refahı hizmetlerine yönelik harcamaların OECD ülkelerinde nispeten istikrarlı ve azalan bir seyir izlediğini, Türkiye’de ise 2009 sonrasında azalma eğilimi gösterdiğini, 2017 yılında kayda değer bir artış yaşandığını ve bu artışın ardından yeniden düşüş eğilimine girdiğini ortaya koymaktadır.

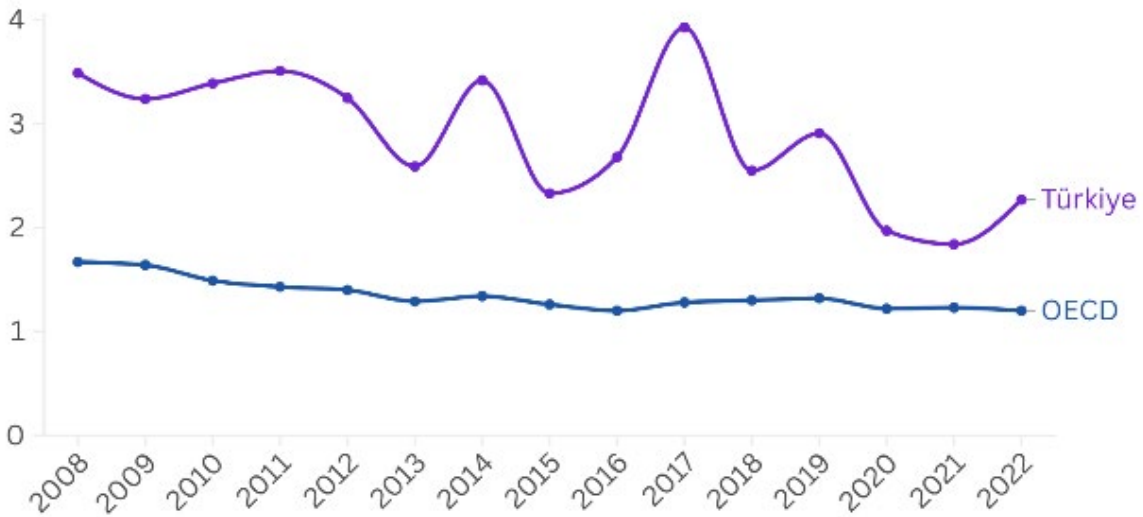
İskân ve toplum refahı hizmetleri alt fonksiyonlarının GSYH payındaki değişim incelendiğinde, Türkiye’de iskân ve toplum refahı hizmetleri harcamalarında 2015 yılından sonra meydana gelen artışın kaynağı tespit edilebilmektedir. Örneğin, “iskân işleri ve hizmetleri” için yapılan harcamaların GSYH içindeki payı, 2017 yılında 2015 yılındaki seviyenin yaklaşık üç katına çıkmıştır. Benzer şekilde, aynı dönemde “toplum refahı hizmetleri” harcamaları da yaklaşık %50 oranında artış göstermiştir. Ayrıca dikkat çekici bir diğer bulgu, Türkiye’de bu iki alt fonksiyonun toplam harcama oranının, OECD ortalamasının yaklaşık iki katı seviyesinde gerçekleşmiş olmasıdır.

İskân işleri ve hizmetleri harcamaları, 2017’de 2015’e göre üç kat artarken, toplum refahı hizmetleri %50 yükselmiştir. Bu iki kalemin toplam harcaması, OECD ortalamasının yaklaşık iki katıdır.



Grafik 24. OECD ve Türkiye’de İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri Harcamaları (% GSYH, 2008-2022)

Kaynak: IMF, 2024a



Grafik 25. OECD ve Türkiye’de İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri Harcamaları (% Toplam, 2008-2022)

Kaynak: IMF, 2024a

Türkiye’de iskân işleri ve hizmetleri harcamalarının büyük bir bölümü mahalli idareler tarafından üstlenilmektedir. Nitekim analiz dönemi boyunca bu harcamaların ortalama %67’si mahalli idareler alt sektörü tarafından gerçekleştirilmiş; bu oran, harcamaların en yüksek seviyeye ulaştığı 2017 yılında %82’ye kadar yükselmiştir (HMB, 2018). 2014, 2017 ve 2019 yıllarında gözlemlenen harcamaya artışları, büyük ölçüde mahalli idarelerin sermaye giderlerindeki yükselişle açıklanabilir. 2014 ve 2019 yıllarındaki artışların, aynı yıllarda gerçekleştirilen yerel seçimlerin etkisiyle yatırım harcamalarının artmasından kaynaklandığı değerlendirilmektedir. 2017 yılındaki artış ise, 2018 genel seçimleri öncesinde kamu yatırım harcamalarında gözlenen artış eğiliminin bir yansıması olarak okunabilir. Bu dönemdeki harcamaya artışında ayrıca, 6360 sayılı yasa ile köy ve beldelerin büyükşehir belediyelerine bağlanması sonucunda, belediyelerin bu yeni yerleşim alanlarında altyapı ihtiyaçlarını karşılamak üzere yatırım yapma zorunluluğunun ortaya çıkmasının da etkili olduğu söylenebilir.

Sağlık Hizmetleri

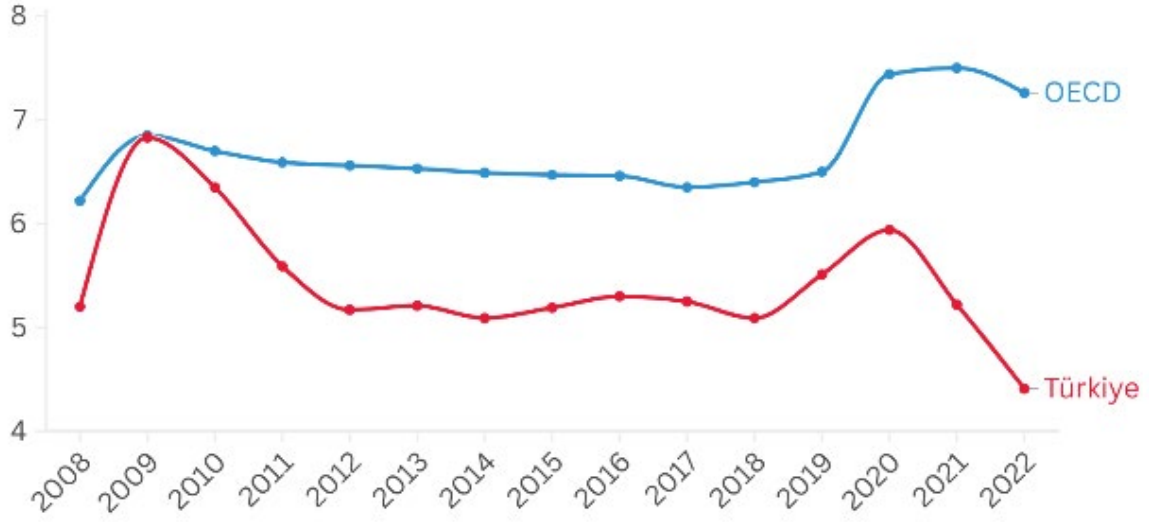
Sağlık hizmetleri; devlet tarafından yürütülen sağlık hizmetleri, hastane, klinik, ameliyathane oluşturulması ve yürütülmesi, halk sağlığı hizmetleri, ayakta tedavi hizmetleri, sağlık hizmeti sağlayanların lisanslanması gibi işleri kapsar. Terapi ekipmanlarının kiralanması, tıbbi analiz laboratuvarları ve röntgen merkezleri hizmetleri, diş klinikleri ve diş hekimleri işlemleri bu ana fonksiyonun kapsamı dışındadır (HMB, 2024b).

OECD ve Türkiye için sağlık hizmetleri alt fonksiyonları paylarının değişimine göre OECD ve Türkiye’de sağlık hizmetleri içerisinde en fazla paya sahip olan alt fonksiyon hastane işleri ve hizmetleri’dir (%51 ve %43). OECD’de bu alt fonksiyonu %25 payla “ayakta yürütülen tedavi hizmetleri” ve %12 payla “tıbbi ürünler, cihaz ve ekipmanlara ilişkin işler ve hizmetler” alt fonksiyonları izlerken Türkiye’de bu alt fonksiyonlar için yapılan harcamaların payları sırasıyla %4 ve %0,1’dir. Türkiye’de OECD’den farklı olarak sağlık hizmetleri harcamalarının %47’si “sınıflandırmaya girmeyen sağlık hizmetleri” alt fonksiyonuna aittir (IMF, 2024a). “Sınıflandırmaya girmeyen sağlık hizmetleri” alt fonksiyonu için yapılan harcamaların %99’u sosyal güvenlik kurumları alt sektörü tarafından tedavi hizmetleri ve ilaç giderlerini karşılamak için yapılan aktarımları kapsamaktadır (HMB, 2023).

Grafik 26 ve 27, OECD ve Türkiye’de sağlık hizmetleri için yapılan harcamaların GSYH ve toplam harcamalar içindeki paylarının değişimini göstermektedir. OECD’de sağlık hizmetleri harcamalarının GSYH payı 2009 yılı dışında tüm yıllarda Türkiye’den fazladır. Diğer taraftan Türkiye’de sağlık hizmetleri harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı 2018 ve 2022 yılları dışında OECD’den daha yüksektir. OECD’de sağlık hizmetlerinin toplam harcamalardaki payında 2010 yılından sonra düzenli bir artış gözlemlenirken Türkiye’de COVID-19 salgını dönemi hariç nispeten düzenli bir düşüş gözlemlenmektedir. Sağlık harcamalarının GSYH payı, COVID-19 salgını süreci sonrasında OECD’de nispeten sabit düzeyde kalırken Türkiye’de keskin bir düşüş yaşamıştır.

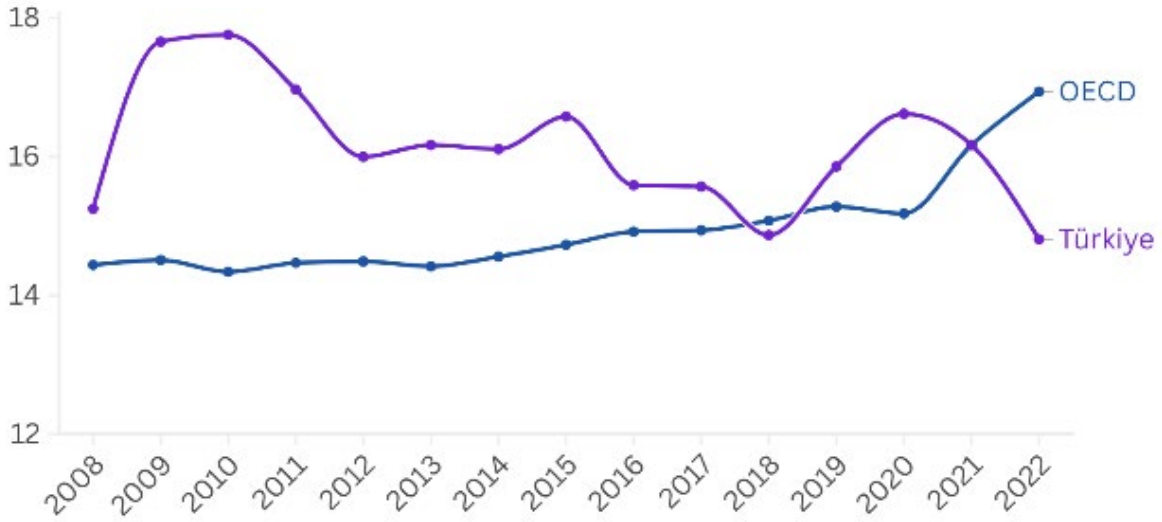
Sağlık hizmetleri alt fonksiyonlarının GSYH payındaki değişimi incelendiğinde Türkiye’de 2020 yılından sonra sağlık hizmetleri fonksiyonu için yapılan harcamalarda gözlemlenen düşüşün kaynağının, “sınıflandırmaya girmeyen sağlık hizmetleri” ve “ayakta tedavi hizmetleri” alt fonksiyonları harcamalarındaki azalma olduğu anlaşılmaktadır.

OECD ve Türkiye için sağlık hizmetleri alt fonksiyonları paylarının değişimine göre OECD ve Türkiye’de sağlık hizmetleri içerisinde en fazla paya sahip olan alt fonksiyon “hastane işleri (%51) ve hizmetleri (%43)’dir.



Grafik 26. OECD ve Türkiye’de Sağlık Hizmetleri Harcamaları (% GSYH, 2008-2022)

Kaynak: IMF, 2024a



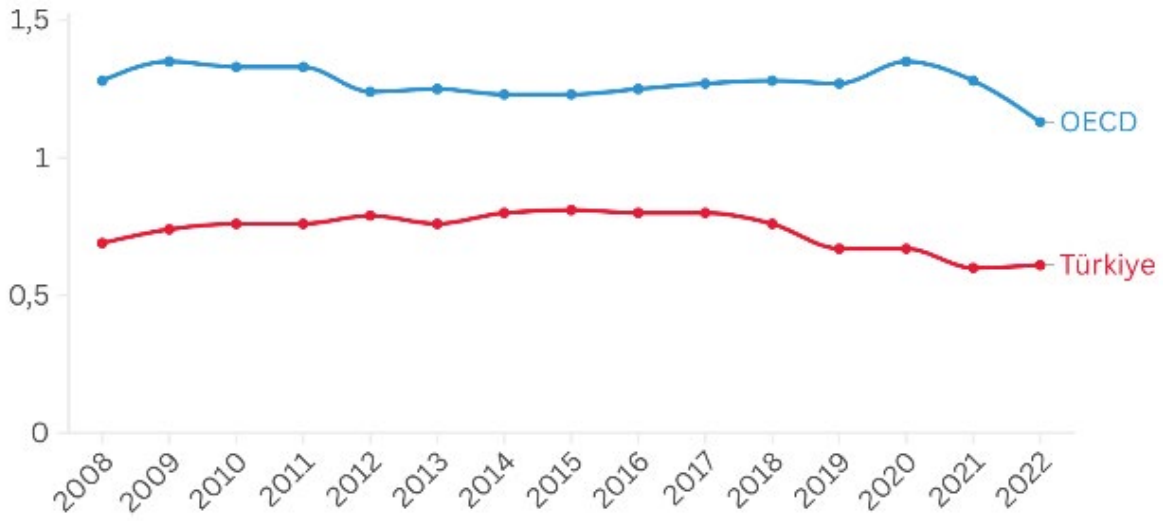
Grafik 27. OECD ve Türkiye’de Sağlık Hizmetleri Harcamaları (% Toplam, 2008-2022)

Kaynak: IMF, 2024a

Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri

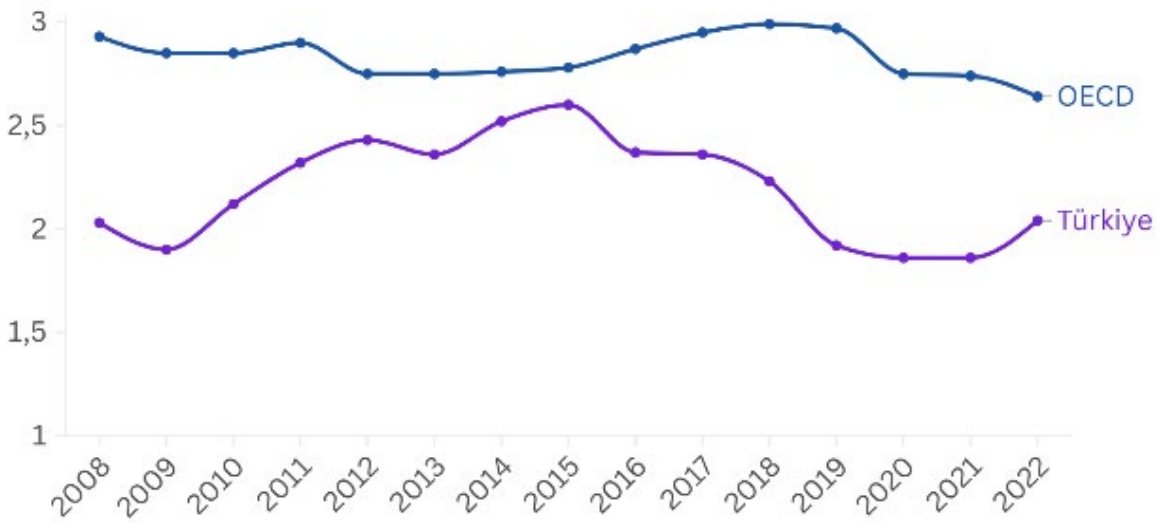
Dinlenme, kültür ve din hizmetleri; dinlenme, spor hizmetleri ve tesisleri, takımların, bireysel yarışmacıların veya sporcuların desteklenmesi, kütüphane, müze, tiyatro gibi kültürel işler ve tesisler, görsel veya yazılı basın ve yayın hizmetleri, din işlerinin idaresi ve bu amaca yönelik tesislerin işletilmesi-bakımı gibi işleri kapsamaktadır. Hayvanat veya botanik bahçeleri, akvaryumlar, ulusal sınırların ötesinde tanıtımı hedefleyen kültürel olaylar, hükümet baskı ofisleri ve bitkiler, radyo veya televizyon yayını ile sağlanan eğitim bu ana fonksiyonun kapsamı dışında bırakılmıştır (HMB, 2024b).

OECD ülkelerinde dinlenme, kültür ve din hizmetleri fonksiyonu altında en yüksek paya sahip alt fonksiyonlar sırasıyla “kültür hizmetleri” (%41), “dinlenme ve spor hizmetleri” (%32) ve “yayın ve yayım hizmetleri”dir (%14). Buna karşılık, Türkiye’de aynı dönemde bu fonksiyon kapsamında en yüksek paya sahip alt fonksiyonlar sırasıyla “din hizmetleri” (%32), “kültür hizmetleri” (%27) ve “dinlenme ve spor hizmetleri” (%25) olarak öne çıkmaktadır (IMF, 2024a). Bu farklılaşma, Türkiye’nin din hizmetlerini büyük ölçüde kamu bütçesi aracılığıyla finanse ettiğini ve bu alana OECD ortalamasına kıyasla daha yüksek kaynak tahsis ettiğini göstermektedir. Sektörel bazda incelendiğinde “din hizmetleri”nin neredeyse tamamı merkezi yönetim alt sektörü tarafından sunulurken “dinlenme ve spor hizmetleri” için mahalli idareler alt sektörü tarafından yapılan harcamalar merkezi yönetim alt sektörü tarafından yapılan harcamalardan yaklaşık iki kat fazladır (HMB, 2018).



Grafik 28. OECD ve Türkiye’de Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri Harcamaları (% GSYH, 2008-2022)

Kaynak: IMF, 2024a



Grafik 29. OECD ve Türkiye’de Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri Harcamaları (% Toplam, 2008-2022)

Kaynak: IMF, 2024a

Grafik 28 ve 29, OECD ve Türkiye’de dinlenme, kültür ve din hizmetleri fonksiyonu için yapılan harcamaların GSYH ve toplam harcamalar içindeki paylarının değişimini göstermektedir. Grafikler OECD’de bu fonksiyon için yapılan harcamaların payının 2015 yılına kadar azalma, sonrasında 2019 yılına kadar artış eğiliminde olduğunu gösterirken özellikle pandemi döneminde büyük bir azalma ortaya çıkmıştır. Türkiye’de ise bu fonksiyon için yapılan harcamalarda 2015’e kadar artan sonrasında azalan, pandemide durağan bir hal alıp 2022 yılında yine artış içine giren bir seyir görülmektedir. Dinlenme, kültür ve din hizmetleri alt fonksiyonlarının GSYH payındaki değişimine göre Türkiye’de dinlenme, kültür ve din hizmetleri harcamalarında 2015 yılından sonra grafiklerde gözlemlenen azalış “dinlenme ve spor hizmetleri”, “kültür hizmetleri” ve “din hizmetleri” alt fonksiyonları harcamalarındaki azalmadan kaynaklanmıştır.

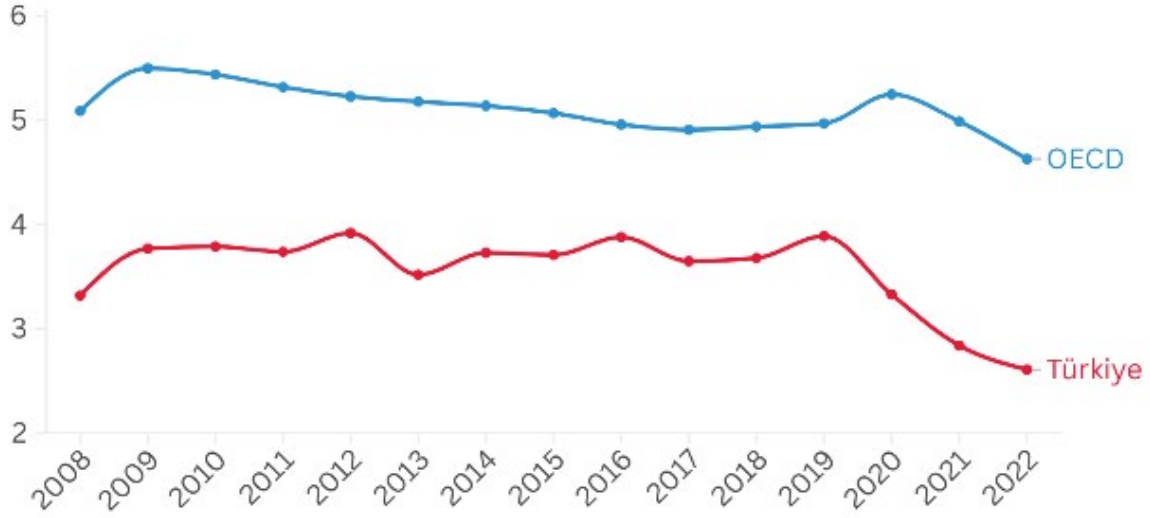
Eğitim Hizmetleri

Eğitim hizmetleri; her seviyedeki okulların işletilmesi, idaresi, tesislerin yapımı gibi örgün ve yaygın eğitim hizmetleri, eğitim kurumlarının düzenlenmesi, denetimi, lisanslanması gibi işleri içermektedir. Yardımcı eğitim hizmetleri, okul sağlığı izleme ve önleme hizmetleri gibi işleri ise içermemektedir (HMB, 2024b).

OECD ve Türkiye için eğitim hizmetleri alt fonksiyonları paylarının değişimi, OECD’de eğitim hizmetlerinin alt fonksiyonları içerisinde en fazla “okul öncesi ve ilköğretim hizmetleri” ve “ortaöğretim hizmetleri”ne pay ayrıldığını göstermektedir (%33 ve %32). Türkiye’de “okul öncesi ve ilköğretim hizmetleri” alt fonksiyonuna %37 pay ayrılırken “ortaöğretim hizmetleri”ne ayrılan pay %23’tür. Türkiye’de “yükseköğretim hizmetleri”nin payı OECD’den daha fazladır (%21 ve %19) (IMF, 2024a).

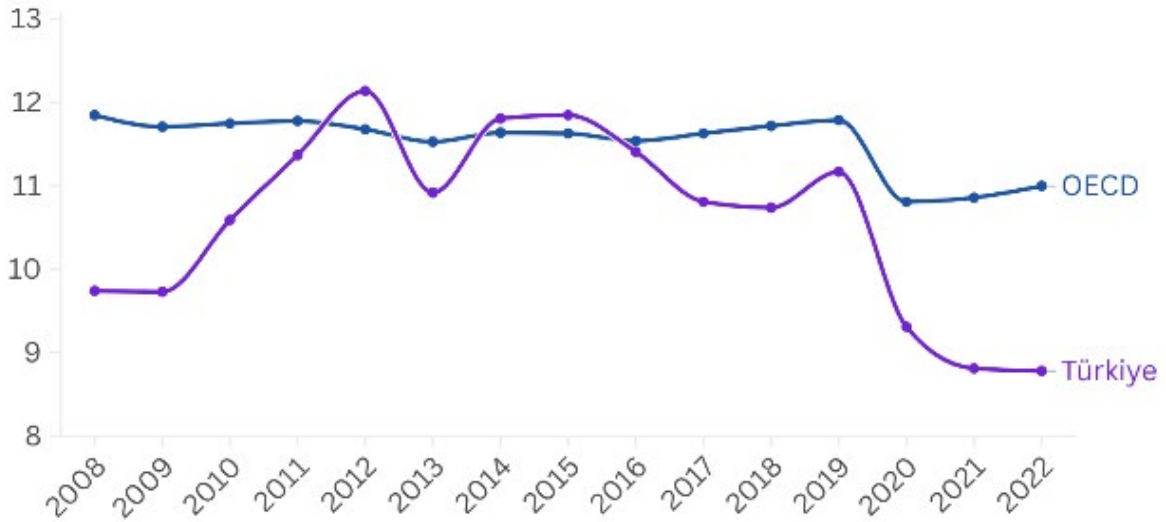
Grafik 30 ve 31, OECD ve Türkiye’de eğitim hizmetleri fonksiyonu için yapılan harcamaların GSYH ve toplam harcamalar paylarındaki değişimini göstermektedir. Grafikler, OECD’de bu fonksiyon için yapılan harcamaların 2009 yılından sonra GSYH payının COVID-19 salgını dönemi hariç azalma eğiliminde olduğunu gösterirken toplam harcamalar içindeki payında özellikle pandemi döneminde önemli bir azalmaya işaret etmektedir. Bu fonksiyon için Türkiye’de yapılan harcamaların 2009 yılından sonra arttığı, 2019 yılından sonra pandemi döneminde ise önemli oranda azaldığı görülmektedir. Eğitim hizmetleri alt fonksiyonlarının GSYH payındaki değişim, 2019 sonrasında eğitim hizmetleri fonksiyonu kapsamında gerçekleşen harcama düşüşünde hem OECD hem de Türkiye açısından özellikle “okul öncesi ve ilköğretim hizmetleri” ile “ortaöğretim hizmetleri” harcamalarındaki azalışın belirleyici bir etken olduğunu göstermektedir. Diğer taraftan bu iki alt fonksiyona ilaveten Türkiye’de “yükseköğretim hizmetleri” ve “seviyeye göre sınıflandırılmayan eğitim hizmetleri” alt fonksiyonları harcamalarında da önemli azalmalar olmuştur.

Türkiye’de “okul öncesi ve ilköğretim hizmetleri” alt fonksiyonuna %37 pay ayrılırken “ortaöğretim hizmetleri”ne ayrılan pay %23’tür. Türkiye’de “yükseköğretim hizmetleri”nin payı OECD’den daha fazladır (%21 ve %19).



Grafik 30. OECD ve Türkiye’de Eğitim Hizmetleri Harcamaları (% GSYH, 2008-2022)

Kaynak: IMF, 2024a



Grafik 31. OECD ve Türkiye’de Eğitim Hizmetleri Harcamaları (% Toplam, 2008-2022)

Kaynak: IMF, 2024a

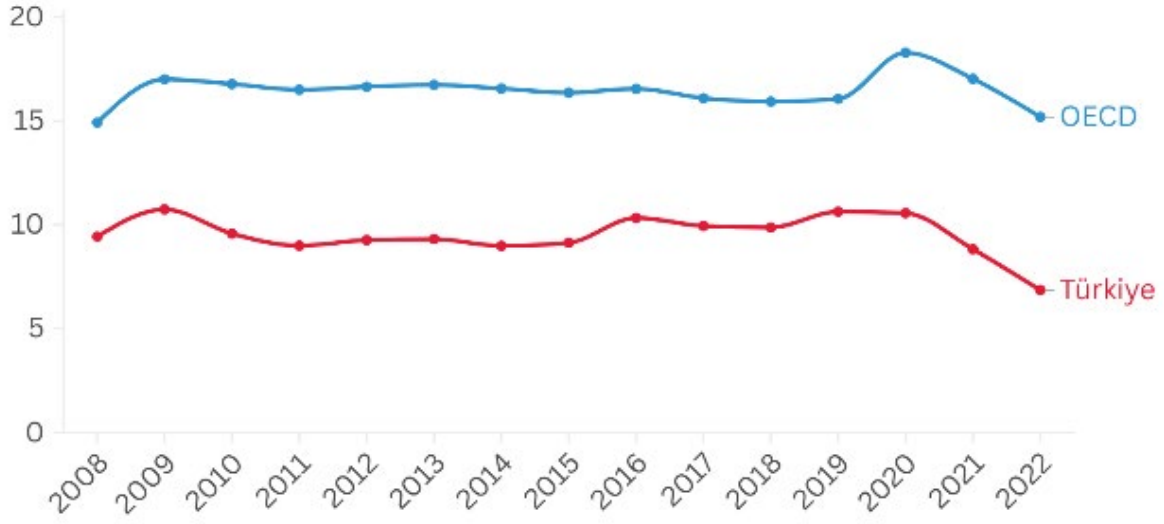
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri

Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri; devletin sosyal güvenlik ve sosyal koruma amaçlı hizmetleri, hastalık, malullük, yaşlılık yardımı gibi sosyal yardım programları gibi işleri kapsar. Nakdi yardımlar ve standart emeklilik yaşına ulaşan engelli kişilere ödenen ayni yardımlar, malullük ücretleri, aile planlaması hizmetleri gibi işlemler bu ana fonksiyonun kapsamı dışındadır (HMB, 2024b).

OECD ve Türkiye için sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri alt fonksiyonları paylarının değişimine göre, OECD ve Türkiye’de sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri harcamalarının yaklaşık yarısı “yaşlılık yardımı hizmetleri” alt fonksiyonu için yapılmaktadır (%51 ve %50). OECD’de bu hizmeti “hastalık ve malullük yardım hizmetleri” (%16) ve “aile ve çocuk yardımı hizmetleri”

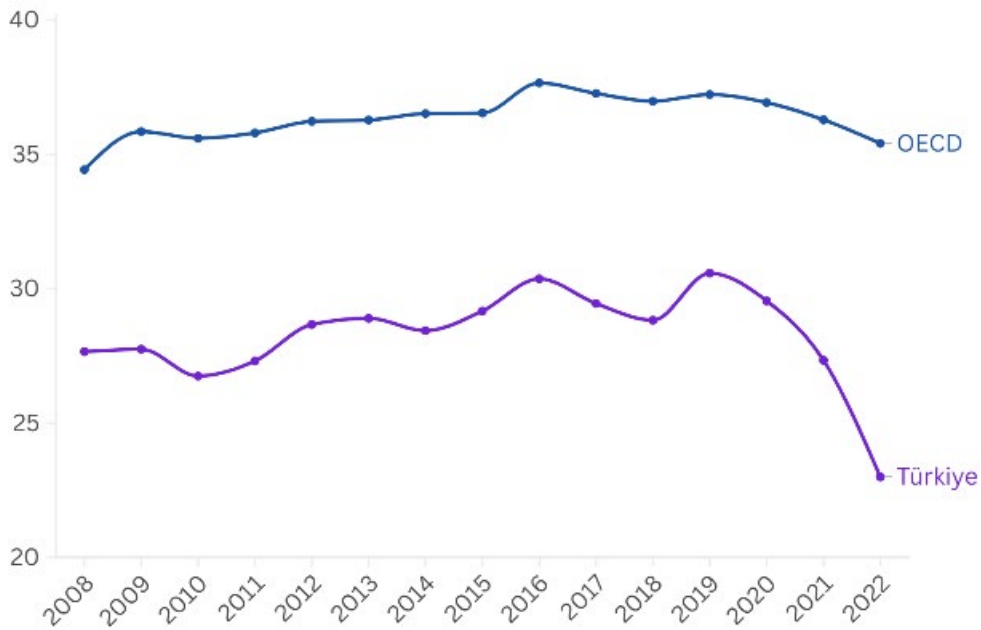
(%12) alt fonksiyonları izlemektedir. Türkiye’de ise ikinci sırayı “sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri” (%29) almakta ve onu da “dul ve yetim aylığı hizmetleri” (%7) takip etmektedir (IMF, 2024a).

Grafik 32 ve 33, OECD ve Türkiye’de sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri fonksiyonu için yapılan harcamaların GSYH ve toplam harcamalar paylarındaki değişimi göstermektedir. OECD’de bu fonksiyon için yapılan harcamaların GSYH payı 2019 yılına kadar %16’lar düzeyinde seyretmiş 2020 yılında %18’e çıkmış pandemi döneminde ise düşüş eğilimine girmiştir. Bu fonksiyon için Türkiye’de yapılan harcamaların GSYH payı 2020 yılına, toplam harcamalar payı ise 2019 yılına kadar görece olarak istikrarlı bir seyir izlerken bu yıllardan sonra düşme eğilimine geçmiştir.



Grafik 32. OECD ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri Harcamaları (% GSYH, 2008-2022)

Kaynak: IMF, 2024a



Grafik 33. OECD ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri Harcamaları (% Toplam, 2008-2022)

Kaynak: IMF, 2024a

Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri alt fonksiyonlarının GSYH payındaki değişime göre, Türkiye’de 2020 yılından sonra sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri harcamalarının payındaki azalmanın kaynağı başta “yaşlılık yardımı hizmetleri”, “dul ve yetim aylığı hizmetleri” ve “sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri” alt fonksiyonları harcamalarındaki azalmadır. 2021 yılında hastalık ve malullük yardım hizmetleri harcamaları bir önceki yıla göre yaklaşık beş kat artmıştır. Bu artışta COVID-19 salgını ile mücadele amacıyla yapılan sağlık harcamalarının etkisi büyüktür.

Sonuç ve Değerlendirme

Bu bölümde, 29 OECD ülkesi ortalaması ile Türkiye’de fonksiyonel sınıflandırmaya dayalı genel yönetim kesimi harcamaları karşılaştırılmalı olarak analiz edilmiştir. 2008-2022 yıllarını kapsayan bu karşılaştırmalı analizde, ana fonksiyonlar için yapılan harcamaların GSYH ve toplam harcamadaki payları incelenmiştir. Ayrıca her ana fonksiyon için alt fonksiyonların GSYH ve toplam içindeki payları 2014-2022 dönemi için incelenmiştir.

Analizden elde edilen önemli bir sonuç, küresel finansal kriz ve COVID-19 salgını etkisinin çoğu fonksiyonda gözlemlenebilmesidir. Bu etki OECD’de daha yumuşak gerçekleşirken Türkiye’de genel kamu, savunma, kamu düzeni ve güvenlik, ekonomik işler, dinlenme, kültür ve din ve eğitim hizmetlerinde daha sert bir şekilde kendini göstermiştir.

Ana fonksiyonların GSYH içindeki paylarına ilişkin analizde, kriz ve pandemi dönemleri olan 2009 ve 2020 yıllarında OECD ülkelerinde tüm ana fonksiyonlar için kamu harcamalarında artış yaşandığı görülmektedir. Ancak bu artış, izleyen yıllarda azalma eğilimine girmiştir. Türkiye’de ise ana fonksiyonların GSYH içindeki paylarında, küresel finansal kriz döneminde tüm kamu harcamalarında bir artış gözlemlenmiştir. Söz konusu artış, özellikle kamu düzeni ve güvenlik, çevre koruma ile dinlenme, kültür ve din hizmetlerinde kriz sonrası dönemde de devam etmiştir. Bu artış genel kamu hizmetleri ve ekonomik işler ve hizmetler fonksiyonlarında sonraki yıllarda da süregelmiştir.

Ana fonksiyonların toplam harcamalar içindeki payı incelendiğinde OECD’de küresel finansal krizde sağlık hizmetleri ve sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri fonksiyonları; COVID-19 döneminde ise ekonomik işler ve hizmetler ve sağlık hizmetleri fonksiyonları harcamalarında artış yaşanmıştır. Türkiye’de ise benzer artış küresel finansal krizde sağlık hizmetleri harcamalarında gözlemlenirken; COVID-19 salgını döneminde genel kamu hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler ve sağlık hizmetleri harcamalarında gerçekleşmiştir. Diğer fonksiyonlar için yapılan harcamaların toplam harcamalar içindeki paylarında azalma olmuştur.

Ana fonksiyonların GSYH paylarında Türkiye savunma, kamu düzeni ve güvenlik ve iskân ve toplum refahı hizmetlerinde OECD’den daha yüksek paya sahipken diğer fonksiyonlarda OECD payı daha yüksektir. Toplam harcamalar içindeki paylara göre de benzer bir tablo söz konusu olmakla birlikte genel yönetim, ekonomik işler, sağlık ve eğitim hizmetlerinde bazı yıllarda Türkiye’nin payı daha yüksek olmuştur.

Karşılaştırmalı analizde ortaya çıkan bir başka sonuç ise OECD ve Türkiye genel yönetim harcamalarının ilgili dönemde genellikle paralel hareket etmesidir. Diğer taraftan, GSYH paylarında ve toplam harcamalar içindeki paylarda dört fonksiyon bunun istisnasıdır. Bunlar; genel kamu hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, dinlenme, kültür ve din hizmetleri ve sağlık hizmetleridir.

On ana fonksiyonun alt fonksiyonları düzeyinde yapılan analizlerde de dikkat çekici sonuçlar ortaya çıkmıştır. Örneğin, genel kamu hizmetleri fonksiyonunda 2022 yılında OECD’de “yasama ve yürütme organları, finansal ve mali işler, dışişleri hizmetleri” alt fonksiyonu payı Türkiye’den iki kat daha fazlayken “borç yönetimi hizmetleri” alt fonksiyonu payı Türkiye’de OECD’den bir buçuk kat daha fazladır. Kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri fonksiyonu içerisinde “yangından korunma hizmetleri” alt fonksiyonu için ayrılan pay OECD’de Türkiye’de ayrılan payın yaklaşık beş katıdır. Ekonomik işler ve hizmetler fonksiyonunda OECD’de “genel ekonomik işler ve hizmetler” alt fonksiyonu için yapılan harcamalar yaklaşık iki kat; “tarım, ormancılık, balıkçılık ve avcılık hizmetleri” alt fonksiyonunda ise Türkiye’de yapılan harcamalar yaklaşık üç kat daha fazladır.

Çevre koruma fonksiyonu harcamaları içerisinde OECD’de “atık su yönetimi hizmetleri” ile “kirliliğin azaltılması hizmetleri” alt fonksiyonları için Türkiye’den daha fazla pay ayrılmaktadır. “Atık yönetimi hizmetleri”nde ise Türkiye’de yaklaşık bir buçuk kat daha fazla harcama yapılmaktadır. Sağlık hizmetleri fonksiyonunda OECD’de “ayakta yürütülen tedavi hizmetleri” ve “tıbbi ürünler, cihaz ve ekipmanlara ilişkin işler ve hizmetler” alt fonksiyonlarına önemli paylar ayrılırken Türkiye’de bu alt fonksiyonlar yerine “sınıflandırmaya girmeyen sağlık hizmetleri” alt fonksiyonu için büyük pay ayrılmaktadır. Dinlenme, kültür ve din hizmetleri fonksiyonu “din hizmetleri” alt fonksiyonu için Türkiye’de OECD’ye kıyasla dört buçuk kat daha fazla pay ayrılmaktadır. Türkiye’de eğitim hizmetleri fonksiyonu içinde “ortaöğretim hizmetleri” alt fonksiyonu için yapılan harcamalar OECD’ye kıyasla önemli oranda daha düşüktür. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım fonksiyonu alt fonksiyonlarında OECD’de “hastalık ve malullük yardım hizmetleri” ve “aile ve çocuk yardımı hizmetleri”ne önemli bir pay ayrılırken Türkiye’de bu hizmetler yerine “sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri”ne daha fazla pay ayrılmaktadır.

Türkiye’de kamu harcamaları içerisinde genel yönetim, savunma, kamu düzeni ve iskân ve toplum refahı hizmetlerine daha fazla önem verildiği görülmektedir. Diğer taraftan OECD ülkelerinde sağlık, eğitim, çevre koruma, dinlenme, kültür ve sosyal yardım gibi beşeri ve sosyal nitelikli harcamalara öncelik verilmektedir. Bu harcamalar sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmada hayati öneme sahip harcamalardır. Dolayısıyla, Türkiye’nin OECD ülkelerine yakınsaması ve kalkınma hedeflerine ulaşabilmesi için maliye politikaları planlanırken insana ve çevreye değer katan kamu harcamalarına odaklanması gerekmektedir.

OECD üyesi bir ülke olan Türkiye’de kamu harcamalarının tasarımı bahsi geçen farklılıkların göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Türkiye’de bazı fonksiyonlar için yapılan harcamalarda sınıflandırmaya girmeyen hizmetler payının büyük olması kamu harcamalarında hesap verebilirlik ve şeffaflık açısından önemli bir problem teşkil etmektedir. Kamu harcamalarının kompozisyonunun belirlenirken; OECD ülkelerine yakınsamaya çalışmak öncelikli bir politika hedefidir. İlgili dönemde OECD ülkeleri ortalamasından önemli farklılaşmalar, üzerinde dikkatle durulması gereken bir konudur.

Dinlenme, kültür ve din hizmetleri fonksiyonu “din hizmetleri” alt fonksiyonu için Türkiye’de OECD’ye kıyasla dört buçuk kat daha fazla pay ayrılmaktadır.

Öneriler

- **Beşerî ve sosyal nitelikli kamu harcamalarına öncelik verilmelidir.**

Türkiye'nin sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşabilmesi için sağlık, eğitim, çevre koruma, sosyal yardım ve kültür gibi alanlara ayrılan kaynakların artırılması gerekmektedir. Bu alanlar, uzun vadeli refah artışını ve toplumsal kapsayıcılığı destekleyen temel harcama kategorileridir.

- **OECD ortalamasından farklılık gösteren fonksiyonlar dikkatle analiz edilmelidir.**

Türkiye'nin kamu harcama yapısında OECD ortalamasıyla belirgin fark gösteren alanlarda (örneğin borç yönetimi, sınıflandırılmayan hizmetler gibi) farklılıkların nedenleri tespit edilmeli ve bu farkları azaltmaya yönelik stratejiler geliştirilmelidir.

- **Krizlere karşı daha esnek maliye politikaları geliştirilmelidir.**

Pandemi ve ekonomik kriz dönemlerinde kamu harcamalarında yaşanan artışlar, gelecekteki olağanüstü durumlar için esnek ve etkin maliye politikalarının geliştirilmesi gerektiğini göstermektedir. Özellikle sağlık ve ekonomik işler gibi kritik alanlarda hızlı tepki verebilecek mekanizmalar oluşturulmalıdır.

- **Alt fonksiyon düzeyinde etkinlik değerlendirmesi yapılmalıdır.**

Kamu harcamalarının yalnızca ana fonksiyonlar düzeyinde değil, detaylı alt fonksiyon düzeyinde de etkinlik ve öncelik değerlendirmesi yapılmalı; sınırlı kamu kaynakları, toplumsal refahı en fazla artıracak alanlara yönlendirilmelidir.

- **Sınıflandırılmayan harcamaların oranı azaltılmalıdır.**

Bazı harcama gruplarında sınıflandırmaya girmeyen kalemlerin yüksek olması, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerini zedelemekte ve uluslararası karşılaştırmaları zorlaştırmaktadır. Bu nedenle harcamaların daha ayrıntılı şekilde sınıflandırılması ve raporlanması sağlanmalıdır.

Sonuç olarak, Türkiye'nin OECD'ye üye bir ülke olarak kamu harcamalarının bileşiminde fonksiyonel yakınsama sağlaması hem AB ile bütünleşme hedefi hem de kalkınma planlarının etkinliği açısından önem taşımaktadır. Bu çalışmada yapılan karşılaştırmalı analizler, politika yapıcılara stratejik yol haritası sunabilecek nitelikte bulgular içermektedir.

Küresel Gelişmeler Işığında Kurumların Vergilendirilmesi

Şükrü Çağrı Çelik

Arş. Gör., Manisa Celal Bayar Üniversitesi

19'uncu yüzyıldan sonra özellikle sanayileşmiş ülkelerde limited, anonim ve komandit şirketler gibi sermaye şirketleri kurulmaya başlamıştır. Zamanla gerçek kişilere yönelik uygulanan gelir vergisi kurumların kazançlarının vergi dışı kalmasına yol açmıştır. Gelir vergisini tamamlayıcı olması açısından, tüzel kişiliğe sahip kurumların vergilendirilmesi amacıyla Kurumlar Vergisi uygulamaları başlamıştır (Turhan, 1987, s. 149). Özellikle gelişmiş ülkelerin mali yapısına hızla uyum sağlamıştır (Edizdoğan & Çelikkaya, 2012, s. 119). İlk uygulaması 19'uncu yüzyılda Almanya'da yürürlüğe girmiş; Amerika Birleşik Devletleri (ABD), İngiltere, Fransa gibi ülkelerde uygulanması ise 20'nci yüzyılda gerçekleşmiştir. Dünya genelinde ise özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra yaygınlaşmıştır (Turhan, 1987, s. 150-154). Türkiye'de ise kurum kazançlarının vergilendirilmesinin ilk uygulamaları ise 20'nci yüzyılın başlarındadır. 1907 ve 1914 yılında yapılan düzenlemeler ile Temettü Vergisi uygulamaya konulmuş böylelikle gerçek ve tüzel kişilikler vergiye tabi tutulmuştur. Cumhuriyet döneminden itibaren 1926 yılında Kazanç Vergisi ve nihayetinde 1950 yılında yürürlüğe giren Kurumlar Vergisi Kanunu ile kurum kazançları vergilendirilmiştir (Turhan, 1987, s. 151).

Türkiye'de Kurumlar Vergisi'ne ilişkin mevcut yasal düzenleme 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nda düzenlemiştir. İlgili yasada “sermaye şirketleri, kooperatifler, iktisadi kamu kuruluşları, dernek veya vakıflara ait iktisadi işletmeler, iş ortaklıkları” kurumlar vergisi mükellefi olarak tanımlanmıştır. Kurumlar Vergisi kurumların toplam safi kazançları üzerinden alınan “genel nitelikli ve objektif dolaysız bir vergi” olarak tanımlanmıştır (Tosuner ve Arıkan, 2017, s. 251).

Ekonomilerin yaşadığı yapısal ve teknolojik dönüşümle beraber Kurumlar Vergisi uluslararası gelişmelere çok bağlı bir vergi haline gelmiştir. Bu sebeple de Türkiye'deki mevcut durumun anlaşılabilmesi için bu çalışmada uluslararası gelişmelerden de söz edilecektir.

Kurumlar Vergisinin Teorik Çerçevesi

Gerçek kişiler üzerinden gelir vergisi uygulandığı halde, kurumlar üzerinden ayrı bir vergilendirilmeye gidilmesi hususunda literatürde önemli tartışmalar yer almaktadır. Birtakım görüşlere göre Kurumlar Vergisi çifte vergiye yol açması nedeniyle sakıncalıdır (Edizdoğan & Çelikkaya, 2012). Bununla beraber, kurumların ayrı bir şekilde vergilendirilmesi günümüzde daha yaygın bir kabuldür. Buna göre, kurumların ayrı bir ödeme gücünün olması, farklı finansman kaynaklarına erişebilmesi (tahvil, hisse senedi gibi) ile beraber gerçek kişilere göre rekabet üstünlüğünün olması, çeşitli fayda ve imtiyazlarının olması (Turhan, 1987, s. 152,153), kurumların tekelleşme ve piyasayı kontrol etme imkanının olması, sermaye kazançlarının ayırma ilkesi bağlamında daha fazla vergiye tabi tutulması (Tosuner & Arıkan, 2017, 255), kurumların da yararlandığı kamusal hizmetlerin finansmanına ortak olunması, kurumların olası dışsal zararlarının içselleştirilebilmesi, gelir vergisini tamamlayıcı olması ve devlet mali fonksiyonları için uygun bir kaynak olması (Muter vd., 2016, s. 246-247) gibi nedenler yer almaktadır.

Ülkelerin sahip oldukları yapısal farklılıklar ve benimsedikleri ekonomi politikalarının genelde vergiler, özelde ise Kurumlar Vergisi üzerinde etkisi olmuştur. Buna göre, özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında ülkelerin benimsediği Keynesyen politikalar devlete ekonomik hayat içerisinde daha aktif bir rol vermektedir. Buna göre, büyüme ve kalkınma yolunda atılacak adımların, yapılacak kamu hizmetlerinin ve kamu harcamalarının önemli bir finansman kaynağı vergilerdir. Bu sebeple, ekonomik büyüme ve istihdam oluşturunca politikalar için yeterli vergi politikaları oluşturulmalıdır. Özellikle Keynesyen iktisat, kalkınma iktisadı, yapısal okul gibi farklı ekollerin buna yönelik uygulamalar yaptığı görülmektedir. Bu sebeple de bu görüşleri benimseyen ülkeler için vergiler önemli bir enstrüman olarak karşımıza çıkmaktadır. Avrupa’da, özellikle de İskandinavya bölgesinde, kalkınma politikalarını benimseyen Asya ülkelerinde benzer politikalar üzerinde durulmaktadır.

Buna karşın, 1980’li yıllardan sonraki liberal dönüşüm dünya uygulamalarını da şekillendirmiştir. 1980’li yıllardan sonraki dönüşüm ile beraber Kurumlar Vergisi konusunda birçok farklı görüş ortaya atılmıştır. Bu görüşlerden bir tanesinde, firmaların hem istihdam yaratması hem de ekonomik büyümenin lokomotifi olması sebebiyle yüksek vergiye tabi tutulmamasını öne sürmektedir. Bu nedenle, Kurumlar Vergisi oranlarının yüksekliğinin firmaların kârlılıklarını azalttığı ve dolayısıyla da istihdama ve ekonomik büyümeye olumsuz etkisinin olduğu üzerinde durulmaktadır. Bu görüşe göre, Kurumlar Vergisi’nin düşük tutularak firmaların kazançlarının artırılması ve ekonominin canlandırılması öncelenmelidir.

Aynı zamanda kurum kazançlarının artması (bir başka deyişle gelir dağılımında üst seviyelerde olan kişilerin kazançlarının artması) ilerleyen dönemlerde düşük gelirliye yönelik aşağıya doğru bir dışsal fayda sağlayacaktır. Bu durum literatürde “trickle down economics” (damlama teorisi) olarak geçmektedir (Stiglitz, 2016). Stiglitz başta olmak üzere birçok iktisatçı bu teorelin uygulamada geçerli olmadığını öne sürmektedir. Buna göre, yıllar itibarıyla hem gelir dağılımı üst sınıflar lehine bozulmakta, hem de üretkenlik ve ekonomik verimlilik teoride iddia edildiği kadar artmamaktadır (Stiglitz, 2016).

1980’li yıllarda neoliberal ekonomi felsefesinin yaygınlaşmasıyla beraber, vergi yüklerinin azaltılması konusunda birçok ülkede uygulamalar yaygınlaşmıştır. Başta ABD’de Reagan ve İngiltere’de Thatcher Hükümetleri olmak üzere birçok ülke vergi oranlarını düşürerek ekonomilerini canlandırmaya çalışmıştır. Bu dönemde Türkiye’de de 24 Ocak 1980 kararları ve sonrasında Turgut Özal Hükümeti’nin ekonomiyi liberalleştirme çabaları söz konusu olmuştur.

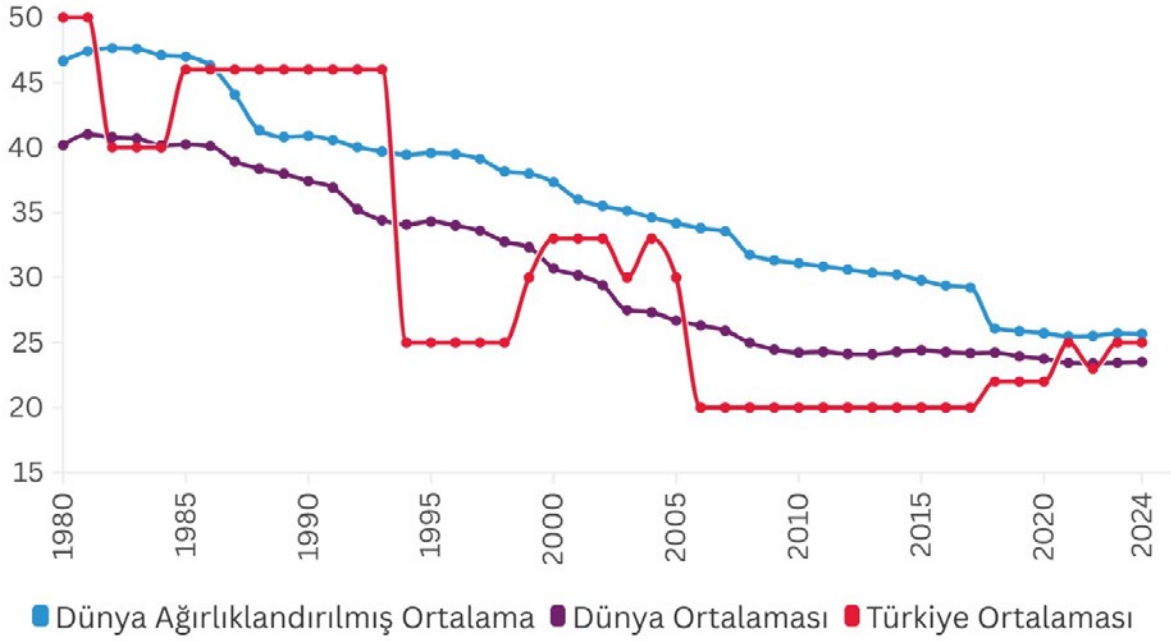
Arz yanlı iktisadi düşünce, kamu tercihi teorisi, yeni klasik iktisat gibi farklı iktisadi ekollerin görüşleri uygulama şansı bulmuştur. Washington Konsensüsü (Rodrik, 2009, s. 19) olarak ifade edilen yazılı olmayan kurallar birçok ülkede yaygınlaşmıştır. Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşların bu dönüşümde önemli rol aldığı, ülkeleri bu istikrar politikalarına yönlendirdiği görülmektedir.

Kurum kazançlarının artması, damlama teorisine göre uzun vadede, düşük gelirliye yönelik aşağıya doğru bir dışsal fayda sağlayacaktır.

Küreselleşme ve Teknolojik Gelişmelerin Işığında Kurumlar Vergisi

Küreselleşme, Washington Konsensüsü ve hatta Post Washington Konsensüsü ile beraber liberalleşmenin yaygınlaşması ve ülkelerin benzer ekonomi politikalar yürütmesinin bir sonucu olarak (çok ekonomi tek reçete durumu) Kurumlar Vergisi tahsilatları zamanla düşüş içerisine girmiştir. Son yıllarda bu düşüş azalsa da (Enache, 2024) Kurumlar Vergisi gerek Türkiye’de gerek de dünyada yıllar itibarıyla kamu maliyesi açısından eski önemini koruyamayan bir vergi türü olarak karşımıza çıkmaktadır.

Nitekim 1980’li yıllardan günümüze kadar Kurumlar Vergisi oranlarının düştüğü görülmektedir (International Monetary Fund, 2022, s. 26). Fakat Kurumlar Vergisi’nin düşüş eğilimi (Grafik 34) yalnızca iktisat politikalarıyla açıklanamaz. Bu durum hem küreselleşmenin hem de zararlı vergi rekabetinin ortak sonucudur. Günümüzde ise dijital ekonominin yaygınlaşması bu sorunu beslemektedir.



Grafik 34. Dünyada Kurumlar Vergisinin Seyri (1980-2024)

Kaynak: Enache, 2024; Yavuz, 2008, s. 61; OECD, 2024

Ekonomilerin küreselleşmesi ile beraber ülkeler arasında mal ve sermaye hareketleri kolaylaşmış ve hızlanmıştır. Firmaların kanuni merkezleri ve üretim merkezleri farklılaşmıştır. Aynı zamanda firmaların kolay bir şekilde kanuni merkezlerini avantajlı vergi oranları uygulayan ülkelere kaydırıldığı görülmektedir. Bunun sonucu olarak da ülkeler arasında vergi rekabeti artmıştır. Bununla birlikte, nüfusu ve ekonomisi çok küçük olan bazı ülkelerin, firmaları kendi ülkelerine çekme yarışı söz konusu olmuştur. İlgili ülkeler literatürde “vergi cenneti” olarak bilinmektedir. Örneğin Kurumlar Vergisi’ni hiç uygulamayan Cayman Adaları, Bahamalar, Bermuda, Turks ve Caicos Adaları, Man Adası bunlara örnek gösterilebilir. İlgili firmalar üretimlerini mevcut konumlarda devam ettirmekte, fakat kanuni merkezlerini sözü edilen vergi cenneti ülkelere taşıyarak çok düşük oranlarda vergi vermektedir. Bu durum neticesinde, ülkeler arasında sermayeyi kendi ülkelerine çekebilmek

için zararlı bir vergi rekabeti oluşmuştur. Sonuç olarak, Kurumlar Vergisi oranları yıllar itibarıyla düşmekte, birçok ülkenin kamu maliyesinin zarar gördüğü, firmaların ise karlı çıktığı bir durum ortaya çıkmaktadır. Bunların yanında kurumlar da transfer fiyatlandırması, örtülü sermaye transferi gibi uygulamalar ile daha az vergi verme çabası içerisinde girmektedir.

Kurumların vergi vermeme davranışını besleyen bir diğer unsur dijital ekonominin giderek yaygınlaşmasıdır. Günümüzde artık geleneksel iş yeri kavramının önemi azalmış, dijital ortamlarda mal ve hizmet alış ve satışı kolaylaşmıştır. Buna karşın, dijital ortamlarda yapılan ticari işlemlerin hangi ülkenin vergi yargısına tabi olacağı problemi ortaya çıkmaktadır.

Özellikle büyük çok uluslu şirketlerin vergilendirilmesi konusundaki tartışmalar, dünya gündemini uzun süre meşgul etmiştir. Uluslararası çözümün gecikmesi, ülkelerin bireysel önlemlerini beraberinde getirmiştir. Bu konuda atılan adımlardan bir tanesi GAFA vergisi olarak bilinen Fransa'da uygulamaya konulan Dijital Hizmet Vergisi'dir. İlgili vergi ile 4 büyük teknoloji şirketi Google, Amazon, Facebook ve Apple başta olmak üzere küresel olarak 750 milyon euro, ülke içinde ise 3 milyon euro ve üzeri gelir elde eden ve ülkede yerleşik olmayan birçok şirketin ülke vatandaşlarına sundukları dijital hizmetlerin %3 oranında vergilendirilmesi amaçlanmıştır (Artuç & Canbay, 2022, s. 60; Keskin, 2022, s. 180). Burada kurumların yerleşik olmadan, fiziksel bir iş yeri açmadan ülkedeki vatandaşlara yönelik sundukları hizmetler üzerinden ticari kazanç elde etmesi ve vergi vermemesi üzerine böyle bir girişim söz konusu olmuştur.

Fransa'nın ardından Türkiye, Avusturya, Birleşik Krallık, Hindistan, İspanya ve İtalya gibi ülkeler de Dijital Hizmet Vergisi uygulamaya başlamıştır (Karabulut, 2020, s. 264). Ülkelerin dijital hizmet vergisi oranları %2 ila %7,5 arasında farklılık göstermektedir (Keskin, 2022, s. 185). Buna karşın ilgili dijital hizmet vergilerinin Amerika Birleşik Devletleri (ABD) şirketlerine yönelik olması ABD'nin tepkisini çekmiş ve bu durumun bir "ayrımcılık" olduğu öne sürülerek ilgili şirketlerin çifte vergilendirildiği öne sürülmüştür (Keskin, 2022, s. 194). ABD bu vergiyi uygulayan ülkelere karşı başta %25 ilave gümrük vergisi olmak üzere çeşitli yaptırımlar uygulayacağını ilan etmiştir. Buna karşın, ilerleyen süreçte Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü (OECD)'nin öncülüğünde yeni bir program ortaya konulunca ilave gümrük vergisi uygulaması askıya alınmıştır.

Ülkeler ikili anlaşmalar ile vergilendirme problemini çözme konusunda adımlar atsa da bunlar yeterli değildir. Küreselleşmenin ve zararlı vergi rekabetinin getirdiği unsurlar göz önüne alındığında birçok çok uluslu şirketin Kurumlar Vergisi ödememe çabası içerisinde olduğu görülmektedir. Bunun yanında vergi mükellefinin tespiti, iş yeri kavramı, mal ve hizmetlerin hukuki statüsü gibi birçok vergi problemi yer almaktadır. Ülkelerin bireysel çabaları bu soruna ilişkin kapsayıcı bir çözüm bulamamaktadır.

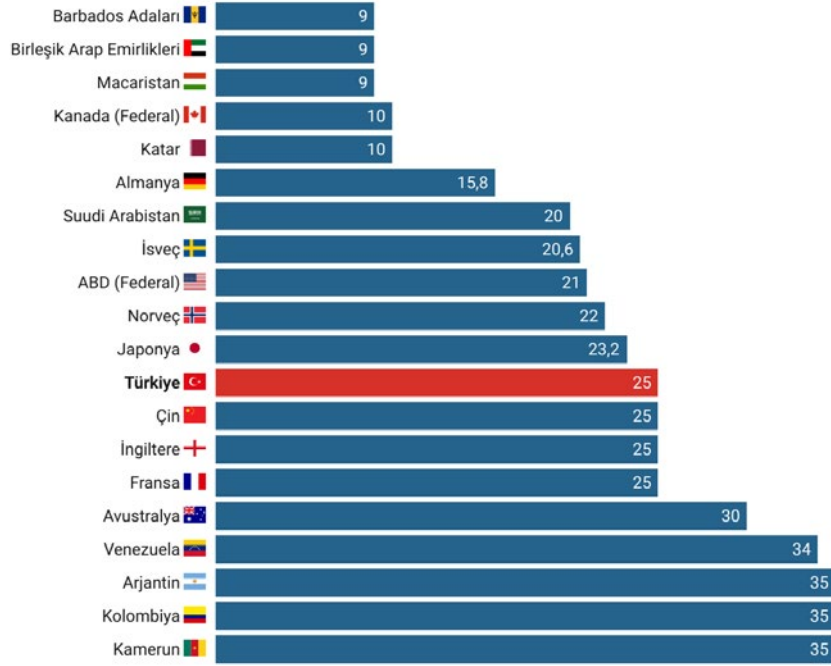
OECD'nin bu konuda önemli girişimleri söz konusu olmuştur. Aralarında Türkiye'nin de olduğu 137'den fazla ülke OECD'nin öncülüğünde BEPS (Base Erosion and Profit Shifting/Matrah Aşındırma ve Kâr Aktarımı) eylem planına imza atmıştır (Çelebi & Çelik, 2022, s. 372). OECD bu noktada çeşitli problemlere ilişkin ülkelere bir çözüm önerisi sunmaktadır (OECD, 2013). 2013 yılında başlatılan 15 Eylem Planı özelindeki çabalar, 2015 yılında ilk aşamasını tamamlamıştır. Bu tarihte dijital ekonominin vergilendirilmesi konusunda bir diğer önemli rapor yayımlanmış ve geleceğe yönelik adımlar netleştirilmiştir (OECD, 2015). Buna karşın ülkeler nezdinde uzun süre istenilen somut çıktılar elde edilememiştir.

2021 yılında ise BEPS 2.0 olarak ifade edilen iki sütunlu çözüm önerisi üzerinde girişimler yeniden hız kazanmıştır. Birinci sütunda belirli hasılat eşliğini (20 milyar euro) aşan şirketlerin, mal ve hizmet

sunumu gerçekleştirdikleri ülkelerde fiziksel iş yeri olmasa bile (mukim olmasa bile) vergilendirilmesine olanak sağlamaktadır. Bu noktada şirketlerin ana merkezlerinde vergi vermekle beraber, dijital mal ve hizmetin gerçekleştiği ülke tarafından da belirli bir gelir elde edilmesi mümkün olmaktadır (Lucas-Mas & Junquera-Varela, 2021, s. 66). İkinci sütunda ise 750 milyon euro hasılat eşikliğini aşan çok uluslu şirketlerin mal ve hizmet sunumunu gerçekleştirdiği ülkelerde %15'in altında Efektif Kurumlar Vergisi vermesi durumunda (ilgili ülkenin çeşitli muafiyet, istisna, düşük vergileme gibi politikaları sayesinde), aradaki farkın ülkeden tahsil edilmesini konu edinmektedir. Böylelikle ülkelerin, kendi sınırları içerisinde gerçekleşen işlemler için getirdikleri dijital hizmet vergilerinin kaldırılması beklenmektedir. Türkiye'de 2024 yılında çıkarılan 7524 nolu ile Asgari Kurumlar Vergisi Kanunu'nu bu pencereden okumak gerekmektedir. İlerleyen bölümlerde ayrıntılı olarak değinilecektir.

Türkiye'de ve Dünyada Kurumlar Vergisi: Mevcut Durum

Küresel düzeyde Kurumlar Vergisi uygulamaları Türkiye ile kıyas yapabilmek için önemlidir. Grafik 35'te farklı ülkelerde uygulanan resmi kurumlar vergisi oranları yer almaktadır.



Grafik 35. Ülkelerin Uyguladıkları Kurumlar Vergisi Oranları

Kaynak: PWC, 2025

Not: Bazı ülkelerde sektör veya bölgelere özel oranlar uygulanmaktadır. (Norveç: Finans %25, Katar: Petrol %35, ABD: Eyalet bazlı, Türkiye: Finans %30)

Grafik 35'teki ülkelerin haricinde Komorlar %50, Porto Riko %37,5 ve Surinam %36 ile en yüksek Kurumlar Vergisi uygulayan ülkeler konumundadırlar. Türkmenistan %8, Barbados, Macaristan, Birleşik Arap Emirlikleri %9 ile en düşük Kurumlar Vergisi uygulayan ülkelerdir (Enache, 2024). 15 ülkede ise Kurumlar Vergisi uygulanmamaktadır (Enache, 2024). Dünya genelinde 181 ülkede uygulanan ortalama Kurumlar Vergisi oranı %23,51'dir. Bu oranın GSYH'ye göre ağırlıklandırılmış hali ise %25,67'dir (Enache, 2024). OECD'nin 2024 Kurumlar Vergisi raporunda, 123 ülkenin toplam vergi gelirleri içerisindeki Kurumlar Vergisi'nin ortalama %16 seviyesinde, milli gelir (GSYH) içerisindeki payının ise ortalama %3,2 seviyesinde olduğu anlaşılmaktadır (OECD, 2024, s. 14).

Tablo 14. Türkiye’de Uygulanan Kurumlar Vergisinin Dağılımı

Mükellef	Kurumlar Vergisi Oranı
Genel Oran	%25
Bankalar, sigorta şirketleri, reasürans şirketleri, emeklilik şirketleri ve diğer bazı finansal kurumlar	%30
Payları Borsa İstanbul Pay Piyasasında ilk defa işlem görmek üzere en az %20 oranında halka arz edilen kurumlar için	%23
Payları Borsa İstanbul Pay Piyasasında ilk defa işlem görmek üzere en az %20 oranında halka arz edilen ve ihracat yapan kurumlar için	%18
İhracat yapan kurumların ihracat faaliyetlerinden elde ettikleri kazançları	%20
Sanayi sicil belgesine haiz ve fiilen üretim faaliyetiyle iştigal eden kurumlar	%24
Payları Borsa İstanbul Pay Piyasasında ilk defa işlem görmek üzere en az %20 oranında halka arz edilen ve sanayi sicil belgesine haiz ve fiilen üretim faaliyetiyle iştigal eden kurumlar için	%22

Kaynak: GİB, 2024a

Türkiye’de genel oran %25 olsa da finans sektörü %30 oranında Kurumlar Vergisi’ne tabidir. Bununla birlikte borsada işlem görmek, sanayi sicil belgesine sahip olmak ve ihracat yapmak Kurumlar Vergisi’nde çeşitli indirimler sağlamaktadır.

Her ne kadar bazı ülkeler açısından 2008 Küresel Finans Krizi sonrasında bir toparlanma gözükse de (European Commission, 2024, s. 93) Kurumlar Vergisi’nin gün geçtikçe azalan önemi alanın uzmanlarınca eleştirilip sorgulanmaktadır. Şirketlerin özellikle ülkeler arası vergi rekabetinden faydalanıp düşük oranlı ülkelere sermayelerini taşıması, transfer fiyatlandırmasına gitmesi, indirim ve muafiyetlerden yararlanması, lobicilik faaliyetleri gibi etmenler göz önüne alındığında vergi kaçırma ve vergiden kaçınma faaliyetlerinin neticesinde çok düşük oranda vergilendirildikleri görülmektedir. Bu durumu gösteren önemli bir unsur efektif vergi oranıdır. Efektif vergi oranı, resmi vergi oranlarının fiiliyatta ne kadar gerçekleştiğini göstermesi sebebiyle önemli olup firmaların gerçekte ne kadar vergi verdiğini göstermektedir (Karaca ve Çimen 2020, s. 1481). Genel olarak resmi vergi oranları ile efektif vergi oranları arasında farklılıklar söz konusudur. Firmaların kârlarını maksimize etmek adına vergi planlamasına giderek efektif vergi oranlarını düşürdükleri görülmektedir (Karaca ve Çimen 2020, s. 1482). Efektif vergi oranı firmaların özellikle yatırım kararlarında dikkate aldığı bir göstergedir. Firmalar aynı zamanda, resmi vergi oranlarının yanında, uygulanan indirim ve muafiyetleri de dikkate almaktadır (European Commission, 2024, s. 95).

Çalışmamızla ilintili olarak efektif ortalama kurumlar vergisi oranı ve efektif marjinal kurumlar vergisi oranı kavramları da önemlidir. Efektif marjinal kurumlar vergisi oranının yüksek olması yatırım teşviklerinin düşük olduğunu göstermektedir. Tam tersine bu oranın düşük olması yatırımcılar açısından iyi bir göstergedir (Devereux vd. 2002, s. 461). Ülkelerin uyguladığı çeşitli amortismanların (vergi tabanını daraltan uygulamaların) kapsamı geniş ise, yasal vergi oranlarından daha düşük ortalama kurumlar vergisi ödenmiş olacaktır (OECD, 2024, s. 36). Bu noktada düşük efektif oranlar yatırımları hızlandıracaktır. Fakat orta vadede vergi gelirlerini azaltması beklenmektedir. Tabi burada optimal vergilendirme hesabı yapılmamaktadır. Mevcut koşullar üzerinde

değerlendirme yapılmaktadır. Aksi halde düşük vergilendirmenin yatırımları yeniden çekme ihtimalinin de hesaba katılması gerekmektedir.

OECD 2024 Kurumlar Vergisi raporunda kurumsal özsermaye kullanımını teşvik eden mali uygulamalar nedeniyle Türkiye efektif marjinal vergi oranı en düşük ülkelerden bir tanesi olarak gösterilmektedir (OECD, 2024, s. 34). Bu durum artan finansman maliyetleri (yüksek faiz oranları) sonucu özsermaye kullanımını teşvik eden bir düzenleme olabilir. Ayrıca son yıllardaki vergi amortismanına ilişkin düzenlemeler neticesinde, Türkiye'nin efektif marjinal vergi oranının daha da düştüğü raporda yer almıştır (OECD, 2024, s. 43).

Tablo 15. Türkiye’de 2024 Yılındaki Merkezi Hükümet Bütçesinde Çeşitli Vergi Gelirlerinin Tahsilatları (Bin TL)

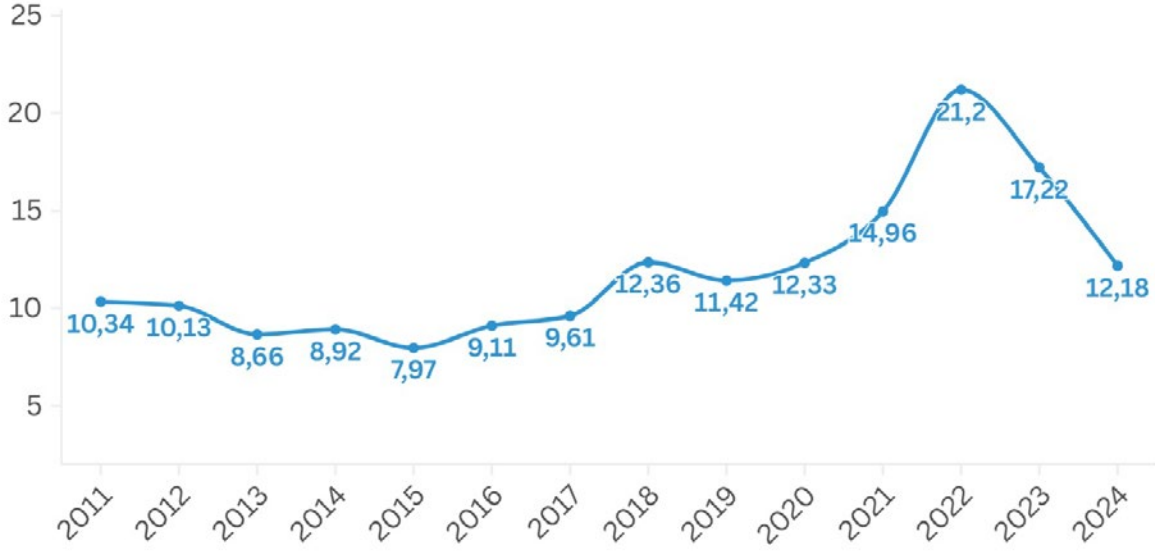
	Ocak-Mart	Nisan-Haziran	Temmuz-Eylül	Ekim-Aralık	Toplam
Vergi Gelirleri	1.343.959.907	1.869.405.201	1.920.693.420	2.170.804.526	7.304.863.055
Gelir Vergisi	257.505.351	330.029.799	429.087.147	510.965.413	1.527.587.710
Gelir Vergisinin içinde Tevkifat* usulüyle tahsil edilenler	239.666.271	302.685.581	390.278.654	494.000.653	1.426.631.159
Kurumlar Vergisi	28.290.781	437.555.960	206.223.534	218.127.761	890.198.035
Motorlu Taşıtlar Vergisi	28.187.034	5.524.615	27.880.010	5.344.951	66.936.609
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	221.917.930	214.584.080	257.271.870	298.863.670	992.637.550
Özel Tüketim Vergisi	283.152.742	325.573.751	390.108.541	452.424.460	1.451.259.494
İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	303.057.054	327.816.448	339.747.320	363.313.047	1.333.933.869
Damga Vergisi	32.518.978	33.721.116	37.151.613	44.420.794	147.812.500
Dijital Hizmet Vergisi	3.833.957	4.019.619	5.933.694	7.198.532	20.985.801

Kaynak: HMB, Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2025

* Gelir vergisi; beyana dayalı olarak alınan, basit usuldeki mükelleflerden alınan ve tevkifat yoluyla alınan şeklinde sınıflandırılabilir. Tevkifat usulünde ücret gelir elde edenlerin brüt kazançları üzerinden vergi kesilmektedir.

2024 yılında Kurumlar Vergisi bütçede yaklaşık 1 trilyon 275 milyar olarak tahmin edilmesine karşın, tahsilat yaklaşık 890 milyar TL olmuştur. Bu tüm vergi gelirlerinin yaklaşık %12,18'ine tekabül etmektedir. Kurumlar Vergisi'nin 2023 yılında bütün vergiler içerisindeki payı ise %17,22 olmuştur (Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, t.y). Tablo 15'te çarpıcı olan tevkifat/ kesinti usulüyle hesaplanan gelir vergilerinin tahsilatının Kurumlar Vergisi tahsilatından yüksek olmasıdır. Gelir vergisinde tevkifat usulüyle alınan paylar maaşla çalışan kişilerden alınmaktadır. İşverenler çalıştırdıkları kişilerin brüt maaşı üzerinden gerekli vergi ve sigorta kesintisini hesaplayıp ilgili vergiyi çalışanları adına ödemektedir. Bu kalemden yer alan işçiler, memurlar ve diğer

maaşlı çalışanların Kurumlar Vergisi mükelleflerinden fazla vergi ödedikleri gözükmemektedir. Bunun muhtemel birkaç sebebi söz konusudur. En muhtemel sebepler arasında vergilerdeki kayıt dışılık ve kurumlara sağlanan vergi indirim ve istisnaları gibi hususların yer alması bulunmaktadır.



Grafik 36. Kurumlar Vergisinin Toplam Vergiler İçerisindeki Payı (% , 2011-2024)

Kaynak: HMB, Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2025 verilerinden türetilmiştir.

Türkiye’de Kurumlar Vergisi’nin seyri Grafik 36’daki gibi gelişmiştir. Fakat her dönem aynı vergi oranı söz konusu değildir. 2017’den önce %20, 2018 ve 2020 yılları arasında %22, 2021 yılında %25, 2022 yılında %23 ve nihayetinde 2023 yılında tekrar %25 olarak uygulanmıştır. Kurumlar Vergisi’nin genel vergi gelirleri içerisindeki payı, COVID-19 salgını sonrasında önemli miktarda artış kaydetmiştir. Bu durum enflasyon artışı, tüketim ve tüketim vergilerinin düşmesi, sermaye ve finans kazançlardaki artış gibi birçok faktöre bağlı olabilir. Buna karşın şirket karlarının artması da bu artışın önemli sebeplerinin arasındadır (Aydınbaş, 2024, s. 24). Yine artan enflasyonist sürecin de bu artış da etkisinin olduğu çıkarımı yapılabilir.

Uygulamada Kurumlar Vergisi’nde önemli bir ayırım tam mükellefiyet ve dar mükellefiyetlik üzerinden. Tam mükellefler kanuni merkezi ya da iş merkezinden bir tanesi Türkiye’de bulunan kurumlardır. Dar mükellefiyetlik ise kanuni merkez ve iş merkezinin her ikisi birden yurt dışında olan

Türkiye’de Kurumlar Vergisi’nin Seyri				
2017’den önce	2018 - 2020	2021	2022	2023
%20	%22	%25	%23	%25

kurumlar olarak tanımlanmaktadır (Bilici, 2012, s. 214). Bunun yanında Kurumlar Vergisi'nin tamamlayıcısı niteliğinde bir vergi olan Dijital Hizmet Vergisi'nden de bahsetmek gerekir. Dijital Hizmet Vergisi kişilerin tam mükellef ya da dar mükellef olup/olmadığı fark etmeksizin dijital hizmet sağlayıcılarının ödemek zorunda olduğu bir vergidir. Buna göre "Türkiye'de dijital hizmetlere ilişkin elde edilen hasılatı 20 milyon Türk lirasından veya dünya genelinde elde edilen hasılatı 750 milyon eurodan fazla olanlar" Dijital Hizmet Vergisi mükellefidir. Vergi oranı %7,5'tir.

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nda birçok vergi indirimi, istisnası ve muafiyeti tanımlanmıştır. Bilimsel araştırma ve geliştirme faaliyetleri yapan kurumlara ilişkin düzenlemeler, sanayi sicil belgesine sahip olan kurumlara ilişkin düzenlemeler, Borsa İstanbul'da en az %20 olmak üzere ilk defa halka arz işlemi yapan kurumlara ilişkin düzenlemeler, ihracat yapan kurumlara ilişkin düzenlemeler, vergiye uyumlu kabul edilen kurumlara ilişkin düzenlemeler ve çeşitli fonlara ilişkin finansal düzenlemeler bunlara örnek gösterilebilir. Bu unsurlar vergi harcamasında görülebilmektedir. Vergi harcaması ise "ekonomik, sosyal ve çevresel amaçları gerçekleştirmek üzere vergi alınmaması yoluyla devlet için gelir kaybına sebep olan, vergisel yükümlülük ve sorumlulukları azaltan veya ortadan kaldıran, kanunlar, düzenlemeler ve uygulamalar" olarak tanımlanmaktadır (GİB, 2024b, s. 289).

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 2. bölümü olan Muafiyet ve İstisnalar başlığında, çok fazla muafiyet ve istisnalara yer verilmiştir. Buna karşın yasaların muafiyet, istisnalar ile donatılması, vergilerin basit ve sade yapısını olumsuz etkilemektedir.

Tablo 16. Vergi Harcamaları Tahmini (2023-2027)

	2023	2024	2025	2026	2027
Gelir Vergisi	697.470	1.144.604	1.417.924	1.567.898	1.713.211
Kurumlar Vergisi	571.719	607.693	701.028	794.142	875.581
Katma Değer Vergisi	301.197	392.278	519.580	569.639	639.197
Özel Tüketim Vergisi	53.932	122.657	133.360	146.706	157.929
Diğer Kanunlar	105.139	186.806	233.275	262.041	287.033
Toplam	1.729.457	2.454.037	3.005.167	3.340.425	3.672.952
Toplam Vergi Harcamaları İçerisinde Kurumlar Vergisine Yönelik Vergi Harcamalarının Oranı	%33,06	%24,76	%23,33	%23,77	%23,84

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı, 2024b genişletilerek oluşturulmuştur.

Tablo 16'da görüleceği üzere, Kurumlar Vergisi kapsamında yapılan vergi harcamalarının Gelir Vergisi'nden sonra en yüksek vergi harcaması olduğu görülmektedir. Ayrıca, toplam vergi harcamaları içerisindeki payı 2024 yılında yaklaşık %24,76 seviyesindedir.

Tablo 17. Kurumlar Vergisiyle İlgili Vergi Harcamasının Vergi Gelirleri ve Milli Gelire Oranı (% , 2023-2027)

	2023	2024	2025	2026	2027
Kurumlar Vergisiyle İlgili Vergi Harcamalarının Toplam Vergi Gelirlerindeki Payı	12,7	8,3	6,3	6,0	5,8
Kurumlar Vergisiyle İlgili Vergi Harcamalarının GSYH içindeki payı	2,15	1,37	1,14	1,09	1,05

Kaynak: GİB, 2024b, s. 293.

Görüldüğü üzere, 2024 yılındaki Kurumlar Vergisi tahsilatının yaklaşık %68'ine tekabül eden bir vergi harcaması söz konusu olmuştur. Bu tutar vergi harcamalarının ne kadar yüksek olduğunu göstermektedir. İlgili rapor da daha önce sözü edilen önermeyi destekler niteliktedir.

Kurumlara Yönelik Hibe ve Teşvikler

Kurumlara yönelik uygulanan vergi harcamalarının yanı sıra kurumların bazı hibe ve teşviklerden de yararlandığı görülmektedir. Buna karşın ilgili teşviklerin payının ortaya konulması kolay değildir. Tablo 18'de Genel Yönetim bütçesinde yapılan bazı cari transferler ve sermaye transferleri kalemleri gösterilmiştir. İlgili transferlerin önemli bir kısmının kurumlara yönelik olduğu tahmin edilmektedir. Tablo 19'da ise teşvikler konusunda önemli bir kurum olan Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB)'in uyguladığı bazı teşvikler yer almaktadır.

Tablo 18. 2024 Yılına Ait Genel Yönetim Bütçesinde Bazı Cari Transfer ve Sermaye Transferleri (Bin TL)

	Ocak-Mart	Nisan-Haziran	Temmuz-Eylül	Ekim-Aralık	Toplam
Teknolojik Ürün Yatırım Destekleri	0	10.538	0	41.724	52.262
Yatırım Teşvikleri Kapsamında Finansal Destekler	950.297	4.042.275	326.655	287.199	5.606.427
Yatırım Teşvikleri Kapsamında İstihdam Destekleri	3.371.507	3.159.482	1.540.227	10.102.432	18.173.649
Ekonomik/Mali Amaçlı Diğer Cari Transferler	1.028.820	3.501.441	3.342.531	1.780.717	9.653.509
Özel Teşebbüslere Sermaye Transferi	58	8.928	0	666	9.652

Kaynak: HMB, t.y

Tablo 19. KOSGEB'in 2024 Yılında Sağladığı Bazı Teşvikler

Program-Faaliyet Adı	Revize Edilmiş Haliyle Tahsis Edilmiş Ödenek (TL)	Gerçekleşme/Ödeneğin Kullanımı (TL)	Gerçekleşme/Toplam Harcama (%)
KOBİ'lere ve Girişimciliğe Yönelik Araştırma, Planlama ve Koordinasyon	2.396.066.600	2.372.547.246	13,57
KOBİ'lere Yönelik Uluslararası Faaliyet ve Programların Yürütülmesi	164.844.400	162.002.554	0,93
KOBİ'lerin Finansmana Erişiminin Kolaylaştırılması	909.544.000	793.402.111	4,54
KOBİ'lerin ve Girişimciliğin Desteklenmesi	14.776.286.300	13.489.612.280	77,17

Kaynak: KOSGEB, 2024

Genel olarak vergi harcamaları yoluyla kurumlar teşvik edilse de doğrudan hibe yöntemiyle de kurumların teşvik edildiği anlaşılmaktadır. Örneğin, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın yüksek teknoloji alanındaki yatırımları teşvik etmek için 30 milyar dolar bütçeli HIT-30 Programı vardır. Bu program kapsamındaki tutarın yaklaşık %80'i vergi muafiyeti ve vergi iadesi; %10'u ise hibelerden oluşmaktadır (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2024).

11.3.2024 tarihi itibarıyla aktif devlet hibe ve benzeri teşvik programının sayısı 157'dir. Tarafımızca yapılan değerlendirmelerde doğrudan kurumlara yönelik sayısı çıkarıldığında bu sayı bir hayli düşmekle beraber yine de 100'ün üzerindedir (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2025). Desteklerden bazıları Tablo 20'de gösterilmiştir.

Tablo 20. Devlet Tarafından Kurumlara Uygulanan Bazı Teşvikler

Kurum	Program
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Verimlilik Artırıcı Proje (VAP) Destek Programı
KOSGEB	KOBİ Dijital Dönüşüm Destek Programı
KOSGEB	KOBİ Teknolojik Ürün Yatırım (KOBİ TEKNOYATIRIM) Destek Programı
Sağlık Bakanlığı	Sağlık Ar-Ge Projelerini Destekleme Programı
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Yatırım Teşvik Sistemi (2012/3305 sayılı Karar)
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Proje Bazlı Teşvik Sistemi (2016/9495 sayılı Karar)
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Teknoloji Geliştirme Bölgeleri'ndeki Girişimlere Sağlanan Teşvikler
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Ar-Ge Merkezi ve Tasarım Merkezi Teşvikleri
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	OSB'lere Uygulanan Teşvik ve Muafiyetler
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Teknolojik Ürün Deneyim (TÜR) Belgesi Desteği
SGK	Tüm SGK Teşvikleri

Kurum	Program
SGK	Araştırma, Geliştirme ve Tasarım Faaliyetlerinin Desteklenmesi
SGK	Asgari Ücret Desteği
Tarım ve Orman Bakanlığı	KKYDP Kırsal Ekonomik Altyapı Yatırımlarının Desteklenmesi
Tarım ve Orman Bakanlığı	KKYDP Bireysel Sulama Sistemlerinin Desteklenmesi Programı
Ticaret Bakanlığı	E-İhracat Destekleri
Ticaret Bakanlığı	Yeşil Mutabakata Uyum Projesi Desteği – Responsible® Programı
TÜBİTAK	1704 Sanayi Yenilik Ağ Mekanizması (SAYEM) Yeşil Dönüşüm Çağrısı
TÜBİTAK	1505 Üniversite-Sanayi İşbirliği Destek Programı
Türk Eximbank	KOBİ İhracata Hazırlık Kredisi
Türkiye Kalkınma ve Yatırım Bankası	Yatırım Taahhütlü Avans Kredisi

Kaynak: Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2025.

Birçok kurumun, çeşitli hibe ve teşvik programları yürütmesine rağmen, halihazırda bunların net tutarı, etkinliği gibi konulara ilişkin yeteri kadar veri bulunmamaktadır.

Güncel Gelişmeler

7524 sayılı Kanun ile Kurumlar Vergisi Kanunu 32/c maddesinde Asgari Kurumlar Vergisi'ne dair hususlar getirilmiştir. Buna göre Kurumlar Vergisi, indirim ve istisnalar düşülmeden önce hesaplanan %10'dan az olamayacağı hükme bağlanmıştır. Asgari Kurumlar Vergisi ile, dar mükellef olanlar da dahil olmak üzere, genel olarak Kurumlar Vergisi mükelleflerinin en az %10 oranında vergilendirilmesi hükme bağlanmıştır. Ayrıca Kurumlar Vergisi Kanunu'nda kabul edilen bazı indirim ve istisnalar, asgari kurumlar vergisi hesaplanırken matraha dahil edilmektedir.

Buna göre sponsorluklar, Cumhurbaşkanlığı yardım kampanyalarına bağışlar, iştirak kazancı istisnası, geçmiş yıl zararları, teknoloji geliştirme bölgesi kazancı istisnası, İstanbul Finans Merkezi'ndeki faaliyetlere ilişkin istisnalar, Ar-Ge indirimi gibi unsurlar Asgari Kurumlar Vergisi açısından kanunen kabul edilmeyen istisnalar arasındadır. Kurumların mevcut ticari bilanço kârı ya da zararına kanunen kabul edilmeyen giderler eklenir ve "asgari kurumlar vergisi matrahı" oluşturulur. Bu matrah üzerinden de %10'luk asgari kurumlar vergisi matrahı hesaplanır. Yeni kanuna göre kurumlar bu hesaplanan tutardan daha az kurumlar vergisi veremez.

Asgari Kurumlar Vergisi'nin Türkiye'nin vergi kanunlarına girmesi, önemli ölçüde OECD nezdinde imzaladığı uluslararası anlaşmaların (BEPS 2.0) bir sonucudur. Daha önce de belirtildiği üzere, 141 ülkenin bu konuda mutabakata vardığı ve kendi vergi yargılarını buna göre şekillendireceği önceki bölümlerde ifade edilmiştir. Buna karşın, ABD'nin bu konudaki tutumu önemini korumaktadır. ABD geçmiş yıllarda BEPS 2.0'a imza atmıştı. Buna karşın yeniden başkan seçilen Trump'ın ilk icraatlarından bir tanesi bu anlaşmayı iptal ettiğini duyurması oldu (Karyağdı, 2025). ABD'nin bu anlaşmadan vazgeçmesinin önümüzdeki günlerde etkisi görülecektir. ABD hem küresel düzeydeki stratejik önemi hem de birçok köklü ve zengin kuruma ev sahibi olması sebebiyle ayrı bir öneme de sahiptir.

Sonuç ve Değerlendirme

Ekonomilerin geçirdiği dijital dönüşümün, iktisadi, mali ve sosyal bazı etkileri söz konusu olmaktadır. Geleneksel sisteme göre dizayn edilen mevcut vergi düzenlemeleri, ticari ilişkilerin ve teknolojinin gelişimi ile yeni ihtiyaçlara karşılık verememektedir. Bu noktada bir yandan devletlerin sorumluluğu artmakta ve sunmuş oldukları kamu hizmetlerinin maliyetleri yükselmekteyken; bir yandan da kamu gelirleri olumsuz anlamda etkilenmektedir. Çünkü geçmiş dönemin ekonomik ilişkilerine göre tasarlanan vergi politikaları; yeni dönemdeki üretim ve tüketim ilişkilerini tam anlamıyla yakalayamamaktadır. Kurumlar Vergisi de bu süreçteki önemli bir aktördür. Kurumlar Vergisi'nin her ne kadar uygulaması II. Dünya Savaşı sonrasında olsa da küreselleşme ve dijitalleşme ile birlikte eski önemini yitirdiği görülmektedir. Küreselleşme ve teknolojik gelişmenin yanında, yeni ekonomik düzenin bir diğer özelliği tekelleşme ve büyük şirketlerin küresel düzeyde ağırlığının artmasıdır.

Ortaya çıkan devasa şirketler, ülkelerin iktisadi ve mali kararlarını etkilemektedir. Ülkeler kamu gelirlerinin azalması durumuyla karşı karşıya kaldığı için uluslararası sermayeyi yurt içine çekme hedefine sahip olmuşlardır. Öte yandan fiziksel sınırların öneminin nispeten kayb olduğu günümüz ekonomik düzeninde, ülkeler, çeşitli vergi avantajları sağlayarak, çok uluslu şirketleri kendi ülkelere çekme yarışına girmektedir. Böylelikle Kurumlar Vergisi tahsil etme ve diğer başka avantajlar elde etme çabasıyla hareket etmektedirler. Ek olarak, dijital ekonominin yaygınlaşması da kurum kazançlarının vergilendirilememesi problemini daha da büyötmüştür.

Bu noktada küresel düzeyde küçölen Kurumlar Vergisi pastasından ölkeler için pay kapma çabası hızla devam etmektedir. Son dönemde ABD-Avrupa ekseninde çatışmalar göze çarpmaktadır. ABD orijinli büyük teknoloji şirketlerinin gelişmiş Avrupa ölkelerindeki tüketicilere yönelik sundukları dijital mal ve hizmetler, Avrupa ölkelerince istenen düzeyde vergilendirilememektedir. Avrupa ölkeleri başta olmak üzere birçok ölkenin uyguladığı dijital hizmet vergilerine bu pencereden bakmak gerekmektedir. Yine ABD'nin bu düzenlemelere karşı çıkması, küçölen pastada kendi olağan payını koruma isteğiyle alakalıdır. 2008 Krizi ve 2019 COVID-19 salgını sonrasında Kurumlar Vergisi gelirlerinde bir iyileşme gözlemlenmektedir. Fakat bunun özellikle Pandemi sonrasında artan enflasyon sonrasında geçici bir durum mu olduğu yoksa kalıcı bir iyileşme mi olduğu bilinmemektedir. Günümüzde OECD ve G-20 öncölüğünde yürütölen somut çabalar bir ilerleme sağlasa da Trump'ın ABD Başkanı olması beraberinde bir belirsizliği de getirmektedir.

Türkiye'deki gelişmeler de uluslararası gelişmelerle paralellikler göstermektedir. Asgari Kurumlar Vergisi, Dijital Hizmet Vergisi ve COVID-19 salgını sonrasında artan enflasyon, şirket karları ve nihayetinde Kurumlar Vergisi tahsilatı küresel konjonktüre çok duyarlıdır. Ayrıca, Türkiye'nin yapısal koşulları da Kurumlar Vergisi pratiklerini şekillendirmektedir. Ülkenin vergi yapısının dolaylı vergiler ağırlıklı olması, kurumların vergi indirimleri, hibeler ve diğer çeşitli teşviklerle desteklenmesi gibi koşullar da göze çarpmaktadır. Son yıllarda özellikle doğrudan yabancı yatırımları teşvik etmek için sağlanan vergi indirimleri ve diğer teşvikler ya da İstanbul Finans Merkezi'nin geliştirilmesi için yapılan belli düzenlemeler Türkiye'deki ortalama marjinal vergi oranlarının düşmesine yol açmaktadır. Bunların bir noktada vergi ve maliye politikası tercihi olduğu anlaşılmaktadır. Özellikle tevkifata dayalı olarak tahsil edilen Gelir Vergilerinin, Kurumlar Vergisi tahsilatından düşük olması ve efektif vergi oranlarında Türkiye'nin diğer ölkelere kıyasla kurumlara daha geniş avantajlar sağlaması bir hayli dikkat çekicidir.

Öneriler

- Kurumlar Vergisi'nin küresel düzeyde uygulanması, dünyada artan tekelleşmenin azalmasına yardımcı olacaktır. Dünyadaki gelir dağılımı son yıllarda yaşanan krizler sonrasında daha da bozulmuştur. Gelir dağılımının bozulmasında devasa teknoloji şirketlerinin payının olduğu görülmektedir. Artan tekelleşme ile birlikte son yıllarda kapitalizmin de şekil değiştirip tekno-feodalizm ortamına geçtiğine yönelik tartışmalar yaşanmaktadır. Kurumlar Vergisi, bu tekelleşmeyi önleyecek şekilde kurgulanmalıdır.
- Türkiye; Kurumlar Vergisi konusunda yaşanan uluslararası gelişmelere göre stratejik hareket etmeli ve olası farklı senaryolar için tedbirler almalıdır. Türkiye'nin kendisinin de dahil olduğu uluslararası anlaşmalar düşünüldüğünde, olası senaryolara göre farklı alternatif politikalar geliştirmesi gerekmektedir. Örneğin "Dijital Hizmet Vergisi kaldırılacak mıdır?" ya da "Trump'ın başkanlığı sonrasında vergi politikasının geleceği nasıl olacaktır ve Türkiye'nin bu konudaki tedbirleri neler olmalıdır? Asgari Kurumlar Vergisi'nin olası etkileri nelerdir?" gibi soruları da kapsayacak nitelikli çalışmaların yapılması gerekmektedir. Bu alanda kamu kurumları ve üniversitelerin müştereken sempozyum, kongre, bilimsel toplantılar düzenlemesi, çeşitli raporlar ve akademik çalışmalar yapılması önem arz etmektedir.
- Kurumlar Vergisi'nin, vergiler içerisindeki payı artırılmalı ve Kurumlar Vergisi, kamusal hizmetlerin finansmanında etkin bir araç olarak kullanılmalıdır. Dünyada Kurumlar Vergisi'nin payı yıllardır düşüş eğilimindedir. Buna karşın 2008 Krizi ve COVID-19 salgını sonrasında bu alanda bir toparlanma gözlemlenmektedir. Türkiye'de de hem Kurumlar Vergisi oranlarının artması hem de toplam vergi gelirlerinin içinde Kurumlar Vergisi'nin payının yükselmesi, ülkenin ihtiyaç duyduğu kamu finansmanı için oldukça önemlidir.
- Genel olarak vergi sistemi özel olarak da Kurumlar Vergisi Kanunu sadeleştirilerek muafiyet ve istisnalar sınırlandırılmalıdır. Vergi yapısı açısından Kurumlar Vergisi Kanunu'ndan çok fazla muafiyet ve istisnalar tanımlanması, vergilerin sadeliğini olumsuz etkilemekte, vergiye uyumu bozmakta, verginin karmaşıklığını artırmakta ve vergi adaleti açısından sakıncalar barındırmaktadır. Ayrıca yalnızca vergi harcamalarıyla değil, doğrudan verilen hibeler aracılığıyla da bazı kurumlara avantajlar sağlanması, uygulamada eşitlik ilkesini zedeleyebilmektedir.
- Kurumlar Vergisi ekonomik büyümede etkinliği ve gelir dağılımındaki adaleti mümkün olduğu ölçüde beraber gözetilecek şekilde uygulanmalıdır. Üst gelir gruplarının gelirinin artmasının ekonomik büyümeyi ve istihdamı artıracağı ve nihayetinde alt gelir gruplarının da zamanla refahının artacağını öne süren damlama teorisinin geçerliliği iktisadi anlamda sorgulanmalıdır. Türkiye'nin sahip olduğu yapısal koşullar, vergi sistemindeki kayıt dışılık ve tüketim vergilerinin ağırlıklı olması gibi hususlar göz önüne alındığında, toplumsal refah için adil bir gelir dağılımını da gözetilecek bir ekonomik büyüme yaklaşımı hedeflenmeli ve kamu politikalarının da bu yaklaşıma uyumlu tasarlanması gerekmektedir. Bu açıdan stopaj yoluyla elde edilen gelir vergileri ve dolaylı vergilerin toplam vergiler içindeki payı azaltılmalı Kurumlar Vergisi ya da beyana dayalı gelir vergisinin payı artırılmalıdır. Ekonomik büyümeyi arttırmak amacıyla Kurumlar Vergisi'nde uygulanan çeşitli muafiyet ve istisnalar azaltılmalı, kayıt dışılık ile mücadele edilerek vergi kayıpları önlenmelidir. Ayrıca vergi afları gibi uygulamalara son verilerek vergi tahsilatında etkinlik sağlanmalıdır.

Kamu Borç Stokunun Sürdürülebilirliği

Ömer Faruk Tekdoğan

Doç. Dr., Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi

Kamu borç sürdürülebilirliği analizi (BSA), kamunun cari ve gelecekteki borç yükümlülüklerini, ekonomik büyümesini ve kamu maliyesini riske atmadan karşılayıp karşılayamayacağını incelemeye yarayan ve bu meyanda bir kanaat oluşturmak amacıyla kullanılan bir sistemdir. Diğer bir deyişle BSA, bir hükümetin mevcut borçlarını ve olası yeni borçlanmalarını ekonomik büyüme, faiz oranları, mali dengeler ve benzeri göstergeler çerçevesinde inceleyerek borcun politika yapıcılar, finansal kuruluşlar ve yatırımcılar nazarında uzun vadede yönetilebilir olup olmadığını değerlendirmek için kullanılan bir araç/kerteriz olarak tanımlanabilir.

Temel olarak BSA, belirli GSYH, bütçe gelirleri, kurun seviyesi vb. makroekonomik göstergelere göre borcun dinamiğini ve nasıl seyrettiğini inceler. Borcun seyrinin temel makroekonomik değişkenlere ilişkin belli senaryolar altında nasıl evrileceği ve ekonomideki şoklara karşı nasıl cevap verebileceği de bu analizin konusu kapsamındadır.

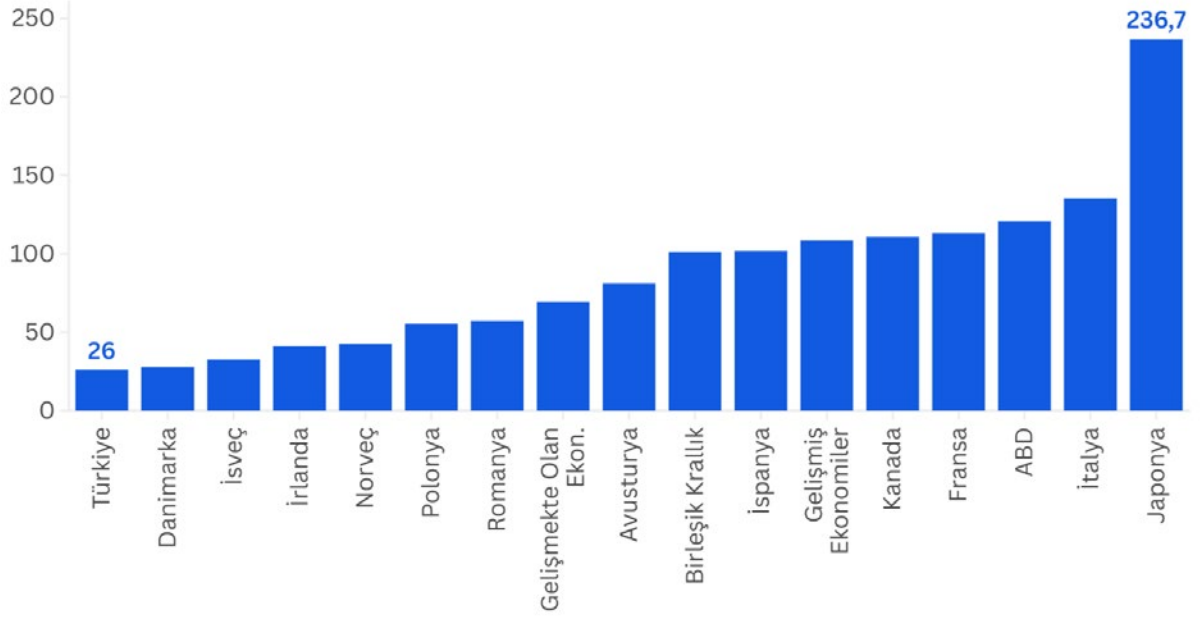
Esasında borç sürdürülebilirliğine ilişkin kesin, mekanistik bir yanıt bulunmamaktadır. Bu analiz, ülkenin ekonomik ve finansal yapısına bağlıdır ve birçok farklı aracın kullanılmasıyla oluşturulabilen bir olgudur. Bununla birlikte, iktisat yazınında ünlenen ve kerteriz olarak kullanılan oran, Maastricht Kriterleri'nde yer almaktadır. Bu oran, ülke gruplarına göre değişmekle birlikte bir endikatör olarak kullanılan kamu borcunun milli hasılaya oranının, maksimum %60 seviyesinde olması gerektiğini belirler. Ancak yine de kriterlere uyulmadığında bu seviyeyi aşan borç stoku milli hasıla oranının, yatırımcılar, politika yapıcılar ve finansal kuruluşlar tarafından göz önüne alınıyor olması bu ve buna benzer göstergelerin ya da araçların borç sürdürülebilirlik analizlerine dahil edilebileceğini ima etmektedir.

Yukarıdaki bu örnek kamu borcunun sürdürülebilirliğine yönelik bir gösterge örneği teşkil etmekle birlikte, aslında BSA, önceleri ülke bazında kullanılmaya başlanmış daha sonra uluslararası finansal mimaride fon arz eden ülkeler ya da kurumların finansman sağladıkları ülkelerin geri ödeyebilme kapasitelerini hesaplayabilmek için kullandıkları bir araç olagelmıştır. Genel manada her türlü finansal borç-alacak ilişkisinde, tarafların edimlerini ifa edip etmeyeceklerine dair kullanılabilecek bu araç, bu çalışmada yalnızca Türkiye (TR) kamu borcunun sürdürülebilirliğini analiz etmek için kullanılacaktır.

Kamu borcunun sürdürülebilirliğini analiz etmek için yine her türlü finansal borç analizlerindeki benzer yöntemler kullanılmaktadır. Dolayısıyla, borç stokunun milli hasılaya oranı, vergi gelirlerinin borç servisine oranı vb. göstergeler de bu analizde kullanılacak olmakla birlikte, çeşitli senaryo analizleri de dahil edilerek borç stokunun yapısı ortaya konulmaya çalışılacaktır. Unutulmamalıdır ki ilgili yöntemler neticesinde, BSA'yı borcun yapısına dair "sürdürülebilir" ya da "sürdürülemez" şeklinde etiketlemekten ziyade politika yapıcılar, yatırımcılar ve finansal kuruluşların analizlerinde ve karar süreçlerinde kullanabilecekleri bir politika aracı olarak değerlendirmek yerinde olacaktır.

Kamu Borcunun Milli Hasılaya Oranı

Türkiye örneğinde bu göstergiyi incelemek için kullanılacak stok Avrupa Ulusal ve Bölgesel Hesaplar Sistemi (ESA) ile uyumlu olarak hazırlanan AB tanımlı borç stokudur. Yukarıda da belirtildiği üzere Maastricht kriterlerinde %60 olan bu oran, ülkemiz örneğinde 2024 sonu itibarıyla %26 seviyelerine gerilemiştir (Grafik 37). Oranın özellikle son yıllarda düşüş göstermeye devam etmesinin sebebi, ekonomide gözlemlenen enflasyonist süreç ve milli hasıladaki göreceli artıştır. Tekil olarak bu orana bakıldığında ülkemizin benzer ülkelere kıyasla çok iyi bir durumda olduğu düşünülebilir.

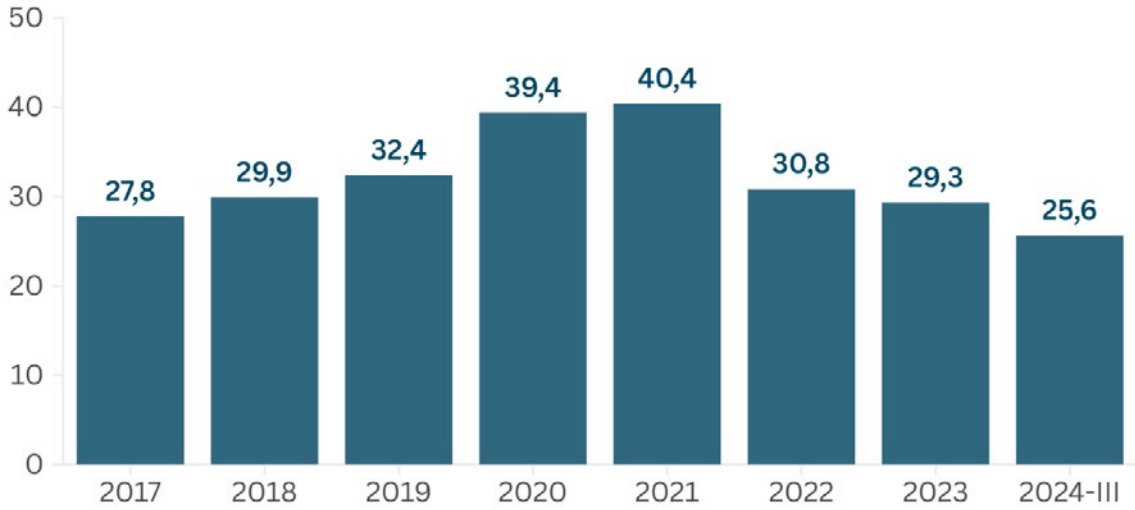


Grafik 37. Genel Yönetim Borç Stokunun GSYH'ye Oranı (% , 2024)

Kaynak: IMF

Ne var ki milli hasıla hesaplarında kullanılan deflatör artışı ile borç stokunun nominal artışı arasındaki fark, borç stokunun enflasyon nedeniyle eridiği gerçeğini ima etmektedir. Yine de mevzu bahis etkenler dışlansa da bu göstergede ülkemizin oldukça avantajlı olduğu aşikardır. Öte yandan 2023 yıl sonu itibarıyla merkezi yönetim borç stokunun milli hasılaya oranı ise %25,4 olarak gerçekleşmiştir. AB tanımlı borç stokunun da esas kısmını merkezi yönetim borç stoku oluşturduğundan bundan sonraki analiz ve karşılaştırmalar MYB stokuna göre yapılacaktır.

AB tanımlı borç stoku 2024 sonunda %26'ya gerileyen Türkiye, kamu borcu oranında Maastricht kriterinin altında seyretmektedir.



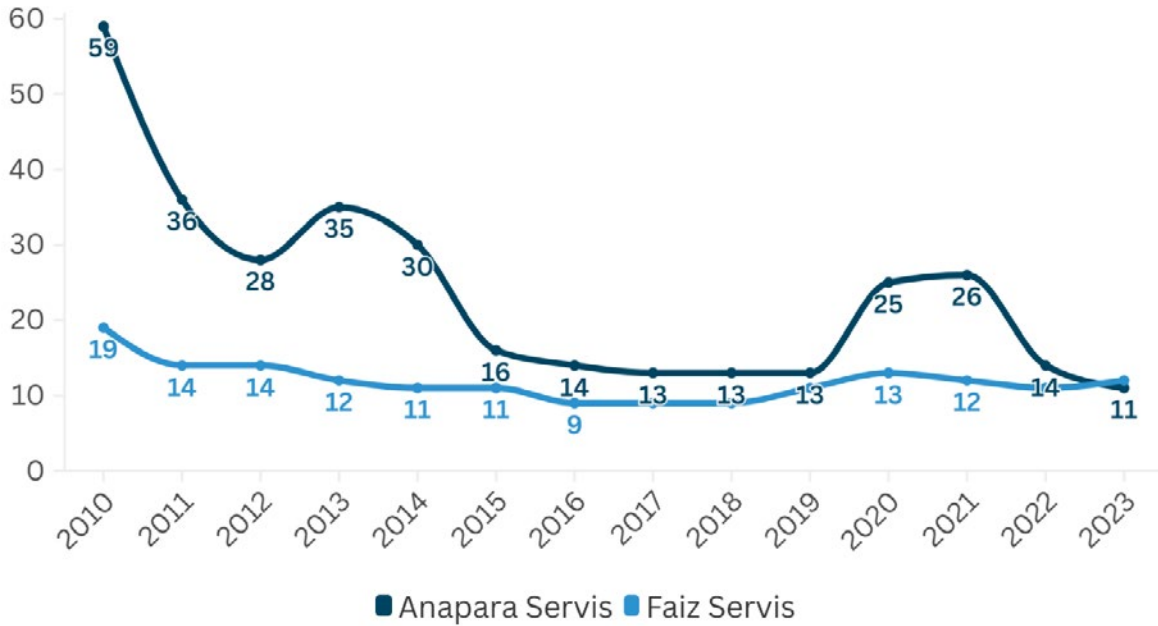
Grafik 38. AB Tanımlı Borç Stokunun Gayri Safi Yurt İçi Hasılaya Oranı (% , 2017-2024)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB), Kamu Finansmanı (KAF) İstatistikleri

Not: 2024 yılına ait veriler ilk üç çeyreği kapsamaktadır.

Borç Servisinin Gelirlere Oranı

Borç servisinin MYB gelirlerine oranı, anapara ödemelerini ve faiz dahil anapara ödemelerini içeren iki kategori şeklinde incelenebilir. Esasen faiz ödemeleri bütçe kapsamında yer alırken anapara ödemeleri ise kamu mali istatistiklerinde “çizgi altı” olarak adlandırılan finansman kalemi içinde değerlendirilir. Ancak bütçe fazlası veya faiz dışı fazla verilmediği sürece, temel bütçe finansmanı matematiğine göre, açıkların borçlanma dışı kaynaklarla karşılanamaması durumunda borçlanma yoluyla finanse edilmesi gerekir. Bu nedenle, borç birikiminin gidişatını ve dolayısıyla borcun sürdürülebilirliğini değerlendirmek açısından anapara dahil toplam borç servisinin de dikkate alınması önem arz etmektedir.



Grafik 39. Borç Servisinin MYB Gelirlerine Oranı (% , 2010-2023)

Kaynak: HMB, KAF İstatistikleri

2023 sonu itibarıyla dikkate değer olan husus, salt faiz servis oranının anapara servis oranını aşmasıdır. Oranın yıllar itibarıyla seyrine genel düzey olarak bakıldığında, benzer ülkelere kıyasla oldukça iyi bir konumda olsak da son yıllardaki enflasyonist sürecin borçlanma maliyetine olan etkisi açığa çıkmaktadır.

Faiz Oranı Reel Büyüme Oranı Karşılaştırması

Analiz kamu borcuna dair olduğu için bu kısımda kullanılması gereken oran kamu borçlanma maliyeti olacaktır. Bu kısımda da iki ayrı gösterge kullanılabilir. Ancak her iki gösterge de büyüme oranı ile bir mukayeseyi içermektedir. Birinci yöntem analizin basitliği amacıyla ortalama borçlanma maliyetini ilgili yıldaki faiz ödemelerinin borç stokuna oranını izlemekle gerçekleştirilebilir. Bu basitçe biriktirilen borçların üzerindeki maliyeti ifade eden faiz ödemelerinin ağırlığı olup borç dinamikleri içerisinde kalan bir analizi ima eder. Grafik 40'ta görüleceği üzere, 2023 yılı sonu itibarıyla stokun üstündeki faiz maliyeti artmış olmakla birlikte 2010 seviyesinin altında yer almaktadır.



Grafik 40. Borçlanmanın Ortalama Maliyeti (Faiz Ödemeleri/Stok) (% , 2010-2023)

Kaynak: HMB, KAF İstatistikleri

Diğer bir analiz ise enflasyonu da göz önünde bulundurarak daha ayrıntılı bir karşılaştırma içermektedir. Analiz kolaylığı açısından seçili borçlanma araçları ile büyüme karşılaştırılmıştır. Kur riskini de barındıran analiz, ilerleyen bölümlerde ele alınacaktır. Esasen reel faiz ve reel büyüme karşılaştırması olan bu gösterge, ilk bölümde incelenen borç stokunun milli hasılaya oranındaki düşüşü de açıklamaktadır. Yani enflasyonist dönemlerde borç stoku erimiştir. Tüm bu unsurlar, borç sürdürülebilirliğine ilişkin endişeleri zayıflatan bazı faktörler olarak değerlendirilebilir.

Tablo 21. Seçili Enstrümanların Maliyeti ile Büyüme Oranı Karşılaştırması (% , 2017-2023)

					TÜFE'ye Göre Düzeltilmiş Fisher Denklemi			
	Kuponsuz Senetler	Sabit Getirili	Nakit Borçlanma	TÜFE	Kuponsuz Senetler	Sabit Getirili	Nakit Borçlanma	GSYH Reel Büyüme (deflatör)
	Kümülatif Maliyet (Yıllık Bileşik, %)				Kümülatif Maliyet (Yıllık Bileşik, %)			
2017/12	11,59	11,35	11,03	11,92	-0,026	-0,044	-0,069	7,50
2018/12	19,92	17,49	16,06	20,30	-0,018	-0,132	-0,199	3,01
2019/12	19,18	18,30	15,88	11,84	0,571	0,503	0,315	0,82
2020/12	9,60	10,46	8,82	14,60	-0,320	-0,265	-0,371	1,86
2021/12	17,94	17,53	14,64	36,08	-0,489	-0,500	-0,578	11,44
2022/12	21,08	16,34	16,96	64,27	-0,662	-0,734	-0,725	5,53
2023/12	20,83	20,61	20,77	64,77	-0,668	-0,671	-0,669	5,11

Kaynak: HMB KAF, TÜİK ve TCMB verilerinden yazar tarafından derlenmiştir.

Tablo 21’de seçili borçlanma senetlerinin belirtilen yıllardaki yıllık kümülatif maliyetlerini enflasyon oranı ile normalize ettikten sonraki reel yüklerinin negatif olduğu, yani kamu borcunun enflasyon karşısında eridiği ve sonuç olarak bu oranların reel büyüme oranlarının oldukça altında kaldığı ve stokun milli hasılaya oranının da düşmeye devam ettiği görülmektedir. Bu reel büyüme verileri OVP’den de gözlemlenebilir:

Tablo 22. OVP Enflasyon Tahminleri (% , 2023-2027)

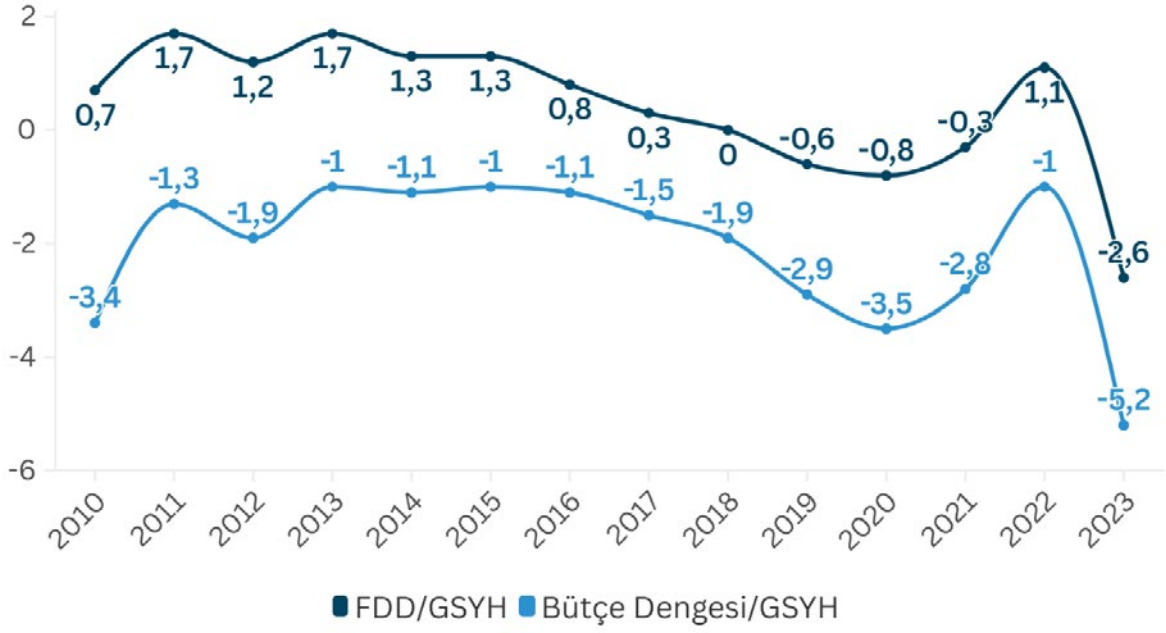
Yıl	GSYH Deflatör Artışı % Değişim	TÜFE Yıl Sonu % Değişim
2023	68,2	64,8
2024	60,9	41,5
2025	33,9	17,5
2026	13,4	9,7
2027	8,5	7,0

Kaynak: SBB, OVP, 2025-2027

Ancak borç sürdürülebilirliği açısından olumlu olan bu durum, diğer taraftan, fiyatlama davranışının bozulması, kaynak tahsisinde etkinsizlik ve kredibilite kaybı gibi başka anomalilere sebep olabilmektedir. Ne var ki bu durum başka bir çalışmanın konusudur.

Faiz Dışı Denge (FDD)-GSYH Oranı

Diğer faktörler değişmezken cari stok sürdürülmek yerine eritilmek istenirse borçlanma dışı bir kaynak olarak mülhaza edilen faiz dışı dengeye bakılır. Her ne kadar bir önceki cümledeki önerme sürdürülebilirliği veri kabul etse de stoku eritmeye matuf bir iradenin var olup olmadığı, borçların sürdürülebilirliğine olan inancı artıran bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla tarihsel olarak faiz dışı fazla veren bir bütçe hem borçlanmanın maliyetinin azalması hem de anapara stokun eritilmesi aracılığıyla sürdürülebilirliğe katkı sağlayacaktır.



Grafik 41. FDD ve Bütçe Dengesinin GSYH'ye Oranı (% , 2010-2023)

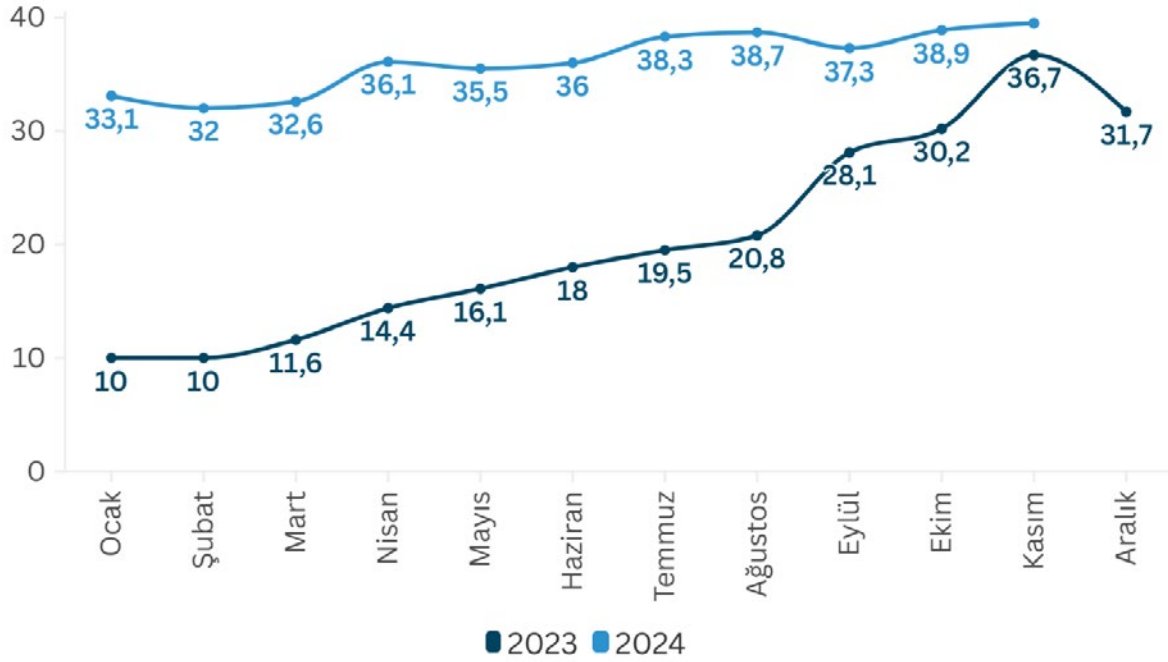
Kaynak: HMB ve TÜİK verilerinden yazar tarafından derlenmiştir.

Grafikten de görüleceği üzere makro dengelerdeki bozulma ve deprem etkisiyle bütçe harcamalarındaki artışa gelirler kanalıyla cevap verilememiş ve açık diğer yıllara göre önemli ölçüde artmıştır. 2023 yılı sonu itibarıyla hem MYB dengesi hem de MYB faiz dışı dengesinin milli hasılaya oranı geçtiğimiz yıllara göre azalmıştır. MYB dengesinin milli hasılaya oranının faiz dışı dengenin (FDD) milli hasılaya oranının yaklaşık iki katı olması faiz ödemelerinin yükünün arttığına dair başka bir işarettir. Ancak çalışmanın konusu olan sürdürülebilirlik çerçevesinden bakıldığında, bu durum analiz göstergelerimizden birine dair olumlu algının bozulduğu şeklinde yorumlanabilir. İlerleyen yıllarda bu göstergedeki bozulmanın artarak devam etmesi, sürdürülebilirlik endişelerini daha da artıracak ve politika yapıcıların önlem alması gerektiğini vurgulayan bir başka argüman olarak kullanılabilecektir.

Borç Stokunun Yapısı (Vade-Kur-Faiz) ve Borçlanma Maliyetlerinin Seyri

MYB stokunun yapısı, borcun sürdürülebilirliğini değerlendirmek için kayda değer ipuçları verebilir. Stokun döviz cinsi ağırlığı kur riskine karşı duyarlılığını dikkate almayı vazederken, vade yapısı refinansman riskine dair riskleri ortaya koyabilir. Faiz yapısı ise, stokun sabit-değişken faizli borç kompozisyonuna göre, risk algısındaki ve borçlanma maliyetlerindeki maruziyete dair bir fikir verebilir. Bu doğrultuda, merkezi yönetim borç stokunun vade yapısına bakıldığında hem iç hem de dış borç tarafında vadelerin kısaldığı gözlemlenmektedir. Bunun temel nedeni hem küresel finansman maliyetlerinin hem de ülkemizdeki enflasyon neticesinde TL cinsi borçlanmanın maliyetinin borçlanma tercihlerine yansımalarıdır. Daha basit bir deyişle faizlerin yükseldiği dönemlerde uzun vadeli sabit şekilde borçlanmak yerine kısa vadeli borçlanma tercih edilmiştir. Bu artış 2024 yılındaki nominal borçlanma faizlerindeki artıştan da takip edilebilir. Bir gösterge olması amacıyla, Grafik 42'de de görüleceği üzere 2024 yılının her ayında, maliyetler 2023 yılının

aynı ayına göre daha yukarıda seyretmiştir. Bunun bir sebebi de enflasyon ile mücadele amacıyla Merkez Bankasının yükselttiği politika faizidir.

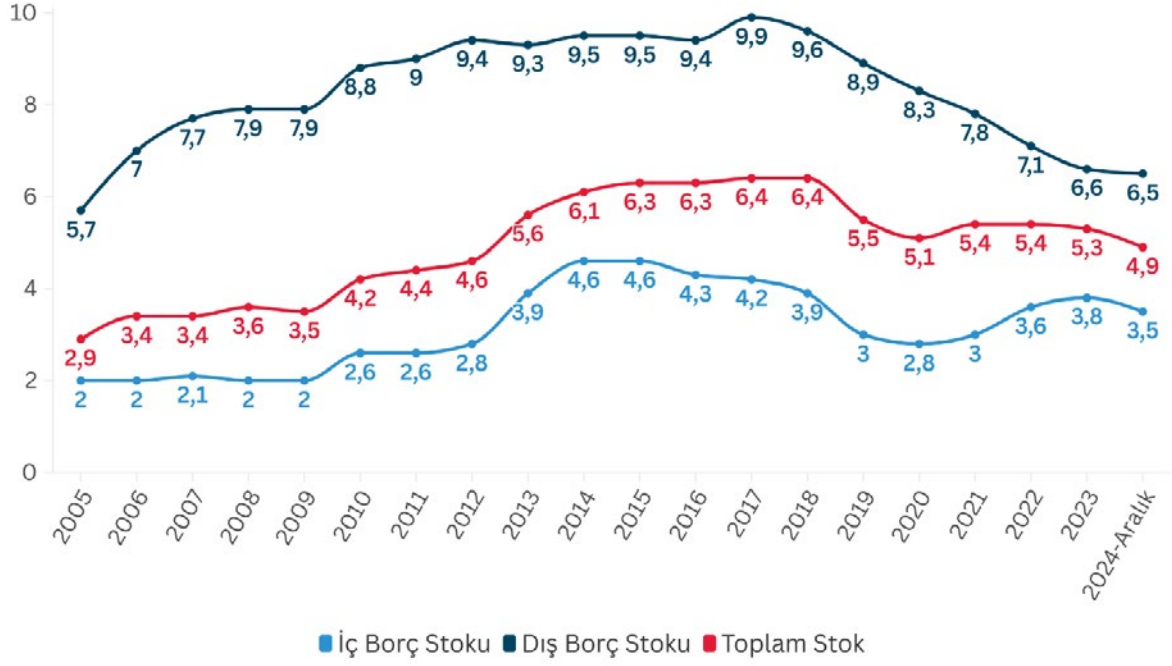


Grafik 42. TL Cinsi Sabit Faizli Borçlanmanın Ağırlıklı Ortalama Maliyeti (% , 2023-2024 Kasım)

Kaynak: HMB, KAF, Aylık Kamu Borç Yönetimi Raporu

Her ne kadar raporun OECD ve Türkiye’de Kamu Harcamalarının Karşılaştırmalı Analizi başlıklı bölümünde borçlanmanın reel maliyetinin borç stokunu nasıl erittiği ifade edilmeye çalışılsa da uzun vadeli yüksek nominal faizle borçlanmak, borcun vadesi boyunca ilgili maliyete katlanmayı gerektirebilir ve bu durum enflasyonda ve enflasyon bekleyişlerindeki düzelmeyi ihmal etmeyi ima edebilir. Buna bağlı olarak, borç stokunun vadesinde son dönemde oluşan kısalmanın maliyetlerdeki bozulma ve likidite yönetimi gereksinimlerinin yanında esasen bir borç yönetimi tercihi de olabileceği dikkate alınmalıdır. Bu nedenle, çalışmanın genelinde de verilmeye çalışıldığı gibi, bu durum borç sürdürülebilir ya da sürdürülemez şeklinde kesin bir yargı vermek yerine borç sürdürülebilirliğine dair politika yapıcılara karar parametresi vermektedir. Buradan politika normalleşmesinin olduğu ve makro görünümde iyileşmelerin gerçekleşeceği durumda borç stokunun daha ortalama vadeleri yakalayabileceğini beklemek makul olacaktır.

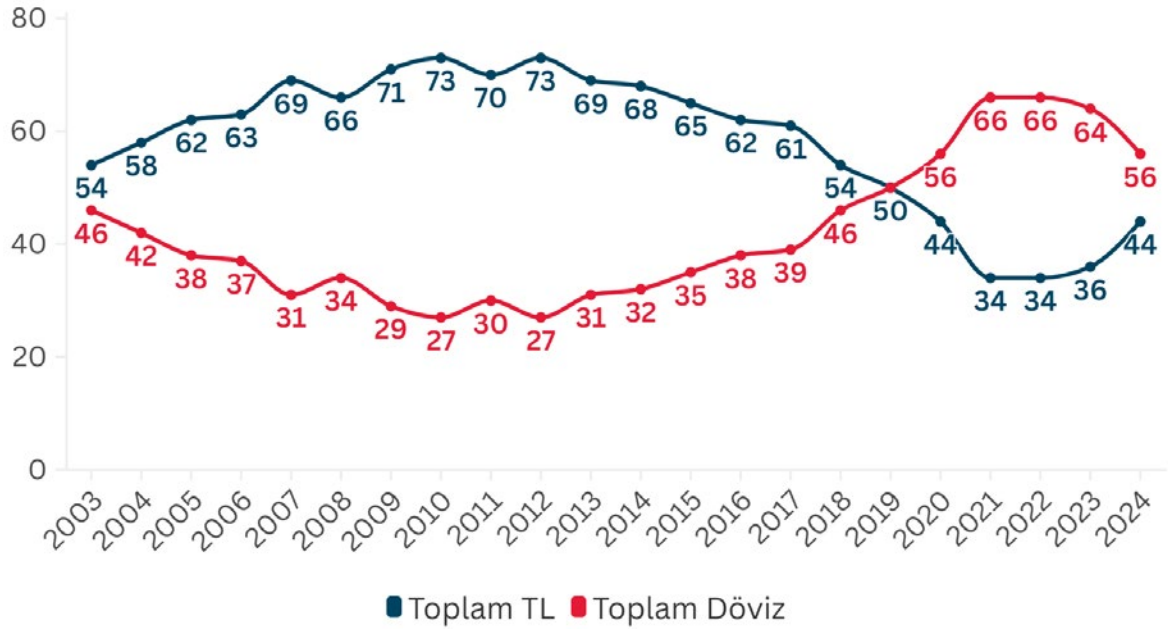
Borç stokunun vadesindeki son dönemde oluşan kısalmanın, maliyetlerdeki bozulma ve likidite yönetimi gereksinimlerinin yanında esasen bir borç yönetimi tercihi de olabileceği dikkate alınmalıdır.



Grafik 43. Merkezi Yönetim Borç Stokunun Vadeye Kalan Ortalama Süresi (2005-2024)

Kaynak: HMB, KAF İstatistikleri

Diğer taraftan borç stokun döviz yapısının ise daha dikkatle değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Zira aşağıdaki Grafik 44'te döviz yapısındaki değişim açıkça görülmektedir.

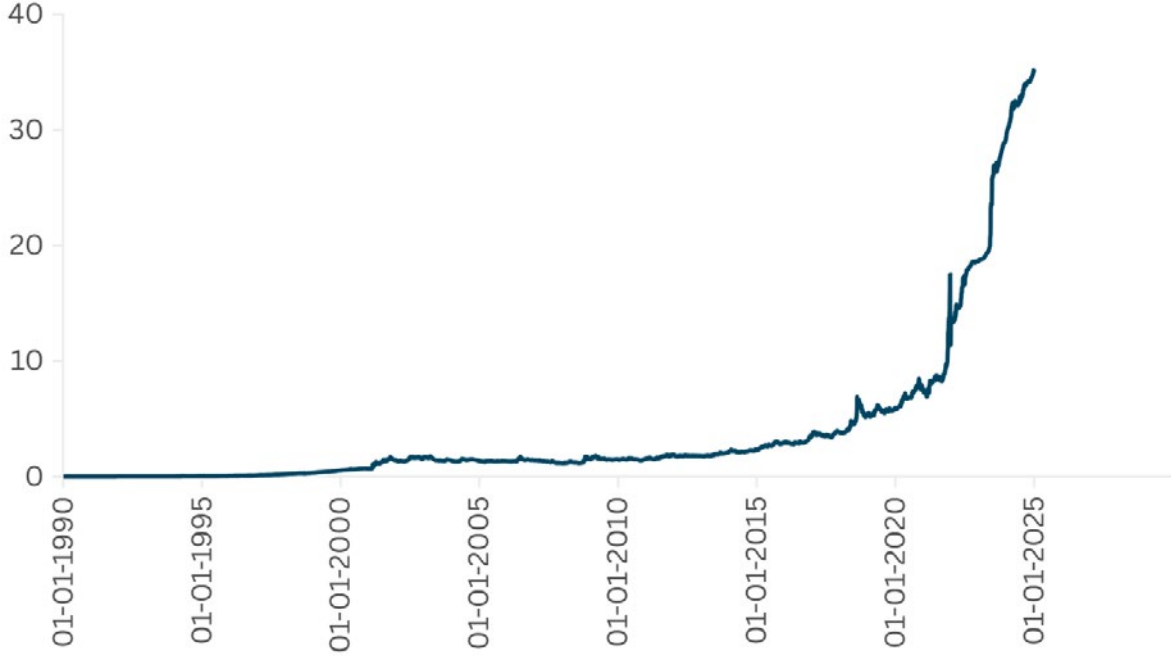


Grafik 44. Merkezi Yönetim Borç Stokunun Döviz Yapısı (% , 2003-2024)

Kaynak: HMB, KAF İstatistikleri

Son dönemde ekonomik istikrarda ve yatırımcı güveninde yaşanan güven kaybı sonucunda Türk lirası (TL) borçlanma ağırlığının radikal bir şekilde azaldığı açıktır. Bu durumun sürdürülebilirlik- le ilişkisi ise kur şoklarına olan maruziyetin artması ile açıklanmaktadır. Gerek devalüasyonlar

gerekse serbest kur rejimi altında gerçekleşen değer kayıpları kur riskine dair bir öngörü inşa etmektedir. Tarihsel olarak TL'nin dolar karşısındaki seyrine bakıldığında bu tarz bir şokun politika yapıcılar tarafından dikkate alınmasının önemi ortaya çıkmış ve 2024 yılında borçlanmaya ilişkin politika tercihinin de bu yönde gerçekleştiği gözlemlenmiştir.

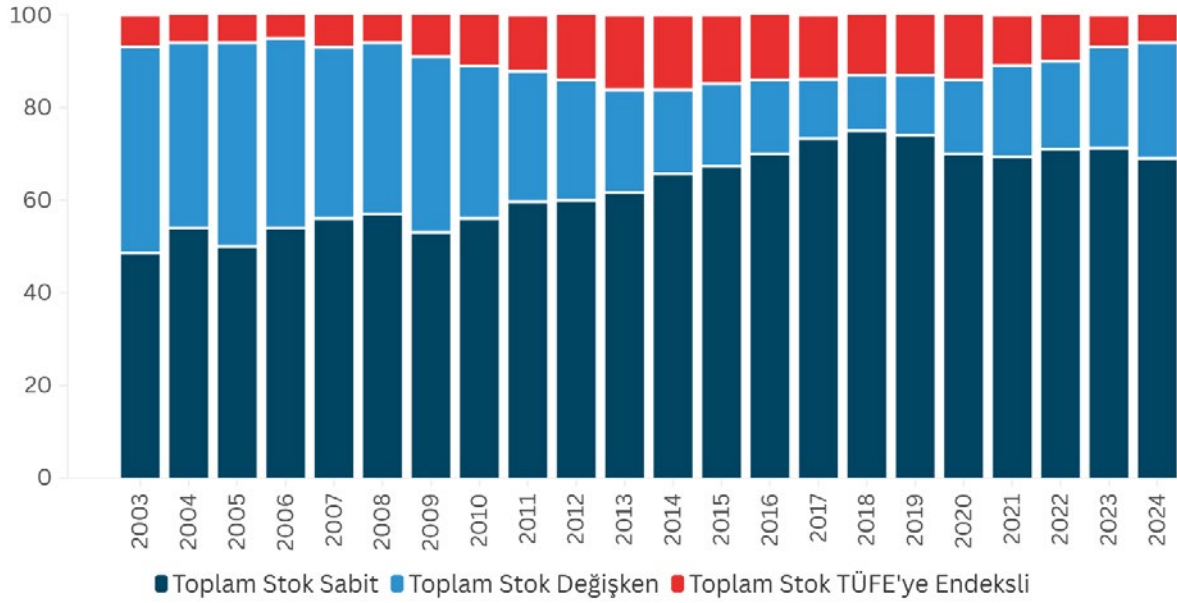


Grafik 45. Amerikan Doları (USD)/Türk Lirası (TL) Seyri

Kaynak: TCMB, EVDS

Stokun döviz yapısındaki değişimi, ilerleyen bölümlerde stres testi kapsamında daha detaylı incelenecektir. Stokun yapısı yardımıyla yapılacak bir başka analiz de değişken faizli borç ağırlığının seyridir. Bu noktada borç yönetiminin tercihinin sabit faizli borçlanmadan vazgeçmediği ve borçlanma maliyetlerindeki değişimlere maruziyeti azaltmayı öncelendiği şeklinde bir yorum yapılabilir. Ne var ki tüm bu değerlendirmeler bütüncül bir şekilde yapılmalıdır. Buradan hareketle, sabit faizli borcun ağırlığının fazla olması sürdürülebilirlik endişelerini tamamen ortadan kaldırır şeklindeki bir yaklaşım yerine yukarıda da belirtilen tüm risk unsurlarını dikkate alarak karar vermek gerekmektedir.

Sabit faizli borcun ağırlığının fazla olmasının sürdürülebilirlik endişelerini tamamen ortadan kaldıracağı varsayımı yerine tüm risk unsurlarını dikkate alarak karar süreçlerini yönetmek gerekir.



Grafik 46. Merkezi Yönetim Borcunun Faiz Yapısı (% , 2003-2024)

Kaynak: HMB, KAF İstatistikleri

Stres Testleri

Kamu borç sürdürülebilirlik analizi bağlamında stres testleri kamu borç yükünün olumsuz ekonomik ve/veya finansal şoklar karşısında nasıl tepki vereceğini değerlendirmeye yarayan bir araç olarak kabul edilebilir. Bu testleri yaparken kamu borcunun farklı senaryolar altında dayanıklı olup olmadığını görmek politika yapıcılarının atacakları adımlarda yardımcı olacaktır. Bu bölümde de basitçe belli değişkenlerdeki değişimlerin borç stokunu ne yönde değiştirebileceği irdelenmeye çalışılacaktır.

Kur şoku: Borç stoku, stokun kamuoyuna duyurulduğu ilgili tarihteki döviz kuru üzerinden TL'ye çevrilerek yayımlanmaktadır. Bu durum, stok rapor tarihinde tüm borcun ödenmesi gerekliliği varsayımında bulunması gereken TL tutarını göstermesi açısından doğru bir yöntemdir. Dolayısıyla kurun değerindeki belli oranlardaki artışının ya da azalışının TL cinsinden borç yüküne etkisini yani kur duyarlılığını incelemek sürdürülebilirlik açısından faydalı bir araçtır. 2023 yılı itibarıyla merkezi yönetim dış borç stoku 119,6 milyar dolardır. Bu tutar yurt dışı piyasalardan ya da uluslararası kuruluşlardan yapılan borçlanmayı ifade etmektedir. Bu tutara ayrıca iç borç stoku içinde yer almakla birlikte TL cinsinden yapılmayan (altın, döviz) borçlanmalarını da eklemek gerekmektedir. 2023 sonu itibarıyla bu tutar da 27,15 milyardır. Merkezi yönetim borç stoku içindeki toplam döviz cinsi borç stokunun 146,75 milyar dolar olduğu dikkate alındığında USD/TRY kurunda gerçekleşen seviye yerine şayet %20 düzeyindeki bir değer kaybı yaşansaydı, döviz cinsinde stok dolayısıyla toplam stok yaklaşık 870 milyar TL daha yüksek olacaktı. Bu artış merkezi yönetim borç stokunun milli hasılaya oranını¹ yaklaşık 3,26 puan artırmış olacaktı.

¹ Kur artışının milli hasıla üzerindeki etkisinin ihmal edilmesi varsayımı altında, esasen milli hasıla hesaplanırken ortalama kur düzeyindeki değişimi kullanmak daha yerinde olacaktır ama odak noktası borç stoku olduğundan kur dönem sonu kuru olarak alınmıştır.

Tablo 23. Özet: 2023 Yılı Borç Stokuna Kur Etkisi

MYB dış borç stoku milyon dolar	119.608
Döviz cinsi iç borç stok milyon dolar	27.146
Toplam döviz cinsi stok dolar	146.754
Rapor tarihindeki USD kur TL	29,49
Kurda yüzde 20 artış TL	35,39
Toplam döviz cinsi stok, milyon TL	4.327.939
Toplam döviz cinsi stok milyon TL kur %20	5.193.526
Stok artış farkı	865.588
Milli hasıla, milyon TL	26.545.722
Milli hasılaya oran artışı	3,26

Kaynak: HMB, TCMB ve TÜİK verilerinden yazar tarafından derlenmiştir.

Büyüme şoku: Benzer şekilde büyüme tarafında yaşanabilecek bir şok durumunda da yine gerçekleşen borç stoku/GSYH oranı değişebilecektir. Milli hasılaya farklı yöntemlerle şok verilebilir ancak bu çalışmanın konusu stokun değişik koşullarda GSYH'ye oranının seyrine odaklanması olması nedeniyle kabaca GSYH'nin farklı bir değer almasında oranın ne olabileceğini irdeleme yolu seçilmiştir. Tablo 24'e göre yüzde 3'lük bir negatif büyüme şokunun borç stoku/GSYH oranına etkisi yıllar itibarıyla yaklaşık yüzde bir seviyesinde gözlemlenmiştir. Bu oran sürdürülebilirlik açısından ihmal edilebilir olsa da şokun şiddeti artırılarak analiz yenilenebilir. Zira Türkiye'de gelişmiş ülkelere görece uzun süredir yüksek büyüme oranları gözlenmektedir. Bir diğer faktör ise çalışmanın daha önceki bölümlerinde de gösterildiği üzere borç stoku seviyesinin halihazırda düşük olmasıdır.

Tablo 24. Negatif Yüzde 3 Büyüme Şoku Analizi

	Deflatör (cari fiyat/sabit fiyatla)	Sabit fiyat GSYH - reel (milyon TL)	Bir önceki yıla göre değişim oranı (%)	-%3 şok	Şok verilmiş reel GSYH Değerleri	Cari fiyatlarla milyon TL	Nominal milyon TL - deflatör ile artırılmış	MYB Borç Stoku milyon TL	Şok verilmiş Borç Stoku/GSYH %	Açıklanan Borç Stoku/GSYH %	Farklar - puan
2010	107,0	1 091 181	8,4	5,4		1.167.664					
2011	115,8	1 213 394	11,2	8,2	1.180.658,6	1.404.928	1.367.025	519.070	37,97	36,95	1,02
2012	124,4	1 271 497	4,8	1,8	1.235.095,4	1.581.479	1.536.203	532.901	34,69	33,70	0,99
2013	132,2	1 379 394	8,5	5,5	1.341.249,3	1.823.427	1.773.003	586.193	33,06	32,15	0,91
2014	142,0	1 447 532	4,9	1,9	1.406.150,5	2.054.898	1.996.153	612.517	30,68	29,81	0,88
2015	153,1	1 535 607	6,1	3,1	1.492.181,3	2.350.941	2.284.458	678.246	29,69	28,85	0,84
2016	165,5	1 586 637	3,3	0,3	1.540.568,5	2.626.560	2.550.297	759.952	29,80	28,93	0,87
2017	183,7	1 705 666	7,5	4,5	1.658.067,1	3.133.704	3.046.254	876.494	28,77	27,97	0,80
2018	214,1	1 757 061	3,0	0,0	1.705.890,9	3.761.166	3.651.631	1.067.115	29,22	28,37	0,85
2019	243,7	1 771 443	0,8	-2,2	1.718.730,8	4.317.810	4.189.327	1.329.054	31,72	30,78	0,94
2020	279,8	1 804 389	1,9	-1,1	1.751.245,9	5.048.568	4.899.876	1.812.849	37,00	35,91	1,09
2021	360,9	2 010 800	11,4	8,4	1.956.668,8	7.256.142	7.060.803	2.747.828	38,92	37,87	1,05
2022	707,4	2 122 067	5,5	2,5	2.061.742,6	15.011.776	14.585.036	4.035.455	27,67	26,88	0,79
2023	1.190,1	2 230 529	5,1	2,1	2.166.867,0	26.545.722	25.788.075	6.736.632	26,12	25,38	0,75

Kaynak: TÜİK ve HMB, KAF verilerinden yazar tarafından derlenmiştir.

Koşullu yükümlülük şoku: Koşullu yükümlülüklerde öngörülen risklerin gerçekleşmesi durumunda Hazine tarafından garanti verilen/üstlenimi taahhüt edilen tutarların da borç stokuna dahil edildiği bir durum risk yönetimi ve sürdürülebilirlik analizleri açısından dikkate alınması gereken bir başka unsurdur. Koşullu yükümlülüklerin kapsamı oldukça geniştir. Son dönemde KÖİ ile gündeme gelen projelere Hazine tarafından verilen üstlenim taahhütleri, finansal kriz durumlarında merkezi yönetimin kurtarma operasyonları kapsamında üstlenmek zorunda kaldıkları yükümlülükler ve doğal afet risklerinin (deprem vb.) gerçekleşmesinden kaynaklı borçlanma gereksinimi artışları da koşullu yükümlülükler olarak değerlendirilebilir. Bu kısımda basitlik olması amacıyla Hazine tarafından verilen borç üstlenim taahhütlerinin gerçekleşmesi durumu ele alınacaktır. 2023 yıl sonu itibarıyla Hazine borç üstlenim taahhüt stoku yaklaşık 12,5 milyar dolardır (Maliye ve Hazine Bakanlığı, 2024a, s. 36). 2023 yılı merkezi yönetim borç stokunu bu riskin gerçekleştiği ve bakiye yükümlülük stokunun Hazine tarafından üstlenilmek zorunda kaldığı senaryosu altında değerlendirirsek yıl sonu stok tutarı 6,7 trilyon TL değil 7,1 trilyon TL'ye ulaşabilecektir. Bu fark ise GSYH'ye oran olarak 1,4 puanlık bir artış imâ etmiş olacaktır.

Faiz şoku: Bu kısımda 2024 yılı içinde yapılan borçlanmalarda yaşanmış olabilecek faiz şokunun etkisi kısaca irdelenecektir. Analizin basitliği açısından TÜFE endeksli kağıtlar dışlanarak diğer TL cinsi senetlerle yapılan borçlanmalara 500 baz puanlık şok verilecek ve bu durumda oluşacak faiz yükü karşılaştırılacaktır. Tablo 25'te 2023 yılında gerçekleştirilen TL borçlanmalar kâğıt bazında sıralanmış olup net satış ve ortalama yıllık maliyet oranları da verilmiştir. Her bir kâğıt bazında ortalama yıllık maliyette yaşanabilecek 500 baz puanlık artışın yıl toplamı faiz yükü etkisi ise 41,2 milyar TL ve bunun milli hasılaya oranı ise 0,2 puan olmaktadır. Bu artışın da ilave borçlanma ile finanse edileceği varsayımı altında stok/GSYH oranının da bu oranda artması beklenebilir. TÜFE endeksli kağıtların analize dahil edilmesi durumunda bu oran artabilecektir. Zira bu kağıtlarda enflasyon farkı anapara enflasyon değerlemesi adı altında itfa tarihinde ödenirken; ihale tarihinde oluşan ortalama maliyet çok düşük görünebilir. O nedenle bu tipteki kağıtları ayrıca değerlendirmek gerekmektedir.



BİLGİ KUTUSU

Koşullu yükümlülükler çok daha geniş yelpaze de değerlendirilebilir. Bunlar Hazinenin verdiği geri ödeme garantili dış proje kredileri, kamu kurumlarının sağladığı hazine garantisiz dış krediler, belediye ve bağlı şirketlerinin yükümlülükleri, bütçe dışı işlemlerden doğabilecek finansman ihtiyacı vb. olarak sayılabilir. Nitekim 2003 yılında kurulan Belediye Uzlaşma Komisyonu marifetiyle edimlerini ifa edemeyen ve mali durumları zor durumda olan belediyelerin Hazine ve Maliye'ye olan borçları yapılandırılmıştır. Burada bu örneğin verilmesindeki amaç bu tarz durumların düşük ihtimalli riskler olarak algılanmaması ve gerçekleştiğinde Hazineye ilave yük getirmesi neticesinde borç stokunda artışlara sebebiyet vermesidir.

Tablo 25. TL Cinsi Sabit Faizli Kuponlu Senetler Faiz Şoku (2023)

Milyon TL		Ay	Net Satış	Ortalama Yıllık Bileşik %	5,00	Faiz Yüğü	Şoklu Faiz Yüğü
Sabit Faizli	TRT131032T13	1	25.270	10,37	15,37	2.620	3.884
	TRT041224T12	1	778	10,62	15,62	83	122
	TRT110827T16	1	48.186	9,90	14,90	4.770	7.180
	TRT041224T12	2	1.802	10,82	15,82	195	285
	TRT131032T13	2	13.295	11,68	16,68	1.553	2.218
	TRT160228T16	2	32.685	9,50	14,50	3.105	4.739
	TRT131032T13	3	18.477	11,90	16,90	2.199	3.123
	TRT041224T12	3	287	12,44	17,44	36	50
	TRT160228T16	3	35.162	11,53	16,53	4.054	5.812
	TRT020926T17	4	239	14,99	19,99	36	48
	TRT131032T13	4	15.227	12,39	17,39	1.887	2.648
	TRT160228T16	4	9.354	17,71	22,71	1.657	2.124
	TRT131032T13	5	5.968	13,46	18,46	803	1.102
	TRT041224T12	5	1.810	15,53	20,53	281	372
	TRT080328T15	5	11.327	17,61	22,61	1.995	2.561
	TRT041224T12	6	1.160	17,05	22,05	198	256
	TRT131032T13	6	17.326	18,09	23,09	3.134	4.001
	TRT080328T15	6	50.006	17,99	22,99	8.996	11.496
	TRT190728T18	7	23.471	19,58	24,58	4.596	5.769
	TRT130733T17	7	8.383	19,83	24,83	1.662	2.081
	TRT011025T16	8	405	18,28	23,28	74	94
	TRT190728T18	8	47.419	20,55	25,55	9.745	12.116
	TRT130733T17	8	17.155	22,18	27,18	3.805	4.663
	TRT011025T16	9	1.013	25,14	30,14	255	305
	TRT190728T18	9	27.459	28,09	33,09	7.713	9.086
	TRT130733T17	9	28.591	28,12	33,12	8.040	9.469
	TRT190728T18	10	12.569	30,57	35,57	3.842	4.471
	TRT051033T12	10	13.784	29,36	34,36	4.047	4.736
	TRT011025T16	10	2.147	33,03	38,03	709	817
	TRT011025T16	11	12.472	42,18	47,18	5.261	5.884
	TRT051033T12	11	12.190	31,98	36,98	3.898	4.508
	TRT081128T15	11	9.338	35,68	40,68	3.332	3.799
	TRT011025T16	12	19.029	40,51	45,51	7.709	8.660
	TRT051033T12	12	26.645	26,87	31,87	7.159	8.492
	TRT081128T15	12	22.709	30,60	35,60	6.949	8.084

Milyon TL		Ay	Net Satış	Ortalama Yıllık Bileşik %	5,00	Faiz Yüğü	Şoklu Faiz Yüğü
Kuponsuz	TRT131223T12	1	938	10,74	15,74	101	148
	TRT131223T12	3	2.070	9,91	14,91	205	309
	TRT161024T10	7	1.292	17,05	22,05	220	285
	TRT161024T10	10	2.345	26,35	31,35	618	735
	TRT161024T10	11	1.251	40,03	45,03	501	563
TL Değişken	TRT031029T10	1	3.402	21,69	26,69	738	908
	TRT031029T10	2	2.075	22,32	27,32	463	567
	TRT031029T10	3	5.815	22,44	27,44	1.305	1.596
	TRT031029T10	4	1.700	14,02	19,02	238	323
	TRT031029T10	5	4.735	14,19	19,19	672	909
	TRT050630T11	6	5.718	17,20	22,20	984	1.269
	TRT050630T11	7	3.653	17,99	22,99	657	840
	TRT050630T11	8	3.096	18,82	23,82	583	737
	TRT050630T11	9	10.560	18,60	23,60	1.964	2.492
	TRT050630T11	10	2.857	19,62	24,62	561	703
	TRT050630T11	11	17.185	19,75	24,75	3.394	4.253
	TRT050630T11	12	10.061	45,49	50,49	4.577	5.080
TLREF	TRT200526T19	1	4.439	17,49	22,49	776	998
	TRT200526T19	2	8.431	17,84	22,84	1.504	1.926
	TRT010328T12	3	13.865	15,04	20,04	2.085	2.778
	TRT010328T12	4	14.816	14,33	19,33	2.123	2.864
	TRT010328T12	5	17.950	14,70	19,70	2.639	3.536
	TRT160627T13	6	8.433	14,57	19,57	1.229	1.650
	TRT160627T13	7	15.275	15,16	20,16	2.316	3.080
	TRT160627T13	8	18.459	16,74	21,74	3.090	4.013
	TRT160627T13	9	21.959	15,87	20,87	3.485	4.583
	TRT131027T10	10	12.719	35,54	40,54	4.520	5.156
	TRT131027T10	11	19.898	35,77	40,77	7.118	8.113
	TRT131027T10	12	16.288	35,61	40,61	5.800	6.615
	Toplam:		824.425			170.862	212.083
	Şok Farkı:						41.221
	GDP milyon TL:		26.545.722				
	Faiz/GDP Farkı:						0,2

Kaynak: HMB ve TÜİK verilerinden yazar tarafından derlenmiştir.

Bileşik Şoklar Senaryosu Özeti

Şu ana kadar kur, faiz, büyüme ve koşullu yükümlülükler ile stoka şoklar verilmeye çalışıldı. Farklı birçok gösterge üzerinde şoklar verilebilecektir. Bunların başında belki bütçe kanalı üzerinden faiz dışı denge şoku gelebilir. Ancak FDD’de yaşanabilecek bir kötüleşme koşullu yükümlülüklerde meydana gelebilecek risk gerçekleşmesi ile benzer nitelikte olduğundan bu analiz ihmal edilebilir. Zira FDD’deki kötüleşme aynı koşullu yükümlülüklerdeki risklerin gerçekleşmesi neticesinde Hazine tarafından üstlenilecek tutar ile borçlanma gereksiniminde yaratılacak artış kadar olacaktır. Dolayısıyla niteliği itibarıyla benzer olan FDD bu analizde ihmal edilmiştir. Buna benzer şekilde, doğal afet finansmanı, kriz dönemlerinde karşılaşılabilecek finansal operasyonlar ya da maliye politikası saikiyle yapılacak ilave borçlanmalar, yapıları gereği borçlanma gereksinimini artıran benzer nitelikteki şoklar olduğunda, halihazırda da gündemde olan koşullu yükümlülükler şoku tekil olarak dikkate alınmıştır. Unutulmaması gereken diğer bir önemli nokta ise her bir ilave borçlanmanın şartlarına göre de stok üzerindeki etki farklılaşabilecektir. Daha önce de ifade edildiği üzere bu çalışmada daha kabaca belli göstergeler üzerinden stok üzerindeki etki ve dolayısıyla sürdürülebilirlik irdelenmeye çalışılmıştır.

Tablo 26. Bileşik Şokların Özeti

Kur	%20	3,26
Reel büyüme	%-3	0,75
Koşullu yükümlülük	12,5 milyar dolar	1,4
TÜFE Hariç TL Kağıtlar	500 baz puan	0,2
2023 MYB stok/GDP	Combo	5,61

Kaynak: Yazarın hesaplamasıdır (Tablo 21, 23 ve 24’te yapılan analizin birleştirilmiş halidir).

Sonuç ve Değerlendirme

BSA, politika yapımcıların karar alma süreçlerinde bir parametre olarak kullanabilecekleri ve borç yönetiminde gerekli ayarlamaları yapmak ve borçlanma tercihlerini belirlemek için temel oluşturabilecek bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu araç, tek ve kesin bir araç olarak kullanılmaktan ziyade, bir erken uyarı sistemi işlevi görmektedir. Bu bağlamda, borcun sürdürülemez bir noktaya ulaştığı sonucuna doğrudan BSA aracılığıyla varılamayacağı değerlendirilmektedir. Özellikle iç borç stoku açısından bu durum daha belirgin şekilde geçerlidir. Borç sürdürülebilirliğine ilişkin endişelerin arttığı finansal krizler veya piyasa daralmaları gibi dönemlerde, iç borç yönetimi kapsamında uygulanabilecek çeşitli politika araçları bulunmaktadır. Genel çerçevede, yeni vadelerde borç takası yoluyla borç enstrümanlarının değiştirilmesi, ilave maliyet üstlenerek vade uzatımına gidilmesi veya en uç senaryoda, borcun yerel para cinsinden olması nedeniyle, para arzının artırılması yoluyla borç itfasının gerçekleştirilmesi gibi yöntemler değerlendirilebilir. Bununla birlikte, tercih edilecek her politika aracının makroekonomik ve finansal dengeler üzerinde çeşitli yan etkileri olacağı göz önünde bulundurulmalıdır.

Dolayısıyla, özellikle ülkemiz özelinde değerlendirildiğinde, ekonomik yapımız gereği borç stokunun döviz kuruna olan duyarlılığının diğer makroekonomik göstergelere kıyasla daha yüksek olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Bu nedenle, borç stokunun bileşimi ve borç yönetimi süreçlerinde kur riskinin diğer göstergelere oranla daha fazla dikkate alınması gerektiği düşünülmektedir.

Öte yandan, mevcut borç stokumuzun GSYH oranı, uluslararası karşılaştırmalar (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2024b, s. 7) çerçevesinde oldukça düşük seviyededir. Bileşik senaryoda öngörülen risklerin gerçekleşmesi sonucunda borç stokunda gözlenecek 5,6 puanlık artış, halen düşük borçluluk seviyesinin korunması nedeniyle yüksek mali alanın varlığına işaret etmektedir. Ancak, son dönemde hem iç hem de dış piyasalarda yaşanan maliyet artışına rağmen borçlanma tutarlarını artırarak bu mali alanı kullanmak, politika yapıcılarının tercihiyle bağlı bir durumdur. Zira borç yönetimi, pek çok değişkeni ve risk unsurunu dikkate alarak yürütülmesi gereken hassas bir süreçtir.

Ek olarak, hangi koşullarda ilave nakit ihtiyacının ortaya çıkacağı ve buna bağlı olarak ek borçlanma gereksiniminin doğacağına önemli bir örnek, yaşanan deprem felaketidir. Bu etkinin, son dönemde faiz dışı denge ve bütçe dengesi üzerinde meydana gelen ciddi bozulmada açıkça görüldüğü değerlendirilmektedir. Söz konusu bozulmanın doğal bir sonucu olarak ilave borçlanma ihtiyacı kaçınılmaz hale gelmiştir.

Sonuç olarak, gelişmekte olan ve çeşitli risklere yüksek oranda maruz kalma potansiyeline sahip bir ülke olarak, mali disiplinin korunması büyük önem arz etmektedir. Bu çerçevede, ihtiyatlı bir borç yönetimi anlayışını sürdürmek, yapısal cari açık ve tasarruf açığını daha da artırmamak ve mali alanda bozulmalara yol açmamak gerektiği değerlendirilmektedir.



Sonuç

Bu rapor, Türkiye’de kamu maliyesine ilişkin güncel sorun alanlarını ve yapısal dinamikleri beş temel başlık çerçevesinde ele almış ve politika yapıcılara yönelik kapsamlı öneriler sunmuştur. Yapılan analizler, maliye politikasının yalnızca gelir ve harcama dengesine indirgenemeyecek kadar karmaşık bir araç setine sahip olduğunu ve makroekonomik istikrarın yanı sıra sosyal adaletin tesisi, verimlilik artışı ve sürdürülebilir kalkınma hedefleri açısından da kritik rol oynadığını göstermektedir.

Kamuda tasarruf politikalarının, kamuoyunda sıkça gündeme gelmesine rağmen yapısal bir dönüşüm yaratmaktan uzak olduğu ve çoğunlukla sembolik düzeyde kaldığı görülmektedir. Özellikle kamu bütçesindeki zorunlu ve katı harcama kalemlerinin ağırlığı dikkate alındığında, sadece harcama kısıntılarına dayalı geçici çözümlerin kalıcı mali denge sağlamada yetersiz kaldığı ortaya konmuştur. Bu nedenle tasarruf politikalarının, dijitalleşme, kamu-özel işbirliği reformları, teşvik ve sübvansiyon mekanizmalarının yeniden değerlendirilmesi ve vergi harcamalarının azaltılması gibi yapısal reformlarla desteklenmesi elzemdir.

Enflasyonla mücadelede ise maliye politikasının para politikasına destek vermediği yönündeki değerlendirmeler, Türkiye’de enflasyonun kalıcı biçimde düşürülememesinin temel nedenlerinden biri olarak öne çıkmaktadır. Vergi artışlarının zamanlaması, enerji fiyatlarındaki düzenlemeler ve yönlendirilen fiyat politikalarının, beklenti yönetimiyle uyumlu şekilde tasarlanması büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda, mali disiplinin sağlanması ve para-maliye politikası eşgüdümünün güçlendirilmesi gerektiği açıktır.

Kamu harcamalarının fonksiyonel bileşimi açısından ise Türkiye’nin, sosyal devlet anlayışını önceleyen beşerî ve çevresel nitelikli harcamalarda OECD ortalamasının gerisinde kaldığı gözlemlenmiştir. Bu durum, sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşma açısından bir risk oluşturmakta ve kamu harcamalarının yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmaktadır.

Borç sürdürülebilirliği analizinde, Türkiye’nin görece düşük borçluluk düzeyi kısa vadede bir avantaj olarak görülmekte olup kur riskinin yüksekliği ve olağanüstü durumların (örneğin deprem gibi afetlerin) mali etkileri dikkate alındığında, ihtiyatlı ve riskleri minimize eden bir borç yönetimi anlayışı kaçınılmaz hale gelmektedir. Mali alanın etkin kullanımı, kaynak tahsisi ve önceliklendirme stratejileri, Türkiye’nin mali istikrarını güçlendirmek açısından belirleyici olacaktır.

Türkiye’nin kamu maliyesine ilişkin mevcut görünümü, salt ekonomik değil aynı zamanda yapısal bir sınav niteliği taşımaktadır. Bu nedenle, maliye politikalarının etkinliği yalnızca sayısal göstergelerle değil; kurumsal kapasite, politika sürekliliği, toplumsal güven ve şeffaflık gibi nitel unsurlar üzerinden de değerlendirilmelidir. Uzun vadeli istikrar ve refah artışı için mali disiplini koruyan, sosyal adaleti önceleyen ve küresel eğilimlere uyum sağlayabilen bütüncül bir maliye yaklaşımına ihtiyaç vardır.

Kaynakça

- AA. (2024). Fahiş fiyatlar ile stokçuluk faaliyetleri birçok kanaldan şikâyet edilebiliyor. <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/fahis-fiyatlar-ile-stokculuk-faaliyetleri-bircok-kanaldan-sikayet-edilebiliyor/3444353> adresinden erişildi.
- Artuç, T., & Canbay, T. (2022). Dijital ekonominin vergilendirilmesine ilişkin ülke deneyimleri. *Vergi Raporu*, (272), 47-69.
- Aydınbaş, Y.E. (2024). Enflasyonun üç atlısı: Ücretler, şirket kârlılıkları, kamu harcamaları. Ö. F. Tekdoğan (Ed.) içinde, *Para politikası* (Araştırma Raporları: 13), (s. 41-53). İstanbul: İLKE İlim Kültür ve Eğitim Vakfı.
- BDDK. (2025). Aylık bülten. <https://www.bddk.org.tr/Veri/Detay/159> adresinden erişildi.
- BKM. (2025). Dönemsel bilgiler. Erişim <https://bkm.com.tr/raporlar-ve-yayinlar/donemsel-bilgiler/> adresinden erişildi.
- Bilici, N. (2012). *Vergi hukuku (genel hükümler, Türk vergi sistemi)*. 29. Baskı, Ankara: Seçkin Kitabevi.
- Bloomberght. (2024). Ticaret Bakanlığı'ndan işletmelere fiyatlamada asgari ücret uyarısı. <https://www.bloomberght.com/ticaret-bakanligi-ndan-isletmelere-fiyatlamada-asgari-ucret-uyarisi-3737807> adresinden erişildi.
- Çebi, C. (2015). Bütçe harcama katılığı. *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ekonomi notları*. Sayı. 2015-23. tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/f15c9abc-b671-43b3-97fb-dfd423ff1b2a/en1523eng.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-f15c9abc-b671-43b3-97fb-dfd423ff1b2a-m3fw5q1 (10.03.2025).
- Ciotti, M., Ciccozzi M., Terrinoni A., Jiang, W-C., Wang, C-B., ve Bernardini, S. (2020). The COVID-19 pandemic. *Critical Reviews in Clinical Laboratory Sciences*, 57(6), 365-88. doi: 10.1080/10408363.2020.1783198.
- Çelebi A.K. & Çelik Ş.Ç. (2022). Dijital ekonomi ve vergi politikası oluşturmada karşılaşılan güçlükler. M.Mıynat & T. Canbay (Ed.) içinde, *Dijital vergileme* (s. 341-375). Ankara: Gazi Kitabevi.
- ÇSGB. (2025). Çalışma hayatı istatistikleri. <https://www.csgeb.gov.tr/> adresinden erişildi.
- Devereux, M. P., Griffith, R., & Klemm, A. (2002). Corporate income tax reforms and international tax competition. *Economic Policy*, 17(35), 449-495.
- Akbulut, H. (2025) Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı. Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı. <https://www.mfa.gov.tr/ekonomik-isbirligi-ve-kalkinma-teskilati.tr.mfa> adresinden erişildi.
- Edizdoğan N. & Çelikkaya A. (2012). *Vergilerin ekonomik analizi*. 2. Baskı, Bursa: Dora Basım Yayın.
- Enache, C. (2024, 17 Aralık). Corporate tax rates around the world, 2024, <https://taxfoundation.org/data/all/global/corporate-tax-rates-by-country-2024/> adresinden erişildi.
- European Commission: Directorate-General for Taxation and Customs Union. (2024). *Annual report on taxation 2024: Review of taxation policies in the European Union*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2778/10846>.

- Ekonomim. (2024). Memur servislerinin kaldırılması kararından geri dönüldü, 14.10.2024 tarihli haber bülteni, www.ekonomim.com/ekonomi/son-dakika-memur-sen-baskani-ali-yalcin-acikladi-kamuda-servis-hizmeti-devam-edecek-haberi-773216 (10.03.2025).
- Fan, S. (2008). *Public expenditures, growth, and poverty: Lessons from developing countries* (C. 51). International Food Policy Research Institute.
- Glossary: Classification of the functions of government (COFOG) (2024). [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_\(COFOG\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_(COFOG)) adresinden erişildi
- Gözler, K. (2003). *İdare hukuku*. Cilt II. Ekin Kitabevi.
- GİB. (2024a). *Kurumlar vergisi beyan rehberi*, Yayın No: 517, Ankara.
- GİB. (2024b). *2024 yılı vergi harcamaları raporu*, Ankara.
- HMB. (2018). Hazine ve Maliye Bakanlığı 2017 yılı genel yönetim sektörü mali istatistik analiz raporu. <https://muhasibat.hmb.gov.tr/mali-istatistik-analiz-raporu>
- HMB. (2023a). Basın açıklaması. <https://www.hmb.gov.tr/haberler/basin-aciklamasi-16-temmuz-2023> adresinden erişildi.
- HMB. (2023b). Hazine ve Maliye Bakanlığı 2022 yılı genel yönetim sektörü mali istatistik analiz raporu. <https://muhasibat.hmb.gov.tr/mali-istatistik-analiz-raporu>
- HMB. (2024a). Hazine ve Maliye Bakanlığı 2023 yılı genel yönetim sektörü mali istatistik analiz raporu. <https://muhasibat.hmb.gov.tr/mali-istatistik-analiz-raporu>
- HMB. (2024b). Genel yönetim sektörü harcamaların fonksiyonel sınıflandırılması tablosu. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/3/2019/04/METAVER%C4%B0-Harcamalar%C4%B1n-Fonksiyonel-S%C4%B1n%C4%B1fland%C4%B1rmas%C4%B1.pdf>
- HMB. (2025a). Merkezî yönetim bütçe istatistikleri. muhasibat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri (erişim tarihi:10.03.2025).
- HMB. (2025b). Muhasebat genel müdürlüğü (t.y). 10 Mart 2025 tarihinde <https://www.hmb.gov.tr/muhasebat-genel-mudurlugu-istatistikleri> adresinden erişildi.
- IMF. (2014). *Government finance statistics manual 2014*. International Monetary Fund. <https://www.google.com/books?hl=en&lr=&id=7pwYEEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Government+Finance+Statistics+-+Manual+2014&ots=F5rn7UOuZc&sig=pAgz3JqZWfyO4NE9PWsxXhf7vIY>
- International Monetary Fund. (2022). *Fiscal monitor: Fiscal policy from pandemic to war*. Washington, DC: IMF.
- IMF. (2024a). *Government finance statistics (GFS), Expenditure by function of government (COFOG)* [Dataset]. <https://data.imf.org/?sk=5804c5e1-0502-4672-bdcd-671bcd565a9>
- IMF. (2024b). *Public finances in modern history* [Dataset]. <https://www.imf.org/external/datamapper/exp@FPP/USA/FRA/JPN/GBR/SWE/ESP/ITA/ZAF/IND>
- Jacobs, D., Héris, J.-L. ve Bouley, D. (2009). *Budget classification*. International Monetary Fund.
- Karabulut, Ş. (2020). Dijital çağın mali yansımaları: Dijital hizmet vergisi. *Maliye Dergisi*, (178), 263-288.
- Karaca, C., & Çimen, G. (2020). Efektif vergi oranı ve Türkiye'ye yönelik bir uygulama. Faruk Yamaner, Hatem Fahad Hno, Asad Layek (Ed.) içinde, *13. Uluslararası Güncel Araştırmalarla Sosyal Bilimler Kongresi Tam Metinleri*, 1480-1492. Rize: Recent Academic Studies Publishing.
- Karyağdı, N. (2025, 24 Ocak). Nazmi Karyağdı: Trump ile 'Küresel Asgari Kurumlar Vergisi' sistemi yıkıldı. [ekonomim.com, https://www.ekonomim.com/kuresel-ekonomi/trump-ile-kuresel-asgari-kurumlar-vergisi-sistemi-yikildi-haberi-795392](https://www.ekonomim.com/kuresel-ekonomi/trump-ile-kuresel-asgari-kurumlar-vergisi-sistemi-yikildi-haberi-795392) adresinden erişildi.

- Keskin, E. (2022). Dijital hizmet vergisi: Ülke deneyimleri ekseninde bir araştırma. M.Mıynat & T. Canbay (Ed.) içinde, *Dijital Vergileme* (s. 167-206). Ankara: Gazi Kitabevi.
- KOSGEB. (2024), 2024 Yılı faaliyet raporu. https://webdosya.kosgeb.gov.tr/Content/Upload/Dosya/Kurumsal/2025/KOSGEB_2024_YILI_FAAL%C4%B0YET_RAPORU.pdf adresinden erişildi.
- Lucas-Mas, C. Ó., & Junquera-Varela, R. F. (2021). *Tax theory applied to the digital economy: A proposal for a digital data tax and a global internet tax agency*. World Bank Publications.
- Muter, N.B., Çelebi A.K. & Sakınç, S. (2016). *Kamu maliyesi*. 5. Baskı, Manisa: Emek Matbaası.
- Musgrave, R.A. (1959). *The theory of public finance: A Study in public economy*. McGraw-Hill.
- Nier, E. & Merrouche, O. (2010). *What caused the Global Financial Crisis: Evidence on the drivers of financial imbalances 1999-2007*. International Monetary Fund.
- OECD. (2013). *Addressing base erosion and profit shifting*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264192744-en>.
- OECD. (2024), *Corporate tax statistics 2024*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9c27d6e8-en>.
- OECD. (2024). The OECD: Better policies for better lives. <https://www.oecd.org/en/about.html>
- PWC. (2025), Corporate income tax (CIT) rates, PWC, 10 Mart 2025 tarihinde, <https://taxsummaries.pwc.com/quick-charts/corporate-income-tax-cit-rates#anchor-T> adresinden erişildi.
- Onar, S. S. (1992). *İdare hukukunun umumi esasları*. Marifet Basımevi.
- Resmî Gazete. (2025). Tasarruf Tedbirleri Genelgesi. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2024/05/20240517.pdf>
- Rodrik, D. (2009). *Tek ekonomi çok reçete küreselleşme, kurumlar ve ekonomik büyüme*. N. Domaniç (Çev.). Ankara: Efil Yayınevi.
- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. (2024). 2025 yılı bütçe sunumu, <https://www.sanayi.gov.tr/assets/pdf/butce2025.pdf> adresinden erişildi.
- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. (2025). Devlet Yardımları, 10 Mart 2025 tarihinde https://www.yatirimades-tek.gov.tr/gelismis-arama?q=&ajans_id=&status=1&il_id=0 adresinden erişildi.
- Stiglitz, J.E. (2015). Inequality and economic growth. *The Political Quarterly*, 134-155. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12237>
- SBB. (2019). Program bütçe rehberi. <https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/09/programrehber.pdf> adresinden erişildi.
- SBB. (2023). Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2024-2016 dönemi bütçe hazırlama rehberi. <https://www.sbb.gov.tr/butce-cagrisi-ve-butce-hazirlama-rehberleri/#1631294260433-cce691d9-4a8c> adresinden erişildi.
- SGK. (2025). İstatistik. <https://www.sgk.gov.tr/Istatistik/Index/6863b1e8-c384-4f46-90c6-511dac2376d2/> adresinden erişildi.
- SGMD. (2025). 2025 yılı ocak ayında emekli maaşları ne kadar arttı ve en düşük emekli maaşı ne kadar oldu? <https://www.sgmd.org.tr/2025-yili-ocak-ayinda-emekli-maaslari-ne-kadar-artti-ve-en-dusuk-emekli-maasi-ne-kadar-oldu/295> adresinden erişildi.
- Taymaz, E., Voyvoda, E. & Yılmaz, K. (2024). Is there a virtuous cycle between wages and productivity? Turkish experience after the transition to democracy. *World Development*, 175, 106474.
- TB. (2025). 2024 Yılında Çıkarılmış ve 2025 Yılında Uygulamada Olacak İç Ticaret Düzenlemeleri. <https://ticaret.gov.tr/haberler/2024-yilinda-cikarilmis-ve-2025-yilinda-uygulamada-olacak-ic-ticaret-duzenlemeleri> adresinden erişildi.

- TEKB. (2025). İlaç Fiyat Kararnamesi. [https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/808519ec-727e-4969-8ef6-942567d27299/Kutu+3.1..pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-808519ec-727e-4969-8ef6-942567d27299-mclB-QW](https://www.tekb.org.tr/duyuru-ilac-fiyat-kararnamesi-#:~:text=%C3%96ncelikle%20%C4%B0la%C3%A7%20Fiyat%20Kararnamesinin%20yay%C4%B1nland%C4%B1%C4%9F%C4%B1,y%C4%B1%20d%C3%BCzenlenece%C4%9Fi%20maddesi%20de%20eklenmelidir adresinden erişildi.</p><p>TCMB. (2018a). <i>Yönetilen/yönlendirilen fiyat ve vergi ayarlamalarının enflasyon sürecindeki rolü</i>. Enflasyon Raporu II. <a href=) adresinden erişildi.
- TCMB. (2018b). *Para ve maliye politikası etkileşimi*. Enflasyon Raporu III. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/d8516f08-4ff0-4d69-8868-ab5662518a96/Kutu+7.1-3.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-d8516f08-4ff0-4d69-8868-ab5662518a96-mjLpieD> adresinden erişildi.
- TCMB. (2019). *Para ve maliye politikaları eşgüdümü: Eşel-mobil uygulaması ve enflasyona yansıması*. Enflasyon Raporu I. Erişim https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/387744a8-55e4-4d6c-90f2-d4802c528c54/Kutu_3.2_2019-1.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-387744a8-55e4-4d6c-90f2-d4802c528c54-mFYuGJ4 adresinden erişildi.
- TCMB. (2023a). *Asgari ücret artışının enflasyona etkisi üzerine bir değerlendirme*. Enflasyon Raporu III. https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/9e350e68-3d3e-44bf-8590-83cd5eb0cf78/Kutu_2.6_2023_iii..pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-9e350e68-3d3e-44bf-8590-83cd5eb0cf78-oC-msQkM adresinden erişildi.
- TCMB. (2023b). *Enflasyon beklentilerinin belirleyicileri*. Enflasyon Raporu IV. https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/94e2c695-c1e2-45aa-9ab5-c1c9d9686f93/Kutu_+2.3_2023_iv.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-94e2c695-c1e2-45aa-9ab5-c1c9d9686f93-oKf8onB adresinden erişildi.
- TCMB. (2024a). *Enflasyon raporu 2024-I*. 10 Mart 2025 tarihinde <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tr/tcmb+tr/main+menu/yayinlar/raporlar/enflasyon+raporu/> adresinden erişildi.
- TCMB. (2024b). *Sektörel enflasyon beklentilerinin belirleyicileri*. Enflasyon Raporu III. https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/f93f9963-6f7d-4b35-a7f0-33a886b81ec7/kutu_3.1_2024_iii.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-f93f9963-6f7d-4b35-a7f0-33a886b81ec7-p4N3MDG adresinden erişildi.
- TCMB. (2025). *İstatistikler, EVDS*. <https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?/evds/serieMarket> adresinden erişildi.
- TİSD. (2025). *İlaç fiyatlarında uygulanan dönemsel avro değeri (dad) bilgileri*. <https://www.tisd.org.tr/DAD.aspx> adresinden erişildi.
- Tosuner, M. & Arıkan, Z. (2017). *Türk vergi sistemi*. 22. Baskı, İzmir: Kanyılmaz Matbaası.
- Turhan, S. (1987). *Vergi teorisi ve politikaları*. İstanbul: Der Yayınları.
- TÜİK. (2025). *İstatistikler*. <https://data.tuik.gov.tr/> adresinden erişildi.
- Türk-İş. (2025). *Açlık ve Yoksulluk*. Erişim <https://www.turkis.org.tr/category/aclik-yoksulluk/> adresinden erişildi.
- Ulbrich, H. H. (2013). *Public finance in theory and practice* (2nd ed.). Routledge.
- Yavuz, H. (2008). *Türkiye’de kurumlar vergisinin ekonomik etkileri ve değerlendirilmesi*. (Yüksek lisans tezi), Sakarya Üniversitesi, Sakarya.

Yazarlar



Ömer Faruk Tekdoğan

Editör

Lisans eğitimini İstanbul Üniversitesi İşletme Bölümü, yüksek lisans eğitimini North Carolina State University İktisat Bölümünde tamamladıktan sonra, 2019'da İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İslam İktisadı ve Finansı Anabilim Dalında doktora çalışmalarını tamamlamıştır. 2016-2017 yıllarında İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatında (OECD) Kalkınma İşbirliği Direktörlüğünde altyapıyı geliştirme, özel sektörü geliştirme, yatırım ortamını iyileştirme amacıyla yapılan kalkınma yardımlarına dair çalışmalarda bulunmuştur. 2022 yılına kadar Hazine Müsteşarlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı'nda farklı birim ve pozisyonlarda çalışmış olup 2022 yılından bu yana Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi İslam Ekonomisi ve Finansı Bölümünde öğretim üyesidir.



Bekir Eren

Lisans derecesini ODTÜ İktisat Bölümünde tamamladı. Yüksek Lisansı Gazi Üniversitesi İktisat Politikası programında yaptı. Doktorasını Yıldırım Beyazıt Üniversitesinde İngilizce İktisat alanında yaptı. 2009 yılında iş hayatına girdi ve 2009-2021 yılları arasında Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasında Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar biriminde Uzman olarak çalıştı. 2021 yılından itibaren Ankara Medipol Üniversitesi Uluslararası Ticaret ve Finansman bölümünde Dr. Öğr. Üyesi olarak çalışmaya başlayan Eren, aynı zamanda Bölüm Başkanlığı görevini de yürütmektedir. Makroekonomi, para politikası, bankacılık, gelişmekte olan ekonomiler ve uluslararası ekonomi çalışma alanlarıdır.



Emrullah Aydın

Marmara Üniversitesi Maliye Bölümünden 2015 yılında mezun olmuştur. Aynı üniversitede Mali İktisat bilim dalında, cari işlemler açığı ve yenilenebilir enerji konusu üzerine yazdığı tezle yüksek lisansını tamamlamıştır. 2019 yılında İstanbul Üniversitesi Maliye Anabilim dalında başladığı doktora eğitiminin son aşamasındadır. 2017 yılından bu yana İstanbul Arel Üniversitesinde araştırma görevlisi olarak çalışmaktadır. Kamu borçları, kamu bütçesi ve maliye politikası alanlarında akademik çalışmalarını sürdürmektedir.



Muhammed Fatih Cüre

Marmara Üniversitesi Maliye Bölümünden 2016 yılında lisans derecesini almıştır. 2018 yılından bu yana Manisa Celal Bayar Üniversitesinde araştırma görevlisi olarak görev yapmaktadır. Aynı üniversitede yüksek lisans tezini evrensel temel gelir üzerine tamamlamış olup, doktora eğitimine devam etmektedir. Devlet bütçesi ve maliye politikası alanlarında akademik çalışmalar yapmaktadır.



Şükrü Çağrı Çelik

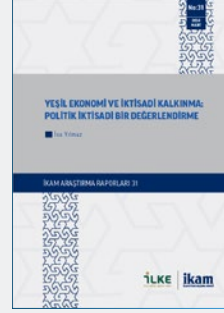
Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünden mezun olmuştur. 2014-2017 yılları arasında Kuveyt Türk Katılım Bankası'nda staj ve İslam İktisadi Araştırma Merkezi (İKAM)'nde asistanlık ve sekreteryaya gibi görevlerde bulunmuştur. 2017 yılında Manisa Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünde Araştırma Görevlisi olarak akademik kariyerine başlamıştır. 2020 yılında "2008 Küresel Finansal Kriz Sonrası Seçili Ülkelerdeki Maliye Politikalarının Dönüşümünün Değerlendirilmesi" başlıklı teziyle yüksek lisans eğitimini tamamlamıştır. Aynı yıl doktora programına başlamış olup halihazırda tez aşamasındadır. Akademik ilgi alanları arasında İslam iktisadi, kamu maliyesi ve maliye politikası yer almaktadır.



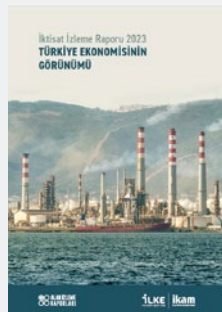
Ümit Acar

Lisans eğitimini Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Bölümünde tamamlamıştır. 2011 yılında Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi'nde araştırma görevlisi olarak akademik kariyerine başlamış, yüksek lisans ve doktora derecelerini de aynı üniversitede tamamlamıştır. Doktora tezinde Türkiye'de kamu harcamalarının etkilerini incelemiş ve bu çalışmasıyla doktora unvanını almıştır. Akademik ilgi alanları arasında kamu harcamaları, sağlık ekonomisi, suç ekonomisi ve yaşam memnuniyeti yer almaktadır. Ayrıca Excel ile veri analizi ve LaTeX ile doküman hazırlama konularındaki deneyimlerini verdiği derslerde öğrencileriyle paylaşmaktadır. Halen Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Maliye Bölümünde doktor öğretim üyesi olarak akademik çalışmalarına devam etmektedir.

Diğer Raporlarımız



İktisat İzleme Raporları



KAMU MALİYESİ

Bu rapor, Türkiye’de kamu maliyesine ilişkin güncel sorun alanlarını ve yapısal dinamikleri beş temel başlık çerçevesinde ele alarak politika yapıcılara yönelik bütüncül öneriler sunmaktadır. Özellikle kamu gelirleri, harcama politikaları ve borçlanma stratejileri gibi temel alanlara odaklanan rapor, maliye politikalarının ekonomik sistem içindeki etkilerini görünür kılarken, Türkiye’nin kamu maliyesindeki yapısal dönüşümlerini de analiz etmektedir. Yapılan analizler, maliye politikasının yalnızca gelir ve harcama dengesine indirgenemeyeceği ve daha kompleks bir araç setine sahip olduğunu göstermektedir. Kamuda tasarruf politikalarının, kamuoyunda sürekli gündemde olan bir konu olmasına rağmen yapısal dönüşüm yaratmaktan uzak olması çözümcül ve kapsayıcı politikaları gerektirmektedir. Raporda, tasarruf politikalarının gerçeğe daha yakın ve daha kurumsal hale getirilmesi, tasarruf tedbirlerinde şeffaflığın ve netleştirilmiş bir etki alanının sağlanması, dijitalleşme süreçlerinin hızlandırılması, stratejik planlı kamu destekleri ile bütçe yükünün hafifletilmesi ve kamu kaynaklarının öncelikli alanlara yönlendirilmesi gibi kritik politika önerileri sunulmaktadır. İKAM, bu kapsamlı ve stratejik rapor aracılığıyla, Türkiye’nin kamu maliyesini hem bilimsel hem de toplumsal sonuçları açısından değerlendirerek paydaşların dikkatine sunmaktadır.