T.C.
MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK LİSANS TEZİ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ PROGRAMI

EVRENSEL TEMEL GELİR TEORİSİ VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Muhammed Fatih CÜRE

Danışman
Doç. Dr. Doğan BAKIRTAŞ

MANİSA–2022

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum **"Evrensel Temel Gelir Teorisi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği"** adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

……/……/20…

Muhammed Fatih CÜRE

İmza

ÖZET

EVRENSEL TEMEL GELİR TEORİSİ VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Evrensel temel gelir; bir toplumdaki herkese koşulsuz ve düzenli olarak belirli aralıkla devlet tarafından nakit gelir transferi yapılmasını ifade etmektedir. Tarihsel kökenleri çok eskiye dayanan bu fikir günümüzde birçok farklı siyasi ve iktisadi düşünceye sahip çevrelerce desteklenmekte ve tartışılmaktadır. Bu fikir bireyin her alanda özgürleşmesinden işçilerin iş gücü piyasasındaki pazarlık gücünün artmasına; yoksulluğun etkilerinin hafifletilmesinden gelir dağılımındaki dengesizliğin azaltılmasına kadar birçok gerekçeyle savunulmaktadır.

Gelir testi gibi bürokratik süreçleri içermemesi ve koşulsuz olarak herkesi kapsaması; evrensel temel geliri mevcut sosyal refah programlarından önemli derecede ayrıştırmakta ve uygulanmasını idari açıdan son derece basit kılmaktadır. Bu avantajına karşın mali açıdan uygulanabilirliği eleştirilen en önemli konuların başında gelmektedir.

Çalışmanın amacı, evrensel temel gelirin Türkiye'de uygulanabilirliğini mali açıdan değerlendirmektir. Bu bağlamda Türkiye'ye özgü farklı miktar ve kapsamlar belirlenmiş, toplamda 12 farklı senaryo oluşturulmuştur. Oluşturulan senaryoların maliyetleri hesaplanmış ve bu maliyetlerin nasıl finanse edilebileceğine ilişkin olarak Türkiye'nin borçluluk durumu, kamu harcamaları ile kamu gelirleri incelenmeye çalışılmıştır. Çalışma sonucunda toplumun çok büyük bir kesimini kapsayacak evrensel temel gelirin mali açıdan uygulanabilir olduğu değerlendirmesi yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Evrensel Temel Gelir, Yoksulluk, İşsizlik

ABSTRACT

UNIVERSAL BASIC INCOME THEORY AND ITS APPLICABILITY IN TURKEY

Universal basic income (UBI) refers to the unconditional and regular transfer of cash income by the state to everyone in a society at regular intervals. Nowadays, this idea, whose historical origins are very old, is supported and discussed by many different political and economic circles. UBI goes from the liberation of the individual in every field to the increase of the bargaining power of the workers in the labor market; it is advocated for many reasons, from alleviating the effects of poverty to reducing the imbalance in income distribution.

UBI does not include bureaucratic processes such as income testing and covers everyone unconditionally; it significantly separates universal basic income from existing social welfare programs and makes its implementation extremely simple from an administrative point of view. Despite this advantage, its financial applicability is one of the most important issues that have been criticized.

The aim of the study is to evaluate the applicability of the universal basic income in Turkey from a financial point of view. In this context, different amounts and scopes specific to Turkey were determined, and a total of 12 different scenarios were created. The costs of the scenarios were calculated and Turkey's indebtedness status, public expenditures and public revenues were tried to be examined regarding how these costs could be financed. As a result of the study, it has been evaluated that the universal basic income, which will cover a very large part of the society, is financially viable.

Keywords: Universal Basic Income, Poverty, Unemployment

TEŞEKKÜR

Bu tez çalışmasının konusunun belirlenmesinde ve hazırlanma sürecinin her aşamasında bilgilerini, tecrübelerini ve değerli zamanlarını esirgemeyerek bana her fırsatta yardımcı olan değerli danışman hocam Doç. Dr. Doğan BAKIRTAŞ'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Tez savunmasındaki yaptıkları katkılar için değerli hocalarım Doç. Dr. Güngör ÖZCAN ve Doç. Dr. Hakan BAY'a çok teşekkür ederim. Bu süreçte fikirlerini benimle paylaşarak, katkıda bulunan Araş. Gör. Hasan YAZAR, Araş. Gör. Metin NAZLIOĞLU ve diğer çalışma arkadaşlarıma şükranlarımı sunarım. Hayatını benimle paylaşan ve her anımda yanımda olan kıymetli eşim Merve GÜNDÜZ CÜRE'ye; beni bugünlere getiren ve hayatım boyunca desteklerini esirgemeyen sevgili annem Gülten CÜRE'ye ve sevgili babam Mehmet CÜRE'ye; kardeşlerim Hasan ve Yusuf'a yürekten teşekkür ederim. Son olarak, eğitim hayatım boyunca üzerimde emeği olan bütün hocalarıma teşekkürlerimi arz ederim.

Muhammed Fatih CÜRE

Manisa, 2022

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ…….ii
ÖZET ……....iii
ABSTRACT……...iv
TEŞEKKÜR……....v
İÇİNDEKİLER……..vi
SEMBOLLER VE KISALTMALAR DİZİNİ…….. x
ŞEKİLLER LİSTESİ…….xi
TABLOLAR LİSTESİ…….xiii
GİRİŞ ……1

BİRİNCİ BÖLÜM
DEVLET VE EKONOMİDEKİ ROLÜ

I. DEVLETİN EKONOMİDEKİ ROLÜNÜN TARİHSEL GELİŞİMİ..... 4
A) Devlet Olgusu ve Devlete İlişkin Görüşler 5
1) Devlete İlişkin Bireysel Görüşler 6
(a) Platon..... 6
(b) İbn-i Haldun 8
(a) Thomas Hobbes..... 9
B) Temel İktisadi Devlet Anlayışları 10
1) Klasik İktisadi Görüş 11
2) Neoklasik İktisadi Görüş 13
3) Keynesyen Görüş..... 14
4) Neo-liberal Görüş 16

İKİNCİ BÖLÜM
TEORİDEN PRATİĞE EVRENSEL TEMEL GELİR

II. EVRENSEL TEMEL GELİR 20

A) Evrensel Temel Gelirin Tanımı ve Genel Özellikleri..... 22

B) Evrensel Temel Gelire İlişkin Diğer Hususlar ve Bazı Kavramsal Tartışmalar ……...26

1) Evrensel Temel Gelirin Varlık Gerekçeleri 26

2) Kavramsal Olarak "Temel (Basic)" Kelimesi ve Temel Gelirin Miktarı ……...29

3) "Evrensel (Universal)" Kelimesi ve Temel Gelirin Kapsayıcılığı 30

C) Evrensel Temel Gelirin Tarihsel Gelişimi..... 32

D) Evrensel Temel Gelire Alternatif Diğer Uygulamalar 37

1) Asgari Gelir Desteği 37

2) Negatif Gelir Vergisi (Negative Income Tax) 38

3) Kazanılmış Gelir Vergisi Kredisi (Earned Income Tax Credit) ... 45

E) Evrensel Temel Gelir Pilot Uygulamalarının Değerlendirilmesi 49

1) Gelişmiş Ülkelerdeki Pilot Uygulamalar..... 49

(a) Alaska..... 49

(b) Finlandiya 51

2) Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Pilot Uygulamalar 52

(a) Namibya 52

(b) Kenya 55

(c) Hindistan 57

(d) İran 59

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
EVRENSEL TEMEL GELİRİN TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

III. EVRENSEL TEMEL GELİRİN TÜRKİYE BAĞLAMINDA ANALİZİ ……...61

A) Türkiye'deki Mevcut Sosyoekonomik Durumun Analizi 62

1) İstihdam ve İşsizlik 62

2) Yoksulluk..... 68

3) Gelir Dağılımı, Gelir ve Servet Eşitsizliği..... 72

B) Evrensel Temel Gelirin Türkiye'de Uygulanabilirliği 76

1) ETG'nin Uygulanabilirliğinin Analizinde Kullanılacak Yöntem. 76

2) Türkiye'de Uygulanması Halinde Oluşacak Maliyetin Farklı Senaryolar Üzerinden Belirlenmesi 78

(a) Türkiye'de Evrensel Temel Gelir Miktarının Belirlenmesi 78

(b) Evrensel Temel Gelirin Kapsayıcılığının Belirlenmesi 79

(c) Diğer Özellikler..... 81

(d) Alternatif Senaryoların Maliyetlerinin Belirlenmesi 81

3) Mevcut Politikalarda Bir Değişikliğe Gitmeden Temel Gelir 84

Uygulamasının Uygulanabilirliğinin Mali Alan Üzerinden Analizi 84

4) Mali Alan Oluşturulabilmesi İçin Kamu Harcamalarının İncelenmesi ……...96

(a) Türkiye'de Kamu Harcamalarının Bütçe Katılığı Üzerinden Genel Bir Analizi ……97

(b) Kamu Harcamalarının Belirli Kalemler Altında Detaylı İncelenmesi …….. 105

(i) Cari Transfer Harcamaları 106

(ii) Sermaye Transferleri Harcaması 109

(iii) Borç Verme Kalemi..... 110

(c) Enerji Sübvansiyonları 112

(d) Vergi Harcamaları 116

(e) Sosyal Koruma Harcamaları 118

5) Mali Alan Oluşturulabilmesi İçin Kamu Gelirlerinin İncelenmesi 123

(a) Mevcut Kamu Gelirlerinin Genel Bir Değerlendirmesi 126

(i) Vergi Kapasitesi ve Vergi Gayreti Üzerinden Türkiye'de Vergilendirmenin Sınırlarına İlişkin Genel Bir Bakış 126

(ii) Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin Genel Bir Analizi..... 130

(b) Vergi Gelirlerinin Konusuna Göre Detaylı İncelenmesi 136

(i) Gelir Üzerinden Alınan Vergiler 137

(ii) Tüketim Üzerinden Alınan Vergiler 146

(iii) Servet Üzerinden Alınan Vergiler 149

(c) Diğer Gelirler 153

SONUÇ..... 155

KAYNAKÇA 168

SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

ASHB	Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
Bkz.	Bakınız
ETG	Evrensel Temel Gelir
GİB	Gelir İdaresi Başkanlığı
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
HMB	Hazine ve Maliye Bakanlığı
IMF	International Monetary Fund
KGVK	Kazanılmış Gelir Vergisi Kredisi
M.Ö.	Milattan Önce
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
SBB	Strateji ve Bütçe Başkanlığı
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TL	Türk Lirası
TGDA	Temel Gelir Dünya Ağı
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UBI	Universal Basic Income
WB	World Bank

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Kazanılmış Gelir Vergisi Kredisi Miktarı 47
Şekil 2: Kazanılmış Gelir Vergisi Kredisinden Faydalanan Bir Bireyin Net Geliri 48
Şekil 3: Mevsim Etkisinden Arındırılmış İşgücüne İlişkin Tamamlayıcı Göstergeler (%) 66
Şekil 4: 15-24 Yaş Genç İşsiz Sayısı ve Oranı 66
Şekil 5: 2020 Yılı OECD Ülkelerinin İstihdam Oranı(%) 67
Şekil 6: Bazı Ülke ve Bölgelerin Gini Katsayıları 75
Şekil 7: Merkezi Yönetim Bütçe Açığının Yıllar İtibarıyla Seyri 85
Şekil 8: Faiz Giderlerinin Bütçe ve GSYH'ye Oranının Yıllar İtibarıyla Seyri 88
Şekil 9: Merkezi Yönetim Birincil Dengenin GSYH'ye Oranlarının Yıllar İtibarıyla Seyri 89
Şekil 10: AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/ GSYH'nın Gelişimi 90
Şekil 11: 2020 Yılı İtibarıyla Ülkelerin Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH 91
Şekil 12: Merkezi Yönetim Borç Stokunun TL ve Döviz Cinsinden Dağılımının Yıllar İtibarıyla Seyri (%) 91
Şekil 13: Genel Yönetim Bütçe Dengesinin GSYH'ye oranının Yıllar İtibarıyla Seyri 93
Şekil 14: Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerin Ekonomik Sınıflandırmaya Göre GSYH İçindeki Dağılımı (%) 97
Şekil 15: Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe İçindeki Yüzdelik Dağılımı 98
Şekil 16: Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Dağılımı (%) 99
Şekil 17: Faiz Dahil Katı Harcamaların Bütçe İçerisindeki Payı (%) 102
Şekil 18: Faiz Hariç Katı Harcamaların Bütçe İçerisindeki Payı (%) 103
Şekil 19: 2021 Merkezi Yönetim Bütçesi Sermaye Transferleri Kaleminin Dağılımı (EKOD4) 110
Şekil 20: Yurtiçi Borç Verme Harcamalarının Dağılımı (EKOD2) 111

Şekil 21: Borç Verme Kaleminden En Yüksek Payı Alan Dört KİT'e Ödenen Miktarlar (Bin TL) (EKOD4) 112
Şekil 22: Ana Gruplar Bazında Sosyal Yardım Programları 122
Şekil 23: 2018 Yılı Kişi Başına Milli Gelir ve Toplam Vergi Yükü İlişkisi 127
Şekil 24: OECD Ülkelerinin Vergi Yükleri (2020) 134
Şekil 25: Türkiye'de Gelir Üzerinden Alınan Vergilerin GSYH'ye Oranı (%) 137
Şekil 26: Türkiye'nin Kişisel Gelir Vergisinin GSYH'ye Oranı (%) 139
Şekil 27: Ülke Gruplarına Göre Kişisel gelir vergisinin GSYH içindeki payı (%) 140
Şekil 28: Türkiye'nin Kurumlar Vergisinin GSYH'ye Oranı (%) 144

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Society'nin Dört Kişilik Bir Aile İçin Negatif Gelir Vergisi Planı 40
Tablo 2: Lampman'nın Dört Kişilik Bir Aile İçin Negatif Gelir Vergisi Planı 41
Tablo 3: Temel Gelir Sisteminde Kişinin Nihai Geliri 43
Tablo 4: Negatif Gelir Vergisi Sisteminde Kişinin Nihai Geliri 43
Tablo 5: Dünya ve Ülke Gelir Gruplarına Göre İşsizlik Oranları (%) 63
Tablo 6: Seçilmiş Bazı Ülke ve Bölgelerin İşsizlik Oranları (%) 63
Tablo 7: Hanehalkı İşgücü Anketi Temel İşgücü Göstergeleri 64
Tablo 8: Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Hesaplanan Yoksulluk Verilerinin Yıllar İtibarıyla Seyri 70
Tablo 9: Türk-İş'in 4 Kişilik Bir Aile İçin Hesapladığı Açlık ve Yoksulluk Sınırı (TL/Ay) 71
Tablo 10: Eşdeğer Hanehalkı Fert Gelirinin Yıllık Dağılımı (%) 73
Tablo 11: Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Gelir Dağılımı Göstergelerinin Yıllar İtibarıyla Seyri 74
Tablo 12: Alternatif Senaryolar 83
Tablo 13: Türkiye'nin Borçlanma Gereğinin Yıllar İtibarıyla Seyri 86
Tablo 14: 2021 ve 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçelerinin Katılık/Esneklik Dağılımı (Milyon TL) 103
Tablo 15: Katı/Esnek Harcamaların Toplam Harcama İçerisindeki Payları (%) 104
Tablo 16: 2021 Merkezi Yönetim Bütçesi Cari Transferler Kaleminin Dağılımı (EKOD2) 106
Tablo 17: 2021 Merkezi Yönetim Bütçesi Cari Transferler Kaleminin Dağılımı (EKOD4) 108
Tablo 18: Vergi Türleri İtibarıyla Toplam Vergi Harcaması Tahminleri (TL Bin) 116
Tablo 19: Asgari Ücrete İsabet Eden Gelir Vergisi ve Damga Vergisi İstisnası Toplamı 117

Tablo 20: Kamu Kesimi Sosyal Harcamalarının Yıllar İtibarıyla Gelişimi 119
Tablo 21: 2019 ve 2020 Yılları Sosyal Koruma Harcamaları (Milyon TL) 120
Tablo 22: Yıllar İtibarıyla Sosyal Yardımlara İlişkin Bilgiler 121
Tablo 23: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Milyon TL) 131
Tablo 24: Merkezi Yönetim Bütçesinin "Vergi Gelirleri" Kalemi (Detaylı) (Bin TL) 132
Tablo 25: Gelir, Kurumlar ve Katma Değer Vergisinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payının Yıllar İtibarıyla Seyri (%) 133
Tablo 26: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Yıllar İtibarıyla Dağılımı 133
Tablo 27: Gelişmekte Olan Ülkelerin Toplam Gelirlerinin GSYH'ye Oranı (%) 134
Tablo 28: Bazı OECD Ülkelerinde Dolaylı Vergilerin Toplam Vergiler İçindeki Payı (Sosyal Güvenlik Ödemeleri Dahil) (%) 135
Tablo 29: OECD Ülkelerinin Kişisel Gelir ve Kurumlar Vergisi Toplamlarının Seyri (%) 138
Tablo 30: Beyan Dışı Kalan Matrahın Potansiyel Matraha Oranı (%) 141
Tablo 31: 2021 ve 2022 Yıllarının KV Hasılatı ve KV Bazında Vergi Harcamaları 145
Tablo 32: OECD Ülkelerinde Mal ve Hizmet Üzerinden Alınan Vergilerin Yıllar İtibarıyla Seyri (%) 146
Tablo 33: 2020 ve 2021 Yıllarında Tahsil Edilen KDV ve ÖTV (Bin TL) 147
Tablo 34: 2021 Yılı KDV ve ÖTV Gelirlerinin GSYH ve Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%) 148
Tablo 35: 2020 ve 2021 Yıllarında Servet Üzerinden Elde Edilen Vergi Gelirleri (Bin TL) 151
Tablo 36: OECD Ülkelerinde Servet Üzerinden Alınan Vergilerin GSYH ve Bütçe Gelirleri İçindeki Payları (%) 151

GİRİŞ

Devletin iktisadi ve sosyal hayattaki rolünün ne olması gerektiğine ilişkin olarak tarihsel süreç içerisinde farklı fikirler beyan edilmiştir. Bu fikirler doğrultusunda farklı devlet anlayışları ortaya çıkmış; devlete verilen görev ve fonksiyonlar mekâna ve zamana bağlı olarak değişiklik göstermiştir.

Coğrafi keşifler, sanayi devrimleri, teknolojinin gelişmesi, savaşlar ve ekonomik krizler başta olmak üzere birçok faktör, devletin görevlerinin normatif anlamda tekrardan tartışılmasına sebebiyet verdiği söylenebilir. Antik Yunan'a kadar dayanan bu tartışmalar günümüzde de devam etmekte olup, en önemli konuların başında gelmektedir.

Tarihsel perspektiften bakıldığında dünyada farklı iktisadi ve siyasi ideolojilerin hâkim olduğu görülmektedir. İktisadi açıdan bakılacak olursa özellikle 1929 yılında yaşanan Büyük Buhrandan sonra kabul gören müdahaleci devlet anlayışı doğrultusunda dünya genelinde devletin ekonomideki rolü artmıştır. Bu kapsamda devletin maliye politikaları vasıtasıyla neredeyse her alanda faaliyette bulunabileceği ifade edilmiştir. Müdahaleci devlet anlayışı 1970'li yıllarda yaşanan petrol krizlerine kadar kabul görmüş, sonrasında tekrardan liberal politikalar hakimiyet kazanmıştır. 1980 sonrası dönemde serbest piyasa ekonomisinin önemine vurgu yapan bu neo-liberal politikalar çerçevesinde devletin ekonomideki büyüklüğü azaltılmaya çalışılmıştır.

Söz konusu politikalara rağmen devletin ekonomideki büyüklüğü özellikle gelişmiş ülkelerde 1980 ve 1990'lı yıllarda daha önce hiç olmadığı kadar yüksek seviyelere çıkmıştır (Şener, 1996, s. 383; Uzay, 2002, s. 154). Günümüzde ise ülkelerin ekonomideki payları birbirinden farklı olup, gelişmiş ülkelerde çok daha yüksek seviyelerde seyretmektedir (OECD, 2022b; Ortiz-Ospina & Roser, 2016).

Her ne kadar 1980 sonrası dönemde serbest piyasa ekonomisine, rekabete ve devletin küçültülmesine vurgu yapılsa da özellikle kriz dönemlerinde devletin ekonomiye müdahale etmek zorunda kaldığı görülmektedir. 2008 yılında yaşanan Küresel Finansal Kriz ve 2019 yılında ortaya çıkan Covid-19 pandemisi devletlerin ekonomiye müdahale etmesine, bu dönemlerde maliye politikalarının yoğun bir şekilde kullanılmasına sebebiyet vermiştir. Özellikle Covid-19 pandemisinin ortaya çıkardığı sosyoekonomik problemler, gündemde olan evrensel temel gelir (ETG) fikrinin daha ciddi bir şekilde tartışılmasına katkı sunmuştur.

Evrensel temel gelir (ETG) fikri, bir toplumda yaşayan tüm bireylere koşulsuz ve düzenli olarak belirli bir miktar paranın garanti edilmesini ifade etmektedir. Nakit olması, herkesi kapsaması, gelir testi gibi zorlu bürokratik süreçleri içermemesi ve karşılığında çalışma zorunluluğu getirmemesi gibi özellikleriyle mevcut sosyal refah politikalarından oldukça farklılık arz etmektedir.

Bireylerin ekonomik anlamda özgürleşmesinden işçilerin iş gücü piyasasındaki pazarlık paylarının artmasına; yoksulluğun azaltılmasından teknolojik işsizliğe kadar birçok farklı gerekçelerle ETG veya benzeri fikirler yüzyıllardır savunulmakta ve tartışılmaktadır.

Son yıllarda da ETG'nin birçok siyasetçi, akademisyen, din adamı ve iş insanı tarafından desteklendiği ve tartışıldığı görülmektedir. Katolik klisesinin başı Papa Francis (Clifford, 2020), dünyanın en zengin iş insanlarından olan Mark Zuckerberg ve Elon Musk (Clifford, 2017), 2020 ABD başkanlığı seçimlerinde aday olan Andrew Yang (The Freedom Dividend, 2020) son yıllarda ETG'ye desteklerini açıklayan kişilerden bazılarıdır. ETG'nin hayata geçirilmesi, tanıtılması ve üzerine yapılan tartışmaların daha sağlıklı yapılabilmesi için kurulan Temel Gelir Dünya Ağı'nın da amacı doğrultusunda önemli katkılar sunduğu ve tüm dünyadan birçok sivil toplum kuruluşunu bünyesinde barındırdığı ayrıca ifade edilebilir (Basic Income Earth Network (BIEN), 2020).

Türkiye bağlamında bakıldığında ETG üzerine yapılan akademik çalışmaların dünyadaki gelişmelere paralel olarak arttığı görülmektedir. Bunun yanında siyasi alanda da ETG'nin hayata geçirilmesi için bazı girişimlerde bunulduğu ifade edilebilir. Öyle ki 2006 yılında "Vatandaşlık Geliri Hakkında Kanun Teklifi"; 2009 yılında "Vatandaşlık Geliri Kanun Teklifi" verilmiş ve fakat kabul edilmemişlerdir. Dolayısıyla esasında her ne kadar akademik çalışmalara yansıması son yıllarda yoğunluk kazansa da bu fikrin Türkiye'nin siyaset gündemine çok daha önce girdiği söylenebilir.

Türkiye'de teklif aşamasında kalan ETG fikrinin birçok ülkede pilot uygulaması yapılmış, yapılmaya da devam etmektedir. Bu pilot uygulamaların yanında ismi her ne kadar "Evrensel Temel Gelir" olarak isimlendirilmese de uzun yıllardır ABD'nin Alaska eyaletinde neredeyse tüm Alaskalılara nakit bir gelir transferi yapılmakta ve bu uygulama ETG kapsamında değerlendirilmektedir. Ayrıca 2010 yılında İran'da ETG özelliklerini taşıyan bir başka nakit gelir transferi yapılmaya

başlanmıştır. Dolayısıyla ETG fikrinin sadece teoride kalmayıp, aynı zamanda pratikte de karşılık bulduğu ifade edilebilir.

Çalışmanın amacı, evrensel temel gelirin Türkiye'de uygulanabilirliğini mali açıdan değerlendirmektir. Bu bağlamda Türkiye'ye özgü farklı miktar ve kapsamlar belirlenmiş, toplamda 12 farklı senaryo oluşturulmuştur. Oluşturulan senaryoların maliyetleri hesaplanmış ve bu maliyetlerin nasıl finanse edilebileceğine ilişkin olarak Ter-Minassian (2020) tarafından geliştirilen nitel metodoloji kullanılarak, Türkiye'nin borçluluk durumu, kamu harcamaları ile kamu gelirleri incelenmeye çalışılmıştır.

Çalışma toplamda üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde devlet ile neyin kastedildiği açıklanmaya çalışılacak, bu kapsamda devletin unsurlarına ve ayrıca Platon, İbn Haldun ve Thomas Hobbes'un devlet anlayışlarına değinilecektir. Ardından iktisadi anlamda devletin geçirdiği dönüşüm, tarihsel süreçte hâkim olan iktisadi anlayışlar üzerinden ele alınacaktır. Bu kapsamda Klasik iktisat, Neo-klasik iktisat, Keynesyen iktisat ve neo-liberal iktisadi anlayış içerisinde yer alan Arz Yönlü İktisat, Anayasal İktisat ve Monetarist İktisat anlayışlarına değinilecektir.

İkinci bölümde herhangi bir şart koşmaksızın herkese düzenli bir gelir sağlamayı hedefleyen ve kökleri çok eskilere dayanan evrensel temel gelir uygulaması detaylı olarak incelenecektir. İlk olarak temel gelir ile neyin kastedildiği ve temel gelirin genel özellikleri açıklanacaktır. Ardından temel gelire ilişkin bazı husus ve kavramsal tartışmalara yer verilecektir. Daha sonra temel gelirin tarihsel gelişimi ele alınacak, benzer uygulamalardan da bahsedilerek temel gelirin ayırıcı özellikleri açıklanacaktır. En sonunda tecrübe edilen ETG ve benzeri uygulama sonuçlarına yer verilecektir.

Üçüncü bölümde öncelikle Türkiye'nin mevcut sosyoekonomik durumu incelenerek Türkiye'de temel gelire olan ihtiyacın değerlendirilmesi yapılacaktır. Ardından Türkiye için alternatif temel gelir senaryoları belirlenecektir. Son olarak, oluşturulan senaryoların mali açıdan uygulanabilirliği, Ter-Minassian (2020) tarafından geliştirilen nitel metodoloji kullanılarak tartışılacaktır.

Sonuç olarak, yapılan değerlendirmeler doğrultusunda Türkiye'de ETG'nin uygulanabilirliğine ilişkin çıkarımlarda bulunularak, politika önerilerinde bulunulacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM
DEVLET VE EKONOMİDEKİ ROLÜ

Devletin insan hayatına ve özellikle ekonomiye müdahalesi; normatif ve pozitif olarak yüzyıllardır üzerine tartışılan ve güncelliğini koruyan önemli bir konudur. Bir üniversiteye kaydolurken, evlenirken veya bir taşınmaz satın alırken sağlanması gereken şartlar vardır. Neredeyse hayatın tüm bireysel ve toplumsal alanları devletin belirlediği kurallar bütünü ile çevrelenmiştir[1].

Devletin toplumsal ve iktisadi alana müdahalesi kendisine yüklenen fonksiyon ve rollere bağlı olarak şekillenmektedir. Bu aşamada en önemli soru, devletin görevinin ne olması gerektiğidir. Bu soruya normatif anlamda zıt cevaplar veren farklı ideolojiler ortaya çıkmıştır. Aynı şekilde, pratikte de devlete atfedilen görevler tarihsel süreç içerisinde değişiklik göstermiştir.

Özellikle iktisadi açıdan bakıldığında, hangi mal ve hizmetin kimler tarafından ve ne kadar üretileceği, yapılan üretimin nasıl bölüştürüleceği, ortaya çıkan iktisadi eşitsizlik ve adaletsizliklere karşı devletin ne derece müdahale edeceği benimsenen iktisadi sistemlere göre değişiklik göstermektedir.

I. DEVLETİN EKONOMİDEKİ ROLÜNÜN TARİHSEL GELİŞİMİ

İktisat bilimi, kıt kaynakların nasıl kullanılacağını incelemektedir. Bu inceleme temelde dört soruya cevap aramakta olup bunlar: neyin, nasıl, kimler için üretileceği ve bu kararların nasıl alınacağıdır. Bu sorulara düşünürler, siyasiler ve iktisatçılar tarafından verilen cevaplar farklılık arz etmektedir. Bu farklılığın temelde üç sebebi bulunmaktadır: uygulanan politikaların sonuçlarının tam olarak izlenememesi, ekonomik gidişatın nasıl olacağına ilişkin görüşlerin farklılaşması ve değer yargıları konusundaki uyuşmazlıklar. İlk iki sebep pozitif iktisadın bir sonucu iken; üçüncüsü normatif iktisadın bir sonucudur (Stiglitz, 1994, s. 15,23,27). Bu sebeplerden ötürü farklı iktisadi anlayışlar ortaya çıkmış ve devlete farklı roller verilmiştir.

[1] Çin'de 1980 yılında başlayan tek çocuk politikası kapsamında ikinci çocuk yasaklanmış ve bu yasağa uymayan ailelere birtakım cezalar öngörülmüştür (Zhang, 2017, s. 145). Birkaç sene öncesine kadar devam eden bu uygulama dikkate alındığında, 21. yüzyılda dahi devletin insan hayatına müdahalesinin ne derece ileri gidebileceği anlaşılabilmektedir.

İktisat biliminin temelleri diğer bilim dallarında olduğu gibi eski yunana kadar uzanmakta, ilk çağ düşünürlerden Platon, Aristo, Xnephon gibi önemli düşünürlerin iktisadi hayata dair görüşleri günümüze kadar ulaşmaktadır. Orta çağdan da Thomas Aquinas ve İbn Haldun gibi büyük düşünürlerin iktisadi hayata ilişkin görüşlerine ulaşmak mümkündür. Böyle olmakla beraber modern anlamda iktisadi düşüncenin ortaya çıkışı Adam Smith ile başladığı kabul görmektedir. Adam Smith'in öncülüğünü yaptığı iktisadi anlayış Klasik iktisat olarak isimlendirilmektedir. Bu anlayışın 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar hüküm sürdüğü, sonrasında ise farklı iktisadi anlayışların kabul gördüğü ve daha birçok farklı anlayışın ortaya çıktığı ifade edilmektedir (Aktan C. C., 2018, s. 17). Bu kapsamda birçok düşünür, siyasetçi ve iktisatçı iktisadi hayat içerisinde devlete ve onun görevlerine ilişkin farklı bakış açıları geliştirmiştir. Geçmişten günümüze yaşanan özellikle ekonomik ve siyasi krizlerin bu bakış açılarının değişmesinde ve yeni anlayışların gelişmesinde etkili olduğu ifade edilebilir.

A) Devlet Olgusu ve Devlete İlişkin Görüşler

Devlet, Arapça kökenli bir kelime olup, tedavül kelimesinin de kökenini oluşturan "devle (دوله)" kelimesinden türemiştir. Sözlük manası elden ele geçen kuvvet, iktidar, mevki ve itibar demektir (Başgil, 1946, s. 981).

Devlet olgusu, ortaya çıkışı açısından çok eskilere dayanmakta olup, 1648 yılında imzalanan Westphalia (Vesfalya) Antlaşması ile modern bir yapıya kavuşmuştur. Devlet kavramının literatürde kabul görmüş ortak bir tanımı bulunmamaktadır (Özkaya, 2020, s. 317,318). Böyle olmakla beraber devlet, yazının insan hayatına girmesinden sonra her önemli belgede doğrudan ya da dolaylı olarak ele alınmış (Saygılıoğlu & Arı, 2003, s. 18), antik Yunan'dan itibaren filozoflar, ideologlar ve bilim adamlarınca tartışılagelmiştir.

Devlet ile kastedilen şey beşerî bir organizasyondur. Birçok yazara göre bu yapı toplumun en üst ve en geniş organizasyonudur. Max Weber'in de ifade ettiği gibi devlet, kendi sınırları içindeki her birey, topluluk ve kuruluş üzerinde yetki kullanımı açısından tekeldir (Yayla, 2019, s. 123). Bu yaklaşıma göre devlet, birlikte yaşayan insanların kolektif olarak örgütlenebilmesini sağlayan ve kamu tarafından finanse edilen bir dizi kurumdan meydana gelmektedir. Buradan hareketle devleti, "belirli bir sınır dahilinde egemen bir hükümet yetkisi tesis eden ve bir dizi daimî kurum

aracılığıyla otorite uygulayan bir siyasi birlik" olarak tanımlamak mümkündür (Heywood, 2011, s. 127).

Bir başka tanıma göre devlet, "yerleşik bir topluluğun hukuksal ve siyasal açıdan örgütlenmesi sonucunda oluşan, niteliği gereği iç içe geçmiş bir sistemler bütünü, tüzel kişiliğe ve egemenliğe sahip bir örgütlenme" olarak açıklanmıştır (Saygılıoğlu & Arı, 2003, s. 26).

Daha somut bir şekilde anlaşılabilmesi için genellikle devlet, üç temel unsur üzerinden açıklanmaya çalışılmaktadır. Bu unsurlar: toprak parçası, halk kitlesi ve siyasal iktidardır. Devletler bu unsurlar olmadan var olamaz. Diğer bir deyişle devlet, belirli bir coğrafya üzerinde yaşayan toplumun üzerinde egemenlik yetkisine sahip bir siyasi organizasyondur (Yayla, 2019, s. 123).

Bu tanımlamalardan devletin siyasi ve hukuki bir yapı olduğu görülmektedir. Devlet, kurumları vasıtasıyla belirli bir coğrafyada yaşayan insanlar üzerinde egemendir. Bu yetkisini kullanarak toplumsal huzur ve refahın tesis edilmesini sağlamaya çalışmaktadır. Bu kapsamda özellikle iktisadi alanda devlete düşen görevler farklı bakış açılarıyla ortaya konmuştur. Tarihsel süreçte devlete tanınan fonksiyonların daha iyi anlaşılabilmesi için bazı önemli düşünürlerin devlete ilişkin görüşlerini göz önünde bulundurmak yerinde olacaktır.

1) Devlete İlişkin Bireysel Görüşler

İnsanların birbirlerine ihtiyaç duyması ve toplu bir şekilde yaşamaya başlaması sonucu ortaya çıkan devlet insanlık için oldukça önemlidir. Devletin tanımı, organları, nasıl ortaya çıktığı ve görevlerinin ne olması gerektiğine ilişkin yapılan tartışmalar; Antik Yunana kadar dayanmaktadır. Bu kapsamda yapılan tartışmalar ortaya çıkan iktisadi ve siyasi ideolojiler çerçevesinde günümüzde de devam etmektedir. Günümüzde yapılan bu tartışmaların daha eskilere dayandığını göstermek ve bu tartışmaları daha anlamlı kılmak için bu başlık altında üç önemli düşünürün devlete ilişkin görüşlerine yer verilmiştir.

(a) Platon

Antik Yunan filozoflarından Platon'un (M.Ö. 427-347) devlete yaklaşımı, içinde bulunduğu dönemin içtimai, siyasi ve iktisadi durumuna göre şekillenmiştir

(Küçükkalay, 2015, s. 49). Platon, devlete ve siyasete ilişkin görüşlerini farklı eserleriyle ortaya koymuştur. Bu eserlerden en önemlileri; Devlet (Politeia), Devlet Adamı (Politikos) ve Yasalar (Nomoi)'dır (Ruhi, 2005, s. 242).

Platon, *Devlet*'te (Platon, 2018, s. 369-b-c) toplumsal hayatın ve devletin gerekliliğine ilişkin olarak şu ifadelere yer vermiştir: *"Bence toplumu oluşturan, kişinin kendi kendine yetmemesi, başkalarına da gereksinim duymasıdır", "bir insan bir eksiğini gidermek için, başkasını gereksinir, diğer bir eksiği için de bir başkasını. Bu yolla pek çok eksiklik, pek çok kişinin yan yana gelmesine neden olur. Hepsi yardımlaşarak bir topluluk halinde yaşarlar."*

Platon, insanların birlikte yaşamaya başlaması ile şehir devletlerini kurdukları o dönemde, birlikte yaşamanın nasıl olması gerektiğine ilişkin kuralları belirlemeye çalışmıştır. Birlikte yaşamanın sonucu olarak ortaya çıkan devletin (otorite) ideal yapısının nasıl ve hangi esaslar üzerine kurulu olacağını tartışmıştır. Onun bu çabası insanı ve evreni anlama çabasının bir uzantısı olarak da görülebilir (Küçükkalay, 2015, s. 49).

Platon, ideal bir devlet için herkese adil bir şekilde davranılmasını şart koşar. Bu da ancak herkese yeteneklerine göre görev verilmesiyle olacaktır. Herkesin farklı yetenek ve kabiliyetlerle dünyaya geldiğini savunmakta ve toplumu üç sınıfa ayırmaktadır: yöneticiler, yardımcılar ve işçiler (Tannenbaum, 2018, s. 50,54).

Platon'a göre bu üç sınıf; doğuştan ve tanrı tarafından verilen özelliklere göre ayrılırlar. Platon bu durumu şu şekilde ifade etmektedir (Platon, 2018, s. 415-a): "*Ama yaratıcı Tanrı, aranızdan önder olanlara var ettiklerinin mayasına altın katmıştır. Bu yüzden baş tacı olurlar onlar. Yardımcı olarak var ettiklerinin mayasına gümüş; çiftçiler ile diğer emekçilerin mayasına da demir, bronz katmıştır*."

Platon, *Devlet* kitabında adil ve ideal bir devletin nasıl olması gerektiğiyle alakalı aile, iş bölümü, üretim, yönetim, eğitim, yoksulluk ile fakirlik gibi daha birçok konuda fikir beyan etmiştir. Örneğin, mülkiyetle alakalı olarak, ideal devlet modelinde, toplumu böldüğü üç gruptan sadece en alt sınıfı oluşturan işçilerin özel mülkiyet hakları vardır. Ancak bu hak ölçülü olup, işçiler arasında ne çok fakir ne de çok zengin bireylerin ortaya çıkması istenir. Diğer iki grubu oluşturan yöneticiler ve yardımcılar ise özel mülkiyete sahip olamazlar (Tannenbaum, 2018, s. 50,54).

Sonuç olarak, Platon, herkesin fıtratına ve kabiliyetine göre belirlendiği toplumsal sınıflar üzerinden adil ve ideal bir devlet tasavvuru ortaya koymaktadır. Bu devlette yönetim, asayiş ve savunma ile diğer tüm ihtiyaçları karşılayacak üretimi

toplumsal sınıflar üzerinden iş bölümü yaparak gerçekleştirilmektedir[2]. Üretim ve mülkiyete ilişkin görüşleri dikkate alındığında Platon'un oldukça müdahaleci ve devletçi bir tutuma sahip olduğu görülmektedir. Öyle ki, bazı düşünürler Platon'u sosyalizmin kurucusu olarak nitelemiştir (Küçükkalay, 2015, s. 53).

(b) İbn-i Haldun

Orta Çağ İslam düşünürlerinden Abdurrahman İbn-i Haldun, döneminin ve temsil ettiği İslami düşüncenin en önde gelenlerinden olup, özellikle tarih ve sosyoloji alanındaki fikirleriyle sosyal bilimlerde devrim yapmıştır (Erdem F. H., 1993, s. 176,177). Düşünce tarihi içerisinde ilk sistemli devlet teorisinin sahibi olan İbn-i Haldun aynı zamanda siyaset ve iktisat alanına da önemli katkılar sunmuştur. Kendi çağına göre oldukça ileri düzeyde kurguladığı iktisadi düşünceleri için El-iber isimli kitabının Mukaddime[3] olarak bilinen kısımlarını incelemek gerekmektedir (Küçükkalay, 2015).

İlk olarak topluma bakış açısını ele alacak olursak, İbn-i Haldun'a göre insan özellikle iki sebeple birlikte yaşamak zorundadır. İlk olarak beslenme gibi fizyolojik ihtiyaçlarının karşılanması ikinci olarak da güvenliğinin sağlanması noktasında insanların birbirlerine ihtiyacı vardır. İbn-i Haldun bu durumu şu ifadelerle açıklamıştır (İbn-i Haldun, 2020, s. 213).

> *"Şüphe yok ki, insani içtima (insanların toplum halinde yaşamaları) zaruridir…. Allah insanı yaratmış, gıdasız yaşaması ve hayatını devam ettirmesi mümkün olmayacak surete ve biçime koymuş, fıtratı ile gıdasını aramayı ve kendisine tevdi edilen kudret ile bunu elde etmeyi ona belletmiştir. Ancak insanlardan bir kişinin kudreti, muhtaç olduğu bahis konusu gıdayı tek başına elde etmeye kâfi gelmez…… O halde hemcinsinden olan birçok kişilere ait kudretler bir araya toplanmalıdır ki hem kendisinin ve hem de onların rızık ve maişetleri temin edilmiş olsun. Bu zaruri olarak böyledir…. Aynı şekilde her insan kendini savunmak için de hemcinsinin yardımına muhtaç olur."*

İnsanların toplu bir şekilde yaşamaya başlaması, kendilerini birbirlerine karşı koruyacak başka bir gücü gerektirir ki bu da devlettir. İbn-i Haldun bu zarureti şöyle açıklamaktadır (İbn-i Haldun, 2020, s. 215):

> *"Sonra bu içtima insanlar için hasıl olup alemin umranı onlarla tamamlanınca, bu takdirde insanları birbirine karşı koruyacak (saldırılarını defedecek) bir vazia (kötülük yapmaktan caydırıcı bir güce) mutlaka ihtiyaç*

[2] Yönetim ve karar alma işi en üst tabaka olan filozoflara, asayiş ve savunma işi askerlere(yardımcılar), üretim işi de çiftçi ve işçilere verilmektedir.

[3] El-İber'in önsözü, girişi ve birinci kitabını kapsamaktadır.

vardır. Çünkü, saldırmak ve haksızlık yapmak (udvan ve zulm) insanların, hayvani tabiatlarında mevcuttur. Yabani hayvanların tecavüzlerini defetmek için imal edilmiş olan silah, insanlardan gelen tecavüzleri defetmeye kâfi değildir. Çünkü aynı silah diğer insanların hepsinde mevcuttur. Şu hâlde insanların yekdiğerine karşı tecavüz etmelerini önleyecek "başka bir şeye" behemehal ihtiyaç vardır."

İbn-i Haldun, devleti insan için bir zorunluluk olarak görmüş ve İslami anlayışa paralel olarak, devlete oldukça geniş bir alanda sorumluluk yüklemiştir. Ona göre devlet, "sosyal devlet" anlayışına uygun bir şekilde her alanda faaliyet göstermeli, gözetleme ve denetleme yapmalıdır. Öyle ki devlet, tüm ihtiyaç sahiplerinin yardımcısı, tüm halkın refah ve mutluluğunun sağlayıcısıdır. Bu anlayış çerçevesinde devlet; insanların eğitim ve sağlık hizmetlerini karşılamak, yoksulların ekonomik durumunu iyileştirmek, ülkeyi imar etmek, din işlerini düzenlemek, insanların kötülükten kaçınmasını iyiliğe ve yönelmesini sağlamak, ticari faaliyetler ile yiyecek ve içeceklerinin sağlığa uygunluğunu denetlemek ile görevlidir (Erdem F. H., 1993, s. 167).

Devlete oldukça fazla sorumluluk yükleyen İbn-i Haldun'a göre devletin bizzat iktisadi faaliyetlerde bulunmaması gerektiği de ayrıca ifade edilmektedir (Küçükkalay, 2015). Devletin piyasada aktif rol alarak, üretim ve ticaret yapmasının olumsuz sonuçları olacaktır. Bu sebeple, tasarruf ve akit serbestisi sağlanarak piyasa fiyatının ve rekabet ortamının oluşmasına izin verilmelidir. Bu yönüyle devlet, piyasada hakemlik rolü üstlenmeli, haksız rekabet ve benzeri durumlara izin vermemelidir (Dutlu Erten, 2021, s. 60).

Küçükkalay'a göre gençlerin evlendirilmesinden fahiş fiyat uygulamalarının engellenmesine kadar oldukça geniş bir alanı devletin görevi sayan İbn-i Haldun'un devlet tasavvuru sosyal devlet anlayışına oldukça yakındır (Küçükkalay, 2015, s. 102) Buna istinaden İbn-i Haldun'u sosyalist iktisadi anlayışın gelişimine katkı sunan bir düşünür olarak görenler mevcuttur. Bununla beraber, İbn-i Haldun'u liberal iktisadın bir taraftarı olarak görenler de vardır (Uludağ, 2020, s. 116).

(a) Thomas Hobbes

İngiliz filozof Thomas Hobbes (1588-1679) devlete ilişkin görüşlerini ünlü eseri Leviathan'da anlatmıştır. Bu kitap 4 kısımdan meydana gelmekte olup, 2. kısım

"Devlet Üzerine" başlığı altında 15 alt bölümden oluşmaktadır. Hobbes'a göre devlet zorunludur. Devletin zorunluluğunu şu ifadelerle dile getirir (Hobbes, 2007, s. 94):

> *"Devlet olmadıkça, herkes herkese karşı savaş halindedir. ...Böyle bir ortamda, çalışmaya yer yoktur; çünkü çalışmanın karşılığı belirsizdir: ve dolayısıyla toprağın işlenmesine de yer yoktur; ne denizcilik, ne deniz yoluyla ithal edilebilecek malların kullanılması; ne rahat yapılar; ne fazla güç gerektiren şeyleri kaldırmak ve taşımak için gereken şeyler; ne yeryüzü hakkında bilgi; ne zaman hesabı; ne sanat; ne yazı; ne de toplum vardır. Hepsinden kötüsü, hep şiddetli ölüm korkusu ve tehlikesi vardır; ve insan hayatı yalnız, yoksul, kötü, vahşi ve kısa sürer."*

Hobbes, bu sözleriyle devletin gerekliliğini çok net bir şekilde dile getirmiştir. Ona göre devletin amacı bireysel güvenliktir (Hobbes, 2007, s. 127). Merkantalist politikaların kabul gördüğü bir dönemde yaşayan Hobbes'un devlete olan bu bakış açısının şekillenmesinde şahit olduğu İngiliz İç Savaşı'nın etkileri görülmektedir (Şahin, 2010, s. 863).

Hobbes'a göre insan doğuştan kötü, bencil ve çıkarcıdır. Ona göre devletin olmadığı doğa halinde "insan insanın kurdudur" (homo homini lupus), herkes bireysel çıkarları peşinde koşar ve herkes bir savaş halindedir (Emeklier, 2011, s. 105). Bu sebeple insanları birbirinden koruyacak bir siyasi bir iradeye ihtiyaç duyulmaktadır. Bu siyasi irade; insanların kendi özgürlüklerinden vazgeçerek, güven ve barış içinde yaşamalarını sağlayacak ve insanlar üzerinde egemen olacak olan devlete yetki ve güçlerini devreden "toplum sözleşmesi" ile meydana gelecektir (Emeklier, 2011, s. 108).

Hobbes'un iktisat ve maliyeye ilişkin görüşlerine Leviathan'ın yanında "Yurttaşlık Felsefesinin Temelleri" kitabında da yer vermiş olup, bu kitabında genel itibarla şu konulara değinmiştir: emek, zenginliğin bölüşümü, mülkiyet, tekelleşme, lüks tüketim, yoksulluk, işsizlik, istihdam, kamu harcamaları ve adil vergilendirme (Gürkan, 2016, s. 159).

B) Temel İktisadi Devlet Anlayışları

Devletin ekonomideki rolüne ilişkin görüşleri temelde iki grupta incelemek mümkündür. Bunlardan ilki, tarihsel olarak ilk aşamada devletin müdahalesini neredeyse en aza indirgeyen ancak daha sonra bazı tavizler vermek zorunda kalan liberal devlet görüşüdür. İkincisi ise 1929 yılında yaşanan Büyük Buhrandan sonra neo-klasik iktisada ciddi bir eleştiri getiren J.M. Keynes'in sistematik temellerini attığı

müdahaleci devlet anlayışıdır (Muter, Çelebi, & Sakınç, 2003, s. 35; Küçükkalay, 2015, s. 25). Bu bölümde devletin değişen rolü, tarihsel perspektiften ele alınmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda, ilk olarak 1870'lere kadar hâkim olan klasik iktisadi görüş; ikinci olarak 1870'lerde ortaya çıkıp 1929 Büyük Buhranına kadar geçerli olan neoklasik görüş; üçüncü olarak, büyük buhrandan sonra ortaya çıkan ve 1970'lerde yaşanan petrol krizlerine kadar hâkim görüş olarak devam eden müdahaleci devlet anlayışını temsilen keynesyen görüş ve son olarak 1980'lerden sonra geçerlilik kazanan neo-liberal görüşler sırasıyla incelenecektir.

1) Klasik İktisadi Görüş

Klasik iktisadi düşünceyi hangi iktisatçıların temsil ettiğine ve dolayısıyla bu görüşün hangi dönemi kapsadığına ilişkin farklı görüşler bulunmaktadır[4]. Böyle olmakla beraber Adam Smith Klasik iktisadın kurucusu ve en önemli temsilcisi olarak kabul edilmektedir. Klasik iktisadi düşüncenin Adam Smith'in 1776 yılında yayınladığı Milletlerin Zenginliği eseri ile başladığı ve 1870'lere kadar yaklaşık 100 yıllık bir dönemi kapsadığı düşünülmektedir (Sowell, 2006, s. 3).

Klasik iktisadi düşüncenin ortaya çıkışı 1776 yılında aniden gerçekleşmemiş olup, belirli gelişmelerden beslenmiştir. Feodalitenin zayıflaması, keşif hareketlerinin büyük ölçüde tamamlanmış olması, halkın daha özgür ve demokratik bir yapıya kavuşma arzusu, özellikle İngiltere'de artan iç ve dış talebe karşılık makineleşme ihtiyacı gibi bazı siyasi ve sınai gelişmeler, Klasik iktisadın ortaya çıkışına zemin hazırlamıştır (Küçükkalay, 2015, s. 212).

Adam Smith'in yanında J.S. Mill, J.B. Say, David Ricardo ve Thomas Malthus Klasik iktisadi görüşün temsilcileri olarak kabul edilmektedir. Genel olarak Klasik iktisadi düşünce, belirli varsayımlar altında, devletin ekonomiye müdahalesine karşı çıkmakta ve ekonomiye müdahale edilmediği zaman her şeyin kendiliğinden dengeye geleceğini savunmaktadır. Bu görüşlerinin arkasında fizyokratların ortaya koyduğu "doğal hukuk" felsefesi yatmaktadır (Yılmaz G. A., 2020, s. 87). Adam Smith'in öncülüğünü yaptığı Klasik iktisadi düşünceye göre bu doğal düzenin kaynağı ilahi

[4] "Klasik iktisat" ifadesinin mucidi Karl Marx'a göre, klasik iktisat, İngiltere'de William Petty ile başlar ve Ricardo ile sona ererken; Fransa'da Boisguilleber'den Sismondi'ye kadar olan dönemi içine almaktadır. Marx'a göre, 18. yüzyılın başından 19. yüzyılın ikinci on yılına kadar olan aralık, klasik iktisadın dönemidir (Sowell, 2006, s. 2).

olmayıp, bireylerin hareket serbestisinin sonucudur (Mutluer, Öner, & Kesik, 2016, s. 14).

Klasik iktisat; metodolojisini, topluma bakışını, bireyler arasındaki ilişkiyi ele alışını ve "laisser-faire" olarak özetlenebilecek iktisat politikasını "doğal hukuk" felsefesine dayandırmaktadır. Bu felsefeye göre özel mülkiyet, girişimcilik ve rekabetin olduğu bir toplum, kendiliğinden maksimum refaha ulaşacaktır. Bu sebeple toplumun var olan doğal işleyişine müdahale edilmemesi gerekir. Doğal düzenin gereği olarak bireyler, faydalarını maksimize etmeye çalışacak ve böylece toplumda optimal şartlar oluşmuş olacaktır (Kazgan, 2021, s. 68,72). Genellikle "görünmez el" ile anlatılmak istenen durum budur. Diğer bir deyişle görünmez el, bireylerin faydalarını maksimize etmeye çalışırken farkında olmadan toplumun da yararına iş yapmasıdır. Adam Smith, bu durumu şu şekilde dile getirmiştir (Skousen, 2016, s. 22).

> *"Akşam yemeğimizi soframızda bulmamız kasap, biracı veya fırıncının cömertliğinden değil, onların kendi menfaatlerine itibarlarından ötürüdür… Sermaye… ve emek harcayan her bir birey … ne kamu menfaatini destekleme niyetindedir ne de ona ne kadar destek olduğunu bilir. … Niyetinin bir parçası olmayan bir amacı desteklemek için görünmez bir el tarafından yönlendirilir. … Kendi menfaati peşinde koşmakla, çoğunlukla toplumun da menfaatine destek olmuş olur."*

Stiglitz'e (1994, s. 77) göre, Smith şu soruya cevap aramıştır: toplum, devleti yöneten kişilerin toplumsal çıkarı gözettikleri hususunda güven duymalı mıdır? Bu noktada, devleti yöneten kişilere ve ahlaki değerlere güvenmeye gerek olmadığı sonucuna varmıştır. Çünkü ona göre, bireylerin kendi çıkarları peşinde koşarken toplumsal fayda da kendiliğinden gerçekleşecektir.

Klasik iktisadi düşüncede doğal hukuk, görünmez el ve laisser-faire (bırakınız yapsınlar bırakınız geçsinler) anlayışlarının yanında belki de onların bir neticesi olarak denk ve küçük bir bütçe ile tarafsız devlet anlayışı benimsenmiştir. Klasiklere göre, kamu harcamaları genellikle verimsiz yerlerde kullanılmaktadır. Bu sebeple borçlanmaya, para basmaya ve vergileri artırmaya sebep olacağı için bütçe açıklarına da oldukça karşı çıkılmaktadır. Kamu harcamaları; olağan gelir olan vergilerle finanse edilmeli ve borçlanmaya sadece olağanüstü dönemlerde başvurulmalıdır.

Klasik iktisadi düşüncenin son derece kısıtlı alan tanıdığı bu devlet yaklaşımı; minimal devlet, tarafsız devlet, jandarma devlet gibi isimlerle anılmaktadır. Bu

yaklaşıma göre devlet sadece iç ve dış güvenlik, adalet hizmetleri ile özel kesimin yerine getiremediği alt yapı yatırım hizmetlerini yerine getirilmedir.

2) Neoklasik İktisadi Görüş

Neoklasik iktisat terimi, ilk olarak 1900 yılında Veblen tarafından kullanılmıştır. Veblen bu terimi hem klasik geleneğin devamı hem de ondan farklılaşan ayrı bir iktisadi düşünceyi ifade etmek için kullanmıştır[5] (Bilir, 2019, s. 67).

Neoklasik okul; Kazgan'a göre 1870 ile 1920'li yıllar arasındaki yaklaşık yarım asırlık süre zarfında genel manada klasik görüşleri ve liberal anlayışı sürdürmüştür[6]. Büyük buhrandan sonra ekonomideki hakimiyetini Keynesyen görüşe bırakmış ve 1980'li yılların ardından yeni iktisadi yaklaşımlarla tekrardan geçerli görüş haline gelmiş ve çok geniş bir coğrafyada kabul görmüştür (Kazgan, 2021, s. 145).

Neoklasik görüşün ortaya çıktığı 1870'li yıllarda bir yandan 20 yıldır devam eden derin yapısal değişiklikler iyice hissedilmeye başlamış diğer yandan "Büyük Buhran"ın işareti niteliğinde birtakım ekonomik problemler baş göstermiştir. Bu dönemde birleşme ve iş birliklerinin artması sonucu karteller ortaya çıkmıştır. Endüstriyel üretimde yaşanan büyüme, toplumsal sınıf çatışmalarını körüklemiştir. Uluslararası rekabetin arttığı bu dönem; 1873, 1882, 1890 ve 1893 yıllarında ciddi parasal krizlerin yaşandığı istikrarsız bir dönemdir (Screpanti & Zamagni, 2005, s. 163,164). Bu dönemde, klasik iktisadın bazı varsayımlarının gerçek hayatla tutarlı olmadığı görülmüştür. Klasik iktisatçıların iddia ettiği gibi piyasa, hiçbir müdahale olmadan tam istihdam seviyesine gelememiş ve kaynak dağılımında etkinliği sağlayamamıştır. Özellikle 1900'lü yılların başında daha çok hissedilmeye başlayan işsizlik, adaletsiz gelir dağılımı, çevre kirliliği ile diğer sosyoekonomik problemler klasik iktisatçıların savunduğu piyasa ekonomisine olan güveni zedelemiştir (Muter, Çelebi, & Sakınç, 2003, s. 37). Klasik iktisada yapılan eleştiriler her gün artarken, gerçek hayattaki gelişmelerle teoride anlatılanların uyumlu olmadığı görülmüştür (Küçükkalay, 2015, s. 281).

[5] Veblen esasında bu ismi, eleştiren alaycı bir tavırla kullanmıştır. Fakat Neoklasik iktisadın savunucuları, Veblen'in ironisinin farkına varmadan bu ismi giderek benimsemişlerdir (Bénicourt & Guerrien, 2017, s. 20).

[6] Küçükkalay'a göre Neoklasik iktisat, daha geniş bir tarihi süreç içerisine gelişim göstermiştir. Bu yıllar 1830-1930'dur (Küçükkalay, 2015, s. 253).

Bu eleştirilere karşılık Neoklasik iktisatçılar, refah ekonomisi kapsamında piyasanın hangi koşullarda başarılı olacağını ortaya koymuşlardır. Bu koşulları "pareto optimimu[7]" görüşüne dayandırmışlardır. Pareto teorisi kapsamında belirlenen şartlardan birinin sağlanamaması durumunda piyasa ekonomisinin başarısız olacağı ifade edilmiştir. Devletin de tam da bu noktada, piyasanın başarısız olduğu durumlarda müdahale etmesi gerektiği savunulmuştur. Kamu kesiminin esas faaliyetinin optimum kaynak dağılımını gerçekleştirmek olduğu iddia edilmiştir. Tam kamusal malların yanı sıra, dışsal ekonomilerin, doğal tekellerin erdemli erdemsiz malların ve bilgi eksikliğinin olduğu durumlara bağlı olarak kamu kesimine yeni görevler yüklenmiştir. Böylece devlet sadece kaynak dağılımında etkinliği sağlamakla görevli olup; gelir dağılımında adaleti, ekonomik istikrarı ve büyümeyi sağlamak için ekonomiye müdahale etmemelidir (Muter, Çelebi, & Sakınç, 2003, s. 37)

3) Keynesyen Görüş

Neoklasik iktisatçılar tarafından daha hafif bir şekilde sorgulanan Klasik iktisat ve onun temel varsayımları 1929 yılında yaşanan Büyük Buhrandan sonra çok daha şiddetli bir şekilde eleştirilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda yapılan en sistematik ve kabul gören eleştiri J.M. Keynes tarafından yapılmıştır. Keynes 1936 yılında "Para, Faiz ve İstihdamın Genel Teorisi" adlı kitabını yayımlamış, Büyük Buhrana karşı çözüm olarak müdahaleci bir devlet anlayışı ortaya koymuştur.

Keynes'e göre piyasa kendiliğinden dengeye gelerek, tam istihdam seviyesine ulaşamayacaktır. Piyasa ancak devlet müdahalesiyle tam istihdama ulaşabilecektir ki bu müdahalede kullanılması gereken ilk araç maliye politikasıdır (Şen, Tabar, & Tokatlıoğlu, 2018, s. 13). Keynes'in inşasında öncü olduğu müdahaleci devlet anlayışına göre; devlet kaynak dağılımında etkinliğin yanında gelir ve servet dağılımında adaletin, ekonomik istikrarın, iktisadi büyüme ve kalkınmanın sağlanmasından da sorumlu tutulmaktadır. Bu kapsamda devletin görev alanı oldukça genişlemiştir (Tayyar & Çetin, 2013, s. 116; Muter, Çelebi, & Sakınç, 2003, s. 39).

Devletin görev ve fonksiyonlarını artıran Keynesyen düşüncenin gelişmesinde özellikle I. Dünya Savaşında sonra İngiltere'de görülen sürekli işsizlik etkili olmuştur. Büyük Buhrana kadar Keynes'in fikirleri pek kabul görmemiştir. Ancak Büyük

[7] Herhangi bir bireyin refahının artırılması için bir başkasının refahının azaltılması gereken durumu ifade etmektedir (Çelebi, 2015, s. 36).

Buhranla beraber batılı ülkelerin bazı uygulamaları Keynes'in düşüncülerinin gelişmesinde ve güçlenmesinde oldukça belirleyici olmuştur: 1931 yılında İngiltere'de devalüasyon yapılmış ve ihracat artmıştır; Almanya'da 1933 yılında işsizliğe karşı devlet eliyle yatırımlar ve krediler üzerinden doğrudan müdahale edilmiştir; yine 1933'te ABD'de kamu harcamaları artırılmış, talebin canlandırılması için ücretlerin artırılması yönünde müteşebbislere baskılar yapılmış, İngiltere'de olduğu gibi dolar devalüe edilerek ihracat artırılmaya çalışılmıştır (Kazgan, 2021, s. 283). ABD'de Roosevelt iktidarı, milyonlarca kişiye istihdam sağlamış, sosyal güvenlik ve işsizlik tazminatı gibi düzenlemelere giderek yaşanan sıkıntıların hafifletilmesini sağlamış ve böylece devletin rolüne ilişkin bakış açısını köklü bir değişime uğratmıştır (Wolf & Resnick, 2020, s. 41). Dolayısıyla devlet müdahaleciliği, Keynes'in kitabını yayımlamasından önce uygulamaya konulan bir politika olmuştur. I. Dünya savaşından sonra ortaya çıkan 1929 buhranı müdahaleci bir kapitalist sistemi zorunlu kılmıştır. Bu dönemdeki problemler sadece iktisadi olmayıp sosyal alanda da kendini göstermiştir. Yaşanan sanayi devrimi; hamile kadınlar ile kız çocuklarını günde 18 saate kadar, çok düşük ücretlere çalışmaya mecbur bırakmıştır (Küçükkalay, 2015, s. 320). 1930'lu yıllar kitlesel işsizlik, düşen ücret ve fiyatlar, iflaslar, kredilerin icralık olması ve toplumsal çatışmalarla geçmiştir. Böylece bu yıllarda kapitalizmin getireceği ve garanti altına alacağı refah, ütopya olarak değerlendirilmiş ve Klasik iktisadi düşünce temelinden sarsılmıştır. Avrupa'da sadece Almanya ve SSCB tam istihdam politikalarıyla Büyük Buhrana çözüm bulabilmiştir (Wolf & Resnick, 2020, s. 39).

Büyük Buhran döneminde yaşanan işsizliğe karşı Keynes, toplam talebi artırıcı politikaların uygulanması gerektiğini ifade etmiştir. Toplam talebin artması için kullanılabilir cari gelirin artırılması gerektiği, bunun da kamu harcamalarının artırılıp, vergilerin düşürülmesi ile olacağını belirtmiştir. Bu politikalar sonucu bütçelerin açık vereceği aşikardır. Bu sebeple Keynes'in bu önerisi "*açık bütçe politikası* veya *genişletici maliye politikası*" olarak isimlendirilmektedir. Enflasyon dönemlerinde ise toplam talebi azaltıcı politikaların uygulanması, diğer bir ifadeyle kamu harcamalarını azaltılıp, vergilerin artırılmasını gerektiği ifade edilmiştir. Bu yaklaşım "*daraltıcı maliye politikası"* olarak isimlendirilmektedir. Bu devlet anlayışına "Müdahaleci Devlet Anlayışı" denilmekte olup, devlete temel kamu hizmetlerinin sunulmasının yanında sosyoekonomik gerekçelerle ekonomiye müdahale etme görevi verilmiştir (Yılmaz G. A., 2020, s. 90-91). Bu devlet görüşü "minimal devlet" görüşünün yerini

almış, 1970'li yıllara kadar hakimiyetini sürdürmüştür. Bu dönemde devletlerin ekonomideki payları artış göstermiştir. Keynesyen görüş, 1970'li yıllarda yaşanan daha önce görülmemiş bir istikrarsızlık türü olan "stagflasyon" problemine karşı çözüm önerisi getirememiş ve ağır bir şekilde eleştirilmeye başlanmıştır (Yılmaz B. E., 2016, s. 14).

4) Neo-liberal Görüş

Keynesyen politikaların etkisiyle özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra devletlerin ekonomideki büyüklükleri çok yüksek seviyelere ulaşmıştır. Devlete çok geniş sorumluluk ve görev yükleyen müdahaleci politikalar, petrol krizlerinin yaşandığı 1970'li yıllara kadar devam etmiştir. Keynesyen politikalar, bu yıllarda ortaya çıkan işsizlik ve enflasyon problemine karşı bir çözüm bulamamış olmakla beraber bu problemlerin sorumlusu olarak eleştirilmeye başlanmıştır. İşte bu noktada, klasik liberalizmin 20. yüzyıl temsilcileri olarak kabul edilen Neo-liberal anlayış devreye girmiş ve tekrardan devletin sınırlı olması gerektiği savunulmaya başlanmıştır (Tayyar & Çetin, 2013, s. 111).

1970'li yıllarda yaşanan ekonomik problemler Keynesyen iktisadın iflası olarak değerlendirilmiş ve her türlü devlet müdahalesini reddeden liberal görüş "neo" ekini alarak tekrardan önem kazanmıştır (Kalfa Ataay, 2016, s. 130-131). Liberal ekonomik görüş kapsamında Monetarizm, Rasyonel Beklentiler, Arz Yönlü İktisat ve Anayasal İktisat gibi yeni iktisadi anlayışlar ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşımların ortak noktası; 1970'li yıllarda yaşanan enflasyon, işsizlik, büyüme hızının düşmesi gibi sorunlardan devletin artan faaliyetlerini sorumlu tutmalarıdır. Devletin ekonomik büyümenin sağlanması ve gelir dağılımında adaletin gerçekleştirilmesi için yaptığı müdahalelerin başarısız olduğunu iddia etmektedirler. Bu yaklaşımlar Klasik iktisadi görüşün temel varsayımlarına bağlı kalarak, devletin ekonomideki artan rolünün meydana getirdiği problemlere karşı çözüm önerileri getirmeye çalışmışlardır. (Muter, Çelebi, & Sakınç, 2003, s. 38).

Arz Yönlü İktisat yaklaşımı, 1970'li yıllarda ortaya çıkan problemlere karşı üretim ve arz üzerinden çözüm üretilmesi gerektiğini savunmuştur. Dolayısıyla talebe değil de üretim ve arza önem vermiştir (Eker & Bülbül, 2016, s. 326). Bu yaklaşım 1970 ve 1980'li yıllarda özellikle ABD'de Reagan iktidarı tarafından kabul görmüştür. Arz Yönlü İktisat bütüncül bir teoriye sahip olmamakla beraber, devletin ekonomideki

müdahalelerinin uzun dönemde asgari seviyeye indirilmesini öngörmektedir. Bu yaklaşımın taraftarları devletin vergileri azaltması yoluyla kişileri çalışmaya, tasarrufa, yatırıma ve üretime teşvik etmesi gerektiğini savunmuşlardır. Böylece toplam arzla beraber gelir de artacaktır. Buna karşın yüksek vergiler ve transfer harcamaları kişilerin üretime katılma ve iktisadi girişimlerde bulunma motivasyonlarını azaltmaktadır (Ataç, 1988, s. 347-349). Dolayısıyla bu yaklaşımda özellikle vergi indirimleri yoluyla ekonomik büyümenin, kaynak kullanımında ve dağılımında etkinliğin sağlanacağı savunulmaktadır (Aktan C. C., 2009, s. 41).

Anayasal iktisat yaklaşımı, artan devlet müdahalelerine karşın devletin yetkilerinin ne derece, nasıl sınırlandırılabileceği ve nasıl sınırlandırılması gerektiğini incelemektedir. Kamu Tercihi Teorisi üzerine inşa edilen bu iktisadi anlayışın, ortaya çıkışı ve önem kazanması 1982'de ABD'de "Anayasal İktisat" ismiyle bir konferans düzenlenmesiyle olmuştur. Bu isim daha önce hiçbir yerde kullanılmayıp, ilk defa bu konferansta kullanılmıştır (Aktan C. C., 2018, s. 151). Bu iktisadi anlayışın gelişmesindeki şüphesiz en büyük katkı, bu alandaki çalışmaları dolayısıyla 1986 yılında Nobel ekonomi ödülü alan James M. Buchanan'un olmuştur. Buchanan, Anayasal iktisadı kurallar ve kurumları inceleyen bir araştırma programı olarak nitelendirmiştir. Anayasal iktisadın geleneksel iktisat ve geleneksel siyasetten farklı olarak tercihler üzerine sınırlamalar getirilmesiyle ilgilendiğini ifade etmiştir (Aktan C. C., 2018, s. 152). Buchanan Keynesyen iktisada önemli eleştiriler getirmiştir. Bu eleştirilerin başında, emisyon ve borçlanma yoluyla kamusal harcamaların yapılması gelmektedir. Bu durum devletin aşırı büyümesiyle, iktisadi ve politik yozlaşmayı beraberinde getirmiştir. Bir diğer eleştiri kamu borçlarının gelecek kuşaklara etkisinin göz ardı edilmesine ilişkindir. Son olarak siyasal karar alma sürecindeki aktörlerin çıkarlarını maksimize etmek istemesi sonucu, genişleyen kamu kesimini daha da genişleyecektir (Aktan C. C., 2018, s. 66). Bu problemlerin anayasal sınırlandırmayla engellenebileceği düşünülmüştür. Dolayısıyla bu yaklaşımla devletin yerine getirdiği faaliyetleri anayasayla sınırlamak ve böylece siyasilerin iktisadi alanda istediği her kararı alabilmesini engellemek amaçlanmıştır (Işık, 2014, s. 39).

Son olarak, Monetarist iktisadi anlayış da 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik problemlere çözüm önerisi getirmeye çalışan görüşlerden biridir. En önemli temsilcisi Milton Friedman'dır. Bu yaklaşım para arzına önem vermekte ve enflasyonun parasal genişlemeden kaynaklandığı savunmaktadır (Yılmaz G. A., 2020, s. 92). Friedman'a göre, ekonomik istikrarsızlıkların temel sebebi, yanlış uygulanan para politikalarıdır.

Para arzı, yıllık üretim miktarındaki artışa paralel olarak artırılmalıdır. Friedman Keynes'in aksine, para politikalarının daha etkin olduğunu savunmaktadır. Monetaristler, maliye politikalarının etkinliğini kamu harcamalarının nasıl finanse edildiğiyle ilişkilendirmektedir. Devlet eğer kişi veya firmalardan borçlanarak kamu harcamalarını finanse ediyor ise özel sektörün milli gelire olan katkısı azalacaktır. Bu durum dışlama etkisi olarak isimlendirilmektedir (Işık, 2014, s. 36). Diğer bir ifadeyle, devlet genişletici maliye politikaları sonucu borçlanmak zorunda kalıyor ise bu durum kullanılabilir fonlara olan talebi artırarak faizleri yükseltecek, böylece artan borçlanma maliyetleri sebebiyle özel sektör dışlanmış olacaktır. Bu açıdan maliye politikası etkin olmayıp, para politikasının etkin olduğu ileri sürülmektedir. Dolayısıyla Monetarist iktisat, devletin ekonomiye müdahalesini reddetmekte, büyük buhrandan sonra artan devlet faaliyetlerinin azaltılması gerektiğini savunmaktadır (Yılmaz G. A., 2020, s. 93).

Müdahaleci devlet anlayışını eleştiren bu görüşlerin de katkısıyla ortaya çıkan iktisadi paradigma, 1980'lerde neo-liberalizm olarak isimlendirilmeye başlanmıştır (Steger & Roy, 2010, s. 11). Deregülasyon, ticaretin ve sanayinin serbestleştirilmesi ve özelleştirme; neo-liberalizmin temel politikaları olarak kabul edilmektedir. Bu temel politikaların yanında özellikle şirketler ve yüksek gelir sahibi gerçek kişiler için büyük vergi indirimleri, sosyal refah programlarının azaltılması, sosyal yardımların yerine çalışmanın gerekliliğine vurgu yapılması, devletin küçültülmesi, ulusal ekonomilerin bölgesel ve küresel entegrasyonu gibi daha birçok politika neo-liberal görüşü yansıtmaktadır (Steger & Roy, 2010, s. 14). Bu politikalar doğrultusunda devletler önemli reformlar yapmıştır. Öyle ki 1980 sonrası dönemde devleti küçülterek, liberal politikaların yayıldığı bu dönemler İngiltere'de Thatcherizm, ABD'de Reaganizm ve Türkiye'de Özalizm olarak isimlendirilmiştir (Arslan, 2010, s. 21). Dolayısıyla gelişmiş ülkeleri takiben gelişmekte olan ülkelerde de bu politikalar uygulanmaya çalışılmıştır.

Bu noktada ifade edilmesi gereken husus, 1980'li yıllardan günümüze kadar geçen süreçte devletin ekonomiye müdahalesini zararlı gören neo-liberal politikaların özellikle kriz dönemlerinde terkedildiğidir. Etkileri tüm dünyaya yayılan 2008 Küresel Finansal Krizi ve 2019 yılında Çin'de ortaya çıkan Covid-19 pandemisi devlet müdahalelerinin en yükseğe çıktığı dönemler olmuştur.

Neo-liberal politikaların en önemli savunucusu olan ABD'de dahi kamu harcamaları artmış ve tarihin en yüksek seviyelerine çıkmıştır. Öyle ki ABD'de sadece

federal hükümetin harcamalarının GSYH'ye oranı 1930 yılında %3,4 iken 1934'te %10,6 olmuş ve İkinci Dünya Savaşına kadar bu seviye geçilmemiştir. Savaşın etkisiyle 1944'te %42,7'ye kadar yükselmiş, sonrasında azalışa geçerek 1948'de %11,4'e kadar düşmüştür. 1950'li yıların ortalaması %17,2; 1960'lı yılların ortalaması %18,1; 1970'li yılların ortalaması %19,5; 1980'li yılların ortalaması %21,6; 1990'lı yılların ortalaması %20,1 olmuştur. Dolayısıyla 1930'da %3,4 olan bu oran on yıllık ortalamalara bakıldığında 1980'li yıllara kadar yükselerek devam etmiş, ilk defa 1990'lı yıllarda düşmüştür (The White House, 2022).

Bu düşüş 2000-2007 yılları arası devam etmiş bu yılların ortalaması %18,8 olarak gerçekleşmiştir. Ancak Küresel Finansal Kriz sebebiyle tekrardan devlet müdahaleleri artmış ve krizin etkilerinin daha çok hissedildiği 2009 yılında %24,3 olmuştur. Bu oran sonraki yıllarda %20,2'lere kadar düşse de Covid-19 sebebiyle tekrardan yükselmiş ve 2020 yılında %30,5 olmuştur (The White House, 2022)..

ABD'de federal hükümetin harcamalarına eyalet ve yerel yönetimlerin harcamaları da dahil edilince bu oran 2009'da %37,5 ve 2020'de %41,9 olarak gerçekleşmiştir (The White House, 2022).

Bu verilerden hareketler neo-liberal politikaların ABD'de dahi devletin ekonomideki büyüklüğünü 1980'li yılların başında olan seviyeden aşağıya çekemediği görülmektedir. Öyle ki faiz harcamalarını da kapsayan toplam kamu harcamalarının GSYH'ye oranını inceleyen bir çalışma, erken sanayileşmiş olan devletlerin ekonomideki büyüklüğünün artışını genel bir durum olarak değerlendirilmiştir. 19. yüzyılın sonunda GSYH'nin %10'undan azını harcayan birçok Avrupa ülkesi 21. yüzyılda GSYH'nin %50'sini harcamaktadır. Bu artışın en önemli sebebi sosyal harcamalardaki yaşanan artış olduğu ayrıca ifade edilmiştir (Ortiz-Ospina & Roser, 2016). Bu kapsamda Evrensel Temel Gelir bir sosyal harcama olarak, devletlerin vatandaşlarının asgari ihtiyaçlarının garanti altına alınması noktasında uygulayabileceği alternatif bir politika önerisi olarak karşımıza çıkmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM
TEORİDEN PRATİĞE EVRENSEL TEMEL GELİR

Tarihsel perspektiften bakıldığında, devletlerin görev ve sorumluluk alanlarının arttığı görülmektedir. Bu artışın temelinde 1950'den sonra gelişen sosyal refah devleti anlayışının önemli bir rolü olmuştur. Devletler kendisine yüklenen yeni görev ve sorumlukları yerine getirebilmek için daha önce hiç olmadığı kadar ekonomiye müdahale etmiş ve bu sebeple devletlerin ekonomideki payları yıllar itibarıyla artış göstermiştir. Günümüzde de devletin müdahalesini gerekli kılan, en nihayetinde devletin sorumlu olduğu birçok alan vardır. Özellikle yoksulluk ve işsizlik bu müdahaleyi gerekli kılan en temel problemlerdendir. Bu bağlamda evrensel temel gelir[8] (ETG), uzun yıllardır devletlerin bu iki temel problemle mücadelesinde bir politika önerisi olarak tartışıla gelmiş önemli bir konudur. Genellikle teori üzerinden yapılan bu tartışmaların yanında, farklı ülkelerde temel gelir ve benzeri uygulamaların büyük ve küçük ölçekli denemelerinin yapıldığı görülmektedir.

Amerika Birleşik Devletleri'nde 2020 seçimleri için Demokrat Parti başkanlığına aday olan Andrew Yang'ın seçim vaadi olarak evrensel temel gelir konusunu politik alana taşıması ve daha sonrasında Covid-19 pandemisi ile dünyada yaşanan istihdam kayıpları bu fikrin daha detaylı ve ciddi bir şekilde tartışılmasına zemin hazırlamıştır. Ayrıca, büyük teknoloji şirketlerinin sahipleri olan Elon Musk ve Mark Zuckerberg, Hristiyan dünyasının dini lideri Papa Francis ve İskoçya başbakanı Nicola Sturgeon gibi geniş kitlelere hitap eden isimler de evrensel temel gelire desteklerini açıklamışlardır. Dolayısıyla, son dönemlerde yaşanan bu gelişmelerle temel gelir konusu yeniden gündeme gelmiş; siyasilerin, akademisyenlerin, gazetecilerin ve STK'ların vesilesiyle toplum tarafından daha bilinir ve tartışılır olmuştur.

II. EVRENSEL TEMEL GELİR

Öncelikle belirtmek gerekir ki literatürde evrensel temel gelir için pek çok farklı isimlendirme mevcuttur. Bunlardan bazıları şunlardır: "temel gelir (basic

[8] "Temel gelir" ve "evrensel temel gelir" kavramları aynı şeyi ifade etmekte olup, literatürde ikisi de kullanılmaktadır. Bunların haricinde farklı ifadeler de kullanılmaktadır. Örneğin, Türkiye ve İngilitere'de bu iki kullanımın yanı sıra vatandaşlık temel geliri (cizitenship basic income) de kullanılmaktadır. Bu konu ileriki bölümde daha detaylı bir şekilde açıklanacaktır.

income)", "koşulsuz temel gelir (unconditional basic income)", "vatandaşlık temel geliri (citizenship basic income)", "vatandaşın geliri (citizen's income)", "temel gelir güvencesi (basic income guarantee)", "sosyal temettü (social dividend)", "evrensel temettü (universal dividend", "devlet bonusu (state bonus)" (Torry, 2018, s. 1; Van Parijs & Vanderborght, 2017, s. 8). Esasında bu isimlendirmelerle kastedilen şey, herkese koşulsuz bir şekilde bireysel olarak ödenen nakit bir gelir transferidir. Aynı şeyi ifade etmek için birçok farklı ismin kullanılması, bazı kafa karışıklıklarına sebep olmaktadır. Ayrıca, temel gelir adı altında yapılan önerilerin bazı özellikleri itibarıyla farklılık göstermesi de karışıklığı artıran bir diğer husustur (Raventós, 2007, s. 13).

Mevcut isimlendirmelerin en basit ve sade hali *temel gelirdir*. Diğer kullanımlardan bazıları ya temel gelirin bir özelliğini vurgulamak için ön bir sıfat almış ya da kullanıldığı coğrafyaya özgü sebeplerden ötürü o haliyle yaygınlaşmış ve kullanılagelmiştir[9]. Örneğin, *evrensel temel gelir*, temel gelirin evrensel olduğunu ve dolayısıyla herkesi kapsadığını vurgulamak için kullanılmaktadır (Standing, 2020, s. 34). *Koşulsuz temel gelir* ise temel gelirin günümüz politikalarından farklı olarak herhangi bir şart koşmadığını vurgulamaktadır. Bazılarına göre bu vurgu fazla ve gereksizdir. Çünkü temel gelir ile kastedilen şey, zaten herkesi kapsayan ve koşulsuz olarak verilen bir nakit gelir transferidir. Bunu ayrıca belirtmeye gerek yoktur (Torry, 2018, s. 2). Ancak şunu ifade etmek gerekir ki temel gelir her ne kadar "koşulsuz olarak verilen bir gelir transferi" olarak tanımlansa da esasında bir anlamda koşullu bir transferdir. Çünkü temel gelir alıcıları, temel geliri hak etmek için bölgesel olarak tanımlanmış belirli bir topluluğun üyeleri olmalıdırlar (Van Parijs & Vanderborght, 2017, s. 8-9). Bir topluluğa olan aidiyet, genellikle "vatandaşlık" üzerinden belirlenmektedir. Bu yaklaşımı benimseyenlerce, temel gelir için v*atandaşlık temel geliri* ve *vatandaşın geliri* gibi isimlendirmeler de kullanabilmektedirler. Böylece, bu isimlendirmelerle temel gelirin bir vatandaşlık hakkı olarak verilmesine vurgu yapılmış olmaktadır. Diğer bir ifadeyle temel gelir, kişinin yaşadığı ülkenin vatandaşı olması sebebiyle alması gereken bir hak olarak görülmektedir. Ancak temel gelirin önemli savunucularından biri olan Guy Standing bu kullanımı problemli olarak görmektedir. Çünkü neredeyse tüm temel gelir önerileri, yurtdışında yaşayan

[9] Örneğin, ülkemizde temel gelir uygulamasının bilinmesi ve desteklenmesi amacıyla bir dernek kurulmuştur. Dernek kurucuları tarafından Türkiye'de "evrensel" kelimesinin toplum tarafından menfi manada algılanabileceği ifade edilmektedir. Bu sebeple, dernek için "Vatandaşlık Temel Geliri Araştırma Geliştirme Kültür ve Yayma Derneği" adı tercih edilmiştir.

vatandaşları temel gelirin kapsamından hariç tutarken; tekliflerin çoğu, vatandaşlık almamış olmalarına rağmen uzun süreli yasal ikamet edenleri temel gelirin kapsamına dahil etmektedir. Dolayısıyla, bu tekliflerde temel gelirden yararlanılabilmesi için "vatandaşlık" değil de "yasal ikamet" şartı aranmaktadır. Bu açıdan Standing, "vatandaşlığa" vurgu yapan kullanımların sözlük anlamları açısından uygun olmadığını söylemektedir (Standing, 2020, s. 35).

Görüldüğü üzere temel gelir için farklı saiklerle birçok isim kullanılmaktadır. Öyle ki birçok farklı isimlendirmenin kullanılması; temel gelirin tanıtılması ve tartışılması için kurulan STK'ların isimlerine dahi yansımıştır. Birleşik Krallık'ta 1984 yılında kurulan bir STK, "Temel Gelir Araştırma Grubu (Basic Income Research Group)" ismiyle kurulmuş ve sonraki süreçte 2 kere isim değişikliğine gitmiştir. 1992'de "Vatandaşın Geliri Vakfı (Citizen's Income Trust), 2017'de ise "Vatandaşın Temel Geliri Vakfı (Citizen's Basic Income Trust)" isimlerini almıştır (Citizen's Basic Income Trust, 2020). Çalışmada ise "temel gelir" ve "evrensel temel gelir" isimlendirmeleri aynı manada olmak üzere birlikte kullanılacaktır.

Temel gelir için bu farklı isimlendirmelerin mevcudiyeti ve bu isimlerle önerilen politikaların farklı özellikler göstermesi, özellikle İngilizce literatürde bazı karışıklıklara sebebiyet verebilmektedir. Dolayısıyla evrensel temel gelirin net bir şekilde tanımlanması ve özelliklerinin belirtilmesi; bu fikrin daha iyi anlaşılabilmesi ve bazı karışıkların giderilmesi açısından son derece önemlidir.

A) Evrensel Temel Gelirin Tanımı ve Genel Özellikleri

Evrensel Temel Gelir için literatürde dar ve geniş kapsamlı farklı tanımlamalar yapılmıştır. Bazıları, temel gelirin tanımı üzerinde fikir birliğine varılamadığını belirtirken (Hoynes & Rothstein, 2019, s. 1); bazıları da yapılan farklı tanımlamaların farklı noktalara vurgu yaptığını ve esasında bu tanımlamaların birbirleriyle mükemmel şekilde tutarlı olduğunu ifade etmişlerdir (Torry, 2018, s. 3). Bu çelişkinin giderilmesi amacıyla önce bazı tanımlamalara sonra da bu tanımlar üzerinden yapılan detaylı açıklamalara yer verilecektir.

Önemli savunucularından biri olan Van Parijs temel geliri, siyasi bir topluluk tarafından tüm üyelerine herhangi bir gelir testi ve çalışma şartı olmaksızın verilen bir gelir olarak tanımlamıştır. Ona göre temel gelir (Van Parijs, 2004, s. 8-13):

- Belirli aralıklarla nakit olarak ödenir. (Haftalık, aylık, dönemlik veya yıllık olabilir).
- Siyasi bir topluluk tarafından ödenir. Bu bir ulus devlet veya bir eyalet yahut da Avrupa Birliği gibi uluslararası siyasi bir kurum olabilir.
- Herkese ödenir. Fakat çocuklar, emekliler, mahkumlar ve vatandaşlıkları olmayan kişiler için farklı görüşlerin olduğu da belirtilmiştir.
- Bireysel olarak ödenir. Hanelere toplu olarak değil her bir bireye ayrı ayrı ödenir.
- Gelir testine ihtiyaç duyulmadan ödenir. Temel gelir, kişilerin diğer gelirlerinden tamamen bağımsızdır. Dolayısıyla, kişi ne kadar zengin veya fakir olursa olsun aynı miktarı alır.

Raventós ise, devletin kendi vatandaşlarına ödediği ve bu ödemeyi yaparken kişinin bir işe girmek isteyip istemediğine, zenginlik veya yoksulluk seviyesine bakmadan, tam anlamıyla vatandaşlarının elde ettiği gelirlerden bağımsız olarak ve herhangi bir şart koşmaksızın, her vatandaşına ödediği bir gelir olarak tanımlamıştır (Raventós, 2007, s. 8). Raventós da yaptığı tanımlamayı madde madde açıklamıştır. Ona göre (Raventós, 2007):

- Devlet ile kastedilen şey, ulus devletten daha küçük veya büyük bir siyasi organizasyon olabilir.
- Farklı finansman modellerine göre gelirin miktarı, yaşa göre değişip değişmeyeceği ve reşit olmayanların dahil olup olmayacağı değişebilmektedir. Ancak her durumda ödeme bireysel olarak yapılacak ve koşulsuzluk ilkesi gereği herhangi bir gelir testi yapılmayacaktır.
- Temel gelir, tanımlanmış yoksulluk düzeylerine veya bazı durumlara özgü olarak verilen yardımların aksine fakir/zengin ayrımı gözetilmeksizin verilecektir.
- Temel gelir eğer vatandaşlık hakkı olarak tanımlanırsa, bu durumda vatandaşlık veya resmi ikamet etme şartından başka şart getirilemeyecektir.
- Temel gelir hakkının elde edilmesi için insanların kimlerle ve hangi şartlarda yaşadığına bakılmayacaktır.

Temel gelirin daha sağlıklı bir şekilde tartışılmasını sağlamak amacıyla İngiltere'de kurulmuş Vatandaşın Temel Geliri Vakfı (Citizen's Basic Income Trust) tarafından yapılan tanıma göre temel gelir, maddi durumlarına bakılmaksızın bir

vatandaşlık hakkı olarak herkese bireysel, koşulsuz ve otomatik yapılan ödemedir. Özellikleri ise şöyledir (Citizen's Basic Income Trust)**:**

- Temel gelir koşulsuzdur fakat miktarı yaşa göre değişebilir. Bireylerin cinsiyeti, çalışma durumu, aile yapısı, topluma katkısı yahut ev masraflarına bakılmaksızın aynı yaşta olanlar aynı miktarda gelir elde eder.
- Haftalık veya aylık olarak otomatik ödenir.
- Herhangi bir gelir testine tabi değildir. Kişinin kazancının yahut servetinin artması, azalması veya sabit kalması temel gelir miktarını değiştirmez.
- Kişilere bireysel bazda ödenir, aile yapısına bakılmaz.
- İngiltere'deki asgari yasal ikamet süresine tabi olarak resmi ikamet sağlayan herkes bir hak olarak bu geliri alır.

Son olarak, Hoynes ve Rothstein doğrudan bir tanımlama yapmamış, evrensel temel gelirin sahip olması gereken özellikleri üç maddede sıralamıştır. Onlara göre (Hoynes & Rothstein, 2019)**:**

- Temel gelir, diğer kazançlardan bağımsız olarak yaşamak için yeterince cömert bir nakit desteği sağlamalıdır.
- Kişinin diğer kazançları arttıkça temel gelir miktarı kademeli olarak azalmamalıdır.
- Temel gelir nüfusun büyük bir kısmını kapsamalı, sadece belirli bir grubu hedef almamalıdır.

Görüldüğü üzere yukarıdaki tanımlamaların çoğunda temel gelirin bir dizi özelliğinin sıralandığı görülmektedir. (Torry, 2019, s. 20). Genellikle tanımlamaların kısıtlı ifade kabiliyetleri vardır, bu sebeple temel gelirin özellikleri yazarlarınca detaylandırılmaya çalışılmıştır (Standing, 2017).

Yapılan bu tanımlamalar ve detaylı açıklamalar incelendiğinde, ETG'nin genel özelliklerinin çoğunlukla aynı kavramsal çerçeveyle dile getirilmekte olduğu ve büyük oranda benzerlikler gösterdiği kanısı hasıl olmuştur. Örneğin, temel gelirin (1) bireysel, (2) nakit, (3) belirli bir periyod dahilinde, (4) mümkün mertebe herkesi kapsayacak şekilde, (5) koşulsuz olarak ödenmesi gibi bazı hususlarda fikir birliğinin oluştuğu aşikardır. Bununla beraber bazı noktaların da tam olarak netleşemediği görülmektedir. Bunlar: (1) temel gelirin miktarı, (2) yabancıların bu geliri hak etmesi için sağlaması gereken asgari yasal ikamet süresi, (3) çocukların, emeklilerin ve mahkumların durumu, (4) finansman yöntemleri gibi hususlardır. Dolayısıyla bu gibi

hususlarda ya farklı görüşler belirtilmiş ya da bu konulara hiç değinilmemiştir. Fikir birliği sağlanamamış bu hususların ortak özelliği, olası bir uygulamada ülkelere göre değişebilecek konular olmalarıdır. Özellikle temel gelirin miktarı ve finansman yöntemleri ülkelerin kendi mali ve ekonomik durumlarına göre belirlenmesi gereken konulardır. Bunun yanında o ülkede yaşayan çocukların, emeklilerin, mahkumların ve vatandaşlığı olmayıp yasal olarak ikamet eden kimselerin durumları da yine o ülke hükümetlerinin inisiyatifindedir.

Böyle olmakla beraber, temel gelir adı altında yapılan bütün transfer önerileri; üzerinde fikir birliği sağlanmış, temel gelirin sahip olması gereken özellikleri taşımamaktadır. Diğer bir deyişle, temel gelir olarak isimlendirilen fakat oldukça farklı özelliklere sahip bir dizi transfer önerileri de yapılmaktadır (Hoynes & Rothstein, 2019, s. 934). Sadece geliri belirli bir düzeyin altında kalan kişilere yapılan, nakdi değil de ayni olan yahut bireyi baz almayıp aile yapısına göre belirlenen transferlerin de "temel gelir" olarak isimlendirildiği görülmektedir. Mesela, Ontario hükümetinin öngördüğü nakit transferi bireysel bazlı olmayıp belirli bir gelirin altındaki kişileri kapsamaktadır. Aslında onların bu transferleri bir "temel gelir" değil "asgari gelir garantisi"dir. Fakat Ontario hükümeti bu transferi "temel gelir" olarak isimlendirmiştir. Kimsenin Ontario hükümetini bu isimlendirmeyi kullanmaktan men etmeye hakkı yoktur. Her ne kadar bu gibi durumlar, bazı karışıklıklara sebebiyet verse de literatürde temel gelirin koşulsuz, herkesi kapsayan ve nakit bir gelir transferi olduğu yönündeki fikir birliğini değiştirememektedir.

Yukarıda verilen tanımlamalar ve bu tanımlamaları yapan yazarların açıklamaları daha çok ETG'nin karakteristik özelliklerini belirlemeye çalışmakta ve büyük oranda benzerlik göstermektedir. Aynı zamanda, yukarıda örneklendiği üzere temel gelirin tanımlarda verilen neredeyse herkesçe kabul edilmiş özelliklerini sağlamayan fakat temel gelir olarak isimlendirilen nakit gelir destekleri de vardır. Dolayısıyla temel gelirin asli özelliklerinin net bir şekilde belirlenmesi ihtiyacı hasıl olmuştur. Bu amaçla, çalışmada farklı ülkelerden birçok kuruluşu bünyesinde bulunduran Temel Gelir Dünya Ağı (Basic Income Earth Network) otorite kabul edilecek, onun belirlemiş olduğu kriterler baz alınacaktır.

Temel Gelir Dünya Ağı'na (TGDA) göre teklif edilen herhangi bir gelir transferinin "evrensel temel gelir" olarak nitelendirilebilmesi için sahip olması gereken bazı özellikler vardır. Bu kuruluşa göre temel gelir (Basic Income Earth Network (BIEN), 2020):

1. Bir defalık hibe şeklinde değil, periyodiktir. Düzenli aralıklarla ödenir.
2. Nakit olarak ödenir. Böylece bireyler, o gelir ile ne yapacaklarına kendileri karar verirler.
3. Bireysel bazlıdır. Haneye toplu olarak ya da çiftler baz alınarak verilmez.
4. Evrenseldir. Gelir testi yapılmaksızın herkese verilir.
5. Koşulsuzdur. Öncesinde veya sonrasında belirli bir süre çalışmayı şart koşmaz.

Bu özellikler "ideal" bir evrensel temel gelirin çerçevesini oluşturmaktadır. Evrensel temel gelir adı altında yapılan her bir öneri ne kadar bu özelliklerden sapma gösterirse o kadar idealden uzaklaşmış olacaktır. Temel gelir ile amaçlanan şey, en azından herkesin hayatta kalabilmesine yetecek kadar gelirin temin edilmesi ise herkesin bu gelirden şartsız/kayıtsız yararlanması gerekmektedir. Dolayısıyla herkesi kapsaması ve koşulsuz olması bu gelirin en temel ve ayırt edici özellikleridir.

B) Evrensel Temel Gelire İlişkin Diğer Hususlar ve Bazı Kavramsal Tartışmalar

Herhangi bir gelir transferinin evrensel temel gelir olarak isimlendirilebilmesi için sahip olması gereken özellikler TGDA baz alınarak yukarıda beş maddede sıralanmıştır. Bu beş madde ideal bir temel gelirin niteliklerini oluşturmaktadır. Fakat ideal olan her zaman hayata geçirilememekte ve dolayısıyla ideal olandan bazı sapmalar yaşanmaktadır. Bununla beraber temel gelirin miktarı, hangi aralıklarla ödeneceği, sadece o ülke vatandaşlarına mı yoksa tüm ikamet edenlere mi verileceği, belirli bir yaş sınırın olup olmayacağı gibi noktalar temel gelir tekliflerinde değişiklik gösterebilmektedir (Gentilini, Grosh, & Yemtsov, 2019, s. 21). Bu bölümde, temel gelirin daha iyi anlaşılabilmesi için öncelikle temel gelirin varlık gerekçelerine; daha sonra fikir birliği sağlanamayan konular başta olmak üzere bazı kavramsal tartışmalara yer verilecektir.

1) Evrensel Temel Gelirin Varlık Gerekçeleri

Evrensel temel gelirin desteklenmesinde birçok farklı gerekçe ileri sürülebilir. Martin Luther King Jr. "Bu çağda yoksulluk lanetinin hiçbir gerekçesi olamaz." diyerek yoksulluğun çözülmesinin gerekliliğini ifade etmiştir (King Jr, 2010, s. 175). "Yoksulluğu doğrudan ortadan kaldırmanın en etkin yolu günümüzde oldukça tartışma

alanı bulan garantili gelirdir. Bu uygulamanın yoksulluğun çözüme kavuşturulmasındaki en basit yol olacağına inanıyorum.” demiştir (King Jr, 2010, s. 171). King, bu söylemiyle ETG’’yi yoksulluk üzerinden gerekçelendirmiştir. Yoksulluk, ETG’nin gerekçelendirilmesinde en çok kullanılan argümandır (Standing, 2020, s. 79). ETG savunucularından Lowrey bu konu hakkında “Elimizde ABD'den, diğer ülkelerden, İran'dan, dünyanın her yerinden insanlara para verdiğinizde yoksulluğun azalacağını gösteren tonlarca deneysel veri var.” demiştir (Lowrey, 2021). Dolayısıyla ETG’nin en çok yoksulluğa getirilen bir çözüm önerisi olarak görüldüğü ifade edilebilir.

Bir diğer önemli gerekçe işsizliktir. Özellikle otomasyon ve robotların gelişmesiyle ortaya çıkan teknolojik işsizlik, ETG için önemli bir sebep olarak ileri sürülmektedir (Bastagli, 2020a, s. 99). 2020 ABD seçimlerinde Demokrat Parti’den aday olan Andrew Yang’ın ETG’yi bir seçim vaadi olarak kullanmasındaki en önemli gerekçe budur (Yang, 2018, s. 144). Otomasyonun ve robotların işsizliği artıracağına dair birçok çalışma yapılmıştır. Acemoglu ve Restrepo (2020) 1990-2007 yılları arasında ABD’nin işgücü piyasasını analiz ettikleri çalışmada, robotların istihdam ve ücretler üzerinde negatif etki yaptığı vurgulanmıştır. Çalışmada bin işçi başına düşen robot sayısının bir artması, istihdamın nüfusa olan oranını %0,2; ücretleri ise %0,42 oranında azaltacağını ifade edilmiştir. Çin’in Guangdong eyaleti üzerinde yapılan bir çalışmada ise 2014 yılında üretim firmalarının endüstriyel robotlara yaptığı yatırımların istihdamı %12-16 oranında azalttığı sonucuna varılmıştır (Ren, Zhou, Hu, & Chen, 2018). 2013 yılında yapılan bir diğer çalışmada, ABD’de gelecek 10-20 yıl için ABD istihdamının 47’sinin otomasyon sebebiyle tehlike altında olduğu sonucuna varılmıştır (Frey & Osborne, 2013). 2022 itibarıyla dünyanın en zengin kişisi olan Elon Musk, otomasyon sebebiyle gelecekte ETG’ye ihtiyaç olabileceğini ve ayrıca bu fikri desteklediğini ifade edenler arasındadır (Sheffey , 2021).

Robotlaşma ve otomasyon ile daha çok gelecekte artması beklenen teknolojik işsizliğin yanında mevcut işsizlik problemi de oldukça önem arz etmektedir. İşsizlik, günümüzde gelişmiş ülkeler dahil olmak üzere tüm dünyanın ortak sorunudur. Bu açıdan ETG, işsizliğin meydana getirdiği olumsuzlukları hafifletmede önemli bir politika aracı olarak kullanılabilir.

Bu noktada ifade edilmesi gereken bir başka husus, günümüzde işsizlerin yardıma ihtiyacı olduğu kadar istihdamda olanların da ETG gibi uygulamalara ihtiyaç duyabileceğidir. Öyle ki günümüzde “çalışan yoksulluğu” gibi farklı tanımlamaların

ortaya çıkışı bu yargıyı destekler niteliktedir. Kişilerin tam zamanlı iş bulamaması, geçici işlerde çalışmak zorunda kalması ve özellikle neoliberal politikalar sonucu ortaya çıkan güvencesiz istihdam; bireylerin keyfi işten atılmalarına, geçici sürelerle işsiz kalmalarına ve devamlı gelirleri olmaması sebebiyle güvencesiz bir hayat sürmelerine sebep olmaktadır. Bu risklerle karşı karşıya kalan sınıf günümüzde prekarya olarak isimlendirilmektedir. Prekaryanın maruz kaldığı bu risklerin de en aza indirilmesi amacıyla herkese koşulsuz ve sürekli verilen ETG'nin gerekliliğine dair fikirler beyan edilmektedir (Standing, 2020, s. 26).

Bir diğer gerekçe, ekolojik denge olarak gösterilebilir. Standing, ETG'nin ekolojik dengenin devamı için zorunlu olduğunu ifade etmiştir. Ona göre çevre kirliliği esasında zenginlerden ziyade yoksulları etkileyen bir problemdir. Çünkü zenginler bir şekilde hava ve su kirliliğinden korunur, yeşil alan bulma noktasında sorun yaşamazlar. Bununla beraber kirlilik ekseriyetle yüksek alım gücüne sahip olanların taleplerini karşılayacak tüketimlerden kaynaklanmaktadır. Hava ve kara yolu taşımacılığı ve klima gibi elektrik sarfeden araçların kullanımı bu tüketimlere örnek olarak verilebilir. Dolayısıyla ETG esasında zenginlerin çevreye verdiği tahribattan ötürü tazmin etmek durumunda oldukları bir ödeme olarak değerlendirilebilir (Standing, 2020, s. 52).

ETG için birçok sebep ileri sürülebilir. ETG'nin günümüzdeki en önemli savunucularından olan Standing ve Van Parijs'in görüşleri incelendiğinde, yukarıdaki ekonomik gerekçelerden ziyade daha çok sosyal adalet, özgürlük, eşitlik ve güvence kavramları üzerinde durulmuş, bu kavramlar üzerinden ETG gerekçelendirilmeye çalışılmıştır (Bakırtaş & Cüre, 2021, s. 251) Standing ve Van Parijs'in bu yaklaşımları da dikkate alındığında genel itibarla ETG'nin gerekçeleri şu başlıklar altında sıralanabilir (Bakırtaş & Cüre, s. 249):

- Yoksulluğun etkilerinin en aza indirilmesi,
- Başta teknolojik işsizlik olmak üzere genel manada işsizliğin olumsuz etkilerinin en az indirilmesi,
- Kişilerin her açıdan daha özgür hale gelmesi,
- Daha adil bir gelir dağılımının inşası,
- İşçilerin işgücü piyasasında daha güçlü olması,
- Mevcut refah programlarının aksaklıklarının giderilmesi,

- Karmaşık ve kişileri damgalayan sosyal yardımlardan daha basit bir uygulamaya geçilecek olması,
- Özellikle çalışmayan kadınların daha özgür olması,
- Dinlerin ETG'yi destekleyen kurumlara sahip olması.

2) Kavramsal Olarak "Temel (Basic)" Kelimesi ve Temel Gelirin Miktarı

Evrensel temel gelirin daha iyi anlaşılabilmesi için üzerinde durulması gereken meselelerden biri de "temel (basic)" kelimesidir. Temel gelirin miktarı da genellikle bu kelime ile ilişkilendirildiği için bu iki mesele aynı başlık altında irdelenecektir. "Temel (basic)" kelimesi incelendiğinde literatürde kavramsal açıdan bir fikir birliğinin sağlanamamış olduğu görülmektedir.

Standing'e göre bu kelime çok fazla karışıklığa sebep olmaktadır (Standing, 2020, s. 19). Bazı temel gelir savunucuları "temel" kelimesi ile bireylerin temel ihtiyaçlarına (basic needs) vurgu yapıldığını ve yapılacak olan transferin, kişinin asgari ihtiyaçlarını karşılayabilecek seviyede olması gerektiğini savunmaktadır (Hoynes & Rothstein, 2019, s. 934). Bazıları da temel gelir seviyesinin asgari ihtiyaçları karşılayacak miktardan daha az veya daha çok olabileceğini belirtmektedirler (Van Parijs, 2004, s. 20). Hatta bu miktarın; bireylerin yaşına, yaşadığı coğrafyaya ve zamana göre de değişiklik gösterebileceği ifade edilmektedir (Van Parijs & Vanderborght, 2017, s. 9).

Literatürde temel gelirin miktarı için de bir fikir birliğine varılamadığını ifade etmek gerekir. Torry, TGDA'ya bağlı kuruluşların temel gelir tekliflerini incelemiş ve temel gelirin miktarı hakkında 4 farklı bakış açısının olduğunu ortaya koymuştur (Torry, 2017, s. 6-7):

1. Bazı kuruluşlar temel gelirin miktarı konusuna hiç değinmemişlerdir.
2. Bazılarına göre temel gelirin miktarı, demokratik bir süreçle belirlenecektir.
3. Bazıları da net bir rakam belirlemiştir. Örneğin, Güney Afrika'da kişi başı aylık 15 dolar.
4. Bazıları da net bir rakam belirtmeden ülkelerin "asgari geçim düzeyine" veya "yoksulluk sınırına" eşitlenmesi gerektiğini belirtmişlerdir.

Esasında temel gelirin miktarı, temel gelir ile istenilen amaçlara ulaşılabilmesi için son derece önemlidir ve görüldüğü gibi bu konuda farklı yaklaşımlar söz

konusudur. Çalışmada otorite olarak kabul edilen TGDA da temel gelirin miktarı konusunda net bir şey belirtmemiştir. Dolayısıyla bir gelir transferinin temel gelir olarak nitelendirilebilmesi için üstünde olması gereken belirli bir miktar yoktur. Zaten tüm ülkeler için spesifik bir rakam belirlemek doğru olmayacaktır. Her ülke için bu miktar kendi dinamikleri içinde değişiklik gösterecektir.

Bununla beraber literatürde temel gelirin miktarı üzerinden ikili bir tasnife gidildiği de görülmektedir: tam temel gelir (full basic income) ve kısmi temel gelir (partial basic income). Tam temel gelir, bir kişinin temel ihtiyaçlarını karşılamaya yetecek düzeyde bir gelir transferini belirtir. Kısmi temel gelir ise temel ihtiyaçları karşılayacak düzeyin altındaki gelir transferlerini ifade etmektedir (Torry, 2017, s. 9).

Ayrıca ifade edilmelidir ki temel gelir miktarını belirleyecek önemli olan en önemli husus, uygulanacak olan ülkedeki başta eğitim ve sağlık hizmetleri olmak üzere bilumum insanların temel ihtiyaçları noktasında devletin üstlendiği sorumluluklardır. Özellikle en düşük gelir grubu içinde bulunan insanların eğitim ve sağlık hizmetlerine ne derece ulaşabildiği, bu hizmetlerin ücretsiz sunulup sunulmadığı temel gelirin miktarını belirleyecek başlıca hususlardır. Ayrıca devletin barınma ve beslenme gibi temel ihtiyaçların karşılanmasındaki rolü de temel gelir ile hedeflenenlerin elde edilmesi açısından oldukça önemlidir.

3) "Evrensel (Universal)" Kelimesi ve Temel Gelirin Kapsayıcılığı

Evrensellik, belirli bir politikanın kapsadığı nüfusun boyutuna işaret etmektedir. Genellikle evrensel politikalar herkesi kapsarken; seçici politikalar nüfusun sadece belirli bir kümesini kapsamaktadır (De Wispelaere & Stirton, 2004, s. 267). Bu bağlamda temel geliri niteleyen evrensel kelimesi, bir ülke veya bölgedeki bireylerin hepsinin temel gelirden faydalanmasına işaret etmektedir (Torry, 2019, s. 24). Hatta sadece o ülkenin vatandaşlarına değil, aynı zamanda o ülkede yaşayan resmi oturma izinli kişilere de verilmesi gerektiği üzerinde fikirler beyan edilmektedir (Widerquist, 2018, s. 15; Raventós, 2007, s. 42; Àlex & Mihaela, 2012, s. 3). Bu yaklaşım, ideal bir evrensel temel gelirin gereği olarak ortaya çıkmaktadır. Böylece zengin, fakir, genç, yaşlı fark etmeksizin toplumun her bir ferdi güvence altına alınmış olacaktır. Bu açıdan temel gelir, günümüzde uygulanan sosyal politikalardan önemli derecede ayrışma göstermektedir. Çünkü günümüzde uygulanan sosyal yardım programlarının çoğu, yoksul ve savunmasız insanları hedeflemekte, bu sebeple

toplumun tamamını kapsamaktan oldukça uzaktırlar (Banerjee, Niehausz, & Surix, 2019, s. 5-6).

Temel gelir, evrensel olması hasebiyle çok daha kapsayıcı bir uygulamadır ancak, temel gelir uygulamasının kapsayıcılığı arttıkça maliyeti de yükselmekte ve uygulanabilirliği azalmaktadır. Bu sebeple, uygulanması halinde getireceği mali yükün azaltılması amacıyla evrensellikten bazı sapmalar gözlemlenmekte ve temel gelir adı altında yapılan teklifler toplumun bazı kesimlerini uygulama dışına çıkarabilmektedir. Bu konuda verilebilecek güzel örneklerden biri, vatandaşlığı olmayan kimselerdir. Bu kimseler, genellikle en evrensel programlardan dahi istifade edememektedirler (De Wispelaere & Stirton, 2004, s. 267).

Dolayısıyla evrensel bir program olan temel gelir için de her ne kadar resmi oturma izinli göçmenlerin faydalanması gerektiği bazılarınca ifade edilse de bu husus tartışmalı bir konu olarak güncelliğini korumaktadır. Maliyetlerin artmasının yanında temel gelirin bir ülkede uygulanmaya başlanması, o ülkeyi göç edilebilecek cazip ülkelerden biri haline de getirecek ve bu durum beraberinde birçok sosyoekonomik probleme sebebiyet verecektir. Bu sebeple temel gelir uygulamasının yeni göçlere yol açmasını engellemek amacıyla bazı kısıtlamaların getirilmesi öngörülmektedir. Örneğin hükümetler, temel gelire hak kazanılması için belirli bir süre yasal ikamet süresi şartı getirebilirler. Bu şekilde yeni göçler engellenebilir. Tabii ki bu asgari süre, hükümetlerin kendi belirleyecekleri politikalar çerçevesinde değişiklik gösterecektir.

Göçmenlerle beraber dışlanan diğer gruplar: çocuklar, mahkumlar ve emekliler olarak ifade edilebilir. Bazı temel gelir tekliflerinde 18 yaşından küçükler programa dahil edilmezken bazılarında 15 yahut 12 yaşın altındakiler hariç tutulmuştur. Mahkumlar, zaten kalacak yerleri ve yemekleri devlet tarafından verildiği için bir maliyet unsuru olarak görülmekte ve bu sebeple temel gelir tekliflerinden çıkarılmaktadırlar (Van Parijs & Vanderborght, 2017, s. 9; Van Parijs, 2004). Emeklilerin de çalışırken ödemiş olduğu primler vasıtasıyla hak etmiş olduğu aylık maaşları önemli bir güvence sağladığı düşünülmektedir. Dolayısıyla muhtemel bir temel gelir uygulamasında emeklilerin dahil edilmemesi bir alternatif olarak düşünülebilir.

C) Evrensel Temel Gelirin Tarihsel Gelişimi

Bugünlerde daha yoğun bir şekilde tartışılan temel gelir, yeni bir fikir olmayıp kökenleri çok eskilere dayanmaktadır. Temel gelirin tarihsel gelişimini irdeleyen çalışmalara bakıldığında, bu fikrin ortaya çıkmasından günümüze gelmesine kadarki süreçte birçok düşünür ve entelektüelin etkili olduğu ve bu sebeple temel gelirin gelişimindeki tarihsel sürecin, farklı şekillerde ele alındığı görülmektedir.

Van Parijs ve Vanderboght**,** gerçek bir temel gelire oldukça yakın bir şeyin ilk olarak 18. yüzyılın sonlarında ortaya çıktığını ve temel gelirin gelişim sürecini anlamak için öncelikle sosyal yardım ve sosyal sigorta kurumlarına değinilmesi gerektiğini ifade etmişlerdir (Van Parijs & Vanderborght, 2017, s. 51,70).

Karl Widerquist, temel gelire benzer fikirlerin her ne kadar Antik Yunan'a kadar götürülebileceğini kabul etse de gerçek bir temel gelir teklifinin 1790'lara kadar ortaya atılmadığını söyleyerek Parijs ve Vanderboght ile aynı görüşleri paylaşmıştır. Hatta bu teklifler bile çok itibar görmemiştir. Ancak, 20. Yüzyılın başından itibaren yaşananlar, temel gelirin gelişmesinde önemli bir rol oynamıştır (Widerquist, 2019, s. 31).

Standing ise temel gelirin gelişimini dört dönemde incelerken (Standing, 2020, s. 25); Temel Gelir Dünya Ağı bu süreci üç farklı uygulama üzerinden açıklamaktadır. Temel Gelir Dünya Ağı'na göre bunlardan ilki 16. yüzyılın başında ortaya çıkan (minimum income) asgari gelirdir. İkincisi, 18. yüzyılın sonlarında ortaya çıkan (unconditional one-off grant) tek seferlik hibedir. Üçüncüsü ise bu ikisinin birleşimi olan 19. yüzyılın ortalarına yakın bir dönemde ortaya çıkan (unconditional basic income) koşulsuz temel gelirdir. (Basic Income Earth Network (BIEN), 2020). Temel gelire benzer bu ve diğer uygulamalar sonraki bölümde ayrıntılı şekilde açıklanacaktır.

Temel gelir, devletin vatandaşlarına karşı sorumluluğunu artıran, vatandaşların hayatını idame ettirebilmesi için devlete yeni görevler yükleyen bir uygulamadır. Bu fonksiyonu sebebiyle geçmişteki birçok uygulamadan ve fikirden yararlandığı söylenebilir. Öyle ki Standing, temel gelir fikrini ilk ortaya atanın kim olduğuna dair birçok ismin ileri sürüldüğünü belirtmektedir. Hatta kendisi, çok eskilere giderek bu fikrin gerçek öncüsünün M.Ö. 461'de antikçağ Atinasın'da yaşamış Efialtes olduğunu söylemiştir. Böyle olmakla beraber bu konudaki genel kanı, temel gelire benzer bir uygulamanın ilk olarak Thomas More'un 1516'da Latince olarak yayımlanan Ütopya'sında işlendiği yönündedir (Standing, 2020, s. 26).

More'un bu kitabında, Ütopya adasını ziyaret eden Hythlodaeus, hırsızlık suçunun cezası olarak bir kişinin idam edildiğini görünce "küçük hırsızlığın idam cezasını gerektirecek kadar kötü bir şey olmadığını ve hırsızlığın yemek elde edebilmenin tek yolu olduğu sürece yeryüzündeki hiçbir cezanın insanları çalmaktan alıkoyamayacağını" söyler, ve idam cezasına alternatif olarak "herkese bir şekilde hayatta kalabilecek geçim kaynaklarının sağlanması gerektiğini" savunur, böylece kimse hırsızlık yapmak zorunda kalmaz (More, 2000, s. 188,189).

Öncü olarak nitelendirilen bir başka kişi de More'un yakın arkadaşı olan İspanyol bilgin Johannes Vives'dir. Vives, Brugge belediye başkanına belediye sınırları içinde yaşayan herkese asgari bir yaşam güvencesinin sağlanmasını öngören detaylı bir teklif hazırlar ve bu teklif kısa bir süre için de olsa uygulanabilmiştir. Ancak, Vives'in bu teklifine göre kendilerine yardım sağlanacak kişiler yalnızca yoksullardır. Aynı zamanda bu yardımdan yararlanmanın bir şartı da yoksulların çalışmak zorunda olmalarıdır. Vives'in bu görüşleri dikkate alındığında kendisinin çalışma refahı yanlısı olduğu görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, yoksulların kendilerine yapılacak yardım karşısında çalışması gerektiğini savunmaktadır (Standing, 2020, s. 27).

Vives'e göre servetlerini kumar, oyun, aşırı lüks ve fuhşiyât içinde harcamış olanlara bile ekmek verilmeli ve kimse açlıktan ölmemelidir. Vives, herkese yapılabileceği bir iş karşılığında yardım edilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Ona göre, eğer bir kimse yaşlılığından yahut başka bir sebepten dolayı hiçbir şey öğrenemiyor veya çok yavaş kalıyorsa en azından o kimselere kuyu kazmak, su çekmek, yük taşımak, el arabası itmek, hakimlere hizmet etmek, ayak işlerini yürütmek, mektup taşımak gibi işler verilmeli; bunun karşılığında ihtiyaçları giderilmelidir (Vives, 1999, s. 39-40). Dolayısıyla Vives; her ne kadar tam bir temel geliri kastetmemiş olsa da temel gelire benzeyen ve bugün Avrupa'nın pek çok ülkesinde uygulanan "asgari gelir güvencesi"nin gerçek fikir babası olarak anılmaktadır. Ayrıca yukarıda da bahsedildiği gibi bu uygulama, TGDA'ya göre temel gelirin ilk aşamasıdır. (Basic Income Earth Network (BIEN), 2020).

Bireysel özgürlüğün ve toplumsal adaletin temini için More ve Vives tarafından sunulan çözüm önerileri, aynı zamanda devletin rolünün ne olması gerektiği üzerine yapılan değerlendirmelerdir. Dolayısıyla bu ve benzeri değerlendirmelerle tarihin her aşamasında karşılaşmak son derece olasıdır. Örneğin, 13. yüzyıl İngiltere'sinde Magna Carta'dan 2 yıl sonra imzalanan ve en az onun kadar önemli

olan Orman Sözleşme'sinde, halkın geçimini sağlama hakkının olduğu belirtilerek insanların hayatını idame ettirebilmesi için gereken her şeyin ortak alanlardan temin edilebileceği güvence altına alınmıştır. Bu açıdan bakıldığında temel gelir, Orman Sözleşmesi ile temin edilmeye çalışılan hakların modern bir şeklidir (Worstall, 2020). Daha farklı çevrelerden birçok entelektüel yazar ve düşünür; temel gelir ve benzeri uygulamaları desteklemiş ve temel gelirin günümüz haline gelmesinde önemli roller oynamışlardır (Raventós, 2007, s. 14).

Yine Fransız aydınlanmasının önemli isimlerinden Montesquieu, 1748 yılında "The Spirit of Laws" ismiyle yayımladığı kitabında devletin vatandaşlarına karşı sorumlu olduğunun altını çizerek esasında temel gelir fikrinin özünü savunmuştur. Montesquieu, bu kitabında "her vatandaşın, sağlıklarına zarar gelmeyecek şekilde yaşamını idame ettirebilmesi için yiyecek, giyecek ve belirli bir geçim imkanının devlet tarafından sağlanması gerektiğini" belirtmiştir (Montesquieu, 2001, s. 459).

Temel gelirin ortaya çıkıp gelişmesinde katkısı bulunan bir başka kişi de Thomas Paine'dir. Standing, Paine'i yakın geçmişteki en hatırı sayılır temel gelir savunucusu olarak nitelemiştir (Standing, 2020, s. 28). Paine, 1797'de yayınladığı "Tarımsal Adalet" kitabında iki somut öneri sunmaktadır. İlki 21 yaşına gelmiş her gence iyi bir hayat kurabilmesi için tek seferlik 15 İngiliz parası verilmesi; ikinci olarak da yaşı 50 yaşına gelmiş herkese, yaşlılıklarını sefalet içinde yaşamamaları için geri kalan yaşamı boyunca her yıl 10 İngiliz parası verilmesi teklifinde bulunmuştur (Paine, 2017, s. 19). Standing bu tekliflerin ilkini reşit olanlara verilen tek seferlik bir sermaye hibesi; ikincisini de sadece yaşlılara verilen temel gelir uygulaması olarak nitelendirmiştir (Standing, 2020, s. 28).

19. yüzyılda da Charles Fourier, Joseph Charlier, John Stuart Mill gibi farklı ekollerden seçkin entelektüeller de temel gelire benzer fikirleri paylaşmıştır (Ghatak & Maniquet, 2019, s. 896). Örneğin Marx'ın küçümseyici bir şekilde "ütopik sosyalist" olarak nitelendirdiği Fourier, La Fausse Industri (1836) kitabında "medeniyet"in geçimini sağlayamayan kimselere borçlu olduğunu ifade ederek bu borcu kalacak bir otel odası ve günde mütevazı üç öğün yemek olarak somutlaştırır (Basic Income Earth Network (BIEN), 2020). Böylece bireylerin en azından barınma ve beslenme ihtiyaçlarının karşılanması gerektiğini savunmuş olur. Fourier'in bu görüşleri 19. yüzyılın önemli liberal düşünürlerinden John Stuart Mill'in de dikkatini çekmiş ve Mill, "Politik İktisadın İlkeleri" isimli eserinde Fourierism'in görüşlerini tartışmıştır. Üretimden toplumun her bir ferdine asgari düzeyde belirli bir miktarın

tahsis edilerek geri kalan kısmın emek, sermaye ve yeteneğe göre dağıtılacağı bir dağıtım sistemini öngören Fourierism'i kayda değer görmüş ve bu anlayışı sosyalist anlayışların en ustaca dizayn edilmişi olarak nitelendirmiştir (Mill, 1885).

Joseph Charlier ise 1848'de gelir testi ve çalışma zorunluluğu olmaksızın toplumun tüm üyelerine koşulsuz olarak verilen bir temel gelir planı sunmuştur (Erreygers & Cunliffe, 2001, s. 477). Bu plan, bazılarınca gerçek bir temel gelirin ilk formüle edilmiş hali olarak da düşünülmektedir (Basic Income Earth Network (BIEN), 2020; Erreygers & Cunliffe, 2018, s. 2). Charlier'in üzerinde uzunca vakit harcadığı bu plan günümüzdeki temel gelir teklifleriyle çok benzerlik göstermektedir. Hatta Charlier, temel gelirin günümüzde de ileri sürülen bazı avantaj ve dezavantajlarını daha o yıllarda sıralamıştır. Ona göre temel gelir birçok problemi ortadan kaldırırken bazı açılardan endişe vermektedir. Endişe veren hususlardan ilki, temel gelirin miktarına ve finansmanına ilişkindir. Ödenecek temel gelir miktarının hayati ihtiyaçları karşılayıp karşılayamayacağını tartışmış, ihtiyaçları karşılayacak bir temel gelirin finansmanı noktasındaki endişelerini belirtmiştir. İkinci olarak, başka kimseler tarafından ileri sürülen koşulsuz garantili gelirin nüfusu artıracağı yönündeki beklentilere değinmiş fakat, kendisi bu görüşü pek ciddiye almamıştır. Son olarak da günümüzde de sıkça dile getirilen temel gelir sonrası tembel bireylerin ortaya çıkacağı sorunsalına da işaret etmiştir. Tembellikle alakalı olarak, temel gelirin bu potansiyelini kabul etmekle beraber ancak toplumun çok küçük bir kısmının böyle olacağını ifade etmiştir. Charlier tarafından paylaşılan bu üç endişeden ikisi bugün hala gündemdedir. Uygun bir temel gelir seviyesinin nasıl finanse edileceği ve insanları tembelliğe sevk edip etmeyeceği hala önemli bir tartışma konusudur (Erreygers & Cunliffe, 2001, s. 18,19).

Görüldüğü üzere antik çağdan 20. yüzyıla kadar temel gelire ilham olan ve bu fikri destekleyen birçok düşünüre ve onların görüşlerine yer verilmiştir. Muhakkak ki burada yer verilmeyen daha birçok düşünür vardır. Böyle olmakla beraber, özellikle 20. yüzyıl öncesi düşünürlerde, dünyanın insanlığın ortak malı olduğu, dolayısıyla her bir bireyin dünyanın nimetlerinden eşit şekilde faydalanabilmesi gerektiği inancı kendisini göstermektedir. Böylece herkes en azından asgari ihtiyaçlarını dünyanın insanlığa sunduğu doğal kaynaklardan temin edebilecektir. Dolayısıyla bu dönemde ortak mülkiyet hakkına ve toprak üzerinden herkesin asgari ihtiyaçlarını karşılayabilmesi gerektiği felsefesine önemli atıflar yapılmıştır.

20. yüzyılda da temel gelir ile ilgili tartışmalar farklı ülkelerde ve zamanlarda devam etmiştir. 20. yüzyıl içinde yaşanan gelişmeleri de kendi içinde üç döneme ayırmak mümkündür. İlki, I. Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan koşulsuz ve evrensel teklifler olan "sosyal temettü (social dividend)", "devlet ikramiyesi (state bonus)" ve "ulusal kâr payı (national dividend)" gibi önerilerin ortaya atıldığı dönemdir (Basic Income Earth Network (BIEN), 2020). Standing'e göre bu önerilerin ortaya çıkmasındaki temel motivasyon, toplumsal adalet arayışı, Birinci Dünya Savaşı'nın bıraktığı olumsuzlukları giderme ve zarar gören işçi sınıfının haklarının iyileştirilmesi çabasıdır (Standing, 2020, s. 33). İkincisi, ABD'de 1960 ve 1970'lerde Milton Friedman'ın negatif gelir vergisi ve Tobin ve arkadaşlarının "demogrant" olarak adlandırdığı temel gelire benzer planların tartışıldığı dönemdir (Basic Income Earth Network (BIEN), 2020). Bu dönemdeki arayışlar da ABD'de 1960'lı yıllarda yapısal ve teknolojik işsizliklerin endişe vermeye başlamasına dayanmaktadır. Özellikle teknolojik işsizlik ilk zamanlarda ciddi bir endişe konusu olmuş daha sonra pek ciddiye alınmamıştır (Standing, 2020, s. 33). Üçüncü dönem ise çoğu Kuzey Avrupa ülkelerinde temel gelir tartışmalarının başlayıp devam ettiği 70'lerin sonları 80'lerin başlarıdır. Aynı yıllarda bugün de uygulanmakta olan evrensel temel gelir planı tartışılmış ve 1982 yılında Alaska'da hayata geçirilmiştir. 1982 yılından bu yana eyalette en az 6 ay ikamet eden herkes yaşlarına bakılmaksızın her yıl petrolden elde edilen gelirin korunması için kurulan fondan pay almaktadır (Basic Income Earth Network (BIEN), 2020).

Köklü bir geçmişe sahip olan temel gelir fikri günümüzde farklı kesimler tarafından tartışılmaya devam etmektedir. Avrupa ve ABD'de yıllarca görülen bu tartışmalar Türkiye, İran, Güney Afrika ve Hindistan'da da yapılır olmuş ve böylece uygulanabilirliği açısından çok daha ciddiye alınan bir fikir haline gelmiştir. Özellikle 2020 ABD seçimlerinde Demokrat Parti'den aday olan Andrew Yang, temel geliri seçim vaadi olarak ilan etmiş bu konuyu toplumsal tartışmaya açmıştır. Aynı zamanda Zuckerberg, Papa, Elon Musk gibi tanınan birçok ismin temel gelire desteklerini açıklamaları bu konuyu daha da popüler hale getirmiştir. Bununla birlikte çoğunlukla Avrupa ülkelerinde temel gelirin bilinirliği için sivil toplum kuruluşları kurulmuş bazı ülkelerde bu konu meclislere taşınmıştır. Günümüze kadar temel gelirin etkilerinin ölçülebilmesi amacıyla birçok pilot uygulama yapılmıştır. Bu denemelerin içeriği ve sonuçları hakkında sonraki bölümlerde detaylı bilgi verilecektir.

D) Evrensel Temel Gelire Alternatif Diğer Uygulamalar

Yukarıda temel gelirin tarihsel sürecine değinirken temel gelire benzer birçok farklı uygulamadan bahsedilmiştir. Temel gelir üzerinden yapılan tartışmaların daha sağlıklı olabilmesi ve konunun daha iyi anlaşılabilmesi için farklı özelliklere sahip olan bu uygulamalardan bazılarının detaylı bir şekilde açıklanması uygun görülmüştür.

1) Asgari Gelir Desteği

"Asgari gelir desteği[10]" kavramı "asgari ücret" ile karıştırılmamalıdır. Asgari ücret, bir işçinin işveren tarafından çalıştırılabileceği en düşük ücret sınırını ifade etmektedir. Buna karşılık asgari gelir, genellikle gelir testine tabi uygulamaları ifade etmek için kullanılır (Standing, 2020, s. 34). Öyle ki gelir testine tabi programları da üç kategoriye ayırmak mümkündür (Casas, 2005, s. 17):

- Geliri belirli bir düzeyin altında kalan herkes için sağlanan nakit yardımlar (asgari gelir desteği programları).
- Yaşlı ve engelli gibi belirli gruplara özgü verilen nakit yardımlar.
- Belirli mal ve hizmetlere erişim sağlanması için nakdi ve ayni olarak verilen bağlı yardımlar (barınma yardımı gibi).

Bu sosyal yardımlar, vatandaşları/aileleri şiddetli bir yoksulluğa ve sosyal dışlanmaya düşmekten koruyan ve son çare olarak görülen "güvenlik ağları"dır. Bu güvenlik ağları, her ülkenin kendi sosyoekonomik durumuna göre oluşturulur. Çalışmada, bu güvenlik ağlarından üzerinde duracağımız yardım biçimi, nakit olması ve daha çok kişiyi kapsaması bakımından temel gelire daha çok benzeyen "asgari gelir

[10] "Minimum income support" ifadesinin Türkçe karşılığıdır. Bunun haricinde İngilizce literatürde "guarenteed minimum income", "minumum income guarentee" ifadeleri de kullanılmaktadır. Bunlara karşılık olarak Türkçe yazında "garantili asgari gelir", "güvenceli asgari gelir" veya "asgari gelir güvencesi" ifadeleriyle de karşılaşmak mümkündür. Türkçe ve İngilizce yazında bu ifadelerin birbirleri yerine kullanıldığı görülmektedir. Bu başlıkta (İngilizce yazında sık kullanılan bir ifade olmamasına rağmen) Türkçe literatürde çokça kullanıldığı için "asgari gelir desteği" ifadesi seçilmiştir.

Bununla beraber literatürde bu kavramların farklı kapsamlarda kullanıldığı da görülebilmektedir. Örneğin, yapılan bir çalışmada "asgari gelir" kavramı çatı kavram olarak kullanılarak üç türe indirgenmiştir: (1) güvenceli asgari gelir, (2) negatif gelir vergisi ve (3) evrensel temel gelir (Avrupa Birliği ve Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012). Başka bir çalışmada da "vatandaşlık geliri (citizenship income)"; temel gelir, negatif gelir vergisi, artan oranlı gelir desteği, vatandaşlık kâr payı ve asgari gelir desteği gibi çeşitli uygulamaların çatı kavramı olarak kabul edilmiştir (Taşçı, 2013). Bir başka tasnif için bknz (Boccanfuso, Cousineau, & Fonseca, 2020, s. 5,6). Bu ve benzeri programlar, birbirinden farklı özelliklere sahip olsalar da esasında bir gelir güvencesinin sağlanması gerektiği fikrine dayanırlar. Bu sebeple, bu kavram ve yaklaşımlar bilerek yahut bilmeyerek birbirlerinin yerine kullanılmaktadır (Standing, 2017).

desteği (minimum income support)" olmuştur. Casas, asgari gelir desteği kavramını açıklarken bu kavramın farklı ülkelerde farklı şekillerde isimlendirildiğini belirtmiştir. Örneğin, İngiltere'de "gelir desteği (income support)" şeklinde ifade edilirken (Casas, 2005, s. 17); Türkiye'de de İngiltere'dekine benzer bir ifadeyle "asgari gelir desteği (minimum income support)" kavramının literatürde yaygın kullanım olduğu görülmektedir (Coşkun, Güneş, & Ortakaya, 2011; Karaaslan, 2015; Buğra, Keyder, & Erdem Ilgın, 2007).

Asgari gelir desteği programları nakit olarak yapılır (Erdem I. , 2005, s. 1; Casas, 2005, s. 18) ve genellikle hiçbir mali desteği olmayan çalışma çağındaki insanları hedeflemektedir. Bu programlar, Avrupa Birliği ülkeleri arasında herkes için asgari bir gelir sağlamak, eşitsizlikleri ve yoksulluğu azaltmak için kullanılan temel bir araçtır (European Commission, 2020).

AB üyesi ülkelerin neredeyse hepsi, yoksulluk içinde yaşayan ve geçimini sağlayamayan kişilere asgari gelir programları sunmaktadır. Ancak, bu programlar; yardım seviyelerinin yetersizliği, kapsayıcılıklarının az olması ve programlara erişimdeki zorluklar sebebiyle etkin çalışmamaktadırlar (EMPL Committee, 2017, s. 32). Yapılan çalışmaların hepsi, "AB'deki asgari gelir programlarının genellikle düşük seviyelerde olduğu, nadiren yoksulluk eşiğinin üstünde bir yardım sağladığı" sonucuna varmışlardır (EMPL Committee, 2017, s. 34). İkinci olarak, bu programlara uygunluk; yaş, uyruk ve ikamet, kişilerin gelirleri ve en önemlisi de kişilerin çalışmaya niyetli olup olmadıklarıyla ilişkilendirilmiştir (EMPL Committee, 2017, s. 35-36). Son olarak da asgari gelir programlarının karmaşıklığı, başvuru sahiplerine ilişkin birçok belgenin istenmesi, değerlendirmelerin objektif olmaması gibi bürokratik kuralların yanında kişilerin damgalanmaktan korkması; ihtiyaç sahibi kişi ve ailelerin bu programlara erişimini kısıtlamaktadır (EMPL Committee, 2017, s. 42). Dolayısıyla temel gelir; asgari gelir programları gibi nakit olarak ödenmesi ve yoksullukla mücadele amacını taşıması açısından ortak özelliklere sahip olsa da bireyi baz alması, çok daha kapsayıcı ve koşulsuz olması sebebiyle asgari gelir programlarından önemli derecede ayrışmaktadır.

2) Negatif Gelir Vergisi (Negative Income Tax)

Negatif gelir vergisi, belirli bir eşiğin altında kazanan kişilerin vergi ödemek yerine devletten sübvansiyon veya ek ücret aldığı bir sistemdir. Van Parijs ve

Yannick'e göre "negatif gelir vergisi" ifadesine, ilk olarak matematiksel iktisadın kurucularından biri olan Fransız iktisatçı Augustin Cournot'ın çalışmalarında rastlanmaktadır[11] (Van Parijs & Vanderborght, 2017, s. 32). Cournot'un dışında negatif gelir vergisinin ilk ortaya çıkışı, bazı çalışmalarda doğrudan George Stigler'e[12]; bazı çalışmalarda da Milton Friedman'a dayandırılmaktadır (Heather, 1968, s. 1). Friedman, kitabının "yoksulluğun azaltılması" isimli bölümünde batılı ülkelerin ekonomik olarak büyüdüğünü ve bu büyümeye bağlı olarak yoksulluğun da ciddi derecede azaldığını ifade etmiştir. Ancak, buna rağmen çok sayıda insanın hala yoksulluk içinde yaşadığını da belirtmiştir. Ona göre yoksulluğun azaltılması isteniyorsa doğrudan fakirlere yardım edilmelidir. Bu amaçla negatif gelir vergisi direkt olarak yoksulluk problemini hedef almaktadır (Friedman, 1962, s. 190,191).

Negatif gelir vergisi; yoksullukla mücadelede ve adil bir gelir dağılımının sağlanmasında kullanılabilecek alternatif bir çözüm önerisidir. Bu uygulama ile bireylerin asgari bir gelir düzeyine sahip olması amaçlanmaktadır (Öncel T. , 2012, s. 4). Her ne kadar içerisinde "vergi" kelimesini barındırsa da esasında bir tür sosyal transfer harcaması niteliğindir (Uzunali & Altun, 2020). Çünkü negatif gelir vergisi, geliri belirli bir eşiğin altında olan vatandaşlara hükümetin ödeme yapmasını öngörmektedir. Bu uygulamada öncelikle en düşük gelir seviyesi belirlenir. Sadece bu seviyenin üzerinde gelir elde edenler, gelirlerinin bir kısmını devlete vergi olarak öderler. Bu seviyenin altında kalanlar, devlete vergi ödemez aksine devletten nakdi gelir desteği alırlar. Böylece herkes için asgari bir gelir garanti edilmiş olur.

Friedman, kitabında basit bir örnek vererek konuyu somutlaştırmıştır. Verdiği örnekte, federal vergi sisteminde kişi başı 600$'lık bir muafiyet olduğunu belirtmiştir. Kimse kazandığı ilk 600$'dan vergi vermeyecek ancak, bir kişinin geliri 600$'ı geçerse mevcut oranlar üzerinden vergilendirilecek, 600$'dan düşükse de devletten yardım alacaktır. Örneğin bir kişi, 500$ kazanıyor olsun, bu kişinin toplam kazancı 600$'dan düşük olduğu için pozitif bir vergi vermez, negatif vergi verir. Diğer bir ifadeyle, devletten sübvansiyon alır. Ne kadar yardım alacağını da sübvansiyon oranı

[11] Fakat Cournot, sistematik bir şekilde negatif gelir vergisi fikrini sunmamıştır. Sadece kendi dönemine göre güncel bir tartışma konusu olan bir fikrin değerlendirmesini yaparken o fikrin, gelir vergisinin zıttı olduğunu ifade etmek için cebirsel bir dil kullanarak "negatif gelir vergisi" ifadesini kullanmıştır.

[12] Green'e göre Friedman'ın yazışmalarında bu konunun 1940'larda da tartışıldığı ortaya çıkmıştır. Fakat bu tartışmalar gayri resmi olup, bu konu hakkında herhangi bir çalışma ortaya konmamıştır. Ancak, Stigler'in 1946 yılında yayımladığı "The Economics of Minimum Wage Legislation" adlı makalesi bu konunun o günlerde de tartışıldığını kanıtlar niteliktedir (Green, 1967).

belirler. Bu oranı Friedman, %50 olarak varsaymıştır. Bu halde 600$ kazanan kişi devlete ne vergi verir ne de devletten sübvansiyon alır. Ancak, 500$ kazanan kişi 600$'dan 100$ eksik kazandığı için 50$ (100$*%50) devletten sübvansiyon alacak ve geliri toplamda 550$ olacaktır. Eğer bir kimsenin hiç geliri yoksa 300$ (600$*%50) sübvansiyon alacaktır. Böylece hiç geliri olmayan bir kimse için bile 300$ garanti edilmiştir. Muafiyet miktarı ve sübvansiyon oranı; garanti edilmek istenen miktarı belirleyeceği için toplumların sosyoekonomik durumuna göre değişiklik gösterecektir. (Friedman, 1962, s. 192). Friedman'ın planı, konunun kabaca anlaşılması için basite indirgenmiş haldedir. Çok daha detaylı ve farklı özelliklere sahip planlar da vardır.

1960-70'li yıllarda başka negatif gelir vergisi planları da sunulmuştur. Bu erken dönem planlarından biri de Ripon Society'nin planıdır. Society de sunmuş olduğu planda negatif gelir vergisinin oranını %50 olarak belirlemiştir. Ancak bu plan, ailenin yapısına göre belirlenen standart gelire dayanmaktadır. Plana göre;

- Her bir yetişkin için 1500$,
- Birinci çocuk için 1500$,
- İkinci çocuk için 1000$,
- Üçüncü çocuk için 600$,
- Dördüncü çocuk için 400$,

olmak üzere her bir aile için en fazla 6000$ sınırı belirlenmiştir. Dolayısıyla bu planda, bir ailenin elde ettiği toplam gelir, ailenin yapısına göre sahip olması gereken standart gelir miktarından düşükse bu aile, ikisi arasındaki farkın yarısı kadar devletten yardım alacaktır. Bu plana göre dört kişilik bir aile (2 yetişkin, 2 çocuk) için belirlenen standart gelir 5500$'dır. Eğer dört kişilik (2 yetişkin, 2 çocuk) bir ailenin hiç geliri yoksa, devletten 2750$(5550$*%50) yardım alacak dolayısıyla, dört kişilik tüm aileler için 2750$ garanti edilmiş olacaktır. Society'nin planı Tablo 1'de daha detaylı şekilde verilmiştir.

Tablo 1: Society'nin Dört Kişilik Bir Aile İçin Negatif Gelir Vergisi Planı

Kazanılan Gelir[13]	**Standart Gelir[14]**	**Aradaki Fark**	**Alınacak Yardım[15]**	**Toplam Gelir[16]**
0$	5500$	5500$	2750$	2750$
500$	5500$	5000$	2500$	3000$

[13] Ailenin kazandığı brüt gelir.
[14] Dört (2 yetişkin, 2 çocuk) kişilik bir aile için belirlenen standart gelir.
[15] Ailelerin devletten aldığı yardım miktarı.
[16] Yardım aldıktan sonraki nihai toplam gelir.

1000$	5500$	4500$	2250$	3250$
1500$	5500$	4000$	2000$	3500$
2000$	5500$	3500$	1750$	3750$
2500$	5500$	3000$	1500$	4000$
3000$	5500$	2500$	1250$	4250$
3500$	5500$	2000$	1000$	4500$
4000$	5500$	1500$	750$	4750$
4500$	5500$	1000$	500$	5000$
5000$	5500$	500$	250$	5250$
5500$	5500$	0$	0$	5500$

Kaynak: (Society, 1967, s. 6)

Farklı olması açısından Lampman'ın planları da önemlidir. Lampman, planlarının hepsinde Friedman gibi muafiyet ve indirimlere değil de yoksulluk sınırına dayalı bir plan sunmuştur (Kreps, 1967, s. 105). Lampman'ın planlarında negatif vergi (devletten alınacak sübvansiyon); elde edilen gelir ile yoksulluk sınırı arasındaki fark üzerinden belirlenmiştir. Ayrıca Lampman, bir planında negatif gelir vergisi oranını sabit değil, %50'den başlayıp %0'a kadar giden azalan oranlı olarak belirlemiştir. Bu planda dört kişilik bir aile için yoksulluk sınırı 3000$ olarak belirlenmiştir. Lampman'ın planına Tablo 2'de ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir.

Tablo 2: Lampman'nın Dört Kişilik Bir Aile İçin Negatif Gelir Vergisi Planı

Kazanılan Gelir	**Yoksulluk Sınırının Altında Kalan Miktar**	**Negatif Gelir Vergisi Oranı (%)**	**Alınacak Yardım**	**Toplam Gelir**
0$	3000$	50	1500$	1500$
500$	2500$	45	1125$	1625$
1000$	2000$	38	760$	1760$
1500$	1500$	33	495$	1995$
2000$	1000$	25	250$	2250$
2500$	500$	25	125$	2625$
2800$	200$	25	50$	2850$
3000$	0$	0	0$	3000$

Kaynak: (Kreps, 1967, s. 105,106)

Son olarak, Otto Eckstein'in planına bakabilir. Onun planına göre, 1967 ABD'sinde dört kişilik bir ailenin yoksulluk sınırının yaklaşık 3400$ olduğunu

belirtmiştir. Örnek olarak, 2000$ gelire sahip bir ailenin yoksulluk sınırına ulaşabilmesi için 1400$ daha ihtiyacı vardır. Bu durumda eğer sübvansiyon oranı %100 olarak belirlenirse devlet, bu ailenin gelirini (2000$), yoksulluk sınırına (3400$) kadar çıkarmak için 1400$ (1400$*%100) ödeme yapacaktır. Böylece her aile için en az 3400$ garanti edilmiş olacaktır (Eckstein, 1979, s. 73).

Görüldüğü üzere planlar birbirinden farklılık gösterse de genelde planlarda vergi oranı, oranın uygulanacağı temel, asgari gelir ve başa baş noktası bulunmaktadır. Vergi oranı, ulaşılmak istenen amaca ve ülkenin sosyoekonomik durumuna göre değişebilmektedir ki bazı planlarda (Friedman'ın planı) sabit olarak; bazı planlarda (Lampman'ın planı) azalan oranlarda belirlenmiştir. Verginin uygulanacağı temel ise iki farklı şekilde belirlenmiştir: ilki, muafiyet ve istisnalar toplamı üzerinden belirlenen gelir seviyesi; ikincisi, yoksulluk sınırı üzerinden belirlenen gelir seviyesidir. Bu seviyeler ile ailelerin geliri arasındaki farka vergi oranı uygulanarak ailelerin alacağı yardım belirlenir. Bu iki gelir seviyesi aynı zamanda başa baş noktalarıdır. Diğer bir deyişle, geliri bu seviyelerde olan aileler ne vergi verir ne de yardım alırlar. Asgari gelir ise, hiç geliri olmayan ailelere ödenen miktarı belirtmektedir (Kreps, 1967, s. 104-105).

Negatif gelir vergisi planları incelediğinde, bu planların ideal temel gelirin özelliklerinden çoğunu taşımadığı görülmektedir. Örneğin, temel gelir birey bazlı iken; negatif gelir vergisi aileyi baz almaktadır. Ancak, gelir vergisiyle finanse edilmiş bir temel gelirin, bireysel olarak ödenecek bir negatif gelir vergisi ile eşdeğer olduğu iddia edilmektedir. Bu görüşe Friedman'ın kendisi de katılmaktadır (Van Parijs & Vanderborght, 2017, s. 32). Friedman, bir röportajında, Senatör McGovern tarafından sunulan teklifi[17], negatif gelir vergisinin cömert bir formu olarak değerlendirmiştir (Friedman, 1973). Bu görüşünü Brazilya'lı ekonomist ve senatör olan Suplicy'nin sorularına verdiği cevapta da tekrarlamıştır (Friedman, 2000, s. 10).

Negatif gelir vergisi ve temel gelirin eşdeğer olduğu fikrini destekleyen bir örnek Tablo 3 ve Tablo 4 üzerinden verilebilmektedir. Birinci tabloda "temel gelir" ikinci tabloda "negatif gelir vergisi" sistemleri yer almaktadır:

1. İlk tabloda vergi oranının, düz oranlı, %25 ve herkesin koşulsuz olarak alacağı temel gelir miktarının 1000 TL olduğu bir sistem verilmiştir.

[17] Ülkede yaşayan herkese 1000$ verilmesi üzerine bir teklif.

2. İkinci tabloda negatif gelir vergisi uygulamasının asgari gelir olarak 1000 TL sağladığı bir sistem verilmiştir. Bu sistemde hiçbir geliri olmayan bir kimse en azından 1000 TL alacaktır[18]. (Van Parijs & Vanderborght, 2017, s. 32). Her iki sistem de ayrı ayrı aşağıda tablo halinde verilmiştir.

Tablo 3: Temel Gelir Sisteminde Kişinin Nihai Geliri

Kazanılan Gelir (1)	Ödenecek Gelir Vergisi (%25) (2)	Net Gelir (1-2)	Temel Gelir Miktarı (3)	Nihai Gelir (1-2+3)
0	0	0	1000	1000
1000	250	750	1000	1750
2000	500	1500	1000	2500
4000	1000	3000	1000	4000
8000	2000	6000	1000	7000

Kaynak: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 4: Negatif Gelir Vergisi Sisteminde Kişinin Nihai Geliri

Kazanılan Gelir (1)	Ödenecek Gelir Vergisi (%25) (2)	Asgari Gelir (4)	Negatif Gelir Vergisi (Sübvansiyon/Yardım) (4-2)	Nihai Gelir (4-2+1)
0	0	1000	1000	1000
1000	250	1000	750	1750
2000	500	1000	500	2500
4000	1000	1000	0	4000
8000	2000	1000	-1000	7000

Kaynak: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 3 ve Tablo 4 görüleceği üzere:

- Hiç geliri olmayan bir kimse, her iki sistemde de 1000 TL gelir elde eder.
- 1000 TL kazanan bir kimse, her iki sistemde de 1750 TL gelir elde eder.

[18] Asgari gelirin 1000 TL ve gelir vergisi oranının %25 olduğu bir negatif gelir vergisi uygulamasında başa baş noktası 4000 TL'dir. Eğer kişi 4000 TL'den az bir gelir kazanıyorsa yardım alır, fazlasını kazanıyorsa da vergi verir.

- 2000 TL kazanan bir kimse, her iki sistemde de 2500 TL gelir elde eder.
- 4000 TL kazanan bir kimse, her iki sistemde de 4000 TL gelir elde eder.
- 8000 TL kazanan bir kimse, her iki sistemde de 7000 TL elde eder.

Bu örnekte görüldüğü gibi herhangi bir brüt gelir seviyesi için aynı harcanabilir geliri veren temel gelir ve negatif gelir vergisi programları tasarlamak mümkündür (Tondani, 2009, s. 7). Aynı zamanda, koşullu gelirlere karşı olarak temel gelirin lehine kullanılan argümanların ekseriyeti negatif gelir vergisi için de kullanılmaktadır. Buna rağmen yine de aralarında büyük farklar bulunmaktadır. Bu iki uygulama ancak bazı varsayımlar altında eşdeğer olarak görülebilmektedir. (Van Parijs & Vanderborght, 2017, s. 32).

Temel gelir alternatif politika önerilerine kıyasla daha basit ve radikal bir uygulamadır (Parijs, Jacquet, & Salinas, 2000). Tanımı gereği bireysel ve koşulsuz olarak verilmektedir. Fakat, negatif gelir vergisi planları, genelde aileyi baz almaktadır. Aynı zamanda negatif gelir vergisinden yararlanmak için belirli bir eşiğinin altında gelire sahip olmak gerekmekte ve alacağın yardım, elde ettiğin gelire göre değişmektedir. Dolayısıyla bu sistemde geliri düşen kişilerin yardıma hak kazanabilmesi için belirli bir süre zor durumda beklemeleri gerekmesi oldukça muhtemeldir. Negatif gelir vergisi planlarında yardım alacak kişiler, çalışmak zorunda da kalabilmektedirler. Örneğin, ABD Başkanı Nixon tarafından uygulanmaya çalışılan ve en ünlü negatif gelir vergisi planı olan Aile Yardım Planı, sağlıklı yetişkinlere ancak çalışmaya istekli olmaları koşulunda yardım yapılmasını öngörüyordu (Van Parijs & Vanderborght, 2017, s. 36-40).

Negatif gelir vergisi, yoksullukla mücadelede kullanılacak alternatif bir politika önerisidir. Bu öneri 70'li yıllarda özellikle ABD'de son derece popüler hale gelmiş, hatta Başkan Nixon tarafından uygulanmak istenmiş fakat başarılı olunamamıştır. Genelde aileyi baz alması, koşulsuz olmaması ve herkesi kapsamaması temel gelirden ayrılan temel özellikleridir. Bu farklılıklar, negatif gelir vergisini daha az maliyetli kılarak daha uygulanabilir hale getirmektedir. Diğer yandan, temel gelirden daha karmaşık olması ve nüfusun daha az bir kesimini kapsaması ulaşılmak istenen hedeflerin elde edilmesini zorlaştırmaktadır. Bu açıdan temel gelirin çok daha etkin ve basit bir çözüm olduğu ifade etmek yerinde olacaktır.

3) Kazanılmış Gelir Vergisi Kredisi (Earned Income Tax Credit)

Kazanılmış gelir vergisi kredisine geçmeden önce "vergi kredisi (tax credit)" ile neyin ifade edildiğini anlamak gerekir. Türk vergi sisteminde yeri olmayan bu kavram, özellikle ABD ve İngiltere'de yaygın olarak kullanılmaktadır. Vergi kredisi, Türkçe literatürde de geniş kapsamlı yer bulamamış ve genelde bir tür vergi harcaması olduğundan bahsedilmiştir[19].

Vergi kredileri, doğrudan ödenmesi gereken vergi miktarından mahsup edilir[20] (Sunley, 1997, s. 243). Böylece mükellef, vergi kredisinin miktarı kadar daha az vergi ödemiş olur. Hatta bazı uygulamalarda vergi kredisi, mükellefin ödemesi gereken vergi miktarından yüksekse aradaki fark hazine tarafından mükellefe ödenir. Bu tür vergi kredilerine iade edilebilir (refundable) vergi kredileri denir (Stafford & Roberts, 2009, s. 21). Vergi kredilerinin bir diğer türü de iade edilmeyen (nonrefundable) vergi kredileridir. Bu tür kredilerde ödenecek vergi miktarını aşan kısım, hazine tarafından geri ödenmemektedir. Dolayısıyla vergi kredileri; iade edilebilen (refundable) ve aide edilemeyen (nonrefundable) vergi kredileri olmak üzere iki türlüdür (CBPP, 2019, s. 2).

Kazanılmış gelir vergisi kredisi (KGVK), iade edilebilir bir vergi kredisidir (Stafford & Roberts, 2009, s. 21). Bu uygulama ile eyaletler, gelir üzerinden alacakları vergilerin bir kısmından vazgeçer ve gerekirse ailelere ödeme yapar. Böylece çocuk yoksulluğunun azaltılması ve zor geçinen ailelere destek olması hedeflenir (Johnson, 2001, s. 6). Dolayısıyla bu uygulama, esasında yoksullukla mücadelede kullanılan bir tür sosyal transfer niteliği taşımaktadır. Bu uygulamanın en önemli farkı, çalışan yoksulları hedeflemesidir. Çalışmayan birey ve aileler bu uygulamadan yararlanamazlar. KGVK, bu yönüyle, yoksullukla mücadele edilirken aynı zamanda çalışmayı da teşvik etmiş olmaktadır (Karabacak, 2013, s. 43).

ABD'de 1960'ların ortalarında ve 1970'lerin başlarında yoksullukla mücadelede uygun politikaların tasarımı üzerine çok sayıda tartışma yaşanmıştır. Politika tartışmasının bir bölümü ya doğrudan kazanç sübvansiyonlarına (KGVK bunlardan biridir) ya da dezavantajlı işçileri işe almak için işverenlere ödenen sübvansiyonlara odaklanıyordu. Bilindiği üzere Başkan Nixon 19769'da başka bir programın yerini alacak olan Aile Yardım Planı adlı negatif bir gelir vergisini

[19] Bknz: (Giray, 2002)
[20] Vergi istisnaları, vergi kredilerinin aksine, mükellefin vergi matrahından indirilir.

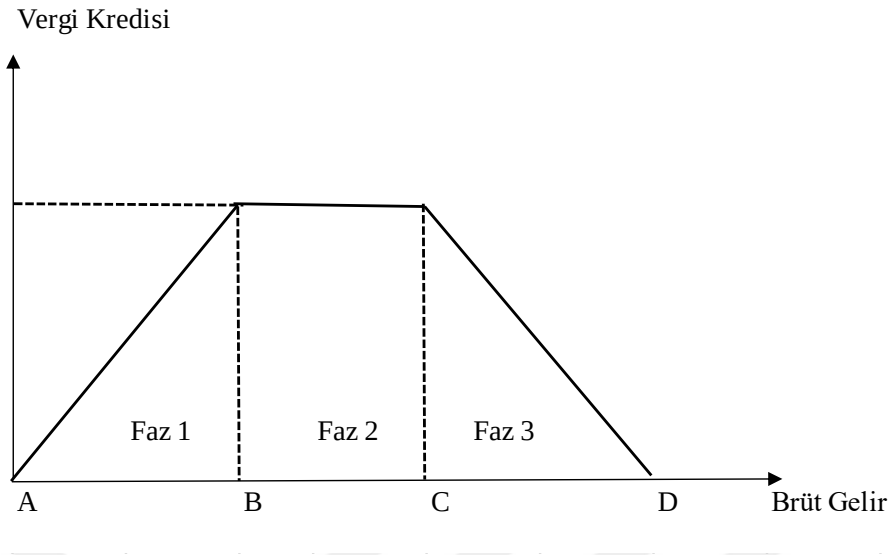
uygulamaya koydu. İlk aşamalarda çok fazla destek almasına rağmen liberaller ve muhafazakârlar tarafından çok eleştirildi. Böyle bir dönemde Senato Finans Komitesi başkanı Russell Long, Nixon'un negatif gelir vergisi planına alternatif olarak sadece çalışmak isteyenleri hedefleyen bir teklif hazırladı. Bu teklif, 1975'te geçici bir süreliğine ilk defa uygulanmış oldu (Hotz & Scholz, 2001, s. 4-6). İlk yıl, çocuklu düşük gelirli vergi mükellefleri için 400 dolara varan küçük bir kredi şeklinde uygulandı. O vergi yılında 6,2 milyon aile, 1,25 milyar dolar kredi talep etti. 1978 yılında kalıcı hale gelen bu kazanılmış gelir vergisi kredisi, günümüze kadar birçok defa revize edildi (Tackie, ve diğerleri, 2011). KGVK, günümüzde ABD'nin en büyük yoksullukla mücadele programlarından biri haline gelmiştir. 2019 yılında yaklaşık 25 milyon vergi mükellefine 63 milyar dolar sağlamıştır. Diğer gelir testine bağlı yardımlara nispeten çok daha etkili olan bu program sayesinde 2017 yılında 5,8 milyon insan yoksulluktan kurtarılmıştır (Internal Revenue Service, 2020; Maag, Marron, & Huffer, 2019, s. 1).

Kazanılmış gelir vergisi kredisinden yararlanabilmenin birçok şartı vardır. Öncelikle ilk şart, çalışıyor olmaktır. Aileden en az birinin çalışarak gelir elde ediyor olması gerekmektedir. Önemli bir diğer şart ise elde edilen gelirin her vergileme yılına özgü belirlenen eşik miktarını geçmemesi gerekmektedir. Bu eşik seviyesi, ailenin yapısına göre (çocuk sayısı, eşlerin medeni durumu vesaire) her sene değişebilmektedir. Bunların haricinde kişilerin sosyal sigorta numaralarının olması, ABD'de en azından bir sene boyunca yaşıyor olması, çocuksuz ise 25 yaşından büyük 65 yaşından küçük olması gibi farklı şartlar da mevcuttur[21].

Uygulamanın nasıl işlediği Şekil 1'deki grafikte gösterilmeye çalışılmıştır. Vergi kredisi, brüt gelirin bir fonksiyonudur. İlk aşamada sıfır ile başlar ve kişinin geliri arttıkça sabit bir oranda yükselir. Kişinin brüt geliri B noktasına ulaştığında elde edeceği kredi miktarı maksimum olur. Kredi miktarı, kişinin gelirinin B noktasını aşmasından sonra direkt düşmez belirli bir noktaya kadar aynı miktarda kalmaya devam eder. En sonunda kişinin gelirinin C noktasını geçmesiyle kredi miktarı da düşmeye başlar ve bir noktada sıfırlanır (Maag, Marron, & Huffer, 2019, s. 1; Tax Policy Center, 2020).

[21] 2019 yılının şartlarına detaylı ulaşmak için bkz (Department of the Treasury Internal Revenue Service, 2020)

Şekil 1: Kazanılmış Gelir Vergisi Kredisi Miktarı

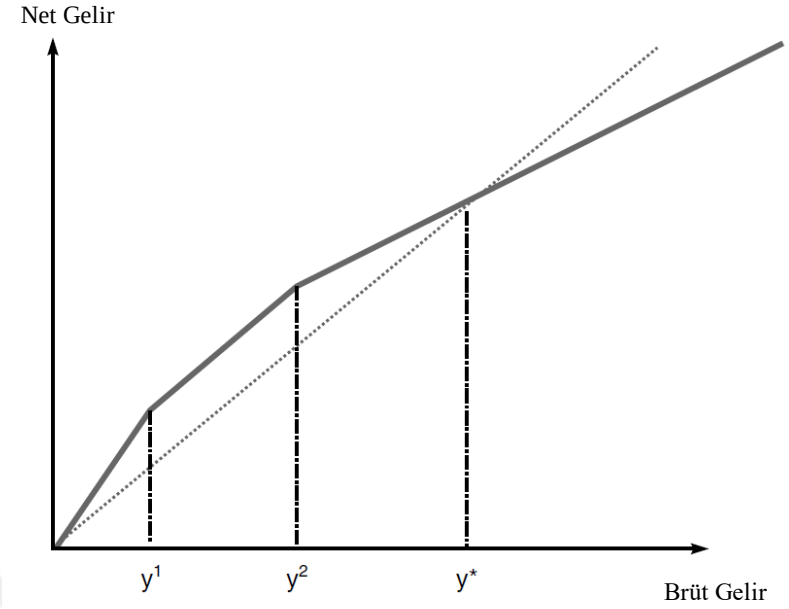


Kaynak: (Ochel, 2001, s. 3)

Tipik bir vergi kredisinin işleyişini üç fazda görmek mümkündür. İlk fazda vergi kredisi brüt gelir yükseldikçe yükselir, ikinci fazda kişinin geliri artsa da sabit kalır ve üçüncü fazda kişinin geliri arttıkça vergi kredisi azalarak sıfıra kadar iner (Ochel, 2001, s. 3). Böylece KGVK, negatif gelir vergisi gibi bazıları için vergi indirimi sağlarken bazılarına da gelir sağlamaktadır. Bununla beraber KGVK'de yapılacak yardım miktarı; negatif gelir vergisi ve diğer gelir testine tabi uygulamalardan farklı olarak ilk aşamada kişilerin gelirleri yükseldikçe azalmayıp artış göstermektedir (Van Parijs & Vanderborght, 2017, s. 40-41).

Sonuç olarak bu uygulamada kişinin gelirine göre belirlenen vergi kredisi, kişinin ödemesi gereken vergi yükümlülüğünde mahsup edilir böylece düşük ve orta gelirli grupların kullanılabilir geliri artar. Aynı zamanda hak edilen vergi kredisi miktarı, ödenmesi gereken gelir vergisi miktarından yüksek olursa aradaki farkı devletten alır. Bu uygulamanın kişinin net gelirine etkisi Şekil 2'deki grafikte verilmiştir.

Şekil 2: Kazanılmış Gelir Vergisi Kredisinden Faydalanan Bir Bireyin Net Geliri



Kaynak: (Van Parijs & Vanderborght, 2017, s. 41)

45° kesikli çizgi, herhangi bir vergilendirme veya transfer olmadığında net geliri temsil etmektedir. Kalın çizgi, net gelirin KGVK programından nasıl etkilendiğini gösterir. Bir işçinin hak ettiği kredi miktarı ilk olarak y^1 kazanç seviyesine kadar artar (1. Faz), ardından y^2 kazanç seviyesine kadar sabit kalır (2. Faz), ve son olarak, kişinin artık sonrasında pozitif vergi ödemeye başlayacağı y* başa baş noktasına kadar azalır (3. Faz) (Van Parijs & Vanderborght, 2017, s. 41). Böylece y* gelir elden edenler hiçbir vergi ödemezken; altındakiler devletten nakit yardım almış olurlar.

Günümüzde vergi kredisi uygulamalarının farklı türleri birçok ülkede farklı isimlerle uygulanmaktadır. ABD'de 1970'li yıllardan beri uygulana gelen kazanılmış gelir vergisi kredisi programının yoksullukla mücadelede faydalı olduğu, birçok çalışmada dile getirilmiştir. Özellikle çalışmayı teşvik edici olması, bu uygulamayı diğer yardım türlerinden ayıran önemli bir farklılıktır. Bununla beraber bu uygulama hakkında birçok eleştiri de yapılmaktadır. Bu eleştirilerin en önemlisi ve bu uygulamayı diğer yoksullukla mücadele yöntemlerinden ayıran en önemli farklı, bu uygulamanın çalışan kesimleri hedef almasıdır. Muhakkak çalışan yoksulluğu olarak ifade edilen bir gerçek vardır, fakat bu program işgücü piyasasında olmayanlara, çalışamayan veya çalışmak istemeyen kimselere hiçbir şey sunmamaktadır (Van Parijs & Vanderborght, 2017, s. 42). Bu sebeple bu kişilere; yiyecek, barınma, sağlık hizmetleri ve diğer temel ihtiyaçların sağlanmasına yardımcı olan başka programlarla

yardım edilmesi gerekecektir. Dolayısıyla bu program hiçbir zaman tek başına alternatif olmayacak; ancak, tamamlayıcı bir program olacaktır.

E) Evrensel Temel Gelir Pilot Uygulamalarının Değerlendirilmesi

Gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede temel gelir ve benzeri nakit transfer programlarının uygulandığı görülmektedir. Bu denemeler kapsam ve süre bakımından farklılık göstermektedirler. Bazıları tüm ülke nüfusunu kapsarken; bazıları daha küçük ölçekli olabilmektedir. Süre bakımından da bazıları 1-2 yıllık denemeler iken; bazıları 10 yıl boyunca sürmekte ve hala devam etmektedir. Temel gelirin uygulanması halinde yapacağı sosyoekonomik etkilerin önceden bilinebilmesi için pilot uygulamaların hayata geçirilmesi ve sonuçlarının objektif ve doğru bir şekilde değerlendirilmesi son derece önemlidir. Bu amaçla bazı pilot uygulamaların gelişimi ve sonuçları hakkında bilgi verilecektir.

1) Gelişmiş Ülkelerdeki Pilot Uygulamalar

Temel gelir, Avrupa ve Amerika'da toplumun çok geniş bir kesimi tarafından tartışılan, son derece rağbet görmüş bir fikirdir. Bu sebeple pek çok gelişmiş ülkede temel gelir denemeleri yapılmış ve yenilerinin yapılması planlanmaktadır. Çalışmada 2 pilot uygulamadan bahsedilecektir. İlki, ABD'nin Alaska eyaletinde herkesi koşulsuz bir şekilde kapsayan temettü ödemesidir. 1980'lerde başlayarak hala devam ediyor olması ve temel gelirin neredeyse tüm özelliklerini taşıyor olması sebebiyle önemli bir örnek teşkil etmektedir. Diğeri, Finlandiya'da 2017-2018 tarihlerinde iki yıl boyunca dağıtılan bir nakit gelir transfer programıdır. Detaylı sonuçları 2020'nin sonuna doğru açıklanmıştır. Bu transfer, güncel ve uzun süreli bir deneme olması ile oldukça önemlidir.

(a) Alaska

Alaska, 750 bine yakın nüfusuyla ABD'nin popülasyon bakımından en küçük eyaletlerinden biridir. 1967'de Kuzey Amerika'nın en büyük petrol rezervi, Alaska'nın

kuzey yamacındaki kamuya ait alanlarda keşfedilmiştir[22]. 1976'da eyalet hükümeti, petrol gelirlerinin küçük bir bölümünü Alaska Daimî Fonu[23] (Alaska Permanent Fund) adı verilen bir devlet yatırım fonuna ayırmak için oylama yapmıştır. Daha sonra, 1982'de bu fonda toplanan gelirlerin bir kısmı, Daimî Fon Temettü (Permanent Fund Dividend) adıyla yıllık temettü olarak vatandaşlara dağıtılması kararlaştırılmıştır. O zamandan günümüze kadar çocuklar dahil bütün herkes, Alaska'nın petrol rezervlerinin ortak sahibi olarak ödeme almaktadır (Widerquist & Howard , 2012, s. 3). Bu temettü, bir yoksulluğu azaltma önlemi olarak değil; devletin doğal kaynak zenginliğini vatandaşlarla paylaşmaya yönelik bir program olarak tasarlanmıştır (Berman, 2018, s. 171). Daimî Fon Temettü ismiyle dağıtılan bu gelir, (her ne kadar temel gelir olarak adlandırılmasa da) tüm Alaskalıları kapsaması ve koşulsuz olması sebebiyle günümüzde uygulanan tek gerçek/pür temel gelir olarak nitelendirilmektedir[24] (Erdoğdu & Akar, 2020, s. 911; Goldsmith, 2010, s. 1; Sadiq & du Preez, 2020; Zelleke, 2012, s. 141). Bu temettü o kadar kabul görmüş ve popüler hale gelmiştir ki Alaska'da bu programın aleyhine konuşan siyasilerin kariyerleri bitme noktasına geldiği ifade edilmektedir (Widerquist & Sheahen, 2012, s. 12).

Yukarıda ifade edildiği üzere 1982'den beri, her yaştaki tüm Alaska sakinleri, Alaska Daimî Fonundan yıllık temettü ödemesi alma hakkına sahiptir. Son yıllardaki ödeme, kişi başı yaklaşık 2.000$'dır. Temettüyü alabilmek için sadece Alaska'da en az bir yıl ikamet edilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla bu temettü; evrensel, koşulsuz ve kalıcı bir nakit olarak halihazırda uygulanmaya devam eden bir temel gelir programıdır (Jones & Marinescu, 2020, s. 1).

Bu temettü, bireylerin tüm temel ihtiyaçlarını karşılamaya yetmeyeceği için "kısmi bir temel gelir" olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla, yoksulluğu ortadan tamamen kaldırmamıştır; fakat düşük gelirli haneleri, özellikle çocuklu aileleri güçlü bir şekilde desteklemektedir. Ayrıca eyaletin kırsal yerlileri arasındaki yüksek yoksulluk oranlarını düşürmede oldukça etkili olduğu ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte, programın işgücüne katılım veya harcama kalıpları üzerinde uzun vadeli

[22] Alaska'nın petrol geliri, yıllık devlet bütçesinin yüzde 85'ini oluşturmaktadır (Widerquist & Sheahen, Alaska's Permanent Fund Dividend, 2012, s. 12).

[23] 2018 Haziran ayı itibarıyla fonun değeri 65 milyar dolardır (Jones & Marinescu, 2020, s. 1).

[24] Daha önce de değinildiği üzere, "temel gelir" konusu, literatürde kavramsal olarak pek çok ihtilafın bulunduğu bir konudur. Bu ihtilaflardan biri de Alaska örneğinde ortaya çıkmaktadır. Çünkü bazı görüşler, Alaska'da tüm vatandaşlara sağlanan nakit transferi, temel gelir olarak kabul etmezler. Örneğin, Pereira, bu transferi miktar bakımından önemli değişiklikler göstermesi ve petrol gelirlerinden elde edilmesi sebebiyle "evrensel temettü" olarak nitelemiş, dolayısıyla aslında temel bir gelir olmadığını yazmıştır (Pereira, 2017, s. 3).

önemli olumsuz etkileri olduğuna dair hiçbir kanıt bulunamamıştır (Berman, 2018, s. 171). Chicago Üniversitesi ve Pennsylvania Üniversitesi'ndeki akademisyenler de yaptıkları araştırmada bu temettünün şaşırtıcı bir şekilde istihdam sayıları üzerinde nötr bir etki yaptığı, ancak yarı zamanlı çalışmayı arttırdığı sonucuna ulaşmışlardır (Jones & Marinescu, 2020, s. 27-28). İstihdam üzerinde önemli bir etki yaratmaması şaşırtıcıdır; çünkü insanlara düzenli ve koşulsuz bir ödeme yapmanın onları çalışmaktan caydırabileceği temel gelir ve benzeri programlar için yapılan önemli eleştirilerin başında gelmektedir. Burada ortaya çıkan sonuç, ödenecek temel gelir miktarının son derece önemli olduğudur. Görülmektedir ki Alaska'da temel gelir olarak belirlenen miktar, kişileri çalışmaktan vazgeçirmeyecek derecedir. Onun için temel gelirin miktarı uygulanması planlanan coğrafyanın sosyoekonomik şartlarına göre belirlenmeli, insanları çalışmaktan vazgeçirecek kadar yüksek miktarda olmamalıdır.

(b) Finlandiya

Finlandiya hükümeti; daha az bürokrasi gerektiren, mevcut sistemden daha az karmaşık olan, çalışma hayatının değişen gereksinimlerini karşılayabilecek ve özellikle de çalışmayı teşvik edici bir sosyal güvenlik sistemi için bir takım reform girişimlerinde bulunmuştur. Bu hedefler doğrultusunda 1 Ocak 2017 – 31 Aralık 2018 tarihleri boyunca sürecek 2 yıllık bir temel gelir pilot uygulaması planlanmıştır. Kela'dan (Finlandiya Sosyal Sigorta Kurumu) işsizlik parası alan 25-58 yaş arası kişilerden rastgele seçilen 2000 kişiye aylık 560 Euro verilmesi kararlaştırılmıştır (Kangas, Jauhiainen, Simanainen, & Ylikännö, 2019, s. 7-8). Bu 2000 kişi ile belirlenen hedef gruptan temel gelir ödemesi almayacak kontrol grup karşılaştırılması hedeflenmiştir. Bu pilot uygulama ile asıl hedeflenen şey, temel gelirin istihdam üzerindeki etkisinin ölçülmesi olmuştur (Ministry of Social Affairs and Health, 2016; Honkanen, Kangas, & Simanainen, 2017, s. 88).

Uygulama sonucunda şu değerlendirmeler yapılmıştır. İstihdamla alakalı olarak, ETG iş bulma konusunda çok büyük bir katkı sağlamamıştır. Öyle ki 2018 yılının sonunda ETG alan hedef gruptaki işsizlerin %38'i iş bulmuşken; hiç ETG almayan kontrol grubun %28'i istihdama geçmiştir. İstihdamla alakalı bu sonucu değerlendirirken özellikle 2 hususun göz önünde bulundurulması gerektiği ifade edilmiştir. İlk olarak, ETG alanların bu programın 2 yıl sonra biteceğini biliyorlardı ve

bu durum onların tercihlerinde oldukça belirleyiciydi. İkinci olarak, ETG ve benzeri programların sağlık sorunları dahil olmak üzere istihdam üzerindeki önemli engellere karşı yeterli bir çözüm olamayacağıdır (Ylikännö & Kangas, 2021, s. 61,62). Diğer bir ifadeyle pilot uygulamanın 2 yıl sonra bitecek olmasının bilinmesi kişileri kendi işlerini kurmak gibi riskli işlere teşebbüs etmesini engelleyeceği aşikâr olup, bu sebeple ETG'nin uzun dönem etkileri hakkında bu pilot uygulama üzerinden sağlıklı saptamalar yapılamaz. Aynı zamanda sağlık sorunlardan veya sağlık sorunları gibi önemli başka problemlerden kaynaklı olarak bir kişi iş bulamıyorsa ETG; bu problemleri ortadan kaldıramayacak, dolayısıyla bu kişilerin istihdamına önemli bir katkıda bulunamayacaktır.

Pilot programın diğer sonuçlarına ilişkin olarak, ETG alan hedef grup daha yüksek yaşam memnuniyetine sahip olduklarını bildirmiştir. Bu kişilerin sağlık açısından daha iyi durumda iken; daha az stres ve depresyon yaşadıkları ortaya konmuştur. Bunlarla beraber yeni şeyler öğrenme ve odaklanma konusunda daha güçlü olduklarını da ifade etmişlerdir. Sonuç olarak ETG alanların karşılaştıkları ekonomik zorluklar ve işsizlikten kaynaklı güvensizliğe karşı daha güçlü oldukları görünmüştür (Simanainen & Tuulio-Henriksson, 2021, s. 84,85).

2) Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Pilot Uygulamalar

Gelişmekte olan ülkelerde de önemli uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Bunlardan Namibya ve Hindistan'ın en yoksul bölgelerinde yürütülen pilot uygulamalar, yoksul hanelerin üzerinde yaptığı olumları katkıları sebebiyle son derece önemlidir. Bununla beraber özellikle İran'da temel gelir fikri hiç bilinmemekte olmasına rağmen neredeyse nüfusunun tamamını kapsayan, koşulsuz bir şekilde düzenli olarak ödenen bir nakit gelir transferi 2010 yılında hayata geçirilmiş ve hala devam etmektedir.

(a) Namibya

1990 yılında özgürlüğüne kavuşan Namibya, yaklaşık 2,5 milyon nüfusuyla üst-orta gelirli bir Güney Afrika ülkesidir. Madenler bakımından oldukça zengin olan bu ülkede nüfusun büyük bir bölümü, geçimini tarımsal faaliyetler üzerinden sağlamaktadır (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2020). Bu bölgedeki siyahilerin beyaz nüfus

tarafından sistematik bir şekilde ayrımcılığa uğraması olarak adlandırılan Apartheid döneminin (Gümüş, 2020, s. 26; Jauch, 2012, s. 1) miras bıraktığı sosyoekonomik eşitsizlikler, devletin önemli düzeyde yaptığı kamu harcamalarına rağmen hala devam etmektedir (Worldbank, 2020).

Gelişmekte olan ülkelerde temel gelir özelliklerini taşıyan (evrensel, koşulsuz, nakit gelir transferi) kayda değer ilk pilot uygulama, 2008-2009 yıllarında Namibya'nın Otjivero-Omitara bölgesinde yürütülmüştür (Banerjee, Niehausz, & Surix, 2019, s. 21; Haarmann & Haarmann, 2012, s. 33). Bu bölge; işsizlik, açlık ve yoksullukla özdeşlemiş bir bölgedir. Sakinlerinin çoğunun gidecek başka bir yeri olmadığı için oraya yerleşmiştir ve gelecek için de pek umutlu oldukları söylenemez (BIG Coalition, 2009, s. 14). Temel Gelir Bağışı (Basic Income Grant (BIG)) ismi verilen bu pilot uygulama kapsamında Ocak 2008'de Otjivero-Omitara'daki 60 yaşın altındaki tüm sakinlere koşulsuz aylık 100 Namibya doları (13 ABD doları) verilmeye başlandı. 60 yaş ve üzeri olanlar halihazırda aylık 370 Namibya doları tutarında yaşlılık maaşı aldıkları için onlar bu uygulamanın dışında tutuldular. Toplamda çocuklar dahil 1000'e yakın kişi programdan yararlandı (Frankman, 2010, s. 527). Bu pilot proje, sendikalardan kiliselere kadar birçok farklı sivil toplum kuruluşlarının birliği olan "Namibya BIG Koalisyonu" tarafından tasarlanmış ve uygulanmıştır. Koalisyon, temel gelirin yoksulluğun azaltılmasında etkili ve uygulanılır bir uygulama olduğunu ispatlamak; ayrıca toplumsal kalkınma noktasında da yenilikçi ve gerekli bir değişim sunduğunu tüm dünyaya göstermek istiyordu (Haarmann & Haarmann, 2012, s. 33). Bu amaçla koalisyon, pilot projenin etkisini değerlendirmek ve ulusal politika yapıcılara tavsiyelerde bulunmak için projeyi dikkatlice değerlendirmeyi amaçladılar (BIG Coalition, 2009).

Uluslararası bir uzman ekibin rehberliğinde pilot uygulamanın etkileri; bir temel anket, bir panel anketi, ayrıntılı vaka çalışmaları ile yerel okul, klinik ve polis karakolundan alınan istatistikler kullanılarak dikkatle izlendi (Haarmann & Haarmann, 2012, s. 33; BIG Coalition, 2009, s. 25). Toplanan verilerin değerlendirilmesi sonucunda aşağıdaki çıktılar rapor edilmiştir (BIG Coalition, 2009, s. 14-17).

- Temel gelirin sadece Otjivero-Omitara'da uygulanması sebebiyle bu bölge önemli bir göç almıştır. Yoksul göçmenler bu uygulamadan yararlanamayacakları halde bu bölgeye taşınmıştır.
- Temel gelirin başlamasıyla birlikte bir yıl içinde hanehalkı yoksulluğu önemli ölçüde azalmıştır. 2007 kasım ayında gıda yoksulluğu sınırının altındaki

nüfusun oranı %76 iken; bu oran %37'lere kadar indirilmiştir. Hatta iç göçten etkilenmeyen haneler arasında bu oran %16'ya düşmüştür.

- Ekonomik aktivitede bir artış gerçekleşmiştir. Gelir getirici faaliyetlerde bulunanların oranı (15 yaş üstü) %44'ten %55'e yükselmiştir. Böylece, temel gelir alıcıları; ücret, kar, aile kazancı veya serbest meslek için işlerini artırmalarını sağlamıştır. Verilen hibe, alıcıların özellikle tuğla yapımı, ekmek pişirme ve elbise yapımı da dahil olmak üzere kendi küçük işlerini kurarak kazandıkları üretken gelirlerini artırmalarına olanak sağlamıştır. Temel gelir, hane halklarının satın alma gücünü artırarak yerel bir pazarın oluşturulmasına katkıda bulunmuştur. Bu bulgu, eleştirmenlerin temel gelirin tembellik ve bağımlılığa yol açacağı iddialarını bir anlamda çürütmektedir.
- Çocukların yetersiz beslenmesinde büyük bir azalma ile gerçekleşmiştir. Dünya Sağlık Örgütü ölçüm tekniği kullanılarak ölçülen veriler, çocukların yaşa göre ağırlıklarının önemli ölçüde arttığını göstermektedir. Kasım 2007'de çocukların %42'si düşük kilolu iken; bu oran Haziran 2008'de %17'ye ve Kasım 2008'de %10'a kadar düşmüştür.
- Temel gelirden önce çocukların neredeyse yarısı okula düzenli olarak gitmiyordu ve okulu bırakma oranları yüksekti. Birçok ebeveyn okul ücretini ödeyemiyordu. Temel gelirle beraber bu oranlarda ciddi iyileşmeler gerçekleşti. Okul ücretlerini ödeyen ebeveynlerin oranı %90'nı buldu ve çocukların çoğu okul kıyafetlerine kavuştu. Mali nedenlerden dolayı devamsızlık yapanların oranı %47 azalmıştır ve yapılan göçler göz ardıqw1 edilirse bu oran çok daha yüksek olacaktır. Okulu terk etme oranları Kasım 2007'de neredeyse %40 iken Haziran 2008'de %5'e ve Kasım 2008'de neredeyse %0'a kadar düşmüştür.
- Temel gelirle beraber bireyler sağlık kliniğini çok daha düzenli kullanmaya başlamıştır. Öyle ki, kliniğin geliri aylık 250 N$ 'dan yaklaşık 1.300 N$'a çıkmıştır. Diğer bir ifadeyle kliniğin geliri 5 katını geçmiştir.
- Kasım 2007 ile Kasım 2008 arasında ortalama borcun 1.215 N$'dan 772 N$'a düşmesiyle hanehalkı borcu azalmaya başlamıştır. Bu dönemde tasarruflar artmış, bu da büyükbaş, küçük çiftlik ve kümes hayvanlarının artmasına vesile olmuştur.

- İşlenen suçlarda da önemli bir düşüş gözlemlenmiştir. Yerel polis karakolunun bildirdiği üzere genel suç oranları %42, stok hırsızlığı %43 ve diğer hırsızlıklar yaklaşık %20 oranında düşmüştür.
- Temel gelir, kadınların hayatta kalmak için erkeklere olan bağımlılığını azaltmıştır. Ayrıca, kadınlara kendi cinsellikleri üzerinde kontrol sağlamalarına bir ölçüde imkân vermiştir. Bireysel ödemelerin etkisi burada daha iyi anlaşılmaktadır.
- Nakit transferlerin alkolizmde artışa yol açacağına dair iddialar ampirik kanıtlarla desteklenememiştir. Bunun gerçekleşmemesi için ekstra önlemler alınmıştır. Topluluk komitesi, hibelerin ödendiği gün alkol satılmaması konusunda yerel halkla bir anlaşmaya yapmıştır.
- Namibya'da temel gelirin ulusal boyutta uygulanması yıllık 1,2-1,6 milyar N$'dır. Bu rakam, Namibya'nın GSYİH'sının %2,2- 3'üne veya ulusal bütçenin %5-6'sına eşdeğerdir. Bu tür bir ulusal bir uygulamayı finanse etmek için çeşitli seçenekler vardır. Gelir vergilerindeki artışla birlikte ılımlı bir KDV ayarlaması bir seçenek iken; ulusal bütçenin yeniden önceliklendirilmesi ve doğal kaynaklar üzerine özel bir vergi getirilmesi de mümkündür.

Önceden belirtildiği üzere bu pilot uygulamanın yürütüldüğü bölge oldukça fakir bir bölgedir. Bu sebeple çok yüksek olmayan bir temel gelir uygulaması dahi eğitim, sağlık, kamusal güvenlik gibi neredeyse her alanda son derece olumlu farklılıklar meydana getirmiştir. Pilot uygulamanın sona ermesinden 10 yıl sonra bireylerle yapılan mülakatlarda[25] kısa bir dönem için uygulanan temel gelir uygulamasının kendileri için ne ifade ettiği çok daha iyi anlaşılmaktadır.

(b) Kenya

Kenya, 50 milyondan fazla nüfusa sahip bir Doğu Afrika ülkesidir. Bu ülkenin her üç vatandaşından biri uluslararası yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır (WB Group, 2020, s. 19). Yoksullukla mücadele kapsamında, internet üzerinden herkesin bağış yapabilmesini sağlayan "GiveDirectly" isimli New York merkezli bir sivil toplum kuruluşu, Kenya'lılara doğrudan nakit transferi yapmaktadır (About GiveDirectly). Bu kuruluş, yoksullukla mücadelede nakit gelir transferlerin etkinliğini

[25] Mülakatlar için bknz: (Haarmann, Haarmann, Jauch, & Engelhardt, 2019)

ve verimliliği göstermeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda 30 milyon dolarlık bir temel gelir pilot uygulamasını uzun süreli olarak test etmeye karar vermişlerdir (Bassin, 2016; Matthews, 2017).

GivenDirectly'nin 2017 yılında başlattığı bu proje, şimdiye kadarki en büyük ve en uzun süreli temel gelir pilot uygulamasıdır. Bu proje kapmasında toplam 30 milyon dolar harcanacak olup dört farklı grup üzerindeki değişimler analizler edilecektir. Kenya'nın Batı ve Rift Vadisi bölgesindeki 295 kırsal köyden rastgele seçilen 4 farklı grup oluşturulmuştur (GiveDirectly, 2020; Innovations for Poverty Action, 2020):

- **Uzun vadeli temel gelir grubu:** 44 köyden 4.966 kişi seçilmiştir. Alıcılar *12 yıl boyunca* aylık olarak yetişkin başına günde yaklaşık 0,75 dolar almaktadır.
- **Kısa vadeli temel gelir grubu:** 80 köyden 7,333 kişi seçilmiştir, bu grup da aynı miktarda yardım alacak olup sadece *2 yıl boyunca* alacaklardır
- **Tek Seferlik hibe grubu:** Bu grupta 71 köyden 8548 kişi seçilmiştir. Ancak bu grup, kısa vadeli temel gelir grubunun alacağı toplam miktarın bugünkü net değerini toplu olarak tek seferde almıştır.
- **Kontrol grubu:** Gelir transferi almayan 100 köy.

Diğer pilot uygulamalarda olduğu gibi temel gelir alanlar ile almayanlar arasındaki fark, kontrol grubu olarak belirlenen köyler üzerinden analiz edilecektir. Onun yanında bu pilot uygulama, iki önemli karşılaştırmaya daha imkân vermektedir (GiveDirectly, 2020).

- Temel geliri 12 yıl alanlar ile sadece 2 yıl alanlar karşılaştırılabilecek ve bu grupların yatırım yapma, göç etme, iş kurma ve finansal risk alma eğilimlerinin nasıl etkilendiğini belirlenebilecektir.
- Ayrıca, 2 yıl boyunca temel gelir alacak kişilerle aynı miktarı toplu şekilde alacak kişiler karşılaştırılabilecektir. Böylece küçük parçalarla uzun süreli yapılan yardımlar ile tek seferde toplu yapılan yardımların ektileri ayrı ayrı incelenebilecektir.

(c) Hindistan

Dünyanın en kalabalık nüfusuna sahip ülkelerinden biri olan Hindistan, 1993-2011 yılları arasında yoksulluğu %50 azaltmıştır. Buna rağmen son veriler, Hindistan'da hala yaklaşık 300 milyon yoksul insanın yaşadığını göstermektedir (NITI Aayog, 2018, s. 17). Bu insanların ekseriyeti korkunç bir yoksulluk içinde yaşamaya devam etmektedir (Alok, 2020, s. 174). Mevcut durumun iyileştirilmesi ve herkesin temel hizmetlere ulaşması için büyük ölçekli yoksullukla mücadele programları uygulanmaktadır. Bu programlar kapsamında 2020 yılına kadar herkesin barınma ihtiyacının giderilmesi hedeflenmiştir. Bu amaçla yoksullara doğrudan mali destek sağlanmaktadır. Aynı zamanda bu hedef doğrultusunda kırsal alanlarda 2016 yılında 3,21 milyon ev inşa edilmiştir. Özellikle kadınlar ve çocuklar gibi savunmasız gruplara odaklanarak eğitim, sağlık ve beslenme güvenliğinin sağlanması için programlar hazırlanmıştır. Diğer öncelikli alanlar ise temiz çevre ve içme suyunun sağlanmasıdır (NITI Aayog , 2017, s. vi).

Bu kapsamda alternatif bir araç olarak nakit transferler, politik alanda önemli bir tartışma konusu olmuştur. Hindistan'da nakit transferlerin potansiyellerini kanıtlamak için 2 pilot uygulama gerçekleştirilmiştir (Standing, 2013, s. 1). Biri diğerine nazar daha geniş kapsamlı olan bu 2 pilot uygulama Hindistan'ın en geri kalmış eyaletlerinden biri olan Madyha Pradesh'te yürütülmüştür. Biri kabile köyü olmak üzere 9 köydeki kadın, erkek ve çocukların tamamına, 6000 kişi, her ay koşulsuz olarak nakit gelir sağlanmıştır. Kabile köyündeki yetişkinlere 12 ay boyunca 300 Rupi, çocuklara ise 150 Rupi verilmiştir. Diğer köylerdeki pilot uygulama 18 ay sürmüş, başlangıçta yetişkinlere 200 Rupi ve çocuklara 100 Rupi verilirmiş, birinci yılın sonunda yetişkinler için 300 Rupi ve çocuklar için 150 Rupi'ye yükseltilmiştir. Herkes aldıkları bu yardımı sınırlama olmaksızın diledikleri gibi harcayabilmiştir. Bu transfer miktarları, orta gelirli ailelerin gelirinin yaklaşık dörtte birine tekabül etmekte olup ailelerin temel ihtiyaçlar için fark yaratmaya yetecek kadardır (Standing, 2013, s. 2; Davala, Jhabvala, Mehta, & Standing, 2015, s. 31; Schjoedt, 2016, s. 2).

Pilot uygulamalarda, temel gelir yardımının yapıldığı kabile köyü için yardım yapılmayan 1 başka kabile köyü; diğer sekiz köy için de yardım yapılmayan 12 köy kontrol değişken olarak seçilmiştir. Bu bölgelerdeki insanların pilot uygulama öncesi, sonrası ve esnasındaki tüm verileri toplanmaya çalışılmıştır. Bunun için toplam 12,000'den fazla kişiyle istatistiksel anket ve vaka çalışmaları yapılmıştır (Standing,

2013, s. 1). Pilot uygulamaların bazı sonuçları aşağıda verilmiştir[26] (Schjoedt, 2016, s. 2-7; Standing, 2013, s. 4-7).

- Birçok insan paranın bir kısmını daha fazla yaşam alanı açmak, konutlarının duvarları ile çatılarını iyileştirmek ve onarmak için kullanmıştır.
- Kabile köyünde en az bir yatağı olan hanelerin yüzdesi %35,5'ten %83'e çıkmıştır. Cep telefonu sahipliği %9'dan %61'e, scooter veya motosiklet sahipliği %3'ten %30'a yükselmiştir. Bu gelişmeler iş fırsatları ve piyasa bilgisine erişimde bireyler için hayati öneme sahiptir.
- Yararlanıcıların başlangıçta %45'i kendilerine yeterli yiyecek sağlayacak gelire sahip olmadıklarını iddia ederken; proje sonunda bu oran %19'a kadar düşmüştür.
- Kabile köyünde Bakliyat ve mercimek tüketimi %1000, sebze tüketimi %888 artmıştır. Yumurta ve et tüketimi de artış göstermiştir.
- Nakit transferini aldıktan altı ay sonra, gıda ihtiyaçlarını karşılamak için yeterli geliri olduğunun bildiren hanehalkı oranı %52'den %78'e yükselmiştir.
- İstatistiksel analiz ve niteliksel görüşmeler, temel gelir nakit transferlerinin insanların borçlarını azaltmalarını sağladığını göstermektedir. Kabile köyündeki yararlanıcıların yaklaşık %73'ü borçlarını azaltmayı başarmıştır.

Hindistan, yoksulluk içinde yaşayan yüz milyonlarca insanın hayatlarında bir fark yaratmada etkili olmayan nakit transferleri de dahil olmak üzere çok sayıda sosyal koruma programına sahiptir. Bazı değerlendirmeler, yalnızca merkezi düzeyde 1.000'den fazla farklı programdan bahsetmektedir. Ayıca her eyaletin de merkezi programların haricinde yüzlerce farklı kendi programları vardır. Örneğin, Madhya Pradesh'te 300'den fazla farklı program vardır (Schjoedt, 2016, s. 6). Temel gelirin koşulsuz ve herkesi kapsıyor (evrensel) olması kendisini diğer nakit gelir programlarından ayıran en temel özellikleridir. Hindistan'ın en fakir bölgelerinin birinde temel gelirin kısa bir süreliğine de olsa uygulanması yukarıda görüldüğü üzere

[26] Pilot uygulamaların detaylı sonuçları için bknz: (SEWA Bharat & UNICEF, 2014; Davala, Jhabvala, Mehta, & Standing, 2015)

bireylerin sağlığı, konut güvenliği, eğitimi, beslenmesi gibi neredeyse her alanda olumlu sonuçlar vermiştir.

(d) İran

İran'da 2010 yılında enerji başta olmak üzere birçok mal ve hizmete uygulanan sübvansiyonlar kaldırılmıştır. Bu değişiklikler enerji sübvansiyon reformu olarak da adlandırılmaktadır (Alleyne, ve diğerleri, 2013, s. 30). İran'ın bu uygulaması hem ETG açısından hem de özellikle Türkiye açısından önem arz etmektedir.

İran'daki bu reformun ETG açısından önem arz etmesinin sebebi, İran'da uygulanan reformun istemeden de olsa ETG'nin uygulanması ile sonuçlanmasıdır. Daha açık bir şekilde ifade etmek gerekirse, İran sahip olduğu doğalgaz ve petrol sebebiyle kendi halkına bu enerjileri sübvanse ederek ucuz fiyattan kullandırmaktaydı. Dolayısıyla bu şekilde yıllardır 100 milyarca dolardan vazgeçilmiş olunuyordu. Bu durum başta enerji verimliliğinin düşük olmasına sebebiyet verdiği ve sağlanan sübvansiyonların çoğunlukla zenginlerin lehine olduğu gerekçesiyle önemli eleştirilere konu oluyordu (Ahmadinejad, 2008).

Söz konusu reform kapsamında İran, sübvanse ettiği enerji fiyatlarını artırmış, uluslararası piyasada oluşan fiyatlara yakınlaştırmaya çalışmıştır. Bu şekilde elde edeceği gelirlerin daha etkin ve verimli kullanılması; ucuz enerjinin yol açtığı enerji verimliğinin düşük olması, enerji israfı ve çevre kirliliği gibi soruların ortadan kaldırılması amaçlanmıştır.

Bu reform kapsamında artırılan enerji fiyatlarının özellikle yoksul hanelere getireceği mali yükün hafifletilmesi amacıyla, yoksul hanelere nakit transfer yapılması ön görülmüştür. Bu amaçla yoksul haneler belirli usuller çerçevesinde tespit edilerek ilan edilmiştir. Hanelere yoksulluk seviyelerine göre nakit transferler yapılacağı duyurulmuştur. Ancak hanehalklarının bazılarının yoksul kabul edilmedikleri için nakit transfer alamayacak olması, bazılarının da kendilerinin daha yoksul olduklarını ileri sürerek daha fazla nakit gelir alması gerektiğini iddia etmesi İran'da önemli bir toplumsal huzursuzluğa sebebiyet vermiştir (Tabatabai, 2011, s. 8-11).

Ortaya çıkan ayaklanmalar sonucu Ahmedinejad hükümeti mecburen neredeyse tüm İranlıları kapsayan bir nakit gelir transferi uygulamak zorunda kalmıştır. Böylece neredeyse tüm İranlıları kapsayan ve nakit olarak ödenen ETG özelliklerine sahip bir nakit transfer programı hayata geçirilmiştir. İran'da hayata

geçirilen bu uygulamanın ETG'den ayrıldığı tek nokta bireysel olarak ödenmeyip, her hane için belirlenen bir kişiye toplu olarak ödenmesidir. Bu açıdan İran'ın enerji sübvansiyon reform üzerinden yaşadığı tecrübe, ETG için oldukça önemlidir (Bakırtaş & Cüre, 2021, s. 255).

Türkiye açısından önemli olmasının sebebi ise ETG'nin Türkiye'de uygulanması halinde finansmanın bir kısmının İran'da olduğu gibi sübvansiyonların kaldırılması yoluyla karşılanabileceğindendir. Türkiye'nin doğal kaynak zengini olmasa da enerji üzerinden uygulanan sübvansiyonların özellikle 2021 yılında artan uluslararası enerji ve döviz kuru sebebiyle çok yüksek miktarlara ulaşmıştır. Bu açıdan Türkiye'de de karar alıcılar ETG'yi uygulamak isterlerse İran'ın enerji sübvansiyon reform tecrübesinden oldukça istifade edebileceklerdir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
EVRENSEL TEMEL GELİRİN TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Bu bölümde ilk olarak yoksulluk, işsizlik ve gelir dağılımındaki eşitsizlik üzerinden Türkiye'nin mevcut sosyoekonomik durumu incelenecek ve Türkiye'de temel gelire olan ihtiyacın değerlendirilmesi yapılacaktır. Ardından Türkiye'ye özgü farklı kapsam ve miktarlar üzerinden ETG senaryoları oluşturulacaktır. Son olarak, oluşturulan senaryoların mali açıdan uygulanabilirliği, Ter-Minassian (2020) tarafından geliştirilen nitel metodoloji kullanılarak tartışılacaktır.

III. EVRENSEL TEMEL GELİRİN TÜRKİYE BAĞLAMINDA ANALİZİ

Evrensel temel gelir; yoksulluk, işsizlik ve gelir dağılımında adaletsizlik gibi sosyoekonomik problemlere karşı öne sürülen tamamlayıcı bir çözüm önerisidir. ETG'nin bu problemleri çözme noktasındaki başarısı, transfer edilecek gelirin miktarı başta olmak üzere birçok faktöre bağlıdır. Mevcut sosyoekonomik problemleri tamamen ortadan kaldıracak kadar yüksek miktarlı bir temel gelirin kamu bütçesine getireceği yük oldukça fazla olacaktır. Bu sebeple ETG'nin miktarı, temel gelirin uygulanabilirliği ve amaçlananların gerçekleştirilebilmesi açısından son derece önemlidir.

ETG'nin miktarı ve kapsamı her ülkenin mevcut sosyal politikalarına, ekonomik ve mali yapısına göre farklılık gösterecektir. Örneğin temel gelirin uygulanması planlanan bir ülkede kamunun eğitim ve sağlık alanındaki üstlendiği sorumluluk, transfer edilecek gelir miktarını doğrudan etkileyecektir. Dolayısıyla temel gelir değerlendirilirken ülkelerin mevcut politikaları da göz önünde bulundurulmalıdır. Bu değerlendirme aynı zamanda ülkelerin temel gelire ne kadar ihtiyaç duyduğunu da ortaya koyacaktır.

Avrupa ve ABD'de olduğu gibi son yıllarda Türkiye'de de ETG üzerine yapılan tartışmalar belirgin bir artış göstermiştir. Sayıları gittikçe artan akademik çalışmaların yanı sıra bu fikrin hayata geçirilmesi için sivil toplum kuruluşları faaliyete geçmiştir. Bu gelişmelerden siyasi parti ve temsilcileri de etkilenerek tartışmalara dahil olmaktadır. Böyle olmakla beraber, Türk siyasetinin temel gelire olan ilgisi çok

daha eskilere dayanmaktadır. Öyle ki, temel gelirin uygulanması için günümüze kadar iki kere kanun teklifi verilmiş fakat bu teklifler kanunlaşmamıştır.

A) Türkiye'deki Mevcut Sosyoekonomik Durumun Analizi

Türkiye'de evrensel temel gelir uygulamasının gerekliliğinin değerlendirilmesi için mevcut sosyoekonomik göstergelere bakmak faydalı olacaktır. Bu amaçla, özellikle temel gelirin varlık gerekçeleri olarak ileri sürülen işsizlik ve yoksulluk verilerinin yanı sıra gelir ve servet dağılımındaki eşitsizliğe bakılacaktır.

1) İstihdam ve İşsizlik

İstihdam ve işsizlik verileri, ülkelerin sosyoekonomik durumunu ortaya koyan ve temel gelirin uygulanmasına duyulan ihtiyacın değerlendirilmesinde göz önünde bulundurulması gereken önemli göstergelerdendir.

Hayatta kalabilmenin çalışmak ile özdeşleştirildiği günümüzde işsizlik; bireyde ve toplumda ekonomik, psikolojik ve sosyolojik birçok olumsuz sonucu olan bir durumdur[27]. Öyle ki Beveridge, işsizlik istatistiklerinin sadece sayılardan ibaret olmayıp, bu istatistiklerin hayatlarını umutsuzluk içinde boşa geçiren insanları ifade ettiğini belirtmiştir. Beveridge'e göre, kaybedilen maddi zenginliğin[28] yanında işsizliğin daha önemli iki sonucu vardır. Birincisi, insanların istenmeyen, işe yaramaz ve vatansız gibi hissetmesine; ikincisi ise insanların korku ve nefret içinde yaşamasına sebebiyet vermesidir (Beveridge, 2014, s. 247).

Temel gelir ile bu olumsuzlukların mümkün olduğunca hafifletilmesi amaçlanmaktadır. Özellikle teknolojik işsizlik, temel gelirin uygulanması için ileri sürülen argümanların başında gelmektedir. Ayrıca temel gelir uygulaması Covid-19 pandemisi veya 2008 Küresel Finansal Krizi gibi önemli sonuçları olan şoklarda yüksek istihdam kayıplarının olumsuz sonuçlarını hafifletmek amacıyla hızlı ve kolay bir çözüm olarak değerlendirilmektedir.

[27] İşsizliğin daha detaylı sonuçları için bknz: (Adak, 2010) (Blanchflower, 2021).

[28] İşsizlik, mevcut iş gücünün kullanılamaması ve maddi bir zenginliğin kaybedilmesi demektir. Âtıl kalan iş gücünün üretime dahil olması durumunda ek bir maddi zenginlik ortaya çıkacaktır. Dolayısıyla işsizliğin varlığı halinde potansiyel üretim ve büyüme gerçekleşmeyecektir.

İşsizlik, gelişmiş ülkelerin dahi çözmeye çalıştığı önemli problemlerden biridir. İşsizlik rakamları, özellikle kriz dönemlerinde çok yüksek sayılara ulaşmaktadır. Örneğin, dünyanın en büyük ekonomisi olan ABD'de normal dönemlerde ortalama %4 ila %6 arasında seyreden işsizlik rakamları, küresel krizin tam anlamıyla hissedildiği 2009 yılında %10'a; Covid-19 pandemisi sebebiyle de 2020 nisan ayında neredeyse %15'e kadar yükselmiştir (U. S. Bureau of Labor Statistics, 2021). Uluslararası Çalışma Örgütü'ne göre Covid-19 pandesiminde yaşanan iş gücü kaybı 2008 krizinde yaşanan kaybın 4 katı kadar olmuştur (Uluslararası Çalışma Örgütü, 2021). Dünya genelinde pandemi kısıtlamalarının kalkmasıyla her ne kadar toparlanma yaşansa da Covid-19 öncesi seviyelere dönülememiştir. Mayıs 2021 itibarıyla OECD ülkelerindeki toplam işsiz sayısı, pandemi öncesi döneme göre 8 milyon daha fazladır (OECD, 2021, s. 17).

Tablo 5: Dünya ve Ülke Gelir Gruplarına Göre İşsizlik Oranları (%)

Ülke Gelir Grubu	İşsizlik Oranı			
	2019*	**2020***	**2021****	**2022****
Dünya	5.4	6.5	6.3	5.7
Düşük Gelirli Ülkeler	4.8	5.3	5.3	5.2
Alt Orta Gelirli Ülkeler	5.1	6.3	5.9	5.5
Üst Orta Gelirli Ülkeler	6.0	6.7	7.0	6.4
Yüksek Gelirli Ülkeler	4.8	6.8	5.8	5.0

***: Tahmini; **: Projeksiyon**

Kaynak: (International Labour Office, 2021, s. 35)

Covid-19 pandemisinin işsizliğe etkisi Tablo 5'de çok daha net bir şekilde görülmektedir. İşgücü piyasasındaki olumsuzluklar tüm dünyada gözlemlenirken, yüksek gelirli ülkelerde daha fazla hissedilmiştir. Pandeminin devam ettiği bu süreç, var olan işsizliğin boyutlarını yükselterek daha belirgin hale getirmiş ve işsizliğe karşı alınması gereken önlemlerinin gerekliliğini artırmıştır.

Tablo 6: Seçilmiş Bazı Ülke ve Bölgelerin İşsizlik Oranları (%)

Ülke	2000	2005	2010	2015	2020
Arjantin	15	11.51	7.71	7.61	11.67
ABD	3.99	5.07	9.62	5.29	8.09
Almanya	8.01	11.28	6.97	4.63	3.83
Belçika	6.88	8.43	8.2	8.50	5.8
Brezilya	9.9	9.57	7.73	8.43	13.67

Çin	3.3	4.5	4.5	4.6	5
Endonezya	6.08	7.95	5.61	4.51	4.11
Finlandiya	9.78	8.40	8.54	9.46	7.72
Fransa	9.56	8.88	9.22	10.35	8.03
İngiltere	5.46	4.82	7.87	5.38	4.55
İspanya	11.92	9.17	19.88	22.07	15.53
İran	11.48	12.1	13.52	11.06	10.96
İtalya	10.05	7.78	8.54	12.03	9.28
Japonya	4.72	4.42	5.05	3.38	2.77
Kanada	6.82	6.76	8.12	6.94	9.56
Meksika	2.65	3.56	5.3	4.31	4.71
Mısır	8.98	11.2	8.76	13.05	10.45
Türkiye	6.5	10.66	11.15	10.33	13.14
Yunanistan	11.23	10.01	12.75	24.96	16.44
OECD	6.77	6.85	8.53	6.89	7.15
Euro Bölgesi	8.88	9.18	10.28	10.90	7.92
Avrupa Birliği	8.98	9.68	9.94	10.07	7.11

Kaynak: OECD; Dünya Bankası

Tablo 6'da görüldüğü üzere gelişmekte olan ülkelerin yanı sıra bazı gelişmiş ülkeler de yüksek işsizlik problemi yaşamaktadır. Avrupa Birliği bölgesinde Yunanistan ve İspanya en yüksek işsizlik oranlarına sahip ülkelerdir. Bu iki ülkeyi takip eden Türkiye, Avrupa'da en yüksek işsizlik oranına sahip üçüncü ülkedir.

Tablo 7: Hanehalkı İşgücü Anketi Temel İşgücü Göstergeleri

Bin Kişi	15+ yaş Kurumsal Olmayan Nüfus	İşgücü	İstihdam	İşsiz	İşgücüne Katılım (%)	İşsizlik(%) (+15)	İstihdam Oranı (%)
2007	50.177	22.253	20.209	2.044	44,3	9,2	40,3
2008	50.982	22.899	20.604	2.295	44,9	10,0	40,4
2009	51.833	23.710	20.615	3.095	45,7	13,1	39,8
2010	52.904	24.594	21.858	2.737	46,5	11,1	41,3
2011	53.985	25.594	23.266	2.328	47,4	9,1	43,1
2012	54.961	26.141	23.937	2.204	47,6	8,4	43,6

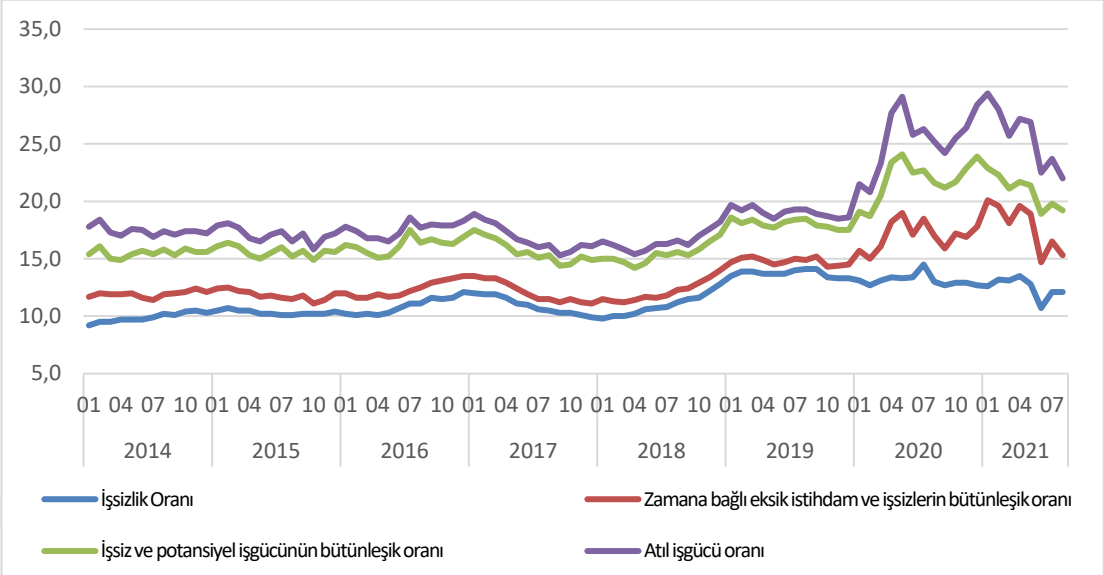
2013	55.983	27.046	24.601	2.445	48,3	9,0	43,9
2014	56.986	28.786	25.933	2.853	50,5	9,9	45,5
2015	57.854	29.678	26.621	3.057	51,3	10,3	46,0
2016	58.720	30.535	27.205	3.330	52,0	10,9	46,3
2017	59.894	31.643	28.189	3.454	52,8	10,9	47,1
2018	60.654	32.274	28.738	3.537	53,2	11,0	47,4
2019	61.469	32.549	28.080	4.469	53,0	13,7	45,7
2020	62.579	30.873	26.812	4.061	49,3	13,2	42,8
2021 -I	63.320	31.668	27.391	4.277	50,0	13,5	43,3
2021 -II	63.580	32.243	28.448	3.795	50,7	11,8	44,7

Kaynak: (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 13; Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2021)

İşsizlik oranlarının yanında diğer işgücü verileri de önem arz etmektedir. Türkiye'nin 2007-2021 yılları arası temel işgücü verilerini gösteren Tablo 7 incelendiğinde 15 yaş ve üzeri nüfusun her yıl ortalama 1 milyon kişi arttığı görülmektedir. Bu 1 milyon artıştan yıllık ortalama 740 bin kişisi işgücü piyasasına dahil olmaktadır. İşgücü piyasasına katılan 740 bin kişiden de yılık ortalama 610 bin kişi istihdam imkânı bulurken; 130 bin kişi toplam işsiz sayısına eklenmektedir. Bunun sonucu olarak, 2007 yılında 2 milyon 44 bin olan işsiz sayısı günümüz itibarıyla 3 milyon 795 bine çıkmıştır. Bu durumun devam etmesi halinde işsiz sayısı her yıl artmaya devam edecektir. Dolayısıyla, Türkiye'nin yıllardır süregelen işsizlik problemi, gelecekte de çözülmesi gereken problemlerin başında yerini alacaktır.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından ayrıca Uluslararası Çalışma Örgütü ve Avrupa Birliği'ne uyum amacıyla 2021 Ocak ayından itibaren işgücüne ilişkin tamamlayıcı göstergeler adıyla farklı işsizlik verileri açıklanmaya başlanmıştır.

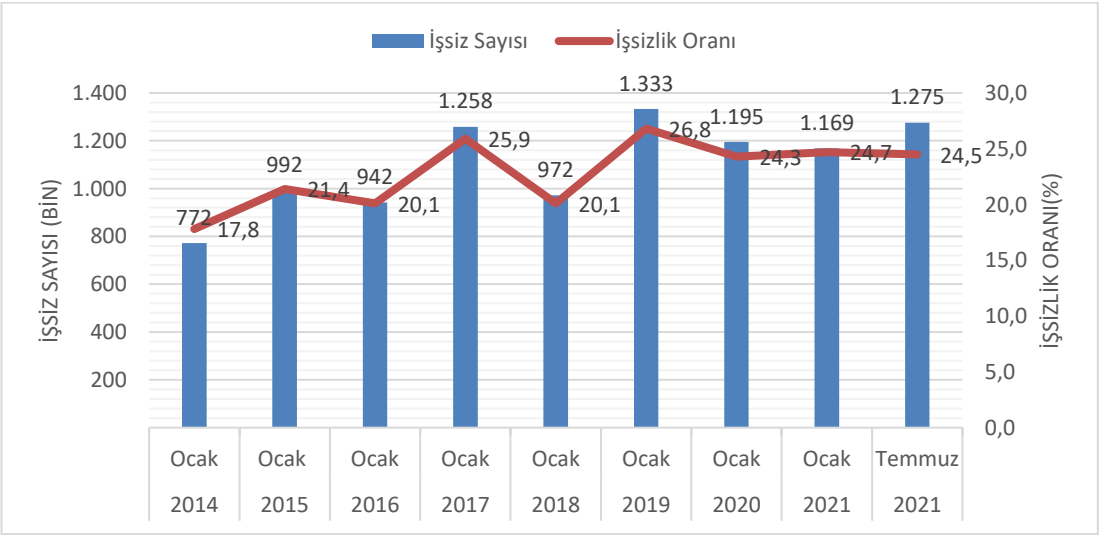
Şekil 3: Mevsim Etkisinden Arındırılmış İşgücüne İlişkin Tamamlayıcı Göstergeler (%)



Kaynak: (TÜİK, 2021b)

Daha fazla çalışmak istediği halde haftada 40 saatten az çalışan ve iş bulma ümidini kaybettiği için iş aramayı bırakan kişileri de kapsayan âtıl işgücü, işgücü piyasasının daha doğru bir şekilde değerlendirilmesine olanak sağlamaktadır. Şekil 3 incelendiğinde âtıl işgücü oranı, pandeminin de etkisiyle 2020 Nisan ve 2021 Ocak aylarında %30'a kadar yükselmiş, daha sonra düşüşe geçerek %22 seviyelerine gerilemiştir. Son aylarda gerçekleşen düşüşe rağmen 2021 temmuz itibarıyla pandemi öncesi seviyeye gelememiştir.

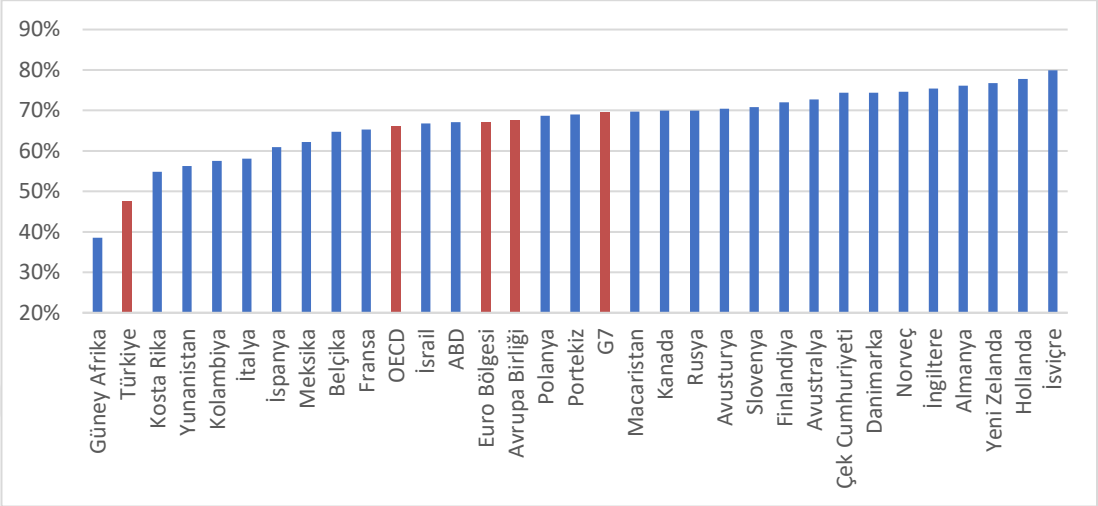
Şekil 4: 15-24 Yaş Genç İşsiz Sayısı ve Oranı



Kaynak: TÜİK verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Şekil 4'de 15-24 yaş genç işsizliğinin son 7 yıldaki seyri gösterilmektedir. 2014 yılında 772 bin işsiz ile %17,8 olan genç işsizliği günümüz itibarıyla 1 milyon 245 bin ile %25'e yaklaşmıştır. Diğer bir ifadeyle her dört gençten en az biri işsizdir.

Şekil 5: 2020 Yılı OECD Ülkelerinin İstihdam Oranı (%)



Kaynak: (OECD, 2021a)

Şekil 5'de görüldüğü üzere, Türkiye'de kronikleşen yüksek işsizliğin yanında dikkat çeken bir başka problem de düşük istihdam seviyesidir. Türkiye'nin istihdam oranı yıllardır %50 seviyesini geçememiştir. Bir başka deyişle, çalışma çağında olan nüfusun yarısı bile istihdamda değildir. 2020 yılı için OECD ülkelerinin istihdam oranı ortalaması %66'dır. Türkiye, OECD ülkeleri arasında Güney Afrika'dan sonra en düşük istihdam oranına sahip ülkedir.

Genel bir değerlendirme yapılacak olursa, Türkiye 2021 yılının 2. çeyreği itibarıyla 2,5 milyona yakını 1 yıldan daha az ve 1,3 milyonu ise 1 yıldan daha uzun süreli olmak üzere toplamda 3 milyon 795 bin işsiz barındırmaktadır. Bunların haricinde 1 milyon 631 bin kişi iş bulma ümidi kaybetmiş ve iş aramayı bırakmıştır. Dar kapsamlı işsizlik oranı 2014 yılından itibaren %10'un altına düşmezken; pandeminin etkisi ile %15'lere kadar çıkmıştır. Aynı şekilde geniş kapsamlı işsizlik olarak nitelendirilen âtıl işgücü, pandemi öncesi dönemde %20'lere yakınken; pandeminin etkisi ile %30'lara yükselmiş, 2021 ağustos itibarıyla %22 seviyelerine gerilemiştir.

Türkiye'nin işgücü piyasasına dair genel bir değerlendirmesi yapıldığında OECD ve Avrupa ülkeleri arasında en düşük istihdama ve en yüksek işsizliğe sahip ülkelerin başında gelmektedir. Her yıl işgücü piyasasına katılan yeni nüfusun tamamının istihdam edilememesi ve son yıllarda mülteci ve göçmen sayısının artması

işsiz sayısının sürekli artmasına sebep olmaktadır. Türkiye'nin işsizlik ve istihdam problemi uzun yıllardır devam etmekte olup kriz ve salgın gibi olağanüstü dönemlerde daha da belirgin hale gelmektedir.

Türkiye son 20 yılda yıllık ortalama %5'ten fazla büyümüş olsa da işsizlik sorununu çözememiş hatta bu sorun son yıllarda giderek derinleşmiştir. Bu açıdan Türkiye'nin büyüme yapısı istihdam yaratmayan büyüme olarak değerlendirilebilmektedir. Dolayısıyla işsizliğin olumsuz etkilerini hafifletebilmek için ekonomik büyümeyle beraber başka politikalara ihtiyaç duyulduğu aşikardır. Bu açıdan bakıldığında evrensel temel gelir, Türkiye için uzun yıllardır çözülemeyen ve yapısal bir sorun haline gelen işsizlik probleminin olumsuz etkilerinin hafifletebilmesi noktasında tamamlayıcı bir politikadır.

2) Yoksulluk

Yoksulluk, evrensel temel gelirin gerekliliği noktasında öne sürülen argümanların başında gelmektedir. Gelişen teknolojiye ve artan maddi zenginliğe rağmen yoksulluk, günümüz dünyasında önemli bir problem olarak varlığını sürdürmektedir. Yoksulluk gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde şiddetli bir şekilde yaşanırken; gelişmiş ülkelerde görece düşük seviyelerde yaşanmaktadır.

Yoksulluğun tanımlanması ve ölçülmesi noktasında farklı yaklaşımlar vardır. Yoksullukla ilgili ilk bilimsel çalışmanın sahibi olarak tanımlanan (Laderchi, Saith, & Stewart, 2003, s. 248) Seebohm Rowntree'ye göre yoksulluk, hayatta kalmak için gerekli olan asgari ihtiyaçları karşılayamama durumudur (Rowntree, 1901, s. viii). Diğer bir değişle yoksulluk; beslenme, barınma ve giyinme gibi temel fiziksel ihtiyaçların yeterli miktarda karşılanamamasıdır. Bu ihtiyaçları karşılamaya yetecek gelir miktarı, yoksulluk sınırı olarak kabul edilmektedir (Niemietz, 2011). Belirlenen yoksulluk sınırının altında gelir elde edenler, hayatlarını kaybetme riskiyle karşı karşıya kalırlar. Rowntree'nin bu kıstası, en temel ölçütlerden biri olup mutlak yoksulluk olarak isimlendirilmektedir.

Sonraki dönemlerde Rowntree'nin bu kıstası yeterli görülmemiş, farklı yoksulluk tanımlamaları ve ölçüm yöntemleri benimsenmiştir. Townsend, mutlak yoksulluk kavramına alternatif olarak göreceli yoksulluk kavramını geliştirmiştir. Ona göre yoksulluğun asgari ihtiyaçların karşılanmasına yetecek gelir düzeyi üzerinden tanımlanması doğru bir yöntem değildir. Yoksulluk, bir toplumdaki ortalama yaşam

standartlarına sahip olunamaması durumudur (Townsend, 1962, s. 224-225). Diğer bir ifadeyle, bir kimse yaşadığı toplumdaki yaygınlaşmış faaliyetlere katılamıyor, hizmetlerden yararlanamıyor ve dolayısıyla toplumun standartlarına erişemiyor ise o kişi göreceli olarak yoksul kabul edilmektedir (Townsend, 1979, s. 915). Bu yaklaşım ile yoksulluk daha geniş bir çerçevede ele alınmıştır. Yeme, içme ve barınma gibi fiziksel ihtiyaçların yanında insanın zamana ve mekâna göre değişebilen sosyal ihtiyaçları da göz önünde bulundurulmuş ve böylece birey, içinde yaşadığı topluma göre konumlandırılmıştır.

Mutlak ve göreceli yoksulluk yaklaşımlarının yanında yoksulluğunun tanımlanması ve ölçülmesi amacıyla farklı çalışmalar yapılmıştır[29]. Bu yaklaşımlara ayrıntılı olarak yer verilmeyecek olup, TÜİK ve Uluslararası örgütlerin verilerinden yararlanılarak dünyadaki ve Türkiye'deki yoksulluğun durumu ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Yoksulluk sorunu Dünya Bankasının ve Birleşmiş Milletlerin öncelikli konuları arasında yer almakta olup, özellikle aşırı yoksulluğun[30] 2030'a kadar bitirilmesi hedeflenmiştir (World Bank, 2013; Assembly, 2015). Bu hedefe paralel olarak aşırı yoksulluğun dünyada hızlı ve istikrarlı bir şekilde düştüğü görülmektedir. 1990'da yaklaşık 2 milyar insanla %35'in üzerinde olan aşırı yoksulluk oranı, 2017 itibarıyla 689 milyon insanla %9 seviyelerine kadar gerilemiştir (World Bank, 2020a, s. 55). Aşırı yoksullukta özellikle 1990'dan 2015'e kadar yıllık ortalama %1 düşüş yaşanmış ancak 2013'ten sonra düşüş hızında yavaşlama görülmüştür. Bu yavaşlamaya bir de Covid-19 pandemisi eklenince yıllardır istikrarlı bir şekilde düşen aşırı yoksulluğun artış gösterme ihtimali ortaya çıkmıştır. Covid-19 öncesinde yapılan projeksiyonlarda 2021 yılı için %7,5 olarak tahmin edilen aşırı yoksulluğun temel senaryoya göre %8,9 daha kötü senaryoya göre %9,4 olarak gerçekleşmesi beklenmektedir (World Bank, 2020a, s. 5).

Dünyadaki dağılımına bakıldığında aşırı yoksulluğun Sahra Altı Afrika ve Güney Asya'da yoğunlaştığı görülmektedir[31]. Yapılan projeksiyonlarda

[29] İnsani Yoksulluk (Taş & Özcan, 2012, s. 425)

[30] Dünya Bankası tanımına göre aşırı yoksulluk, bir kişinin satın alma gücü paritesine göre günlük 1,9$'dan daha az bir miktar ile yaşamasıdır.

[31] 2015 yılında dünyadaki aşırı yoksul nüfusun yarısı 5 ülkede bulunmaktaydı. Bu ülkeler Hindistan, Nijerya, Kongo Demokratik Cumhuriyeti, Etiyopya ve Bangladeş. Bu ülkelerden Güney Asya'da bulunan Hindistan ve Bangladeş'te 2030 yılına kadar aşırı yoksulluk neredeyse sıfırlanacağı ve dolayısıyla dünyada aşırı yoksul olarak sadece Sahra Altı Afrika bölgesi kalacağı tahmin edilmektedir (Katayama & Wadhwa, 2019).

Hindistan'daki aşırı yoksulluğun azalacağı ve 2030 yılında dünyadaki 10 aşırı yoksuldan 9'unun Sahra Altı Afrika'da olacağı öngörülmektedir (Wadhwa, 2018). Dolayısıyla aşırı yoksulluk olarak tanımlanan günlük 1,9$'lık yoksulluk sınırı Sahra Altı Afrika haricindeki tüm bölge ülkeleri için anlamsızlaşacaktır. Bu sebeple 2017 yılında Dünya bankası tarafından alt-orta gelir grubu ülkeler için 2011 yılı satın alma gücü paritesine göre kişi başı günlük 3,2$, üst-orta gelir grubu ülkeler için 5,5$ olmak üzere yeni yoksulluk sınırları belirlenmiştir (Yüksel Arabacı, 2019, s. 129).

Dünya Bankası tarafından yayınlanan Küresel Yoksulluk İzleme Raporunda 2018 yılı verilerine göre Türkiye'de de aşırı yoksulluk, problem olmaktan çıkmıştır (World Bank, 2020a, s. 59). Türkiye için yoksulluk sınırı günlük 5,5$ olarak belirlendiğinde ise yoksulluğun 2003 yılından 2018 yılına kadar istikrarlı bir şekilde azaldığı görülmektedir. 2003 yılında yaklaşık 30 milyon ile %37 olan yoksulluk oranı, 2018 yılında 7 milyonun altına inerek %8,5 olarak gerçekleşmiştir. Bu iyileşme 2018'den sonra tersine dönmüş: yoksul sayısı 2019 yılında 8,5 milyona, 2020 yılında da 10 milyonu aşarak %12,2 olarak gerçekleşmiştir (World Bank, 2021, s. 63).

TÜİK yoksullukla ilgili verileri 2002 yılından günümüze kamuoyu ile paylaşmaktadır. Bu süreçte metodoloji değişiklikleri yaparak yoksulluğu farklı kapsamlarda ele almıştır. 2022 itibarıyla "Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması" ile göreceli yoksulluk verilerini yıllık olarak paylaşmaya devam etmektedir. Geçmiş yıllara ait göreceli yoksulluk verisi Tablo 8'de detaylı olarak verilmiştir.

Tablo 8: Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Hesaplanan Yoksulluk Verilerinin Yıllar İtibarıyla Seyri

	2006	**2008**	**2010**	**2012**	**2014**	**2016**	**2018**	**2020**
%50'sine göre								
Yoksulluk Sınırı (TL)	2.350	3.164	3.714	4.515	5.553	7.116	8.892	12.394
Yoksul Sayısı (Bin Kişi)	12.548	11.579	12.025	11.998	11.331	11.026	11.091	12.267
Yoksulluk Oranı (%)	18,55	16,73	16,86	16,3	14,97	14,3	13,9	14,98
Yoksulluk Açığı (%)	31,66	25,62	26,62	26,9	24,38	24,3	23,7	25,85
%60'ına göre								
Yoksulluk Sınırı (TL)	2.820	3.796	4.457	5.418	6.664	8.539	10.670	14.873

Yoksul Sayısı (Bin kişi)	17.164	16.713	16.963	16.740	16.501	16.328	16.888	17.920
Yoksulluk Oranı (%)	25,38	24,14	23,78	22,74	21,8	21,2	21,2	21,89
Yoksulluk Açığı (%)	33,6	27,9	28,66	29,25	27,19	26,5	25,4	26,89

Kaynak: (TÜİK, 2021)

TÜİK verileri incelendiğinde, Dünya Bankası verilerine paralel olarak yoksulluk oranının 2006 yılından 2018'e kadar düştüğü daha sonra artışa geçtiği görülmektedir. Yoksulluk, 2020 itibarıyla 2006'ya göre her ne kadar oran olarak 4-5 puan düşse de kişi sayısı olarak değişen bir şey olmamıştır. 2020 yılında medyan gelirinin %50'si dikkate alınarak belirlenen yoksulluk sınırına göre, 12 milyondan fazla insan göreli yoksulluk içinde yaşamakta olup, yoksulluk oranı %15'tir. Medyan gelirin %60'ı dikkate alındığında ise göreli yoksul sayısı 18 milyona yaklaşmış olup yoksulluk oranı %21,9 olmuştur.

TÜİK gıda ve gıda dışı bileşenleri dikkate alarak 2009 yılına kadar mutlak yoksulluk verileri paylaşmış daha sonra bu yöntemden vazgeçmiştir. Günümüzde doğrudan aylık olarak açlık ve yoksulluk sınırı paylaşan sendika konfederasyonları mevcuttur. Memur-Sen tarafından 2021 Kasım ayı için 4 kişilik bir ailenin açlık sınırı 3.107 TL, yoksulluk sınırı 8.823 TL; aralık ayı için açlık sınırı 3.526,5 TL, yoksulluk sınırı ise 10.119,8 TL olarak açıklanmıştır (Memur-Sen, 2022). Türk-İş'in 2021 Aralık ayına ilişkin sonuçları Tablo 9'da detaylı şekilde verilmiştir.

Tablo 9: Türk-İş'in 4 Kişilik Bir Aile İçin Hesapladığı Açlık ve Yoksulluk Sınırı (TL/Ay)

	Kasım 2020	**Aralık 2020**	**Kasım 2021**	**Aralık 2021**
Yetişkin Erkek Gıda Harcaması	694,64	711,22	881,98	1.113,26
Yetişkin Kadın Gıda Harcaması	575,85	592,22	730,71	910,73
15-19 Yaş Grubu Çocuk Gıda Harcaması	746,20	768,21	943,85	1.195,46
4-6 Yaş Grubu Çocuk Gıda Harcaması	499,99	518,29	635,01	793,58
Açlık Sınırı	**2.516,67**	**2.589,94**	**3.191,55**	**4.013,06**
Yoksulluk Sınırı	**8.197,62**	**8.436,27**	**10.395,91**	**13.072,51**

Kaynak: (Türk-İş, 2021)

Hem Memur-Sen hem de Türk-İş'in verileri incelendiğinde 2021'in son ayı için belirlenen açlık ve yoksulluk sınırı çok büyük bir artış göstermiştir. Memur-Sen'in yoksulluk sınırı, 2022 yılı için 4.250 TL olarak belirlenen asgari ücretin neredeyse 2,5

katı; Türk-İş'in yoksulluk sınırı ise asgari ücretin 3 katından fazlasına tekabül etmektedir. Diğer bir ifadeyle, 4 kişilik bir ailenin yoksulluk sınırı aşabilmesi için o aileden az 3 kişinin çalışması gerekmektedir.

Aralık ayındaki artışın sebebi enflasyondaki yaşanan artıştır. 2021 Aralık ayı itibarıyla yıllık tüketici enflasyon oranının %36,08 olması ve enflasyon beklentisinin devam ettiği öngörüldüğünde yoksulluk sınırlarının daha artacağı dolayısıyla, sabit ücretli çalışanlar ile işsiz kesimin yoksulluk riskinin artacağı ortadadır.

Her ne kadar aşırı yoksulluk Türkiye'nin gündeminden çıkmış olarak kabul edilse de yoksulluğun farklı boyutlarıyla varlığını sürdürdüğü aşikardır. Gerek Dünya Bankası'nın ölçütü olan günlük 5,5$'lık mutlak yoksulluk sınırı gerekse TÜİK'in göreli yoksulluk hesaplamaları baz alınsın, yoksulluk Türkiye'nin önemli bir sorunu olarak varlığını sürdürmekte ve hesaplamalara göre 10 ile 20 milyon arasında insan yoksul olarak nitelendirilmektedir. Özellikle 2020 ve 2021 yıllarında Türk lirasının aşırı değer kaybetmesi ve enflasyonun 2019 Kasım ayından sonra çift haneli rakamlara çıkarak %36'lara gelmesi yoksulluğu daha da görünür hale getirecektir. Bu durum, işsiz yoksulluğunun yanında çalışan yoksulluğunu da artıracaktır. Çalıştığı halde yoksulluk sınırının altında kalan hane sayısında artış gerçekleşmesi oldukça muhtemeldir. Bu değerlendirmeler neticesinde, Türkiye'deki en dezavantajlı grupların yaşadığı yoksulluğun azaltılmasında veya etkilerinin en aza indirilmesinde evrensel temel gelir önemli bir politika aracı olarak değerlendirilmelidir.

3) Gelir Dağılımı, Gelir ve Servet Eşitsizliği

Gelir dağılımı, bir ülkede belirli bir dönemde hasıl olan milli gelirin kişiler, toplumsal gruplar, bölgeler ve üretim faktörleri arasındaki bölüşümüdür[32] (Çalışkan, 2010, s. 92). Gelir dağılımı, üretim faktörü sahipliği ile doğrudan ilişkili olup sadece bu ilişki üzerinden açıklanamamaktadır. Üretim faktörlerine sahip olmanın yanında uygulanan iktisadi politikalar ve yaşanan toplumsal gelişmeler de gelir bölüşümünü şekillendirmektedir (Ulutürk & Ersezer, 2008, s. 89). Toplumsal huzur ve refahın sağlanabilmesi için bu gelir bölüşümünün adaletli olması gerekmektedir. Aksi takdirde

[32] Gelir dağılımı temelde kişisel, sektörel, bölgesel ve fonksiyonel olarak 4 türlü ele alınmaktadır. Fonksiyonel gelir dağılımı, milli gelirin üretim faktörleri arasındaki dağılımını göstermektedir. Toplumum büyük bir kısmı emek faktörü üzerinden gelir elde etmektedir. Bu sebeple fonksiyonel gelir dağılımı, genellikle ücret karşılığı çalışan emek sahiplerinin aldığı payın tespiti için kullanılmaktadır (Çalışkan, 2010, s. 92-93).

gelir ve servet eşitsizlikleri ortaya çıkacak ve müdahale edilmediği taktirde bu eşitsizlikler giderek derinleşecektir.

2015 yılında yayınlanan OECD raporunda, çoğu ülkede yoksul ve zengin arasındaki farkın son 30 yılın zirvesinde olduğu ifade edilmiştir. O rapora göre, OECD ülkelerinde en zengin %10'luk kesim, en yoksul %10'luk kesimin 9,6 katı oranında gelir elde etmektedir. Bu oran 1980'lerde 7 kat, 1900'larda 8 kat, 2000'lerde 9 kat olarak gerçeklemiş ve 2015 itibarıyla 9,6 kat olmuştur (OECD, 2015, s. 15).

Dünya Eşitsizlik Raporu, güncel bilgileri sunması açısından önem arz etmektedir. 2022 raporuna göre, küresel nüfusun en zengin %10'u toplam küresel gelirin %52'sini alırken; nüfusun en yoksul %50'si ise sadece %8,5'ini almaktadır. Servet eşitsizliği ise daha ileri bir boyuta taşınmıştır. En yüksek gelire sahip %10'luk kesim küresel servetin %76'sına, en yoksul %50'lik kesim ise sadece %2'sine sahiptir (Chancel, Piketty, Saez, & Zucman, 2021, s. 10). Bu eşitsizliğinin pandemi sebebiyle giderek daha da kötüleşeceğine dair endişeler uluslararası kuruluşlar tarafından dile getirilmekte ve bu endişeleri destekleyen ön çalışmalar yapılmaktadır (Berkhout, ve diğerleri, 2021). Bu veriler mevcut küresel gelir ve servetin ne derece adaletsiz dağıldığının anlaşılması için son derece önemlidir.

Türkiye'nin durumu da dünyanın bu genel görünümünden pek farklılık arz etmemektedir. TÜİK'in kişisel gelir dağılımına ait son verileri Tablo 10'da sunulmuştur.

Tablo 10: Eşdeğer Hanehalkı Fert Gelirinin Yıllık Dağılımı (%)

	2011	2013	2015	2017	2019	2020
Toplam	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
İlk yüzde 20 (En düşük)	5,8	6,1	6,1	6,3	6,2	5,9
İkinci yüzde 20	10,6	10,7	10,7	10,7	10,9	10,6
Üçüncü yüzde 20	15,2	15,2	15,2	14,8	15,2	14,9
Dördüncü yüzde 20	21,7	21,4	21,5	20,9	21,4	21,1
Son yüzde 20 (En yüksek)	46,7	46,6	46,5	47,4	46,3	47,5

Kaynak: (TÜİK, 2021)

Türkiye'nin kişisel gelir dağılımı incelediğinde son 10 yıl içerisinde önemli değişikliklerin yaşanmadığı görülmekle birlikte en zengin %20'lik kesim neredeyse tüm gelirin yarısını almaktadır. Buna karşılık en yoksul %20'lik kesim gelirin sadece %6'sını alabilmektedir.

Ülkenin en yüksek ve en düşük gelirine sahip %20'sinin birbirine oranlanmasıyla hesaplanan P80/P20 oranı ile en yüksek ve en düşük gelire sahip %10'unun elde ettiği gelirin birbirine oranlanmasıyla hesaplanan P90/P10 oranı ve Gini katsayısı Tablo 11'de yıllar itibarıyla verilmiştir.

Tablo 11: Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirine Göre Gelir Dağılımı Göstergelerinin Yıllar İtibarıyla Seyri

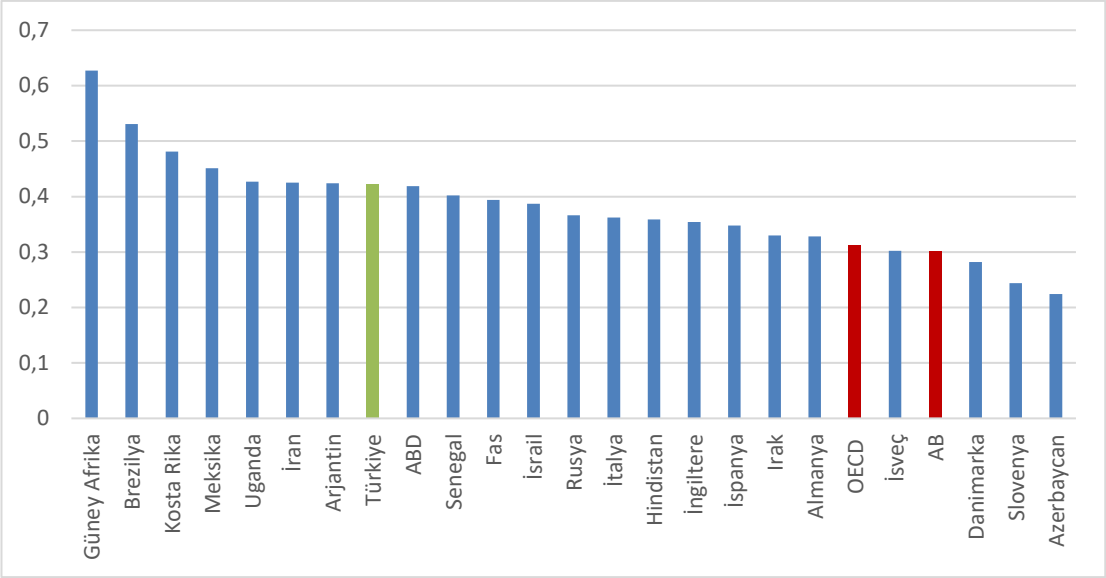
	2006	**2008**	**2010**	**2012**	**2014**	**2016**	**2018**	**2020**
P80/P20	9,6	8,1	7,9	8,0	7,4	7,7	7,8	8,0
P90/P10	17,7	14,0	13,9	14,2	12,6	13,6	13,7	14,6
Gini Katsayısı	0,428	0,405	0,402	0,402	0,391	0,404	0,408	0,410

Kaynak: (TÜİK, 2021)

Gelir eşitsizliğinin ölçülmesinde kullanılan Gini katsayısı 0 ile 1 arasında değer almaktadır. Katsayı 1'e yaklaştıkça gelir dağılımının bozulduğunu, 0'a yaklaştığında ise gelir dağılımının iyileştiğini göstermektedir. Mevcut verilere göre, gelir dağılımının en bozuk olduğu yıl 2006'dır. 2006'dan sonra 2014'e kadar ciddi bir iyileşme görülmüş ve sonrasında ise bu iyileşme zamanla kaybedilmiştir. Böylece Gini katsayısı, 2020 yılı itibarıyla son 11 yılın en yüksek seviyesine çıkmıştır[33]. Gelirden alınan paylara bakıldığında ise en zengin %10'luk kesim en yoksul %10'luk kesimin yaklaşık 15 katı gelir elde etmektedir. En zengin %20'lik kesim en yoksul %20'lik kesimin yaklaşık 8 katı kadar gelir elde etmektedir. OECD (2020, s. 65) ortalamasının P80/P20 oranının 5,4 olduğu dikkate alındığında Türkiye'nin bu ortalamanın oldukça üstünde olduğu görülmektedir. Türkiye'deki gelir eşitsizliğini anlamak için diğer ülkelerle kıyaslamak faydalı olacaktır.

[33] Gini katsayısının 2009 yılındaki değeri 0,415 olarak açıklanmıştır. Katsayı, 2009 yılından sonra ilk defa 2020 yılında 0,41'e çıkmıştır.

Şekil 6: Bazı Ülke ve Bölgelerin Gini Katsayıları



*Ülkelerin verileri 2020 yılına ait olup; OECD ve AB ortalaması 2019 yılına aittir.

Kaynak: (Degenhard, 2021) (Eurostat, 2021; OECD, 2021e)

Şekil 6 Türkiye'de gelir eşitsizliğinin AB ve OECD ortalamasının üstünde olduğunu göstermektedir. Türkiye'de gelir Eski Sovyet ülkeleri ile İskandinav ülkelerine nispeten çok daha fazla eşitsiz dağılmıştır. Gelişmiş bir ülke olan ABD ile gelişmekte olan İran ve Arjantin Türkiye ile neredeyse aynı değerlere sahiptir. Avrupa'da ülke bazında bakıldığında ise 2019 yılı verilerine göre en büyük Gini katsayısına sahip olan ülke Türkiye'dir (Eurostat, 2021). OECD üyesi olan 38 ülke içindeki durumu değerlendirildiğinde ise Meksika, Kosta Rika ve Şili'den sonra gelir dağılımının en eşitsiz olduğu ülke yine Türkiye'dir (OECD, 2021e).

Türkiye'deki servet dağılımına bakıldığında ise tarihsel süreç içinde en zengin %10'luk kesim 1990'ların sonunda toplam servetin %75'ine sahipken; bu oran 2007 yılında %65'lerin altına kadar düşmüştür. 2021 yılı itibarıyla nüfusun en yoksul %50'si, ortadaki %40'ı ve en zengin %10'unu sırasıyla toplam servetin %4, %29 ve %67'sine sahiptir (Chancel, Piketty, Saez, & Zucman, 2021, s. 222).

Bu veriler ışığında, Türkiye'nin gerek Avrupa ülkeleri gerek OECD ülkeleri arasında en eşitsiz gelir dağılımına sahip ülkelerden biri olduğu ortadadır. Bu açıdan mevcut gelir dağılımını düzeltmek ve daha adil bir hale getirmek için Türkiye'de uygulanan başta sosyal politika ve transfer uygulamalarının gözden geçirilmesi ihtiyacı kaçınılmaz olmuştur. Evrensel temel gelir, Türkiye'de özellikle işsizlerin ve düşük ücretle çalışan alt gelir gruplarının hayat standartlarının artırılması ve gelirden

aldıkları payların artırılması noktasında alternatif bir politika olarak değerlendirilebilir.

B) Evrensel Temel Gelirin Türkiye'de Uygulanabilirliği

Çalışmada evrensel temel gelirin finansman seçeneklerinin değerlendirilmesi için Ter-Minassian (2020) tarafından geliştirilen metodoloji kullanılacaktır. Bu metodoloji, ETG'yi uygulamayı hedefleyen özellikle gelişmekte olan ve düşük gelir grubundaki ülkeler için kullanılabilmektedir.

1) ETG'nin Uygulanabilirliğinin Analizinde Kullanılacak Yöntem

Bu yönteme göre ETG finansmanının nasıl sağlanacağının değerlendirilmesi 3 aşamada gerçekleşecektir: (1) gelir ve gider kalemlerinde değişikliğe gitmeden mevcut mali alanın analiz edilmesi, (2) ETG'ye finansman sağlanması için hangi harcama kalemlerinden tasarruf yapılacağının incelenmesi, (3) hangi gelir kalemlerinin arttırılabileceğinin incelenmesi.

İlk aşamada, ETG'nin maliyetini karşılamak için mevcut olan mali alan analiz edilecektir. Bu aşamada gelirlerde ve harcamalarda değişiklik yapılmaması öngörülmektedir. Dolayısıyla ilk olarak ülkelerin mevcut gelir ve gider politikalarında değişikliğe gitmeden ETG'nin getireceği mali yükün finanse edebilirliği ortaya konulmuş olacaktır. Diğer bir deyişle, ETG'nin getireceği maliyetin varsa bütçe fazlası kullanılarak yahut borçlanılarak finanse edilip edilemeyeceği incelecektir.

- Bu inceleme ayrıca kamu borcunun sürdürülebilirliği ile borçluluğun mevcut mali kurallara uyumunu da kapsamaktadır.
- Mevcut mali alanın belirlenmesi için şu adımlar takip edilebilir (Ter-Minassian, 2020):
    - Oluşacak maliyetin hesaplanması ve bütçe dengesi ile brüt borçlanma gereksinimi bağlamında değerlendirilmesi,
    - Kısa ve orta vadede ek maliyetin olası finansman kaynaklarının analizi (Bütçe fazlasının kullanılması yahut borçlanma yoluyla finansman),
    - Ek maliyetin kamu borç sürdürülebilirliği üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesi,

İkinci aşamada, ETG'nin finansmanı için mevcut harcamalardan nasıl tasarruf edileceği incelenecektir. ETG'yi harcamalardaki tasarruflar yoluyla finanse etme seçenekleri, büyük ölçüde her ülkenin kendine özgü yapısına göre belirlenecektir. Bu inceleme, temelde uluslararası karşılaştırmalar üzerinden yapılacaktır. Türkiye bağlamında özellikle enerji sübvansiyonları, sosyal koruma harcamaları ve vergi harcamaları mali alan açılması noktasında önem arz etmektedir.

Bir ülkenin yaptığı harcamalar aynı kategorideki ülkelerin harcamaları ile üç ana boyutta incelenebilir (Ter-Minassian, 2020, s. 158):

- Ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma bağlamında kamu harcamalarının GSYH'ye oranı,
- Harcamalara ilişkin somut göstergelerin karşılaştırılması (eğitim harcaması için sınav puanları; sağlık harcamaları için yaşam beklentisi ile bebek ve anne ölüm oranları gibi),
- Harcama kalemleri özelinde girdi ve çıktı karşılaştırması (kamu istihdamı ve kamu ücret oranları, öğretmen/öğrenci oranları ve öğrenci başına okul ekipmanı, hastane yataklarına karşı birincil klinikler, vb.).

Son aşamada ise ETG'nin finansmanı için gelirlerde artış sağlanıp sağlanamayacağının değerlendirilmesi yapılacaktır. Harcamalardan tasarruf edilmesinde olduğu gibi gelirlerin artırılmasında da her ülkenin kendi dinamikleri göz önünde bulundurulmalıdır. Ülkelerin kendine has özelliklerinin yanında gelir kalemlerinin de uyumluluk ve yönetim maliyetleri, gelir potansiyelleri, politik uygulanabilirlikleri, ikincil dağıtım etkisi gibi farklı özellikleri vardır. Ülkelerin ve gelir kalemlerinin özellikleri göz önünde bulundurularak gelir artırma yolları aranmalıdır. Bu aşamada ilk bakılabilecek gelir kalemleri; gelir vergisi, kurumlar vergisi (KV), özel tüketim vergileri, kullanıcı harçları, servet vergisi, yeşil vergiler olarak sıralanabilir (Ter-Minassian, 2020).

Bu yöntem kapsamında ilk olarak Türkiye'ye özgü ETG'nin miktarı ve kapsamı belirlenecek, ardından bütçeye getireceği maliyet hesaplanacaktır. Bu maliyetin karşılanması noktasında yukarıda izah edilen 3 aşama izlenecektir.

2) Türkiye'de Uygulanması Halinde Oluşacak Maliyetin Farklı Senaryolar Üzerinden Belirlenmesi

Muhtemel ETG maliyetlerinin çıkarılabilmesi için öncelikle temel gelir miktarının belirlenmesi gerekmektedir. Temel gelir miktarı belirlendikten sonra bu uygulamadan faydalanacak olan nüfusun belirlenmesi gerekecektir.

İdeal bir temel gelir uygulamasında toplumun tüm nüfusunun temel gelir alması öngörülmektedir. Ancak uygulamanın ilk yıllarında politik ve ekonomik uygulanabilirlik açısından toplumun sadece belirli kesimlerini uygulama kapsamına almak gerekebilir. Diğer bir deyişle, toplumun tamamını kapsayan bir ETG uygulaması getireceği maliyetler sebebiyle politikacılar tarafından uygulanmak istenmeyebilir. Bu sebeple ETG uygulamalarının ilk aşamada toplumun tamamı yerine daha küçük bir kısmını kapsaması oldukça muhtemeldir. Çalışmada ETG'nin ilk aşamada Türkiye'de tüm nüfusunu kapsamayacağı öngörülmüş bu sebeple kapsamı daha dar olan farklı senaryolara da yer verilmiştir.

(a) Türkiye'de Evrensel Temel Gelir Miktarının Belirlenmesi

Evrensel temel gelir miktarı belirlenirken öncelikle her ülkenin kendi sosyoekonomik durumu dikkate alınmalıdır. Bununla birlikte ETG miktarı belirlenirken iki temel husus önem arz etmektedir. İlk olarak, ETG miktarının kişilerin çalışma arzusunu kırmayacak diğer bir ifadeyle, kişileri tembelliğe sevk etmeyecek seviyede olmasına dikkat edilmelidir. İkinci olarak, kişilerin temel ihtiyaçlarının karşılanması noktasında etkisiz olacak bir miktarın belirlenmemesi gerekmektedir.

Başta yoksulluk olmak üzere ülkedeki sosyoekonomik problemleri kökten çözecek kadar büyük bir temel gelirin kamu maliyesine getireceği yük sebebiyle uygulanamaz olacağı aşikardır. Dünya Bankası'nın uluslararası karşılaştırmalarda kullanılan günlük 1,9$, 3,2$ ve 5,5$ olan mutlak yoksulluk sınırları, Türkiye için temel gelir miktarının belirlenebilmesi için önemli birer alternatif olarak değerlendirilebilir. Dünya Bankası'nın bu yoksulluk sınırları, Türk lirası cinsinden aylık hesaplamalara göre sırasıyla 750 TL, 1250 TL ve 2150 TL olacaktır[34].

[34] 5 Ocak 2022 tarihli Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası gösterge kurları baz alınarak hesaplanmıştır (TCMB, 2022).

Dünya Bankası'nın kişi başı aylık 2150 liraya[35] denk gelen yoksulluk sınırının temel gelir miktarı olarak belirlenmesi, bütçeye getireceği mali yük sebebiyle uygulanabilirliği neredeyse imkansızdır. Aynı zamanda 2022 net asgari ücretin yarısına denk gelen bu yükseklikteki bir miktarın insanların çalışma arzusunu kırması ve insanları tembelliğe sevk etmesi oldukça muhtemeldir. Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığı bulunan herkese aylık 1000 TL verildiğinde dahi bunun yıllık maliyeti yaklaşık 1 trilyon liraya yaklaşmaktadır. 2022 merkezi yönetim bütçesi gelir tahmininin 1,5 trilyon lira olduğu göz önüne alındığında, Türkiye'de ikamet eden T.C vatandaşlığı bulunan herkese aylık 1000 lira verilme ihtimali oldukça düşük olup, mevcut mali sistemde çok büyük değişiklikler yapılmasını gerektirmektedir.

Bu değerlendirmeler kapsamında Türkiye'nin olası temel gelir senaryolarını 500 lira, 750 lira ve en yüksek 1000 lira olmak üzere 3 farklı miktar üzerinden oluşturmak, Türkiye'nin mevcut sosyoekonomik durumuna ve devlet bütçesine uygun olacaktır.

Belirlenen bu miktarlar herkese aynı olacak şekilde kararlaştırılabileceği gibi uygulamanın ilk yıllarında bazı gruplar için daha düşük seviyelere çekilebilir. Türkiye bağlamında bu gruplar çocuklar (15 yaşın altında) ve emekliler olarak belirlenebilir. Çocukların uygulamaya dahil edilmesi durumunda yetişkinler için belirlenen miktarın yarısı yahut belirli bir oranı çocuklar için belirlenebilir. Aynı şekilde, en azından düzenli gelirleri olan emeklilerin de ilk aşamada uygulamaya dahil edilmemesi ya da yetişkinler için belirlenecek miktarın belirli bir oranında temel gelir almaları sağlanabilir.

(b) Evrensel Temel Gelirin Kapsayıcılığının Belirlenmesi

İdeal bir evrensel temel gelir uygulaması; yaş, istihdamda olma durumu, gelir ve servet gibi kıstaslara yer vermeden toplumun tüm kesimlerini kapsamalıdır. Bu şekilde tasarlanan bir uygulamada genellikle görünmez bir koşul olarak "vatandaşlık" koşulu ortaya çıkmaktadır. Böylece bir ülkede yaşayan fakat o ülkenin vatandaşı olmayan yabancılar bu uygulamadan faydalanamayacaktır. Hem yeni göçlerin önlenmesi hem de maliyetlerin azaltılması amacıyla vatandaşlığı olmayanlar ile diğer bazı grupların kapsam dışına çıkarıldığı görülmektedir.

[35] Günlük 5,5$

ETG uygulamalarında, genellikle ilk olarak vatandaşlığı olmayan yabancılar kapsam dışına çıkarılmaktadır. Ayrıca yaşı 18 yahut 15'ten küçük olan çocuklar ile cezaevlerinde kalan mahkumların ETG uygulamasına dahil edilip, edilmeyeceği tartışma konusu olmuş, politika yapıcıların kararlarına bırakılmıştır.

Türkiye nüfusu 2021 yılına ilişkin TÜİK verilerine göre 84 milyon 680 bin 273 kişi olarak belirlenmiştir. Bu nüfusun 1 milyon 792 bin 36 kişisi Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmayıp, yabancı konumunda değerlendirilmektedir. Diğer bir ifadeyle Türkiye'de Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) sonuçlarına göre, 82 milyon 888 bin 237 kişi Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olarak ikamet etmektedir.

Nüfusun yaşa göre dağılımına bakıldığında nüfusun yaklaşık 19 milyonu 15 yaşından küçük; 57,5 milyonu 15-64 yaş aralığında ve 8,2 milyonu da 65 yaş ve üzeridir. Çalışmada 15 yaşından küçüklerin ETG uygulamasının kapsamına alınmadığı bir senaryoya da ayrıca yer verilecektir.

Yaklaşık 83 milyon T.C. vatandaşının 24,8 milyon aktif[36] ve 13,7 milyon pasif[37] olmak üzere toplamda 38,5 milyonu sigortalıdır. Diğer bir deyişle 38,5 milyon vatandaş ya belirli bir ücret karşılığı fiilen çalışmakta ya da gelir/aylık[38] almaktadır (SGK, 2022). Aktif sigortalılar çalışmakta olup, geliri olan ve prim ödemeye devam eden kişilerken; pasif sigortalılar çalışmayı bırakmış ve önceden çalışmasına istinaden gelir/aylık alan kişilerdir (Alper, 2015, s. 6). Pasif sigortalı kapsamında değerlendirilen 13,7 milyon kişinin yaklaşık olarak 9 milyonu hükümetçe belirlenen en düşük emekli maaşı olan 2500 TL almaktadır. ETG uygulamasının ilk aşamasında özellikle düzenli bir geliri olan bu yaklaşık 9 milyon emeklilerin kapsam dışına çıkarılması bir alternatif olarak değerlendirilecektir.

Türkiye'de ETG'nin uygulanmak istenmesi halinde ilk aşamada toplumun tamamı uygulamaya dahil edilemeyebilir. Bunun yerine basit kıstaslar üzerinden toplumun en dezavantajlı kesiminin menfaatine olacak şekilde ETG uygulaması hayata geçirilebilir.

[36] İlgili dönemde 4a, 4b, 4c kapsamında bildirimi yapılmakta olan tüm aktif sigortalıları içermektedir (SGK, 2022d).

[37] İlgili dönemde 4a, 4b, 4c kapsamında gelir/aylık alan tüm sigortalı ve hak sahibi sayılarını içermektedir (SGK, 2022d).

[38] Aylık alanlar malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları halinde yapılan ödemeleri almakta olan sigortalı ya da hak sahibini ifade etmektedir. Gelir alanlar ise iş kazası veya meslek hastalığı halinde gelir alan sigortalıyı veya sigortalının ölümü halinde hak sahibini ifade etmektedir (SGK, 2022d).

Çalışmada ETG'nin Türkiye'de uygulanması halinde ortaya çıkacak maliyetler farklı senaryolar üzerinden hesaplanacaktır. Bu doğrultuda 4 farklı kapsam belirlenmiştir:

Kapsam A: Herkesin istisnasız bir şekilde dahil olduğu senaryodur. Yaklaşık nüfus 83 milyondur.

Kapsam B: Emekliler hariç herkesin dahil olduğu senaryodur. Yaklaşık nüfus 74 milyondur.

Kapsam C: 15 yaş ve üzeri nüfusun dahil olduğu senaryodur. Yaklaşık nüfus 64 milyondur.

Kapsam D: Emekliler ile 15 yaşından küçükler hariç herkesin dahil olduğu senaryodur. Yaklaşık nüfus 55 milyondur.

Kapsam A, T.C. vatandaşlığı olan herkesi içine alan en geniş kapsamlı ideal bir ETG alternatifidir. Herkesi kapsayan ideal bir ETG'nin getireceği maliyetin karşılanamaması durumuna alternatif olarak bazı tavizler verilebilir. Öyle ki Kapsam B, düzenli gelirleri ve sosyal güvenceleri olan emeklilerin kapsam dışına çıkarılması sonucu oluşan ikinci en kapsamlı alternatif olmuştur. Kapsam C ise sadece 15 yaşından küçükleri program dışına çıkararak en kapsamlı üçüncü alternatifi oluşturmuştur. Son olarak, Kapsam D hem emeklilerin hem de 15 yaşından küçüklerin program dışına çıkarıldığı en az kapsamlı alternatifi oluşturmaktadır.

(c) Diğer Özellikler

Ödemeler bireysel olup herkesin kendi adına açılmış olan banka hesaplarına yapılacaktır. Böylece gelişmiş olan Türk bankacılık sistemi daha aktif bir şekilde ve toplumun çok daha büyük kesimlerince kullanılmış olacaktır. Ayrıca ödemelerin aylık olarak yapılması planlanmakta olup her yıl başında yıllık TÜFE oranında artırılması öngörülmektedir. Bu sayede verilen ETG miktarı enflasyon karşısında reel değerini koruyacaktır. Son olarak yetişkinler ile çocukların aynı miktarda ETG alacağı varsayılacaktır.

(d) Alternatif Senaryoların Maliyetlerinin Belirlenmesi

Bu bölümde yukarıda belirlenen miktar ve kapsamlar bağlamında 12 senaryo belirlenmiştir. Her bir senaryonun getireceği maliyetler hesaplanmıştır. Ayrıca her bir

senaryo için hesaplanan maliyetlerin 2022 yılı tahmini bütçe gelirleri[39] ile GSYH[40]'ya oranları da aşağıda yer alan Tablo 12'de gösterilmiştir.

Belirlenen 12 senaryo içinden en yüksek maliyete sahip olan senaryo 3. senaryo olup yaklaşık maliyeti 1 trilyon TL'dir. Bu senaryoda tüm T.C. vatandaşları kapsama dahil edilmiş olup, herkese aylık olarak 1000 TL ödenmesi planlanmıştır. Bu büyüklükteki bir ETG'nin maliyeti, 2022 bütçe gelirlerine oranı %67,7 iken; GSYH'ye oranı %12,6'dır. Belirlenen senaryolardan bütçeye getireceği yük bakımından orta sıralarda yer alan bir uygulama olarak 8. senaryo örnek verilebilir. Bu senaryoda 15 yaş ve üzerindeki herkes kapsama dahil edilmiş olup, aylık olarak 750 TL verilmesi öngörülmüştür. Bu şartlar altında uygulanacak bir ETG maliyeti yaklaşık 576 milyar TL olup, 2022 bütçe gelirlerine oranı %40'a: GSYH'ye oranı %7,3'e tekabül etmektedir. Belirlenen senaryolardan en az maliyet getireni ise 10. senaryodur ve yaklaşık olarak 330 milyar TL yük getireceği öngörülmektedir. Bu senaryoda yaşlılık ve malullük aylığı alan emekliler ile yaşı 15 yaşından küçük olanlar kapsam dışında tutulmuş olup, geri kalan herkese aylık 500 TL verilmesi öngörülmüştür. Böyle bir senaryonun maliyeti 2022 bütçe gelirlerinin %22,4'üne; GSYH'nin ise %4,2'sine denk gelmektedir.

[39] 2022 yılı Cumhurbaşkanlığı Programında bütçe gelirleri tahmini 1.472,6 milyar TL'dir.
[40] 2022 yılı Cumhurbaşkanlığı Programında GSYH tahmini 7.879,6 milyar TL'dir.

Tablo 12: Alternatif Senaryolar

Kapsam (Nüfus)	Alternatif Senaryolar	Aylık Verilecek ETG Miktarı	Yıllık Maliyet	Bütçe Gelirlerine Oranı	GSYH'ye Oranı
Kapsam A (83 Milyon)	**1**	500 TL	498 Milyar TL	%33,9	%6,3
	2	750 TL	747 Milyar TL	%50,8	%9,5
	3	1000 TL	996 Milyar TL	%67,7	%12,6
Kapsam B (74 Milyon)	**4**	500 TL	444 Milyar TL	%30,1	%5,6
	5	750 TL	666 Milyar TL	%45,2	%8,4
	6	1000 TL	888 Milyar TL	%60,3	%11,3
Kapsam C (64 Milyon)	**7**	500 TL	384 Milyar TL	%26,1	%4,9
	8	750 TL	576 Milyar TL	%39,1	%7,3
	9	1000 TL	768 Milyar TL	%52,1	%9,7
Kapsam D (55 Milyon)	**10**	500 TL	330 Milyar TL	%22,4	%4,2
	11	750 TL	495 Milyar TL	%33,6	%6,3
	12	1000 TL	660 Milyar TL	%44,8	%8,4

3) Mevcut Politikalarda Bir Değişikliğe Gitmeden Temel Gelir Uygulamasının Uygulanabilirliğinin Mali Alan Üzerinden Analizi

Ter-Minassian (2020) tarafından ortaya konulan yöntemde ilk olarak, mevcut harcamalarda tasarruf yapmadan ve gelirleri artırmadan ETG'nin finanse edilebilirliği irdelenmektedir. Gelir ve gider politikalarında herhangi bir değişiklik yapmadan, ETG'nin finanse edilebilmesi için iki seçenek bulunmaktadır: bütçe fazlasını kullanmak ve borçlanmak.

Türkiye bütçe fazlası veren bir ülke olmadığı için mevcut politikalar altında geriye borçlanma aracı kalmaktadır. ETG'nin borçlanarak finanse edilebilirliğinin analizi, mevcut mali alanın[41] değerlendirilmesiyle yapılabilir. Heller'e göre mali alan; mali sürdürülebilirliği tehlikeye atmadan, gerçekleştirilmesi istenen bir amaç için bütçe imkanlarının varlığını ifade etmektedir. Mali alanın tanımında ortaya çıkan en somut şey sürdürülebilirliktir. Mali alanın oluşturulabilmesi için birçok yöntem mevcuttur ve borçlanma da bunlardan biridir. (Heller, 2005, s. 3). Kamu borcu bağlamında sürdürülebilirlik, devletin ödeme gücünün varlığı olarak görülür. Bir devletin ödeme gücüne sahip olduğunun kabul edilebilmesi için örtülü yükümlülükler de dahil olmak üzere devletin mevcut ve gelecekteki mali yükümlülüklerini yerine getireceği öngörülebilmelidir (Celasun, Debrun, & Ostry, 2007, s. 401). Dolayısıyla ETG'nin borçlanma ile finanse edilmesi halinde mali sürdürülebilirliğin devam etmesi, diğer bir deyişle ülkenin mevcut ve gelecekteki zorunlu harcamaları ile borç ödemelerine güç yetirebilmesi gerekmektedir. Ancak bu şartlar altında ETG'nin borçlanma ile finanse edilebilme imkânı doğacaktır.

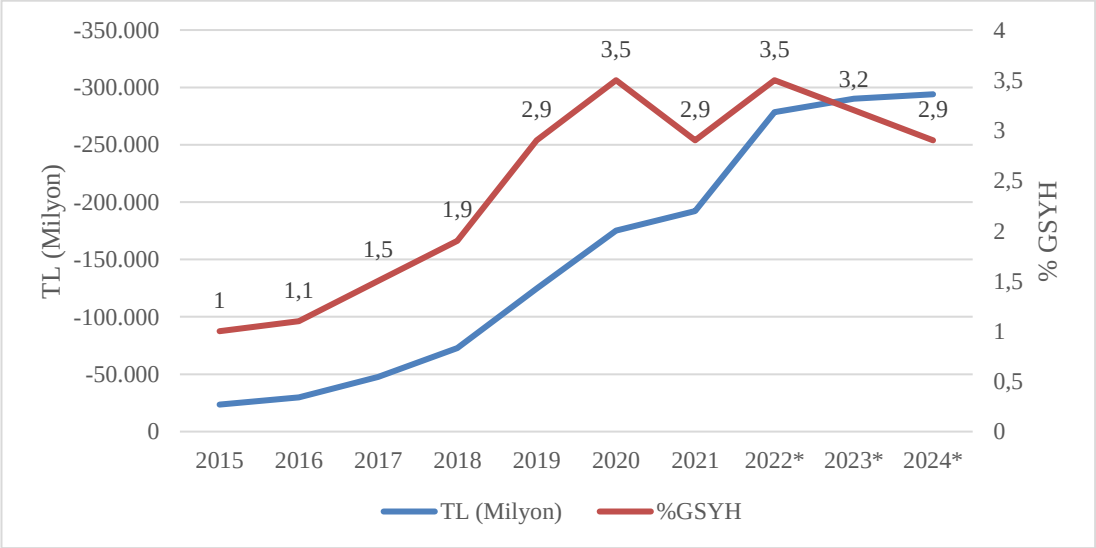
ETG'nin borçlanma ile finanse edilebilmesinin değerlendirilmesine geçmeden önce ifade edilmelidir ki bu değerlendirme çok basit bir iş değildir. Bu sebeple günümüzde hâlen yeni mali kurallar ortaya atılmakta (Fraga, 2022) ve borçların sürdürülebilirliğinin değerlendirilmesine ilişkin farklı görüşler ileri sürülmektedir (Blanchard, 2022). ETG gibi yüksek maliyetlere ulaşan bir programın tüm makroekonomik göstergelere etkisi olacaktır. Bu etkilerin ortaya konulabilmesi, genel denge modelleriyle hesaplama yapılmasını gerektirmektedir (Ter-Minassian, 2020, s.

[41] Bir tanıma göre mali alan, mevcut harcama düzeyi ile bir hükümetin ödeme gücünü bozmadan üstlenebileceği maksimum harcama düzeyi arasındaki boşluktur (Development Committee, 2006, s. 14); Çaşkurlu (2011)'ya göre mali alan "devletin finansal durumunu ya da istikrarını olumsuz etkilemeksizin özellikli bir amaç için kullanılacak bütçesel kaynakları ifade etmektedir. Borç seviyesi ile bağlantılı olarak, cari borç seviyesi ile borçlanma sınırı arasındaki fark olarak tanımlanabilir."

154). Genel olarak yapılan incelemeler, kayda değer bir miktarın verilmesi halinde ETG maliyetinin GSYH'nin birkaç puanını aşacağı göz önüne alındığında, ETG'nin borçlanılarak finanse edilebilmesi ihtimalinin düşük olduğunu göstermektedir (Ter-Minassian, 2020, s. 175). Bu genel sonucun Türkiye için geçerli olup olmadığı ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda ETG'nin borçlanma ile finanse edilebilirliğinin değerlendirilmesi için merkezi yönetim bütçe açığı, genel yönetim ve kamu kesimi borçlanma gereksinimleri, birincil açık ile faiz giderleri, borçlanma faiz oranları, borç stokunun borçlanılan para cinsi bakımından dağılımı ve son olarak AB tanımlı borç stoku ile genel yönetim bütçe açığı üzerinden Maastricht kriterlerine uyumun sağlanıp sağlanmadığı incelenecektir.

Devletlerin bütçeleri ve borçluluk durumları analiz edilirken kapsamlarına göre farklı göstergeler mevcuttur. Türkiye'de bütçe ve borçların dört kapsam üzerinden izlendiği ifade edilebilir: merkezi yönetim, genel yönetim, genel devlet ve kamu kesimi. Merkezi yönetim; genel bütçeli ve özel bütçeli kuruluşlar ile düzenleyici ve denetleyici kurumları kapsamaktadır. Genel yönetim; merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareleri kapsamaktadır[42]. Genel devlet; genel yönetime ek olarak bütçe dışı fonlar, genel sağlık sigortası ve döner sermayeli kuruluşları da kapsamaktadır[43]. Kamu kesimi ise genel devlete ek olarak kamu iktisadi teşebbüsleri de içine almaktadır[44].

Şekil 7: Merkezi Yönetim Bütçe Açığının Yıllar İtibarıyla Seyri



* Son 3 yıla ilişkin değerler tahminidir.

[42] Bkz. (Kamu Maliye Yönetimi Ve Kontrol Kanunu, 2003, s. md. 3)
[43] Bkz. (Yentürk, Temel Bütçe Okuma Yazma Kılavuzu, 2009, s. 5)
[44] Bkz. (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2021b)

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Şekil 7'de 2015 ve sonrası dönemin verilerine yer verilmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığı (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2022) verilerine göre 2006'dan 2015'e kadar sadece 2009 ve 2010 yıllarında bütçe açığının GSYH'ye oranı normal seyrin üstüne çıkarak, sırasıyla %5,2 ve %3,4 olmuştur. Bu yükselişin sebebinin Küresel Finansal Kriz olduğu söylenebilir. Bu iki yıl haricinde 2006 yılından 2018'e kadar bütçe açığının GSYH'ye oranı %2'in altında kalmıştır. Yukarıda görüldüğü üzere, bütçe açığının GSYH'ye oranı, ilk olarak 2019 yılında %3'e yaklaşmıştır. 2020 yılı itibarıyla %3'ü geçmiş; 2022 ve sonraki 2 yıl için %3 civarında seyretmesi öngörülmüştür. Buradan hareketle 2018 yılına kadar %2'nin altında tutulan merkezi yönetim bütçe açığının son yıllarda artış göstererek mali alanı daraltıcı etki yaptığı söylenebilir. Bütçe açığının nominal değerine bakıldığında ise 2015 yılında 23,5 milyar iken; 2022 yılında 278,3 milyar Türk lirası gerçekleşmesi öngörülmektedir. 2023 ve 2024 yıllarında ise bütçe açığının 300 milyar Türk lirasına yaklaşması öngörülmüştür.

Tablo 13: Türkiye'nin Borçlanma Gereğinin Yıllar İtibarıyla Seyri

		2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021***	**2022***
Genel Devlet Borçlanma Gereği	TL (Milyon)	2.359	36.164	57.323	88.623	131.350	198.200	239.500	273.600
	%GSYH	0,1	1,4	1,8	2,4	3,0	3,9	3,3	3,5
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	TL (Milyon)	762	27.716	56.168	91.803	140.270	296.741	265.670	289.234
	%GSYH	0	1,1	1,8	2,4	3,2	3,9	3,9	3,7

* 2021 ve 2022 yılları için: SBB "OVP (2022-2024)" ve "2022 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 13'de 2015 ve sonrası dönemin verilerine yer verilmiştir. Genel yönetim ve kamu kesimi borçlanma gereği; merkezi yönetim bütçesinin seyrine benzer bir şekilde gelişim göstermiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığı (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2022) verilerine göre, 2000'lerin başında oldukça yüksek seviyede seyreden borçlanma gereksinimleri 2005 yılı ile keskin bir azalış göstermiş, Küresel Finansal Krizin etkilerinin tam anlamıyla hissedildiği 2009 ve 2010 yıllarında geçici bir yükseliş yaşamıştır. 2011 yılı itibarıyla tekrardan GSYH'ye oranı %1'in altına düşen borçlanma gereksinimleri, 2018 yılına kadar %2'yi geçmemiştir. 2018 yılından

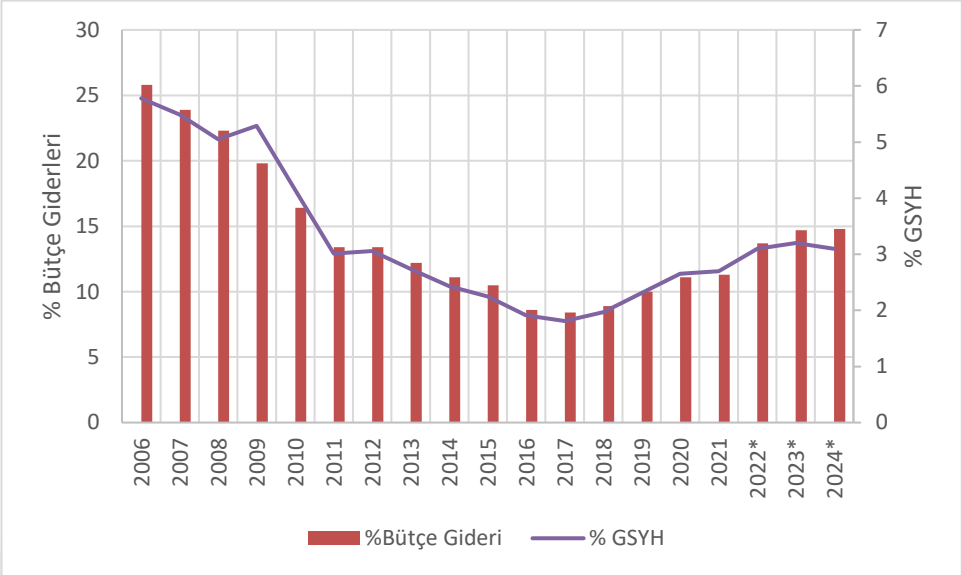
sonra merkezi yönetim bütçe açığının artmasının da etkisiyle yükselişe geçerek %4'e doğru yaklaşma eğilimi göstermiştir.

Gerek merkezi yönetim bütçesine gerekse borçlanma gereksinime ait veriler; Türkiye bütçesinin hareket alanının son yıllarda kısıtlandığına işaret etmektedir. Burada en önemli faktörlerden bir tanesi de borçlanma maliyetlerinin yükselmesi sonucu artan faiz ödemeleridir. Borçlanmanın maliyetini belirleyen en önemli unsurların başı faiz oranları gelmektedir. Şekil 8'de gösterilen faiz oranlarının seyrine bakıldığında hem iç borçlanma hem dış borçlanma faiz oranlarında 2018 yılıyla beraber aşırı artış yaşandığı görülmektedir. İç borçlanma faiz oranları, 2018 yılında yıllık bileşik %25'e kadar yükselmiştir. 2022'nin ilk iki ayında da kuponsuz ve sabit getirili borçlanmalarda bileşik faiz oranı tekrardan %25'lere yaklaşmıştır (HMB Borçlanma Genel Müdürlüğü, 2022).

Aynı şekilde dış borçlanmada da yüksek faiz oranlarından borçlanmak zorunda kalınmıştır. 2003 yılında %10'a yakın olan ABD doları cinsi dış borçlanma faiz oranı, 2012 yılına kadar istikrarlı bir şekilde düşerek %3 seviyelerine kadar gerilemiştir. Daha sonra 2017 yılının son çeyreğine kadar dalgalı devam etmiş ve 2018 ve 2019 yıllarında ortalama %6'nın üzerinde borçlanılmıştır (Talaslı, Yılmaz, & Yılmaz, 2020, s. 4). 2020 ve 2021 yıllarında en düşük %4,250 en yüksek %6,500 ile borçlanılmıştır (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2021a). Dolar cinsi borçlanma, 2022 mart ayı itibarıyla son yılların en yüksek faiz oranı olan %8,875 ile gerçekleşmiştir (BloombergHT, 2022).

Dolayısıyla son yıllarda faiz oranlarının önemli ölçüde arttığı söylenebilir. Öyle ki iç borçlanma faiz oranlarının politika faiz oranlarından çok daha yüksek seviyelerde gerçekleştiği görülmektedir. Dış borç faiz oranlarında ise 2022 içinde son yılların en yüksek faiz oranları oluşmaktadır. Bu yüksek oranları faiz ödemelerini de artıracaktır. Borçlanma maliyetlerindeki artışın merkezi yönetim faiz giderlerine etkisi aşağıdaki grafikte daha da anlaşılır olmaktadır

Şekil 8: Faiz Giderlerinin Bütçe ve GSYH'ye Oranının Yıllar İtibarıyla Seyri



*: Tahminidir.

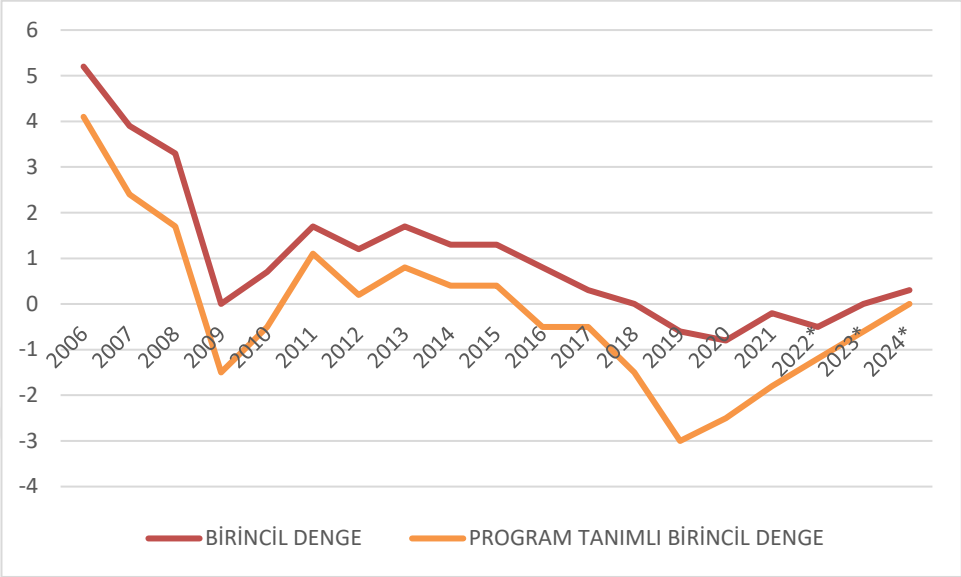
Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Merkezi yönetim faiz giderlerinin bütçe ve GSYH'ye oranında 2006 yılından 2016 yılına kadar geçen sürede önemli kazanımlar elde edilmiştir. Faiz giderlerinin 2006 yılında bütçe giderlerine oranı %25'ini geçmişken, 2016 yılında %8,6'ya kadar gerilemiştir. GSYH'ye oranı ise 2006 yılında %5,78 iken 2016 yılında %1,91 olmuştur. Bu iyileşme süreci 2017 yılı itibarıyla kesilmiş ve elde edilen kazanımlar kaybedilmeye başlanmıştır. 2022 bütçe tahminine göre sadece faiz ödemeleri GSYH'nin %3,1'ine, gider bütçesinin ise %13,7'sine tekabül etmesi beklenmektedir. 2024 yılında ise faiz giderleri bütçe giderlerinin %15'ine; GSYH'nin %4'üne denk gelmesi öngörülmüştür. Kamu borçlanma maliyetlerinin artmasına paralel olarak faiz ödemelerinin de bütçe ve GSYH içindeki payları yükselmiştir. Buradan hareketle 2017 yılından itibaren faiz ödemelerindeki gelişmelerin mali alanı daraltıcı etki yaptığını söylemek mümkündür.

Borçların sürdürülebilirliğinin önemli bir diğer göstergesi olan birincil dengenin (faiz dışı denge) incelenmesi de son derece elzemdir. Genel olarak, faiz dışı fazla verilmesinin borçların sürdürülebilirliğini artırdığı gözlemlenmektedir (Gürdal, 2008, s. 417). Bütçenin faiz dışı fazla verdiği dönemlerde borçların ana para ve faiz ödemeleri yapılarak borç stoku azaltılacaktır. Eğer faiz dışı açık verilirse, yeni borçlanmalara ihtiyaç duyulacak ve borç stoku giderek artacaktır. Hazine ve Maliye

Bakanlığı tarafından ayrıca "program tanımlı birincil denge[45]" istatistikleri de paylaşılmaktadır. Şekil 9'deki grafikte her ikisine de yer verilmiştir.

Şekil 9: Merkezi Yönetim Birincil Dengenin GSYH'ye Oranlarının Yıllar İtibarıyla Seyri



*: Tahminidir.

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığını verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

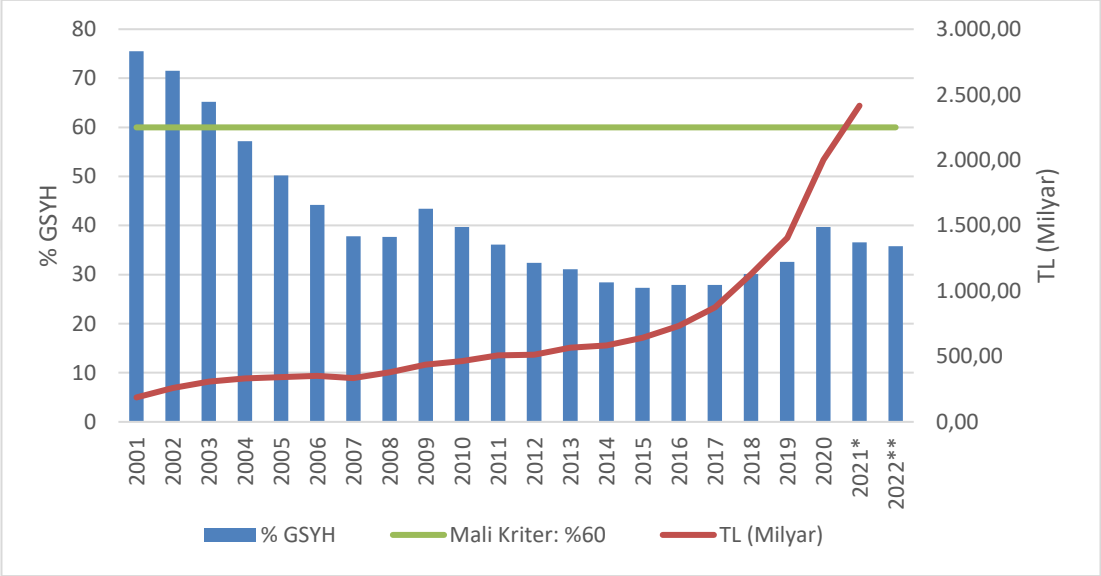
Borçların sürdürülebilirliğinin ve mali disiplinin önemli göstergelerinden olan faiz dışı denge, daha önceki göstergelere paralel bir seyir izlemiştir. 2006 yılında %5'in üzerinde olan birincil fazla, 2009 yılı göz ardı edilirse istikrarlı bir şekilde azalmıştır. 2018 yılına gelindiğinde bütçe, faiz dışı fazla verememiştir. Diğer bir ifadeyle, bütçe gelirleri 2018 yılında sadece faiz dışı harcamaları karşılayabilmiş, dolayısıyla geçmiş dönem borçlanmaların faiz ödemeleri için yeniden borçlanılması gerekmiştir. 2018 yılından sonra birincil denge, açık vermeye başlamış 2022 yılının sonunda %0,5 açık vermesi öngörülmüştür. 2023 yılında faiz dışı dengenin sağlanması ve 2024 yılında da fazla verileceği tahmin edilmiştir. Faiz, özelleştirme ve bedelli askerlik gelirleri ile merkez bankasından kar transferi gibi gelir kalemlerinin hariç tutularak hesaplandığı program tanımlı birincil denge baz alındığında ise geleneksel hesaplamadan daha olumsuz bir tablonun ortaya çıktığı görülmektedir. Öyle ki 2006 yılında +%4,1 olan program tanımlı birincil denge 2019 yılı itibarıyla -%3 seviyelerine kadar inmiştir. Dolasıyla, son yıllarda birincil fazlanın verilememesi, borç yükünü

[45] Program tanımlı birincil dengenin hesaplanmasında bazı gelir ve gider kalemleri hesaplamalara dahil edilmez. Bu kalemler; faiz gelirleri, özelleştirmeden elde edilen gelirler, merkez bankası karı, kamu bankalarından temettü geliri ile sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan nakit transfer gibi süreklilik göstermeyen ya da tek seferlik görülen kalemlerdir (Hazine Müsteşarlığı, 2006).

artıracak ve uzun dönem bu şekilde devam etmesi durumunda borç stoku ve faiz giderlerini artırarak, mali alanı son derece daraltıcı bir etki yapacaktır.

Mali alana ilişkin en önemli göstergelerden biri olan kamu borç stokunun da diğer göstergeleri tamamlayıcı olması açısından son derece önemlidir. Kamu borç stokunun GSYH'ye oranı Maastricht kriterlerinden biridir. Bu kriter %60 olarak belirlenmiştir.

Şekil 10: AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/ GSYH'nın Gelişimi

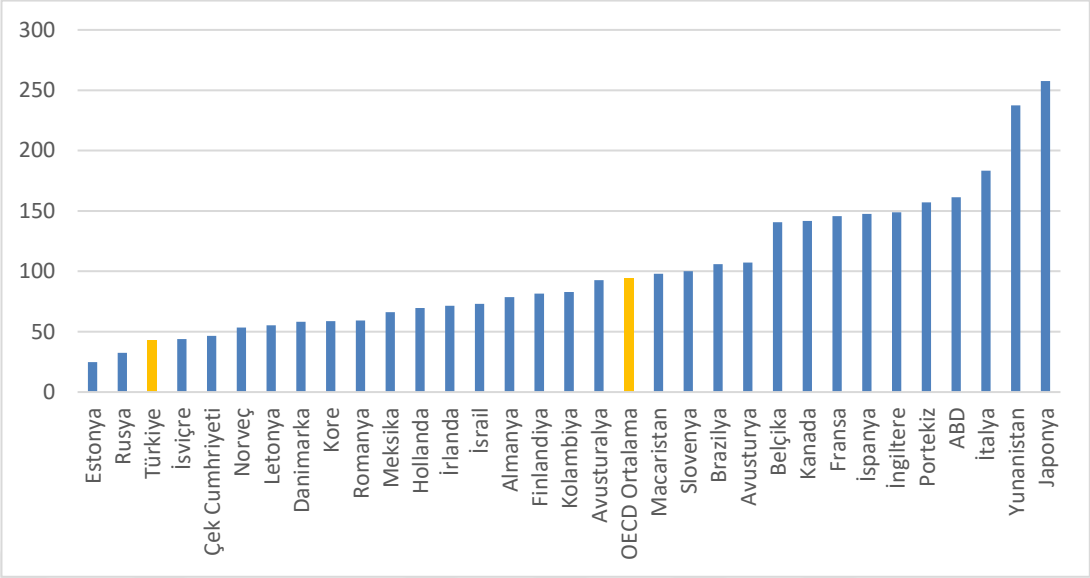


*: 2021 yılı 3. çeyrek itibarıyla; **:tahminidir.

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verilerinden yazar tarafından hazırlanmıştır.

Şekil 10'da görüldüğü üzere, AB tanımlı borç stoku, 2000'lerin başında oldukça yüksek seviyede olup 2015 yılına kadar azalma eğilimi göstererek %30 seviyesinin altına inmiştir. 2015 yılından sonra artışa geçerek 2020 yılında %40 yaklaşmıştır. Son yıllarda artış gözlemlense de Maastricht kriteri olan %60 seviyesi için oldukça geniş alan vardır. Maastricht kriteri borçlanma sınırı olarak kabul edildiğinde Türkiye için borçlanma limitinin aşılmadığı ve bu durumun mali alanı genişletici bir etki yaptığı söylenebilir. Aynı zamanda Türkiye'nin borç stoku göstergesi diğer ülkelerle karşılaştırıldığında da pozitif anlamda önemli derecede ayrışmaktadır. Ülkelerin 2020 yılına ait borç stokları Şekil 11'deki grafikte verilmiştir.

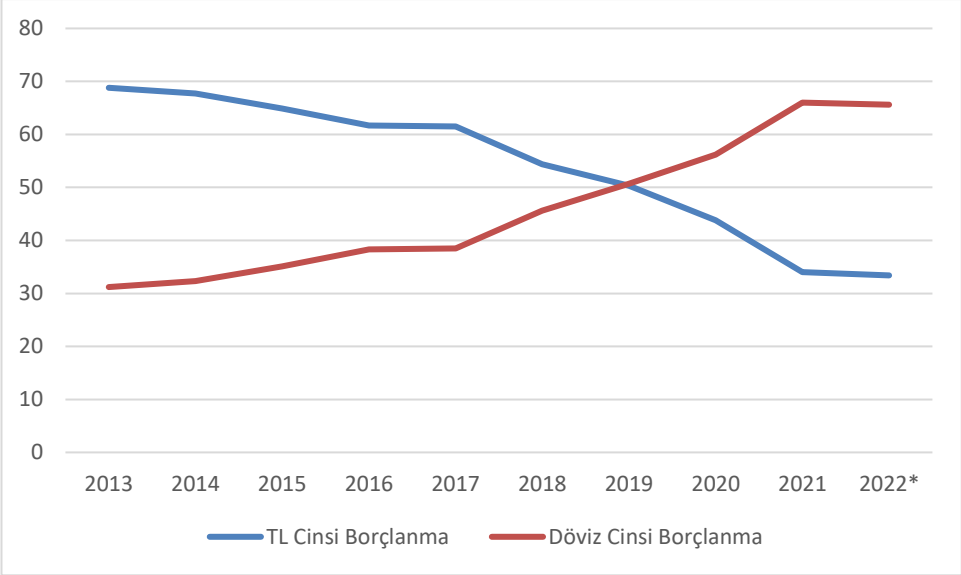
Şekil 11: 2020 Yılı İtibarıyla Ülkelerin Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH



Kaynak: (OECD, 2022)

Ülkelerin borç stoklarının GSYH'ye oranına bakıldığında Türkiye en az borçluluk oranına sahip ülkelerden biridir. OECD ortalaması %100 yakın iken Türkiye %42,99 seviyesindedir. Yine IMF'nin hesaplamalarına bakıldığında, 2021 yılı itibarıyla gelişmiş ekonomilerin ortalaması %121,6; Avrupa Birliğinin %93,1; yükselen piyasa ve gelişmekte olan ekonomilerin %63,4; Türkiye ise %37,8 seviyesindedir (IMF, 2021). Mevcut borç stokunun Türk lirası ve döviz cinsinden dağılımına bakmak da yerinde olacaktır. Şekil 12'deki grafik bu dağılıma ilişkindir.

Şekil 12: Merkezi Yönetim Borç Stokunun TL ve Döviz Cinsinden Dağılımının Yıllar İtibarıyla Seyri (%)



* 2022 Şubat.

Kaynak: Kamu Borç Yönetim Raporları kullanılarak hazırlanmıştır.

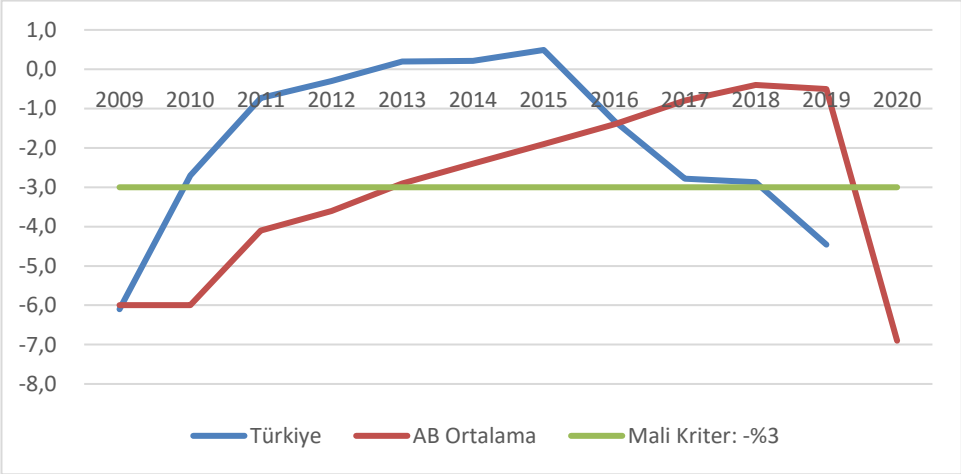
Dağılıma bakıldığında döviz bazlı borçlanmanın yıllar itibarıyla arttığı görülmektedir. Uluslararası Para Fonu (IMF) yükselen piyasa ekonomilerinde kamu borcunun döviz cinsindeki payının %20'yi aşması durumunu orta riskli; %60'ı aşması durumunda ise yüksek risk olarak değerlendirmiştir (IMF, 2013, s. 7). İlk defa 2020 yılında Türkiye'nin döviz cinsinden borcu toplam borç stokunun %60'ından fazlasını teşkil etmiştir. Dolayısıyla bu durum IMF'ye göre riskli olarak değerlendirilmekte olup, Türkiye'nin kırılganlığını arttığı söylenebilir.

2022 Şubat tarihli kamu borç yönetimi raporuna göre, merkezi yönetimin 985 milyarı TL cinsinden olmak üzere toplamda yaklaşık 3 trilyon Türk lirası borcu bulunmaktadır[46]. Başka bir ifadeyle, toplam borç stokunun 1,5 trilyon Türk lirasına tekabül eden kısmı döviz cinsli dış borç, 412 milyar Türk lirasına tekabül eden kısmı da döviz cinsli iç borçtur. Dolayısıyla Türkiye'nin toplamda 2 trilyon Türk lirası değerinde döviz cinsi borcu bulunmakta olup, Türkiye'nin döviz cinsi borcu toplam borcunun %65,6'sı oluşturmaktadır. Yabancı para cinsinden olan bu borçlar döviz riski taşımaktadır. Aynı zamanda 1,5 trilyon Türk lirasını geçen dış borçların 1,334 trilyonu sabit, 216 milyarı değişken faizlidir. İç borçların ise 458 milyara tekabül eden kısmı sabit faizli, 214 milyarı değişken faizli ve 311 milyarı da TÜFE'ye endekslidir. Sonuç olarak, TL cinsinden ve sabit faizli olan 458 milyar borcun geri kalanı döviz kuru, faiz ve enflasyon riski taşımaktadır. Kur, faiz ve enflasyon riski taşıyan bu borçların toplam borç stokunun %84,4'üne tekabül etmektedir. Diğer bir deyişle toplam borç stokunun çok büyük bir kısmı kur ve TÜFE'ye endeksli olup, önemli riskler taşımaktadır.

Son olarak bütçe açığının GSYH'ye oranı, bir diğer Maastricht mali kriteridir. Şekil 13'de Türkiye'nin ve diğer AB ülkelerinin genel yönetim bütçe açığının gelişimine ilişkin grafik verilmiştir.

[46] Bu rakam TL ve döviz cinsi tüm borçların TL cinsinden değerini ifade etmektedir.

Şekil 13: Genel Yönetim Bütçe Dengesinin GSYH'ye oranının Yıllar İtibarıyla Seyri



Kaynak: Eurostat verileri kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Şekil 13'de görüleceği üzere Türkiye'ye ait veriler 2019 yılına kadar mevcuttur. Türkiye'nin 2009 yılı hariç 2018 yılına kadar %3 olan mali kriteri sağladığı görülmektedir. 2019 yılında ise %4,5 oranında açık verilmiştir. Dolayısıyla 2010 yılından beri sağlanan bütçe açığı kriteri, 2019 yılında sağlanamaz olmuştur.

Bununla birlikte son yıllarda hazırlanan rapor ve çalışmalara da yer vermek yerinde olacaktır. Bu çalışmalarda Türkiye'nin mali alanına ve mali sürdürülebilirliğine ilişkin görüşlere şu şekilde yer verilmiştir:

OECD raporuna göre, Türkiye'nin 2001 yılında %76 olan genel devlet borç stokunu 2008 yılında yaklaşık %38'e düşürmesi uygulanan makroekonomik politikaların açık bir başarısı olup, Türkiye'yi birçok OECD ülkesinden pozitif anlamda ayrıştırmıştır. Ancak yaratılan bu mali alan Küresel Finansal Krizden sonra özellikle 2018 ve 2019 yıllarındaki Covid-19 başta olmak üzere diğer şoklarla beraber önemli derecede kullanılmıştır. Bu raporda Türkiye'nin devam eden kur ve faiz oranı risklerini yönetebilmesi için kamu borcunun GSYH'ye oranının %50-55 bandının altında kalması gerektiği; %30-40 bandına geldiğinde konjonktür karşıtı mali teşviklerin etkinliğini kaybedeceği ifade edilmiştir (OECD, 2021c, s. 37). Dolayısıyla son dönemde %35-40[47] seviyelerine gelen kamu borcu/GSYH oranının gelişimi, risklerin yönetilebilme kapasitesinin oldukça azalacağı %50-55 sınırına yaklaşmakta ve mali alanı daraltıcı etki yapmakta olduğu söylenebilir.

Atılgan Yaşa, Türkiye'nin 2006-2015 yıllarını inceleyen çalışmasında, mali disiplinin sağlanması için uygulanan politikaların Küresel Finansal Krize rağmen bu

[47] Bu seviyeler "ihtiyatlı mali politika borç limiti" olarak tanımlanmıştır (OECD, 2021c, s. 37).

dönemde mali alanın genişlemesi yönünde pozitif anlamda etkili olduğunu ifade etmiştir. Bu etkinin kamu harcamalarının düşürülmesi, kamu gelirlerinin ise artırılması yoluyla oluştuğu düşünülmektedir. Özellikle kayıt dışılığın engellenmesi yönünde alınan tedbirler, vergi gelirlerinin denetlenmesi ve e-beyanname gibi yeniliklerinin bu sürece önemli katkılarının olduğu görülmüştür (2017, s. 84,85).

Eroğlu ve Maraş, Türkiye'nin 2000-2016 yılına ait brüt kamu borcu ve ortalama mali açık verileri üzerinden iki farklı yöntem ile Türkiye'nin mali alanını hesaplamıştır. Brüt kamu borcunun kullanıldığı yönteme göre, Türkiye yüksek orta gelir grubundaki ülkelerle kıyaslandığından görece yüksek mali alana sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ortalama mali açık üzerinden hesaplanan yönteme göre ise Türkiye, diğer ülkelere kıyasla ortalarda yer almıştır (2019, s. 189).

Akbayır ve Yereli (2019) Türkiye'nin 1986-2018 verilerini Ostry[48] ve diğerlerinin yaklaşımını kullanarak incelemiştir. Tüm riskler göz ardı edildiğinde sonuç olarak, Türkiye'nin mali alanının GSYH'nin %36'sı kadar olduğu sonucuna ulaşmıştır. Çalışmada mali alanın bu kadar yüksek çıkması; incelenen dönemde mali disiplin sayesinde verilen birincil fazla ve borç stoku/GSYH oranını düşüren yüksek büyüme oranları ile gerekçelendirilmiştir. Bununla beraber, Türkiye'nin yapısal iktisadi sorunlarından kaynaklı riskler göz önüne alındığında hesaplanan mali alanın büyük ölçüde kaybedildiği ayrıca ifade edilmiştir. Özellikle kamu özel iş birliği yatırım modeli çerçevesinde verilen hazine garantilerine ve sosyal güvenlik açıklarına ayrıca dikkat çekilmiştir. Mali alanın kaybedilmemesi için faiz dışı bütçe dengesinin devam ettirilmesi ve cari açığa sebep olan yapısal problemlerin giderilmesi gerekliliği vurgulanmıştır.

Türkiye'nin 2019 öncesini inceleyen Konca ve Yıldırım, kamu borcunun azalan bir trend içinde olduğunu vurgulayarak, sağlık sisteminde kullanılmak üzere borçlanma yoluyla mali alan oluşturulabileceğini ifade etmişlerdir (2021, s. 945),.

IMF, 2021 yılının başında 4. madde kapsamındaki Türkiye raporunda artan dış finansman ihtiyacı, azalan rezervler, yüksek enflasyon ve artan dolarizasyon gösterilerek, Türkiye'nin birçok yükselen piyasa ekonomisinden ayrıştığını ifade edilmiştir. Raporda Türkiye'ye ilişkin olarak mali alanın varlığına rağmen 2020 yılında GSYH'nin sadece %2,5'e tekabül eden kısmının kullanıldığı; 2021 yılı için mevcut malin alanın GSYH'nin %1'i kadar olduğu ifade edilmiştir. (IMF, 2021).

[48] Bu yaklaşık mali alan kavramını sadece sürdürülebilirliği açısından ele aldığı için eleştirilmektedir (Akbayır & Yereli, 2018, s. 264).

Buraya kadar yapılan incelemeler doğrultusunda Türkiye'nin mali alanının değerlendirilmesi yapılmaya çalışılmıştır. Bu değerlendirme kapsamında, gelir ve gider kalemlerinde bir değişiklik yapmadan, sadece borçlanılarak ETG'nin finanse edilip edilemeyeceğine dair önemli göstergelerin yıllar itibarıyla seyri izlenmiştir.

Yapılan incelemeler kapsamında, 2000'li yılların başından itibaren mali disiplinin sağlanması yönündeki çabaların sonuç verdiği ve Küresel Finansal Krizin hissedildiği yıllar göz ardı edildiğinde elde edilen kazanımların 2018'e kadar korunduğu söylenebilir. Özellikle 2018 yılının başından itibaren dolar kurunun yükselerek devam etmesi, Covid-19 pandemisi, yüksek enflasyon ve bu problemlere karşı uygulanan para ve maliye politikalarının yetersizliği sebebiyle 2018 yılından sonra bütçe ilk defa birincil açık vermiş, faiz giderlerinin bütçe ve GSYH içindeki payları artmaya başlamış ve borç stoku yükselme eğilimine girmiştir. Bu gelişmelere rağmen borçluluk bakımından mevcut durum ve geleceğe dair yapılan tahminler Maastricht kriterlerinden çok uzaklaşılmadığını, Türkiye'nin Avrupa ülkeleri ile gelişmekte olan ülkelere kıyasla hali hazırda oldukça iyi göstergelere sahip olduğu görülmektedir.

Dolayısıyla son yıllarda artan faiz harcamaları ve bütçe açığına rağmen Türkiye'nin borçluluk durumu diğer ülkelere kıyasla oldukça iyi seviyede olup, Maastricht kriterinin de altında kalmıştır. Bu anlamda Türkiye'nin borçlanma konusunda belirli bir miktar mali alana sahip olduğu söylenebilir. Bu görece iyi olma durumu, uygulanacak olan ETG programının hepsinin olmasa da sınırlı bir kısmının borçlanma ile finanse edilebileceğinin işaretlerini vermektedir.

Genellikle ülkelerin gelir ve gider kalemlerinde değişiklik yapmadan sadece mevcut mali alanı kullanarak ETG uygulamasını hayata geçirmesi finansal olarak çok zordur. Bu sebeple ya ETG'nin miktarı/kapsamı azaltılmalı ya da gelir ve gider kalemlerinde değişiklikler yapılmalıdır.

Borçlanma yoluyla uygulanacak olan ETG programının başta büyüme olmak üzere tüm makroekonomik göstergelere etkisinin ne olacağının ortaya koyulması için genel denge analizi yapılmalı ve o doğrultuda kararlar alınmalıdır.

ETG borçlanma yoluyla finanse edildiğinde, tüm makroekonomik göstergelere doğrudan etki yapması oldukça muhtemeldir. Bu etkilerden biri de şüphesiz ETG'nin büyümeye olan etkisidir. ETG için borçlanmak; borçlanma kapasitesini azaltması bakımından ilk aşamada mali alanı daraltıcı bir etki yapacaktır. Ancak, ETG'nin büyümeye katkı sağlayacağı düşünüldüğünde daraltıcı etkinin kaybolacağı öngörülebilir. Çünkü, ETG, bireylerin kullanabilir gelirlerini artırdığı için doğrudan

talebi artıracak ve böylece büyümeye katkı sağlayacaktır (Nikiforos, Steinbaum, & Zezza, 2017, s. 3). Ayrıca ETG'nin beşerî sermayenin nitelik ve niceliğini artırması da oldukça muhtemeldir. Böylece bu büyüme sayesinde de söz konusu daraltıcı etkinin sınırlandırılacağı düşünülebilir.

ETG'nin beşerî sermayenin niteliğine yapacağı pozitif etki orta ve uzun vadede ülkenin potansiyel büyüme düzeyine iki açıdan katkı sağlayacaktır: sağlık ve eğitim. Daha sağlıklı ve eğitimli bir beşerî sermaye, ekonominin büyümesine ve böylece mali alanın artmasına katkı sağlayacaktır (Çelen & Yavuz, 2014, s. 36). Harcanabilir geliri artıran ETG, bireylerin hem daha sağlıklı beslenebilmesine hem de sağlık hizmetlerinden daha çok yararlanmasına imkân verecektir. Aynı şekilde ETG sayesinde; maddi imkansızlıktan dolayı eğitime katılamama yahut eğitime devam edememe durumlarının azalış göstermesi, böylece eğitime olumlu anlamda katkı sağlanması beklenmektedir. Dolayısıyla, ETG'nin orta ve uzun vadede büyümeye yapacağı katkı sebebiyle mali alanı artırıcı bir etki yapacağı da göz ardı edilmemelidir.

4) Mali Alan Oluşturulabilmesi İçin Kamu Harcamalarının İncelenmesi

ETG'nin finansmanı için mevcut mali alanı genişletici tasarruf politikaları incelenecektir. Bazı kamu harcamalarından vazgeçilmesi ve böylece genişleyen mali alanın ETG'nin finansmanında kullanılması amaçlanmaktadır. Hangi harcamalardan vazgeçileceği ise dikkatli ve detaylı bir inceleme gerektirir. Öyle ki ETG'nin uygulanmasına karar verilmesi halinde tüm harcama kalemleri etkinlik ve gereklilik bağlamında analiz edilmelidir.

Kamu harcamalarının miktar ve bileşimi; ülkelerin ekonomik, tarihsel, sosyo-politik ve kurumsal faktörlerin yansıması olarak, ülkeler arasında oldukça değişkenlik göstermektedir (Aysu & Bakırtaş, 2016, s. 102). Ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeyi, demografik eğilimleri, siyasi güç dengeleri ile hükümetin kaynak tahsisi ve gelir dağılımındaki üstlendiği rol kamu harcamalarının miktar ve bileşimine etkilemektedir. Bu sebeple ETG'nin finansmanı için hangi harcamalardan tasarruf yapılacağının incelenmesi, her ülkenin kendine özgü dinamikleri çerçevesinde yapılmalıdır (Ter-Minassian, 2020, s. 158).

Bu kapsamda öncelikle Türkiye'nin kamu harcama kalemlerinin bileşimi ve miktarı ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma çerçevesinde ortaya konulacak ve bütçe katılığı kavramı üzerinden incelenecektir. Böylece kamu harcamalarının genel

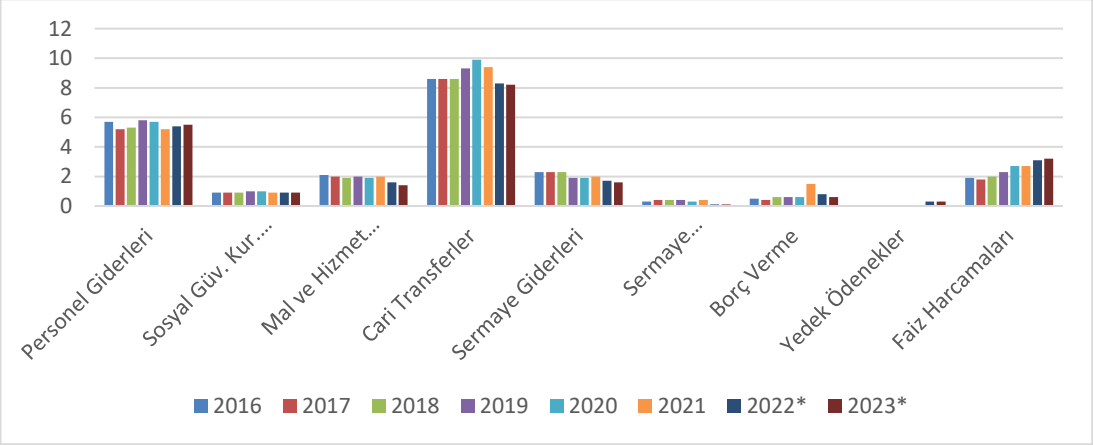
durumu saptanacak ve hangi kalemlerde tasarruf edilebileceği tespit edilmeye çalışılacaktır. Daha sonra, bu inceleme doğrultusunda belirlenen bazı harcama kalemlerinin detaylı incelemesine geçilecektir.

(a) Türkiye'de Kamu Harcamalarının Bütçe Katılığı Üzerinden Genel Bir Analizi

Türkiye'de 5018 sayılı kanuna göre, bütçenin analitik bütçe sınıflandırması esas alınarak programlar itibarıyla hazırlanacağı düzenlenmiştir. Analitik bütçe sınıflandırmasına göre oluşturulan bütçe yapısı; harcama ve hizmetlerin hangi idare ve kurum tarafından sunulduğunu gösteren kurumsal sınıflandırma, harcamaların temel işlevlerine göre tasnif edildiği fonksiyonel sınıflandırma, harcamaların hangi kaynakla finanse edildiğini gösteren finansman tipi sınıflandırma ve girdi türlerini gösteren ekonomik sınıflandırmadan oluşmaktadır (SBB, 2022, s. 16). Harcamalarla çıktılar arasında daha iyi bir ilişkinin kurulması amacıyla 2021 yılında performans esaslı program bütçe sistemine geçilmiş, harcamalar aynı zamanda programlar itibarıyla sınıflandırılmaya başlanmıştır (SBB, 2022, s. 14).

Uluslararası karşılaştırılabilir olması açısından ilk olarak kamu harcamalarının ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırılmasının incelenmesi yerinde olacaktır. 2022 yılı bütçesi hazırlanırken, kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırmaya dayalı olarak gelecek üç yıla ilişkin tahminleri yapılmış; fonksiyonel sınıflandırmaya ilişkin tahminlere yer verilmemiştir. Bu sebeple fonksiyonel sınıflandırmaya ilişkin sadece geçmiş dönem verilerine bakılmış olup, gelecek tahminlerine yer verilememiştir.

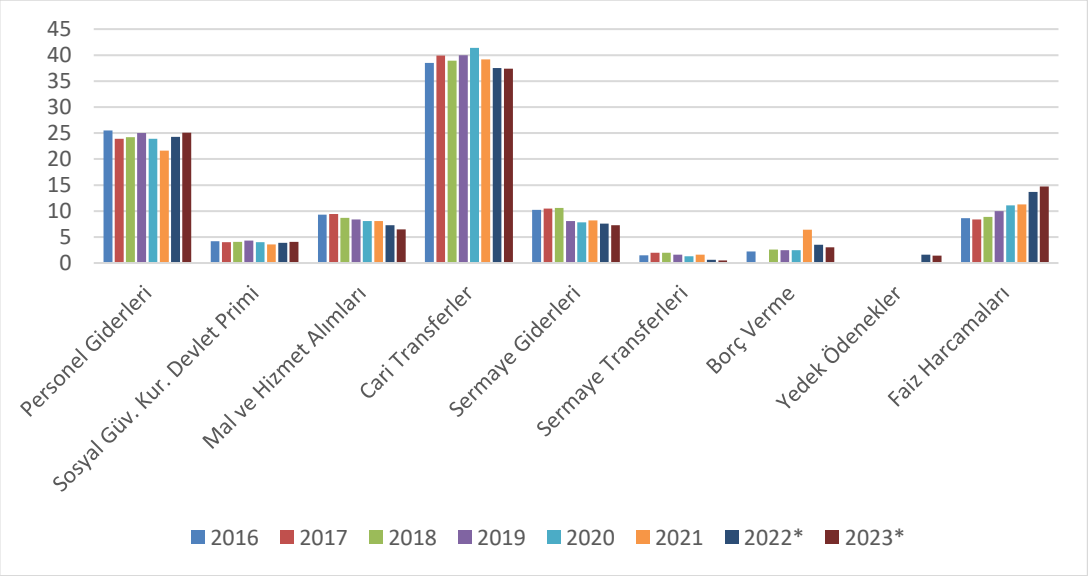
Şekil 14: Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerin Ekonomik Sınıflandırmaya Göre GSYH İçindeki Dağılımı (%)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak hazırlanmıştır. *:Tahminidir.

Bütçe giderlerinin GSYH içindeki dağılımı Şekil 14'de gösterilmiştir. Buna göre en büyük payı cari transferlerin aldığı görülmektedir. Cari transfer harcamaları; 2016 yılında GSYH'nin %8,2'sini, 2020 yılında yaklaşık %10'unu oluşturmuştur. 2021'de %9,4'e düşmüş ve gelecek yıllarda %8'e kadar gerilemesi öngörülmüştür. Bu gerilemenin arkasında faiz harcamalarındaki artışın etkili olduğu söylenebilir. Faiz harcamalarının GSYH içindeki payı 2017 yılından itibaren artış göstermiş ve 2021 yılında %2,7 olarak gerçekleşmiş ve 2023 yılında %3,2'ye kadar yükselmesi öngörülmüştür. Dolayısıyla önümüzdeki yıllarda cari transfer harcamalarından faiz giderlerine doğru bir aktarım olabileceğini söylemek mümkündür. Faiz ve cari transfer harcamalarının dışında büyüklüğü ile dikkat çeken bir diğer harcama kalemi personel giderleridir. Bu üç kalem "personel giderleri", "cari transferler" ve "faiz giderleri" en büyük gider kalemleri olarak 2016 yılında GSYH'nin 16,2'sini, 2021 yılında %17,3'ünü oluşturmuştur. Personel giderlerinin GSYH içindeki payı yıllar itibarıyla %5-6 arasında seyretmiştir. Özellikle önümüzdeki dönemde faiz harcamalarındaki artışın etkisiyle diğer gider kalemlerinden olan "mal ve hizmet alımları", "sermaye giderleri" ve sermaye transfer" kalemleri son yıllarda azalış eğilimine girmiştir.

Şekil 15: Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe İçindeki Yüzdelik Dağılımı

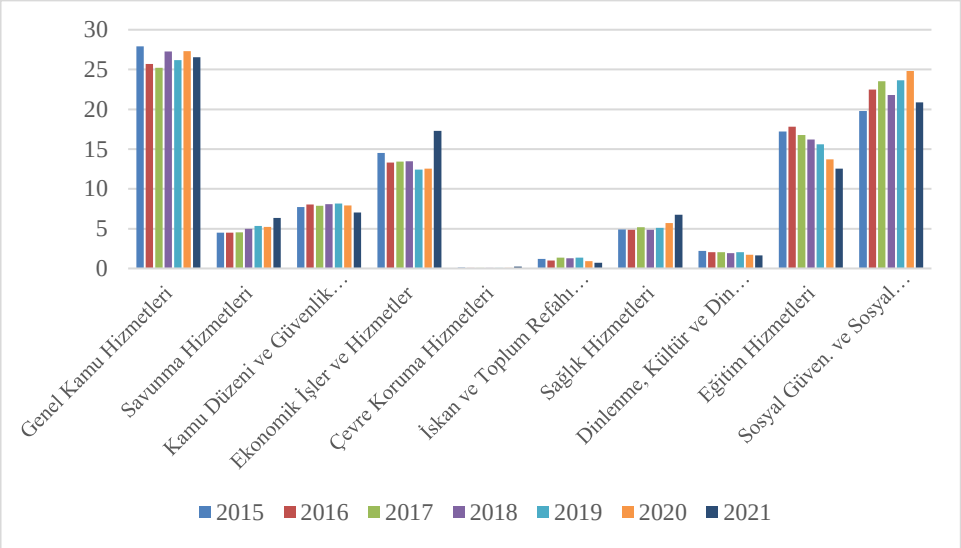


Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak hazırlanmıştır. *:Tahminidir.

Şekil 15'de harcama kalemlerinin bütçe giderleri içindeki payına bakıldığında, bütçenin yaklaşık %40'ını cari transferlerin; %25'ini personel giderlerinin ve %10-15 arası bir bölümün de faiz harcamalarından oluştuğu görülmektedir. Dolayısıyla bütçenin yaklaşık olarak %75'ini bu üç kalem meydana getirmektedir. Bu üç kalemden

biri olan personel giderleri, yıllar itibarıyla dalgalı seyrederken; cari transferler, 2020 yılından sonra azalma eğilimine girmiş buna karşılık faiz harcamalarının bütçeden aldığı pay sürekli artış göstermiştir. Öyle ki faiz harcamaları 2016 yılında bütçenin %8,6'sını oluştururken; 2021 yılında %11,3'üne tekabül etmiş ve 2023'te 14,7'ye kadar yükselmesi öngörülmüştür.

Şekil 16: Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Dağılımı (%)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

Şekil 16'da harcamaların fonksiyonel sınıflandırmasına yer verilmiştir. En yüksek payın "genel kamu hizmetlerine" tahsis edildiği görülmekte olup, son 7 yıl içerisinde bütçedeki ortalama payı %27 olarak gerçekleşmiştir. Sonraki en yüksek payı "sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri" almakta olup, son 7 yılın ortalaması %22'dir. Sonraki en yüksek payı "eğitim hizmetleri" almakta olup, son 7 yılın ortalaması %16'dır. Onu "ekonomik işler ve hizmetler" takip etmekte olup, ortalaması %14'tür. Görece düşük pay alan sağlık ve savunma harcamalarının son 7 yıl içindeki ortalama payı %5 olmuştur. Böyle olmakla beraber savunma harcamaları sürekli artış göstermiş, 2015 yılında %4,5 iken 2021 yılında %6,3 olmuştur. Sağlık harcamalarında özellikle 2020 ve 2021 yıllarında önceki yılların ortalamasına istinaden önemli ölçüde artış yaşanmıştır.

Kamu harcamalarından vazgeçmek veya tasarruf yapmak, harcamaların niteliklerine göre oldukça zor ve hatta imkânsız olabilir. Bu durum literatürde bütçe katılığı/esnekliği ile ifade edilmektedir. Politika yapıcıların bütçeye dahil edip etmeme noktasında seçim yapma imkanlarının olmadığı harcamalar katı (zorunlu) olarak nitelendirilir. Başka bir ifadeyle, harcama katılığı, kısa dönemde kamu harcamalarının

azaltılamaması veya tamamen ortadan kaldırılamaması olarak tanımlanabilmektedir (Rial, 2013, s. 31). Bütçede zorunlu harcamaların oranının artması, döngü karşıtı (counter cycle) maliye politikaların uygulanmasını kısıtlar, mali disiplini bozar ve kamu borç stokunda artışa sebebiyet verir (Çebi, 2015, s. 4). Bu kapsamda birçok harcama kalemi, katı harcama olarak kabul edilebilmektedir[49]. Sosyal güvenlik harcamaları, erdemli mallara yapılan harcamalar, yerel yönetimlere yapılan transferler, borç servis ödemeleri ve vergi harcamaları gibi harcamalar bu kapsamda değerlendirilebilir (Cetrángolo, Jiménez , & del Castillo, s. 25).

Türkiye'de bütçenin katılığını inceleyen çalışmalara bakıldığında, Rial (2013) çalışmasında, Türkiye'de personel giderleri ile sosyal güvenlik sistemine yapılan transferlerin başlıca katılık sebepleri olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca nüfusun ve arz kaynaklı maliyetlerin artması sebebiyle sağlık harcamalarına ve ayrıca kanunlardan kaynaklanan mahalli idarelere yapılan transferler ile sübvansiyon politikaları sebebiyle kamu iktisadi teşebbüslerine yapılan transferlere bütçe katılığı anlamında dikkat çekilmiştir (Rial, 2013, s. 33,35,36). Bütçe katılığının azaltılması noktasında personel giderleri ile ilgili olarak kamu istihdam artışının stabilize edilmesini, maaşların enflasyona endekslenmesinin kaldırılmasını; sosyal güvenlik sistemine ilişkin olarak, özellikle erken emekli olma koşulları ile malulen emekli olma koşullarının zorlaştırılması tavsiye edilmiştir (Rial, 2013, s. 43). İfade edilmelidir ki verilen bu tavsiyelerin iktisadi olduğu kadar politik yanları da vardır. Özel sektörün istihdam yaratamamasını kamu telafi etmeye çalışmaktadır. 2021 yılı sonu itibarıyla toplam istihdamın %16,5'i kamu tarafından sağlanmaktadır (SBB, 2021). Bu rakam, 2019 OECD ortalaması olan %17,91 oranın altında kalmaktadır (OECD, 2021b, s. 101). Ayrıca yüksek orta gelirli ülkelerin personel giderlerinin toplam bütçe içerisindeki payı 2017 yılı itibarıyla %30'a yakın olduğu göz önüne alındığında, Türkiye'nin %25'lik oranı ile yine ortalamanın altında kaldığı görülmektedir (World Bank, 2022).

Dolayısıyla Türkiye'nin gider bütçesinin %25 gibi büyük bir kısmı personel giderlerine tahsis edilse de bu rakam ve kamu istihdamının toplam istihdamdaki payı

[49] (Rial, 2013)'e göre harcama katılıklarını üç ana kategoride ele almak mümkündür: yasal, prosedürel ve teknik katılıklar. Yasal katılıklar kanundan doğan sorumluluklar sebebiyle ortaya çıkmaktadır ve örnek olarak sosyal güvenlik ödemeleri verilebilir. Prosedürel katılıklara personel giderleri örnek gösterilebilir olup; politika ve prosedürde değişikliğe gitmeden veya sendikalarla görüşme yapılmadan azaltılamayacak giderler olarak tanımlanmıştır. Son olarak teknik katılıklara ise yapılan yol ve kamu binalarının bakım masrafları örnek verilmiştir. Bu yapılar ortadan kaldırılmadan masraflarından da kaçınılamaz.

diğer ülkelerle kıyaslandığında ortalamanın altında kalmaktadır. Öte yandan mevcut sistemde kamu personelinin %60'ı kadrolu olarak istihdam edilmekte olup, sözleşmeli personellerin kadroya geçirilmesi için 2022 yılında çalışmalar yapılacağı toplu sözleşme ile düzenlenmiştir[50]. Dolayısıyla Türkiye'nin personel giderlerinden tasarruf yapması gerek bu harcama kaleminin katılığı gerekse siyasal karar alıcıların politik kaygıları sebebiyle önümüzde dönemde oldukça düşük bir ihtimaldir.

Türkiye'de bütçenin katılığına ilişkin bir diğer çalışma Çebi (2015) tarafından yapılmıştır. Bu çalışmada, Türkiye'de Merkezi Yönetim Bütçesinin katılığının/esnekliğinin ölçülmesi amacıyla bir yöntem geliştirilmiş ve 2006-2014 yılları analiz edilmiştir. Çebi, harcama kalemlerinin katılık derecilerini Türkiye'ye özgü bir yaklaşımla belirlemiştir. Ona göre, Türkiye'de kamu çalışanlarının iş güvencesinin olması ve maaş artışlarının toplu iş sözleşmeleri kapsamında belirleniyor olması personel giderlerinin katılık derecisini artıran unsurlar olmuştur. Buna karşın, yeni kamu personeli alımını sınırlı tutma veya mevcut maaş artışlarındaki prosedürleri değiştirebilme imkanına istinaden az da olsa bir esneklik payının (%6) olduğunu ifade etmiştir. Böylece *"personel giderleri"* harcama kaleminin %94 oranında bir katılığa sahip olduğu sonucuna varmıştır. *"Faiz ödemelerini"* ise tamamen katı bir harcama kalemi olarak değerlendirmiştir. *"Mal ve hizmet alımları"* kaleminin %85 oranında katı olduğu, dolayısıyla bu harcama kaleminin sadece incelenen yıllar itibarıyla ortalama %15 oranında esnek olduğu ifade edilmiştir (Çebi, 2015, s. 5,6). Büyük çoğunluğunu görevlendirme giderleri[51], hazine yardımı ve mahalli idare paylarının oluşturduğu "cari transferler" kalemi %77 oranında katı kabul edilmiştir. Son olarak *"sermaye giderlerinin"* %15; *"sermaye transferleri"* ve *"borç verme"* kalemlerinin ise %20 oranlarında katı olduğu varsayılmıştır (Çebi, 2015, s. 7). Çalışmada faiz giderleri hariç ve dahil olmak üzere iki hesaplama yapılmıştır. Sonuçlara göre faiz dahil katı harcamaların toplam harcamalar içinde oranı yıllar itibarıyla azalış göstermiş 2006 yılında %81,7; 2014 yılında %75,9 değerini almıştır. Diğer bir deyişle, bütçe içerisindeki esnek harcamaların oranı giderek artış göstermiştir. Bu gelişmenin arkasında 2006-2014 yılları arası faiz giderlerinin toplam harcama içerisindeki azalan

[50] Bknz. 6. Dönem toplu sözleşme Birinci Kısım 52. maddede, sözleşmeli personel istihdamına ilişkin olarak, "Kamu kurum ve kuruluşlarının görüşü alınarak, sözleşmeli personel mevzuatında düzenleme yapılması suretiyle sözleşmeli personelin statülerinin yeniden belirlenmesine ilişkin çalışma, yetkili konfederasyonun katkı ve katılımıyla 2022 yılı içerisinde tamamlanacaktır." hükmüne yer verilmiştir.

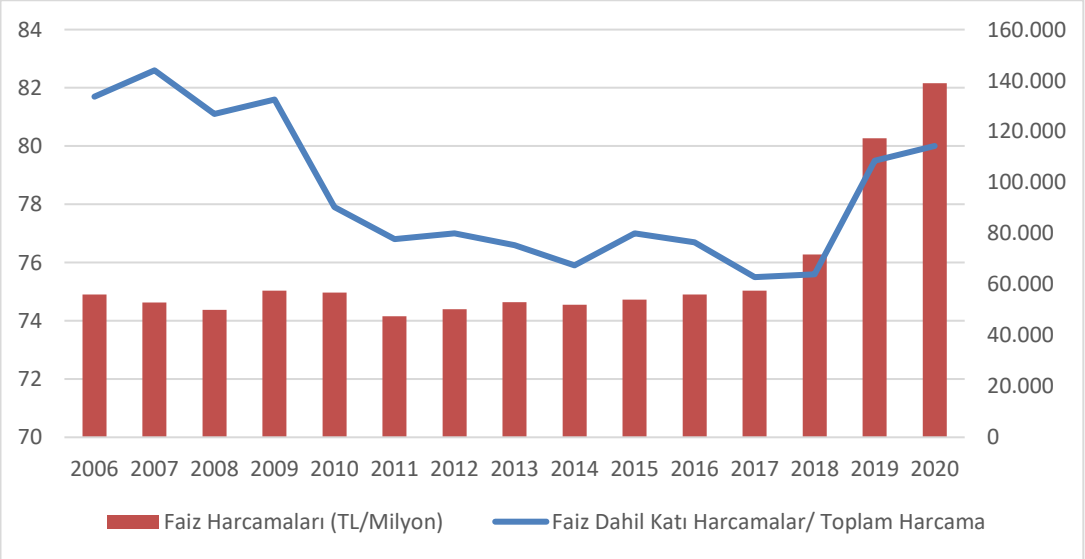
[51] Görev zararının mevcut bütçe sistemindeki yeni ismidir.

payının önemli rolü olduğu ifade edilmektedir. Faiz hariç bütçe harcamalarının katılığına bakıldığında ise bütçenin 2006 yılında %56 katı; 2014 yılında ise 9 puan artarak %65 oranında katı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Diğer bir ifadeyle, faiz haricindeki harcamaların katılık seviyesinin yıllar itibarıyla arttığı görülmüştür.

Ekonomik Araştırma Forumu bünyesinde hazırlanan Merkezi Yönetim Bütçesi Takip Raporunda da (Emil, 2018), bütçenin katılığı konusu ele alınmıştır. Türkiye bağlamında "personel harcamaları, sosyal güvenlik prim ödemeleri, faiz ödemeleri, tarımsal transferler, sosyal güvenlik kurumuna ödenen görev zararları ve hazine yardımları, mahalli idarelere vergi gelirlerinden ayrılması gereken paylar, devam eden yatırımlara yapılan harcamalar" katı harcamalara örnek olarak verilmiştir. Raporda 2012-2017 yılları arası dönem için hükümetlerin siyasi ve yasal zorunluluklardan dolayı bütçenin %75 üzerinde tasarrufta bulunma imkanının çok kısıtlı olduğu ifade edilmiştir (Emil, 2018, s. 32,33).

Bütçe katılığını inceleyen bir diğer çalışma Ulusoy ve Yılmaz (2021) tarafından yapılmıştır. Bu çalışmada, Çebi (2015) tarafından geliştirilen yöntem, kullanılarak, 2006-2020 yılları arası incelenmiştir. Çalışmanın bütçenin faiz dahil ve hariç olmak üzere katılığına ilişkin sonuçlar Şekil 17'de verilmiştir.

Şekil 17: Faiz Dahil Katı Harcamaların Bütçe İçerisindeki Payı (%)

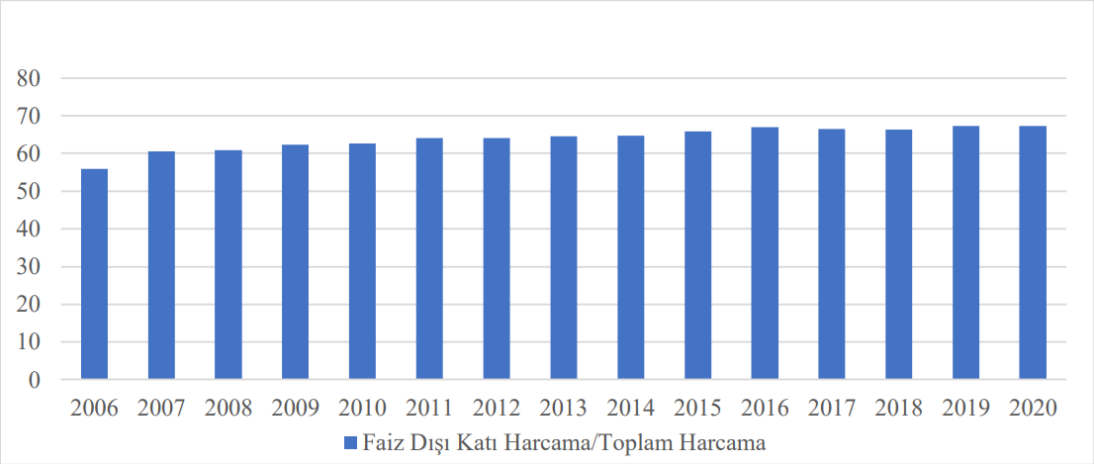


Kaynak: (Ulusoy & Yılmaz, 2021, s. 28)

Şekil 17'de, bütçede kazanılan esnekliğin son yıllarda kaybedildiği görülmektedir. Bütçe katılığındaki bu artışın büyük oranda faiz harcamalarındaki artıştan kaynaklanabileceğine işaret edilmiş. Bununla beraber faiz harcamaları göz

ardı edildiğinde de bütçenin katılığında bir artışın olduğu görülmüştür. Faiz hariç harcamalara ilişkin değerlendirme **Şekil *18***'de verilmiştir.

Şekil 18: Faiz Hariç Katı Harcamaların Bütçe İçerisindeki Payı (%)



Kaynak: (Ulusoy & Yılmaz, 2021, s. 29)

Bu çalışmalardan hareketle bütçenin son yıllarda katılığının arttığı ve özellikle faiz dahil bütçe katılığının %80 seviyelerine geldiği görülmektedir. Bu çalışmaların devamı niteliğinde olacak şekilde, 2021 ve 2022 yılına ilişkin bütçe katılığı, (Çebi, 2015)'in harcama kalemleri için belirlediği varsayımlar doğrultusunda tarafımızca hesaplanmıştır. Faiz ödemeleri tamamen katı harcamalar sayılırken; yedek ödenek kalemi tamamen esnek bir harcama olarak kabul edilmiştir. 2021 ve 2022 bütçelerinin ekonomik sınıflandırmaya göre tasnif edilen harcama kalemlerinin katılık ve esnekliğine ilişkin detaylı bilgi Tablo 14'de verilmiştir.

Tablo 14: 2021 ve 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçelerinin Katılık/Esneklik Dağılımı (Milyon TL)

	2021 (Gerçekleşen)			2022 (Tahmini)		
	Toplam	Katı	Esnek	Toplam	Katı	Esnek
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (A+B)	1.599.642	1.198.513	401.129	1.750.957	1.353.872	397.085
A) Faiz Hariç Bütçe Giderleri	1.418.790	1.017.661	401.129	1.510.574	1.113.488	397.086
Personel Giderleri	346.258	325.483	20.775	424.781	399.294	25.487
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	57.368	53.926	3.442	69.147	64.998	4.149
Mal ve Hizmet Alımları	130.104	110.588	19.516	128.150	108.928	19.223
Cari Transferler	626.664	482.531	144.133	657.273	506.100	151.173
Sermaye Giderleri	130.926	19.639	111.287	132.254	19.838	112.416
Sermaye Transferleri	25.492	5.098	20.394	10.048	2.010	8.038
Borç Verme	101.978	20.396	81.582	61.599	12.320	49.279
Yedek Ödenekler	0	0	0	27.321	0	27.321
B) Faiz Giderleri	180.852	180.852	0	240.384	240.384	0

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2021 bütçesinin toplam harcama miktarı yaklaşık 1,6 trilyon Türk lirası olup; bu miktarın 1,2 trilyonu katı harcama ve 400 milyarı esnek harcamadan oluşmaktadır.

2022 bütçesinde ise toplam harcama miktarı 1,75 trilyon lira olup; bu miktarın 1,35 trilyonu katı harcama ve yaklaşık 400 milyarı esnek harcamadır. 2022 bütçesi için dikkati çeken husus, toplam harcama miktarının nominal olarak 150 milyar TL artmasına karşın esnek harcama miktarının azalmış olmasıdır. Ayrıca 150 milyar TL artması tahmin edilen toplam bütçe harcamasının 60 milyar TL'si faiz giderlerindeki artıştan kaynaklandığı ifade edilebilir.

Toplam harcamaların dağılımına bakıldığında son derece katı kabul edilen "personel giderleri", "sosyal güvenlik kurumu devlet primi" ve "faiz giderleri", 2021 bütçesinin toplamda nominal olarak yaklaşık 585 milyar TL'sini ve bütçenin %36,5'ini oluşturmaktadır. Bu harcama kalemlerinde tasarrufa gitmek neredeyse imkansızdır. Bu harcamaların haricinde esnek olarak kabul edilen harcama kalemlerinden en büyük payı alan kalem "cari transferlerdir". Cari transferlere 2021 yılında 626 milyar TL tahsis edilmiş, toplam harcamaların %39,2'sini oluşturmuştur. Cari transferlerin 145 milyar TL'si esnek harcama olarak hesaplanmıştır. Dolayısıyla ETG'nin finansmanında kullanılabilecek tasarrufların belirlenebilmesi için cari transferler hesabının detaylı incelenmesi gerektiği ifade edilebilir. İçerisinde esnek harcama miktarı yüksek olan diğer gider kalemleri "sermaye giderleri" ve "borç verme" kalemleridir. Bu iki harcama kaleminin de ETG'nin finansmanı noktasında incelenmesi yerinde olacaktır.

Tablo 15: Katı/Esnek Harcamaların Toplam Harcama İçerisindeki Payları (%)

	Faiz Dahil		**Faiz Hariç**		**Borç Verme Hariç**	
	Katı	Esnek	Katı	Esnek	Katı	Esnek
2021*	74,92	25,08	71,72	28,28	78,66	21,34
2022**	77,32	22,68	73,71	26,29	79,41	20,59

*Gerçekleşen; **: Tahminidir.

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Katı ve esnek harcamaların toplam harcama içerisindeki payına bakılırken genelde faizli ve faizsiz olarak ikili tasnife gidilmiştir. Ancak Merkezi yönetim Bütçesinin 2021 yılında çok yüksek borç vermesi[52] sebebiyle çalışmada faizli ve faizsiz tasnifin yanında bir de "borç verme" giderinin göz ardı edildiği hesaplamalar yapılmış ve Tablo 15'de gösterilmiştir. Çünkü, Çebi (2015) "borç verme" kaleminin %15 oranında katı olduğunu, diğer bir ifadeyle %85 oranında esnek olup,

[52] "Borç verme" kaleminin 2017,2018,2019,2020,2021 yıllarındaki toplam gider bütçesi içerisindeki yeri sırasıyla %2; %2,6; %2,5; %2,5 ve %6,5'tir. 2023 yılında ise %3,5 olması tahmin edilmektedir.

hükümetlerin ihtiyarında olduğunu varsaymıştır. Ancak borçlanmaların kime yapıldığına bakıldığında büyük bir çoğunluğun KİT'lere yapıldığı görülmektedir. Özellikle Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş.'ye (BOTAŞ) yapılan borçlanmaların son dönemde artan doğalgaz fiyatları sebebiyle zaruri olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla bu borçlanmaların ihtiyari bir borçlanma olmadığı düşünüldüğü için borç verme giderleri hariç tutularak da ayrı bir hesaplama yapılmıştır.

Bütçelerin katılığının genel bir değerlendirmesi yapılacak olursa, 2022 yılının 2021 yılına göre daha katı harcamalar barındıracağı söylenebilir. Bu durum kamu maliyesinin etkinliğini azaltacak ve ETG gibi politikalara kaynak aktarılmasını zorlaştıracaktır. Özellikle borç verme giderleri göz ardı edildiğinde bütçenin katılığı %80'lere kadar yaklaşmaktadır. Bu oran 1,75 trilyon Türk lirası tahmin edilen 2022 bütçe harcamalarının sadece 350 milyar gibi küçük bir kısmının değiştirilebilir olduğunu göstermektedir.

Bütçenin bu denli katı olması ETG'nin finansmanında kullanılması için vazgeçilecek ya da tasarruf edilecek harcamaların kısıtlı olduğunu göstermektedir. Bu sebeple toplamda %20-25 arasında varsayabileceğimiz esnek harcamaların detaylı incelenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda bir sonraki alt başlıkta en büyük esnek harcamayı barındıran "cari transfer,", "sermaye transferleri" ve "borç verme" giderleri ayrıntılı olarak incelenecektir. Ayrıca son dönemde artan enerji fiyatlarına istinaden devletçe sağlanan sübvansiyonlar önemli bir tartışma konusu olmuştur. Verildiği iddia edilen ve bütçe kalemlerinde saydam bir şekilde görülememesi sebebiyle net rakamların olmadığı sübvansiyonlar ayrı bir başlıkta ele alınacaktır. Son olarak yine bütçe hesaplamalarında yer almayan vergi harcamaları da ayrı bir başlık altında incelenecektir.

(b) Kamu Harcamalarının Belirli Kalemler Altında Detaylı İncelenmesi

İlk olarak, ekonomik sınıflandırmaya göre bütçenin esnek (tasarruf edilebilir) kalemlerinden olan *Cari Transferler, Sermaye Transferleri ve Borç Verme* kalemleri incelenecektir. Ardından bütçe kalemlerinde görülemeyen vergi harcamaları ile son dönemde önemli bir tartışma konusu olan enerji sübvansiyonlarına ayrı başlıklar altında bakılacaktır.

Ayrıca cari transfer harcamaları hanehalkına yapılan transferler önemli tasarruf kalemleri adayı olarak değerlendirilmektedir. Bu kapsamda tasarruf edilebilecek transfer harcamalarının saptanması ve bu harcamalara daha detaylı bakılabilmesi için, ayrıca hanehalkına yapılan transferleri de içine alan "Sosyal Koruma Harcamaları" adı altında başka bir başlık açılması uygun görülmüştür.

(i) Cari Transfer Harcamaları

Cari transferler; sermaye birikimini hedeflemeyen ve cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla karşılıksız olarak yapılan ödemelerdir. Bütçede transferler nihai olarak kimin yararlandığına göre değil kime ödendiğine göre sınıflandırılmıştır (SBB, 2021, s. 378).

2021 yılında harcamaların %40'ını oluşturan cari transfer harcamalarının alt kalemleri incelenecektir. Bu incelemede Hazine ve Maliye Bakanlığının EKOD2 ve EKOD4 düzeyinde paylaştığı verilerden yararlanılmıştır[53]. EKOD2 düzeyi daha az detay verdiği için alt başlıklarının tablolar halinde verilmesi mümkündür. Ancak, EKOD4 düzeyinin çok detaylı olması sebebiyle çalışmada sadece ana başlıklara yer verilebilmiştir. Cari transferler ilk olarak daha az detaylı olan EKOD2 düzeyine göre incelenecektir.

Tablo 16: 2021 Merkezi Yönetim Bütçesi Cari Transferler Kaleminin Dağılımı (EKOD2)

Cari Transferler: 626.663.751 (Bin TL)			
a) Görevlendirme Giderleri	**41.928.060**	**f) Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler**	**42.125.188**
KİT Görevlendirme Giderleri	23.836.369	Sanayi ve Teknoloji B. Teşvik Ödemeleri	2.340.785
Halk Bankası-Esnaf ve Sanatkârlara Kredi Faiz Desteği	5.238.261	KOSGEB (Kobi Desteği)	1.646.922
Ziraat Bankası-Tarımsal Üreticilere Kredi Faiz Desteği	4.717.771	Tabii Afetten Zarar Gören Çiftçilere Yardım	0
Diğer Görevlendirme Giderleri	8.135.659	Bireysel Emeklilik Devlet Katkısı	5.599.555
b) Hazine Yardımları	**294.324.067**	Diğer	32.537.926
Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Hazine Yardımları	**8.086.657**	**g) Sosyal Amaçlı Transferler**	**26.906.893**
-İşsizlik Sigorta Fonu	8.086.657	SHÇEK Yardımları	12.653.917
Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Giderleri	**254.071.983**	2022 Kanun Aylık Ödemeleri	13.232.211
-Devlet Sosyal Güvenlik Katkısı	108.835.992	Diğer Sosyal Amaçlı Transferler	1.020.765
-Sosyal Güvenliği Omayanların Sağlık Primi	34.473.956	**h) Yurtdışına Yapılan Transferler**	**6.248.061**
-Faturalı Ödemeler (Görev Zararı)	39.777.223	Kıbrıs	442.500
-SSK 5 Puan İndirimi	30.694.187	Uluslararası Kuruluşlara Katılım Payı	4.193.299

[53] Ekonomik kodlara göre yapılan sınıflandırmalarda harcama kalemleri EKOD2, EKOD3, EKOD4 gibi farklı düzeylerde izlenmektedir. EKOD2 düzeyi en az detayı verirken, EKOD4 en detaylı tasnif düzeyidir (Yentürk, Temel Bütçe Okuma Yazma Kılavuzu, 2009, s. 28).

-Ek Karşılıklar (Görev Zararı)	3.763.685	Diğer	1.612.262
-Emeklilere Ek Ödemeler (Görev Zararı)	16.856.940	**i) Gelirden Ayrılan Paylar**	**176.407.767**
-Sosyal Güvenlik Açık Finansmanı (Hazine Yardımı)	19.670.000	**Mahalli İdare Payları**	**135.673.604**
Mahalli İdarelere Hazine Yardımları	**1.849.618**	-İl Özel İdarelerine	5.659.693
-Belediyelere Yardım (Denkleştirme Ödeneği)	673.860	-Büyükşehir Belediyelerine	62.097.586
-İl Özel İdareleri (Köy Hiz. Personeli Ücret Ödemesi)	1.175.758	-Büyükşehir İlçe Belediyelerine	50.937.243
Diğer Hazine Yardımları	**30.315.809**	-Diğer Belediyelere	16.979.082
-Destekleme ve Fiyat İstikrarı Destekleme Fonu	2.366.976	**Fon Payları**	**40.217.375**
-Diğer	27.948.833	-Savunma Sanayii Destekleme Fonu	27.687.103
c) Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	**5.551.310**	-Sosyal Yardım. ve Dayanış. Teşvik Fonu	12.530.272
Siyasi Partilere Yardım	481.641	-Diğerleri	0
Diğer	5.069.669	**Diğer Paylar**	**516.788**
d) Hane Halkına Yapılan Transferler	**9.047.422**	-Toplu Konut İdaresine	28.251
Burslar ve Harçlıklar	6.217.153	-Diğer	488.537
Eğitim Amaçlı Diğer Transferler	2.029.842		
Sağlık Amaçlı Transferler	516.206		
Yiyecek Amaçlı Transferler	56.230		
Barınma Amaçlı Transferler	227.991		
e) Tarımsal Destekleme Ödemeleri	**24.124.983**		
Alan Bazlı Tarımsal Destekleme Hizmetleri	7.121.384		
Fark Ödemesi Destekleme Hizmetleri	4.514.363		
Hayvancılık Destekleme Hizmetleri	7.255.863		
Tarım Sigortası Destekleme Hizmetleri	1.555.202		
Telafi Edici Ödemeler Kaps. Tarımsal Destek. Hiz.	345.447		
Kırsal Kalkınma Amaçlı Tarımsal Destekleme Hizmetleri	1.631.597		
Diğer Tarımsal Amaçlı Destekleme Hizmetleri	1.701.127		

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı

Tablo 16 incelendiğinde, görevlendirme giderleri, hazine yardımları, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler, tarımsal destekleme ödemeleri, yurtdışına yapılan transferler ve gelirden ayrılan paylara ilişkin harcamalardan neredeyse hiç tasarruf yapılamayacağı öngörülmektedir. Sadece gelirden ayrılan payların altında bulunun "Sosyal Yardım ve Dayanışma Teşvik Fonuna (SYDTF)" yapılan 12 milyar TL'lik harcama kaleminden tasarruf yapılabileceği düşünülmektedir. Çünkü ETG'nin hayata geçirilmesi halinde bu fon üzerinden yapılan bazı transferlerin kaldırılması düşünülebilir.

Geriye kalan harcama kalemleri olan hane halkına yapılan transferler, hanehalkına yapılan diğer transferler ve sosyal amaçlı transferler tasarruf yapılabilecek kalemler olarak değerlendirilmektedir. Bu üç harcama kaleminin toplamı yaklaşık 78 milyar TL olup SYDTF'ye aktarılan fonla beraber 90 milyar TL'yi bulmaktadır.

Dolayısıyla EKOD2 düzeyine göre cari transferlerden toplamda 90 milyar TL'yi bulan harcama kalemlerinin ayrıca incelenmesi gerekmektedir.

EKOD4 düzeyinde yapılan tasniflemeye bakılacaktır. EKOD4 düzeyi çok detaylı bir tasniflemedir. Bu kod düzeyinde 2021 yılı harcama bütçesi yaklaşık 1400 satırda izlenmiştir. Dolayısıyla bu kod düzeyinde, cari transferlere ait sadece ana başlıklara yer verilmiş olup Tablo 17'de gösterilmiştir. Daha alt başlıklarda dikkat çeken noktalara yorum kısmında değinilecektir.

Tablo 17: 2021 Merkezi Yönetim Bütçesi Cari Transferler Kaleminin Dağılımı (EKOD4)

		Toplam (Milyon TL)	**%**
	CARİ TRANSFERLER	**626.663**	**100**
1	**Görevlendirme Giderleri**	167.494	26,7
2	**Hazine Yardımları**	168.758	26,9
3	**Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Transferler**	5.551	0,9
4	**Hanehalkı ve İşletmelere Yapılan Transferler**	102.204	16,3
5	**Tarımsal Destekleme Ödemeleri**	6.248	1,0
6	**Yurtdışına Yapılan Transferler**	6.248	1,0
7	**Gelirden Ayrılan Paylar**	176.407	28,2

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı

Bu kod düzeyine göre Görevlendirme giderleri[54], Hazine yardımları ve Gelirden Ayrılan Paylar cari transferlerin toplamda yaklaşık %80'ini oluşturmaktadır. Görevlendirme Gideri ve Hazine Yardımları harcamalarının alt kalemleri incelendiğinde, bu iki harcama kaleminin çok büyük bir kısmını SGK'ya yapılan transferlerin oluşturduğu görülmektedir. Gelirden Ayrılan Paylar harcamasının alt kalemleri incelendiğinde ise Mahalli İdarelere Verilen Payların büyük bir pay aldığı görülecektir. SGK'ya ve mahalli idarelere aktarılan transferler oldukça yüksek miktarda olup, son derece katı harcamalardır. Bu harcamalardan tasarruf yapılmasının zor olacağı ifade edilebilir.

Bu kod düzeyine göre, Hanehalkı ve İşletmelere Yapılan Transferler kalemi tasarruf yapılabilme ihtimali olan en yüksek harcama grubudur. Bu harcama grubu için 2021 yılında 102 milyar TL ayrılmıştır. Özellikle bu harcama kalemini oluşturan Burslar ve Harçlıklar, Sosyal Amaçlı Transferler ile Mali/Ekonomik Amaçlı Transferler tasarruf yapılması en mümkün kalemler olarak değerlendirilmektedir.

[54] "Görev Zararı" kaleminin bütçedeki yeni ismidir.

ETG, uygulanması halinde söz konusu bu transfer harcamalarına önemli bir alternatif olabilir. Bu sebeple mevcut transferlerin bazılarından ETG'nin uygulanması halinde vazgeçilebilecektir. Bu harcamaların neler olduğu ve hangilerinden vazgeçilebileceği sonraki alt başlıklardan biri olan "Sosyal Koruma Harcamaları" başlığında incelenmesi daha uygun olacaktır.

EKOD4 düzeyindeki diğer harcama kalemleri olan *Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Transferler, Tarımsal Destekleme Ödemeleri ile Yurtdışına Yapılan Transferler* bütçeden çok düşük paylar aldığı için tasarruf yapılabilmesi anlamında önem arz etmemektedir.

EKOD4 düzeyinin detayında ortaya çıkan bir hususun ayrıca değerlendirilmesi gerektiği ifade edilebilir. Bu husus, *Görevlendirme Giderleri* adı altında BOTAŞ'a yapılan transferlerdir. BOTAŞ'a 2021 yılında 19 milyar TL transfer edilmiştir. Bu rakam önceki senelere kıyasla oldukça yüksek bir miktardır. Öyle ki görevlendirme zararlarına karşılık olarak KİT'lere yapılan transferler toplamı 2018'de 2,1 milyar TL; 2019'da 1,6 milyar TL ve 2020'de 2,1 milyar TL olmuştur. Geçmiş yıllardaki bu rakamlar KİT'lere yapılan toplam tutarı verirken, 2021 yılında sadece BOTAŞ'a 19 milyar TL transfer yapılmıştır.

BOTAŞ'a görevlendirme gideri kapsamında yapılan bu transferin üstünde durulmasının sebebi, son günlerde devletin enerji maliyetlerini sübvanse ettiğine dair hükümet tarafından yapılan açıklamalardır. Söz konusu sübvansiyon harcamalarının tespit edilebilmesi mevcut bütçeleme sistemi üzerinden oldukça zordur. Diğer bir ifadeyle ne fonksiyonel sınıflandırmada ne de ekonomik sınıflandırmada enerji sübvansiyonlarını takip edebileceğimiz bir kalem vardır. Önemine binaen bu konu "Sübvansiyon Harcamalarında" ayrıntılı olarak tartışılacaktır.

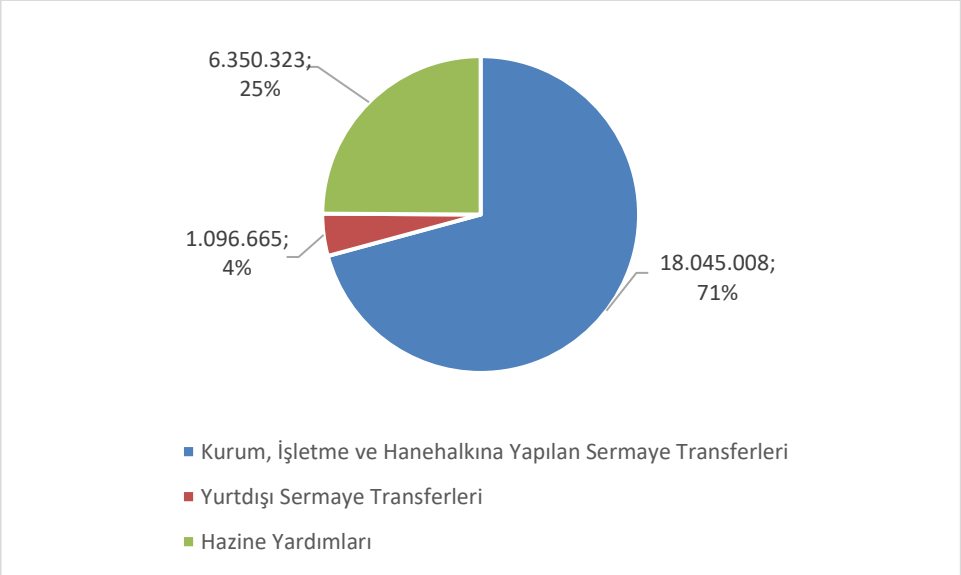
(ii) Sermaye Transferleri Harcaması

Sermaye transferleri; "Bütçe dışına sermaye birikimi amaçlayan veya sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir." Örneğin, bir kamu kuruluşuna hizmet binası yapması amacıyla yapılan transferler merkezi yönetim bütçesi için sermaye transferi olarak kabul edilmektedir (SBB, 2021).

EKOD2 düzeyinde incelendiğinde 25,5 milyar TL'lik harcamanın 1,1 milyarı yurtdışına, geri kalanı yurtiçine transfer edilmiştir. Yurtiçine yapılan transferlerin 2,5 milyarı Köylerin ve Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesine, 2,7 milyarı

TÜBİTAK'ın ar-ge harcamalarına, 300 milyonu kalkınma ajanslarına, 166 milyonu Sosyal Gelişmeyi Destekleme Programına tahsis edilmiş, geri kalan 18,7 milyar TL'lik kısım "Diğer" Başlığı altında izlenmiştir.

Şekil 19: 2021 Merkezi Yönetim Bütçesi Sermaye Transferleri Kaleminin Dağılımı (EKOD4)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı

Şekil 19'da görüldüğü üzere 2021 bütçesinde sermaye transferlerine 25,5 milyar TL ayrılmış olup, EKOD4 düzeyinde alt kalemlerine bakıldığında, 18 milyar TL kurum, işletme ve hanehalkına; 1,1 milyar TL yurtdışına ve 6,3 milyar TL ise hazine yardımı olarak verilmiştir. Hazine yardımı adı altında yapılan sermaye transferleri kendi içinde 2 milyar TL Gençlik ve Spor İl Müdürlüklerine, 3,7 milyar TL de mahalli idarelere tahsis edilmiştir.

Sermaye transferleri harcamasının her iki düzeyde de incelenmesi doğrultusunda tasarruf yapılabilecek harcamaların tespit edilemediği ifade edilmelidir. Ayrıca bu transferlerin sermaye oluşumuna katkı sunmasının, kendilerinden tasarruf yapılmasını engelleyici bir unsur olduğu belirtilmelidir. Dolayısıyla her ne kadar esnek bir harcama kalemi olarak nitelendirilse de Cari Transferlerden herhangi bir tasarruf yapılması beklenmemektedir.

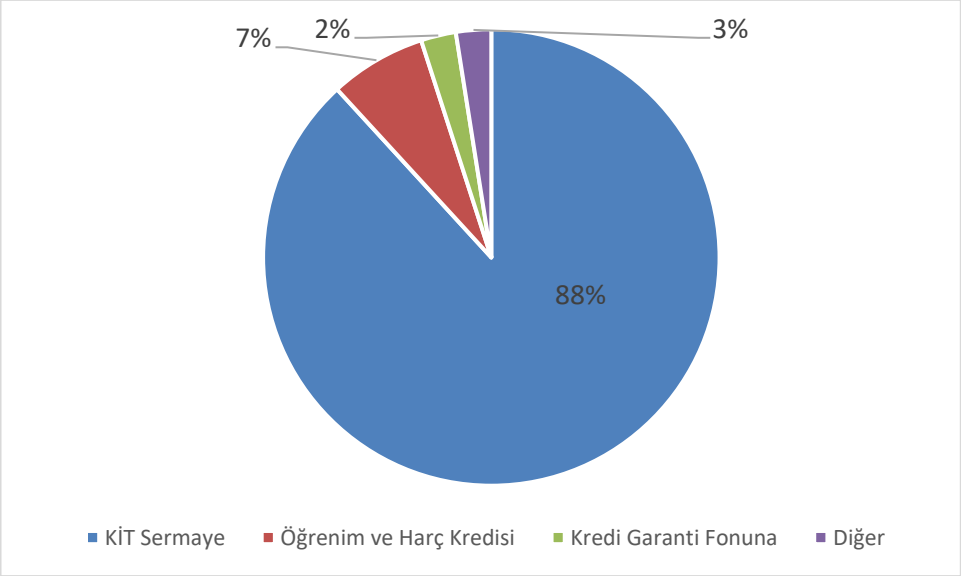
(iii)Borç Verme Kalemi

Borç verme kalemi, "bir mali hakka dayanan veya devletin teşebbüs mülkiyetinde hisse (sermaye) katılımına neden olan ve likidite yönetimi veya kazanç

sağlama amaçları dışında kamusal amaçlarla yapılan ödemeleri" kapsamaktadır (SBB, 2021). Borç verme kaleminin son derece esnek bir harcama kalemi olduğu kabul edilmektedir.

Borç verme kalemi EKOD2 düzeyinde incelendiğinde toplam 102 milyar liranın 737 milyarı yurtdışına geri kalan kısmı ise yurtiçine verildiği görülmektedir. Yurtiçine verilen borçların dağılımı Şekil 20'de verilmiştir.

Şekil 20: Yurtiçi Borç Verme Harcamalarının Dağılımı (EKOD2)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı

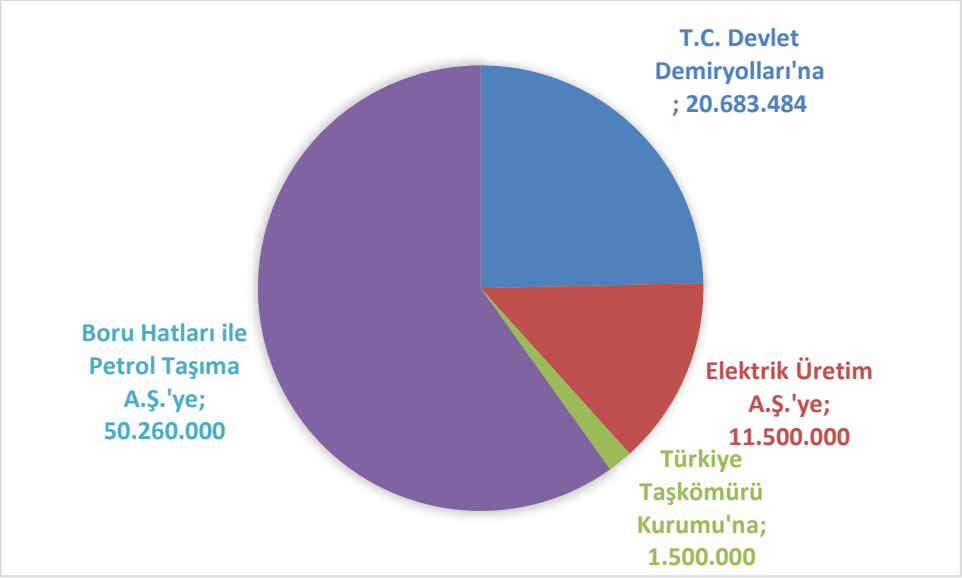
Borç verme adı altında yapılan ödemelerin %88'lik kısmı KİT'lere yapılmıştır. 2021 yılı itibarıyla KİT'lere 89,3 milyar lira ödeme yapılmıştır. KİT'leri takiben en çok pay alan diğer kalem öğrenim ve harç kredileri olup, bu kapsamda yaklaşık 7 milyar liradır. Son olarak Kredi Garanti Fonuna 2,5 milyar, 2,5 milyarı da "Diğer" başlığı altında izlenmiştir.

Borç verme kalemi, EKOD4 düzeyinde incelendiğinde toplamda 5 alt kaleme borç verildiği görülmektedir. "Mahalli idarelere" 216 milyon, "kamu teşebbüslerine, döner sermayelere, fonlara ve mali kurumlara" 86 milyar, ayrı birer kalem olan "mali kurumlara" 3,2 milyar ve "fonlara" 2,8 milyar ile "Diğer Yurtiçin Borç Verme" başlığı altında 9,1 milyar TL borç verilmiştir.

"Diğer Yurtiçi Borç Verme" başlığı altında 7 milyar TL'ye denk gelen kısım hane halklarına verildiği görülmektedir. EKOD2 düzeyinden de yer aldığı gibi bu miktar öğrencilere verilen öğrenim ve harç kredileridir. ETG'nin uygulanması halinde bu borçlanma gereksiniminin azalacağı ifade edilmelidir.

Borç verme kaleminin genel bir değerlendirme yapılacak olursa, öncelikle ifade edilmelidir ki 2021 yılı harcama bütçesinde borç verme giderine ayrılan pay önceki senelere kıyasla oldukça yüksektir. Öyle ki borç verme giderlerine ayrılan miktar; 2018 yılında 21,6 milyar TL, 2019'da 25,4 milyar TL, 2020 yılında 29,7 milyar TL iken 2021 yılında yaklaşık olarak 102 milyar TL'ye çıkmıştır. Borç verme giderinin bütçedeki oranı son 3 yılda ortalama %2,5 iken; 2021 yılı içinde %6,4 olmuştur. Borç verme gideri altında en yüksek payı alan grup KİT'lerdir. En yüksek paya sahip olan dört KİT'in borçlandıkları miktar Şekil 21'de verilmiştir.

Şekil 21: Borç Verme Kaleminden En Yüksek Payı Alan Dört KİT'e Ödenen Miktarlar (Bin TL) (EKOD4)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı

Görüldüğü üzere, 2021 yılında verilen borçların yarısı BOTAŞ'a verilmiştir. Bu rakam oldukça yüksek olmasının atlında yatan sebep, daha önce de ifade edildiği gibi son dönemde enerji fiyatlarında ve dolar kurundaki artıştır. Öyle ki artan uluslararası enerji fiyatlarının piyasaya yansıtılamaması sonucu katlanılan sübvansiyonlar, BOTAŞ'ın fonlanma ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda verilen sübvansiyonların ETG'nin finansmanında kullanılması önemli bir alternatif olarak değerlendirilmelidir.

(c) Enerji Sübvansiyonları

Farklı gelişmişlik seviyelerindeki birçok ülke, sübvansiyonlara önemli ölçüde bütçe ayırmaktadır. Tüketici sübvansiyonları, üreticilere verilen sübvansiyonlardan

daha yaygın ve bütçe kaynakları açısından daha maliyetlidir. Bununla birlikte, üretici sübvansiyonları, üretkenlik ve büyüme üzerinde uzun vadeli olumsuz etkilerle birlikte kaynak dağılımında ciddi bozukluklar yaratabilmektedir. Sübvansiyon miktarının önemli boyutlara ulaştığı ülkelerde, politika yapıcılar sübvansiyonları kaldırmayı veya önemli ölçüde azaltmayı planlayabilmektedir (Ter-Minassian, 2020, s. 159). Sübvansiyonların kaldırılması mevcut mali alanı genişletecek, buradan elde edilen gelirler yeni politikalar için kullanılabilecektir.

Aynı zamanda ifade edilmelidir ki sübvansiyonların kaldırılmasıyla elde edilen gelirlerin bir kısmı, sübvansiyonların kaldırılması sonucu refah kaybı yaşayan kesimlerin bu kayıplarının tazmini için kullanılmasına sebep olacaktır. Bu tazmin için koşullu/koşulsuz nakit transferler veya ayni transfer olarak kullanılabilmektedir. Evrensel temel gelir de olası sübvansiyon reformlarında refah kaybı yaşayan toplumun kayıplarını tazminde kullanılabilecek etkili ve basit bir araç olarak kullanılabilir.

Birçok açıdan eleştirilen enerji sübvansiyonlarının ETG'nin uygulanması açısından oldukça önemli bir yeri vardır. Enerji sübvansiyonlarının kaldırılması noktasında uluslararası kuruluşların destek verdiği önemli bir baskı oluşmuştur. Özellikle enerji verimliliğini düşürdüğü, daha çok zenginlerin lehine kabul edildiği, enerji israfı ile çevre kirliliğine sebep olduğu ileri sürülen enerji sübvansiyonlarının kaldırılması birçok ülke tarafından denenmiştir. Bu konu özellikle enerji zengini olan ülkelerin önemli gündem maddelerinden biri olarak varlığını korumaktadır.

Yukarıdaki sebeplerle enerji sübvansiyonlarının ETG bağlamında değerlendirilmesi de oldukça önemlidir. İran'ın 2010 yılında büyük bir kısmı enerji kaynaklı olan sübvansiyonları kaldırarak, yerine ETG uygulamasını hayata geçirmesi ve ABD'nin Alaska eyaletinin elde ettiği petrol gelirlerinden bir kısmını yıllardır tüm Alaskalılara dağıtması; enerji gelirleri ve sübvansiyonlarının ETG için ne kadar önemli olduğunu göstermektedir. Özellikle İran'ın enerji sübvansiyon reformu sonucu, evrensel temel geliri uygulamaya başlaması; ETG ile enerji sübvansiyonları arasındaki ilişkiyi gösteren önemli bir tecrübedir (Bakırtaş & Cüre, 2021, s. 269).

Enerji sübvansiyonlarına Türkiye bağlamında bakılacak olursa, önemli iki gelişme karşımıza çıkmaktadır: enerji fiyatlarının artması ve TL'nin dolar karşısındaki değer kaybı. Daha önce çok fazla gündeme gelmeyen ve bütçede de detaylı olarak görülemeyen enerji sübvansiyonları, kullanılan elektrik, doğalgaz ve akaryakıt fiyatlarının çok yüksek oranlarda zamlanması sebebiyle 2022 itibarıyla oldukça tartışılır olmuştur.

Sübvansiyonların maliyeti, hükümet bütçelerinde her zaman açıkça görülememektedir. Birçok ülkede, ulusal petrol şirketleri, arz maliyetinin altındaki tüketici fiyatlarının mali yükünü taşımaktadır (Ter-Minassian, 2020, s. 160). Türkiye'nin de bu ülkelere benzer şekilde bütçesinde sübvansiyon harcamaları doğrudan görülememektedir. Sübvansiyonlar; Eşel Mobil Sistemi gibi vergi harcamaları ya da KİT'lerin öz sermayesiyle veya merkezi hükümetten farklı isimler altında aktarılan ödeneklerle finanse edilmektedir.

Enerji sübvansiyonlarına ilişkin olarak son dönemde birçok farklı merciden yapılmıştır. Cumhurbaşkanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı, BOTAŞ ve EPDK'dan sübvansiyonlara ilişkin detaylı bilgiler verilmiştir.

Sübvansiyonlara ilişkin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Fatih Dönmez'in açıklaması şu şekildedir[55]:

> *"Vatandaşlarımıza yansıyacak bedelin minimumda kalması için de destek mekanizmalarını hayata geçirdik. 2021'de* ***elektrik ve doğal gaz faturalarında 100 milyar liralık*** *destekte bulunduk.* ***Bu destek hane başı yaklaşık yıllık 5 bin liradır****. Ayrıca* ***akaryakıtta 65 milyar liralık bir ÖTV desteğini*** *de hükümetimiz sağladı. Bu yıl elektrikte birinci kademede yaklaşık yüzde 50, doğal gazda ise yüzde 75'lik devlet desteği devam etmektedir. Örneğin, 100 liralık elektrik faturasının 50 lirası, doğal gazda ise 100 liralık faturanın 75 lirası hükümetimiz tarafından karşılanmaktadır.*

Dünya gazetesi, cumhurbaşkanının açıklamalarına şu satırlarla yer vermiştir (Dünya Gazetesi, 2022):

> "*Vatandaşları küresel düzeyde artış gösteren elektrik ve doğalgaz fiyatlarından korumak için geçen yıl* ***165 milyar liralık*** *sübvansiyon yaptıklarını ifade eden Erdoğan, şunları söyledi: "Bu yıl da hanelerde kullanılan elektrik ve doğalgaz faturalarının önemli bir kısmının yükünü devlet olarak biz üstleniyoruz. Sadece enerjide vatandaşlarımıza yıl sonuna kadar,* ***geçen yılın iki katına varan bir destek sağlamış olacağız.****""*

Bu açıklamalara istinaden devletin; dolar kurunun ve enerji fiyatlarının artmasıyla 2021 yılında 165 milyar TL sübvansiyon harcaması yaptığı ifade edilmektedir. Ancak daha önce belirtildiği gibi verilen bu sübvansiyonların mevcut bütçe sisteminde şeffaf bir şekilde izlenmesi oldukça zordur. Bu sübvansiyonların hangi aktarım mekanizmaları ile sağlandığına ilişkin prosedürler şeffaf değildir. Bu sübvansiyonların daha çok enerjiyi sağlayan KİT'lerin kendi sermayesinden ya da görev zararları ile merkezi yönetim bütçesinden finanse edildiği anlaşılmaktadır[56]. Öyle ki BOTAŞ'a yapılan ödemelerin "cari transferler" ve "borç verme" kalemleri

[55] Bir diğer açıklaması için bknz. (Petrotürk, 2022)

[56] BOTAŞ'ın finansmanında kullanılabilecek bir diğer alternatif ise bağlı bulunduğu Varlık Fonu'nun olağanüstü genel kurur kararıyla BOTAŞ'ın sermayesinin artırmasıdır (Aktürk, 2021).

altında yalnızca EKOD4 düzeyinde görüldüğü yukarıda ifade edilmiştir. 2021 yılında BOTAŞ'a görevlendirme gideri olarak 19 milyar TL, borç verme gideri adı altında da 50,2 milyar TL olmak üzere toplamda 69,2 milyar TL ödeme yapılmıştır.

IMF veri tabanına göre, 2020 yılında Türkiye'de 4,11 milyar $ sübvansiyon harcaması yapılmıştır (IMF, 2021). Bu rakam, 2020 yılı ortalama dolar kuru ile 28,8 milyar TL'ye tekabül etmektedir. 2021 yılı için ise yapılan açıklamalarda elektrik, doğalgaz ve akaryakıt sübvansiyonlarının 165 milyar TL'yi bulduğu ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanının 2022 yılı için yukarıdaki açıklamasında da görüleceği üzere, 2021 yılının 2 katı kadar sübvansiyon verileceği ifadesi vardır. Bu tahmin gerçekleşecek olursa toplamda 330 milyar TL'ye yakın bir sübvansiyon verileceği ifade edilebilir. Bu rakam, 15 yaş ve üzeri herkese aylık 500 lira verildiğinde oluşacak 384 milyar TL'nin oldukça büyük bir kısmını finanse edecek büyüklüktedir.

Sağlanan sübvansiyonların 2022 yılı içinde hala devam ettiği bilinmektedir. EPDK 13 Şubat 2021 tarihi basın açıklamasında elektrik fiyatlarına ilişkin bir açıklama yaparak, açıklamasında şu ifadelere yer verilmiştir (EPDK, 2022):

> *"Devletimiz, bütün nihai müşterileri EÜAŞ üzerinden önceki yıllarda olduğu gibi bu yıl da desteklemeye devam etmektedir. 2022 yılında EÜAŞ'ın görevli tedarik şirketleri ve dağıtım şirketlerine satmayı düşündüğü yaklaşık 60 milyar kwh'lik elektrik enerjisini piyasa fiyatı olan 150 kuruş yerine 32 kuruşa satarak nihai tüketicileri yaklaşık* ***70 milyar TL*** *desteklemektedir."*

BOTAŞ ise 31 Mart 2022 tarihinde yaptığı açıklamada şu ifadelere yer verilmiştir (BOTAŞ, 2022):

> *"…2021 yılının başından itibaren Dünya ve Avrupa enerji piyasalarındaki tüketicilerin, piyasalarda yaşanmakta olan olağandışı ve olağanüstü dalgalanmalara bağlı olarak fahiş enerji fiyatlarına maruz kaldıkları kamuoyu tarafından da yakinen bilinmekte olup, bütün dünyada yaşanan enerji fiyatları bugüne kadar tüketicilerimize aynı oranda yansıtılmamıştır. Bununla birlikte, artan maliyetlere rağmen bu dönemde tüketicilerimize devletimiz tarafından %76 oranında destek sağlanmıştır… Konutlarda kullanılan doğal gazın satış fiyatında %35 oranında artış yapılmış olup, bu artışa rağmen konutlarda kullanılan doğal gazın her bir metreküpünde* ***devletimiz tarafından %70 oranında destek verilmeye devam edilecektir****."*

Buraya kadar yapılan açıklamalar göstermektedir ki artan enerji maliyetleri, mevcut ekonomik konjonktürde piyasaya yansıtılamamakta ve enerji fiyatlarına paralel olarak her geçen sene bütçeye daha fazla yük getirmektedir. Bu kapsamda hali hazırda sonuçları bakımından oldukça eleştirilen enerji sübvansiyonlarının kaldırılması ileriki yıllarda Türkiye'nin gündemini çok daha fazla meşgul edeceği ifade edilebilir. Özellikle doğal kaynak zengini ülkelerin yaptığı gibi Türkiye'de de enerji alanında önemli reformların yapılması gündeme gelebilir.

Bu gelişmeler evrensel temel gelir bağlamında oldukça önemlidir. Çünkü enerji sübvansiyonları, ETG'nin uygulanmasını isteyen siyasi iradenin kullanabileceği önemli bir gelir kalemi olabileceği gibi; sübvansiyonların kaldırılması planlandığında da bireylerin artacak enerji harcamalarını karşılayabilmesi için gelirlerini ikame edecek alternatif bir gelir transfer aracı olabilir. Dolasıyla ETG ile enerji sübvansiyonları arasında karşılıklı bir ilişki olduğu söylenebilir.

(d) Vergi Harcamaları

Vergi harcamaları esasında doğrudan bir harcama olmayıp, devletin mali, sosyal ve ekonomik amaçlarla almaktan vazgeçtiği gelirleri ifade etmektedir. Bu harcamalar vergi indirimleri, muafiyetler, istisnalar, vergi kredisi, oran indirimi veya vergi alacağının indirimi gibi yöntemlerle yapılmaktadır (Kayalıdere & Mastar Özcan, 2012, s. 342).

Türk vergi sisteminin temeli olan 5018 sayılı Kamu Maliye Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 18. Maddesinin c bendinde "vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli" merkezi yönetim bütçe kanun teklifine ekleneceği düzenlenmiştir.

Türkiye'de yapılan vergi harcamalarına ilişkin, cetvelde yazan her kalemin ayrı ayrı açıklanarak, miktarının tahmin edildiği "Vergi Harcama Raporları" önemli belgelerdir. Ancak bu raporlar 2018 yılına kadar yayınlanmış sonraki yıllarda yayınlanmamıştır. Bununla beraber ilgili düzenlemeye istinaden bütçe kanun tekliflerinde vergi harcamalarının vergi türlerine göre toplam tutar tahminlerine yer verilmeye devam edilmiştir.

Tablo 18: Vergi Türleri İtibarıyla Toplam Vergi Harcaması Tahminleri (TL Bin)

Kanun Adı	**2021**	**2022**	**202**	**2024**
Gelir Vergisi Kanunu	91.172.602	127.902.747	145.988.885	165.250.371
Kurumlar Vergisi Kanunu	49.423.342	86.107.845	98.797.841	112.420.042
Katma Değer Vergisi Kanunu	58.252.412	71.275.431	81.779.525	93.055.248
Özel Tüketim Vergisi Kanunu	20.515.678	25.911.156	29.729.769	33.828.896
Diğer Kanunlar	11.406.060	24.771.291	28.421.918	32.276.661
TOPLAM	**230.770.095**	**335.968.472**	**384.717.940**	**436.831.219**

Kaynak: 2021 Yılı Bütçe Kanun Teklifi; 2022 Yılı Bütçe Kanun Teklifi

Tablo 18'deki rakamlar gelecek yıl bütçeleri hazırlanırken kanun tekliflerine eklenen tahminlerden oluşmaktadır. Toplam tutarlarına bakıldığında bütçede ve GSYH içinde kayda değer miktarda yer tutmaktadırlar. Öyle ki 2021 yılı için tahmin edilen toplam vergi harcama tutarı 2021 yılı GSYH'nin %3,2'sine; merkezi yönetim bütçe giderlerinin ise %14,4'üne tekabül etmektedir. 2022 yılı için yapılan vergi harcaması tahmini ise 2022 yılı için beklenen GSYH'nin %4,3'üne; merkezi yönetim bütçe giderlerinin ise %19,2'sine tekabül etmektedir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, 2022 vergi harcaması tahmin rakamlarına 2021 yılı sonunda kararlaştırılan 7349 sayılı kanun ile yasalaştırılan "gelir vergisi istisnası" eklenmemiş, tahminlerde yer alan "asgari geçim indirimi" toplam tutardan çıkarılmamıştır.

Vergi harcamalarının kanuni dayanaklarını gösteren cetvel 100'lerce madde içermektedir. Her birinin bu çalışma kapsamında incelenmesi oldukça zor olup, bu çalışma kapsamında sadece 22/12/2021 tarihinde kabul edilen 7349 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında tüm ücretlilere uygulanan gelir vergisi istisnası incelenecektir. Bu düzenleme kapsamında tüm ücretli çalışanların brüt asgari ücret kadarki geliri vergiden istisna edilmiştir. Aynı zamanda gelir üzerinden alınan damga vergisi de istisna edilmiştir.

Asgari ücret tutarı kadar gelirin vergiden istisna tutulması sonucu vazgeçilen gelir miktarı Tablo 19 ayrıntılı verilmiştir.

Tablo 19: Asgari Ücrete İsabet Eden Gelir Vergisi ve Damga Vergisi İstisnası Toplamı

2022 Yılı	2022 Yılı Asgari Ücretin Gelir Vergisi Matrahı (Net Asgari Ücret) (A)	Gelir Vergisi Oranı (B)	Asgari Ücretin Net Tutarına Aylar İtibariyle Uygulanacak Gelir Vergisi İstisnası (C)= (A) x (B)	2022 Yılı Asgari Ücretin Brüt Tutarı (Ç)	Damga Vergisi Oranı (D)	Asgari Ücretin Brüt Tutarına Aylar İtibariyle Uygulanacak Damga Vergisi İstisnası (E)= (Ç) x (D)	Asgari Ücrete İsabet Eden Gelir Vergisi ve Damga Vergisi İstisna Toplamı (F)=C+E
Ocak	4.253,40	15%	638,01	5.004,00	0,00759	37,98	**675,99**
Şubat	4.253,40	15%	638,01	5.004,00	0,00759	37,98	**675,99**
Mart	4.253,40	15%	638,01	5.004,00	0,00759	37,98	**675,99**
Nisan	4.253,40	15%	638,01	5.004,00	0,00759	37,98	**675,99**
Mayıs	4.253,40	15%	638,01	5.004,00	0,00759	37,98	**675,99**
Haziran	4.253,40	15%	638,01	5.004,00	0,00759	37,98	**675,99**
Temmuz	4.253,40	15%	638,01	5.004,00	0,00759	37,98	**675,99**
Ağustos	4.253,40	%15 ve %20	739,37	5.004,00	0,00759	37,98	**777,35**
Eylül	4.253,40	20%	850,68	5.004,00	0,00759	37,98	**888,66**
Ekim	4.253,40	20%	850,68	5.004,00	0,00759	37,98	**888,66**
Kasım	4.253,40	20%	850,68	5.004,00	0,00759	37,98	**888,66**
Aralık	4.253,40	20%	850,68	5.004,00	0,00759	37,98	**888,66**

Kaynak: (Demet, 2022)

Tablo 19'da görüleceği üzere, bir ücretli ilk aylarda 675 lira son aylarda ise 888 lira bu düzenleme sayesinde vergi vermemiştir. Bu miktarların aylık ortalaması

alındığında, her bir ücretli için aylık olarak vazgeçilen gelir 755 lira; yıllık olarak 9060 lira olacaktır.

Bu uygulama esasında tüm ücretli çalışanlara verilen aylık 755 liralık bir temel gelir olarak değerlendirilebilir. İlgili kanunun görüşüldüğü TBMM Plan ve Bütçe Komisyon toplantısında bu istisnadan yaklaşık olarak 18,5 milyon kişinin yararlandığı ifade edilmektedir. Diğer bir ifadeyle devlet yaklaşık 18,5 milyon kişiden aylık 750 TL almaktan vazgeçerek çok yüksek miktarda bir vergi harcaması yapmaktadır.

Bu bağlamda Türkiye'de ETG'in uygulanması halinde söz konusu bu istisnanın kaldırılması ile yaklaşık 166 milyar TL'lik bir gelir elde edilebilecektir. Dolayısıyla istisnadan yararlanan 18,5 milyon ücretlinin olası ETG uygulamasında bütçeye ekstra yük getirmeyeceği ifade edilebilir. Diğer bir ifadeyle, istisna kaldırılacak oradan elde edilecek gelir ile ETG finanse edilecektir. Hatta mevcut istisnanın aylık 755 lira olduğu göz önüne alındığında verilecek olan ETG miktarına göre ekstra gelir de kalabileceği ifade edilmelidir. Şöyle ki, 755 liralık kaldırılan istisnaya karşılık 500 liralık bir ETG hayata geçirilirse aradaki fark ETG'nin geri kalan finansmanında kullanılabilir. Ancak ifade edilmelidir ki bu durum ücretli çalışanların refah kaybına uğramasına yol açabilir. Böyle olmakla beraber, kaldırılan istisna tutarı kadar ETG miktarı verilecek olursa çalışan ücretliler için diğer değişenler sabitken herhangi bir refah kaybı olmayacaktır. Burada önemli olan uygulanan politikaların bireyler ve hanehalkları üzerindeki etkilerinin neler olacağının dikkatli değerlendirilmesidir.

Sonuç olarak vergi harcamalarının çok yüksek miktarlarda olduğu ve ETG'nin uygulanmak istenmesi durumunda vazgeçilen gelirlerin tahsil edilmesi ile ETG'nin büyük ölçüde finansmanı sağlanabileceği ifade edilmelidir. Bu bölümde özellikle 2022 yılında uygulanmaya başlanan gelir vergisi istisnası ele alınmış, bu istisnanın yerine ETG'nin uygulanabileceği ifade edilmiştir. Böylelikle yaklaşık ETG'nin uygulanması halinde 18,5 milyon ücretli bütçeye ekstra yük getirmeyecektir.

(e) Sosyal Koruma Harcamaları

Türkiye'de sosyal koruma harcamalarına ilişkin farklı istatistikler mevcuttur. İlk olarak Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programında bir istatistik verilmektedir. Bu programda sosyal koruma harcamaları, sosyal harcamalar başlığı altında eğitim ve

sağlık harcamaları ile verilmiştir. 2022 yılına ait programa göre sosyal harcamaların gelişimi Tablo 20'deki gibidir.

Tablo 20: Kamu Kesimi Sosyal Harcamalarının Yıllar İtibarıyla Gelişimi

	2016	2017	2018	2019	2020	2021(1)	2022(2)
	(Cari Fiyatlarla, Milyar TL)						
EĞİTİM	**108,9**	**119,4**	**141,8**	**162,0**	**170,7**	**222,5**	**260,7**
SAĞLIK	**98,6**	**114,9**	**134,2**	**164,5**	**207,4**	**262,7**	**304,6**
SOSYAL KORUMA	**236,2**	**262,8**	**337,6**	**412,1**	**510,2**	**574,6**	**651,0**
Emekli Aylıkları ve Diğer Harcamalar	207,5	232,1	301,1	369,0	447,3	509,2	570,7
Sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler	25,9	28,0	33,0	39,0	58,3	59,9	74,0
Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri	2,8	2,6	3,5	4,2	4,6	5,5	6,3
TOPLAM	**443,6**	**497,1**	**613,6**	**738,6**	**888,2**	**1 059,8**	**1 216,3**
	(GSYH'ya Oran, Yüzde)						
EĞİTİM	**4,1**	**3,8**	**3,8**	**3,8**	**3,4**	**3,3**	**3,3**
SAĞLIK	**3,8**	**3,7**	**3,6**	**3,8**	**4,1**	**4,0**	**3,9**
SOSYAL KORUMA	**9,0**	**8,4**	**9,0**	**9,5**	**10,1**	**8,6**	**8,3**
Emekli Aylıkları ve Diğer Harcamalar	7,9	7,4	8,0	8,5	8,9	7,7	7,2
Sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler	1,0	0,9	0,9	0,9	1,2	0,9	0,9
Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
TOPLAM	**16,9**	**15,9**	**16,3**	**17,1**	**17,6**	**15,9**	**15,4**

Kaynak: (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022)

Tablo 20'de görüleceği üzere, kamu kesimi 2021 yılında toplamda 1,06 trilyon TL sosyal harcama yapmış; bu harcamanın 485,2 milyarı eğitim sağlık harcamasına, 574,6 milyarı da sosyal koruma harcamalarına tahsis edilmiştir. 2022 yılı için toplam sosyal harcamaların tutarı 1,22 trilyon TL olup; bu tutarın 565,3 milyarı eğitim ve sağlık harcamalarına, 651 milyarı ise sosyal koruma harcamalarına tahsis edileceği öngörülmüştür. Sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payı 2021 ve 2022 yıllarında sırasıyla %8,6 ve %8,3 olarak tahmin edilmiştir. Tabloda verilen rakamların tüm kamu kesimini kapsamakta olduğunu, ayrıca emekli maaşları gibi prim karşılığı yapılan ödemeleri de içerdiği ifade edilmelidir.

Sosyal koruma harcamalarına dair bir diğer istatistik, TÜİK tarafından "Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri Sistemi" (ESSPROS) kapsamında tutulmaktadır. Bu sistem, sosyal korumaya ilişkin ulusal verilerin uluslararası karşılaştırmasını sağlayan ortak bir yapıdır. Avrupa ülkeleri arasında hane halklarına sağlanan sosyal yardımlar ve bunların finansmanı arasında tutarlı bir karşılaştırma sağlar (EUROSTAT, 2022). Bu sisteme göre, sosyal koruma; hanehalkları veya bireylerin belirlenmiş risk veya ihtiyaç yüklerini hafifletmek amacıyla yapılan tüm müdahaleleri kapsamakta olup 8 başlıkta sınıflandırılmaktadır (TÜİK, 2021): *Hastalık/sağlık bakımı, engelli/malül, emekli/yaşlı, dul/yetim, aile/çocuk, işsizlik, konut ve sosyal dışlanma.*

Tablo 21: 2019 ve 2020 Yılları Sosyal Koruma Harcamaları (Milyon TL)

	2019 (r)	Pay (%)	2020	Pay (%)
Sosyal koruma harcamaları toplamı	**542 201**	**100,0**	**655 599**	**100,0**
İdari masraf ve diğer harcamalar	8 834	1,6	9 597	1,5
Sosyal koruma yardımları toplamı	**533 368**	**98,4**	**646 002**	**98,5**
Hastalık/sağlık bakımı	146 036	26,9	170 993	26,1
Engelli/malül	18 200	3,4	20 906	3,2
Emekli/yaşlı	263 079	48,5	300 902	45,9
Dul/yetim	63 616	11,7	73 194	11,2
Aile/çocuk	23 177	4,3	31 071	4,7
İşsizlik	15 732	2,9	44 393	6,8
Sosyal dışlanma b.y.s	3 529	0,7	4 544	0,7

Kaynak: (TÜİK, 2021c)

Tablo 21'de görüleceği üzere, sosyal koruma harcamalarının çok küçük bir kısmı idari ve diğer masraflara ayrılmıştır. Geri kalan harcamalar da "sosyal koruma yardımları" adı altında toplanmıştır. Bu yardımlar 2019 ve 2020 yıllarında sırasıyla 533 milyar ve 646 milyar TL'dir. GSYH[57]'ye oranları ise 2019 ve 2020 için sırasıyla %12,3 ve %12,8'dir.

TÜİK sosyal harcama verisini hazırlarken ESSPROS sistemine uygun bir şekilde, merkezi yönetim bütçesindeki idarelerin yaptığı harcamaların yanında Sosyal Güvenlik Kurumu, İşsizlik Sigortası Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu tarafından yapılan harcamaları da dahil etmiştir. Bu harcamalardan tasarruf edilebilecek olanlarının ayırt edilmesi için karşılıklı ve karşılıksız transferlerin birbirinden ayrılması gerekmektedir. Bu amaçla aşağıda yapılan değerlendirme gerekli görülmüştür.

Genel olarak sosyal koruma harcamalarını 1) sağlık 2) sigorta ve emeklilik ödemeleri 3) sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar olarak üç alt kaleme ayırmak mümkündür. (Yentürk, 2012, s. 7,8). Tablo 21'de görüleceği üzere toplam rakamlar; prim karşılığı ödenen emekli maaşları ve işsizlik maaşı ödemelerini de kapsamaktadır. Dolayısıyla ETG'nin uygulanması halinde, prim karşılığında ödendikleri için bu harcamalardan tasarruf yapılamayacaktır. Dolayısıyla toplam sosyal koruma yardımlarından prim karşılığı ödenen emekli maaşları ile işsizlik ödemelerini çıkartmamız halinde karşılıksız yapılan sosyal koruma harcamalarına büyük oranda ulaşılmış olacaktır. Emekli maaşı ödemeleri 2019 ve 2020 yılları için sırasıyla 298,6 milyar ve 343 milyar TL'dir (SGK, 2022). İşsizlik ödemeleri ise 2019 ve 2020 yılları

[57] 2019 GSYH: 4.317.787 Milyon TL; 2020 GSYH: 5.046.883 Milyon TL (HMB, 2022)

için sırasıyla 10 milyar ve 8,3 milyar TL'dir (İŞKUR, 2021). Emekli maaşı ile işsizlik ödeneğinin toplamı 2019'da 308,6 milyar; 2020'de ise 352,6 milyar TL olmuştur. Bu prim karşılığı yapılan ödemelerin toplam sosyal koruma harcamalarından çıkarırsak karşılıksız yapılan harcamalara büyük oranda varılmış olacaktır. Diğer bir ifadeyle, devletin prim karşılığı değil de sosyal gerekçelerle karşılıksız olarak yaptığı sosyal yardım harcamalarına ulaşılmış olur.

Bu kapsamda prim karşılığı yapılan emekli maaşları ve işsizlik ödeneklerini toplam sosyal yardımlardan çıkardığımızda 2019 ve 2020 yılları için sırasıyla 224,7 milyar ve 293,4 milyar TL'ye varmak mümkündür. Bu rakamların GSYH'ye oranı ise sırasıyla %5,2 ve %5,8'e tekabül etmektedir. Buradan hareketle, devletin tasarruf yapmayı göz önünde bulundurabileceği yaklaşık olarak GSYH'nın %5-6 oranında sosyal koruma harcamasının olduğu ifade edilebilir.

Söz konusu sosyal koruma harcamaları birçok kamu kurumu ve fon aracılığı ile yapılmaktadır. Bu kurumlardan sadece biri olan Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın harcamalarına detaylı bakmak nerelerden tasarruf edilebileceğini göstermesi açısından fikir verebilir. İlgili harcamaların detayları Tablo 22'de sunulmuştur.

Tablo 22: Yıllar İtibarıyla Sosyal Yardımlara İlişkin Bilgiler

	2018	**2019**	**2020**	**2021**
Toplam Sosyal Yardım Harcaması Tutarı* (Milyar TL)	43	55	69	97,8
Sosyal Yardımlar Gn. Md. Yapılmış Yardımlar (SYDTF + Genel Bütçe)			43	60,9
Sosyal Yardımların GSYİH İçindeki Payı %	1,15	1,24	1,42	1,74
Düzenli Yardımlardan Faydalanan Hane Sayısı	2.588.969	2.501.106	2.450.080	2.476.457
Geçici (Süreli) Yardımlardan Faydalanan Hane Sayısı	2.383.492	2.106.961	2.733.721	5.276.998
2022 Yaşlılık ve Engelli Maaşı Fayda Sahibi Sayısı	1.412.857	1.510.293	1.527.019	1.538.810
Yaşlılık ve Engelli Maaşı Ödemeleri İçin Aktarılan Kaynak (Milyar TL)	6,732	10,191	11,595	13,233

* Ülkemiz genelinde tüm kamu kurumları tarafından yapılan sosyal yardım

Kaynak: ASHB Faaliyet Raporları Kullanılarak Yazar Tarafından Oluşturulmuştur

Tablo 22'de tüm kamu kurumları tarafından yapılan sosyal yardım harcamalarının toplamını vermektedir. 2021 yılı itibarıyla toplamda 97,8 milyar TL sosyal yardım harcaması yapılmıştır. Bu rakam GSYH'nin %1,74'üne tekabül etmektedir. ASHB'nin kendi içerisinde birçok yardım programı mevcuttur. Bu programlar ana hatları ile Şekil 22'de verilmiştir.

Şekil 22: Ana Gruplar Bazında Sosyal Yardım Programları



Kaynak: (ASHB, 2021)

Bu yardımlardan tutarı, verilecek olan ETG miktarının altında olanların kaldırılması; üstünde olanların ise eksik kalan kısmın tamamlanması suretiyle tasarruf yapmak mümkündür. Hangi harcamaların tamamen kaldırılacağı veya azaltılacağı noktasında her bir yardım kendi içinde değerlendirilmeli, toplumun en dezavantajlı kesimini oluşturan engelli, yaşlı ve yoksul kesimlerin uygulanacak politikalardan zarar görmesi önlenmelidir.

Yaklaşık GSYH'nin %5-6'sına tekabül eden sosyal koruma harcamasının karşılıksız olarak transfer edilmektedir. Bu harcamaların detaylı incelenmesi sonucunda ETG'nin transferinde kullanılmak üzere önemli tasarruflar yapılabilir. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın kendi bünyesinde dahi birçok kalem altında yardım harcamaları yapılmaktadır. Bu gider kalemlerinden hangilerinin ETG karşılığında kaldırılacağını belirlemek için dikkatli bir değerlendirme yapmak gerekmektedir.

Bu genel sonucun yanında miktarının yüksek olması açısından göz önünde bulundurulması gereken iki önemli husus olduğu düşünülmektedir. Bunların ilki emeklilere yılda iki kez verilen bayram ikramiyeleridir. Bu kapsamda her yıl 13

milyona yakın emekliye toplamda 2200 TL verilmektedir. Diğer bir ifadeyle 13 milyona yakın emekliye her ay 183 TL transfer yapılmaktadır denilebilir. Esasında bu uygulama da nakit olması, sürekli olması ve tüm emeklileri kapsaması bakımından bir ETG uygulaması olarak değerlendirilebilir. Bayram ikramiyelerinin yıllık maliyeti 25 milyar TL'yi bulduğu göz önüne alındığında, olası bir ETG uygulamasının hayatı geçirilmesinde bu 25 milyar TL'nin doğrudan ETG'nin finansmanın da kullanılması kaçınılmaz olacaktır.

İkinci husus ise yine emekli maaşları ile alakalıdır. Emekli maaşları için çıkarılan kanunlar ile en düşük miktar belirlenmektedir. 2020 Nisan ayında 7226 sayılı kanunla Covid-19 sebebiyle yaşanan mağduriyetleri en aza indirmek için en düşük emekli maaşı 1500 TL olmuştur. 2021 yılında da 1500 TL olarak devam etmiştir. Diğer bir ifadeyle, emekli maaşları 1500 TL'nin altında olanların maaşları hazine yardımı ile belirlenen rakama tamamlanmıştır. Bu kapsamda 2021 yılında 17,3 milyar TL hazineden SGK'ya ek ödeme adı altında transfer yapılmıştır. 2022 yılı için en düşük emekli maaşı 2500 TL'ye çıkartılmış olup, bu kapsamdaki yapılacak transferler için 2022 yılında 21 milyar TL'ye yakın bütçe ayrılmıştır (SGK, 2022).

Karşılıksız transfer kapsamında değerlendirilen bu gider kalemlerinin de kaldırılarak ETG'nin finansmanında kullanılması, diğer bir ifadeyle emeklilere yapılan bu ödemenin ETG kapsamında yapılması oldukça muhtemeldir.

5) Mali Alan Oluşturulabilmesi İçin Kamu Gelirlerinin İncelenmesi

Kamu gelirleri, ülkelere ve bilim insanlarına göre farklı şekilde tanımlanıp, tasnif edilebilmektedir. Örneğin, Anglo-Sakson maliyesinde kamu gelirleri vergiler, vergi dışı kaynaklar ve borçlar olarak ayrılmışken; Kıta Avrupasında parafiskal gelirler de kamu gelirleri kapsamına dahil edilmiştir. Böyle olmakla beraber, genel kabul görmüş kamu gelirleri şunlardır: vergiler, harçlar, resimler, şerefiyeler, borçlanma gelirleri, parafiskal gelirler, para ve vergi cezaları, senyoraj gelirleri, mülk gelirleri ile bağış ve yardımlar (Eker & Bülbül, 2016, s. 115-117). Bu gelirlerden özellikle vergi gelirleri, devlet bütçelerinin çok büyük bir kısmını oluşturması sebebiyle ayrıca önem arz etmektedir.

ETG'yi finanse etmek için ilave gelir arayışına giren politika yapıcıların, bu çabalarının etkinliğini belirleyecek aşağıda verilen şu faktörleri dikkatli bir şekilde değerlendirmesi gerektiği ifade edilmelidir (Ter-Minassian, 2020, s. 166):

- Devletin büyüklüğüne ve yeniden dağıtıcı rolüne ilişkin toplumsal tercihler,
- Ekonominin yapısı (vergilendirmenin zorluğu açısından küçük ölçekli işletmelerin yaygınlığı veya ekonominin genel sektörel dağılımı),
- Ekonominin kayıt dışılık derecesi,
- Ekonominin dışa açıklığı,
- Vergi idaresinin etkinliği ve daha genel olarak ülkenin vergi uyumu.

Dikkat edilmesi gereken diğer bir husus, her bir gelir kaleminin gelir dağılımına, ekonomiye ve politik dinamiklere etkisinin farklı olacağıdır. Ayrıca her birinin uygulanma kolaylığı arasında da önemli farklar mevcuttur. Örneğin tüketim vergileri mali anestezi sebebiyle hissedilmezken, emlak veya kişisel gelir vergisi görece daha çok hissedilmektedir. Harç gelirlerinin ekonomik konjonktüre duyarlılığı düşükken, kurumlar vergisinin görece daha yüksektir (Ter-Minassian, 2020, s. 166).

Söz konusu bu hususlar aynı zamanda vergi kapasitesini de belirleyen faktörlerdir (Ataç, Maliye Politikası, 2013, s. 335). Vergi kapasitesi, bir ekonomide belirli bir dönemde vergilendirilebilir potansiyeli ifade etmektedir (Yılmaz G. A., 2020, s. 209). Kamu harcamalarının finansmanında mevcut vergi potansiyeli en ideal şekilde değerlendirilmelidir. Çünkü devletler sınırsız vergi geliri elde edemezler. Burada önemli olan vergilendirmenin sınırıdır. Devletin sınırsız vergi geliri elde edemeyeceği kesin bir olgu iken vergilendirme sınırının saptanması son derece belirsiz bir hususdur (Akdoğan, 2011, s. 185). Vergilendirmenin sınırının tespiti noktasında vergi kapasitesi ve vergi gayreti kavramları önem kazanmaktadır (Erdem, Tatlıoğlu, & Şenyüz, 2015, s. 214).

Vergi kapasitesi iktisadi, siyasi ve toplumsal gelişmelere bağlı olarak, ülkelere ve zamana göre farklılık göstermektedir. Yukarıdaki faktörlerin haricinde vergi kapasitesini etkileyen en önemli iktisadi etken kişi başına düşen milli gelir ve gelir dağılımındaki bozukluktur. Kişi başına düşen gelir arttıkça vergi kapasitesi artacaktır. Aynı zamanda gelirin adaletsiz dağılımı da vergi kapasitesini artırmaktadır. Çünkü gelirden görece fazla pay alan kişilerin vergilendirilmesi daha kolay olacaktır (Uluatam, 2003, s. 309). Aynı zamanda artan oranlı vergiler vasıtasıyla gelirin kendisinde biriktiği kişiler daha yüksek vergilerden vergilendirilecek ve böylece daha yüksek vergi geliri elde edilecektir (Altay, 2007; Erdem, Tatlıoğlu, & Şenyüz, 2015, s. 215).

Vergilendirmenin sınırını anlama noktasında yardımcı olan diğer kavram, vergi gayretidir. Vergi gayreti, mevcut potansiyel vergi hasılatının ne kadarına ulaşıldığını göstermektir. Matematiksel bir şekilde ifade edilecek olursa, fiili vergi hasılatının potansiyel vergi hasılatına bölümü ile bulunmaktadır. Bulunan değer bire eşitse potansiyel vergi hasılatı kadar gelir elde edildiği ifade edilebilir. Birden küçükse potansiyelin altında, büyükse potansiyelin üstünde gelir elde edildiği söylenebilir (Erdem, Tatlıoğlu, & Şenyüz, 2015, s. 215).

Ekonomik, siyasi ve sosyal birtakım sebeplere istinaden devletler sınırsız şekilde gelir elde edemez. Dolayısıyla kamu gelirlerini artırmak için ilk olarak mevcut kapasitenin artırılması ve bu kapasiteden tam manasıyla istifade edilmesi gerekmektedir. Kamu gelirleri içinde büyük bir yer tutan vergi gelirleri artırılmak isteniyorsa bunun üç yolu bulunmaktadır: yeni vergiler ihdas etmek, vergi matrahını genişletmek ve vergi oranlarını artırmak (Altay, 2007). Ancak söz konusu bu uygulamalardan istenilen sonucu almak her zaman çok basit olmayacaktır. Çünkü bir ekonomideki vergi kapasitesinin ne kadar olduğu, bu kapasitenin ne kadarının kullanıldığı ve kullanılması gerektiğine dair kesin oran ve miktarlardan bahsetmek mümkün değildir. Diğer bir ifadeyle, vergi oranlarını artırmak her zaman elde edilen hasılatı artırmayabilir. Vergi oranlarının artırılmasında yahut yeni vergilerin ihdas edilmesinde hukuki engeller çıkabilir. Uygulanması planlanan politikaların ulaşılması hedeflenen amaçlar arasında çatışma çıkmasına sebep olabilir. Örneğin gelir dağılımını düzeltmek isterken, kaynak dağılımında bozulmalara yol açılabilir. Dolayısıyla vergi gelirlerini artırmak hukuki, iktisadi ve politik sebeplerle her zaman mümkün olmayacaktır. Bu sebeple elde edilen gelirlerin sınırının ne olacağı önemli bir tartışma konusu olmuş, bu konuda farklı görüşler ortaya atılmıştır. Colin Clark elde edilen vergi hasılatının milli gelirin belirli bir oranı ile sınırlı tutulması gerektiğini ifade ederek bu sınırın %25 olduğuna işaret etmiştir (Clark, 1945, s. 376). Bu konuda diğer bir yaklaşım meşhur Haldun-Laffer eğrisidir. Elde edilecek toplam gelirin bir noktada maksimuma ulaşacağını o noktadan sonra vergi oranlarının artırılmasının toplam hasılatı düşüreceği ifade edilmiştir (Aktan C. C., 2009, s. 47-48).

Türk vergi sistemindeki bütün gelir kalemlerinin ayrıntılı incelenmesi oldukça zordur. Bu sebeple öncelikle Türkiye için vergi kapasitesini etkileyen faktörler hakkında genel bir değerlendirme yapılacak ve vergi gayretini inceleyen güncel çalışmalara yer verilecektir. Ayrıca merkezi yönetim bütçesinde toplanan gelirler, ekonomik sınıflandırma çerçevesinde incelenecektir. Gelirlerin hangi kalemlerden

meydana geldiği ve ekonomi içindeki paylarına dair mevcut durum değerlendirilecektir. Daha sonra en önemli gelir kalemi olan vergiler; gelir, tüketim ve servet vergisi bağlamında incelenecektir. Vergilerden elde edilen gelirlerin diğer ülkelerin elde ettiği gelirlerle kıyaslanması suretiyle vergi bazında çıkarımlarda bulunulacaktır. Son olarak "diğer gelirler" başlığı altında yerel yönetimler ile SGK'ya ilişkin öneriler başta olmak üzere geriye kalan gelir kaynakları incelenmeye çalışılacaktır.

(a) Mevcut Kamu Gelirlerinin Genel Bir Değerlendirmesi

Bu başlık altında Türkiye'nin kamu gelirlerinin mevcut durumunun; bazı kavramlar ve istatistikler üzerinden genel bir değerlendirmesi yapılacaktır.

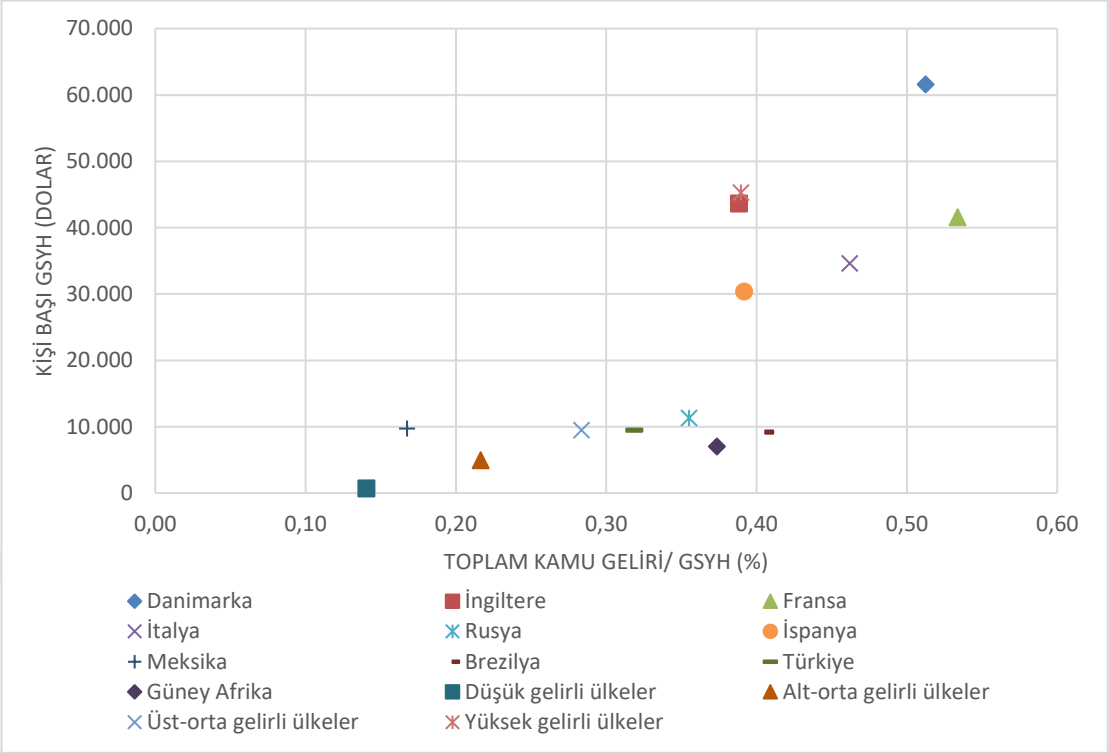
(i) Vergi Kapasitesi ve Vergi Gayreti Üzerinden Türkiye'de Vergilendirmenin Sınırlarına İlişkin Genel Bir Bakış

Bu kapsamda ilk olarak Türkiye'nin vergi kapasitesine bakmak yerinde olacaktır. Daha önce ifade edildiği gibi vergi kapasitesi net bir şekilde ortaya konulamamakta olup kendisini etkileyen faktörler üzerinden değerlendirmeler yapılmaya çalışılmaktadır (Saraçoğlu, 2004, s. 91). Bir ülkenin vergi kapasitesini belirleyen birçok unsur olup başlıcaları şunlardır: kişi başına düşen milli gelir, gelir dağılımı, kayıt dışı ekonomi, ekonominin sektörel dağılımı ve gelir idaresinin etkinliği (Erdem, Tatlıoğlu, & Şenyüz, 2015, s. 214). Türkiye bu başlıklar bağlamında değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Kişi başına düşen milli gelirin arttıkça vergi kapasitesinin de arttığı, dolayısıyla kişi başına düşen gelirin yüksek olduğu ülkelerde gelir toplama imkanlarının daha yüksek olduğu bilinmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelere kıyasla vergi kapasitesi ve vergi gayreti daha düşüktür (Ataç, Maliye Politikası, 2013, s. 335). Vergi kapasitesinin ve vergi gayretinin düşük olması vergi yükünü[58] de etkilemektedir. **Şekil *23***'de Türkiye de dahil olmak üzere bazı ülkeler ve ülke gruplarının (düşük gelirli, alt-orta, üst-orta ve yüksek gelirli ülkeler grubu) kişi başına düşen milli geliri ile toplanan kamu gelirlerinin GSYH'ye oranı verilmiştir.

[58] Vergi yükü, vergi gelirlerinin GSYH'ye oranını ifade etmektedir.

Şekil 23: 2018 Yılı Kişi Başına Milli Gelir ve Toplam Vergi Yükü İlişkisi



Kaynak: (UNU-WIDER Government Revenue Dataset, 2021); (World Bank, 2022)

Şekil 23'te görüleceği üzere, toplam kamu gelirlerinin GSYH'ye oranı en düşük olan ülke grubu, düşük gelirli ülkeler grubudur. Bu grubun kişi başına düşen milli geliri 674 dolar ve toplam gelirin GSYH içindeki payı ise sadece %14'tür.Yüksek gelirli ülkeler grubunda ise milli gelir kişi başına 45240 dolar iken toplam gelir/GSYH oranı %39'dur. Bu tablo, ülke grupları arasındaki vergi yükü farkının oldukça yüksek olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla gelişmiş ülkelerin vergi yükünün yüksekliği; kişi başına düşen milli gelirin vergi kapasitesini arttırdığı ve böylece toplanan gelirlerin artışına da katkı sağladığı varsayımını desteklemektedir.

Türkiye'nin toplam kamu geliri/GSYH oranı Danimarka, Fransa ve İtalya gibi gelişmekte olan ülkelere göre 15-20 puan düşük olup, içinde bulunduğu üst-orta gelir grubunun ortalamasından 4 puan yüksektir. Dolayısıyla vergi kapasitesine bağlı olarak gelişmiş ülkelere göre oldukça düşük bir vergi yüküne sahipken, içinde bulunduğu ülke grubuna göre biraz daha yüksek vergi yüküne sahip olduğu söylenebilir.

Öyle ki Türkiye'nin 2003-2015 yılları arasının incelendiği çalışmada, kişi başına düşen milli gelir artışlarının vergi kapasitesini artırıcı bir unsur olarak değerlendirilebileceği ifade edilmiştir (Saraçoğlu, Pürsünlerli Çakar, & Çakır, 2017, s. 20). Bu değerlendirmeler kapsamında Türkiye'de uygulanacak bir ETG'nin büyümeye

ve tüketime katkı sağlayacağı varsayımı altında[59] vergi kapasitesini artıracağını ifade etmek yanlış olmayacaktır.

Gelir ve servet dağılımında adalete bakılacak olursa daha önce Türkiye'nin sosyoekonomik durumunun analiz edildiği bölümde ifade edildiği gibi, Türkiye, OECD ülkeleri içinde GINI katsayısı en yüksek ülkelerin başında gelmekte olup, en zengin %10'luk kesim toplam servetin %67'sine sahiptir. Aynı zamanda en yoksul %10'luk kesimin yaklaşık 15 katı kadar gelirden pay almaktadır. Türkiye'deki bu adaletsiz gelir ve servet dağılımının vergi kapasitesini artırıcı bir unsur olarak değerlendirilebileceği ifade edilebilir.

GSYH'nin sektörel dağılımına bakıldığında tarım sektörü, vergilendirilmesinin zor olması sebebiyle vergi kapasitesi açısından azaltıcı bir unsur olarak değerlendirilir. Türkiye'de tarım sektörünün payı 1988'de %12,5 iken; 2020'de %6,7 olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla öz tüketimin yüksek, gelirlerin düşük, işletmelerin küçük olması sebebiyle vergi kapasitesini azaltacağı düşünülen (Saraçoğlu, Pürsünlerli Çakar, & Çakır, 2017, s. 16) tarım sektörünün GSYH'deki payının yıllar itibarıyla düşmesi, vergi kapasitesini olumlu yönde etkilediği söylenebilir.

Kayıt dışı ekonomi bağlamında bakılacak olursa, Türkiye en yüksek kayıt dışılığa sahip ülkelerden biri olarak tahmin edilmektedir. Elgin ve Schneider tarafından yapılan çalışmada 38 ülkenin 1999-2010 yıllarındaki kayıt dışılık 2 farklı yöntemle[60] analiz edilmiştir. Bu yıllar arasında Türkiye'de her iki yöneteme göre de kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, ortalama olarak GSYH'nin %30'u kadar olduğu tahmin edilmiştir. İncelenen ülkeler arasında Bulgaristan ve Romanya'dan sonra en yüksek kayıt dışı ekonomi büyüklüğüne sahip ülke olarak Türkiye yer almaktadır. Ayrıca çalışmada gelir vergisi, dolaylı vergiler ve vergi ahlakının Türkiye için kayıt dışılığın önemli belirleyicilerinden olduğu ortaya konulmuştur. Bu üç unsurun toplamda bir modele göre %42,4 diğer modele göre %46,8 oranında belirleyici olduğu hesaplanmıştır (2016, s. 65,67,68). Yılmaz tarafından yapılan daha güncel bir hesaplama 2006-2018 yıllarını kapsamakta ve sabit oran yöntemi kullanmaktadır. Bu hesaplamalara göre kayıt dışı ekonominin büyüklüğünün kayıtlı olan GSYH'ye oranı

[59] Bu varsayım, düşük gelirli kişilerin gelirlerinin çok büyük bir kısmının tüketim harcamalarına ayırdığı gerçeği göz önüne alındığında oldukça gerçeğe yakındır. TÜİK (2021a) hesaplamalarına göre hanehalkı tasarruf oranı 2020'de %10,9 olmuştur.

[60] Multiple Indicators and Multiple Causes (MIMIC)- Dynamic General Equilibrium (DGE))

en yüksek 2006 yılında %48; en düşün 2017'de %25 olarak gerçekleşmiştir. 2018 yılında bu oran %28 olup nominal olarak 1 trilyon TL'den fazla bir miktarın kayıt dışında kaldığı hesaplanmıştır (2020, s. 233). Ünal tarafından yapılan çalışmada Türkiye'nin Meksika, Kolombiya, Kore, Kosta Rika ile beraber diğer OECD ülkelerinden ayrıştığı görülmektedir. Bu ülkeler daha yüksek oranda kayıt dışı ekonomiye sahip olup kamu gelirlerinin GSYH'ya oranı daha düşük kalmıştır (Ünal, 2021, s. 1). Bu çalışmalara istinaden Türkiye'de kayıtlı olmayan iktisadi faaliyetlerin oldukça yüksek rakamlara çıktığı görülmektedir. Bu durumun vergi kapasitesini daralttığı ortadadır. Ayrıca kayıt dışılığın en aza indirilerek vergi kapasitesinin artırılabileceği de ifade edilmelidir.

Türkiye'nin vergi gayreti ve vergi açığına[61] ilişkin yapılan çalışmalara bakılacak olursa, Dursun (2008) çalışmasında 1990-2006 yılları arası dönem için vergi gayreti hesaplamaya çalışılmıştır. Çalışmada bağımlı değişken olarak "vergi gelirleri"; bağımsız değişken olarak "milli gelir, imalat sanayi ve ihracat gelirleri" kullanılmış ve kayıt dışı ekonomi kapsam dışı bırakılmıştır Çalışmaya göre, elde edilen vergi gelirlerinin hesaplanan kapasiteden düşük olduğu saptanmıştır. Çalışma sonucuna göre, incelenen yılların ortalaması alındığında, vergi açığının GSYH'nin %2,17'si oranında gerçekleştiği ifade edilebilir (Dursun, 2008, s. 56). Yıldırım (2020) çalışmasında, 1990-2018 yıllarını kayıt dışı ekonomi dahil ve hariç olarak incelemiştir. Çalışma sonuçlarına göre, kayıt dışı ekonomi göz ardı edildiğinde vergi gayretinin %1,04 olduğu, diğer bir ifadeyle vergi kapasitesinin tamamen kullanıldığı ortaya çıkmıştır. Kayıt dışı ekonomi dahil edildiğinde ise yaklaşık %20'lik bir vergi açığının ortaya çıktığı ayrıca ifade edilmiştir. Çalışmada vergi açığının artmasında vergi harcamalarının artan varlığına ayrıca işaret edilmiştir (Yıldırım, 2020, s. 212). Uygun ve Gerçek (2021) tarafında yapılan çalışmada da kayıt dışı ekonomi kapsama dahil edilmiş ve 2005-2019 yılları arasında vergi açığı hesaplanmaya çalışılmıştır. Sonuçlara göre vergi açığının yıllar itibarıyla %10'un üstünde seyrettiği görülmüştür. En yüksek vergi açığı 2005 yılında %13,27 iken; en düşük %10,17 olarak gerçekleşmiştir. 2019 yılı itibarıyla vergi açığının GSYH'nin %12,14'üne tekabül etmiş, nominal olarak 52,4 milyar TL olduğu hesaplanmıştır (s. 299).

Laffer eğrisi üzerinden yapılan son dönem Türkiye incelemelerine bakılacak olursa, Kaynar Bilgin (2018) 1982-2016 yılları incelenmiştir. Çalışma sonucuna göre

[61] Elde edilen toplam vergi miktarı ile tam vergi uyumu altında toplanabilecek toplam vergi gelirleri arasındaki farkı ifade etmektedir (Çağdaş, Eralp, & Şahin, 2020, s. 275).

Türkiye'deki cari vergi oranları 1982-2011 yılları arasında optimal vergi oranının altında kalmış; 2011 yılından sonra optimal vergi oranlarını geçmiştir. Dolayısıyla 2011 yılından sonraki dönem için vergi oranlarının artırılması toplam hasılatı artırmayacağı sonucuna ulaşılmıştır (Kaynar Bilgin, 2018, s. 97). Bir diğer çalışma Kurt (2017) tarafından yapılmıştır. Bu çalışmada 2004Ç1-2015Ç2 arası incelenmiş ve sonuç olarak incelenen dönemin tamamında her yıl için yakın sonuçlara ulaşılmıştır. 2015 yılının ilk iki çeyreğinde toplam, dolaylı ve dolaysız vergi oranları için sırasıyla cari olanlar %25.4, %17.4, ve %8 iken; optimal vergi oranları %25.3, %16,7 ve %9.06 olarak hesaplanmıştır. Dolayısıyla cari oranların optimal oranlara oldukça yakın olduğu ifade edilmiştir. Bunula beraber, optimal vergi oranlarına tam olarak ulaşılabilmesi için dolaylı vergilerde bir miktar indirime ve dolaysız vergilerde de bir miktar yükseltmeye gidilmesi gerektiği belirtilmiştir (Kurt, 2017, s. 111,112).

Toplanan gelirlerin en yüksek miktara ulaşması için vergilendirilebilir potansiyeli ifade eden vergi kapasitesinin artırılması önem arz etmektedir. Vergi kapasitesini etkileyen faktörlerin Türkiye bağlamında yapılan incelemesi dikkate alındığında özellikle kayıt dışı ekonominin vergi kapasitesini daralttığı ifade edilmelidir. Ayrıca kişi başına düşen milli gelirin düşüklüğü de vergi kapasitesini sınırlayan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunlara karşın Türkiye'deki dengesiz servet ve gelir dağılımı vergi kapasitesini artırıcı önemli bir unsur olarak değerlendirilebilir.

Yapılan ampirik çalışmalar değerlendirilecek olursa, çalışmalarda özellikle kayıt dışı ekonominin varlığı sebebiyle toplanan vergi hasılatının potansiyeline ulaşılamadığı ortaya konmuştur. Laffer eğrisi bağlamında ise genel anlamda optimal vergi oranına ulaşıldığı hatta bir miktar bu oranın üzerine çıkıldığı görülmektedir. Ancak dolaysız vergiler bakımından optimal noktanın altında kalındığı sonucuna ulaşılmış olup, Türk bütçe sistemindeki dolaylı ve dolaysız vergiler arasındaki dağılıma dikkat çekilmiştir.

(ii) Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin Genel Bir Analizi

Genel bir değerlendirme için öncelikle merkezi yönetim bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırma kapsamında incelemesi yapılacak olup, gelir kalemlerinin toplam bütçe içindeki payları tespit edilecektir. Bu inceleme kapsamında OECD

ülkelerinin vergi yükleri ile vergilerin dolaylı ve dolaysız olarak dağılımına ayrıca bakılacaktır.

Tablo 23: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Milyon TL)

	2018	**2019**	**2020**	**2021**	**2022***
GELİRLER TOPLAM	**757.996**	**875.279**	**1.028.445**	**1.407.398**	**1.472.583**
Genel Bütçe Gelirleri	**729.062**	**847.692**	**999.146**	**1.369.503**	**1.442.897**
Vergi Gelirleri	621.536	673.859	833.250	1.164.808	1.258.278
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	26.128	93.717	60.216	55.511	47.272
Alınan Bağış ve Yardım. İle Özel Gelirleri	1.190	6.993	8.346	17.874	14.220
Faizler, Paylar ve Cezalar	71.847	64.488	88.629	121.226	109.014
Sermaye Gelirleri	7.809	7.107	7.535	8.814	12.306
Alacaklardan Tahsilatlar	550	1.525	1.169	1.268	1.803
Özel Bütçe İdarelerin Öz Gelirleri	**23.760**	**20.924**	**21.536**	**28.924**	**19.623**
Düzen. ve Denet. Kurumların Gelirleri	**5.173**	**6.662**	**7.762**	**8.970**	**10.062**

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı. *: Tahminidir.

Tablo 23'de görüldüğü üzere, ekonomik sınıflandırmaya göre "vergi gelirleri" kalemi merkezi yönetim bütçesinin çok büyük bir kısmını teşkil etmektedir. Geçmiş yılların bütçe gerçekleşmelerine bakıldığının da aynı tabloyu görmek mümkündür. Öyle ki 2006-2010 arası vergi gelirlerinin toplam bütçeye oranı ortalama %80'dir. Bu oran 2011 yılından sonra sürekli %80'inin üzerinde seyretmiş olup son yıllarda da 2019 hariç bu seyri sürdürmüştür. Öyle ki vergi gelirlerinin toplam bütçe gelirleri içindeki payı 2018'de %82, 2019'da %77, 2020'de %81, 2021'de %82,8 olarak gerçekleşmiştir. 2022 yılında toplamda beklenen gelir 1,47 trilyon TL olup bunun %85,4'ü vergilerden oluşmaktadır. Dolayısıyla vergiler, bütçenin en önemli gelir kalemi olarak merkezi yönetim bütçesinin ortalama %80'nin üzerinde önemli bir pay almaktadır.

Bu noktada ifade edilmesi gereken bir husus, analitik bütçe sınıflandırmasında "vergi gelirleri" kaleminin tamamen vergilerden oluşmadığıdır. Öyle ki "vergi gelirleri" kalemi detaylı incelendiğinde ekseriyeti vergi olup aynı zamanda harç gelirlerini de barındırmaktadır. Tablo 24'de "vergi gelirleri" kaleminin detaylı içeriği verilmiştir.

Tablo 24: Merkezi Yönetim Bütçesinin "Vergi Gelirleri" Kalemi (Detaylı) (Bin TL)

	2021	2022*
I-Vergi Gelirleri	**1.164.808.943**	**1.258.278.815**
1. Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	**397.602.730**	**429.599.861**
a) Gelir Vergisi	**219.632.496**	**257.184.172**
Beyana Dayanan Gelir Vergisi	13.849.045	13.848.187
Basit Usulde Gelir Vergisi	236.887	60.000
Gelir Vergisi Tevkifatı	201.347.240	238.263.990
Gelir Geçici Vergisi	4.199.324	5.011.995
b) Kurumlar Vergisi	**177.970.234**	**172.415.689**
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	13.967.074	5.538.793
Kurumlar Vergisi Tevkifatı	441.201	456.459
Kurumlar Geçici Vergisi	163.561.959	166.420.437
2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	**21.110.143**	**26.927.088**
a) Veraset ve İntikal Vergisi	**2.254.963**	**2.317.767**
b) Motorlu Taşıtlar Vergisi	**18.832.134**	**24.579.243**
c) Değerli Konut Vergisi	**23.046**	**30.078**
3. Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	**377.361.343**	**395.013.157**
a) Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	**123.443.773**	**124.858.000**
Beyana Dayanan KDV	114.864.678	118.081.319
Tevkif Suretiyle Kesilen KDV	8.579.095	6.776.681
b) Özel Tüketim Vergisi	**205.392.346**	**219.408.213**
Petrol ve Doğalgaz Ürünleri (I)	31.292.149	31.496.521
Motorlu Taşıtlar (II)	66.371.834	72.100.000
Alkollü İçkiler (III-a)	22.785.401	26.197.654
Tütün Mamülleri (III-b)	67.619.763	70.629.038
Kolalı Gazozlar (III-c)	1.972.500	2.266.000
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallar (IV)	15.347.619	16.719.000
6111 S.K. Kapsamında Tahsil Olunan Özel Tüketim Vergileri	-4	0
6736 S.K. Kapsamında Tahsil Olunan Özel Tüketim Vergileri	11	0
7143 S.K. Kapsamında Tahsil Olunan Özel Tüketim Vergileri	0	0
7332 Sayılı Kanun Kapsamında Tahsil Olunan Özel Tüketim Vergileri	3.073	0
c) Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	**33.027.026**	**34.258.000**
d) Şans Oyunları Vergisi	**6.091.657**	**6.922.266**
e) Özel İletişim Vergisi	**6.618.120**	**6.833.678**
f) Dijital Hizmet Vergisi	**2.829.623**	**2.733.000**
g) Dahilde Alınan Diğer Mal ve Hizmet Vergileri	**-41.202**	**0**
4. Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergiler	**297.477.187**	**328.700.815**
a) Gümrük Vergileri	**34.444.409**	**36.579.740**
b) İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	**261.884.974**	**290.844.075**
c) Diğer Dış Ticaret Gelirleri	**1.147.804**	**1.277.000**
5. Damga Vergisi	**28.198.718**	**34.338.009**
6. Harçlar	**41.956.236**	**43.684.885**
7. Başka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer Vergiler	**1.102.586**	**15.000**

*: Tahminidir.

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı

Tablo 24'de görüleceği üzere, "vergi gelirleri" kaleminin içerisinde bulunan harç gelirleri, "vergi gelirleri" kaleminin yaklaşık %3,6'sına tekabül etmekte olup, nominal olarak 2021 yılında 42 milyar TL'ye yaklaşmış ve 2022 yılında ise 43,7 milyar TL olması beklenmektedir. Harçlar göz ardı edildiğinde, en önemli gelir

kalemleri gelir vergisi, kurumlar vergisi, MTV, KDV ve ÖTV olarak karşımıza çıkmaktadır.

Gelir İdaresi Başkanlığını verilerine göre gelir vergisi, kurumlar vergisi ile dahilde ve hariçte alınan KDV'nin genel bütçe vergi gelirleri içindeki payı Tablo 25'deki gibidir.

Tablo 25: Gelir, Kurumlar ve Katma Değer Vergisinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payının Yıllar İtibarıyla Seyri (%)

	Gelir Vergisi (1)	**Kurumlar Vergisi (2)**	**KDV (3)**	**1+2+3**
2014	22,7	8,8	32,5	63,9
2015	22,7	8	33,1	63,7
2016	23,4	8,9	31,9	64,1
2017	23	9,2	33	65,2
2018	23,8	11,4	34	69,1
2019	25,3	10,7	32,9	69
2020	20,7	11,5	33	65,2
2021	20,5	13,6	38,2	72,3
Not: Mahalli idare ve fon payları ile red ve iadeler dahildir.				

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı

Tablo 25'de görüleceği üzere katma değer vergisi; gerçek ve tüzel kişilerin ödediği gelir ve kurumlar vergisinin toplamını bazı yıllar geçmiştir. Böyle olmakla beraber son 4 yılda söz konusu üç verginin toplamı, genel bütçe vergi gelirlerinin %70'ine yakınını oluşturmuştur. Genel bütçe vergi gelirlerinin dolaylı ve dolaysız dağılımına bakıldığında ise tablo aşağıdaki gibidir.

Tablo 26: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Yıllar İtibarıyla Dağılımı

Yıllar	**Dolaysız Vergiler**	**Dolaylı Vergiler**	**Yıllar**	**Dolaysız Vergiler**	**Dolaylı Vergiler**
2006	31,5	68,5	**2014**	32,5	67,5
2007	33,9	66,1	**2015**	31,5	68,5
2008	35,1	64,9	**2016**	32,7	67,3
2009	35,5	64,5	**2017**	33	67
2010	31,6	68,4	**2018**	37,2	62,8
2011	32,3	67,7	**2019**	38,2	61,8
2012	33,2	66,8	**2020**	33,8	66,2
2013	30,8	69,2	**2021**	36	64

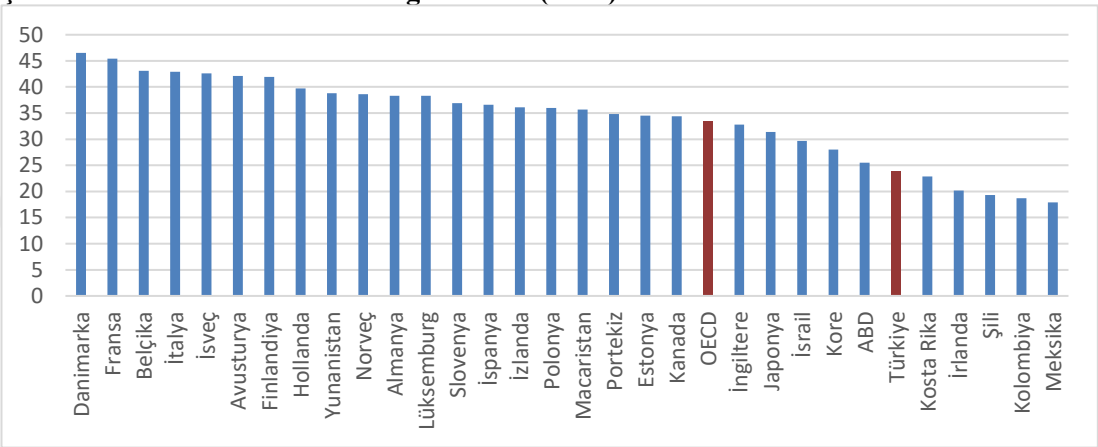
Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı

Tablo 26'da görüleceği üzere 2006-2021 yıllarında ortalama olarak dolaylı vergiler genel bütçe vergi gelirlerinin %66,3'ünü; dolaysız vergiler ise %33,7'sini

oluşturmuştur. Daha önce ifade edildiği üzere, merkezi yönetim bütçe gelirlerinin %80'den fazlasını vergiler; vergilerin de ortalama %66,3'ünü dolaylı vergiler oluşturmaktadır.

Toplam bütçe gelirlerinin GSYH'ye oranına bakılacak olursa Türkiye OECD ülkeleri arasında arka sıralarda yer almaktadır. OECD ülkelerine sosyal güvelik ödemelerinin de dahil olduğu toplam gelirlerin GSYH içindeki payına ilişkin ayrıntılı grafik Şekil 24'de verilmiştir.

Şekil 24: OECD Ülkelerinin Vergi Yükleri (2020)



Not: Sosyal güvenlik prim ödemeleri dahildir.

Kaynak: (OECD, 2021a)

Şekil 24'de görüleceği üzere Türkiye, gelirlerinin GSYH'ye oranının en düşük olduğu OECD ülkelerinden biridir. Bu durum daha önceki değerlendirmelerin bir sonucu olarak değerlendirilmelidir. Diğer bir ifade ile kişi başına düşen milli gelirin az olması ve kayıt dışı ekonominin yüksekliği bütçe gelirlerinin sınırlı kalmasına sebebiyet vermiştir denilebilir.

Türkiye'yi gelişmekte olan ekonomilerin kendi içinde değerlendirmek gerekirse, Türkiye'nin IMF verilerine göre nüfus ve kişi başına düşen milli gelir açısından en yakın ülkeler arasındaki görünümü Tablo 27'de verilmiştir.

Tablo 27: Gelişmekte Olan Ülkelerin Toplam Gelirlerinin GSYH'ye Oranı (%)

	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Arjantin	35,37	34,87	34,43	33,51	33,31	33,47	34,7
Brezilya	28,23	30,65	30,44	30,60	31,47	29,31	30,2
Kolombiya	27,76	27,72	26,82	29,99	29,37	26,51	28,88
Mısır	22,03	20,27	21,76	20,67	20,30	19,20	19,9
İran	15,72	16,72	16,94	15,39	10,40	8,9	9,2
Malezya	22,16	20,09	19,52	20,16	21,28	20,18	20,1

Meksika	23,50	24,59	24,64	23,46	23,63	24,23	24
Rusya	31,89	32,92	33,36	35,54	35,68	35,28	34,13
Güney Afrika	25,79	26,18	25,84	26,45	26,94	25,29	25,1
Tayland	22,06	21,55	20,77	21,15	20,90	20,6	20,3
Türkiye	31,94	32,51	31,16	30,77	30,06	28,92	28,64
Gelişmekte Olan Ülkeler	27,2	26,6	26,7	27,5	27	25,1	25,5

Kaynak: (IMF e-Library, 2022)

Türkiye'nin toplam gelirlerinin GSYH'ye oranı gelişmiş OECD ülkelerinin oldukça altında kalsa ve tüm OECD ülkeleri arasında son sıralarda yer alsa da IMF verilerine göre, gelişmekte olan ülkeler içerisinde ortalamanın üstünde kaldığı görülmektedir. Böyle olmakla beraber Rusya, Brezilya ve Arjantin'in altında; Kolombiya ile aynı seviyede ve tablodaki diğer ülkelerin ise üstende gelir elde etmiştir.

Son olarak daha önce de dikkat çekilen dolaylı ve dolaysız vergilerin OECD ülkeleri arasındaki dağılımına bakılacak olursa, buna ilişkin veriler Tablo 28'de gösterilmiştir.

Tablo 28: Bazı OECD Ülkelerinde Dolaylı Vergilerin Toplam Vergiler İçindeki Payı (Sosyal Güvenlik Ödemeleri Dahil) (%)

	1990	**1995**	**2000**	**2005**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
ABD	17,5	18	16	17,2	16,6	16,7	16	17,7	17,5	16,9
Japonya	13,7	15,8	19,3	19,4	21	20,4	21	19,5	19,7	-
Kanada	25,8	25,4	24,2	25,2	23	23	23,6	23,4	22,8	21,6
Belçika	26,1	25,3	25,9	25,9	24,6	25,3	25	25,2	25,6	24,8
Fransa	28,4	28,3	26,4	25,9	26,1	26,4	26,4	26,9	27,6	27
Danimarka	33,9	32,7	33,5	33,5	31,6	32,3	31,9	33	30,3	30,7
İngiltere	31	35,3	32,2	30,6	34	33,3	32,6	32,7	32,8	31
Finlandiya	32,5	30,6	29,2	31,7	32,5	33	33,1	33,8	33,7	33,9
OECD	33,7	34,4	33,9	33,8	33,3	33,1	33,1	32,8	32,6	-
Hollanda	26,4	28,5	29,7	32,2	30,5	30,4	30	30,1	30,7	30,3
Almanya	26,7	28	28,5	30,1	28,4	27,6	26,8	26,7	26,6	25,7
Polonya	-	35,5	35,3	38,3	36,7	37,1	37,4	37,2	37,2	33,8
İsrail	-	36,5	33,1	35,5	37,9	37,8	34,7	36,2	35,9	35,7
Portekiz	44,2	43,9	40,7	43,7	38,8	39,7	40,1	39,7	39,7	37,5
Meksika	44	39,6	41,7	38,6	38,6	38,8	36,4	36,4	37,6	37,2
Kolombiya	53,8	43,3	46,3	44,8	41	40,6	43,1	42,8	43	41,4
Türkiye	27,9	37,6	42	49,3	44,3	43,6	43,5	40,5	39	43
Şili	62,9	62,6	63,8	51,5	54,1	54,6	54,8	53,3	53	54,9

Kaynak: (OECD, 2021a)

Tablo 28'de OECD ülkelerinin dolaylı vergi gelirlerinin sosyal güvenlik ödemeleri dahil vergi gelirlerine oranı verilmiştir. OECD ülkeleri arasında dolaylı vergilerin payının en düşük olduğu ülke ABD olup 1990'lı yıllardan itibaren %17 civarında gerçeklemiştir. En yük oran ise Şili'nin olup 1990'lı yıllarda %63 son yıllarda ise %55 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye ise Şili'yi takiben, OECD ülkeleri arasında en yüksek dolaylı vergi payına sahip ülkelerin başında gelmektedir. Esasında 1990 yılının başında OECD ortalamasının altında kalan dolaylı vergilerin payı hızlı bir yükseliş göstererek 2005 yılında %50'e yaklaşmıştır. Diğer bir ifadeyle, Türkiye 2005 yılında gelirinin yarısını tüketim üzerinden aldığı dolaylı vergilerden elde etmiştir. Bu oran son yıllarda azalış eğilimi gösterse de 2020 yılı itibarıyla 43 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran OECD ortalamasından yaklaşık olarak 10 puan daha yüksektir.

Dolaylı ve dolaysız vergilerin bütçedeki dağılımına istinaden önemli eleştiriler getirilmektedir. Normatif anlamda dolaylı vergilerin bütçede daha az yer alması arzu edilmektedir. Çünkü dolaylı vergiler kişinin ödeme gücünü, kişisel ve ailevi özel koşullarını dikkate almamaktadır (Egeli & Özcan, 2018, s. 274). Bu sebeple gelir dağılımını bozucu etki yapabilmektedir. Aynı zamanda dolaylı vergilerin artışı, tüketim harcamalarının azalmasına böylece toplumsal refah kaybına sebep olabilmektedir (Mutlu & Çelen, 2012, s. 20). Türkiye'de dolaylı vergilerinin nispi ağırlığı; Anayasa Md. 73'te belirtilen "Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür" ve "Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı maliye politikasının sosyal amacıdır" hükümlerine aykırılık teşkil ettiği dahi ifade edilebilmektedir (Mutluer, Öner, & Kesik, 2016, s. 294).

Sonuç olarak, evrensel temel gelirin finansmanı için kamu gelirleri artırılacaksa, bu artışın öncelikle dolaysız vergiler vasıtasıyla yapılmasının yolları aranmalıdır. Dolaysız vergilerin toplam bütçe içerisindeki payının artırılması gerektiği sonucuna varan çok büyük bir literatürün mevcudiyeti de bu önermeyi destekler niteliktedir. Dolaysız vergiler vasıtasıyla gerekli finansman sağlanamaz ise dolaysız vergilere yahut harçlar gibi vergi dışı diğer gelir kalemlerine başvurulabilir.

(b) Vergi Gelirlerinin Konusuna Göre Detaylı İncelenmesi

Gelir, servet ve tüketim üzerinden alınan vergilerin detaylı incelemesi yapılacaktır. Gelir üzerinden alınan vergiler için bireysel gelir vergisi ve kurumlar

vergisine; servet üzerinden alınan vergiler için veraset ve intikal vergisi, motorlu taşıtlar vergisi ve emlak vergisine; tüketimden alınan vergiler için de katma değer vergisi ve özel tüketim vergisine bakılmıştır.

Bu inceleme kapsamında bu vergilerin bütçe gelirleri ve GSYH içindeki payları üzerinden yıllar itibarıyla seyrine bakılarak, OECD ülkeleri ile kıyaslama yapılacaktır. Bu kıyaslama yaklaşımı, vergi düzeylerinin ne olması gerektiğine ilişkin kabul görmüş net kriterlerin eksikliğinde önemli bir alternatiftir. Gelişmekte olan bir ülkenin vergi yükleri hem gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırılabilir. Teorik temeli bulunmayan bu yaklaşım yaygın kullanılan faydalı bir istatistiksel yaklaşımdır (Tanzi & Zee, 2000, s. 6).

(i) Gelir Üzerinden Alınan Vergiler

Öncelikle Türkiye'nin ve OECD ülkelerinin kişisel gelir vergisi ve kurumlar vergisi toplamının GSYH ve toplam bütçe gelirleri içerisindeki payına bakılacaktır. Türkiye'ye 1990-2019 yıllarına ilişkin grafik Şekil 25'de verilmiştir.

Şekil 25: Türkiye'de Gelir Üzerinden Alınan Vergilerin GSYH'ye Oranı (%)



Kaynak: (IMF e-Library, 2022)

Şekil 25'de görüldüğü üzere Türkiye'nin GSYH'ye oranı 1990-2004 yılları arası geniş bir aralıkta dalgalı seyretmiştir. 2004 yılından sonra daha dar bir aralık içerisinde kalmış ve en düşük %5,04 en yüksek %5,8 seviyelerini görmüştür. 2004-

2019 yılları arası ortalaması %5,3 olmuştur. Türkiye'nin bu durumunu diğer ülkeler ile kıyaslamak için Türkiye ve OECD ülkelerine ilişkin detaylar Tablo 29'da verilmiştir.

Tablo 29: OECD Ülkelerinin Kişisel Gelir ve Kurumlar Vergisi Toplamlarının Seyri (%)

	GSYH İÇİNDEKİ PAYI (%)					BÜTÇE GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI (%)				
	1990	**2000**	**2010**	**2018**	**2019**	**1990**	**2000**	**2010**	**2018**	**2019**
Avustralya	16,1	17,6	14,3	17,1	16,4	57,1	57,9	56,7	60,1	59,2
Avusturya	10,0	12,0	11,5	12,4	12,5	25,5	28,3	28,1	29,3	29,5
Belçika	15,3	16,9	14,7	16,1	15,1	36,9	38,6	34,2	36,8	35,3
Kanada	17,0	17,4	14,5	16,5	16,8	48,6	50,1	46,6	49,2	49,6
Şili	3,9	4,4	7,5	7,6	7,3	23,2	23,3	38,1	35,8	34,8
Kolombiya	3,4	3,6	4,8	6,5	6,4	29,9	23,2	26,6	33,7	32,3
Kosta Rika	2,3	2,8	3,8	4,7	4,9	10,0	13,2	17,1	20,4	20,9
Çek Cumhuriyeti	..	7,4	6,5	7,9	7,9	..	22,8	20,2	22,6	22,8
Danimarka	27,2	28,8	27,5	27,4	30,1	61,2	61,4	61,5	62,1	64,7
Estonya	..	7,7	6,6	7,5	7,4	..	24,8	19,8	22,6	21,9
Finlandiya	16,8	19,7	14,4	14,8	14,8	39,2	43,1	35,5	34,9	35,0
Fransa	6,6	10,8	9,5	11,5	11,5	16,1	24,8	22,6	25,1	25,7
Almanya	11,3	11,0	10,1	12,6	12,6	32,4	30,1	28,3	32,7	32,6
Yunanistan	5,0	9,0	7,1	9,2	8,5	19,9	26,8	22,0	22,9	21,6
Macaristan	..	9,4	7,6	6,7	6,5	..	24,3	20,7	18,2	17,7
İzlanda	9,0	14,3	14,3	18,0	17,4	29,7	39,9	44,4	49,4	49,9
İrlanda	12,3	13,4	11,1	10,2	10,0	38,0	43,6	40,1	45,7	45,6
İsrail	..	13,8	8,9	10,1	9,9	..	39,6	29,2	32,7	32,8
İtalya	13,2	13,4	13,6	13,0	13,4	36,5	33,2	32,7	31,0	31,6
Japonya	13,9	8,8	7,9	10,1	9,7	50,2	34,8	30,2	31,9	30,8
Kore	6,1	6,0	6,3	9,1	9,1	32,8	28,8	28,0	34,1	33,2
Letonya	..	7,0	7,2	7,0	6,7	..	24,1	25,0	22,6	21,3
Litvanya	..	8,3	4,6	5,8	8,8	..	27,0	16,2	19,1	29,0
Lüksemburg	13,5	13,5	13,6	15,6	15,2	40,2	36,5	36,2	39,6	39,1
Meksika	4,1	4,1	5,1	7,1	6,9	34,0	36,0	39,8	44,0	42,4
Hollanda	12,8	9,6	9,9	11,5	12,2	32,3	25,9	27,9	29,6	31,0
Yeni Zelanda	21,6	19,5	16,3	18,1	17,3	59,6	60,0	53,8	56,3	55,1
Norveç	14,2	18,9	19,8	16,4	16,3	35,2	45,3	47,3	41,8	40,7
Polonya	..	6,7	6,3	7,4	7,5	..	20,4	20,1	21,1	21,4
Portekiz	6,8	9,1	8,1	9,8	9,5	25,7	29,4	26,7	28,3	27,4
Slovak Cumhuriyeti	..	6,9	5,3	7,1	7,1	..	20,5	18,8	20,8	20,4
Slovenya	..	6,8	7,4	7,3	7,2	..	18,0	19,6	19,6	19,5
İspanya	9,7	9,3	8,7	10,1	9,9	30,6	28,1	28,0	29,3	28,7
İsveç	20,3	21,4	15,3	15,8	15,3	41,6	42,7	35,7	36,0	35,7
İsviçre	10,8	11,8	11,7	12,8	13,2	46,8	43,8	45,7	47,6	48,2
Türkiye	**4,9**	**6,9**	**5,3**	**5,8**	**5,6**	**33,5**	**29,5**	**21,3**	**24,1**	**24,2**
İngiltere	12,9	13,0	12,0	11,6	11,3	39,3	39,6	37,4	35,2	34,7
ABD	11,8	14,2	9,9	11,4	11,6	45,2	50,1	42,3	45,9	46,4
OECD-Ortalama	**11,5**	**11,5**	**10,2**	**11,3**	**11,3**	**36,2**	**33,9**	**32,2**	**34,0**	**34,0**

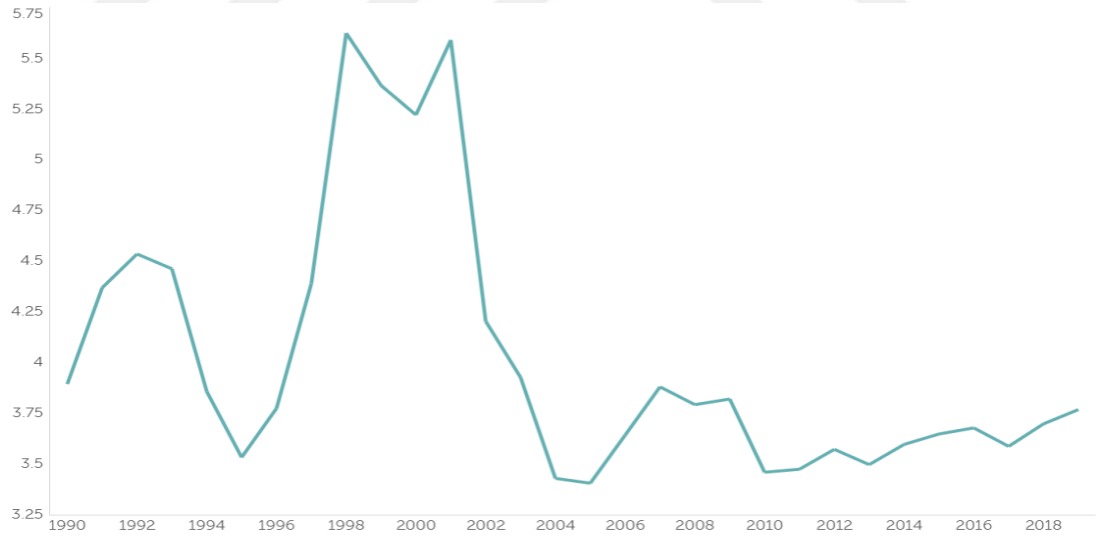
Kaynak: (OECD, 2021a)

Tablo 29'da görüleceği üzere Türkiye; gelir üzerinden elde edilen gelirlerin GSYH ve toplam bütçe içindeki payının en düşük olduğu ülkelerin başında gelmektedir. Özellikle GSYH içendeki payına bakılacak olursa Türkiye %5,6 ile Kosta Rika'dan sonra en düşük orana sahip ülke konumundadır. 2019 yılında OECD ortalaması; GSYH ve toplam bütçe gelirleri içindeki payı olarak sırasıyla %11,3 ve %34'tür. Türkiye'de ise bu oranlar sırasıyla %5,6 ve %24,2 olarak gerçekleşmiştir.

Gelir üzerinden alınan vergi gelirlerinin GSYH'ye oranı bakımından OECD ortalaması, Türkiye'nin 2 katı kadardır. OECD ortalaması ile Türkiye arasındaki bu farkı oldukça yüksek olarak nitelendirmek mümkündür. Öyle ki en başta oluşturulan farklı ETG senaryolarının getireceği maliyetin GSYH'ye oranı göz önüne alındığında, en düşük maliyetli senaryonun GSYH oranı %4,6'dır, Türkiye'nin gelir üzerinden elde edebileceği önemli bir potansiyele sahip olduğu söylenebilir.

Gelir üzerinden elde edilen gelirleri oluşturan kişisel gelir vergisi ve kurumlar vergisine ayrı ayrı bakılması yerinde olacaktır. İlk olarak kişisel gelir vergisinin yıllar itibari ile seyri aşağıdaki grafikte verilmiştir.

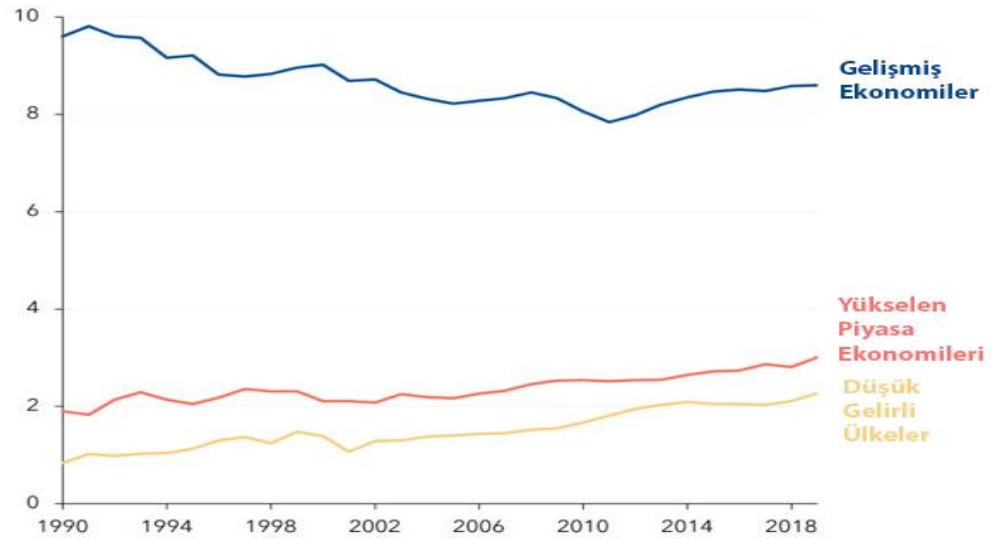
Şekil 26: Türkiye'nin Kişisel Gelir Vergisinin GSYH'ye Oranı (%)



Kaynak: (IMF e-Library, 2022)

Türkiye'nin kişisel gelir vergisinden elde ettiği gelirin GSYH'ye oranı yıllar itibarıyla dalgalı seyretmiştir. 2005 yılında %3,41 olarak en düşük seviyeye düşen bu oran 2019 yılı itibarıyla %3,77 olmuştur. Bu oran gelişmiş ülkeler ile kıyaslandığında oldukça düşük seviyelerde kalırken; gelişmekte olan ülkelere kıyasla ortalamaya oldukça yakındır. Kişisel gelir vergisinin GSYH içindeki payının ülke gruplarına göre gelişimi Şekil 27'de verilmiştir.

Şekil 27: Ülke Gruplarına Göre Kişisel gelir vergisinin GSYH içindeki payı (%)



Kaynak: (Benedek, Benítez, & Vellutini, 2022)

Şekil 27'de görüleceği üzere özellikle düşük gelirli ve gelişmekte olan ülkelerin kişisel gelir vergisinden elde ettiği gelirin GSYH'ye oranı sürekli artış eğilimde olmuştur. Buna karşın gelişmiş ülkelerin rasyosu 1990'ların başından 2010'a kadar azalma eğiliminde olup, 2010 yılında sonra yükselme başlamış ve 2019 yılı itibarıyla %8,6 olmuştur. Gelişmiş ülkelerin rasyosu 1990'lı yılların başlarındaki seviyeye geri dönemese de mevcut durumda dahi yükselen piyasa ekonomileri (2019 yılı %3,1) ile düşük gelirli ülkelerin (2019 yılı %2,1) yaklaşık 3-4 katı kadardır (Benedek, Benitez, & Vellutini, 2022a).

Gelişmiş ülkelerde kişisel gelir vergisi günümüzde GSYH'nin yaklaşık %9'una tekabül ederek oldukça önemli bir gelir kalemi haline gelmiştir. Gelişmiş ülkeler bu vergi vasıtasıyla yüksek tutarlarda gelir ettiği gibi aynı zamanda gelir dağılımını düzeltmekte ve eşitsizliği açık bir şekilde azaltmaktadır. Buna karşın yükselen piyasa ekonomileri ve düşük gelirli ülkelerin çoğunda kişisel gelir vergisinin elde edilmesinde daha çok yolun başında olduğu söylenebilir. Görece dar vergi tabanları nedeniyle kişisel gelir vergisi, bu ülkelerde GSYH'nin yalnızca yüzde 2,5'ini oluşturmakta ve eşitsizliği azaltmada oldukça pasif bir rol oynamaktadır (Benedek, Benítez, & Vellutini, Personal Income Tax Has Untapped Potential in Poorer Countries, 2022).

Türkiye'de kişisel gelir vergisinin detaylarına bakıldığında neredeyse toplanan tüm gelirin tevkifat yoluyla yapıldığı görülecektir. Tablo 24'te görüleceği üzere 2021 yılında yaklaşık 220 milyar TL'yi bulan kişisel gelir vergisinin 201 milyarı stopaj

yoluyla elde edilmiş, geriye kalan kısmın ise 13 milyarı beyan üzerine verilen matrahlar üzerinden tahsil edilmiştir. Diğer bir ifadeyle, Türkiye'de kişisel gelir vergisinin oldukça büyük bir kısmı kaynaktan kesilerek elde edilmekte; kâr payı, faiz ve kira geliri gibi beyannameye tabi vergi konuları üzerinden oldukça az bir gelir elde edilmektedir. Bu durum kayıt dışı ekonomiye ve vergiye uyumun eksikliğine işaret etmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin kişisel gelir vergilerinin GSYH'ye göre düşük seviyelerde kalmasının önemli sebeplerinden biri kayıt dışı ekonomidir.

Öyle ki düşük gelirli ve yükselen piyasa ekonomilerinde kişisel gelir vergisinin bu derece düşük kalmasının başlıca sebepleri şu maddelerle özetlenebilir: vergi yükünün nüfusun küçük bir kısmında kalmasına sebebiyet veren yüksek gelir eşikleri, sermaye üzerinden elde edilen gelirlerin muafiyeti, vergi harcamalarının yüksekliği, kayıt dışı ekonomi ve vergiden kaçınma ile vergi kaçırmayı en aza indirecek düşük idare kapasitesi (Ter-Minassian, 2020, s. 167). Bu sebeplerden özellikle kayıt dışı ekonominin varlığı ve vergi harcamalarının Türkiye'de kişisel gelir vergilerinin düşük kalmasında önemli rol oynadığı ifade edilebilir.

Türkiye'ye özgü yapılan çalışmalar da bu nedenleri destekler niteliktedir. Savaşan ve Odabaş tarafından yapılan bir çalışmada, serbest muhasebeci ve mali müşavirler (SMMM) ve vergi denetim elemanlarıyla Türkiye'de vergi kayıp kaçaklarının nedenleri üzerine anket yapılmıştır. Katılımcıların %93'ü vergi kaybının yüksek boyutlarda olduğu önermesini kabul etmişlerdir (Savaşan & Odabaş, 2005). Aynı zamanda kayıt dışı ekonominin ölçüm yöntemlerinden biri olarak kullanılan, ancak 2004 yılından sonra verisi paylaşılmayan beyan dışı kalan matrahın boyutlarının incelen dönemlerde önemli seviyelere ulaştığı görülmektedir. Devlet Planlama Teşkilatının raporundan alınan

Tablo 30'a göre beyan dışı kalan matrahın potansiyel matraha oranı yıllar itibarıyla şu şekildedir.

Tablo 30: Beyan Dışı Kalan Matrahın Potansiyel Matraha Oranı (%)

Yıl	**1985**	**1986**	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**
Oran	50	56	21	24	31	39	33	37	26	53
Yıl	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Oran	30	21	28	28	45	35	65	37	42	46

Kaynak: (DPT, 2007, s. 17)

Denetim sonuçlarına göre incelenen 20 yılın ortalaması olarak potansiyel matrahın %45'i beyan edilmemiştir. Bu dönemde günümüzün parasıyla 77 milyar

TL'ye yakın matrah incelemeye alınmış, incelemeler sonucunda 63 milyar TL'ye yakın matrahın beyan edilmediği ortaya çıkmıştır. Diğer bir ifadeyle, 140 milyar TL olan potansiyel matrahın 63 milyarı beyan edilmemiştir (DPT, 2007, s. 17). Yine beyannameye tabi mükelleflerin ödedikleri toplam vergilerin GSYH'ye oranı olması gerekenden oldukça düşük olduğunu ifade eden bir çalışmada bu konu ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Öyle ki bu çalışmada vergi kayıp ve kaçakların azaltılması sonucunda GSYH'nin %10'una yakın ek gelir elde edileceği sonucuna varılmıştır (Çakman & Doğan, 2012, s. 221). Bir diğer gösterge olan kayıt dışı istihdam verileri de bu konu da oldukça önemlidir. SGK verilerine göre 2004 yılında tahmin edilen kayıt dışı istihdam oranı %50,14 iken; 2021 yılında %30'un hemen altında indirilebilmiştir. Ancak bu rakam bile çok olup, istihdamın neredeyse 3'te birinin kayıt çalıştığı tahmin edilmektedir. Kayıt dışı istihdamının özellikle inşaat sektöründe baş gösterdiğini ayrıca belirtmek yerinde olacaktır (SGK, 2022).

Vergi harcamalarına ilişkin olarak, daha önce ilgili bölümde ifade edildiği üzere 2022 yılında 128 milyar TL, 2023 yılında ise 146 milyar TL sadece Gelir Vergisi Kanunu üzerinden vergi harcaması yapılacağı tahmin edilmektedir. 2022 hesaplamalarına bu yıla girerken tüm ücretlilerin asgari ücret tutarı kadarki gelirinin istisna tutulduğu uygulama hesaba dahil edilmemiştir. Plan ve Bütçe Komisyon raporuna göre bu uygulamadan yaklaşık 18,5 milyon kişinin istifade edeceği ve bu uygulamanın bütçeye 2022 yılı için 38 milyara yakın ek maliyet getireceği anlaşılmaktadır. Bu uygulama ile kişi başına aylık olarak 755 liralık bir tutardan vazgeçildiği ifade edilmiştir. Diğer bir ifade ile devlet ücretli olarak çalışan yaklaşık 18,5 milyon çalışandan aylık ortalama olarak 755 lira almaktan vazgeçmiştir. Esasında bu uygulama sadece çalışanlara özel bir evrensel temel gelir uygulaması olarak değerlendirilebilir.

2022 yılına girerken hayata geçirilen bu asgari ücret tutarı kadar gelir vergisi istisnası, esasında evrensel temel gelirin günümüz şartlarında ne kadar gerekli olduğunu ortaya koymaktadır. Ancak bu uygulama sadece çalışanları değil daha büyük riskle karşı karşıya kalan işsizleri, kayıt dışı istihdamda olanları, geçici işlerde çalışanları daha genel bir ifadeyle en korunmasız grupları da kapsayacak şekilde genişletilmelidir.

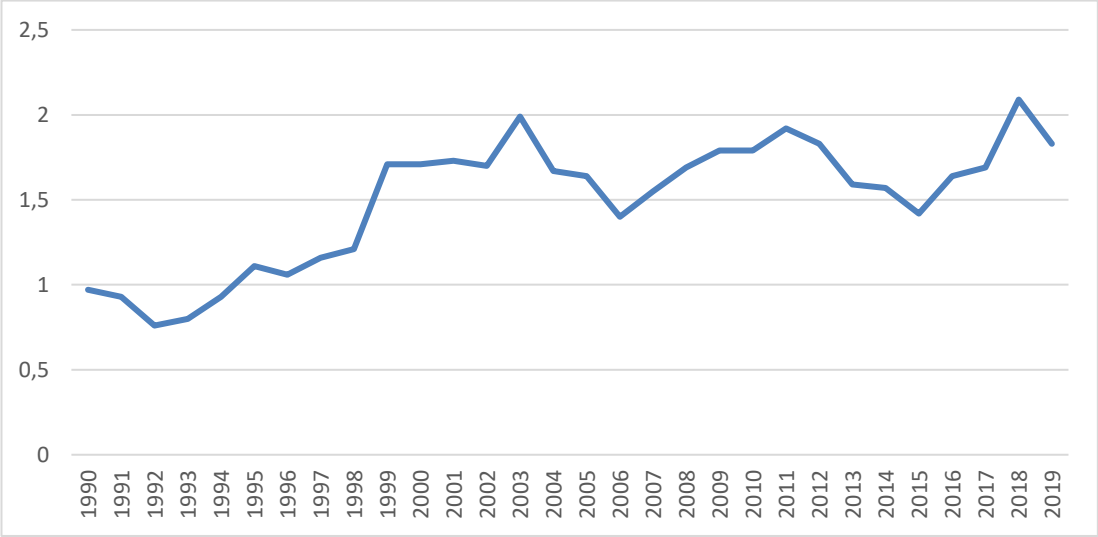
Bu değerlendirmelerden hareketle, Türkiye'de siyasi irade ETG uygulamasını hayata geçirmek isterse öncelikle kayıt dışı istihdam ile mücadele yöntemleri geliştirmeli ve vergi harcama kalemlerini gözden geçirmelidir. Bu bağlamda özellikle

beyannameye tabi gelir vergisi mükellefleri sıkı bir denetime tabi tutulmalı ve sermaye üzerinden elde edilen gelirlerin daha yüksek oranda vergilendirilmesi sağlanmalıdır. Bu kapsamdaki önlemler yetersiz kalırsa Türkiye'nin vergi kapasitesini artıran, eşit olmayan gelir dağılımından yararlanılması gerekmektedir. Daha önce ilgili bölümlerde ifade edildiği üzere gelirin neredeyse yarısını elde eden en zengin %20'lik kesimin vergilendirilmesi oldukça olasıdır. Zenginlerin daha çok vergilendirilmesi görüşü son dönemlerde oldukça geniş taraftar bulmuştur (Durmuş, 2021, s. 98)

Öyle ki son yıllarda, dünyanın birçok yerinde tartışılan en mühim konuların başında üst gelir gruplarının vergilendirilmesi gelmektedir (Durmuş, 2021, s. 114) Bu konuda birçok fikrin ve girişimin paylaşıldığı bilinmektedir. Örneğin, Thomas Piketty Capital isimli kitabında kapitalist sistemin devam edebilmesini ancak mevcut gelir ve servet eşitsizliklerinin ortadan kaldırılmasına dayandırmıştır. Bu kapsamda en zenginlerden alınacak gelir vergisinin %80'ene kadar çıkartılması gerektiğini ifade etmiştir (Durmuş, 2021, s. 98). Bu noktada ifade edilmelidir ki evrensel temel gelirin finansmanı meselesi iktisadi olduğu kadar politik bir meseledir.

Gelir üzerinden alınan bir diğer vergi kurumlar vergisidir. Kurumlar vergisi de günümüzde ek kamu finansman ihtiyacının karşılanması noktasında başvurulabilecek yollarından biri olarak değerlendirilebilir. Ancak ifade edilmelidir ki kurumlar vergisi uluslararası vergi rekabetinin önemli unsurlarındandır. Yatırımların olumsuz etkilenme potansiyeli sebebiyle özellikle gelişmiş ülkelerde son yıllarda düşüş eğilimi göstermiştir (Ter-Minassian, 2020, s. 170). Türkiye'de de kurumlar vergisinin yıllar itibarıyla farklı oranlarda belirlendiği görülmektedir. Özellikle 2006 yılına kadar ciddi dalgalanmalar yaşanmıştır. Öyle ki 1990-1993 yıllarında %46, 1994-1998 yıllarında %25, 1999-2005 yılları arasında %30, 2005'te %33 olarak belirlenmiştir. 2006 yılında büyük bir indirime gidilerek %20 olarak öngörülmüş ve uluslararası uyum sağlanmaya çalışılmıştır (Armağan, 2007, s. 206,207). Kurumlar vergisi oranı 2006 yılından 2017 yılına kadar %20 oranında kalmış, 2018-2020 arası %22, 2021'de %25 ve 2022'de %23 olarak öngörülmüştür (PKF İstanbul, 2022). Dolayısıyla 1990'ların başında %46 olan kurumlar vergisi oranı uluslararası rekabetin de baskısıyla önemli ölçüde indirilmiş ve 2006 yılından sonra uzun bir süre %20 seviyelerinde seyretmiştir. Son yıllar da ise tekrardan yükselme eğilimine girmiştir. Vergi oranındaki bu düşüşe rağmen kurumlar vergisin hasılatının GSYH'ye oranında önemli artışlar görülmüştür. Bu oranın yıllar itibarıyla seyri Şekil 28'de verilmiştir.

Şekil 28: Türkiye'nin Kurumlar Vergisinin GSYH'ye Oranı (%)



Kaynak: (IMF e-Library, 2022)

Şekil ***28***'de görüleceği üzere, vergi oranındaki indirime rağmen, KV hasılatının GSYH'ye oranı 1990 yılında %0,97 iken 2018 yılında %2'yi geçmiştir. Diğer bir ifadeyle KV hasılatının GSYH içindeki payı son 30 yılda 2 katına çıkmıştır. Bu artışın gerçekten kayda değer olduğu ifade edilmelidir. Ancak Türkiye'nin bu durumu gelişmiş ve gelişmekte olan ülke gruplarıyla kıyaslandığında Türkiye'nin KV hasılatının GSYH içindeki payının daha düşük oranlarda kaldığı görülecektir. Öyle ki 2005-2015 yılları ortalamasına göre gelişmiş ve yükselen ekonomilerde KV hasılatının GSYH'ye oranı birbirine oldukça yakın olup %3'ü geçmiştir. Diğer bir ifadeyle ortalamaya bakılacak olursa, gelişmiş ve yükselen piyasa ekonomilerinin KV gelirlerinin GSYH içindeki payı Türkiye'nin 1,5 katıdır (Ter-Minassian, 2020, s. 170). Yine 2019 yılı itibarıyla OECD ortalaması %3 olup, Norveç ve Lüksemburg %5,9 oranı ile en yüksek orana sahip ülke konumunda olmuştur. Bu ülkelerden sonra Avustralya, Kanada, Şili, Kolombiya ve Kore %4-5 arasında bir değere sahiptir. Türkiye ise Macaristan, Letonya, Litvanya ve ABD'den sonra GSYH içindeki en düşük KV hasılatına sahip 5. ülke konumunda olmuştur (OECD, 2021a).

Türkiye'nin bu derece geri kalmasının kayıt dışılık haricinde iki önemli sebebi olabilir. Bunlardan ilki kurumlar vergisi üzerinden yapılan vergi harcamaları; ikincisi ise kurumlar vergisi oranının görece düşük kalmasıdır. Kurumlar vergisi üzerinden yapılacak vergi harcamalarına ilişkin 2021 ve 2022 yıllarına ait veriler Tablo 31 sunulmuştur.

Tablo 31: 2021 ve 2022 Yıllarının KV Hasılatı ve KV Bazında Vergi Harcamaları

	2021	2022
Tahsil Edilen Kurumlar Vergisi (Milyar TL)	178*	50**
Kurumlar Vergisi Üzerinden Yapılan Vergi Harcaması (Milyar TL)	172**	86**

*: Gerçekleşen; **: Tahmini

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı; 2021 ve 2022 Bütçe Kanun Teklifleri

Tablo 31'de görüleceği üzere 2021 yılında devletin tahsil etmesi gereken 228 milyar TL'nin 50 milyar TL'sinden vazgeçilmiştir. 2022 yılında ise 258 milyar TL'den 86 milyar TL vazgeçmesi öngörülmektedir. 2021 yılında vazgeçilen KV'nin GSYH'ye oranı %0,7; 2022 yılında %1,1 oranına tekabül etmektedir. 2022 yılında sadece kurumlar vergisinden vazgeçilen tutar, en az maliyetli senaryo olan 10. senaryonun %25'ini karşılamaktadır.

Türkiye'nin kurumlar vergisi bağlamında vazgeçtiği gelirler hesaba katıldığından fiili vergi oranının daha da aşağılara indiği görülmektedir. Ortalama efektif vergi oranı[62] olarak tanımlanan bu rasyoya bakıldığında durum daha da net bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Türkiye 2020 yılı için KV ortalama efektif vergi oranı %18,3 ile en düşük efektif vergi oranına sahip ülkelerin başında gelmektedir (OECD, 2022).

Gelir üzerinden elde edilen vergilerin genel bir değerlendirmesi yapılacak olursa, ilk olarak söylenmesi gereken husus, elde edilen gelirlerin genel itibarla diğer ülkelere kıyasla az olduğudur. Bu noktada kayıt dışı ekonominin varlığı ve vergi harcamalarının büyüklüğü dikkat çekmektedir. Daha önce ifade edildiği gibi sadece 2022 yılının başında uygulamaya konulan gelir vergisi istisnasının, yaklaşık 18,5 milyon vatandaşa aylık olarak 755 TL gelir sağladığı bilinmektedir. Sadece bu istisnanın yıllık maliyeti yaklaşık olarak 167 milyar TL'ye denk gelmektedir. 2022 yılında elde edilmesi hedeflenen KV hasılatının (172 milyar TL) yarısı kadar bir gelirden (86 milyar TL) yine vergi harcaması olarak vazgeçilecektir. Bu rakamların haricinde toplam gelirin çok büyük bir kısmını alan en zengin %20'lik kesim mevcuttur. Bu zengin kesimin yüksek oranlarla vergilendirilmesi ETG'nin oldukça önemli bir miktarını karşılayacaktır. Ancak bu mesele iktisadi olduğu kadar politik bir

[62] "Kurumların bilançolarına göre indirimler vb. vergi harcamaları dikkate alınarak hesaplanan ve fiilen ödenmesi gereken vergi tutarını ifade etmektedir. Örneğin Türkiye'de kanuni oranın %44 olduğu dönemlerde ortalama efektif vergi oranı %31 olarak gerçekleşmiştir." (Öncel S. Y., 2011, s. 9)

meseledir. Dolayısıyla zenginlerin vergilendirilmesinin politik açıdan uygulanabilirliğinin de ayrıca önemli bir tartışma konusu olduğu ifade edilebilir.

(ii) Tüketim Üzerinden Alınan Vergiler

ETG'nin finansmanında kullanılabilecek alternatiflerden biri de tüketim üzerinden alınan vergilerdir. Türkiye'de harcama üzerinden; KDV ve ÖTV'nin yanında gümrük, banka ve sigorta muameleleri, özel iletişim, şans oyunları ve çeşitli harçlar alınmaktadır. Bu vergileri adil olmayan dolaylı vergiler ve ödeme gücünü dikkate almayan objektif vergiler olarak tanımlamak mümkündür (Mutluer, Öner, & Kesik, 2016, s. 254,255).

Tüketim vergileri özellikle yükselen ve düşük gelirli ekonomilerin en önemli gelir kalemlerini oluşturmaktadır. Bu vergiler gelir ve servet üzerinden alınan vergilere göre daha kolay uygulanmakta ve mali anestezi kapasitesi yüksek vergilerdir. Böylece tüketim vergileri üzerinden kolay ve yüksek miktarda gelir elde edilebileceği söylenebilir (Ter-Minassian, 2020, s. 172). Ancak ifade edilmelidir ki bu vergilerin dezavantajı, gelir dağılımına bozucu etki yapmalarıdır. Çünkü bu vergiler objektif karakterli olup, kişilerin gelir durumunu yahut kişisel özelliklerini göz önünde bulundurmazlar. OECD ülkelerinde mal ve hizmet üzerinden alınan vergilerin GSYH ve toplam bütçe gelirlerine Tablo 32'de verilmiştir.

Tablo 32: OECD Ülkelerinde Mal ve Hizmet Üzerinden Alınan Vergilerin Yıllar İtibarıyla Seyri (%)

	GSYH İÇİNDEKİ PAYI (%)					BÜTÇE GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI (%)				
	1990	**2000**	**2010**	**2018**	**2019**	**1990**	**2000**	**2010**	**2018**	**2019**
Avustralya	7,8	8,8	7,2	7,3	7,3	27,8	28,8	28,8	25,5	26,3
Avusturya	12,4	12,4	11,7	11,7	11,7	31,5	29,3	28,7	27,7	27,5
Belçika	10,8	11,3	11,2	11,1	11,0	26,1	25,9	26,1	25,2	25,6
Kanada	9,1	8,4	7,4	7,8	7,7	25,8	24,2	24,0	23,4	22,8
Şili	10,6	12,0	10,0	11,3	11,1	62,9	63,8	51,2	53,3	53,0
Kolombiya	6,1	7,3	8,2	8,2	8,5	53,8	46,3	45,1	42,8	43,0
Kosta Rika	10,2	9,9	8,9	8,1	8,2	45,5	46,7	40,3	35,0	34,8
Çek Cumhuriyeti	..	10,2	10,9	11,3	11,1	..	31,5	33,8	32,3	31,9
Danimarka	15,0	15,7	15,0	14,6	14,1	33,9	33,5	33,6	33,0	30,3
Estonya	..	12,1	13,5	13,8	14,2	..	38,8	40,7	41,8	42,4
Finlandiya	14,0	13,4	13,0	14,3	14,2	32,5	29,2	32,0	33,8	33,7
Fransa	11,7	11,5	11,2	12,3	12,4	28,4	26,4	26,6	26,9	27,6
Almanya	9,3	10,4	10,8	10,3	10,3	26,7	28,5	30,5	26,7	26,6
Yunanistan	11,2	11,8	12,5	15,8	15,7	44,5	35,2	38,6	39,5	39,9
Macaristan	..	15,6	16,0	16,5	16,3	..	40,6	43,3	44,8	44,7
İzlanda	15,6	15,8	11,3	12,1	11,3	51,3	44,1	35,2	33,2	32,3

İrlanda	13,6	11,9	9,9	6,9	6,8	41,9	38,8	35,8	31,0	30,8
İsrail	..	11,5	12,0	11,1	10,8	..	33,1	39,4	36,2	35,9
İtalya	10,2	11,4	11,1	12,0	12,0	28,0	28,2	26,6	28,7	28,3
Japonya	3,8	4,9	4,9	6,2	6,2	13,7	19,3	18,7	19,5	19,7
Kore	8,2	8,0	7,5	7,0	7,0	44,3	38,4	33,7	26,3	25,8
Letonya	..	11,2	12,0	14,0	14,1	..	38,6	41,8	45,1	45,0
Litvanya	..	12,1	11,7	11,5	11,6	..	39,4	41,4	38,1	38,2
Lüksemburg	7,9	9,8	10,4	9,1	9,1	23,6	26,6	27,6	23,2	23,3
Meksika	5,3	4,8	4,9	5,9	6,2	44,0	41,7	38,0	36,4	37,6
Hollanda	10,5	10,9	11,2	11,7	12,1	26,4	29,7	31,5	30,1	30,7
Yeni Zelanda	12,1	11,3	12,0	12,2	12,2	33,6	34,7	39,6	37,9	38,7
Norveç	14,3	13,1	11,6	11,6	11,7	35,5	31,4	27,7	29,4	29,4
Polonya	..	11,6	12,6	13,1	12,8	..	35,3	40,3	37,2	36,5
Portekiz	11,7	12,6	12,3	13,8	13,7	44,2	40,7	40,4	39,7	39,8
Slovak Cumhuriyeti	..	12,2	10,5	11,9	12,1	..	36,3	37,2	34,9	35,0
Slovenya	..	13,8	13,9	13,9	13,6	..	36,6	36,7	37,2	36,6
İspanya	9,0	10,1	8,6	10,2	10,0	28,4	30,6	27,5	29,5	28,9
İsveç	12,2	12,1	12,7	12,4	12,1	25,0	24,2	29,7	28,2	28,2
İsviçre	4,8	6,0	5,8	5,5	5,4	20,9	22,2	22,5	20,5	19,9
Türkiye	**4,1**	**9,9**	**11,8**	**9,7**	**9,0**	**27,9**	**42,0**	**47,7**	**40,5**	**39,0**
İngiltere	10,2	10,6	10,1	10,7	10,7	31,0	32,2	31,6	32,7	32,8
ABD	4,5	4,5	4,2	4,4	4,4	17,5	16,0	18,1	17,7	17,5
OECD-ORTALAMA	**9,9**	**10,8**	**10,5**	**10,8**	**10,8**	**33,7**	**33,9**	**34,0**	**32,8**	**32,6**

Kaynak: (OECD, 2021a)

Tablo 33: 2020 ve 2021 Yıllarında Tahsil Edilen KDV ve ÖTV (Bin TL)

	2020	2021
DAHİLDE ALINAN MAL VE HİZMET VERGİLERİ	**410.029.788**	**527.423.892**
DAHİLDE ALINAN KDV	**164.814.761**	**271.726.322**
Beyana Dayanan Katma Değer Vergisi	158.833.610	261.504.574
Tevkif Suretiyle Kesilen KDV	5.981.152	10.221.748
ÖZEL TÜKETİM VERGİSİ	**209.090.420**	**206.996.076**
Petrol ve Doğalgaz Ürünlerine İlişkin ÖTV	69.752.481	32.125.222
Motorlu Taşıt Araçlarına İlişkin ÖTV	46.730.871	66.700.847
Alkollü İçkilere İlişkin ÖTV	16.670.461	22.901.106
Tütün Mamullerine İlişkin ÖTV	62.431.864	67.692.702
Kolalı Gazozlara İlişkin ÖTV	1.342.455	1.974.648
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallara İlişkin ÖTV	12.161.658	15.598.465
ULUSLARARASI TİC. VE MUAM. AL. VERGİLER	**186.361.511**	**298.334.701**
GÜMRÜK VERGİLERİ	26.424.361	35.231.281
İTHALDE ALINAN KATMA DEĞER VERGİSİ	**159.224.111**	**261.944.306**
İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	159.224.111	261.944.306

Not: Diğer mal ve hizmet vergileri ile küçük tutardaki vergilere tabloda yer verilmediği için KDV ve ÖTV toplamı dahilde alınan mal ve hizmet vergilerinin toplamını vermeyecektir.

Kaynak: (GİB, 2022)

Tablo 32'de görüleceği üzere, Türkiye'nin mal ve hizmet üzerinden elde ettiği gelirlerinin GSYH'ye oranı OECD ortalamasının 1,8 puan altında kalırken; bütçe gelirlerine oranı OECD ortalamasının 6,4 puan üstündedir. Bu tablo Türkiye'nin vergi toplamada dolaylı vergilerde görece iyi olduğunu göstermektedir. Özellikle toplam vergi gelirlerinin içindeki paya bakıldığında Türkiye; Kolombiya, Estonya, Macaristan ve Letonya'dan sonra en yüksek orana sahip ülke konumundadır. Gelir üzerinden alınan vergilerin bütçe içindeki payı %24 iken; mal ve hizmet vergileri üzerinden alınan vergilerin payı son yıllarda düşüş yaşanmasına rağmen 2019'da %39 olmuştur.

Tablo 32 ve Tablo 33 beraber değerlendirildiğinde, dahilde alınan mal ve hizmet vergilerinin 2021 yılında 527 milyar TL ile GSYH'nin %7,32'sini oluşturduğu görülmektedir. Aynı şekilde gümrük vergileri ile ithalde alınan KDV toplamı da 2021 yılı için 300 milyar TL'ye yakın olup GSYH'nin %4,14'ünü oluşturmaktadır. Dolayısıyla dahilde ve hariçte harcama üzerinden toplanan gelirin GSYH'ye oranı 2021 yılı için %11'i geçmiştir. Bu oranın son yılların OECD ortalamasının üstünde olduğu söylenmelidir. Dahilde ve hariçte harcama üzerinden elde edilen bu vergilerin en büyük kısmını KDV ve ÖTV'nin oluşturduğu görülmektedir.

Türkiye'de mal ve hizmet üzerinden alınan vergilerin çok büyük bir kısmını KDV ve ÖTV oluşturmaktadır. 2020 ve 2021 yıllarına ilişkin merkezi yönetim bütçesinde yer alan KDV ve ÖTV'ye ait detaylı Tablo 34 verilmiştir.

Tablo 34: 2021 Yılı KDV ve ÖTV Gelirlerinin GSYH ve Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)

	1	2	3	4
DAHİLDE ALINAN MAL VE HİZMET VERGİLERİ	7,32	32,11	32,87	37,79
DAHİLDE ALINAN KDV	3,77	16,55	16,94	19,47
Beyana Dayanan Katma Değer Vergisi	3,63	15,92	16,30	18,74
Tevkif Suretiyle Kesilen KDV	0,14	0,62	0,64	0,73
ÖZEL TÜKETİM VERGİSİ	2,87	12,60	12,90	14,83
Petrol ve Doğalgaz Ürünlerine İlişkin ÖTV	0,45	1,96	2,00	2,30
Motorlu Taşıt Araçlarına İlişkin ÖTV	0,93	4,06	4,16	4,78
Alkollü İçkilere İlişkin ÖTV	0,32	1,39	1,43	1,64
Tütün Mamullerine İlişkin ÖTV	0,94	4,12	4,22	4,85
Kolalı Gazozlara İlişkin ÖTV	0,03	0,12	0,12	0,14
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallara İlişkin ÖTV	0,22	0,95	0,97	1,12
6111 S.K Kapsamında Tahsil Olunan ÖTV	0,00	0,00	0,00	0,00
ULUSLARARASI TİC. VE MUAM. AL. VERGİLER	4,14	18,17	18,59	21,38
GÜMRÜK VERGİLERİ	0,49	2,15	2,20	2,52

İTHALDE ALINAN KDV	3,63	15,95	16,33	18,77
İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	3,63	15,95	16,33	18,77

(1) GSYH içindeki Payı; (2) Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri İçindeki Payı; (3) Genel Bütçe Gelirleri İçindeki Payı; (4) Genel Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)

Kaynak: (GİB, 2022)

Dahilde ve hariçte tahsil edilen KDV ile ÖTV'nin toplamı merkezi GSYH'nin %10,27'sini; merkezi yönetim bütçe gelirlerinin %45,1'ini; genel bütçe gelirlerinin %46,17'sini ve son olarak genel bütçe vergi gelirlerinin ise %53,07'sini oluşturmaktadır. Diğer bir ifade ile toplam KDV ve ÖTV tahsilatı 2021 yılında genel bütçe vergi gelirlerinin yarısından fazlasını oluşturmuştur.

ETG'nin bir kısmının KDV ve ÖTV ile finanse edilmesi bu vergilerin kolayca uygulanabilmesine istinaden oldukça muhtemeldir[63]. Öyle ki tablo 18'de görüleceği üzere, bu vergiler üzerinden de bazı vergi harcamalarına gidilmiştir. Öyle ki petrol ve doğalgazdan tahsil edilen ÖTV miktarı 2020'de 70 milyar TL'ye yakın iken; 2021'de 32 milyar TL'ye düşmüştür. Daha önce ilgili bölümlerde ifade edildiği üzere, akaryakıt sisteminde sağlanan sübvansiyonlar vasıtasıyla bu gelirlerden vazgeçilmiştir. Öyle ki 2021 yılı için akaryakıtta 65 milyar TL'den vazgeçildiği ilgili bakan tarafından ifade edilmiştir. En düşük maliyetli senaryo olan 10. senaryonun yıllık maliyetinin 330 milyar olduğu düşünüldüğünde sadece akaryakıt üzerinden sağlanan sübvansiyonun ne kadar yüksek olduğu anlaşılacaktır.

Sonuç itibarıyla KDV ve ÖTV üzerinden EGT'nin bir kısmını finanse etmenin mümkün olduğu görülmekle beraber verilecek kararların hanehalkı üzerinde, makroekonomik göstergeler üzerinde ve özellikle gelir dağılımı üzerindeki etkilerinin neler olabileceğinin dikkatli bir şekilde değerlendirilmesinin gerektiği ifade edilebilir.

(iii)Servet Üzerinden Alınan Vergiler

Servet dağılımındaki eşitsizlik gelir dağılımındaki eşitsizlikten daha ileri boyuttadır. OECD ortalamasına göre en alttaki yüzde 40'ın hanehalkı servetinin yalnızca yüzde 3'üne gelirin ise yüzde 20'sine sahipken; en üst ondalık kesim bu servetin yüzde 50'sine gelirin ise yüzde 25'ine sahiptir. Dolayısıyla ortada çok büyük

[63] Yapılan ampirik bir analizde gelir üzerinden alınan vergilerin kaldırılıp artan oranlı tüketim vergilerine geçilerek ETG'nin finanse edilmesi uzun dönemde refahı artırdığı sonucuna varılmıştır (Conesa, Li, & Li, 2020, s. 36).

bir eşitsizlik vardır. Bu sebeple ETG finansmanı için kaynak arayan karar vericiler, servetin vergilendirilmesine ayrıca önem vermektedir (Ter-Minassian, 2020, s. 171).

Sahip olunan servetler gelir getirmeyebilir veya harcamaya da konu olmayabilir. Bu sebeple servet vergileri; gelir ve tüketim üzerinden alınamayan fakat sahibine güven ve sosyoekonomik statü kazandıran ekonomik değerlerin vergilendirilmesini sağlar. Böylece gelir ve tüketim üzerinden elde edilemeyen vergi hasılatının tamamlayıcısı olarak servet vergilerine başvurulabilir. Ancak servet vergilerinin birtakım zorlukları vardır. Bunların başında kapitalist sistemin özel servet birikimine verdiği değer gelmektedir. Öyle ki kapitalist bir sistemde vergilerin birikmiş servetleri parçalamaması ve vergilerin daha çok tüketim ve gelir üzerinden tahsil edilmesi fikri kabul görmüştür. Bu anlayışın getirdiği zorluğun yanında bazı servet vergilerinin uygulanmasında ciddi problemlerle karşılaşılabilmektedir (Uluatam, 2003, s. 352). Örneğin emlak vergilerinin yönetilebilmesi için tapu kadastroların kurulması ve sürekli güncellenmesi gerekmektedir. Özellikle düşük gelirli ülkelerde mülklerin değerlerinin belirlenmesi, kayıt dışılık sebebiyle zordur. Özellikle bu idari işler, belediyeler gibi daha küçük birimlere yükleniyorsa yetersiz idari kapasite sebebiyle daha da zorlaşmaktadır. Ayrıca bu vergilerin mali anestezi etkisi düşük olup mükellefler tarafından hissedilmekte ve onların nakit sıkışıklığına girmelerine sebep olabilmektedir. Bunların haricinde belki de en önemli zorluk, finansal servetin vergilendirilmesi istendiğinde, bu servetlerin başka ülkelere çıkartılabiliyor olmasıdır. Diğer bir ifadeyle, vergilendirilmeye çalışılan finansal servet o ülkeden kaçabilir. Bu durum ülkelerin servetleri vergilendirmesinin önünde önemli kısıtlar oluşturmaktadır. Bu sebeple servet vergilerinin daha etkin olabilmesi için uluslararası iş birliği gerekmektedir (Ter-Minassian, 2020, s. 171).

Söz konusu bu dezavantajlara rağmen servetin vergilendirilmesi gerektiğine dair fikirler gün geçtikçe kuvvetlenmekte ve taraftar bulmaktadır. Özellikle Covid-19 sebebiyle mevcut eşitsizliklerin ve yoksunlukların daha da belirginleşmesi, toplam servetin çok büyük bir kısmını elinde bulunduran küçük bir azınlığın vergilendirilmesi gerektiği düşüncesinin daha kuvvetli bir şekilde dile getirilmesini sağlamıştır (Durmuş, 2021, s. 95).

Günümüzde servet üzerinden alınan vergiler; en önemli servet unsurları olan bina, arazi veya arsalar üzerinden, bir diğer servet göstergesi olan motorlu taşıtlar üzerinden ve son olarak bireyler arasında veraset yoluyla veya herhangi bir şekilde yapılan servet transferleri üzerinden alınmaktadır (Akdoğan, 2011, s. 267-276).

Tablo 35: 2020 ve 2021 Yıllarında Servet Üzerinden Elde Edilen Vergi Gelirleri (Bin TL)

	2021*	2022**
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	21.110.143	26.927.088
a) Veraset ve İntikal Vergisi	2.254.963	2.317.767
b) Motorlu Taşıtlar Vergisi	18.832.134	24.579.243
c) Değerli Konut Vergisi	23.046	30.078

*: Gerçekleşen; **: Tahmini.

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

Tablo 35'te merkezi yönetim bütçesinde yer alan mülkiyet üzerinden alınan vergi gelirlerine yer verilmiştir. Bu vergi gelirlerinden en yüksek payı MTV'nin aldığı görülmektedir. Veraset ve intikal vergisinin de son derece düşük miktarlarda tahsil edildiği ayrıca ifade edilmelidir. Bina, arsa ve araziler üzerinden alınan emlak vergisine bu tabloda yer verilmemiştir. Çünkü emlak vergisi ülkemizde belediyeler tarafından tahsil edilmekte olup Mahalli İdareler Bütçesinde muhasebeleştirilmektedir. Bu vergilerin haricinde tabloda 2021 yılında uygulamasına başlanan Değerli Konut Vergisine ilişkin 2022 yılı beklentisine yer verilmiştir. Bu verginin de 30 milyon TL'ye yakın gelir getireceği tahmin edilmekte olup, MTV'ye kıyasla son derece düşük olduğu ifade edilmelidir.

Servet üzerinden alınan vergilerin GSYH ve vergi gelirleri içindeki paylarına bakıldığında bu vergilerin uygulanmasındaki zorluklar sebebiyle görece düşük seviyede kaldığı söylenebilir. Öyle ki gelişmiş ekonomilerde servet üzerinden alınan vergiler toplam vergi gelirlerinin %6'sına; yükselen ekonomilerde ise %3'üne yakınının oluşturmaktadır (Ter-Minassian, 2020, s. 171). OECD ülkelerine ilişkin detaylar Tablo 36'da verilmiştir.

Tablo 36: OECD Ülkelerinde Servet Üzerinden Alınan Vergilerin GSYH ve Bütçe Gelirleri İçindeki Payları (%)

	GSYH İÇİNDEKİ PAYI (%)					BÜTÇE GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI (%)				
	1990	**2000**	**2010**	**2018**	**2019**	**1990**	**2000**	**2010**	**2018**	**2019**
Avustralya	2,5	2,7	2,4	2,7	2,7	9,0	8,8	9,4	9,5	9,8
Avusturya	1,1	0,6	0,5	0,5	0,5	2,7	1,3	1,3	1,3	1,3
Belçika	1,6	2,1	3,1	3,4	3,4	3,8	4,7	7,2	7,8	8,0
Kanada	3,5	3,3	3,8	3,9	3,9	10,0	9,5	12,3	11,5	11,4
Şili	1,0	1,3	0,8	1,1	1,1	6,2	7,0	4,1	5,2	5,5
Kolombiya	0,2	1,0	1,6	1,5	1,8	2,2	6,6	8,7	8,0	9,1
Kosta Rika	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4	1,3	0,9	1,5	1,8	1,9

Çek Cumhuriyeti	..	0,5	0,4	0,5	0,4	..	1,4	1,3	1,3	1,2
Danimarka	1,9	1,6	1,9	1,8	2,0	4,3	3,3	4,1	4,1	4,3
Estonya	..	0,4	0,3	0,2	0,2	..	1,2	1,0	0,7	0,6
Finlandiya	1,1	1,1	1,1	1,4	1,4	2,4	2,4	2,7	3,4	3,4
Fransa	2,6	3,0	3,5	4,0	3,9	6,3	6,9	8,4	8,7	8,7
Almanya	1,2	0,8	0,8	1,1	1,1	3,4	2,3	2,3	2,8	2,9
Yunanistan	1,2	2,6	1,7	3,1	3,1	4,6	7,7	5,2	7,7	7,7
Macaristan	..	0,7	1,1	1,0	0,9	..	1,7	3,1	2,6	2,6
İzlanda	2,6	2,8	2,3	2,0	2,1	8,4	7,9	7,0	5,5	6,0
İrlanda	1,5	1,8	1,4	1,3	1,2	4,6	5,7	5,1	5,9	5,7
İsrail	..	3,1	3,3	3,2	3,1	..	9,0	10,7	10,2	10,2
İtalya	0,8	1,9	2,0	2,5	2,4	2,3	4,6	4,8	6,0	5,7
Japonya	2,6	2,7	2,6	2,6	2,6	9,4	10,5	9,7	8,1	8,2
Kore	2,2	2,6	2,5	3,1	3,1	11,8	12,4	11,3	11,6	11,4
Letonya	..	1,1	0,9	0,9	0,9	..	3,8	3,0	3,0	3,0
Litvanya	..	0,5	0,4	0,3	0,3	..	1,5	1,3	1,0	1,0
Lüksemburg	2,8	3,9	2,6	3,9	3,8	8,4	10,7	7,0	9,8	9,8
Meksika	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	1,9	1,8	2,3	2,0	2,0
Hollanda	1,5	1,9	1,4	1,6	1,5	3,7	5,3	3,8	4,0	3,8
Yeni Zellanda	2,5	1,7	2,0	1,9	1,9	6,8	5,3	6,6	5,8	6,2
Norveç	1,2	1,0	1,1	1,2	1,3	2,9	2,3	2,6	3,1	3,2
Polonya	..	1,4	1,3	1,3	1,3	..	4,3	4,2	3,7	3,6
Portekiz	0,7	1,1	1,1	1,4	1,4	2,7	3,7	3,7	4,2	4,1
Slovak Cumhuriyeti	..	0,6	0,4	0,4	0,4	..	1,8	1,4	1,2	1,2
Slovenya	..	0,6	0,6	0,6	0,6	..	1,7	1,6	1,6	1,7
İspanya	1,7	2,1	2,1	2,5	2,5	5,5	6,5	6,6	7,3	7,1
İsveç	1,7	1,7	1,0	0,9	0,9	3,5	3,3	2,4	2,2	2,2
İsviçre	2,1	2,6	2,0	2,0	2,1	8,9	9,7	7,7	7,5	7,7
Türkiye	**0,3**	**0,7**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**2,3**	**3,2**	**4,1**	**4,3**	**4,2**
İngiltere	2,7	3,8	3,8	4,1	4,1	8,2	11,4	12,0	12,6	12,4
ABD	3,1	2,9	3,1	2,9	2,9	11,7	10,3	13,5	11,8	11,5
OECD-ORTALAMA	**1,7**	**1,7**	**1,6**	**1,8**	**1,8**	**5,5**	**5,3**	**5,4**	**5,5**	**5,5**

Kaynak: (OECD, 2021a)

Tablo 36'da görüleceği üzere, Türkiye servetten alınan vergilerde de OECD ortalamasının altında kalmıştır. OECD ortalamasına göre servetten alınan vergilerin GSYH'ye oranı 2019 yılında %1,8 iken; bu oran Türkiye'de %1 olarak gerçekleşmiştir. Yine bütçe gelirleri içindeki payı OECD ortalaması %5,5 iken; Türkiye'nin %4,2 olmuştur. Kapitalizmin beşiği sayılan ABD'de dahi bu oran %11,5 olarak gerçeklemiştir. Buradan hareketle Türkiye'de servet üzerinden alınan vergilerin

tam olarak tahsil edilemediği sonucuna varmak mümkündür (Bay, 2020, s. 54). Dolayısıyla ETG'nin finansmanında servet vergileri üzerinde yapılacak düzenlemelerle kaynak bulunması oldukça olasıdır.

Türkiye'nin servet üzerinden alınan vergilerde etkin olamadığının en güncel göstergelerinden biri 2021 yılında uygulamaya alınan Değerli Konut Vergisi'dir. Bu vergiye ilişkin verilen kanun teklifinde mali gücün yüksekliğinin önemli bir ölçütü olarak, değeri 2020 yılı için 5 milyon TL'nin üzerinde olan mesken niteliğindeki konutlardan alınacağı ifade edilmiştir. Bu kanun teklifinin gerekçesinde ödeme gücü ilkesine ayrıca dikkat çekildiği ifade edilmelidir Dolayısıyla Türkiye'de halen servet üzerinden alınabilecek maksimum gelire ulaşılamadığını ve kapsamlı bir düzenleme yapılması gerektiğini ifade etmek yerinde olacaktır.

(c) Diğer Gelirler

Bilindiği üzere hem yerel yönetimlere hem SGK'ya hazineden yüksek miktarlarda transfer yapılmaktadır. Bu kurumların öz gelirleri artırılabilirse ETG'nin finansmanında kullanılmak üzere merkezi yönetimin imkanları da artacaktır.

Evrensel temel gelirin finansmanı için mevcut vergilerin matrah, oran, muafiyet ve istisnalarında yapılacak düzenlemelerin haricinde yeni vergilerin ihdas edilmesi de önemli bir seçenek olarak değerlendirilmelidir. Aynı zamanda harçlar gibi vergi kapsamına girmeyen gelir kalemlerine de başvurmak oldukça muhtemeldir. Bu kapsamda çevre vergileri ya da yeşil vergiler günümüzün en popüler vergi uygulamaların başında gelmektedir. Bu vergiler ile hem doğa korunmaya çalışılmakta hem de gelir elde edilebilmektedir. Bu kapsamda MTV'nin veya çevre temizlik vergisinin artırılması yahut yeni vergilerin ihdas edilmesi yerinde görülebilir. Bu yeni vergilere örnek olarak, artan robotlaşmaya istinaden robot vergilerinin özellikle gelecek dönemlerde uygulanması oldukça olasıdır.

Bu noktada yerel yönetimler ile SGK'ya ilişkin bazı değerlendirmeler yapmak yerinde olacaktır. Bilindiği üzere emlak vergisi yerel yönetimler tarafından toplanmaktadır. Yine bu verginin de artırılması yahut bu verginin konusuna giren bina, arsa ve araziye ilişkin uygulanması daha basit vergiler konulması önemli alternatifler olarak değerlendirilmelidir. Örneğin, her bir konut başına sahibinden maktu bir vergi alınması gibi. Bu noktada Türkiye'de yerel yönetimlerin öz gelirlerini artıracak düzenlemelerin hayata geçirilmesini önem arz etmektedir. Böylelikle yerel

yönetimlerin merkezi yönetimin topladığı gelirlerden aldığı paylar azalacaktır. Böylece yerel yönetimler hem mali özerkliğe kavuşacak hem de ETG'nin finansmanı açısından merkezi yönetime daha fazla gelir kalacaktır. Bu kapsamda vergilerin yanında özellikle hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimleri topladıkları harçların miktar veya oranları artırılabilir. Örneğin, %4 olan tapu harcı merkezi yönetim tarafından tahsil edilmekte olup; bunun üzerine ayrıca %4 kadar yerel yönetimlere ödenmesi kararlaştırılabilir.

Bir diğer spesifik öneri SGK'nın bütçesinde muhasebeleştirilen "muayene katılım payı" hakkındadır. Muayene katılım payı ayakta muayenelerden alınmaktadır. Ancak birinci basamak sağlık hizmeti olarak isimlendirilen aile hekimliklerinde yapılan muayenelerden bu katılım payı alınmamaktadır. İkinci basamak resmi sağlık hizmeti sunucularında 6 (altı) TL, Üniversiteler ile ortak kullanılan Sağlık Bakanlığı eğitim ve araştırma hastanelerinde 7 (yedi) TL, Üniversite hastanelerinde 8 (sekiz) TL, özel sağlık hizmeti sunucularında 15 (on beş) TL katılım payı alınmaktadır (SGK, 2022). Sağlık istatistik verilerine göre 2019 yılında toplam hekime başvuru sayısı 812 milyon olup, bunun 288 milyonu birinci basamak sağlık hizmeti kapsamında gerçekleştirilmiştir (Sağlık Bakanlığı, 2019, s. 148). Bu kapsamda büyük bir potansiyelin olduğu düşünülmektedir. Hem birinci basamak sağlık hizmetlerinden katılım payının alınmaya başlanması hem de belirlenen katılım paylarının miktarının artırılması önemli ölçüde gelir sağlarken aynı zamanda yarı kamusal mallardaki "sıkışıklık maliyetini[64]" azaltacaktır.

[64] Kamusal bir malı veya hizmeti daha fazla kişinin kullanması sonucu ortaya çıkan refah kaybıdır (Myles, 1996).

SONUÇ

21. yüzyılın ilk çeyreğinin sonuna yaklaşırken evrensel temel gelirin uygulanması için birçok haklı gerekçenin varlığından söz etmek mümkündür. Günümüz dünyasının gelişmiş ülkelerinde dahi yoksulluk ve işsizlik problemleri tam olarak çözülememiştir. Bu problemler özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yıllardır daha şiddetli bir şekilde varlığını sürdürmekte olup, 2019 yılında ortaya çıkan ve tüm dünyaya yayılan Covid-19 virüsü sebebiyle daha da şiddetlenmiştir. Bu süreçte kapanma tedbirleri kapsamında fabrikalar üretime ara vermiş, hizmet sektörü neredeyse durmuş ve bu sebeple birçok insan işsiz kalarak yoksulluk riskiyle baş başa kalmıştır.

Dünyada yoksulluk ve işsizliğin yanında aynı zamanda küresel bir gelir ve servet eşitsizliği söz konusudur. 2022 Dünya Eşitsizlik Raporuna göre, küresel nüfusun en zengin %10'u toplam küresel gelirin %52'sini alırken; nüfusun en yoksul %50'si ise sadece %8,5'ini almaktadır. Servet eşitsizliği ise daha ileri bir boyuta taşınmıştır. En yüksek gelire sahip %10'luk kesim küresel servetin %76'sına, en yoksul %50'lik kesim ise sadece %2'sine sahiptir (Chancel, Piketty, Saez, & Zucman, 2021, s. 10).

Mevcut olan yoksulluk, işsizlik ile gelir ve servet dağılımındaki aşırı eşitsizlik Covid-19 sebebiyle daha belirgin hale gelmiş, bu problemlerin giderilmesi noktasındaki çözüm önerileri önem kazanmıştır.

Evrensel temel gelir fikri tam da bu noktada yeniden tartışmaların odağı olmuştur. Bu kapsamda son yıllarda birçok akademik çalışma yapılmış, siyasetçiler tarafından seçim vaadi olarak parti programlarına dahil edilmiş, bu fikrin uygulanması ve tanıtılması için STK'lar kurulmuş, farklı kesimlerden kanaat önderleri ETG'ye destek açıklamalarında bulunmuş ve bu gelişmelerin tümü medya aracılığıyla gündeme taşınmıştır. Böyle bir dönemde özellikleri itibarıyla idari açıdan uygulanması son derece basit olan ETG fikri belki de hiç olmadığı kadar ciddiye alınmıştır.

Evrensel temel gelir; bir ülkedeki tüm vatandaşlara düzenli aralıklarla koşulsuz ve bireysel olarak ödenen nakit gelir transferleridir. Koşulsuz olması, herkesi kapsaması ve doğrudan bireylere ödenmesi açısından mevcut sosyal yardımlardan önemli ölçüde farklılık arz etmektedir.

Çalışmada ETG'nin Türkiye'de uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi yapılmıştır. Bu kapsamda öncelikle Türkiye'nin mevcut sosyoekonomik durumu

incelenmiş ve Türkiye'de temel gelire olan ihtiyacın değerlendirilmesi yapılmıştır. Ardından Türkiye için alternatif temel gelir senaryoları belirlenmiştir. Son olarak, oluşturulan senaryoların mali açıdan uygulanabilirliği, Ter-Minassian (2020) tarafından geliştirilen nitel metodoloji kullanılarak tartışılmıştır.

ETG finansmanının nasıl sağlanacağının değerlendirilmesi, söz konusu metodoloji bağlamında üç aşamada gerçekleştirilmiştir. İlk olarak gelir ve gider kalemlerinde değişikliğe gitmeden mevcut mali alan analiz edilmiştir. İkinci olarak, ETG'ye finansman sağlanması için hangi harcama kalemlerinden tasarruf yapılabileceği değerlendirilmiştir. Son olarak, hangi gelir kalemlerinin arttırılabileceği incelenmiştir.

ETG'nin finansman seçeneklerinin değerlendirilmesi için öncelikle Türkiye'ye özgü ETG senaryoları oluşturulmuştur. Bu senaryolar oluşturulurken ETG'nin miktarına ve kapsamına ilişkin bazı değerlendirmeler yapılmıştır. Bu değerlendirmeler neticesinde 500 TL, 750 TL ve 1000 TL olmak üzere üç farklı miktar belirlenmiştir. ETG'nin kimlere verileceğine dair ise dört farklı kapsam belirlenmiştir:

- **Kapsam A:** Herkesin istisnasız bir şekilde dahil olduğu senaryodur. Yaklaşık nüfus 83 milyondur.
- **Kapsam B:** Emekliler hariç herkesin dahil olduğu senaryodur. Yaklaşık nüfus 74 milyondur.
- **Kapsam C:** 15 yaş ve üzeri nüfusun dahil olduğu senaryodur. Yaklaşık nüfus 64 milyondur.
- **Kapsam D:** Emekliler ile 15 yaşından küçükler hariç herkesin dahil olduğu senaryodur. Yaklaşık nüfus 55 milyondur.

Belirlenen bu kapsam ve miktarlar üzerinden toplamda 12 senaryo oluşturulmuştur. Bu senaryoların her birinin yıllık maliyeti, 2022 yılının tahmini merkezi yönetim bütçe gelirlerine oranı ve 2022 tahmini GSYH'ye oranı Tablo 12'de verilmiştir.

Belirlenen 12 senaryo içinden en yüksek maliyete sahip olan 3. senaryonun yaklaşık maliyeti 1 trilyon TL'dir. Bu senaryoda tüm T.C. vatandaşları kapsama dahil edilmiş olup, herkese aylık olarak 1000 TL ödenmesi planlanmıştır. Bu büyüklükteki bir ETG'nin maliyetinin 2022 merkezi yönetim bütçe gelirlerine oranı %67,7 iken; GSYH'ye oranı %12,6'dır. Belirlenen senaryolardan bütçeye getireceği yük bakımından orta sıralarda yer alan bir uygulama olarak 8. senaryo örnek verilebilir. Bu

senaryoda 15 yaş ve üzerindeki herkes kapsama dahil edilmiş olup, aylık olarak 750 TL verilmesi öngörülmüştür. Bu şartlar altında uygulanacak bir ETG maliyeti yaklaşık 576 milyar TL olup, 2022 bütçe gelirlerine oranı %40'a: GSYH'ye oranı %7,3'e tekabül etmektedir. Belirlenen senaryolardan en az maliyet getireni ise 10. senaryodur ve yaklaşık olarak 330 milyar TL yük getireceği öngörülmektedir. Bu senaryoda yaşlılık ve malullük aylığı alan emekliler ile yaşı 15 yaşından küçük olanlar kapsam dışında tutulmuş olup, bu iki grubun haricindeki Türkiye'de ikamet eden tüm vatandaşlara aylık 500 TL verilmesi öngörülmüştür. Böyle bir senaryonun maliyeti 2022 bütçe gelirlerinin %22,4'üne; GSYH'nin ise %4,2'sine denk gelmektedir.

Senaryoların oluşturulmasından sonra hesaplanan yaklaşık maliyetlerin finansman seçeneklerinin belirlenen yöntem kapsamında üç aşamalı değerlendirilmesine geçilmiştir. İlk aşamada gelir ve gider kalemlerinde herhangi bir değişikliğe gitmeden, diğer bir ifadeyle mevcut politikaları değiştirmeksizin ETG'nin finanse edilip edilemeyeceği değerlendirilmiştir. Mevcut politikalarda değişikliği gitmeden ETG'nin finansmanı için bütçe fazlalarını kullanma ve borçlanma olmak üzere iki seçenek mevcuttur. Türkiye bütçe fazlası veren bir ülke olmadığı için mevcut mali alanının borçlanma üzerinden bir değerlendirmesi yapılmıştır. Bu değerlendirme kapsamında; merkezi yönetim bütçe açığı, genel yönetim ve kamu kesimi borçlanma gereksinimleri, birincil açık ile faiz giderleri, borçlanma faiz oranları, borç stokunun borçlanılan para cinsi bakımından dağılımı ve son olarak AB tanımlı borç stoku ile genel yönetim bütçe açığı üzerinden Maastricht kriterlerine uyumun sağlanıp sağlanmadığı incelenmiştir. Bu incelemeler doğrultusunda, şu bulgulara ulaşılmıştır:

- Merkezi yönetim bütçe açığının GSYH'ye oranı 2009 ve 2010 yılları hariç, 2006-2018 arasında %2'yi geçmemiştir. 2019 yılında %3'e yaklaşmış, 2020 yılı itibarıyla %3,5; 2021'de %2,9 olarak gerçeklemiştir. 2022'de tekrardan %3,5 sonraki yıllarda da %3 civarında seyretmesi öngörülmüştür. Bütçe açığının nominal değeri ise 2015 yılında 23,5 milyar iken; 2022 yılında 278,3 milyar TL gerçekleşmesi öngörülmektedir.
- Genel yönetim ve kamu kesimi borçlanma gereği ise merkezi yönetim bütçesinin seyrine paralel bir şekilde finansal kriz dönemi hariç 2018'e kadar GSYH'nin %2'sini geçmemiş, 2020 itibarıyla iki gösterge de %4'e yaklaşmıştır. 2022 yılında genel yönetim borçlanma gereği GSYH'nin %3,5'i; kamu kesimi borçlanma gereği ise %3,7'si olması beklenmektedir.

- Borçlanmanın maliyetini belirleyen en önemli unsularından olan faiz oranları hem iç borçlanmada hem dış borçlanmada 2018 yılıyla beraber oldukça yüksek seviyelere çıkmıştır. İç borçlanma bileşik faiz oranları, 2018 yılında yıllık %25'e kadar yükselmiştir. 2022'nin ilk iki ayında da kuponsuz ve sabit getirili borçlanmalarda bileşik faiz oranı tekrardan %25'lere yaklaşmıştır. Dış borçlanmada da yüksek faiz oranlarından borçlanmak zorunda kalınmıştır. 2003 yılında %10'a yakın olan ABD doları cinsi dış borçlanma faiz oranı, 2012 yılına kadar istikrarlı bir şekilde düşerek %3 seviyelerine kadar gerilemiştir. 2018 ve 2019 yıllarında ortalama %6'nın üzerinde borçlanılmıştır. 2020 ve 2021 yıllarında en düşük %4,250, en yüksek %6,500 ile borçlanılmıştır. Dolar cinsi borçlanma, 2022 mart ayı itibarıyla son yılların en yüksek faiz oranı olan %8,875 ile gerçekleşmiştir.
- Merkezi yönetim faiz giderlerinin bütçe ve GSYH'ye oranında ise 2006 yılından 2016 yılına kadar geçen sürede önemli kazanımlar elde edilmiştir. GSYH'ye oranı ise 2006 yılında %5,78 iken 2016 yılında %1,91 olmuştur. Bu iyileşme süreci 2017 yılı itibarıyla kesilmiş ve elde edilen kazanımlar kaybedilmeye başlanmıştır. 2022 bütçe tahminine göre sadece faiz ödemeleri GSYH'nin %3,1'ine, gider bütçesinin ise %13,7'sine tekabül etmesi beklenmektedir. 2024 yılında ise faiz giderleri bütçe giderlerinin %15'ine; GSYH'nin %4'üne denk gelmesi öngörülmüştür.
- Borçların sürdürülebilirliğinin önemli bir diğer göstergesi olan birincil denge (faiz dışı denge) ise 2009 yılı hariç 2006-2017 yılları arası fazla vermiştir. İlk defa 2018 yılında fazla verememiş, diğer bir ifadeyle 2018 yılında bütçe gelirleri sadece faiz dışı harcamaları karşılayabilmiştir. 2018 yılından sonra birincil denge, açık vermeye başlamış 2022 yılının sonunda %0,5 açık vermesi öngörülmüştür.
- AB tanımlı borç stoku ise 2000'lerin başında oldukça yüksek seviyede olup 2015 yılına kadar azalma eğilimi göstererek %30 seviyesinin altına inmiştir. 2015 yılından sonra artışa geçerek 2020 yılında %40 yaklaşmıştır. Bu artışa rağmen hala Maastricht kriteri olan %60 seviyesinin oldukça altında olduğu görülmektedir. Öyle ki Ülkelerin borç stoklarının GSYH'ye oranına bakıldığında Türkiye en az borçluluk oranına sahip ülkelerden biridir. OECD ortalaması %100 yakın iken Türkiye %42,99 seviyesindedir. Yine IMF'nin

hesaplamalarına bakıldığında, 2021 yılı itibarıyla gelişmiş ekonomilerin ortalaması %121,6; Avrupa Birliğinin %93,1; yükselen piyasa ve gelişmekte olan ekonomilerin %63,4; Türkiye ise %37,8 seviyesindedir.

- Mevcut borç stokunun Türk lirası ve döviz cinsinden dağılımına bakıldığında ise ilk defa 2020 yılında Türkiye'nin döviz cinsinden borcu, toplam borç stokunun %60'ından fazlasını teşkil etmiştir. Bu durum IMF'ye göre riskli olarak değerlendirilmektedir. Borç stokunun ekseriyetle yabancı para cinsinden olması ve değişken faizli olması sebebiyle toplam borç stokunun %84,4'ü kur, faiz ve enflasyon riski taşımaktadır.
- Son olarak bir diğer Maastricht kriteri olan genel yönetim bütçe açığının GSYH'ye oranı son yıllarda 2009 yılı hariç 2018 yılına kadar %3 olan mali kriterinin sağladığı görülmektedir. 2019 yılında ise %4,5 oranında açık verilmiştir.

Bu göstergeler kapsamında 2000'li yılların başında uygulanan politikalar ve yapısal reformlar sayesinde mali disiplinde önemli kazanımların elde edildiği görülmektedir. Bu kazanımların Küresel Finansal Krizin ektisinin hissedildiği yıllar hariç olmak üzere son yıllara kadar korunduğu ifade edilebilir. Ancak son yıllarda yaşanan döviz kuru şokları, Covid-19 pandemisi, yüksek enflasyona rağmen uygulanan düşük faiz politikası ve Rusya-Ukrayna savaşı sebebiyle kamu harcamaları ve borçlanma maliyetleri artış göstermiş ve bütçe dengesinde bozulmalar gözlemlenmiştir. Özellikle 2018 yılının başında 3,70 TL olan dolar kuru, yıl içinde içindeki gelişmeler neticesinde oldukça dalgalı bir seyir izlemiş ve 2022 yılının başına kadar yükseliş trendini sürdürmüştür. Türkiye'de dolar kurunun yükselişinin yanında 2019 yılında ortaya çıkan Covid-19 tüm dünyaya yayılmış ve pandemi sebebiyle kapanmalar yaşanmıştır. Türkiye bağlamında dolar kurunun yükselmesi, arz yönlü problemlerin yaşanması, gıda ve enerji fiyatlarının artması ciddi bir enflasyonist baskı oluşturmuştur. Aynı zamanda kamunun borçlanma faiz oranları, 2018 sonrası dönemde ülke riskinin göstergesi olan CDS'ler ile birlikte artış göstermiştir. Bu gelişmelerin neticesinde borçlanma maliyetleri artmış, mali göstergelerde bozulmalar ortaya çıkmıştır.

2018 yılı öncesindeki mali disiplin ve manevra alanı 2018 yılı itibarıyla kaybedilmeye başlanmıştır. 2018 yılından sonra bütçe ilk defa birincil açık vermiş, faiz giderlerinin bütçe ve GSYH içindeki payları artmaya başlamış ve borç stoku yükselme eğilimine girmiştir. Buna rağmen mali disiplindeki durum ve geleceğe dair

yapılan tahminler Maastricht kriterlerinden çok uzaklaşılmadığını, Avrupa ülkeleri ile gelişmekte olan ülkelere kıyasla hala oldukça iyi göstergelere sahip olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla özellikle son yıllarda artan faiz oranları, faiz giderleri ve bütçe açığına rağmen Türkiye'nin borçluluk durumu diğer ülkelere kıyasla oldukça iyi seviyede olup, Maastricht kriterinin de altında kalmıştır. Bu anlamda Türkiye'nin borçlanma konusunda belirli bir miktar mali alana sahip olduğu söylenebilir. Bu görece iyi olma durumu, uygulanacak olan ETG programının hepsinin olmasa da sınırlı bir kısmının borçlanma ile finanse edilebileceğinin işaretlerini vermektedir.

İkinci aşamada hangi kamu harcamalarından tasarruf yapılarak ETG'nin finansmanında kullanılabileceği incelenmiştir. Bu kapsamda öncelikle Türkiye'nin kamu harcama kalemlerinin bileşimi ve miktarı ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma çerçevesinde ortaya konulmuş ve bütçe katılığı kavramı üzerinden bir inceleme yapılmıştır. Özelikle bütçenin en esnek harcama kalemleri olan *"cari transferler, sermaye transferleri ve borç verme kalemi*" detaylı incelenmiştir. Ayrıca "enerji sübvansiyonları, vergi harcamaları ve sosyal koruma harcamaları" ETG'nin finansmanında kullanılabilecek giderler olarak ayrı başlıklar altında değerlendirilmiştir. Yapılan incelemeler doğrultusunda şu bulgulara ulaşılmıştır:

- Türkiye'de bütçenin katılığına bakıldığında, merkezi yönetim bütçesinin %75-80 oranında katı harcamalardan oluştuğu saptanmıştır. Dolayısıyla ETG'nin finansmanında kullanılmak üzere tasarruf edebilecek miktarın özellikle artan faiz giderleri sebebiyle kısıtlandığı görülmüştür.
- Cari transferler, sermaye transferleri ve borç verme kalemleri üzerinden yapılan incelemeler sonucunda en dikkat çekici gelişmelerin BOTAŞ'a yapılan ödemeler olduğu söylenmelidir. BOTAŞ'a 2021 yılında görevlendirme gideri olarak 19 milyar TL, borç verme gideri adı altında da 50,2 milyar TL olmak üzere toplamda 69,2 milyar TL ödeme yapıldığı görülmüştür. Bu ödemeler, artan enerji maliyetlerinin halka yansıtılamaması sonucu katlanılan sübvansiyonlar için yapılmıştır.
- BOTAŞ'a yapılan ödemelerdeki artıştan ve son dönemdeki sübvansiyonlarla alakalı yapılan açıklamalar dolayısıyla enerji sübvansiyon harcamalarına ayrıca bakılmıştır. Enerji sübvansiyonlarına ilişkin olarak son dönemde birçok farklı merciden açıklama yapılmıştır. Cumhurbaşkanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı, BOTAŞ ve EPDK'dan sübvansiyonlara ilişkin detaylı bilgiler verilmiştir. Yapılan incelemeler sonucunda 2020 yılında IMF'ye göre

28,8 milyar TL olan sübvansiyon harcamalarının oldukça arttığı görülmektedir. 2021 yılında Cumhurbaşkanı ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı tarafından elektrik ve doğal gaz faturalarında 100 milyar TL, akaryakıtta 65 milyar lira olmak üzere toplamda 165 milyar TL; 2022 yılında ise bu rakamın 2 katına çıkacağına ilişkin açıklamalar yapılmıştır. Dolayısıyla 2021 yılında GSYH'nin %2,29'u kadar enerji sübvansiyon harcaması yapılmış, 2022'de GSYH'nin %4'ünden fazla harcama yapılacağı öngörülmüştür.

- Vergi harcamalarına ilişkin bütçe kanun tekliflerinde verilen rakamlara bakıldığında ise vergi harcamalarının çok büyük boyutlara ulaşmış olup devletin milyarlarca liradan vazgeçtiği görülmüştür. 2021 yılı için tahmin edilen toplam vergi harcama tutarı 2021 yılı GSYH'nin %3,2'sine; merkezi yönetim bütçe giderlerinin ise %14,4'üne tekabül etmektedir. 2022 yılı için yapılan vergi harcaması tahmini ise 2022 yılı için beklenen GSYH'nin %4,3'üne; merkezi yönetim bütçe giderlerinin ise %19,2'sine tekabül etmektedir.
- Vergi harcamasına ilişkin yapılan incelemelerde, en önemli harcama kaleminin 2022 yılının başında uygulanmaya başlanan "gelir vergisi istisnasına" ayrıca dikkat çekilmiştir. Bu istisna ile yaklaşık 18,5 milyon kişiden aylık olarak 755 TL almaktan vazgeçilmiştir. Bu uygulamanın esasında sadece ücretlileri kapsayan kısmi bir ETG uygulaması olarak değerlendirilebileceği ifade edilmelidir. Dolayısıyla olası bir ETG uygulamasında sadece bu istisnanın kaldırılarak yaklaşık 170 milyar TL'ye yakın bir gelirin elde edileceği öngörülmektedir.
- Son olarak sosyal koruma harcamalarına bakıldığında ise prim karşılığı yapılan emekli maaşları ve işsizlik ödeneklerini toplam sosyal koruma harcamalarından çıkardığımızda 2019 ve 2020 yılları için sırasıyla 224,7 milyar ve 293,4 milyar TL'ye ulaşıldığı hesaplanmıştır. Bu rakamların GSYH'ye oranı ise sırasıyla %5,2 ve %5,8'e tekabül etmektedir. Buradan hareketle, devletin tasarruf yapmayı göz önünde bulundurabileceği yaklaşık olarak GSYH'nın %5-6 oranında sosyal koruma harcamasının olduğu ifade edilebilir. Bu sonucun yanında iki hususa dikkat çekilmiştir.
    - İlki, emeklilere yılda iki sefer verilen bayram ikramiyeleridir. Bu kapsamda her yıl 13 milyona yakın emekliye toplamda 2200 TL

verilmektedir. Diğer bir ifadeyle 13 milyona yakın emekliye her ay 183 TL transfer yapılmaktadır denilebilir. Esasında bu uygulama da nakit olması, sürekli olması ve tüm emeklileri kapsaması bakımından bir kısmi bir ETG uygulaması olarak değerlendirilebilir. Bayram ikramiyelerinin yıllık maliyeti 25 milyar TL'yi bulduğu göz önüne alındığında, olası bir ETG uygulamasının hayatı geçirilmesinde bu 25 milyar TL'nin doğrudan ETG'nin finansmanın da kullanılması kaçınılmaz olacaktır.

- İkinci husus da emekli maaşları ile alakalı olup, belirlenen en düşük emekli maaşları için hazinenin SGK'ya yaptığı transferlere ilişkindir. Bu kapsamda 2021 yılında 17,3 milyar TL hazineden SGK'ya ek ödeme adı altında transfer yapılmıştır. 2022 yılı için en düşük emekli maaşı 2500 TL'ye çıkartılmış olup, bu kapsamdaki yapılacak transferler için 2022 yılında 21 milyar TL'ye yakın bütçe ayrılmıştır.
- Dolayısıyla bu iki harcama kalemi üzerinden emeklilere toplamda 2022 yılında 45 milyar TL'ye yakın karşılıksız transfer yapıldığı görülmektedir. Bu transferlerin yarısından tüm emekliler; diğer yarısından da emekli maaşı belirlenen asgari emekli maaşının altında olanlar yaralanmaktadır. Bu harcama kalemlerinin de kaldırılarak, olası bir ETG uygulamasında ETG'nin finansmanında kullanılması olukça olasıdır.

Üçüncü aşamada ise ETG'nin finansmanı için hangi gelir kalemlerinden ek gelir elde edilebileceği değerlendirilmiştir. Bu kapsamda kamu gelirleri, öncelikle vergi kapasitesi ile vergi gayreti üzerinden incelenmiş; merkezi yönetim bütçe gelirlerinin genel bir değerlendirmesi yapılmıştır. Daha sonra gelir, tüketim ve servet üzerinden toplanan vergilerin GSYH ve toplam bütçe içerisindeki payı, diğer OECD ülkeleri ile karşılaştırılmış, bu doğrultuda bazı değerlendirmelerde bulunulmuştur. Yapılan incelemeler sonucunda şu bulgulara ulaşılmıştır:

- Vergi kapasitesi bağlamında, Türkiye'de kayıt dışı ekonominin varlığı vergi kapasitesini azaltırken; gelir dağılımındaki eşitsizliğin vergi kapasitesini artırdığı görülmüştür.
- Yapılan ampirik çalışmalarda kayıt dışı ekonomi göz ardı edildiğinde optimal vergi oranlarına ulaşıldığı, bununla beraber dolaylı vergi oranlarında indirime;

dolaysız vergilerde ise artırıma gidilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığı gözlemlenmiştir.

- Türkiye'nin OECD ülkeleri arasında, toplam kamu gelirlerinin GSYH'ye oranı açısından son sıralarda yer altığı görülmüştür. Özellikle gelişmiş OECD ülkelerinin oldukça altında kalmıştır. Bununla beraber IMF verilerine göre, gelişmekte olan ülkeler ortalamasının üstünde kaldığı görülmektedir.
- Merkezi yönetim bütçe gelirleri incelendiğinde, bütçenin yaklaşık olarak %80'ninden fazlasını vergilerden oluştuğunu, dolayısıyla en önemli gelir kaleminin vergiler olduğu saptanmıştır.
- Genel bütçe vergi gelirleri içinde dolaylı ve dolaysız ayrımına gidildiğinde, 2006-2021 yıllarında ortalama olarak dolaylı vergilerin genel bütçe vergi gelirlerinin %66,3'ünü; dolaysız vergiler ise %33,7'sini oluşturduğu ifade edilebilir.
- Gelir üzerinden elde edilen vergilerin GSYH ve toplam bütçe içindeki payı bakımından, Türkiye'nin OECD ülkeleri içinde en düşük orana sahip ülkelerin başında geldiği tespit edilmiştir. Gelir üzerinden alınan vergilerin GSYH'ye oranı açısından Türkiye %5,6 ile Kosta Rika'dan sonra en düşük orana sahip ülke konumundadır. OECD ülkelerinin ortalaması Türkiye'nin iki katı kadardır.
    - Bu noktada beyan edilmeyen kişisel gelir vergilerinin büyüklüğü ile efektif ortalama kurumlar vergisi oranının düşüklüğüne dikkat çekilmiştir.
    - Ayrıca kurumlar vergisi üzerinden yapılacak vergi harcamasına dikkat çekilmiştir. Öyle ki 2022 yılının bütçe kanun teklifinde, tahsil edilecek kurumlar vergisinin 172 milyar TL olacağı tahmin edilirken; 86 milyar TL'lik bir kurumlar vergisi harcaması yapılacağı öngörülmüştür.
- Tüketim üzerinden alınan vergiler incelendiğinde, her ne kadar bütçe içerisinde görece yüksek bir paya sahip olsa da tüketim üzerinden alınan vergilerin GSYH'ye oranı OECD ortalamasının 1,8 puan altında kaldığı görülmüştür. Bununla beraber, toplam bütçe gelirlerine oranı ise OECD ortalamasının 6,4 puan üstündedir.
    - Tüketim vergileri içinde dikkat çekilen husus "Petrol ve Doğalgaz Ürünlerine İlişkin" ÖTV'nin 2020'de 70 milyar TL'ye yakın iken;

2021'de 32 milyar TL'ye düşmüş olmasıdır. Bunun nedeni eşel mobil sistemi başta olmak üzere vazgeçilen gelirlerdir.

- Servet üzerinden alınan vergilere bakıldığında ise Türkiye servetten alınan vergilerde de OECD ortalamasının altında kaldığı görülmüştür.
    - OECD ortalamasına göre servetten alınan vergilerin GSYH'ye oranı 2019 yılında %1,8 iken; bu oran Türkiye'de %1 olarak gerçekleşmiştir.
    - Yine bütçe gelirleri içindeki payı OECD ortalaması %5,5 iken; Türkiye'nin %4,2 olmuştur. Kapitalizmin beşiği sayılan ABD'de dahi bu oran %11,5 olarak gerçeklemiştir.
- Son olarak "diğer gelirler" başlığı altında hazineden yerel yönetimlere ve SGK'ya yapılan transferlerin azaltılmasını sağlayacak spesifik önerilere yer verilmiştir.
    - Yerel yönetimlerin topladığı emlak vergisine dikkat çekilmiştir. Bu verginin hem artırılması hem de konusunu teşkil eden mülklerin değerlendirilmesine ilişkin düzenlemelerin yapılması; vergi gelirlerini artıracak, yerel yönetimlerin mali özerkliklerini kuvvetlendirecek ve aynı zamanda vergide adalete katkı sunacaktır.
    - Aynı şekilde çevre vergileri bağlamında değerlendirilebilecek MTV ve çevre temizlik vergisinde yine vergilemede adaleti sağlama açısından gelir artırıcı düzenlemelere gidilebileceğine dikkat çekilmiştir.
    - Özellikle ek gelir elde edilmesi amaçlandığında tapu harçları gibi yüksek gelir getirici harçların artırılabileceğine vurgu yapılmıştır.
    - SGK'ya ilişkin olarak, SGK'nın bütçesinde muhasebeleştirilen "muayene katılım payı" üzerinde durulmuş, bu payın kapsamının genişletilmesi ve miktarının artırılmasının gelirler açısından önemli bir potansiyele sahip olduğu ifade edilmiştir.

Tüm bu değerlendirmeler kapsamında ifade edilebilir ki Türkiye'deki bazı uygulamalar evrensel temel gelir niteliğindedir. Ancak bu uygulamalar herkesi kapsamamakta belirli grupları içine almaktadır. Ücretlilerin asgari ücret miktarı kadar gelir vergisinden istisna tutulması ve emeklilere her yıl iki defa 1100 TL verilmesi; sadece ücretliler ve emeklileri kapsayan bu uygulamalar kısmi temel gelir olarak değerlendirilebilir. Bu iki uygulamanın yıllık maliyeti yaklaşık olarak 200 milyar TL'dir.

Bu iki uygulamanın kaldırılmasının yanında emeklilerin taban emekli maaşları için hazineden SGK'ya yapılan ve toplamda 20 milyar TL'yi geçen transferlerin de ETG'nin finansmanında kullanılacağı düşünüldüğünde muhtemel bir ETG programının toplamda yaklaşık 220 milyar TL'si finanse edilmiş olacaktır. Öyle ki bu düzenlemelerin yapılacağı varsayıldığında 7. senaryo için yaklaşık 160 milyar TL, 8. senaryo için 355 milyar TL ve 9. senaryo için 545 milyar TL ek finansmana ihtiyaç duyulmaktadır. Buradan hareketle belirlenen senaryolardan önemli bir maliyete sahip olan 8. senaryonun dahi finanse edilebileceği düşünülmektedir.

15 yaşından büyük tüm vatandaşlara aylık olarak 750 TL verilmesini öngören 8. senaryonun maliyeti yaklaşık olarak 576 milyar TL'ye tekabül etmekle birlikte; 2022 yılı için tahmin edilen GSYH'ye oranı %7,3'tür. Bu senaryonun hayata geçirilmesi halinde getireceği maliyetin yaklaşık 220 milyar TL'si gelir vergisi istisnasının, emekli ikramiyelerinin ve taban emekli maaşları için hazineden yapılan transferlerin kaldırılması sonucu karşılanacak olup, geriye yaklaşık 355 TL kalacaktır.

Bu 355 milyar TL'nin finansmanı için yine birçok gelir ve gider kaleminin kullanılmasının mümkün olduğu düşünülmektedir. İlk olarak başvurulacak kaynak enerji sübvansiyonlarıdır. Enerji sübvansiyonlarının ETG için önemli olmasına istinaden bu çalışmada İran'da yapılan enerji sübvansiyon reformuna ayrıca dikkat çekilmiştir.

Türkiye'de yapılan enerji sübvansiyon harcamaları için söylenmesi gereken ilk husus, bu harcamaların mevcut bütçe sistemi içinde şeffaf bir şekilde görülemediğidir. Böyle olmakla beraber yetkililerce yapılan açıklamalar 2021 yılında 165 milyar TL harcama yapıldığı, 2022'de ise bu miktarın daha da artacağı yönündedir.

Enerji sübvansiyonlarının kaldırılarak buradan gelecek kaynağın ETG'nin finansmanında kullanılması oldukça mümkündür. Bu hususun, diğer bir ifadeyle enerji sübvansiyonlarının kaldırılarak elde edilecek kaynağın ETG olarak nakit transferler şeklinde halka verilmesinin bir politika önerisi olarak kabul edilmesi oldukça önemlidir. Bu noktada İran başta olmak üzere diğer ülke tecrübelerinden yararlanılması yerinde olacaktır. Enerji sübvansiyonlarına ilişkin yapılacak reforma göre elde edilecek gelir farklılık gösterecektir.

ETG'nin finansmanı için kullanılabilecek bir diğer önemli kalemin sosyal koruma harcamalarının olduğu düşünülmektedir. Prim karşılığı yapılan emekli maaşları ve işsizlik ödeneklerini toplam sosyal sosyal koruma harcamalarından çıkarıldığında 2019 ve 2020 yılları için sırasıyla 224,7 milyar ve 293,4 milyar TL'ye

tekabül etmektedir. 300 milyar TL'ye yaklaşan bu harcamaların azımsanamayacak kadar yüksek olduğu ve ETG'nin uygulanması halinde bu harcamaların bazılarından vazgeçilerek ETG'nin finansmanında kullanılabileceği düşünülebilir. Dolayısıyla bu harcamaların kaldırılmasıyla da önemli bir gelir elde edileceği göz önünde bulundurulmalıdır. Hangi harcamalardan vazgeçileceğine ilişkin olarak dikkat edilmesi gereken husus; yaşlı ve engelli gibi toplumun en dezavantajlı kısmının refah kaybına uğramasına sebebiyet verecek harcamaların haricindeki harcamaları tespit etmektir.

ETG'nin finansmanı için kullanılabilecek bir diğer önemli kalem vergi harcamalarıdır. 2022 yılında 335 milyar TL vergi harcaması yapılacağı tahmin edilmiştir. Gelir Vergisi Kanunun haricindeki kanunlardan kaynaklanan vergi harcamaları yaklaşık 200 milyar TL'dir. Bunun sadece 86 milyar TL'sinin kurumlar vergisinden kaynaklı olacağı öngörülmüştür. Dolayısıyla bu noktada politik kararların önemi ortaya çıkmaktadır.

Dolayısıyla 350 milyar TL'lik kısım için enerji sübvansiyonları, sosyal koruma harcamaları ve vergi harcamalarından aktarılabilecek çok büyük bir kaynak bulunmaktadır. Bu kaynakların yetersiz kalması durumunda ise özellikle gelir ve servet üzerinden alınan vergilerin artırılması, yeni vergilerin ihdas edilmesi yoluna başvurulabilir. Türkiye'nin gelirlerinin GSYH'ye oranlarına bakıldığında özellikle gelir ve servet üzerinden alınan vergilerde son sıralarda olduğu görülmektedir.

En zengin %10'luk kesimin gelir ve servetten aldığı paylar göz önüne alındığında buradan gelebilecek ek gelirin ne kadar yüksek olduğu görülecektir. Ancak ifade edilmelidir ki zenginlerin gelir ve servet üzerinden vergilendirilmesi iktisadi olduğu kadar politik bir meseledir. Dolayısıyla ETG'nin uygulanabilirliği, mali açıdan incelendiği kadar siyasi açıdan da incelenmesi gereken önemli bir konudur.

Türkiye'de gelirlerin görece düşük kalmasının en önemli sebeplerinden biri de kayıt dışı ekonomidir. Devletin denetimlerin yoğunluğunu artırması ve yeni mücadele yöntemleri geliştirmesi de kayıt dışı ekonominin büyüklüğü göz önüne alındığında yüksek miktarlarda gelir elde edeceğini göstermektedir. Bunların haricinde ETG'nin finansmanında Türkiye'nin görece düşük borçluluk durumu kullanılarak çok yüksek olmasa da bir miktar borçlanmaya başvurulabileceği ifade edilebilir.

Toplumun çok büyük bir kesimini kapsayan, taban bir gelir olarak değerlendirilebilecek, bütün problemleri çözmese de miktarına bağlı olarak birçok problemin hafifletilmesine yardımcı olacak, kişilerin daha özgür ve güvende

hissetmesini sağlayacak ETG'nin uygulanması Türkiye'de mali açıdan mümkün gözükmektedir. Siyasi iradenin bu uygulamayı hayata geçirmeye karar vermesinden sonra yapması gereken, toplumun dezavantajlı kesimlerinin lehine olacak şekilde onlarca gelir ve gider kaleminde düzenlemeye gitmesidir. Bunu yaparken verilecek kararların gelir dağılımına ve diğer makroekonomik göstergelere etkisi iyi bir şekilde analiz edilmeli, toplumun en dezavantajlı kesimlerini refah kaybına uğratacak politika değişikliklerinden kaçınılmalıdır.

KAYNAKÇA

About GiveDirectly. Give Directly: https://www.givedirectly.org/about/, (28.11.2020)

Acemoğlu, D., & Restrepo, P. (2020). Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets. *Journal of Political Economy, 128*(6).

Adak, N. (2010). Sosyal Bir Problem Olarak İşsizlik ve Sonuçları. *Toplum ve Sosyal Hizmet*, 105-116.

Ahmadinejad, M. (2008). *Ahmadinejad elaborates on economic reform plan*. Tehran Times: https://www.tehrantimes.com/news/171601/Ahmadinejad-elaborates-on-economic-reform-plan, (15.04.2021).

Akbayır, F., & Yereli, A. (2018). Mali Alan ve Ölçüm Yöntemleri. *Sosyoekonomi, 26*(38), 253-270.

Akbayır, F., & Yereli, A. B. (2019). Estimating Fiscal Space: An Empirical Study on Turkey. *34. International Public Finance Conference,* (s. 317-320). Antalya.

Akdoğan, A. (2011). *Kamu Maliyesi.* Ankara: Gazi Kitabevi.

Aktan, C. C. (2009). Arz–yönlü İktisat Teorisi ve Haldun–Laffer Etkisi. *Ekonomi Bilimleri Dergisi, 1*(2), 41-54.

Aktan, C. C. (2018). *Yeni İktisat Okulları ve İktisadi Düşünce.* Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Aktürk, A. A. (2021, 10 17). *Enerji Krizi Dosyası I: BOTAŞ Gaz Alımı Eski Daire Başkanı Ali Arif Aktürk*. daktilo1984.com: https://daktilo1984.com/roportajlar/enerji-krizi-dosyasi-i-botas-gaz-alimi-eski-daire-baskani-ali-arif-akturk.

Àlex, B., & Mihaela, V. (2012). Basic Income for Immigrants? The Pull Effect of Social Benefits on Migration. *Basic Income Studies, 7*(1).

Alleyne, T., Clements, B., Coady, D., Fabrizio, S., Gupta, S., & Sdralevich, C. (2013). Introduction and Background. *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications* (s. 1-4).

Alleyne, T., Clements, B., Coady, D., Fabrizio, S., Gupta, S., Sdralvich, C., . . . Villafuerte, M. (2013). Reforming Energy Subsidies: Lessons from Experience. *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications* (s. 23-42). içinde International Monetary Fund.

Alok, A. (2020). Problem of Poverty in India. *International Journal of Research and Review, 7*(1), 174-181.

Alper, Y. (2015). Sosyal Güvenlik Reformu (2008-2016): Kapsamla İlgili Gelişmeler. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi.*(68), 1-23.

Altay, A. (2007, Mayıs). Vergi Kapasitesinin Ekonomik-Mali Sınırları. *Vergi Sorunları Dergisi*(224).

Armağan, R. (2007). Türkiye'de Gelir ve Kurumlar Vergisi Oranlarında İndirimin Vergi Gelirleri Üzerine Etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İkitsadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 12*(3), 227-252.

Arslan, N. T. (2010). Klasik - Neo Klasik Dönüşüm Süreci: "Yeni Kamu Yönetimi". *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 11*(2), 21-38.

ASHB. (2021). *Faaliyet Raporu.*

Assembly, G. (2015). *Resolution Adopted by the General Assembly on 25 September 2015.* United Nations, New York. https://database.girlsrightsplatform.org/api/files/1582648915561lnzyq39embs.pdf.

Ataç, B. (1988). İstikrarın Sağlanmasında Çağdaş Makroekonomik Tartışmalar. *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 6*(2), 331-354.

Ataç, B. (2013). *Maliye Politikası.* Ankara: Turhan Kitabevi.

Atılgan Yaşa, A. (2017). Türkiye'de Bütçe Politikası Uygulamalarının Mali Alan Üzerine Etkileri. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 24*(1), 73-87.

Avrupa Birliği ve Sosyal Güvenlik Kurumu. (2012). *Avrupa Birliği'nde Asgari Gelir Programları Raporu.* Sosyal Güvenlik Kurumunun Kapasitesinin Artırılması İçin Teknik Destek Projesi, Türkiye.

Aysu, A., & Bakırtaş, D. (2016). Eğitim, Sağlık ve Sosyal Koruma Harcamalarının Etkinlik Analizi: Türkiye ve Diğer OECD Ülkeleri Değerlendirmesi. *Maliye Dergisi*(171), 81-107.

Bakırtaş, D., & Cüre, M. F. (2021). Evrensel Temel Gelirin İran'da Gelişimi: Enerji Sübvansiyon Reformu. E. Öz, U. Sandalcı, & İ. Sandalcı (Dü) içinde, *Küresel Mali Sorunlar ve Muhtemel Çözümler* (s. 243-276). İstambul: Legal Yayıncılık.

Banerjee, A., Niehausz, P., & Surix, T. (2019). Universal Basic Income in the Developing World. *Annual Review of Economics*.

Basic Income Earth Network (BIEN). (2020). (06.10. 2020)

Basic Income Earth Network (BIEN). (2020). *A history*. https://basicincome.org/: https://basicincome.org/history.

Bassin, I. (2016). Unconditional Cash to the Poor: An Interview with Give Directly. (A. Budsock, Röportaj Yapan) https://impakter.com/unconditional-cash-poor-interview-givedirectly.

Bastagli, F. (2020a). Universal Basic Income and Work. U. Gentilini, M. Grosh, J. Rigolini, & R. Yemtsov (Dü) içinde, *Exploring Universal Basic Income A Guide to Navigating Concepts Evidence and Practices* (s. 99-123). Washington: The World Bank.

Başgil, A. F. (1946). Devlet Nedir?: Realist Bir Tarif Denemesi. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 12*(4), 981-990.

Bay, H. (2020). Vergilemede Adalet İlkesi Bakımından Vergi Harcamalarının Değerlendirilmesi. M. Yoruldu (Dü.) içinde, *Türkiye'de Yapısal Dönüşüm: Mali Sosyal Değerlendirmeler* (s. 25-62). Ankara: Gazi Kitabevi.

Benedek, D., Benitez, J. C., & Vellutini, C. (2022a). Progress of the Personal Income Tax in Emerging Markets and Developing Countries. *IMF Working Papers*(2022/020).

Benedek, D., Benítez, J., & Vellutini, C. (2022) *Personal Income Tax Has Untapped Potential in Poorer Countries*. IMF: https://blogs.imf.org/2022/03/24/personal-income-tax-has-untapped-potential-in-poorer-countries/, (24.03.2022)

Bénicourt, E., & Guerrien, B. (2017). *Neoklasik İtkisat Teorisi.* (M. Dönmez, H. Şahin, & E. Tokdemir, Çev.) İstanbul: İletişim Yayınları.

Berkhout, E., Galasso, N., Lawson, M., Morales, P., Taneja, A., & Pimentel, D. (2021). *The Inequality Virus: Bringing: Together A World Torn Apart by Coronavirus Through a Fair, Just and Sustainable Economy.* OXFAM.

Berman, M. (2018). Resource Rents, Universal Basic Income, and Poverty Among Alaska's Indigenous Peoples. *World Development*(106), 161-172.

Beveridge, W. H. (2014). *Full Employment In a Free Society*. Routledge.

BIG Coalition. (2009). *Basic Income Grant Pilot Project Assessment Report.* Basic Incoma Grant Coalition.

Bilir, H. (2019). Neoklasik İktisat: Anaakım mı, Ortodoks mu? *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 19*(2), 65-80.

Blanchard, O. (2022). Deciding When Debt Becomes Unsafe. *Finance & Development*, 8-9.

Blanchflower, D. G. (2021). *Not Working: Where Have All the Good Jobs Gone.* Princeton University Press.

BloombergHT. (2022, 3 17). *Hazine 2027 vadeli tahvil ihracı için 3 bankayı yetkilendirdi*. bloomberght.com: https://www.bloomberght.com/hazine-2027-vadeli-tahvil-ihraci-icin-3-bankayi-yetkilendirdi-. (23.04.2022)

Boccanfuso, D., Cousineau, J.-M., & Fonseca, R. (2020). *Guaranteed Minimum Income: the Case of Quebec.* Cahier de recherche .

BOTAŞ. (2022). *2022 Yılı Nisan Ayı Doğal Gaz Toptan Satış Fiyat Tarifesi.*

Buğra, A., Keyder, Ç., & Erdem Ilgın. (2007). *Sosyal Yardım Uygulamaları ve Topluma Yararlı Faaliyet Karşılığında Asgari Gelir Desteği Uygulaması.* Sosyal Politika Forumu.

Casas, R. P. (2005). *Minimum Income Standards in Enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes.* (Cilt Working Paper II). Italy: European Anti Poverty Network.

CBPP. (2019). *Tax Exemptions, Deductions, and Credits.* Center on Budget and Policy Priorities.

Celasun, O., Debrun, X., & Ostry, J. D. (2007). Primary Surplus Behavior and Risks to Fiscal Sustainability in Emerging Market Countries: A “Fan-Chart” Approach. *IMF Staff Papers, 53*(3), 401-425.

Cetrángolo, O., Jiménez , J. P., & del Castillo, R. R. *Rigidities and Fiscal Space in Latin America: A Comparative Case Study.*

Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., & Zucman, G. (2021). *Dünya Eşitsizlik Raporu 2022.* World Inequality Lab.

Citizen's Basic Income Trust. (2020). *About the Citizen's Basic Income Trust*. citizensincome.org: https://citizensincome.org/about/. (25.06.2022)

Clark, C. (1945). Public Finance and Changes in The Value of Money. *The Economic Journal, 55*(220), 371-389.

Clifford, C. (2017, 12 28). *What billionaires and business titans say about cash handouts in 2017 (Hint: lots!)*. cnbc.com: https://www.cnbc.com/2017/12/27/what-billionaires-say-about-universal-basic-income-in-2017.html.

Clifford, C. (2020, 04 13). *Pope Francis: 'This may be the time to consider a universal basic wage'*. cnbc.com: https://www.cnbc.com/2020/04/13/pope-francis-it-may-be-the-time-to-consider-a-universal-basic-wage.html

Collins English Dictionary. (2020). *Albatross Definition and Meaning*. 11 2020 tarihinde https://www.collinsdictionary.com/us/dictionary/english/albatross

Conesa, J. C., Li, B., & Li, Q. (2020). Universal Basic Income and Progressive Consumption Taxes. *Department of Economics, Stony Brook University*.

Coşkun, S., Güneş, S., & Ortakaya, F. (2011). Asgari Gelir Desteği ve Türkiye'de Uygulanabilirliği: Bir Model Denemesi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 13*(3), 129-158.

Cottarelli, C., Sayeh, A. M., & Ahmed, M. (2013). *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications.* IMF. https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Energy-Subsidy-Reform-Lessons-and-Implications-PP4741.

Çağdaş, Y., Eralp, A., & Şahin, S. (2020). Vergi Açığı Üzerinde Sosyo-ekonomik Finansal Gelişmişliğin Etkisi: Bölgesel Bir Analiz. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, 16*(1), 275-286.

Çakman, K., & Doğan, H. (2012). Beyannamaye Tabi Mükelleflerin Gerçekleştirdiği Gelir Vergisi Kaçakçılığı: Boyutlarının Tahmini; İktisadi Sonuçları ve Bir Reform Önerisi. *Ekonomik Yaklaşım, 23*, 221-268.

Çalışkan, Ş. (2010). Türkiye'de Gelir Eşitsizliği ve Yoksulluk. *Journal of Social Policy*(59), 89-132.

Çaşkurlu, E. (2011). Bağımsız maliye politikası uygulama olanağının kısıtlanması: Mali alan daralması ve etkileri. *Ekonomik Yaklaşım, 22*(79), 21-44.

Çebi, C. (2015). *Bütçe Harcama Katılığı.* Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası.

Çelebi, A. K. (2015). *Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesiminin Büyüklüğü Sorunu.* Manisa: Emek Matbaası.

Çelen, M., & Yavuz, E. (2014). Mali Alan Oluşturma Yöntemleri. A. Kesik, T. Berksoy, & M. Şahin (Dü) içinde, *Mali Alan: Teori ve Uygulama* (s. 27-56). Seçkin Yayıncılık.

Davala, S., Jhabvala, R., Mehta, S. K., & Standing, G. (2015). *Basic Income Transformative Policy for India.* Bloomsbury Publishing.

De Wispelaere, J., & Stirton, L. J. (2004). The Many Faces of Universal Basic Income. *The Political Quarterly, 75*(3), 266-274.

Dedeoğlu, E. (2015). *Türkiye'de Kamu Mali Yönetiminin Kısa Hikayesi.* Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı.

Degenhard, J. (2021, 07 20). *Ranking of the Gini index by country 2020*. Statista: https://www.statista.com/forecasts/1171540/gini-index-by-country. (15.01.2022)

Demet, Y. C. (2022, 01 08). *Vergide Eşitliğin Fırsat Maliyeti Vergide Adalet*. dunya.com: https://www.dunya.com/kose-yazisi/vergide-esitligin-firsat-maliyeti-vergide-adalet/645338. (06.04.2022)

Department of the Treasury Internal Revenue Service. (2020). *Earned Income Credit (EIC).* For use in preparing 2019 return.

Development Committee. (2006). Fiscal Policy for Growth and Development- An Interim Report. Washington D.C.: World Bank.

DPT. (2007). *Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu.* Ankara.

Durmuş, M. (2021). Covid-19 Salgını ve Servet Vergisi İhtiyacı. *Politik Ekonomik Kuram, 5*(1), 95-131.

Dursun, G. D. (2008). 1990–2006 Yılları Arası Türkiye'nin Vergi Kapasitesinin Hesaplanmasına Ait Bir Araştırma. *Maliye ve Finans Yazıları, 1*(79), 45-60.

Dutlu Erten, P. (2021). *İbn-i Haldun'un İktisadi Düşünceye Katkıları.* Ankara: Gazi Kitabevi.

Dünya Gazetesi. (2022, 04 03). *Cumhurbaşkanı Erdoğan: Milletin aşına, ekmeğine, geçimine göz dikenlere acımayacağız*. https://www.dunya.com/gundem/cumhurbaskani-erdogan-milletin-asina-ekmegine-gecimine-goz-dikenlere-acimayacagiz-haberi-653775

Eckstein, O. (1979). *Public Finance.* Prentice Hall.

Egeli, H., & Özcan, G. (2018). Sosyal Kamusal Gelirin Teorik Çerçevesi. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, 6*(80), 269-282.

Eker, A., & Bülbül, D. (2016). *Kamu Maliyesi.* Ankara: Gazi Kitabevi.

Elgin, C., & Schneider, F. (2016). Shadow Economies in OECD Countries:DGE vs. MIMIC Approaches. *Boğaziçi Journal Review of Social, Economic and Administrative Studies, 30*(1), 51-75. doi:doi:10.21773/boun.30.1.3

Emeklier, B. (2011). Thomas Hobbes ve John Locke'un Güvenlik Anlayışlarının Karşılaştırmalı Bir Analizi. *Güvenlik Stratejileri Dergisi, 7*(13), 99-123.

Emil, F. (2018). *Merkezi Yönetim Bütçesi Takip Raporu.* Ekonomik Araştırma Forumu.

EMPL Committee. (2017). *Minimum Income Policies in EU Member States.*

EPDK. (2022, 02 13). *Basın Açıklaması*.

Erdbrink, T. (2016, 4 13). *Iranian Parliament Cancels Cash Subsidies to 24 Million People*. New York Times: https://www.nytimes.com/2016/04/14/world/middleeast/iran-parliament-subsidies.html.

Erdem, F. H. (1993). İbn Haldun'un Devlet Görüşü. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 6*(6), 157-179.

Erdem, I. (2005). *Avrupa'da Asgari Gelir Uygulamaları.* İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu.

Erdem, M., Tatlıoğlu, İ., & Şenyüz, D. (2015). *Kamu Maliyesi.* Bursa: Ekin Yayınevi.

Erdoğdu, M. M., & Akar, S. (2020). Dördüncü Sanayi Devrimi Çerçevesinde Koşulsuz Temel Gelir: Türkiye İçin Bir Değerlendirme. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 15*(3), 903-924.

Eroğlu, E., & Maraş, G. (2019). Mali Alan Kavramına Teorik Bir Bakış ve Gelişmekte Olan Ülkelerin Mali Alanlarının Hesaplanması. *Maliye Araştırmaları Dergisi, 5*(2), 175-191.

Erreygers, G., & Cunliffe, J. (2001). The Enigmatic Legacy of Charles Fourier: Joseph Charlier and Basic Income. *History of Political Economy, 33*(3), 459-484.

Erreygers, G., & Cunliffe, J. (2018). Was Basic Income Invented in Belgium in 1848? Exploring the Origins and Continuing Relevance of a Simple Idea. Finland: BIEN. https://basicincome.org/wp-content/uploads/2018/09/Was-Basic-Income-Invented-in-Belgium-in-1848.pdf.

Etebari, M. (2013, 11 1). *Iran Press Report: The Quest to Cut Cash Subsidies*. 11 2020 tarihinde https://www.brookings.edu/blog/markaz/2013/11/01/iran-press-report-the-quest-to-cut-cash-subsidies/.

European Commission. (2020). *Income support*. Employment, Social Affairs & Inclusion: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1092.

Eurostat. (2021, 12 17). *Gini coefficient of equivalised disposable income - EU-SILC survey*. European Commission: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di12.

EUROSTAT. (2022). *Social Protection (ESSPROS) – Overview*.

Financial Tribune. (2017, 5 5). *No Tripling of Cash Subsidies*. https://financialtribune.com/articles/economy-business-and-markets/63783/no-tripling-of-cash-subsidies.

Fraga, A. (2022). A Call for New Fiscal Rules. *Finance & Development, 59*(1), 14-15.

Frankman, M. J. (2010). Making the Difference! The BIG in Namibia; Basic Income Grant Pilot Project Assessment Report. *Canadian Journal of Development, 29*(3-4), 526-529.

Frey, C. B., & Osborne, M. A. (2013). The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation? *Technological Forecasting and Social Change*(114), 254-280.

Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom.* The University of Chicago Press.

Friedman, M. (1973). A 1973 Interview with Milton Friedman. Playboy Interview.

Friedman, M. (2000). *The Suplicy-Friedman Exchange.* BIEN News Flash.

Gentilini, U., Grosh, M., & Yemtsov, R. (2019). The Idea of Universal Basic Income. *Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices* (s. 17-72). içinde The World Bank.

Ghatak, M., & Maniquet, F. (2019). Universal Basic Income: Some Theoretical Aspects. *Annual Review of Economics*(11), 895-928.

GİB. (2022). *Bütçe Gelirleri (1923 - 2021)*. gib.gov.tr: https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/GBG1.htm.

Giray, F. (2002). Vergi Harcamaları: Harcama Vergileri Açısından Analizi. *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 21*(1), 27-52.

GiveDirectly. (2020). *Basic Income Kenya Study*. https://www.givedirectly.org/ubi-study/.

Goldsmith, O. S. (2010). The Alaska Permanent Fund Dividend: A Case Study in Implementation of a Basic Income Guarantee. *13th Basic Income Earth*

Network Congress. Institute of Social and Economic Research, University of Alaska.

Green, C. (1967). *Negative Taxes and the Poverty Problem.* Washington: The Brookings Institution.

Guillaume, D., & Zytek, E. R. (2010). IMF Survey: Iran to Cut Oil Subsidies in Energy Reform. https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/soint092810a

Guillaume, D., Zytek, R., & Farzin, M. R. (2011). Iran–The Chronicles of the Subsidy Reform. *IMF Working Paper WP/11/167*.

Gümüş, İ. (2020). Apartheid Döneminde Güney Afrika ve Uluslararası Çalışma Örgütleri İlişkisi. *Uluslararası Afro-Avrasya Araştırmaları Dergisi, 5*(10), 25-37.

Gürdal, T. (2008). Türkiye'de Faiz Dışı Fazla ve Borçların Sürdürülebilirliği (1975-2007 Dönemi). *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 10*(2), 417-442.

Gürkan, C. (2016). Klasik Siyasal Düşüncede Maliye Teorisi: Bodin, Hobbes ve Rouseau. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 14*(2), 148-174.

Haarmann, C., Haarmann, D., Jauch, H., & Engelhardt, U. (2019). *New 10 Years Later – BIG Pilot Project Otjivero.* Economic & Social Justice Trust.

Haarmann, C., & Haarmann, D. (2012). Namibia: Seeing the sun rise—The realities and hopes of the basic income Grant Pilot Project. C. Haarmann, D. Haarmann, M. C. Murray, & C. Pateman (Dü) içinde, *Basic Income Worldwide* (s. 33-58). London: Palgrave Macmillan.

Hazine Müsteşarlığı. (2006). *Kamu Borç Yönetimi Raporu.*

Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2021). *İstihdam, Verimlilik, Ücretler ve Gelir Dağılımı.*

Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2021a). *Kamu Borç Yönetimi Raporu.*

Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2021b). *Orta Vadeli Program (2022-2024).*

Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2022). *Şubat Ayı Bütçe Bülteni.*

Heather, R. (1968). An Experimental Study of The Income Tax. *Second Annual Meeting of the Community Services of Pennsylvania.* Harrisburg: Mathematica Policy Research. https://www.mathematica.org/our-publications-and-findings/publications/an-experimental-study-of-the-negative-income-tax.

Heller, P. S. (2005). *Understanding Fiscal Space.* IMF.

Heywood, A. (2011). *Siyaset.* (B. B. Özipek, B. Şahin, M. Yıldız, Z. Kopuzlu, B. Seçilmişoğlu, & A. Yayla, Çev.) Ankara: Adres Yayınları.

HMB. (2022). *Aylık Bütçe Bülteni.*

HMB Borçlanma Genel Müdürlüğü. (2022). İç Borçlanmanın Ortalama Maliyeti.

Hobbes, T. (2007). *Leviathan.* (S. Lim, Çev.) İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Honkanen, P., Kangas, O., & Simanainen, M. (2017). Basic Income in The Finnish Context. *Intereconomics, 52*(2), 87–91.

Hotz, V. J., & Scholz, J. K. (2001). The Earned Income Tax Credit.

Hoynes, H., & Rothstein, J. (2019). Universal Basic Income in the United States and Advanced Countries. *Annual Review of Economics, 11*, 929-958.

İbn Haldun. (2007). *Mukaddime I* (5 b.). (S. Uludağ, Çev.) İstanbul: Dergah Yayınları.

İbn-i Haldun. (2020). *Mukaddime.* İstanbul: Dergah Yayınları.

IMF. (2013). *Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries.* Washington. https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/050913.pdf.

IMF. (2021). *Fossıl Fuel Subsidies By Country And Fuel Database.*

IMF. (2021a). *Turkey: Staff Concluding Statement of the 2021 Article IV Mission.*

IMF. (2021b). *World Economic Outlook.* IMF.

IMF e-Library. (2022, 04 21). *Fiscal Monitor*. International Monetary Fund: https://data.imf.org/?sk=757a72b7-eece-470e-b6a1-d96b04b7014a&sId=1420753161527.

Innovations for Poverty Action. (2020). *The Effects of a Universal Basic Income in Kenya*. https://www.poverty-action.org/study/effects-universal-basic-income-kenya#:~:text=Long%2Dterm%20UBI%3A%2044%20villages,per%20day)%20for%20two%20years.

Internal Revenue Service. (2020). *About Eitc*. Earned Income Tax Credit & Other Refundable Credits: https://www.eitc.irs.gov/eitc-central/about-eitc/about-eitc#:~:text=EITC%20is%20one%20of%20the%20Largest%20Antipoverty%20Programs&text=EITC%20and%20the%20child%20tax,than%20half%20of%20them%20children.

International Labour Office. (2021). *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*. Geneva: ILO.

Işık, A. (2014). *Kamu Maliyesi.* Bursa: Ekin Yayınevi.

İŞKUR. (2021). *İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni.*

Jauch, H. (2012). *Poverty, Unemployment and Inequality in Namibia TEMTI Series of Economic.* TEMTI –CEESP / IUCN. http://www.iucn.org/about/union/commissions/ceesp/what_we_do/wg/temti.cfm.

Johnson, N. (2001). *A Hand Up: How State Earned Income Tax Credits Help Working.* Center on Budget and Policy Priorities.

Jones, D., & Marinescu, I. (2020). The Labor Impact Of Universal And Permanent Cash Transfers: Evidence From The Alaska Permanent Fund. *Nber Working Paper Series*(Paper No. 24312).

Kalfa Ataay, C. (2016). Hayek ve Friedman'ın Devlet Anlayışı. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 4*(1), 129-151.

Kamu Maliye Yönetimi Ve Kontrol Kanunu. (2003).

Kangas, O., Jauhiainen, S., Simanainen, M., & Ylikännö, M. (2019). *The Basic Income Experiment 2017–2018 in Finland: Preliminary Results.* Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health.

Karaaslan, İ. (2015). Avrupa Birliği Uygulamaları Çerçevesinde Türkiye için İstihdam Odaklı Asgari Gelir Desteği Arayışları. *İnsan ve İnsan*(3), Avrupa Birliği Uygulamaları Çerçevesinde Türkiye için İstihdam Odaklı Asgari Gelir Desteği Arayışları.

Karabacak, B. N. (2013). Emek Gelirleri Vergi İndirimi: Gelişimi, Yapısı ve İşleyişi, Özellikleri ve Sorunları. *TİSK Akademi, 8*(15), 42-67.

Karshenas, M., & Tabatabai, H. (2019). Basic Income by Default: Lessons from Iran's "Cash Subsidy' Programme. M. Torry (Dü.) içinde, *The Palgrave International Handbool of Basic Income* (s. 339-355).

Kasal, S., & Özpençe, Ö. (2020). A Fiscal Space Analysis In Terms Of Turkey's Domestic Debt. *Sosyoekonomi, 28*(43), 33-48.

Katayama, R., & Wadhwa, D. (2019). *Half of the World's Poor Live in Just 5 Countries.* World Bank. https://blogs.worldbank.org/opendata/half-world-s-poor-live-just-5-countries.

Kayalıdere, G., & Mastar Özcan, P. (2012). Gelir Vergisi Açısından Vergi Harcamalarının Analizi: Türkiye ve Bazı OECD Ülke Örnekleri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 17*(1), 341-366.

Kaynar Bilgin, H. (2018). Laffer Eğrisi için Uygulamalı Bir Analiz: Türkiye Örneği. *ARHUSS, 1*(2), 84-99.

Kazgan, G. (2021). *İktisadi Düşünce: Politik İktisadın Evrimi* (21 b.). İstanbul: Remzi Kitabevi.

King Jr, M. L. (2010). *Where do We Go From Here: Chaos or Community?* Beacon Press: Boston.

Konca, M., & Yildirim, H. H. (2021). How Can Turkey Create Fiscal Space for Its Health Care System? A Qualitative Approach. *International Journal of Healthcare Management, 14*(4), 940-947. doi:10.1080/20479700.2020.1721749

Kreps, J. M. (1967). Negative Outlook for the Negative Income Tax. 103-109.

Kurt, M. (2017). Laffer Eğrisinin Türkiye İçin Tahmini. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*.

Küçükkalay, A. M. (2015). *İktisadi Düşünce Tarihi* (4 b.). İstanbul: Beta Yayıncılık.

Laderchi, C., Saith, R., & Stewart, F. (2003). Does it Matter that we do not Agree on the Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches. *Oxford Development Studies, 31*(3), 243-274.

Lowrey, A. (2021). *The Pros and Cons of Universal Basic Income*. penguin.co.uk: https://www.penguin.co.uk/articles/2018/universal-basic-income-pros-cons.html.

Maag, E., Marron, D., & Huffer, E. (2019). *Redesigning the EITC: Issues in Design, Eligibility, Delivery, and Andministration.* Tax Policy Center.

Matthews, D. (2017). *This Kenyan Village is A Laboratory For The Biggest Basic Income*. https://www.vox.com/policy-and-politics/2017/3/6/14007230/kenya-basic-income-givedirectly-experiment-village.

Memur-Sen. (2022, 01 05). *Açlık Sınırı 3 Bin 526 Lira Oldu*. 12 09, 2021 tarihinde Memursen: https://www.memursen.org.tr/aclik-siniri-3-bin-526-lira-oldu.

Mill, J. S. (1885). *Principles Of Political Economy.*

Ministry of Social Affairs and Health. (2016). *Ministry of Social Affairs and Health Requests Opinions on A Basic Income Experiment*. 11 11, 2020 tarihinde Ministry of Social Affairs and Health: https://stm.fi/en/-/sosiaali-ja-terveysministerio-pyytaa-lausuntoja-osittaisen-perustulokokeilun-toteuttamisesta.

Montesquieu, B. (2001). *The Spirit of Laws.* (T. Negunt, Çev.) Ontario: Batoche Books.

More, T. (2000). *Ütopya.* (S. Eyüpoğlu, V. Günyol, & M. Urgan, Çev.) İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.

Motamedi, M. (2020, 11 25). *Iran Conservatives Score Key Victory in Battle Over Cash Handouts.* Aljazeera:

https://www.aljazeera.com/economy/2020/11/25/iran-conservatives-score-key-victory-in-battle-over-cash-handouts.

Muter, N. B., Çelebi, A. K., & Sakınç, S. (2003). *Kamu Maliyesi.* Manisa: Emek Matbaası.

Mutlu, A., & Çelen, M. (2012). *Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Türk Mali Sistemi İçerisindeki Yeri: Siyasal, Sosyal ve Ekonomik Sonuçları.* İstanbul: Sis Matbaacılık.

Mutluer, M. K., Öner, E., & Kesik, A. (2016). *Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi.* İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Myles, G. D. (1996). *Public Economics.* Cambridge University Press.

Niemietz, K. (2011). *A New Understanding of Poverty: Poverty Measurement and Policy Implications.* London: The Institute of Economic Affairs.

Nikiforos, M., Steinbaum, M., & Zezza, G. (2017). *Modeling the Macroeconomic Effects of a Universal Basic Income.* Roosevelt Institute.

NITI Aayog . (2017). *Voluntary National Review Report on Implementation of Sustainable Development Goal.* New York: In United Nations High Level Political Forum.

NITI Aayog. (2018). *SDG India Index, Baseline Report 2018.*

O'Callaghan, K. (2020, 08 18). *The Future Holds More Unemployment, and Our Only Defense Is Universal Basic Income*. 09 22, 2020 tarihinde https://globisinsights.com: https://globisinsights.com/global-japan/ubi-saves-capitalism/.

Ochel, W. (2001). *Financial Incentives To Work - Conceptions and Results in Grear Britain, Ireland and Canada.* Munich: Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research.

OECD. (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All.* Paris: OECD Publishing.

OECD. (2020). *How's Life 2020: Measuring Well-being.* Paris: OECD Publishing.

OECD. (2021). *OECD Employment Outlook 2021: Navigating the Covid-19 Crisis and Recovery.* Paris: Oecd Publishing. doi:https://doi.org/10.1787/5a700c4b-en

OECD. (2021a). *Employment Rates*. OECD Data. (22.09.2021)

OECD. (2021b). *Government at a Glance 2021*. Paris: OECD Publishing. doi:https://doi.org/10.1787/1c258f55-en

OECD. (2021c). *OECD Economic Surveys: Turkey.*

OECD. (2021d). *Revenue Statistics.*

OECD. (2021e). *Income Distribution Database*. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD. (15.01.2022)

OECD. (2022). *Corporate Tax Statistics l Compare Your Country*. https://www.compareyourcountry.org/corporate-tax-statistics/en/0/1028+1029+1030/ranking/2021

OECD. (2022a). *General government debt*. oecd.org: https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm#indicator-chart. (26.03.2022)

OECD. (2022b). *General Government Spending*. data.oecd.org: https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm

Ortiz-Ospina, E., & Roser, M. (2016). *Government Spending*. OurWorldInData.org: https://ourworldindata.org/government-spending

Öncel, S. Y. (2011). Kurumlar Vergisinde Değişim ve Uluslararası Vergi Rekabeti. *Maliye Araştırmaları Merkezi Konferansları, 47*, s. 1-20.

Öncel, T. (2012). Gelirin Yeniden Dağılım Politikası Aracı Olarak Negatif Gelir Vergisi. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 28*, 1-14.

Özkaya, Ö. (2020). Devlet Olgusu Üzerine Bir Değerlendirme. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*(16), 317-352.

Paine, T. (2017). *Agrarian Justice.* (J. Pratt, Dü.) Earthsharing Devon. http://www.globalfactcheck.org/documents/1797%20Thomas%20Paine%20Agrarian-Justice.pdf.

Parijs, P., Jacquet, L., & Salinas, C. C. (2000). Basic Income and its Cognates. *Basic Income on the Agenda. Policies and Politics*.

Pereira, R. (2017). Introduction: Financing Approaches To Basic Income. *Financing Basic Income* (s. 1-5). içinde Palgrave Macmillan.

Petrotürk. (2022, 03 12). *Bakan Dönmez: "İsrail'den gelebilecek gazı rahatlıkla hem ülke içerisinde hem yurt dışında taşıyabiliriz"*. 03 15, 2022 tarihinde https://www.petroturk.com/manset/bakan-donmez-israilden-gelebilecek-gazi-rahatlikla-hem-ulke-icerisinde-hem-yurt-disinda-tasiyabiliriz.

PKF İstanbul. (2022, 02 15). *Kurumlar Vergisi Oranı*.

Platon. (2018). *Devlet.* İstanbul: Oda Yayınları.

Radio Farda. (2020, 11 25). *Iranian Government Grapples With New Subsidies*. https://en.radiofarda.com/a/iranian-government-grapples-with-new-subsidies/30967243.html.

Raventós, D. (2007). *Basic income: The Material Conditions of Freedom.* London : Pluto Press.

Ren, H., Zhou, S., Hu, A., & Chen, H. (2018). *Industrial Robots and Jobs Turnover: Evidence from Chinese Firm Level Data.* SSRN. doi:file:///C:/Users/ASUS/Downloads/SSRN-id3213959.pdf.

Rial, I. (2013). Budget Rigidity in Turkey. *IMF Staff Country Reports*(364), 29-46.

Rowntree, B. S. (1901). *Poverty: A Study of Town Life.* London: Macmillan.

Ruhi, M. E. (2005). Platon'un Devletin Kökenini İlişkin Görüşü ve Yansımaları. *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 9*(1-2), 241-278.

Sadiq, K., & du Preez, H. (2020). The Case for A Universal Basic Income in South Africa: A Conceptual Approach. *South African Journal of Accounting Research*, 1-24.

Sağlık Bakanlığı. (2019). *Sağlık İstatistikleri Yıllığı.*

Salehi-Isfahani, D. (2014). Iran’s Subsidy Reform: from Promise to Disappointment. *Economic Research Forum*(Policy Perspective 13).

Salehi-Isfahani, D. (2016). Energy Subsidy Reform in Iran. I. Diwan, & A. Galal (Dü) içinde, *The Middle East Economies in Times of Transition* (s. 156-195). London.

Salehi-Isfahani, D., & Mostafavi-Dehzooei, M. (2017). Cash Transfers and Labor Supply: Evidence From A Large-scale Program in Iran. *Journal of Development Economics, 135*.

Saraçoğlu, F. (2004). Vergi Kapasitesini Belirleyen Faktörler ve Türkiye'de Vergi Kapasitesi. *Vergi Denetmeleri Derneği*(71), 91-103.

Saraçoğlu, F., Pürsünlerli Çakar, E., & Çakır, M. (2017, Temmuz). Türkiye'de Vergi Kapasitesi Üzerine Düşünceler. *Vergi Sorunları Dergisi*(346), 9-22.

Savaşan, F., & Odabaş, H. (2005). Türkiye'de Vergi Kayıp ve Kaçaklarının Nedenleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 5*(10), 1-28.

Saygılıoğlu, N., & Arı, S. (2003). *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi.* İstanbul: Sabancı Üniversitesi.

SBB. (2021). *2022-2024 Bütçe Hazırlama Rehberi.*

SBB. (2021a). *Kamu Sektörü İstihdam Sayıları.*

SBB. (2022). *2022-2024 Bütçe Hazırlama Rehberi.* SBB.

Schjoedt, R. (2016). India's Basic Income Experiment. *Pathways Perspectives on International Development, 1*(21), 1-8.

Screpanti, E., & Zamagni, S. (2005). *An Outline of The History of Economic Thought.* (D. Field, & L. Kirby, Çev.) Oxford University Press.

SEWA Bharat & UNICEF. (2014). *A Little More, How Much It s: Piloting Basic Income Transfers in Madhya Pradesh.* New Delhi: Sewa Bharat and UNICEF.

SGK. (2022). *Aylık İstatistik Bültenleri.* http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri.

SGK. (2022a). *Kayıtdışı İstihdam Oranı*. http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari/kayitdisi_istihdam_orani.

SGK. (2022b). *Mali İstatistikler.* http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri.

SGK. (2022c). *Muayene Katılım Payı*. http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/saglik/saglik_hizmetleri/muayene_katilim_payi.

SGK. (2022d). *SGK Veri*. https://veri.sgk.gov.tr/. (08.02.2022)

Sheffey , A. (2021, 08 20). *Elon Musk says we need universal basic income because 'in the future, physical work will be a choice'*. businessinsider.com: https://www.businessinsider.com/elon-musk-universal-basic-income-physical-work-choice-2021-8#:~:text=Elon%20Musk%20said%20that%20with,humans%20would%20need%20guaranteed%20income.

Simanainen, M., & Tuulio-Henriksson, A. (2021). Subjevtive Health, Well-being and Cognitive Capabilities. O. Kangas, S. Jauhiainen, M. Simanainen, & M. Ylikännö (Dü) içinde, *Experimenting with Unconditional Basic Income* (s. 71-88). Edward Elgar Publishing.

Skousen, M. (2016). *İktisadi Düşünce Tarihi: Modern İktisadın İnşası* (7 b.). (M. Acar, E. Erdem, & M. Toprak, Çev.) Ankara.

Society, R. (1967). The Negative Income Tax. *The Ripon Forum, 3*(4), 3-8.

Sowell, T. (2006). *On Classical Economics.* Yale University Press.

Stafford, B., & Roberts, S. (2009). *The Impact of Financial Incentives in Welfare Systems on Family Structure.*

Standing, G. (2013). *Unconditional Basic Income: Two pilots in Madhya Pradesh.* Delhi.

Standing, G. (2017). *Basic Income: And How We Can Make It Happen.* United Kingdom: Pelican.

Standing, G. (2020). *Prekarya: Yeni Tehlikeli Sınıf.* (E. Bulut, Çev.) İstanbul: İletişim Yayınları.

Standing, G. (2020). *Temel Gelir.* (C. Demirdöğdü, Çev.) İstanbul: Tellekt.

Steger, M. B., & Roy, R. K. (2010). *Neoliberalism: A Very Short Introduction.* Oxford: Oxford University Press.

Stiglitz, J. E. (1994). *Kamu Kesimi Ekonomisi.* (Ö. F. Batırel, Çev.) İstanbul: Marmara Üniversitesi.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2021). *İşgücü Piyasasındaki Gelişmelerin Makro Analizi.*

Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2022). *2022 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı.*

Sunley, E. M. (1997). The Choice Between Deductions and Credits. *National Tax Journal, 30*(3), 243-247.

Şahin, E. Ç. (2010). Çalışma Yaşamını Düzenleyen YasalardakiDönüşümün Dayanağı Olarak Neo-Liberalizm;Devlet-Toplum İlişkisinde Leviathan'ın Yükselişi mi? *862First International Philosophy Congress*, (s. 860-880).

Şen, S., Tabar, Ç., & Tokatlıoğlu, M. (2018). Küresel Krizde Devlet Müdahalesi ve Maliye Politikası. *İş ve Hayat Dergisi*(8).

Şener, O. (1996). Türkiye'de Kamu Sektörünün Optimal Büyüklüğü. *Kamu Kesimi Finansman Açıkları* (s. 379-410). Antalya: İstanbul Üniversitesi.

T.C. Dışişleri Bakanlığı. (2020, 11 29). *Namibya'nın Siyasi ve Ekonomik Görünümü*. http://www.mfa.gov.tr/namibya_nin-siyasi-gorunumu.tr.mfa.

Tabatabai, H. (2011). The Basic Income Road to Reforming Iran's Price Subsidies. *Basic Income Studies, 6*(1).

Tabatabai, H. (2012). Iran: A Bumpy Road Toward Basic Income. H. Tabatabai, & R. Caputo (Dü.) içinde, *Basic Income Guarantee and Politics* (s. 285-300). New York: Palgrave Macmillan.

Tabatabai, H. (2012b). From Price Subsidies to Basic Income: The IranModel and Its Lessons. K. Widerquist, & M. Howard (Dü) içinde, *Exporting the Alaska Model: Adapting the Permanent Fund Dividend for Reform Around the World* (s. 15-32).

Tackie, N., Ngandu, M., Baharanyi, N., Zabawa, R., Yeboah, D., Findlay, H. J., & Bonsi, E. (2011). An Analysis of Earned Income Tax Credit Filers and Earned Income Tax Credit Non-Filers in Rural Communities. *Journal of Rural Social Sciences, 26*(2).

Talaslı, İ. A., Yılmaz, E., & Yılmaz, T. (2020). *Türkiye'de Dış Borçlanma Faiz Oranının Belirleyicileri.* T.C. Merkez Bankası.

Tannenbaum, D. G. (2018). *Siyasi Düşünceler Tarihi* (11 b.). (Ö. Orhan, Çev.) Ankara: BB101 Yayınları.

Tanzi, V., & Zee, H. H. (2000). Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries. *National Tax Journal, 53*(2), 299-322.

Taş, H., & Özcan, S. (2012). Türkiye'de ve Dünya'da Yoksulluk Üzerine Bir Araştırma. *International Conference on Eurasian Economies*, (s. 423-430). Almatı.

Taşçı, F. (2013). Understanding Minimum Income Support through Minimum Wage. *Turkish Journal of Business Ethics, 6*(1), 153-176.

Tax Policy Center. (2020). *What is The Earned Income Tax Credit?* https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-earned-income-tax-credit#:~:text=The%20earned%20income%20tax%20credit%20(EITC)%20provides%20substantial%20support%20to,up%20to%20a%20maximum%20credit.

Tayyar, A., & Çetin, B. (2013). Liberal İktisadi Düşüncede Devlet. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 14*(1), 107-120.

TCMB. (2022, 01 05). *TCMB- Kurlar*. https://www.tcmb.gov.tr/kurlar/kurlar_tr.html.

Ter-Minassian, T. (2020). Financing a Universal Basic Income: A Primer. U. Gentilini, M. Grosh, J. Rigolini, & R. Yemtsov (Dü) içinde, *Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence and Practices* (s. 153-181). Washington: World Bank Group.

The Freedom Dividend. (2020). 2020.yang2020.com: https://2020.yang2020.com/policies/the-freedom-dividend/.

The White House. (2022). *Historical Tables*. whitehouse.gov: https://www.whitehouse.gov/omb/budget/historical-tables/.

Tondani, D. (2009). Universal Basic Income and Negative Income Tax: Two Different Ways of Thinking Redistribution. . *The Journal of Socio-Economics, 38*(2), 246-255.

Torry, M. (2017). What's a Definition? And How Should We Define 'Basic Income'? *BIEN Congress.* Lisbon: BIEN.

Torry, M. (2018). Basic Income and Basic Income schemes: definitions and details. *BIEN Congress.* Tampere: Basic Income Earth Network. https://basicincome.org/wp-content/uploads/2018/09/Basic-Income-and-Basic-Income-schemes-definitions-and-details.pdf.

Torry, M. (2019). The Definition and Characteristics of Basic Income. M. Torry (Dü.) içinde, *The Palgrave International Handbook of Basic Income* (s. 15-30). Palgrave Macmillan.

Townsend, P. (1962). The Meaning of Poverty. *The British Journal of Sociology, 13*(3), 210-227.

Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living.* Penguin Books.

Trading Economics. (2020, 12 01). *Iranian Rial Currency*. https://tradingeconomics.com/iran/currency.

TÜİK. (2021). *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2020.* Türkiye İstatistik Kurumu. 7 2021, 12 tarihinde https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Income-and-Living-Conditions-Survey-2020-37404.

TÜİK. (2021). *Sosyal Koruma İstatistiklerine İlişkin Açıklamalar.*

TÜİK. (2021a, 10 14). *Kurumsal Sektör Hesapları, 2020*. https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Kurumsal-Sektor-Hesaplari-2020-37186#:~:text=Hanehalk%C4%B1%20tasarrufunun%20harcanabilir%20gelire%20oran%C4%B1,y%C4%B1l%C4%B1nda%20%10%2C9%20oldu.&text=Toplam%20ekonomi%202019%20y%C4%B1l%C4%B1nda%20GSYH,net%20bor%C

TÜİK. (2021b). *İşgücü İstatistikleri, Ocak 2021*. data.tuik.gov.tr: https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Isgucu-Istatistikleri-Ocak-2021-37486#:~:text=%C4%B0%C5%9Fg%C3%BCc%C3%BC%202021%20y%C4%B1l%C4%B1%20Ocak%20ay%C4%B1nda,%49%2C9%20olarak%20ger

%C3%A7ekle%C5%9Fti.&text=15%2D24%20ya%C5%9F%20grubunu%20kapsayan,artarak%20 .

TÜİK. (2021c, 12 23). *Sosyal Koruma İstatistikleri, 2020*. data.tuik.gov.tr: https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Sosyal-Koruma-Istatistikleri-2020-37193#:~:text=T%C3%9C%C4%B0K%20Kurumsal&text=Sosyal%20koruma%20harcamas%C4%B1%202020%20y%C4%B1l%C4%B1nda,emekli%2Fya%C5%9Fl%C4%B1lara%20yap%C4%B1lan%20harcamalar%20oldu.

TÜİK. (2021d). *Yoksulluk İstatistikleri*. https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=66&locale=tr. (09.12.2021)

Türk-İş. (2021). *Aralık 2021 Açlık ve Yoksulluk Sınırı.* 01 09, 2022 tarihinde file:///C:/Users/ASUS/Downloads/Ac%CC%A7likveYoksulluk-Aralik2021.pdf.

U. S. Bureau of Labor Statistics. (2021). *Bureau of Labor Statistics Data*. 08 11, 2021 tarihinde https://www.bls.gov/.

Uluatam, Ö. (2003). *Kamu Maliyesi.* Ankara: İmaj Yayınevi.

Uludağ, S. (2020). *Mukaddime.* İstanbul: Dergah Yayınları.

Uluslararası Çalışma Örgütü. (2021). *ILO Gözlem: COVID-19 ve Çalışma Yaşamı.*

Ulusoy, A., & Yılmaz, H. (2021). Türkiye'de Bütçe Harcama Esnekliği ve Mali Demokrasi Seviyesinin Gelişimi. *Maliye Alanında Ulusal ve Küresel Değerlendirmeler: Teori, Politika ve Hukuk* (s. 19-35). içinde Gazi Kitabevi.

Ulutürk, S., & Ersezer, D. (2008). Gelir, Gelir Dağılımı Yaklaşımları ve Devletin Rolü. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*(47), 87-105.

UNU-WIDER Government Revenue Dataset. (2021). *The Government Revenue Dataset*. doi:https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/GRD-2021

Uygun, E., & Gerçek, A. (2021). Türkiye'de Vergi Açığının Ölçümü. E. Uygun, A. Gerçek, & B. Bozdoğanoğlu (Dü.) içinde, *Maliye Araştırmaları - 4* (s. 295-311). Bursa: Ekin Yayınevi.

Uzay, N. (2002). Kamu Büyüklüğü ve Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği (1970-1999). *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*(19), 151-172.

Uzunali, E., & Altun, E. (2020). Türkiye'de Negatif Gelir Vergisi Sistemi Önerisinin Bütçe Açısından. *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi, 20*(47), 383-410.

Ünal, S. (2021). K-means Kümeleme Algoritması ile OECD Ülkelerinin Vergi Yükü ve Kayıtdışı Ekonomi Analizi. *Kırklareli Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi, 2*(2), 1-15.

Van Parijs, P. (2004). Basic Income: A Simple and Powerful Idea for The Twenty-first Century. *Politics & Society, 32*(1), 7-39.

Van Parijs, P., & Vanderborght, Y. (2017). *Basic Income: A Radical Proposal For A Free Society and A Sane Economy.* London: Harvard University Press.

Vanderborght , Y. (2010, 11 9). *Iran: Economic Reforms Usher In A De facto Basic Income.* BIEN — Basic Income Earth Network: https://basicincome.org/news/2010/11/iran-economic-reforms-usher-in-a-de-facto-basic-income/. (19.12.2020)

Vives, J. L. (1999). *On Assistance to the Poor.* (A. Tobriner, Çev.) University of Toronto Press.

Wadhwa, D. (2018). *The Number of Extremely Poor People Continues to Rise in Sub-Saharan Africa.* World Bank.

WB Group. (2020). *Kenya Economic Uptade.* World Bank Group.

Widerquist, K. (2018). *A Critical Analysis of Basic Income Experiments for Researchers, Policymakers, and Citizens.* Springer International Publishing.

Widerquist, K. (2019). Three Waves of Basic Income Support. M. Torry (Dü.) içinde, *The Palgrave International Handbook of Basic Income.* Palgrave Macmillan.

Widerquist, K., & Howard , M. W. (2012). Introduction: Success in Alaska. K. Widerquist, & M. Howard (Dü) içinde, *Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining Its Suitability As A Model.* Springer.

Widerquist, K., & Sheahen, A. (2012). Alaska's Permanent Fund Dividend. ,, M. Murray, & C. Pateman (Dü) içinde, *Basic Income Worlwide: Horizons of Reform.*

Wolf, R. D., & Resnick, S. A. (2020). *Çatışan İktisadi Teoriler: Neoklasik, Keynesci ve Marksçı.* (C. Evren, Çev.) İstanbul: İletişim Yayınları.

World Bank. (2013, 04 19). *Ending Extreme Poverty and Promoting Shared Prosperity*.worldbank.org: https://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/04/17/ending_extreme_poverty_and_promoting_shared_prosperity. (29.11.2021)

World Bank. (2020). *Iran Overview*. https://www.worldbank.org/en/country/iran/overview. (12.10.2020)

World Bank. (2020a). *Poverty and Shared Prosperity 2020.* Washington: The World Bank.

World Bank. (2020b). *Namibia Overview*. https://www.worldbank.org/en/country/namibia/overview#1

World Bank. (2021). *Turkey Economic Monitor, April 2021: Navigating the Waves.* World Bank.

World Bank. (2022). *GDP per Capita*. data.worldbank.org: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2018&locations=TR-IR-MX-GB-US-FR-DK-ZA-RU-BR-IT-ES-XD-XO-XT-XM&start=2018&view=bar.

World Bank. (2022b). *Worldwide Bureaucracy Indicators.*

Worstall, T. (2020). *We Agree the Charter of the Forest is Important, But Why it is Matters*. www.adamsmith.org: https://www.adamsmith.org/blog/we-agree-the-charter-of-the-forest-is-important-but-why-it-is-matters#:~:text=The%20Charter%20of%20the%20Forest%2C%20the%20lesser%2Dknown%20but%20equally,hunting%2C%20creating%20water%20mills%2C%20or. (17.09.2020)

Yang, A. (2018). *The War on Normal People: The Truth about America's Disappearing Jobs and Why Universal Basic Income Is Our Future.* New York: Hachette Books.

Yayla, A. (2019). *Siyaset Bilimi* (6 b.). Ankara: Adres Yayınları.

Yentürk, N. (2009). *Temel Bütçe Okuma Yazma Kılavuzu.* İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları ve Araştırma Birimi Direktörü.

Yentürk, N. (2012). *STK'lar İçin Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu.* İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Yıldırım, M. (2020). Verginin Mali Açısından Türkiye'de 1990-2018 Yılları Arası Dönemde Vergi Gayretinin İncelenmesi. *Vergi Raporu*(246), 196-214.

Yılmaz, B. E. (2016). *Maliye.* İstanbul: Der Yayınları.

Yılmaz, G. A. (2020). *Kamu Maliyesi* (6 b.). İstanbul: Türkmen Kitabevi.

Ylikännö, M., & Kangas, O. (2021). Basic Income and Employment. O. Kangas, S. Jauhiainen, M. Simanainen, & M. Ylikännö (Dü) içinde, *Experimenting with Unconditional Basic Income* (s. 55-70). Edwar Elgar Publishing.

Yüksel Arabacı, R. (2019). Dünya Bankasının Yeni Uluslararası Yoksulluk Sınırları ve Küresel Yoksulluğun Yeniden Değerlendirilmesi. *Sosyal Güvenlik Dergisi, 9*(1), 123-140.

Zelleke, A. (2012). Basic Income and the Alaska Model: Limits of the Resource Dividend Model for the Implementation of an Unconditional Basic Income. *Alaska's Permanent Fund Dividend* (s. 141-155). içinde New York: Palgrave Macmillan.

Zhang, J. (2017). The Evolution of China's One-Child Policy and Its Effects on Family Outcomes. *Journal of Economic Perspectives, 31*(1), 141-160. doi:10.1257/jep.31.1.141