



Center  
of Excellence  
in Finance

# Yapısal Reformları Mali Sonuçlarının Değerlendirilmesinin de Ötesinde Anlayarak Yürütebilmek

**Niteliksel boyut**

Tijana Stanković



Funded by the European Union.

Fiscal Implications of Structural Reforms

## Neden Yapısal Reformların Sonuçlarının Değerlendirilmesi Gerekliyor?

- Doğru yolda olup olmadığımızı, diğer bir deyişle YR sayesinde belirlenmiş/tanımlanmış olan hedefe ulaşıp ulaşılamayacağını görmemizi sağlar
- Yapısal Reformlardan herhangi birinden elde edilen sonuçlar diğer Yapısal Reformların da sonuçlarına dair ipuçları içerir.
- Uygulanacak olan Yapısal Reform sonuçlarıyla birlikte değerlendirilmelidir.
- İlgili paydaşlara hitap etmektedir.

# Sunumumuz aşağıdaki soruların yanıtlarını verecek şekilde ilerleyecektir;

1. Yapısal reformlar nedir?
2. Yapısal reform tedbirleri nelerdir?
3. Yapısal reformlar nasıl sınıflandırılır?
4. Yapısal reformlara hangi durumlarda ihtiyaç duyulur?
5. Yapısal reformları kim tasarlıyor?
6. Yapısal reformlarının etkilerinin değerlendirmesinde hedef nasıl bir kıstastır?
7. Önceden uygulanmış yapısal reformların sonuçlarının hep aynı olacağını öngörebilir miyiz?
8. Yapısal reformların sonuçlarının değerlendirilmesinde zaman çizelgesi ne kadar önemlidir?
9. Karşılıklı bağımlılık, yapısal reformların sonuçlarının değerlendirmesini nasıl etkiler?
10. Yapısal reformların sonuçlarının değerlendirilmesi bağlamında politik ortam ne derece önemlidir?
11. Beklentileri Unutmayın!

# Yapısal Reformlar Nedir?

- Yapısal reform için tek ve genel geçer bir tanım yoktur.
- ERP Kılavuzu (2019): Yapısal reformlar;
  - büyümenin temel itici güçlerinin önündeki engelleri aşmaya yarayan,
  - kaynak ve üretime yönelik etkenlerin olabildiğince verimli bir şekilde kullanılmasını kolaylaştıran,
  - daha adil ve kapsayıcı bir ekonomiye katkıda bulunan kamu politikalarıdır.
- Yapısal reformlar rekabeti desteklemekle birlikte uzun vadeli, sürdürülebilir büyümeyi teşvikleri değiştirerek ve aşağıda belirtilen hususların önündeki engelleri kaldırarak sağlar:
  - İstihdam ve refahı arttırmak;
  - Üretkenliği arttırmak;
  - Kaynak tahsisinin verimliliğini artırmak;

## 2. Yapısal reform tedbirleri nelerdir?

- Yapısal reformlar politik tedbirler vasıtasıyla uygulanır.
- Belirli yapısal reform tedbirleri, şunları yapan somut politik çabalarıdır:
  - mevzuata ilişkin değişiklikler
  - kurumsal değişiklikler
  - finansman, ve/veya
  - bazen altyapıya yönelik kamu yatırımları
- Yapısal reform tedbirleri tekil hedefleri, yapısal reformların hedefleri ile örtüşmektedir.
- Her tedbir hem tedariğin daha iyi işlemlerini (örneğin; piyasanın açılması nedeniyle daha düşük fiyatlar) hem de talep (örneğin; insanların ihtiyaçlarında değişiklik yapan eğitim reformları) yönünde ekonomik işeyişin gelişmesini sağlamalıdır.

## 2. Hangi tedbirler yapısal reformlardan bağımsızdır?

- Altyapıya yönelik her kamu yatırımı aynı zamanda bir yapısal reform tedbiri değildir. Bunlar arasında yalnızca bir piyasanın düzeltilmesine destek olanlar yapısal reform tedbirlerine dahildir.
- Örneğin; okul öncesi eğitimi olan çocukları kapsayan bir kreş inşa etmek yapısal reform tedbiridir. Ancak, şehrin bir bölgesindeki artan nüfus sayısından ötürü, kreşlerdeki çocukların sayısını optimize etmek için yeni bir kreş inşa etmek yapısal reform önlemi değildir. Yapısal reformlar özel yatırımlardan farklıdır. Özel yatırımlar, yapısal reformların bir sonucudur.
- Piyasayı açıyor olsalar bile Doğrudan Yabancı Yatırımlar (DYY) yapısal reform değildir. Örneğin, hükümet turizm sektöründe DYY'leri çekmek için iş ortamını kolaylaştırarak turistik tatil beldelerinin değerlendirmesini yapmaktadır. Bu durumda Yapısal Reformlar yeni yatırım ortamı için gerekli bir dizi tedbiridir (örneğin; vergi oranlarının düşürülmesi, gerekli izinlerin daha kısa sürede alınması, kamu arazilerinin daha uzun süreler için kiralanması). Beklenen DYY'ler bu Yapısal

### 3. Yapısal Reformlar Nasıl Sınıflandırılır?

- Yapısal reformlar, büyümenin önündeki engellerin bulunduğu, hükümet etkinliğini, düzenleyici kaliteyi, beşeri sermayeyi ve finansal gelişmeyi artıran belirli ekonomi alanlarına atıfta bulunarak sınıflandırılır.
- Daha geniş kapsamda bir sınıflandırma yapıldığı zaman ortaya iki farklı küme çıkıyor: işgücü piyasası ve üretim piyasası yapısal reformları
- Batı Balkan ülkeleri ve Türkiye ERP Kılavuzu (2019)'a göre bir sınıflandırma yapmaktadır.

Üretim piyasası reformları:

- Enerji ve ulaşım piyasası reformu;
- Tarım, sanayi ve hizmet sektörleri;
- İş ortamı ve kayıtdışı ekonominin küçültülmesi;
- Araştırma, geliştirme ve inovasyon ve dijital dönüşüm
- Ekonomik entegrasyon reformları;

 İşgücü piyasası reformları  
CFR tarafından desteklenen ve Avrupa Birliği tarafından finanse edilen bir projedir.

## 4. Yapısal reformlara hangi durumlarda ihtiyaç duyulur?

- Genellikle yapısal reformlara yönelik fikir ve tartışmalar kriz zamanlarında ortaya çıkar.
- Krizler ise büyümeyi engelleyen yapısal darboğazlar olarak görülen sorunlar nedeniyle ortaya çıkar. Her sorun bir çözüm gerektirir ve çözümler sistemde yapılan değişikliklerdir.
- Yapısal reformlar ülkenin ekonomik anlamdaki kırılganlığını azaltmaya yöneliktir
- Nadiren de olsa yapısal reformlar işler iyi gittiğinde de uygulanır, ancak yine de her zaman daha iyisi olabilir (potansiyel çıktı).



## 5. Yapısal Reformları kim tasarlıyor?

- İdeal olarak - ekonomik sistemin her paydaşı büyümenin önündeki engelleri belirleyebilir
- Daha Gerçekçi olan ise - Maliye Bakanlığı ve icracı bakanlıklar
- Bakanlar genellikle bütüncül yaklaşım ve / veya siyasi motivasyon odaklı fikirleri sahiptirler.
- **Maliye Bakanlığı ve icracı bakanlıklardaki uzman ve analistler yapısal reformların sonuçlarını ölçmektedir.**
- **Bir yapısal reformun uygulanıp uygulanmayacağına karar vermek için sonuç değerlendirmesi genel değerlendirmelerin temelinde olmalıdır.**
- Bundan dolayı yapısal reformların uygulanıp uygulanmamasına yönelik görüşmeler için sonuç değerlendirmeleri temel bir araç konumundadır. Bu nedenle, bu

süreçteki rolünüz çok önemlidir

Funded by the European Union.

Fiscal Implications of Structural Reforms

- Süreci daha kapsamlı hale getirip, sosyal boyuta taşıyarak değerlendirmeler

## 6. Yapısal reformların etkilerinin değerlendirilmesinde hedef nasıl bir kıstastır?

- Bir yapısal reform için belirlenen hedef, etki değerlendirmesi için bir kriterdir.
- Örneğin; kayıt dışı istihdamı azaltarak ve emekli maaşı katkı payını %20 artırarak emekli ödeneklerini yükseltmeyi hedefleyen bir yapısal reform söz konusu ise, uygulanan tüm tedbirlerin etki değerlendirmesi bu hedefle örtüşmelidir.
- Bazen, etki değerlendirmeleri bize tedbirlerin yeterince iyi tasarlanıp tasarlanmadığı ve bu tedbirlerin hedeflerinin yapısal reform ile örtüşüp örtüşmediğini anlamamız açısından yardımcı olmaktadır. Örneğin; hükümet, kurumlar vergisini azaltarak yatırımları teşvik etmek isteyebilir. İş ortamı ve etki değerlendirmesi analizleri kurumlar vergisinin DYY'ler için bir engel teşkil etmese de mali vergilerin bu konuda bir engel olduğunu göstermektedir. Hedef doğru bir şekilde belirlenmiş olsa da, etki değerlendirmesi, Yapısal Reform tedbirlerin amacına uygun olarak yeniden tasarlanmasını zorunlu kılmaktadır.
- Özelleştirme, liberalleştirme ve serbestleşme gibi yapısal reform mekanizmaları aşağıdakiler için işleyen işgücü, mal ve hizmet piyasalarının önündeki engelleri ortadan kaldırmayı hedeflemektedir:
  - Şirketlerin istemediği çalışanlarını işten çıkarmasını kolaylaştırmak,
  - İş ve sendika çevrelerindeki tekelleşmeyi engellemek,
  - Devlet mülklerini özelleştirmek,
  - Mevzuat ve bürokratik işlemleri azaltmak,
  - Mali bedellerin ortadan kaldırılması
  - Mahkemelerin verimliliğini arttırmak
  - Mülkiyet haklarının güçlendirilmesi
  - Sözleşmelere yönelik uygulamaların güçlendirilmesi
  - Mali sürdürülebilirliğin sağlanması
  - Temiz teknoloji uygulamaları
  - Kapsayıcı büyümenin teşvik edilmesi vb.

## 7. Önceden uygulanmış yapısal reformların sonuçlarının hep aynı olacağını öngörebilir miyiz?

- Sözde "en iyi uygulamalar" hayata geçirilmesinden kaçınmak. Bu uygulamaları aynen kopyalamak yerine onlardan ders almak.
- Kendi etki değerlendirmenize güvenin - örneğin, aynı tedbir farklı ülkelerde, hatta ülkenizin farklı dönemlerinde bile birbirine zıt etkiler yaratabilir.
- Örneğin, bürokratik işlemleri ve mevzuata ilişkin durumları azaltmak, işin finansal kısmında kısıtlamalar olduğunda özel ekonomik faaliyetleri teşvik etmek için pek de etkili olmaz. Girişimcileri kâr beklentisinin düşük olduğu durumlarda finansal arabuluculuğun güçlendirilmesi özel yatırımları artırmaz.
- Engellerin tespit edilmesi yapısal reformları tasarlayanlara sonuçları değerlendirebilmeleri açısından yardımcı olur.
- Bir engelin tespit edilmesi ve yapısal reform tedbirlerinin bu engelin kaldırılmasına yönelik olarak ele alınması durumunda, kısa vadeli olumsuz etkiler daha kısa veya neredeyse etkisiz olur.

## 7.Önceden uygulanmış yapısal reformların sonuçlarının hep aynı olacağını öngörebilir miyiz? (2)

### Ürün piyasası reformlarından örnekler

Bölge	Alt-sektör	Engel	Ölçü	Hedef / Etki
Enerji	elektrik	Dağıtım altyapısına yönelik yatırımların yetersizliğinden kaynaklanan yüksek vergiler	Dağıtım altyapısına yönelik yatırımların teşvik edilmesi ve bilgi şeffaflığının artırılması	Düşük fiyatlar Düşük enflasyon Daha fazla yatırım
Kamu hizmeti	Yerel Yönetim	Kamu mensuplarının faydası odaklı rekabetçi olmayan ihaleler ve kurum içi ihale verilmesi, Çıkar çatışması	Rekabetçi ihaleler; uyuşmazlıklara karşı yaptırım ve uygulamaların güçlendirilmesi; hükûmet gözetimi	Daha fazla yatırım; iş piyasasına giriş;

## 7. Önceden uygulanmış yapısal reformların sonuçlarının hep aynı olacağını öngörebilir miyiz? (3)

### İşgücü piyasasından örnekler

Bölge	Alt-sektör	Engel	Ölçü	Hedef / Etki
Sözleşmeler ve İşgücü Piyasasına Giriş	Geçici Sözleşmeler	Vasıflara ve beşeri sermayeye yatırım yapmak için caydırıcı unsurlar; istismara tabi	Belirli süreli iş sözleşmelerine yönelik caydırıcı vergiler, olağan dışı sözleşmelerin kötüye kullanılmasına ilişkin yaptırımlar	Ucuz işgücü; daha fazla istihdam
Genç istihdamı	Çok düşük katılım	İşgücü piyasası artan sayıda genç işgücü arzına yanıt vermemektedir	Gençleri istihdam etmeye yönelik vergi teşvikleri; genç girişimcilere yönelik statü olarak farklı bir şirketin tesisi; çıraklık sözleşmeleri	Daha fazla istihdam; mali sürdürülebilirlik

## 8. Yapısal reformların sonuçlarının değerlendirilmesinde zaman çizelgesi ne kadar önemlidir?

- Yapısal reformların uygulanması ve meyvelerinin alınması uzun bir süreçte gerçekleşir.
- Yapısal reformların etkileri genellikle orta vadede somutlaşır.
- Birçok çalışmada yapısal reformların uzun vadedeki olumlu etkileri ortaya koyulmuştur.
- Uzun vadeli sonuçlar, genel reform hedefleri şeklinde kolaylıkla değerlendirilebilir.
- Özellikle ticarete konu olan sektörlerde, ürün piyasasına yönelik reformların kısa ve orta vadede en büyük olumlu etkiyi yapma olasılığı çok yüksektir.
- Bazı reformlar olumlu etkilerini daha kısa sürede gösterebilir: vergi reformları (işgücü üzerindeki vergi külfetini azaltmak), mali sektörler için reformlar (kredi kısıtlamalarını kaldırmak)
- Organizasyonel programlar, yeni kurumların oluşturulması gibi yönetim değişiklikleri çabuk bir şekilde yapılsa bile olumlu etkilerinin gözükmesi daha uzun zaman almaktadır.



## 8. Yapısal reformların kısa vadeli etkileri neden bu kadar önemli? (2)

- Aşağıdaki sebeplerden dolayı en çok dikkati kısa vadeli sonuçlar çekmektedir:
  - politik iktisatla ilgilidirler
  - tekil tedbirler vasıtasıyla tasarlanırlar
- Bazen kısa vadeli etkiler ile uzun vadeli etkiler farklılık göstermektedir. Örneğin;
  - emeklilere yönelik reform, geçiş maliyeti nedeniyle kısa vadede kamu maliyesi üzerinde baskı oluştursa da uzun vadede mali istikrara katkıda bulunmaktadır
  - yeniliklerin etkilerini göstermesi zaman ve para gerektirir bununla birlikte yenilikler kısa vadede genel arzı azaltabilecek olsa da uzun vadede üretkenliği artırmaktadır.
  - eğitime yönelik yatırımlar da kısa vadede harcamaları beraberinde getiriyor olsa da, uzun vadede faydalı olmaktadır.
  - özelleştirme kısa vadede işsizliği artırmaktadır ancak uzun vadede şirketlerin sürdürülebilirliğini artırarak yeni iş imkanlarının oluşmasına imkan tanımaktadır.
- OECD ve IMF'nin araştırmaları, bazı yapısal reformların kısa vadede durgunluğa yol açacak etkilerinin bile olabileceğini gösteriyor.

## 8. Yapısal reformlar neden bazı ülkelerde kısa vadede durgunluğa sebep olurken bazılarında ise büyümeyi hızlandırmaktadır ? (3)

Peki yapısal reformların kısa vadedeki etkilerini değerlendirmeden önce hesaba katmamız gereken önemli hususlar nelerdir?

- **Hükûmet'in tutumu.** Retoriğe daha yakın olan hükümetler, eylemlere, uygulamayı geciktirmeye veya hiç yapmamaya değinmezler. Bu da yapısal reformların kısa vadeli olumlu etkilerini zayıflatmaktadır. Bunun aksine proaktif yaklaşım sergileyen hükümetler ise olumsuz etkilerin hissedilmemesini sağlamaya odaklıdır ve daha destekleyici bir tutum sergilerler.
- **Büyümeye elverişli bir ortam.** Destekleyici bir ekonomi politikası ve toplum işgücü ve ürün piyasasındaki orta vadeli faydaları sağlamlaştırmaktadır.
- **Kurumsal şartlar.** Kısıtlayıcı bir mevzuat yapısal reformların uygulanması açısından bir külfet teşkil etmekle beraber yüksek maliyet ve olumsuz etkileri de beraberinde getirir
- **Makroekonomik şartlar.** Reformlar, özellikle de işgücü piyasası reformları, durgunluk dönemlerinde uygulandıkları taktirde etkileri olumsuz yönde olabilir.



## 8. Yapısal reformlar neden bazı ülkelerde durgunluğa sebep olurken bazılarında ise büyümeyi hızlandırmaktadır ? (4)

- **Teknolojik Fark** Teknolojik açıdan daha gelişmiş ülkelerde üretkenlik daha yüksektir, bu konuda daha geriden gelen ülkelerde ise yapısal reformlar kısa vadede olumsuz etkilere sebep olabilir.
- **Finansman kaynakları** da bu süreçler içerisinde farklı etkilere sebep olabilirler. Tedbirlerin kısa ve uzun vadeli mali etkileri, finansmanın dış kaynaklar ya da maliyetlerin düşürülmesi vasıtasıyla salandığına bağlı olarak farklılık gösterir.
- Küçük ülkeler için **AB katılım süreci**, yapısal reformlardan kaynaklı büyük ön maliyetlere sebep olabilir.
- **COVID-19'a karşı verilen mücadeledeki yeterlilik**, yeni veya uygulanan reformların etkilerinin ortaya çıkıp çıkmamasına sebep olur. Ülke 2020'de önemli bir GSYİH daralması yaşadıysa, dayanıklılığı artırmaya ilişkin Yapısal Reformlar paketine yatırım yapmak zorunda kalacaktır. Ancak Covid tedbirleri kapsamında ciddi bir harcama yapıldıysa, mevcut maliyetli yapısal reformlardan vazgeçilmeli ve daha uygun yeni yapısal reformlar tasarlanmalıdır.

## 9. Karşılıklı bağımlılık, yapısal reformların sonuçlarının değerlendirilmesini nasıl etkiler?

- Piyasaya yönelik eşzamanlı gerçekleştirilen yapısal reformlar, genellikle tekil olarak uygulanan reformlara oranla büyümeye daha çok katkıda bulunmaktadır
- Doğası gereği yapısal reformlar ekonominin hedeflenen kesimine doğrudan etki eden ve diğerlerine dolaylı olarak etki eden sistemik değişiklikler yapar
- Yapısal reformların karşılıklı bağımlılığı, daha yüksek randımanın yanı sıra doğru ve koordineli sonuç değerlendirmesine imkan tanımaktadır
- Birbirine bağlı ve düzenli yapısal reformlardan daha iyi ve hızlı bir şekilde verim alınabilmektedir
- Koordineli reformlar, bölgeler arasındaki sinerjiyi en üst düzeye çıkarır ve etki değerlendirmesinin doğruluğunu artırır
- Örneğin, Yunanistan tekelleşme güçleri ve engellere ilişkin konulara daha az yönelerek, düzenlemeleri çalışanların (işçiler) faydasına olacak şekilde yapmıştır.
- Birbirine bağlı yapısal reformların tasarımı ve değerlendirilmesi, Maliye Bakanlığı ve ilgili bakanlıkların disiplinler arası bir çalışmasıdır.
- Etkinin yayılımı kısa vadede hem olumlu hem de olumsuz olabilir.

## 10. Yapısal reformların sonuçlarının değerlendirilmesi bağlamında politik ortam ne derece önemlidir?

- Mevcut siyasi ortamın etkisi seçim döngüsü aracılığıyla hesaba katılmalıdır.
- Seçim dönemi yakın olan ülkelerde politikacılar kısa vadeli maliyetlere karşı daha hassastır.
- Reformları uygulamaya en yatkın olanlar ise yeni seçilmiş hükûmetlerdir.
- Eğer tek bir parti parlamentoda çoğunluğu sağlayabiliyorsa reformları uygulamak son derece kolaydır.

## 11. Beklentileri Unutmayın!

- Reformlar hem güvene hem de gelir yükselişine yönelik beklentileri yükseltebilir bununla birlikte teorik olarak tüketim ve yatırımlarda da kısa vadede artışa sebep olur.
- Değişim; gelecek, ihtiyati tasarruf, azalan tüketim ve yatırımlara yönelik belirsizliği arttırdığından kısa vadede olumsuz etkiler meydana gelebilir.
- İş ve banka dernekleri, işçi sendikaları, danışmanlar ve yatırımcılar ile toplantılar yapın. Ve onların söylediklerini dikkate alın!