

CUMHURBAŞKANI KARARI



Karar Sayısı: 3136

Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığınca hazırlanan ekli “2021 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı”nın onaylanmasına karar verilmiştir.

26 Ekim 2020

Recep Tayyip ERDOĞAN
CUMHURBAŞKANI

2021 YILI CUMHURBAŞKANLIĞI YILLIK PROGRAMI

BİRİNCİ BÖLÜM

1. DÜNYA EKONOMİSİNDEKİ GELİŞMELER

2008 küresel finans krizinin ardından toparlanana ancak düşük yatırım, ticaret ve verimlilik kaynaklı sorunlar nedeniyle kriz öncesi büyüme ortalamasının altında kalan dünya ekonomisi, 2018 yılının ikinci yarısından itibaren artan ekonomik, siyasi ve jeopolitik belirsizliklerin etkisiyle ivme kaybetmiştir. ABD ve Çin arasındaki ticaret gerilimleri, başta Almanya olmak üzere Avro Bölgesinin yaygın zayıf performansı ve Brexit'e ilişkin belirsizlikler, küresel ekonominin görece yavaş büyümesine yol açmıştır. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerdeki makroekonomik dengesizlikler, Çin'deki sıkı kredi politikalarıyla azalan yatırımlar, gelişmiş ülkelerdeki parasal normalleşme ve azalan küresel talep nedeniyle 2019 yılında dünya büyümesi küresel finans krizi ardından gözlenen en zayıf seviyede gerçekleşmiştir. Bu duruma tepki olarak Amerikan Merkez Bankası (Fed), Avrupa Merkez Bankası (AMB) başta olmak üzere gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin merkez bankaları, para politikasında daha gevşek yaklaşımlara yönelmişlerdir. Nitekim 2019 yılında Fed, AMB ve bazı gelişmekte olan ülkeler ekonomilerini desteklemek amacıyla faiz indirimlerine gitmişlerdir. Böylece, 2019 yılının sonunda ve 2020 yılının hemen başında piyasalarda görece iyimser bir görünüm gözlenmiştir. Dolayısıyla, söz konusu dönemde görece azalan ticaret gerilimleri ve destekleyici para politikalarıyla ılımlı toparlanma sinyalleri alınmıştır.

Ancak, 2020 yılının başında Covid-19'un küresel salgına dönüşmesiyle dünya ekonomisi tarihi bir bunalım sürecine girmiştir. Arz ve talep şokunun eşanlı oluşmasıyla birlikte öncelikle riskli varlıklardan çıkış ve güvenli limanlara yönelim gözlenmiştir. Salgının seyrine bağlı olarak özellikle 2020 yılının ilk çeyreğinde finansal piyasalarda oynaklık hızla artmış, özellikle hisse senedi piyasalarında tarihi düşüşler gözlenmiştir. Sermaye akımları gelişmekte olan ülkeler aleyhine bozulurken, bahse konu ülke para birimleri değer kaybetmiş, hızla düşen taleple birlikte petrol fiyatları tarihi düşük seviyelere gerilemiş, buna mukabil altın ve gümüş fiyatları yükselmiştir. Küresel piyasalar halen salgına ve uygulanan politikalara fazlasıyla duyarlı olup küresel düzeyde fiyat oynaklıkları devam etmektedir. Covid-19 pandemisi sürecinde güvenli liman arayışı devam etmekle birlikte, gelişmekte olan ülkelere sermaye girişi önceki yıllara göre çok daha kırılgan bir seyir izlemektedir. Bununla birlikte, devletlerin olağanüstü teşvikleri sayesinde küresel ekonominin daha keskin daralmasının önüne geçilmiştir. Bunların başında, hanehalkının ve firmalara destek paketleri ve genişlemeci para politikası uygulamaları gelmektedir. Bu süreçte gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin merkez bankalarının politikaları, yatırımcının risk iştahını hızla yukarıya taşımıştır. ABD, İngiltere, Kıta Avrupası ülkeleri ve gelişmekte olan birçok ülkede politika faiz oranlarının tarihi düşük seviyelere inmesiyle reel faizler birçok ülkede negatife dönmüştür. Merkez bankaları salgının yarattığı kriz yönetimine; varlık alımları, finansal kuruluşlara likidite desteği, swap (takas) hatları ve kredi akımlarının devamını sağlayacak diğer tedbirleri almak suretiyle ayrıca katkı sağlamışlardır. Bu çerçevede, G-10 ülkelerinin merkez bankalarının varlıkları salgın öncesine (Ocak 2020'ye) göre 6 trilyon dolar civarında artış göstermiştir. Yükselen piyasa ekonomilerinin merkez bankaları da ilk defa varlık alımı programı uygulamışlardır. Bu programlarla, hazine bonolarının, devlet garantili bonoların, özel kesim borçlarının ve ipotekli konut kredilerine dayalı menkul kıymetlerin gelişmekte olan merkez bankalarınca alındığı görülmüştür.

Salgın sonrası küresel ekonomi, 2008-2009 yıllarıyla kıyaslandığında daha zayıf bir görünüm sergilerken, ülkelerin neredeyse tamamında çeyreklik bazda keskin daralmalar kaydedilmiştir. Salgının etkileri, ülkeler ve sektörler göre farklılaşmıştır. Ülkelerin salgından ciddi şekilde etkilenen turizm sektörü ve emtia piyasalarındaki gelişmelere duyarlılık düzeyleri, salgınla mücadele yöntemleri, verimlilik ve ekonomik yapılarındaki farklar, kriz öncesi büyüme eğilimleri ve yurtdışı finansal akımlara bağımlılıkları bu ayrışmalara neden olmuştur.

Salgının ilk aşamada dünya ekonomisinde önemli bir paya sahip olan Çin ekonomisi ile bazı Asya ekonomilerini etkilemesi nedeniyle, küresel hasıla üzerindeki etkisinin yılın ilk çeyreğinde daha sınırlı kaldığı görülmüştür. Ancak, yılın ikinci çeyreğinde salgının dünyanın diğer bölgelerine hızla yayılmasıyla küresel ekonomi üzerindeki etkileri daha derin ve yaygın bir şekilde hissedilmiştir.

2020 yılının ikinci çeyreğinde bir önceki döneme göre; ABD ekonomisi yüzde 9,0 oranında küçülmüştür. Aynı dönemde, Birleşik Krallık yüzde 19,8, İspanya yüzde 17,8, Fransa yüzde 13,8, İtalya yüzde 13 ve Almanya yüzde 9,7 ekonomik daralmaya maruz kalmışlardır. Avro Bölgesinde yoğun hissedilen ekonomik tahribat daralmanın bu bölge için 2020 yılının 2. çeyreğinde yüzde 11,8 oranında gerçekleşmesine neden olmuştur. Aynı dönemde Japonya ekonomisi de yüzde 7,9 oranında daralarak küresel hasılanın düşüşünde önemli rol oynamıştır¹.

Dünya ekonomisinin büyüme dinamiğini bozan diğer bir unsur süregelen ticaret gerilimleridir. 2018 yılından bu yana ABD öncülüğünde artan korumacılık eğilimleri, küresel ticarete öngörülebilirliği ve güveni sarsmıştır. 2020 yılı başında ticaret savaşlarının ön plana çıkan iki tarafı olan ABD ve Çin arasında Birinci Safha Ticaret Anlaşması imzalanmışsa da bu anlaşmanın devamında henüz bir ilerleme kaydedilememiştir. Muhtemel ek tarife ve yaptırımlar ile politik belirsizliklerin artması küresel ticaret üzerinde aşağı yönlü riskler olarak görülmektedir. Bununla birlikte, jeopolitik riskler ile ticaret savaşlarının gündemden kalıcı olarak düşmemesi ve salgınla bu belirsizliklerin eşanlı seyretmesinin dünya ekonomisinde hissedilir sonuçlara yol açması muhtemeldir. Nitekim, Dünya Ticaret Örgütü 2020 yılında küresel mal ticaret hacminin yüzde 9,2 daralacağını tahmin etmektedir. Uluslararası Para Fonu (IMF) ise son tahminlerinde 2019'da yıllık yüzde 1 büyüyen dünya ticaret hacminin 2020 yılında yüzde 10,4 küçülmesini, 2021 yılında ise yüzde 8,3 genişlemesini öngörmektedir.

Bu gelişmelerle, 2019 yılında yüzde 2,8 oranında büyüyen ve salgın öncesi dönemdeki IMF tahminlerine göre yüzde 3,4 oranında büyümesi beklenen küresel ekonominin, 2020 yılında yüzde 4,4 oranında daralması öngörülmektedir. Bir önceki tahminlere göre daha az kötümser olan söz konusu küçülme beklentisi; gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilerde 2020 yılının üçüncü çeyrek sonu itibarıyla izlenen sık frekanslı verilerdeki olumlu gelişmelere dayanmaktadır. Ancak, salgının yeniden hızlandığına ilişkin alınan son veriler, dünya ekonomik büyümesinin hala salgın tarafından şekillendirildiğine işaret etmektedir.

Salgın döneminde, gelişmiş ülke ekonomilerdeki ekonomik faaliyetteki kayıpların yükselen piyasalar ve gelişmekte olan ekonomilerdeki faaliyet kayıplarından daha derin olacağı tahmin edilmektedir. 2020 yılında avro alanının yüzde 8,3 oranında daralması öngörülmektedir. Bölgenin önde gelen ekonomilerinden olan Almanya'nın aynı dönemde yüzde 6, Birleşik Krallık'ın yüzde 9,8, Fransa'nın 9,8, İspanya'nın yüzde 12,8, İtalya'nın yüzde 10,6 oranlarında daralması beklenmektedir. 2020 yılında, Japonya ekonomisinin

¹ Eurostat'ın mevsim ve takvim etkisinden arındırılmış bir önceki çeyreğe göre yüzde değişim verileri kullanılmıştır.

yüzde 5,3 oranında küçülmesi beklenirken, diğer gelişmiş ülkelerin yer aldığı kümenin yüzde 3,8 ve gelişmiş ekonomilerin ise toplamda yüzde 5,8 daralması beklenmektedir.

ABD, sağlık sistemindeki açıklar ve önlemlerin yetersiz kalması nedeniyle salgına hızlı tepki vermekte zorlanmış ve buna bağlı olarak ülke ekonomisinde daralma kuvvetli bir biçimde hissedilmiştir. Salgın öncesinde diğer gelişmiş ülkelere pozitif ayrılan ABD, Avro alanına göre daha düşük olmakla birlikte ciddi ekonomik sarsıntı yaşamış ve bu süreci küresel finans krizine göre çok daha hızlı bir parasal genişlemeye başvurarak durdurmaya çalışmıştır. Ancak, başta Çin olmak üzere ticaret ortaklarıyla arasındaki ticari gerginliğin zaman zaman gündeme gelmesi, salgın faktörü, başkanlık seçimi ve politik belirsizlikler, daralan küresel ticaret ve jeopolitik risklerle birlikte bakıldığında; ABD ekonomisinin 2020 yılında yüzde 4,3 oranında daralması, 2021 yılında ise tekrar toparlanarak yüzde 3,1 büyümesi beklenmektedir.

TABLO I: 1- Dünya Ekonomisinde Temel Göstergeler

	2019	2020	2021	2020 (1)	2021 (1)
Büyüme					
Dünya	2,8	-4,4	5,2	0,8	-0,2
Gelişmiş Ekonomiler	1,7	-5,8	3,9	2,3	-0,9
ABD	2,2	-4,3	3,1	3,7	-1,4
Japonya	0,7	-5,3	2,3	0,5	-0,1
Avro Bölgesi	1,3	-8,3	5,2	1,9	-0,8
Almanya	0,6	-6,0	4,2	1,8	-1,2
Yükselen Piyasalar ve Gelişmekte Olan Ekonomiler	3,7	-3,3	6,0	-0,2	0,2
Yükselen ve Gelişmekte Olan Avrupa	2,1	-4,6	3,9	1,2	-0,3
Rusya	1,3	-4,1	2,8	2,5	-1,3
Gelişmekte Olan Asya	5,5	-1,7	8,0	-0,9	0,6
Çin	6,1	1,9	8,2	0,9	0,0
Hindistan	4,2	-10,3	8,8	-5,8	2,8
Latin Amerika ve Karayipler	0,0	-8,1	3,6	1,3	-0,1
Brezilya	1,1	-5,8	2,8	3,3	-0,8
Sahra Altı Afrika	3,2	-3,0	3,1	0,2	-0,3
Dünya Ticaret Hacmi					
Mal ve Hizmet İthalatı	1,0	-10,4	8,3	1,5	0,3
Gelişmiş Ekonomiler	1,7	-11,5	7,3	1,7	0,1
Yükselen Piyasalar ve Gelişmekte Olan Ekonomiler	-0,6	-9,4	11,0	0,0	1,6
Tüketici Fiyatları (Yıllık Ortalama, Yüzde)					
Gelişmiş Ekonomiler	1,4	0,8	1,6	0,5	0,5
ABD	1,8	1,5	2,8	0,9	0,6
Avro Bölgesi	1,2	0,4	0,9	0,2	-0,1
Yükselen Piyasalar ve Gelişmekte Olan Ekonomiler	5,1	5	4,7	0,5	0,1
İşsizlik Oranı (Yüzde)					
Gelişmiş Ekonomiler	4,8	7,3	6,9	-	-
ABD	3,7	8,9	7,3	-	-
Avro Bölgesi	7,6	8,9	9,1	-	-
Genel Devlet Bütçe Dengesi / GSYH (Yüzde)					
ABD	-6.3	-18.7	-8.7	-	-
Avro Bölgesi	-0.6	-10.1	-5.0	-	-
Genel Devlet Brüt Borç Stoku / GSYH (Yüzde)					
ABD	108,7	131,2	133,6	-	-
Avro Bölgesi	84,0	101,1	100,0	-	-
Ortalama Petrol Fiyatları (ABD Doları/Varil)	61,4	41,7	46,7	-	-
LIBOR, Altı Aylık ABD Dolan (Yüzde)	2,3	0,7	0,6	-1,2	-1,3

Kaynak: IMF Dünya Ekonomik Görünüm Raporu, IMF Mali İzleme Raporu Ekim 2020

(1) IMF Dünya Ekonomik Görünüm Raporu Haziran 2020 Güncellemesinden Farklar

2019 yılında yüzde 1,3 oranında büyüyen Avro Bölgesinin küresel krizden beri yaşadığı sorunların yanı sıra İtalya'da kamu borçlanma maliyetlerinin artması, küresel ticaret politikaları ve Brexit belirsizliğinin yol açtığı zayıf büyüme performansı nedeniyle düşük faiz

politikası uygulayan AMB, salgın nedeniyle 2020 yılında da parasal genişlemeyi destekleyen bir duruş izlemiştir. Buna rağmen Avro Bölgesinin 2020 yılında yüzde 8,3 daralması öngörülmekte, bölgenin 2021 yılında ise toparlanarak yüzde 5,2 oranında büyümesi beklenmektedir.

Yükselen piyasalar ve gelişmekte olan ekonomilerde salgınla mücadele kapsamında getirilen kapanma ve kısıtlama tedbirleri ekonomik aktivitenin keskin bir şekilde yavaşlamasına yol açmıştır. Küresel ticaretteki daralma petrol ihracatçısı ekonomileri, seyahat kısıtlamaları ise turizm geliri elde eden gelişmekte olan ekonomileri olumsuz etkilemiştir. Bazı gelişmekte olan ülke merkez bankaları para politikasında miktar genişlemesinin yanı sıra ilk kez varlık alımlarına yönelmiştir. Ayrıca, gelişmekte olan birkaç ülke döviz likidite sıkıntısını para takası hatlarıyla hafifletmeye gitmiştir. Ancak, küresel ticaret hacminde gözlenen keskin daralma gelişmekte olan ülke ekonomilerini derinden etkilemektedir. 2019 yılında yüzde 3,7 büyüyen gelişmekte olan ülke ekonomilerinin 2020 yılında yüzde 3,3 oranında daralması, 2021 yılında ise yüzde 6 büyümesi beklenmektedir. Bununla birlikte, Çin dışındaki gelişmekte olan ülkelerde beklenen daralma, gelişmiş ekonomilere paralel keskinliktir.

Salgının ilk ortaya çıktığı ülke olması nedeniyle, ekonomik faaliyette daralma en erken Çin'de başlamıştır. ABD ile süregelen ticaret gerilimleri altında, Covid-19 pandemisi, küresel ticaretteki sert daralma, iç talepteki düşüş, dünyanın en büyük ikinci ekonomisinin yavaşlamasında etkili olmuştur. Ancak, uygulanan sert kapanma tedbirlerinin olumlu sonuçlarının yılın ikinci çeyreğinden itibaren alındığı gözlenmiştir. 2019 yılında yüzde 6,1 oranında büyüyen Çin ekonomisinin olumsuz küresel koşullara rağmen, 2020 yılında yüzde 1,9 oranında pozitif bir büyümeyle küresel hasılanın daha da aşağıya inmesini dizginleyeceği tahmin edilmektedir. Çin'in 2021 yılında ise yüzde 8,2 oranında büyümesi öngörülmektedir.

16 Eylül 2019'da enflasyon görünümü yüzde 2'ye erişene kadar faizi sabit tutmaya karar veren Fed'in parasal duruşu, salgınla birlikte daha da güvercin bir tutuma dönüşmüştür. Salgın karşısında ülke ekonomisini desteklemek için Fed 2020 yılında faiz indirim politikasını hızlandırmış ve küresel krizden sonra tekrar büyük ölçekli bilanço genişletme programını devreye sokmuştur. 15 Mart 2020'de acil toplanan Fed, fonlama faiz oranını yüzde 0 ila 0,25 aralığında belirlemiştir. Salgın nedeniyle ilave parasal genişlemenin üst tavanı sınırsız olmuştur. Bu gelişmelerle, Eylül 2020 itibarıyla Fed bilançosu 7 trilyon dolara yükselmiştir. Önümüzdeki dönemde de Fed ve AMB başta olmak üzere küresel düzeyde politika faizlerinin düşük düzeylerde tutulması öngörülmektedir.

Mevcut büyüme projeksiyonları 2020-2021 döneminde yaygın negatif çıktı açıklarını ve gelişmiş ile gelişen ülkelerde yüksek işsizlik oranlarını ima etmektedir. Muhtemel zayıf küresel faaliyetin; arz kapasitelerindeki kalıcı hasarlara, üretken sermaye kaybına ve doğal işsizlik oranında uzun süreli artışa yol açabileceği değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, 2020 yılında işsizlik oranının gelişmiş ekonomilerde yüzde 7,3, ABD ve Avro bölgesinde yüzde 8,9, Japonya'da yüzde 3,3, İngiltere'de yüzde 5,4, Güney Kore'de yüzde 4,1 olarak gerçekleşmesi beklenmektedir. IMF'nin son tahminlerine yükselen ve gelişen ülkeler açısından bakıldığında ise işsizlik oranının, Çin'de yüzde 3,6, Rusya'da yüzde 4,6, Brezilya'da yüzde 13,4 ve Güney Afrika'da ise yüzde 37 olması öngörülmektedir.

Küresel enflasyon, 2020 yılında petrol ve emtia fiyatlarındaki gelişmeler ile küresel talepteki zayıflığa bağlı olarak düşük seyretmektedir. Salgın nedeniyle toplam talepte gözlenen çöküş, bir yandan petrol ve emtia fiyatları üzerinde aşağı yönlü baskı oluştururken, diğer yandan ekonomik aktiviteyi destekleme yönündeki parasal genişleme ve düşük faiz ortamına rağmen enflasyonist etkiler görülmemekte ve küresel ölçekte sıra dışı bir