

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT PROGRAMI
DOKTORA TEZİ

TÜRKİYE’DE MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞININ
BÜTÇE AÇIKLARINA ETKİSİ

Nihan DEMİR

Danışman
Prof. Dr. Yaşar UYSAL

2024

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT PROGRAMI
DOKTORA TEZİ

TÜRKİYE’DE MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞININ
BÜTÇE AÇIKLARINA ETKİSİ

Nihan DEMİR

Danışman
Prof. Dr. Yaşar UYSAL

İZMİR- 2024

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı : NİHAN DEMİR
Öğrenci No : 2017800622
Tez Başlığı : Türkiye'de Merkez Bankası Bağımsızlığının Bütçe Açıklarına Etkisi

Savunma Tarihi : 27/06/2024

Danışmanı : Prof.Dr. Yaşar UYSAL

JÜRİ ÜYELERİ

<u>Ünvanı, Adı, Soyadı</u>	<u>Üniversitesi</u>	<u>İmza</u>
Prof.Dr. Yaşar UYSAL	Dokuz Eylül Üniversitesi	
Prof.Dr. Nilgün ACAR BALAYLAR	-Dokuz Eylül Üniversitesi	
Prof.Dr.Volkan ALPTEKİN	-İzmir Katip Çelebi Üniversitesi	
Prof.Dr.Doğan UYSAL	-Manisa Celal Bayar Üniversitesi	
Doç.Dr.Taner TAŞ	-Manisa Celal Bayar Üniversitesi	

NIHAN DEMİR tarafından hazırlanmış ve sunulmuş olan bu tez savunmada başarılı bulunarak oy birliği () / oy çokluğu () ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Asuman ALTAY
Müdür

YEMİN METNİ

Doktora Tezi olarak sunduğum “Türkiye’ de Merkez Bankası Bağımsızlığının Bütçe Açıklarına Etkisi” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

29/07/2024

Nihan DEMİR



ÖZET

Doktora Tezi

Türkiye’ de Merkez Bankası Bağımsızlığının Bütçe Açıklarına Etkisi

Nihan DEMİR

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

İktisat Anabilim Dalı

İktisat Programı

Ulusal bir devlet bankası kurma fikri ilk olarak Türkiye İktisat Kongresinde dile getirilmiştir. Bu fikirden yaklaşık yedi yıl sonra 1930 yılında Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu kabul edilmiştir. Bir yıl sonra Merkez Bankası kurulmuş ve 1932 yılında çalışmaya başlamıştır. Temel amacı fiyat istikrarını sağlamak olduğu için yetkisini kullanırken siyasi baskıya maruz kalmadan karar alması merkez bankasının bağımsızlığı konusu gündeme gelmiştir. Bağımsızlığın olmadığı durumda merkez bankası; hükümet müdahalesinden uzak kalamamıştır. Bütçe açıklarının telafi ettirilmeye çalışılması, yüksek enflasyonun olduğu makroekonomik istikrarsızlık ortamında hükümet baskısına maruz kalması bu duruma örnek olmuştur. Bu nedenle merkez bankası bağımsızlığı fikri ortaya çıkmıştır.

Merkez bankaları ülke ekonomileri için çok önemli kurumlardır. Ekonomi üzerindeki yetkisini para politikası araçlarını kullanarak gerçekleştirmektedirler. Bu yetkilerini kullanırken bankanın bağımsız olarak hareket edebilmesi fiyat istikrarını sağlaması için önem taşımaktadır. Merkez bankasının temel görevi ekonomide fiyat istikrarını sağlayabilmesidir. Bunun içinde bağımsızlık derecesinin yüksek olması gerekmektedir. Türkiye’ nin de yüksek enflasyon kanayan yarası olduğu için 2001 yılında kabul edilen 4651 Sayılı TCMB Kanun bir dönüm noktasına işaret etmekte ve merkez bankasının yasal bağımsızlığını ifade etmektedir. Bağımsızlık öncesi ve sonrası durumun bütçe açıkları üzerine etkisinin olup olmadığı tartışılmaktadır.

Literatür incelendiğinde merkez bankası bağımsızlığının bütçe açıkları veya makroekonomik değişkenler üzerindeki etkisi çalışılmış, fakat merkez bankası bağımsızlığının analitik bilançoya yansımaları ile ilgili bir araştırmaya rastlanılmamıştır. Bu çalışmada Türkiye’de merkez bankası bağımsızlığının bütçe açıkları üzerine etkisini incelenmiş ve Türkiye’ye ilişkin sonuçları değerlendirilmiştir. Son dönemdeki yasal düzenlemeler, özellikle 2018 sonrası yönetim şekli ve uygulamaların merkez bankası üzerine yansımaları ve merkez bankası bağımsızlığının gerçekten sağlanıp sağlanmadığına ilişkin bilgi verilerek literatüre katkı sağlanması amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Merkez Bankası Bağımsızlığı, Bütçe Açıkları, Merkez Bankası Analitik Bilançosu, Makroekonomik Gelişmeler

ABSTRACT
Doctoral Thesis
Doctor of Philosophy (PhD)
The Effect of The Central Bank Independence on Budget Deficits in Turkey
Nihan DEMİR

Dokuz Eylül University
Institute of Social Sciences
Department of Economics
Economics Program

The idea of establishing a national state bank was first expressed at the Turkish Economic Congress. Approximately seven years after this idea, the Central Bank of the Republic of Turkey Law was adopted in 1930. A year later, the Central Bank was established and started operating in 1932. Since its main purpose is to ensure price stability, the issue independence of the central bank, which makes decisions without being exposed to political pressure while exercising its authority, has come to the fore. In the absence of independence, the central bank; could not stay away from government intervention. Trying to compensate for budget deficits and being exposed to government pressure in conditions of macroeconomic instability with high inflation are examples of this situation. For this reason, the idea of central bank independence emerged.

Central banks are very important institutions for country economies. It exercises its authority over the economy by using monetary policy tools. It is important for the bank to act independently while exercising these powers to ensure price stability. The main task of the central bank is to ensure price stability in the economy. For this, the degree of independence must be high. Since Turkey has a bleeding wound of high inflation, the CBRT Law No. 4651, adopted in 2001, marks a turning point and expresses the legal independence of the central bank. It is discussed whether the situation before and after independence had an impact on budget deficits.

When the literature was examined, the effect of central bank independence on budget deficits and macroeconomic variables was studied, but no research was found on the reflection of central bank independence on the analytical balance sheet. In this study, the effect of central bank independence on budget deficits in Turkey was examined and its results for Turkey were evaluated. It is aimed to contribute to the literature by providing information about the reflections of recent legal regulations, especially the post-2018 management style and practices on the central bank, and whether central bank independence is truly achieved.

Keywords: Central Bank Independence, Budget Deficits, Central Bank Analytical Balance Sheet, Macroeconomic Developments.

TÜRKİYE’ DE MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞININ BÜTÇE AÇIKLARINA ETKİSİ

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xiii
TABLolar LİSTESİ	xiv
ŞEKİLLER LİSTESİ	xvi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

MERKEZ BANKACILIĞI VE MERKEZ BANKALARININ BAĞIMSIZLIĞI

1.1. MERKEZ BANKACILIĞININ GELİŞİMİ	3
1.1.1. İngiltere Merkez Bankası (Bank of England-BoE)	3
1.1.2. Almanya Merkez Bankası (Bundesbank)	6
1.1.3. Amerikan Merkez Bankası (Federal Reserve System-FED)	8
1.1.4. Avrupa Merkez Bankası (The European Central Bank-ECB)	12
1.1.5. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası-TCMB	14
1.2. MERKEZ BANKALARININ BAĞIMSIZLIĞI	20
1.2.1. Bağımsızlığın Gündeme Gelişi ve Bağımsızlık Kavramı	20
1.2.2. Merkez Bankası Bağımsızlık Türleri	26
1.2.2.1. Amaç ve Araç Bağımsızlığı	27
1.2.2.2. Politik ve Ekonomik Bağımsızlık	28
1.2.2.3. Yasal ve fiili Bağımsızlık	31
1.3. MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞININ TEORİK TEMELLERİ	34
1.3.1. Zaman Tutarsızlığı Sorunu	34

1.3.2. Kamu Tercihi Teorisi	35
1.3.2.1. Çoğunluk Kuralı	36
1.3.2.2. Oy Maksimizasyonu	38
1.3.3. Hoş Olmayan Monetarist Aritmetik	39
1.4. MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞINA YÖNELİK DEĞERLENDİRMELER	40
1.4.1. Merkez Bankası Bağımsızlığına Yönelik Lehte Olan Görüşler	40
1.4.2. Merkez Bankası Bağımsızlığına Yönelik Aleyhte Olan Görüşler	43
1.5. TÜRKİYE’DE MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞININ GELİŞİM SÜRECİ	46

İKİNCİ BÖLÜM

DEVLET BÜTÇESİ VE BÜTÇE AÇIKLARI

2.1. DEVLET BÜTÇESİ VE BÜTÇE AÇIKLARI	49
2.2. BÜTÇEYE GENEL BAKIŞ	49
2.3. BÜTÇE AÇIĞI KAVRAMI VE FARKLI BÜTÇE AÇIĞI TÜRLERİ	50
2.3.1. Geleneksel (Klasik, Merkezi Yönetim Bütçe Açığı) Açık	51
2.3.2. Cari Açık-Sermaye Açığı	53
2.3.3. Birincil (Faiz Dışı) Açık	54
2.3.4. Operasyonel (İşlemsel) Açık	55
2.4. İKTİSADİ EKOLLER VE BÜTÇE AÇIKLARI	55
2.4.1. Klasik Yaklaşım	56
2.4.2. Ricardocu Yaklaşım	57
2.4.3. Keynesyen Yaklaşım	58
2.4.4. Monetarist Yaklaşım	60
2.4.5. Neo-Klasik Yaklaşım	62
2.5. BÜTÇE AÇIKLARININ OLASI NEDENLERİ	64
2.5.1. Gelirlerin Yetersiz Olmasına Neden Olan Faktörler	64
2.5.1.1. Kayıt Dışı Ekonomi	64
2.5.1.2. Siyasal Nedenler	65
2.5.2. Giderlerin Yüksek Olmasına Neden Olan Faktörler	65
2.5.2.1. Devletin Faaliyet Alanının Genişlemesi	66

2.5.2.2. Seçim Ekonomisi	67
2.5.2.3. Diğer Nedenler	67
2.6. BÜTÇE AÇIĞININ FİNANSMAN YÖNTEMLERİ	69
2.6.1. Monetizasyon	69
2.6.2. İç Borçlanma	71
2.6.3. Dış Borçlanma	72
2.6.4. İlave Vergi Düzenlemeleri	73
2.6.5. Özelleştirme	74

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI VE HAZİNE İLİŞKİLERİNİN GELİŞİMİ

3.1. HAZİNE VE TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI İLİŞKİLERİ	76
3.1.1. Hazine Fonlarının Zamansal Denkleştirilmesi	76
3.1.2. Bütçe Finansmanı	77
3.1.3. Döviz Cinsinden İhtiyaç ya da Borçlanma	78
3.2. TÜRKİYE'DE MERKEZ BANKASI VE BÜTÇE İLİŞKİLERİ	79
3.2.1. İlişkilerin Yasal Zemini ve Gelişmeler	79
3.2.2. İlişkilerin Doğrudan Teknik Kanalları	81
3.2.3. İlişkilerin Dolaylı Teknik Kanalları	83
3.3. DÖNEMSEL OLARAK TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI VE HAZİNE İLİŞKİLERİ	83
3.3.1. 1980 ve 2001 Dönemi	84
3.3.2. 2001 ve 2018 Dönemi	85
3.3.3. 2018 Sonrası Dönem	86
3.4. TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI VE HAZİNE'NİN KARŞILIKLI GÖREV VE YETKİLERİNİN GELİŞİMİ	87
3.4.1. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Sermaye Payları ve Hazine	88
3.4.2. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Denetimi ve Hazine	89
3.4.3. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kar Dağıtımı ve Hazine	90
3.4.4. Hazine ve Merkez Bankası İşlemleri	91

3.4.4.1. Hazinesin Merkez Bankası Aracılığıyla Borçlanma Yolları	91
3.4.4.2. Hazine Nakit Yönetimi	93
3.5. TCMB-HAZİNE İLİŞKİLERİNDE YENİ BİR BOYUT OLARAK KUR	
KORUMALI MEVDUAT HESABI UYGULAMASI	95
3.5.1. Kur Korumalı Mevduat Hesabının Ortaya Çıkışı	95
3.5.2. Kur Korumalı Mevduat Hesabının Uygulanışı	96
3.5.3. Kur Korumalı Mevduat Hesabının Bütçe ve Merkez Bankası'na	
Getirdiği Yük	97
3.5.4. Kur Korumalı Mevduat Hesabının Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası	
Bağımsızlığı Boyutunda Değerlendirilmesi	98

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BAĞIMSIZLIK SONRASI BÜTÇE DENGESİNDE GELİŞMELER

4.1. TÜRKİYE'DE BÜTÇE AÇIKLARI	102
4.2. TCMB BAĞIMSIZLIğI SONRASI BÜTÇE DENGESİ VE BAğLANTILI	
GÖSTERGELERDEKİ GELİŞMELERİN ANALİZİ	106
4.2.1. Bütçe Dengesindeki Gelişmeler	106
4.2.2. Kamu Borç Stokunda Gelişmeler	112
4.2.3. Kamu Borçlanma Faizleri ve Faiz Ödemelerinde Gelişmeler	115
4.2.4. Bütçe Dengesi ve Özelleştirme Gelirlerinde Gelişmeler	122
4.3. BAĞIMSIZLIK SONRASINDA BÜTÇE VE TCMB ANALİTİK BİLANÇO	
ETKİLEŞİMİ	125
4.3.1. Bağımsızlık Öncesi ve Sonrası TCMB Analitik Bilançosunda Gelişmeler	
127	
4.3.2. Bütçe Açığı ve TCMB Analitik Bilançosu Etkileşiminde Gelişmeler	132
4.3.3. Bağımsızlık Sonrası Bütçe Dengesi ve Makro Ekonomik Gelişmeler	135
SONUÇ	138
KAYNAKÇA	142

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AMB	Avrupa Merkez Bankası
API	Açık Piyasa İşlemleri
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BdL	Bank deutscher Lander
BOE	Bank of England
DİBS	Devlet İç Borçlanma Senedi
ECB	European Central Bank
EPB	Ekonomik ve Parasal Birlik
FED	Federal Reserve System
FOMC	Federal Open Market Committee
FRB	Federal Reserve Bank
IMF	International Monetary Fund
KEÖS	Kamu Elektronik Ödeme Sistemi
KHK	Kanun Hükmünde Karar
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKBG	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KKM(H)	Kur Korumalı Mevduat (Hesabı)
MB	Merkez Bankası
s.	Sayfa No
ss.	Sayfadan Sayfaya
RG	Resmi Gazete
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
THCH	Tek Hazine Cari Hesabı
THH	Tek Hazine Hesabı
THKH	Tek Hazine Kurumlar Hesabı
TL	Türk Lirası
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
WB	World Bank (Dünya Bankası)

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: İngiltere Merkez Bankasının Yapısı	s. 5
Tablo 2: Alman Bundesbank'ın Yapısı	s. 7
Tablo 3: Fed'in Yapısı Ve İşleyişi	s. 10
Tablo 4: Ecb'nin Yapısı Ve İşleyişi	s. 13
Tablo 5: Tcmb'nin Kurumsal Yapısı	s. 19
Tablo 6: Merkez Bankası Bağımsızlığı Tanımları	s. 21
Tablo 7: Ekonomik Bağımsızlığın Göstergeleri	s. 30
Tablo 8: Merkez Bankası Bağımsızlığının Yasal Ve Fiili Yönleri	s. 33
Tablo 9: Kuruluştan Günümüze Merkez Bankası Başkanları Görev Süreleri	s. 101
Tablo 10: Bütçenin Başlıca Kalemleri	s. 104
Tablo 11: Farklı Bütçe Tanımları	s. 105
Tablo 12: Bütçe Dengesinde Gelişmeler (Cari Fiyatlarla-Bin Tl)	s. 107
Tablo 13: Bütçe Dengesinde Gelişmeler (2009 Yılı Fiyatlarıyla- Bin Tl)	s. 108
Tablo 14: Bütçe Dengesinde Gelişmeler (Abd Doları Olarak-)	s. 109
Tablo 15: Bütçe Dengesinde (Açığında) Bağımsızlık Öncesi ve Sonrası Gelişmeler	s. 111
Tablo 16: Bütçe Dengesinde (Açığında) Bağımsızlık Öncesi ve Sonrası Gelişmeler	s. 112
Tablo 17: Kamu Borç Stokunda Gelişmeler	s. 113
Tablo 18: Kamu Borç Stokunda Dönemsel Gelişmeler	s. 114
Tablo 19: Bütçe Açığında Gelişmeler Ve Borçlanma Faizleri	s. 115
Tablo 20: Bütçe Açığı Ve Borçlanma Faizlerinde Dönemsel Gelişmeler	s. 117
Tablo 21: Bütçe Toplam Faiz Ödemelerinde Gelişmeler	s. 118
Tablo 22: Bütçe Toplam Faiz Ödemelerinde Dönemsel Gelişmeler	s. 121
Tablo 23: Bütçe Açığı Ve Özelleştirme Gelirleri	s. 122
Tablo 24: Dönemsel Özelleştirme Gelirleri Ve Bütçe Dengesi	s. 124
Tablo 25: Tcmb Analitik Bilançoda Gelişmeler (Cari-Milyon Tl)	s. 127
Tablo 26: Tcmb Analitik Bilançoda Gelişmeler (Cari Büyüme %)	s. 129
Tablo 27: Tcmb Analitik Bilançoda Gelişmeler (Paylar %)	s. 131

Tablo 28: Bağımsızlık Sonrası Bütçe Açığı Ve Analitik Bilançoda Gelişmeler (Cari Veriler)	s. 133
Tablo 29: Bütçe Açığı Ve Analitik Bilançoda Gelişmeler (Reel Veriler)	s. 134
Tablo 30: Bütçe Açığı Ve Analitik Bilançoda Gelişmeler (Yıllık Ortalama Reel Büyüme %)	s. 135
Tablo 31: Bağımsızlık Öncesi Ve Sonrası Makro Ekonomik Göstergeler	s. 136



ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Fed'in Kurumsal Yapısı ve Para Politikası Araçları	s. 11
Şekil 2: Merkez Bankalarının Konjonktürel Sorunu ve Politika Tercihleri	s. 37
Şekil 3: Bütçe Dengesinde (Açığında) Gelişmeler	s. 110
Şekil 4: Kamu Borç Stokunda Gelişmeler	s. 114
Şekil 5: Bütçe Açığı ve Borçlanma Faizlerinde Gelişmeler	s. 117
Şekil 6: Bütçe Toplam Faiz Ödemelerinde Gelişmeler	s. 120
Şekil 7: Özelleştirme Gelirleri Ve Bütçe Dengesi (Yıllık-Milyon Tl)	s. 123



GİRİŞ

Merkez bankaları, ülkelerin parasal yapısını ve işleyişini düzenlemektedir. Bunu para basarak, para politikası araçlarını kullanarak ve ödeme sistemlerini düzenleyerek yapmaktadır. Merkez bankaları aynı zamanda fiyat istikrarını sağlamayı amaçlamaktadır. Bu amaca yönelik para politikası belirlemektedir. Birçok ülke fiyat istikrarının sağlanması için merkez bankalarının bağımsız olmasını desteklemektedir. Merkez bankalarının bağımsızlık fikri Bretton Woods Para Sistemi'nin çöküşü ve ardından yaşanan petrol krizleri ile ortaya çıkan yüksek enflasyon sonucunda gündeme gelmiştir.

Dünya genelinde petrol krizleri sonrası fiyatlar genel düzeyindeki artışı önlemek ve fiyat istikrarını sağlamak için, Keynesyen politikaların çözümsüz kalmasıyla, bağımsız merkez bankası anlayışı gündeme gelmeye başlamıştır. Bağımsız bir merkez bankası, temel amacı olan fiyat istikrarını sağlayabileceği politikaları uygulayabilecek ve siyasi otoritenin baskısına maruz kalmayacaktır. 1980'li yıllarda merkez bankası bağımsızlığı anlayışının hız kazanmasının gerekçesi hükümetlerin siyasi öncelikler doğrultusunda merkez bankası kaynaklarının kullanılmasını önlemek olmuştur. Siyasi otoritenin baskısına maruz kalmayan bağımsızlığını kazanmış merkez bankalarının fiyat istikrarını sağlamada başarılı olduğu görülmüştür.

Nitekim, İkinci Dünya Savaşı sonrasında yüksek enflasyonla karşı karşıya kalan Almanya Merkez Bankası Bundesbank'ın fiyat istikrarını sağlaması bağımsızlığın önemini vurgulamıştır. Bunu sağlamak isteyen birçok ülke yasal olarak merkez bankalarını bağımsız hale getirmeye başlamıştır. Türkiye ekonomisi 1973 ve 1979 yıllarında yaşanan iki önemli petrol krizi sonrasında yüksek enflasyonla karşı karşıya kalmıştır. Bunu kamu harcamaları ve kronik hale gelen bütçe açıkları izlemiştir. Bütçe açıklarının finansmanı TCMB tarafından karşılanmıştır. Tüm bunların sonucunda TCMB için bağımsızlık konusu gündeme gelmiştir. Bu bağlamda, Türkiye'de 25.04.2001 tarihinde 4651 sayılı TCMB kanunu ile merkez bankasının bağımsızlığı sağlanmıştır.

Bu çalışmanın temel amacı; fiyat istikrarsızlığının önemli bir nedeni olarak görülen bütçe açıklarının TCMB'nin bağımsızlığı sonrası nasıl geliştiğinin analizidir.

Bir başka deyişle, önemli ve kolay bir finansman aracı olarak kullanılan Merkez Bankası kaynaklarından mahrum kalınmasının bütçe disiplini ve dolayısıyla bütçe açıkları üzerine etkisini değerlendirmektir.

Bu amaç çerçevesinde çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, merkez bankacılığının gelişimi örnek ülkelerin merkez bankaları üzerinden incelenmiş, sonrasında merkez bankalarının bağımsızlığı çerçevesinde bağımsızlık kavramı ve gündeme gelişi, bağımsızlık türleri, merkez bankası bağımsızlığının teorik temeli ve merkez bankası bağımsızlığına yönelik değerlendirmeler ile ilk bölüm sonlandırılmıştır. İkinci bölümde, devlet bütçesi ve bütçe açıkları anlatılmıştır. Bu çerçevede; bütçeye genel bakış, bütçe açığı kavramı farklı bütçe açığı türleri, iktisadi ekoller kapsamında bütçe açıkları, bütçe açıklarının olası nedenleri ve bütçe açıklarını kapatma yöntemlerine yer verilmiştir. Üçüncü bölümde, TCMB ve hazine arasındaki ilişkiler ve kur korumalı mevduat sistemi merkez bankası-hazine ve bütçe açıkları çerçevesinde açıklanmıştır. Son bölümde; Türkiye’de bütçe açıkları, bölümün ilerleyen kısmında bağımsızlık öncesi ve sonrası TCMB analitik bilançosundaki gelişmeler, bağımsızlık sonrası bütçe dengesinde gelişmeler ve makroekonomik göstergeler üzerine etkisi nicel olarak değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

MERKEZ BANKACILIĞI VE MERKEZ BANKALARININ BAĞIMSIZLIĞI

1.1. MERKEZ BANKACILIĞININ GELİŞİMİ

Bilinen en eski merkez bankası 1668’de kurulan İsveç Devlet Bankası (Risk-Bank)’dır. Bunu takiben İngiliz Hükümeti; savaş giderlerinin karşılanması için 1694 yılında Londra’da Willieam Peterson tarafından İngiltere Bankası (Bank of England) kurulmasına izin vermiştir. Bu banka uygulanacak para politikasının belirlenmesi, emisyon, döviz rezervlerinin yürütülmesi, bono ve tahvil alım satımı gibi işlemlere sahip olmuştur (Toptaş, 2005: 1). Merkez bankalarının İngiltere ve Türkiye Cumhuriyet merkez bankacılığı için ulusal, Amerika, Almanya ve Avrupa merkez bankacılığı için federatif yapı şeklinde gruplandırıldığı görülmektedir (Atış, 2014: 92).

Son yıllarda dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak merkez bankalarının yapısı önemli ölçüde değişmiştir. Piyasa sisteminin hâkimiyetinin artması ile merkez bankası bağımsızlığı talebi artmış, şeffaflığı sağlayan merkez bankalarının fiyat istikrarını daha etkin sağlayacağı fikri önem kazanmıştır.

İzleyen bölümde İngiltere, Amerika, Almanya, Avrupa ve Türkiye’de merkez bankacılığının gelişimi incelenecektir. Bu ülkelerin incelenmesinin nedeni; İngiltere’nin ilk kurucu banka örneği olması, Amerika’nın dünya finans merkezi olarak kabul görmesi, Almanya’nın bağımsızlık derecesinin yüksek olması ve Avrupa Merkez Banka’sının da parasal birliğin kurulmasıyla beraber farklı bir nitelik kazanmış olmasıdır.

1.1.1. İngiltere Merkez Bankası (Bank of England-BoE)

İngiltere Merkez Bankası, (Bank of England), 1694 yılında İngiltere’nin Fransa’yla olan savaşının finansmanı için tahvil ihraç etmek ve mevduat toplamak üzere özel ticari banka statüsü ile kurulmuştur. İngiltere Bankası (Bank of England) ilk emisyon bankacılığına örnek olmuştur. Kuruluşunun ilk zamanlarında sadece para miktarının artması için kullanılmıştır (Doyle ve Weale, 1994: 62).

İngiltere Merkez Bankası'nın; ulusal paranın değerini koruma, finansal sistemin güvenilirliğini sağlama hem ulusal hem uluslararası zeminde finansal sistemin rekabet edebilirliğini ve etkinliğini gerçekleştirme amaçları vardır (Dağlı, 2012: 46). Adam Smith kaleme aldığı "Ulusların Zenginliği" kitabında; İngiltere merkez bankasının finansal piyasalardaki aksaklık dönemlerinde tüccarlara kredi sağlamada en önemli rolü oynadığına dikkat çekmiştir. Aynı zamanda savaş dönemindeki koşullara rağmen bankanın krize girmeyip istikrar amacını koruduğunu ifade etmiştir (Grossman ve Rockoff, 2015: 21).

1697 yılında Banka kanunu tekrar görüşülmüş ve on yıl boyunca pozisyonu rakiplerine karşı korunmuştur. 1708 yılında hükümetin yeniden kredi talebinde bulunması ve 1715'te hükümet borçlarının idaresinin bankaya verilmesiyle BoE'nin ayrıcalıklı durumu daha da güçlendirilmiştir. Ayrıca İngiltere-Fransa arasındaki savaş (1688-1815) uzun yıllar sürdüğü için İngiltere'de hükümet ve banka ilişkisinin de güçlendiği görülmüştür. Çünkü, hükümet BoE'yi savaş finansmanının ana kaynağı olarak tayin etmiştir. Napolyon savaşlarının sona ermesi ile bankanın hükümete olan faydası azalmaya başlamış ve karşılaştığı sorunlardan dolayı anonim bankacılık durumu sona ermiştir (Capie ve Wood, 2015: 137).

1844 yılında Banka Tüzüğü Kanunu ile kurallar tekrar belirlenmiş ve bu mevzuatla son kredi mercii görevini yerine getirmesi güçleştirilmiştir. On dokuzuncu yüzyılda hâkim olan serbest ticaret görüşü ve "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" anlayışında dahi bankanın bağımsızlığı kısıtlı olmaya devam etmiştir. Başlangıçta BoE kısa vadeli faiz oranı ile para biriminin altına çevrilebilirliği işlevini korumuştur. Faiz oranlarının bu dönemde borsa spekülasyonundan daha fazla etkilendiği görülmüştür. Dolayısıyla bankanın işlevi altın standardı kuralları tarafından sınırlandırılmıştır (Doyle ve Weale, 1994: 62). Dolayısıyla 19. yüzyılda başlayan serbestleşme sürecine karşın, BoE'nin bağımsızlığının sınırlı düzeyde kaldığı ifade edilebilmektedir.

20. yüzyılın ilk yarısında yaşanan savaşla beraber bankanın durumu ve bağımsızlığı ile ilgili süreç farklılaşmıştır. Dolayısıyla İngiltere Merkez Bankası finans merkezlerinden biri olan Londra ile hükümet arasındaki bağlantıyı gerçekleştirirken sınırlı olarak özerk davranabilmiştir. 1945'ten önceki dönemde İngiltere Bankası tamamen bağımsızdı, fakat 1946 yılına gelindiğinde; altın

standardının sonlanması (1931), ekonomik bunalım ve bütçe açığının tekrarı olmaması için kamulaştırılmış ve banka hazinenin bir yan kuruluşu haline getirilmiştir (Atış, 2014: 90).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yine hükümetin parasal ihtiyaçları BoE tarafından karşılanmıştır. Savaştan sonra farklı bir kur hedeflemesine gidilmesiyle beraber banka fiili olarak bağımsızlığa sahip olmuştur. Fakat, 1970'li yıllarda meydana gelen kriz ile BoE hükümetin giderlerini karşılamak zorunda kalmış ve bu durum BoE'nin bağımsızlık seviyesini azaltmıştır. 1993 yılına gelindiğinde enflasyonla mücadelede başarı sağlandığı için Hazine Komitesi'nin raporunda İngiltere Merkez Bankası'na ilişkin daha fazla bağımsızlık savunulmuştur (Doyle ve Weale, 1994: 61).

1997 yılına gelindiğinde, krizin etkilerinin sonlanmasıyla, tekrar bağımsızlık kazanma yolunda eyleme geçilmiş ve BoE operasyonel bağımsızlığını sağlamıştır (Capie ve Geoffrey Wood, 2015: 137). Aşağıda İngiltere Merkez Bankası'nın yapısı Tablo 1'de gösterilmiştir.

Tablo 1: İngiltere Merkez Bankasının Yapısı

<i>Yasal Statü, Sermaye Yapısı ve Konum</i>	İngiltere Merkez Bankası özel banka olarak kurulmuş sonrasında kamulaştırılmıştır. Sınırlı şekilde özerkliğe sahiptir. Sermayesi kamu ağırlıklıdır. Londra'da kurulmuştur.
<i>Amaçlar</i>	Ulusal paranın değerini korumak, finans sistemini denetlemek ve rekabet edebilirliğini sağlamaktır.
<i>Banka Yapısı</i>	Guvernör ve guvernör yardımcısı, idare meclisi üyeleri
<i>Guvernör ve guvernör yardımcısı</i>	Banka işleri ile uğraşmaktadırlar. Bakan ve guvernör her hafta en az bir defa bir araya gelerek Hazine ve Merkez Bankası ile ilgili detayları görüşmektedirler.
<i>İdare Meclisi</i>	İdare meclisi dört üyesini banka işleri ile ilgilenmesi için atar. Görevlendirilen üyeler "Executive Directors" olarak adlandırılmaktadır.
<i>Banka ve Hükümet İlişkisi</i>	Banka ve hazine arasında iş birliği vardır. Para politikası hazine tarafından yürütülmektedir. Guvernör ve yardımcısı banka işleyişi ile ilgilenirler.

Kaynak: Dağlı, 2012: 46.

1.1.2. Almanya Merkez Bankası (Bundesbank)

1875 yılında Reichsbank'ın kuruluşu merkez bankacılığın Almanya'da başladığının göstergesi olmuştur. Reichsbank'ın Birinci Dünya Savaşı'na kadar altın standardına bağlı olması bu sistemin izin verdiği ölçüde bankaya bağımsızlık kazandırmıştır. Çünkü savaşın ortaya çıkması ile hükümetin kredi talebi artmış ve parasal genişleme savaş sonrası döneme kadar sürmüştür. Ulusal paranın istikrarı programının gündeme gelmesiyle Reichsbank'ın bağımsızlığı tekrar önem kazanmıştır. 1924 yılında çıkarılan Banka Yasası (Bank of Act) ile Reichsbank'ın bağımsızlığı sağlanmıştır (Bibow, 2009: 170).

1945 yılında işgal süreciyle Reichsbank'ın faaliyeti sona ermiştir. İşgal bölgelerinde her eyalet için Eyalet Merkez Bankaları'nın (Land Central Banks) kurulması merkez bankasının merkezi yapıdan kopmasına neden olmuştur. Dolayısıyla Alman hükümeti merkez bankalarının kontrolü üzerinde söz hakkını kaybetmeye başlamıştır. 1948 yılında yeniden yapılanmanın gerekliliği üzerine müttefik ülkeler Almanya' da ortak bir merkez bankasının gerekli olduğuna kanaat getirmişlerdir. Amerika'nın baskısı ile ABD Federal Rezerv Sistemi'ni örnek alan iki kademeli merkez bankacılığı sistemi kurulmuştur. Eyalet Merkez Bankaları kendi bölgelerinde merkez bankası gibi görevlerini yerine getirirken; bunların üstünde merkezi bir kuruluş olarak Bank Deutscher Lander (BdL) kurulmuştur (Goodman, 1991: 336).

Günümüzde bağımsız merkez bankacılığı anlayışının en önemli örneği 26 Temmuz 1957'de kurulan Almanya Merkez Bankası Bundesbank'tır. Merkezi Frankfurt'ta yer almaktadır. Anti-enflasyonist politikasını başarıyla sürdüren banka, bölge bankaları ve Bank deutscher Lander'in (BdL) birleşmesi ile kurulmuştur. Avrupa Merkez Bankası'na bağlanmadan önce sermayesi Merkez Konseyi tarafından yönetilen bankanın başkanı bu konseyin de başkanıdır. Konsey tarafından bankanın uygulayacağı para ve kredi politikası düzenlenmektedir. Alman Bundesbank'ın yapısı Tablo 2'de verilmiştir.

Tablo 2: Alman Bundesbank'ın Yapısı

<i>Yasal Statü, Sermaye Yapısı ve Konum</i>	Bundesbank, tüzel kişiliğe sahiptir. Sermayesinin tamamı kamuya aittir. Banka'nın merkezi Frankfurt'tur.
<i>Amaçlar</i>	Paranın istikrarını korumak, madeni ve kâğıt para tedavülünü düzenlemek, ekonomiye kredi sağlama olarak ifade edilmiştir. Aynı zamanda yabancı ülkelerle olan ödeme durumunu kontrol eder.
<i>Örgütsel Şekil</i>	Bankanın üç temel organı bulunmaktadır. Bunlar; Merkez Bankası Konseyi, Başkanlık ve Eyalet Merkez Bankaları Yönetim Kurulu'dur.
<i>Merkez Bankası Konseyi</i>	Banka'nın uygulayacağı para politikasını belirler. Gerekli durumlarda Başkanlık ve Yönetim Kurulu'nu görevlendirebilir. Konsey üyeleri; başkan, başkan yardımcısı, on bir eyaletin merkez bankası başkanları ve altı banka müdüründen oluşmaktadır.
<i>Banka-Federal Hükümet İlişkisi</i>	Hükümetin ekonomi politikasını düzenleme ve raporlama ve kamu kurumlarına kullandırılan krediler önemli görevleri arasındadır. Banka para politikasını yürütmekle sorumludur. Federal Devlet ve ona bağlı kamu kurumları ellerindeki paraları Bundesbank'a yatırmakla yükümlüdürler. Aynı zamanda kurum çalışanlarının istihdamında hükümet talimatlarından bağımsız olarak karar vermektedir. Görev alanları birbirinden tamamen farklıdır. Bilgi alışverişi dışında aralarında doğrudan etkileşim yoktur.

Kaynak: Tufaner, 2019: 14

Alman Merkez Bankası Bundesbank; para arzını arttırma yetkisine sahip olmasının yanında son kredi veren kurum olarak piyasalar üzerinde hakimiyete sahip olmuştur (Öz, 2020: 23). Fiyat istikrarını sağlama konusunda o kadar başarılı olmuştur ki; 1948-1998 yılları arasında yıllık ortalama enflasyon oranı %2 seviyesinde gerçekleşmiştir. Dönemin para birimi olan markın satın alma gücü kaybının, diğer ülkelerle kıyaslandığında, çok az olduğu görülmüştür. Dünyanın ikinci önemli rezerv tutulan para birimi olmuştur. Bundesbank, en bağımsız bankaların başında gelmiş, toplumun güvenini kazanmıştır. Banka hükümete kredi sağlaması, para politikası seçimi ve para arzının düzenlenmesi konusunda da geniş yetkilere sahip olmasıyla bağımsız merkez bankacılığı kavramıyla bütünleşmiştir.

1.1.3. Amerikan Merkez Bankası (Federal Reserve System-FED)

Amerika’da merkez bankacılığı ile ilgili ilk girişim 1782 yılındaki Bank of North America’nın kuruluşuyla gerçekleşmiştir. Banka, Amerikan Bağımsızlık Savaşı döneminde (1775-1783) hükümete para basarak piyasanın kredi hacmini genişletmiştir. Fakat dönemin başkanı Jefferson ve çiftçiler, tüccarların elindeki para basma gücüyle zenginleşeceğinden dolayı bu durumun taraftarı olmamışlardır. Aynı zamanda eyalet bankalarının varlığı da, piyasaya kredi sağladıkları için, merkez bankasının etkinliğini zayıflatmış ve ilk kurulan merkez bankası varlığını sürdürememiştir. 1791 yılında Amerikan Hazine Bakanı Hamilton’un teşvikiyle ikinci girişimde bulunulmuş ve ulusal bir banka olarak First Bank of United States kurulmuştur. Hisselerinin bir kısmı hükümetin elinde olsa da bir kamu bankası olamamıştır. Özel bir kuruluş olduğu için bankanın karı hisse sahiplerine dağıtılmıştır (Ertan, 2019: 46).

First Bank of United States’de, Bank of North America’da yapılan hataların tekrarlanmamasına özen gösterilip daha kurumsal hareket edilmiştir. Banka devletin resmi olarak mevduatlarını toplamış ve ödemelerini gerçekleştirmiştir. Aynı zamanda eyalet bankalarının banknot ihracında altına konvertibilitesini zorunlu tuttuğu için emisyonu da kontrol edebileceği sistemi kurmuştur. Bu sistem sayesinde piyasadaki para miktarına da müdahalede bulunabilmiştir. Bankanın kuruluş amacı para değerinde istikrarı sağlamak ve ticarete destek olma fikri ile gerçekleşmiştir. Fakat, bankanın güçlü kişilere özel çıkar sağladığı düşüncesiyle bakıldığı için, bankaya verilen yirmi yıllık imtiyaz sona ermiş ve 1811 yılında dağılmıştır.

1816’da yine kongre kararı ile üçüncü girişim olarak Second Bank of the United States kurulmuştur. Bankacılık faaliyetleri eyalet bankalarına bırakıldığı için aşırı miktarda para basımı meydana gelmiş ve bu durum enflasyon oranının yükselmesine neden olmuştur. Second Bank of the United States de istikrarı sağlayamadığı için halk tarafından güvenilir bulunmamış ve muhalifler tarafından bankanın ülkenin borçları ve parasının üzerinde bir monopol gibi hak sahibi olduğu öne sürüldüğü için 1836 yılında kapatılmıştır. 1907 yılına kadar “son başvuru mercii” görevini yerine getiren bir kurum olmadığı ve aynı yıl tecrübe edilen krizle

bankaların başarısızlıklarından kaynaklı yitirilen mevduatlar ile merkez bankası varlığının bunları önleyeceğine ilişkin inanç doğmaya başlamıştır.

ABD Bankacılık Sisteminde, 1907 yılında ekonomik sarsıntıyla karşılaşılması üzerine, bankaların çoğu mevduat sahiplerinin taleplerini karşılayamamıştır. Yaşanan bunalım banka kasalarındaki paranın bir merkezde tutulması ve sorun yaşayan bankalara kredi desteği sunabilecek daha güçlü bir kuruluşun gerektiği sinyalini vermiştir. Amerika'nın dördüncü merkez bankası olan FED'in kuruluşu 20. yüzyılda gerçekleşmiştir. FED, Amerikan Kongresi tarafından parasal ve finansal istikrarı sağlamak için kurulmuştur (Afşar, 2005: 42).

FED yani Federal Reserve System, Başkan Wood Wilson tarafından 23 Aralık 1913' te Federal Rezerv Yasası'nın imzalanmasıyla kurulmuştur. Bankanın kuruluşunda finansal istikrar ve siyasi otoriteden bağımsız olması amaçlanmıştır. Amerikan ekonomisinin temelini oluşturan sistem, ABD'de çok fazla ticari banka varlığı ve ülkenin tek bir merkez bankası oluşumuna olumsuz bakması nedeniyle, ülke genelinde büyük şehirlerde bulunan birbirinden bağımsız olarak çalışmasında kısıt olmayan on iki bölgesel Federal Rezerv Bankasından oluşmuştur (Yılmaz, 2006: 83).

Kuruluşundan kısa bir süre sonra I. Dünya Savaşı'nın patlak vermesi FED'in Hazine'nin finansörü olarak konumlanmasına neden olmuştur. Aynı zamanda FED devlet tahvillerindeki iskonto oranını arttırmak için Hazine'nin onayına ihtiyaç duymuş, bağımsızlık ve enflasyon denetimi kapsamında istediği başarıyı sağlayamamıştır. Savaştan sonraki dönemde bağımsızlık konumunu sağlamak için FED açık piyasa işlemlerini keşfetmiş ve Federal (Federal Open Market Committee-FOMC) Açık Piyasa Komitesi kurulmuştur. 1931 ve 1932 yılları arasında yaşanan bankacılık bunalımında FED'in sisteminde ilave düzenlemelere gidilmiştir.

1933 yılında FOMC'ye açık piyasa işlemlerinin yürütülmesi yetkisinin tümü Acil Bankacılık Kanunu ile verilmiştir. 1935'e gelindiğinde tekrar reform söz konusu olmuş ve yeniden tasarlanan Bankacılık Kanunu ile FOMC'deki oy çoğunluğu Guvernörler Kurulu'na aktarılmıştır. Buradaki amaç FED'in daha esnek para politikası uygulamasını sağlamaya yönelik olmuştur. Fakat Hazine, FED'i "döviz istikrar fonu" hesabıyla kendi ekseninde hareket ettirmiştir. FED ve Hazine arasındaki faiz oranları ile ilgili gerilim 1950'de zirveye ulaşmıştır. Kore Savaşı

döneminde Guvernörler Kurulu tarafından faiz artırım ve kredi kısıtlamasına gidileceği ifade edilmiştir. Fakat 1951 yılına gelindiğinde FOMC ve Başkan arasında gerçekleştirilen toplantı FED'in bağımsız bir merkez bankası haline gelmesi açısından dönüm noktası olarak görülmüştür (Capie ve Wood: 19-20).

FED'in görevlerine baktığımızda; (Turna, 2014: 43-44)

- Ülkede tam istihdam ve fiyat istikrarını sağlayacak para politikasını saptamak,
- Bankacılık kurumlarını denetleyip düzenlenmek,
- Finansal sistemin istikrarını korumak.

ABD hükümetine ve yabancı resmî kurumlara finansal hizmetler sunup, güvenilir ödeme sistemi sağlamaktır. Aynı zamanda bankanın yapısı ve işleyişi kısaca Tablo 3'de açıklanmaktadır.

Tablo 3: FED'in Yapısı ve İşleyişi

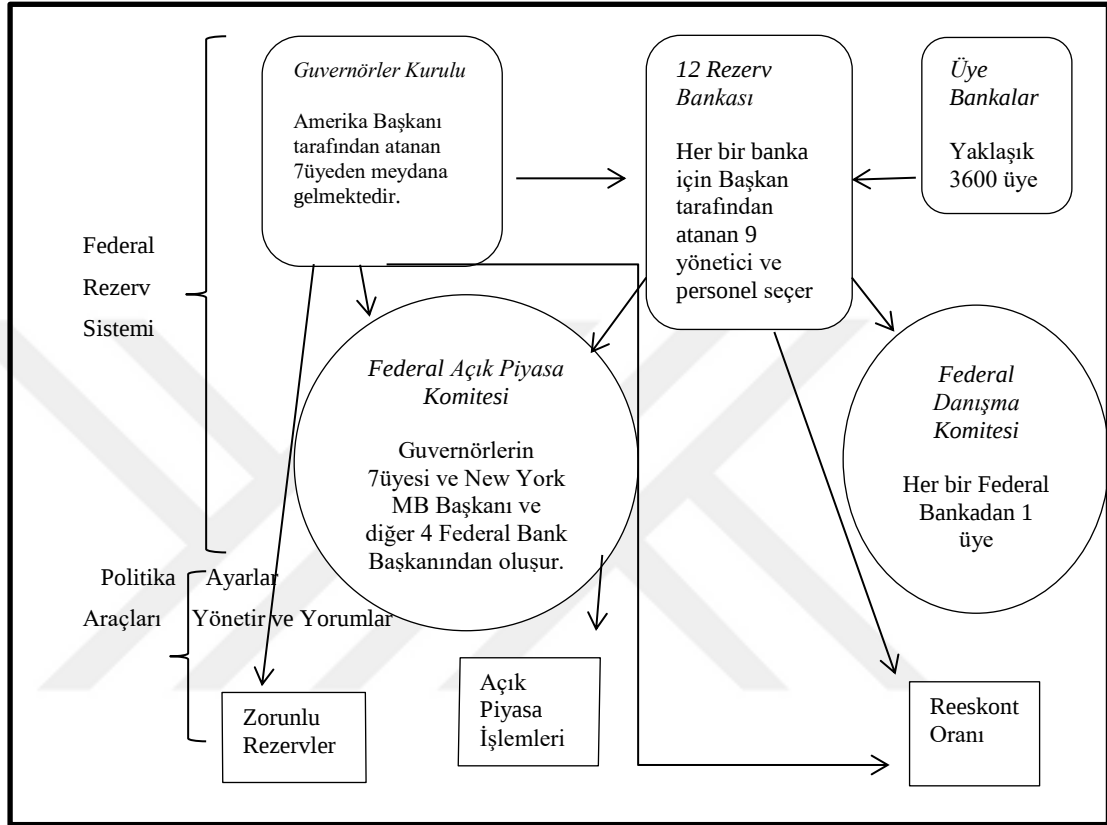
<i>Kuruluş ve konum</i>	FED 1913 yılında Washington'da kurulmuştur.
<i>Sermaye yapısı</i>	Bankanın sermayesi özel bankalardır.
<i>Örgütsel şekli</i>	12 Federal Reserve Bank'dan oluşmaktadır. Bunlardan en önemlisi Guvernörler Meclisi ve FOMC'dir. Ayrıca üye bankalar ve Federal Danışma Komitesinden oluşmaktadır.

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

FED'i diğer ülke merkez bankalarından ayıran en önemli unsur, hissedarlarıyla ilgilidir. Sermayesi, üyesi olan merkez bankaları tarafından oluşmaktadır. FED'in hissedarı olan bankalara bakılınca (Rothschild, Lehman Brothers, Goldman Sachs vb.) zengin ailelerin bankaları olduğu görülmektedir. Varlıkların yaklaşık olarak dörtte birine sahip olan New York Federal Rezerv bankalarının en önemlisidir. Sistemin içerdiği kuruluşlar; Guvernörler Kurulu, 12 bölgesel Federal Merkez Bankası, Federal Açık Piyasa Komitesi (FOMC), Federal Danışman Konseyi ve üç binden fazla ticari banka üyeliğinden oluşmaktadır (FED,

2014). Aşağıdaki Şekil 1’de FED’in kurumsal yapısı ve para politikası araçları verilmiştir.

Şekil 1: FED’in Kurumsal Yapısı ve Para Politikası Araçları



Kaynak: Mishkin, 2009: 392.

Guvernörler Kurulu (Board of Governors): FED içinde en etkin role sahiptir ve üst kurul olarak görev almaktadır. Para politikasını yürüten kuruldur. Kuruldaki üyeler içinden merkez bankası başkanı ve yardımcısı Amerika Başkanı tarafından seçilmektedir. Guvernörler Kurulu FED bütçesini denetleyebilir ve bölge bankalarının etkinliklerini inceleyebilmektedir. Kurulun üyeleri 14 yıl süre ile seçilmekte ve bu süre uzatılamamaktadır. Dolayısıyla, üyeler Guvernörler Kurulu Başkanı ile Kongre etkisinde kalmadan hareket edebilmektedir.

Federal Merkez Bankaları (Twelve Federal Reserve Bank-FRBs): ABD'nin merkezi bankacılık sistemi olan FED'in yasası ile oluşturulmuş on iki adet bölgeye ayrılan merkez bankalarıdır. Her bölge için birer adet olmak üzere toplamda on iki adettir. Bunlar; Boston, New York, Philadelphia, Cleveland, Richmond, Atlanta,

Chicago, St. Louis, Minneapolis, Kansas City, Dallas ve San Francisco merkez bankalarıdır.

Federal Açık Piyasa İşlemleri Komitesi (Federal Open Market Committee-FOMC): 1933 yılında kurulmuştur. FED'e ilişkin açık piyasa işlemleri ile parasal konuların değerlendirildiği komitedir. Guvernörler kurulundan yedi üye, Newyork Merkez Bankası Başkanı ve dört federal merkez bankası başkanından oluşmaktadır.

Federal Danışma Komitesi (Advisory Council) ve Üye Ticari Bankalar (Commercial Banks) da danışma görevi görmektedir.

Federal Reserve sistemi, dünyanın en bağımsız merkez bankaları arasında yer almasına rağmen siyasi etkilerden tam anlamıyla soyutlandığını söylemek güçtür. Fakat merkez bankalarının sermaye yapısı milli olduğu için diğer ülke merkez bankalarından yapı ve kurum olarak ayrılmaktadır. FED'in sermaye yapısı özel bankaların sermayesinden meydana gelmektedir. Bank of England ve Bundesbank ile para politikası açısından karşılaştırıldığında, söz konusu iki bankanın daha fazla şeffaf olduğu görülmektedir (Parasız, 2011: 130).

1.1.4. Avrupa Merkez Bankası (The European Central Bank-ECB)

ECB; 1994 yılında Ekonomik ve Parasal Birliğin (EPB) yapısal, yasal ve teknik altyapı çalışmalarını gerçekleştirmek üzere Frankfurt'ta kurulmuştur. Avrupa Para Enstitüsü görevlerini 1 Haziran 1998 yılında devrettikten sonra Avrupa Merkez Bankası (AMB), Frankfurt genel merkezli W. Duisenberg başkanlığında 1 Temmuz 1998'de göreve başlamış, ana hedefini Euro fiyat istikrarını sağlamak olarak belirlemiştir (Gediz ve Sağın, 2015: 106). Avrupa Birliği (AB) üyesi devletlerin para politikalarını yürütülmesi için ECB'ye devredilmesiyle Euro Bölgesi oluşturulmuştur. Dolayısıyla ECB Euro Bölgesi, AB üyesi devletlerin ortak para politikası uygulamasında başat rolü üstlenmiştir.

ECB, 2023 itibariyle Avrupa Birliği (AB) üyesi yirmi yedi devletin oluşturduğu parasal birlik (Euro) bölgesinde para politikasını yürütmektedir. 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması (MA) 1993'te yürürlüğe girmiş ve Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Birliği adını almıştır. MA, bu politikanın yasal dayanağını oluşturmaktadır. Para politikası ECB ve AB'ye üye ülkelerin merkez

bankaları ile ortak bir şekilde uygulanmaktadır. Üye ülkelerin merkez bankaları Avrupa Sistemini meydana getirmektedir (Seyidoğlu, 2013: 37-38). Buna göre sistemin (ECB, 2021);

- Uygulanacak para politikasını tanımlaması,
- Döviz işlemlerini gerçekleştirilmesi,
- Euro bölgesinin döviz rezervlerinin yönetimi,
- Bankacılık denetimi,
- Ödemeler sisteminin sorunsuz çalışmasının sağlanması,
- Banknot ihracı,
- İstatistiksel verileri düzenlenmesi ve
- Uluslararası kurum ve Avrupa kurumlarıyla iş birliği sağlaması görevleri arasındadır.

Euro'yu resmi para birimi olarak kullanan yirmi üç ülkeden dördü AB üyesi değildir. AB üyeliği olup Euro kullanan ülkeler; Almanya, Avusturya, Belçika, Finlandiya, Fransa, İrlanda, İtalya, İspanya, Litvanya, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz, Yunanistan, Slovenya, Kıbrıs Rum Kesimi, Malta, Slovakya, Estonya ve Letonya'dır. Birliğe üye olmadan Euro para birimini kullanan ülkeler ise; Karadağ, Kosova, Monako ve Vatikan'dır (Turna, 2014: 44). ECB'nin işleyişi ve yapısı kısaca Tablo 4'de açıklanmaktadır.

Tablo 4: ECB'nin Yapısı ve İşleyişi

<i>Yasal durumu, kuruluş ve konum</i>	ECB uluslararası kamu hukuku kapsamında tüzel kişiliğe sahiptir. 1994 tarihinde Frankfurt'ta kurulmuştur. 1998'de göreve başlamıştır.
<i>Amaçlar</i>	Fiyat istikrarını sağlamak, uygun ekonomi politikalarını düzenlemek, yüksek istihdam ve sürdürülebilir büyümeyi sağlamaktır.
<i>Görevler</i>	Euro bölgesi için para politikasını oluşturmak ve döviz rezervlerini yönetmek, ödeme sistemlerini denetlemek
<i>Örgütsel Şekli</i>	Yönetim konseyi, yürütme kurulu ve genel konseydir

Kaynak: Turna, 2014: 44.

Avrupa Merkez Bankası'nın karar organları; Yönetim Konseyi, Yürütme Kurulu ve Genel Konsey'den oluşmaktadır. Yönetim Konsey'i en üst karar organıdır. Yürütme Kurulu üyeleri ve Euro bölgesi ülkelerinin guvernörlerinden oluşmaktadır. Euro bölgesi para politikasını belirlemek temel görevleridir. Yürütme Kurulu; ECB Başkanı, ECB Başkan Yardımcısı ve dört üyeden meydana gelmektedir. ECB'nin günlük işlerinin yürütülmesi, Yönetim Konseyi'nin belirlediği para politikasının yürütülmesi ve Yönetim Konseyi toplantılarını düzenlemektir. Genel Konsey; ECB Başkanı, Başkan Yardımcısı ve AB üyesi ülkelerin guvernörlerinden oluşmaktadır. Konsey ECB için sayısal verileri toplar, yıllık raporları hazırlar ve danışmanlık hizmeti vermektedir.

Maastricht Antlaşması'nda ECB'nin temel amacının fiyat istikrarını sağlamak olduğu ifade edilmiştir. Anlaşma çerçevesinde Eurosystem üzerinden kamu sektörüne kredi verilmesi yasaklanmıştır. Bu düzenleme ile bankanın yasal bağımsızlığı güçlenmiştir.

1.1.5. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası-TCMB

Ulusal sermayeli merkez bankası fikri Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından sonra gerçekleştirilmiştir. Merkez Bankası çalışmalarına Hollanda Merkez Bankası Üyesi Dr. Vissering, raporunda "hükümete bağlı olmayan ve anonim şirket kapsamında özel bir banka kurulması" önerisini sunmuştur (Serdengeçti, 2005: 17-18). Lozan Üniversitesinden Prof. Morf tarafından yasa tasarısı 11 Haziran 1930'da hazırlanmıştır. 1715 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu 30 Haziran 1930'da kabul edilmiştir. Banka faaliyete 3 Ekim 1931 tarihinde başlamıştır (TCMB, 2019).

1715 sayılı Kuruluş Kanunu bağımsızlık ilkesi gözetilerek şekillendirilmiştir. Bunun en önemli göstergesi, unvanının bağımsızlığını yansıtmak adına "*Cumhuriyet Merkez Bankası*" olarak seçilmesidir. Bankanın ülke dışında niteliğinin daha iyi anlaşılması için Türkiye ifadesi kullanılmıştır. Bankanın adı kanunlaştırılarak "*Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*" olmuştur. Bankanın bir Cumhuriyet kurumu olduğu, merkezi idare kurumu olmadığı vurgulanmıştır. Söz konusu kanunun 1. maddesinde de belirtildiği gibi banka, banknot ihracı ayrıcalığına sahip olmak üzere

anonim şirket olarak kurulmuştur. Anonim şirket yapısı tesadüfen değil, bağımsız merkez bankası kurma eğiliminde olup hükümet müdahalesini sınırlandırmak için bilinçli bir tercih olmuştur (Serdengeçti, 2005: 21-22).

1715 sayılı kanuna göre, bankanın hisse senetleri; A, B, C ve D olmak üzere dört gruba ayrılmaktadır (Yılmaz, 2006: 39):

- A sınıfı hisseler; Hazineye ait olup toplam sermayenin yüzde 15'ini (daha sonra % 25'ini) aşmamaktadır,
- B sınıfı hisseler; milli bankalara,
- C sınıfı hisseler; yabancı bankalara ve imtiyazlı şirketlere,
- D sınıfı hisseler; Türk ticaret kuruluşlarıyla Türk uyruklu gerçek ve tüzel kişilere tahsis edilmiştir. Söz konusu bankanın hisse yapısı kuruluş kanununda yer almakta, güncel hali içermemektedir.

İkinci Dünya Savaşı'nda artan savunma harcamaları beraberinde yatırım imkânlarını düşürdüğü için kamu kesiminin fonlama ihtiyacı, tüm dünyada olduğu gibi, Türkiye'de Merkez Bankası tarafından karşılanmıştır. Savaşın olumsuz etkilerinden doğan en önemli sorun 1938-1948 yılları arasında enflasyonist baskı olarak yansımıştır (TCMB, 2018: 11).

1950'li yıllar politika değişikliği kapsamında merkez bankacılığında da değişimin gözlemlendiği bir dönemi içermektedir. İlerleyen yıllarda Banknot Matbaası faaliyete başlamış ve 1957'de banknot basımı gerçekleşmiştir (Delice, 2015: 30). Merkez Bankası tarafından yürütülen para politikalarına bakıldığında Hazineye kısa vadeli avans verilmesi, kamu açıklarının Merkez Bankası tarafından finanse edilmesi sağlanmıştır.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra değişen ekonomik konjonktürün etkisiyle 1715 sayılı kanun yerini, 14 Ocak 1970 yılında 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'na bırakmıştır (TCMB, 2018: 12). Söz konusu dönemde merkez bankasının yasal statüsü, kurumsal yapısı, görev ve yetkilerinde değişimler meydana gelmiştir. Yeni düzenlemede Umum Müdür yerine "Başkanlık" (Guvernörlük) mevkii oluşturularak bu unvan ilk kez Mehmet Naim Talu'ya verilmiştir (Delice, 2015: 32).

Ayrıca, Başkan ve Başkan Yardımcılarının oluşturduğu yeni karar alma organı olan "Yönetim Komitesi" kurulmuştur. Bankanın sekiz üyeli en üst karar alma

organı olan İdare Meclisi altı üyeye düşürölüp “Banka Meclisi” olarak yeni ismini almıştır. Aynı zamanda; Hissedar Umum Heyeti, “Genel Kurul”; Murakıplar Komisyonu, “Denetleme Kurulu”; Umum Müdürlük, “İdare Merkezi” olmak üzere yeni isimleri düzenlenmiştir (TCMB, 2018: 12). Yeni düzenleme ile Merkez Bankasının sermayesi 15 milyon liradan 25 milyon liraya yükseltilmiş ve anonim şirket statüsünü korumuştur. Ayrıca, Hazinenin sermaye payının yüzde 51’den az olmayacağı kararlaştırılmıştır (TCMB, 2019).

1211 sayılı Merkez Bankası görev ve yetkileri hakkında yeni düzenlemelere göre (Atış, 2014: 95);

- Merkez Bankasının doğrudan ve dolaylı para politikası araçları üzerindeki kontrolü artmış,
- Para arzı ve likiditeyi düzenleme amacıyla açık piyasa işlemleri yapma yetkisi verilmiş,
- Hükümetin para ve kredi ile ilgili alınacak önlemlerde görüş bildirmesi gereği kabul edilmiş,
- Reeskont işlemleri ile yatırım ve ekonomik kalkınmayı destekleme hedefli orta vadeli kredi verme imkânı tanınmış,
- Hazineye verilecek kısa vadeli avans miktarının üst sınırı ilgili yılın bütçe ödeneklerinin yüzde 15’i oranında arttırılmıştır.

1980 yılına gelindiğinde, 24 Ocak 1980 kararları Türkiye Ekonomisi ve merkez bankası açısından yeni bir döneme geçişin ilk adımı olmuştur. Alınan kararlar sonucunda ekonomide meydana gelen değişimler (TCMB, 2019);

- Fiyat kontrolleri kaldırılmış ve serbest dış ticaret politikası uygulamasına geçilmiş,
- Finansal serbestleşme süreci başladığı için para ve kur politikaları merkez bankası ve piyasa ekonomisi ile uyumlu yürütülebilmesi için düzenlemeler yapılmış,
- Mevduat ve kredi faizinin piyasa koşullarında belirlenmesi kararlaştırılmış, (kredi ve faizler üzerindeki kısıtlar kaldırıldı),
- Türk parası, yabancı paralar karşısında devalüe edilerek sabit kur rejiminden vazgeçilmiştir. Bunun yansıması olarak 1981 yılından sonra döviz kurları merkez bankası tarafından belirlenmiştir.

1983 yılına gelindiğinde 1211 sayılı kanun değiştirilerek merkez bankası, altın ve döviz rezerv yönetiminden sorumlu hale gelmiştir. Aynı zamanda, fiyat istikrarının sağlanması bankanın esas görevi olarak kanunlaştırılmıştır. 1980 kararlarının TCMB üzerindeki en önemli etkisi açık piyasa işlemleri ile olmuştur. Para ve döviz piyasalarının kurulmasına öncülük etme amacıyla 1987 tarihli Para Piyasaları ve Fon Yönetimi Genel Müdürlüğü kurulmuş ve banka açık piyasa işlemlerine başlamıştır (Ertan, 2019: 59). Açık piyasa işlemleri (APİ), merkez bankalarının kısa vadeli faiz oranlarının politika faizi etrafında oluşmasını sağlamak, likiditenin düzenlenmesi ve menkul kıymet alım/satımı için kullanılmıştır.

1989 tarihinde, 32 Sayılı Karar ile (Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında) ekonomik birimlerin döviz ile işlem yapmalarına izin verilmiş ve Türk parasının konvertibl olduğu kabul edilmiştir. Bunun yanı sıra, daha esnek bir kur rejimi uygulanmaya başlanmıştır (TCMB, 2019). 1990 yılında merkez bankasının en önemli politika değişikliklerinden biri gerçekleşmiştir. Döviz kuru ve faiz istikrarını bozulmadan kamu açığı finanse edilmiştir. Fakat, 1991 yılında Körfez Savaşı Türkiye Ekonomisinin olumsuz etkilenmesine, makroekonomik istikrarsızlığa ve 1994 yılında finansal krize neden olmuştur (Erçel, 1999).

1990'lı yıllardaki yüksek enflasyonun en önemli gerekçesi bütçe açıklarının merkez bankası tarafından finanse edilmesi olmuştur. Artan kamu açığını merkez bankası rezervleri ile finanse etmemek için birtakım kısıtlamalar gündeme gelmiştir. Nitekim 21 Nisan 1994'de hazinenin merkez bankası kaynaklarını kullanma sınırlaması getirilmiştir. 1998 yılından itibaren merkez bankasının hazineye kısa vadeli avans vermeyeceği kararlaştırılmıştır (TCMB: 2019).

1995-1999 yılları arasında merkez bankası finansal piyasalarda istikrar sağlayıcı politikalar uygulamıştır. 2000 yılında enflasyon kontrolü için döviz kuru temelli yeni bir istikrar programı benimsenmiştir. Bağımsız olmayan bir merkez bankasının bütçe açıklarını finanse etmesi nedeniyle artan enflasyon ve artan enflasyonla mücadele için ilk olarak döviz kuruna dayalı bir istikrar programı uygulanmıştır. Ekonomide güvenin 2000 senesinin sonlarına doğru azalması ve 2001 yılında krizin patlak vermesi ile bu programa son verilmiştir. Bunun başarısızlıkla sonuçlanması bağımsız merkez bankasına olan ihtiyacın ortaya çıkmasına neden

olmuştur. Krizin ardından 22 Şubat 2001 tarihinde dalgalı kur rejimine geçilmiştir (TCMB, 2019).

25 Nisan 2001 tarihinde Merkez Bankası Kanunu'nda değişiklikler meydana gelmiş ve bankanın temel amacı fiyat istikrarını sağlama olarak belirlenmiştir (Serdengeçti, 2005: 25). Bu çerçevede (TCMB, 2019);

➤ Merkez bankasına para politikası araçlarını doğrudan uygulama yetkisi verilmiş, banka araç bağımsızlığı kazanmıştır.

➤ Fiyat istikrarının yanında finansal istikrarı sağlamak bankanın destekleyici amacı olarak belirlenmiştir.

➤ Bankanın, hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını destekleyeceği kanunlaştırılmıştır.

➤ Merkez bankasının kamunun açığını kapamak için hazineye avans verme ve kredi açma gibi kaynak desteğinde bulunması, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alması sonlandırılmıştır.

➤ Kurumsallaşma hedefiyle, Para Politikası Kurulu düzenlenmiştir.

Kanun değişikliği sonrasında 2002 yılında uygulanan para politikası stratejisi “enflasyon hedeflemesi rejimi”^{*} olmuştur (Ertan, 2019: 60). 2002-2005 yılları arasında “örtük enflasyon hedeflemesi”^{*} uygulanmıştır. Bu rejimde merkez bankasının teknik ve kurumsal altyapısı geliştirilmiş, tahmin modelleri ve veri setleri güçlendirilmiştir. Merkez bankasının bağımsız olması enflasyon hedeflemesinin ön koşulu olarak belirlenmiştir. Aynı zamanda; Araştırma Genel Müdürlüğü, Araştırma ve Para Politikası Genel Müdürlüğü yeniden yapılandırılmış, iletişim politikalarını verimliliğini arttırmak için İletişim Genel Müdürlüğü kurulmuştur (TCMB, 2008: 14).

Diğer taraftan 2005 yılından sonra para politikası kurulunun toplantı tarihleri önceden açıklanmaya başlanmıştır. Enflasyonla mücadele programındaki istikrarı sürdürmek, Türk parasının değerini yükseltmek, ödeme sistemlerindeki sorunları kaldırmak için 1 Ocak 2005 tarihinden sonra Türk lirasından altı sıfır atılmış “Yeni”

^{*} Enflasyon hedeflemesi rejimi; nihai ve öncelikli hedef olan fiyat istikrarının sağlanması ve sürdürülmesi amacına yönelik, para politikasının yıllık ya da makul bir dönem için belirlenen sayısal bir enflasyon hedefi veya hedef aralığına dayandırılması ve bunun kamuoyu ile paylaşılarak gerçekleştirilen para politikası uygulamasıdır (Bernanke vd., 1998: 4).

^{*} Örtük enflasyon rejimi, enflasyon hedefleme rejimini resmi olarak ilan etmeksizin sayısal enflasyon hedeflerinin açıklanması ve bu hedeflere ulaşmak için merkez bankasının politika araçlarının kullanılmasıdır (Durmuş, 2018: 192).

ibaresi Türk Lirası ve kuruşların önüne eklenmiştir. 1 Ocak 2009 yılına gelindiğinde paradan “yeni” ifadesi kaldırılmıştır (TCMB, 2008: 15-16). Örtük enflasyon hedefleme rejiminde tek haneli enflasyon oranına ulaşıncı 2006 yılında “açık enflasyon hedeflemesi rejimine” geçilmesine uygun zemin hazırlanmıştır (Durmuş, 2018: 192). Yukarıda yapılan açıklamaların yanında TCMB’nin kurumsal yapısı aşağıdaki Tablo 5’de özet halinde açıklanmıştır.

Tablo 5: TCMB’nin Kurumsal Yapısı

<i>Kuruluşu</i>	11 Haziran 1930 tarihinde anonim şirket olarak kurulmuş, 1931 yılında faaliyete geçmiştir. İdare merkezi Ankara’dadır.
<i>Genel Kurul</i>	Bankanın pay sahipleri defterinde yazılı bulunan hissedarlar genel kurulu oluşturmaktadır. Genel kurula merkez bankası başkanı başkanlık eder.
<i>Başkan (Guvernörlük)</i>	Cumhurbaşkanı kararıyla dört yıllık süre ile atanır. Bankanın en üst kademesinde yer aldığı için bankayı idare eder. Başkan banka meclisinin alacağı kararları uygulamak ve banka meclisine teklif sunmakla sorumludur.
<i>Banka Meclisi</i>	1970 tarihinden itibaren (1211 sayılı kanun) banka meclisi; başkan ve genel kurul tarafından seçilecek altı üyeden oluşmaktadır. Para politikası uygulamaları ve kullanılacak para politikası araçlarına ilişkin kararların alınması, banka bütçesi ve genel kurul gündeminin belirlenmesi, banka personel kadrolarının belirlenmesi ve para politikası kurulu haricinde kalan konular ile görevlidir.
<i>Para Politikası Kurulu</i>	Başkan ve yardımcıları, banka meclisi üyeleri arasından seçilecek bir üye ve Cumhurbaşkanı tarafından atana bir üyeden oluşmaktadır. Kararlar Başkan tarafından uygulanır ve Banka Meclisi bilgilendirilir. Kurul; Fiyat istikrarını sağlamak için uygulanacak para politikasının, enflasyon hedefinin ve kur rejiminin belirlenmesi ile sorumludur.
<i>Denetleme Kurulu</i>	Genel Kurul tarafından seçilen dört üyeden oluşmaktadır. İki yıl ile görevlendirilmektedirler. Bankanın tüm hesaplarını denetler ve yıl sonunda hazırlayacağı raporu Genel Kurula sunar.
<i>Yönetim Komitesi</i>	Merkez bankası başkanı başkanlık eder ve dört başkan yardımcısından oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından dört yıllık süre ile atanır. Komite, banka meclisinde alınacak kararları önceden inceleyip meclise hazırlamak, bankanın idaresine ilişkin yönetmeliklerin hazırlanma, banka meclisi dışında kalan personelin atanması, işten çıkarılması ve emeklilik gibi işlemlerle görevlidir.

Kaynak: TCMB, 2008: 18-19.

2001 krizi ve sonrası dönem çalışmamızın ana konusunu oluşturduğu için bu dönemdeki merkez bankası bağımsızlığı bağlamındaki gelişmeler izleyen bölümde daha detaylı değerlendirilecektir.

1.2. MERKEZ BANKALARININ BAĞIMSIZLIĞI

Merkez bankası bağımsızlığı temelde fiyat istikrarını hedeflemektedir. Bunun yanında ekonomideki sorunları çözmek için yapılan düzenlemelerde merkez bankasının rolünün yeniden tanımlanması ve bu kurumlara bağımsızlık kazandırma düşüncesi ortaya çıkmaktadır. Temel hedefin fiyat istikrarı olması ve bununla ilgili politikaları uygulayan kurumun bağımsızlık kazanması önem taşımaktadır. Bu nedenle merkez bankalarına yasalarla daha fazla bağımsızlık sağlayacak düzenlemelere gidilmektedir.

Önceki bölümlerde vurgulandığı gibi, 1800'lerde merkez bankaları milli banka ya da banknot ihtiyacını karşılayan banka olarak bilinirken; zaman içinde dünyada değişen siyasi ve ekonomik koşullar nedeniyle, görev ve yetkileri nitelik değiştirmiştir. Bu değişimlerden biri de bağımsızlık boyutunda gerçekleşmiştir (Takan, 2002: 19).

1.2.1. Bağımsızlığın Gündeme Gelişi ve Bağımsızlık Kavramı

Bağımsızlık, merkez bankalarının sorumluluklarını gerçekleştirebilmek ve görevlerini yerine getirebilmek amacıyla; yetkisini kullanabilmesi, karar alması ve aldıkları kararları idarenin etkisine maruz kalmadan uygulayabilmelerini ifade etmektedir. Bağımsızlıkta en önemli unsur; ekonomi ve merkez bankası kaynaklarını hükümet yararına para yaratma faaliyetinden uzak tutmaktır. Merkez bankası bağımsızlığı, sadece hükümete bağlı olmak ya da merkez bankasının hükümetten tamamen ayrı olması şeklinde ifade etmek yanlış olacaktır (Bakkal, 2018:184). Hükümetle beraber olmakla birlikte, idarenin etkisi altında kalmadan kendi politikasını ekonomik konjonktürün durumunu ele alarak uygulayabilmesidir.

Günümüzde merkez bankalarına daha fazla yasal bağımsızlık verilmesi birçok gerekçeye dayandırılmaktadır. Bunlardan ilki; fiyat istikrarının sağlanması,

ikincisi yaşanan krizler ve yüksek enflasyonla mücadele çerçevesinde hükümetin fiyat istikrarını sağlamak için çözüm yolu aramasıdır. Üçüncüsü; Maastricht Anlaşması'nın kabulü ile birçok ülke anlaşmaya uyumluluk kapsamında merkez bankalarının bağımsızlık derecesini yükseltme kararı almasıdır. Bir diğer neden; Latin Amerika'nın enflasyonda istikrarı sağlaması siyasi otoritelere rol model olmuş, enflasyonun yüksek oranda seyretmemesi için kurumsal reformlara başvurmuş olmalarıdır (Afşar, 2005: 15). Bağımsızlığı yüksek olan Bundesbank ve İsveç Ulusal Bankası gibi fiyat istikrarını sağlama konusunda başarılı bir mekanizma kurmuş olan merkez bankaları yukarıda anlatılan gerekçelere örnek teşkil etmektedir.

Pratikte uygulanan merkez bankası bağımsızlığı, ülkenin sahip olduğu ekonomik koşullara göre uygulayacağı para politikasında bağımsız olarak karar verebilmesidir. Literatüre bakıldığında birçok merkez bankası bağımsızlığı tanımı olduğu görülmektedir. Aşağıda Tablo 6'da merkez bankası bağımsızlığına ilişkin çeşitli tanımlara yer verilmektedir.

Tablo 6: Merkez Bankası Bağımsızlığı Tanımları

David RICARDO	Robert H. HETZEL	Alex CUIKERMAN
“Bir Milli Bankanın Kurulmasına İlişkin Plan” adlı eserinde; para arzını sağlayan kurum ile harcama yapma yetkisi olan kurumun hükümetten ayrı olması gerektiğinin altını çizmiştir.	Merkez bankasının karar verme sürecinde, idareden ayrılması durumunu merkez bankası bağımsızlığı olarak vurgulanmıştır.	Merkez bankasının para politikası amaçlarını seçebilmesi ve son karar verme merci olduğu şeklinde ifade etmiştir.
Bruce W. FRASER	Hafız A. AKHAND	Alan S. BLINDER
Merkez bankalarının, para politikalarını hükümet otoritesine bağlı olmadan uygulamasıdır.	Merkez bankalarının para politikası uygulamalarının politikacıların tercihlerinden ayrı tutulmasıdır.	Merkez bankalarının hükümet menfaatine aykırı olan durumlarda dahi karar alıp politika yapıcılar tarafından dikte edilmeden hedeflerini gerçekleştirme özgürlüğüdür.

Kaynak: Tufaner, 2019: 8

Merkez bankalarının bağımsızlığı kavramı ilk kez 1824 yılında Ricardo tarafından “Bir Milli Bankanın Kurulmasına İlişkin Plan” adlı eserinde

kullanılmıştır. Burada para arzını sağlayan kurum ile harcama yapma yetkisi olan kurumun hükümetten ayrı olması gerektiğinin altı çizilmiştir. Merkez bankası ile hükümet arasında borç alacak ilişkisi ve parasal ilişkilerin olmaması; devletin, para yaratma yetkisi olan kurumdan borçlanmaması gerektiği ifade edilmiştir. Aynı zamanda siyasi gücün para basan kurum üzerinde baskı kurarak devlet borçlarının para basma aracılığıyla ödendiği açıklanmıştır (Ricardo, 1824: 10-11).

Hetzel'e göre (1990: 165) merkez bankası karar verme mekanizmasının siyasi sistemin karar verme sürecinden ayrılması durumu merkez bankası bağımsızlığı olarak tanımlanmaktadır.

1992 yılında Cukierman çalışmasında merkez bankası bağımsızlığını; merkez bankası başkanının üyeler tarafından belirlenmesi, merkez bankasının para politikası amaçlarını seçebilmesi ve son karar verme merci olması, merkez bankasının temel amacının fiyat istikrarını sağlamak olduğu ve merkez bankalarının hükümete borç verme üzerindeki kısıtlamaları olarak ifade etmiştir (Cukierman, 1992: 356).

Fraser'e göre; merkez bankası bağımsızlığı siyasi düşünceler aracılığıyla dikte edilmeden para politikalarını sürdürme özgürlüğü olarak tanımlanmaktadır (Fraser, 1994: 7).

Akhand, merkez bankasının uygulayacağı para politikasının, politikacıların tercihlerinden etkilenmediği takdirde bağımsız olduğunu savunmuştur (Akhand, 1998: 303).

Blinder ise merkez bankası bağımsızlığını iki gerekçe ile belirtmiştir. İlki merkez bankasının hedeflerini gerçekleştirme hususundaki karar verme özgürlüğü ikincisi; hükümet lehine olmayan durumda dahi zor kararları alabilmesi olarak açıklanmaktadır (Blinder, 1998: 54).

Yukarıda merkez bankası bağımsızlığına dair tanımlar arasında benzerlikler ve farklılıklar olduğu görülmektedir. Blinder ve Fraser, hükümet otoritesinden ayrılmayı ve politika araçlarını serbestçe kullanabilmenin altını çizmektedir. Akhand'ın tanımında, politik tercihler kavramına vurgu yaptığı görülmektedir. Merkez bankası bağımsızlığı ile ilgili yapılan tanımlamalarda uzlaşılan nokta; siyasi aktörlerin merkez bankalarını kendi siyasi çıkarları doğrultusunda yönlendirebileceği ve merkez bankalarının siyasi gücün etkisine maruz kalarak uygulanması gereken politikaları kullanamayacağıdır. Buradaki tanımlardan yola çıkarak daha geniş bir

tanım ifade edilecek olursa; merkez bankası bağımsızlığı, siyasi aktörlerin otoritesine maruz kalmadan amaçlarını belirleyip bu amaç doğrultusunda siyasi otoritenin müdahalesi dışında araçlarını belirleyebilme gücüdür.

Diğer taraftan merkez bankası bağımsızlığının sonuçlarına ilişkin olarak çok sayıda çalışma olduğu görülmektedir. Nitekim Herreo ve Rio 2003 yılında yaptığı çalışmada, 1970 ve 1999 yılları arasında 79 ülke üzerinde panel logit veri yöntemi ile merkez bankasının temel hedefinin fiyat istikrarı olması halinde bankacılık krizlerinin gerçekleşme olasılığının azaldığını ifade etmektedir. Söz konusu çalışma merkez bankalarını konu edinmekle birlikte doğrudan bağımsızlığa değinilmemektedir (Herreo ve Rio, 2003: 30).

Klomp ve Haan 2009 yılında yaptığı araştırmada 1985 ve 2005 yıllarını kapsayan 60 ülke örneklemini ile dinamik panel veri yöntemini kullanarak merkez bankası bağımsızlığı ve finansal istikrarsızlık arasında ters yönlü ilişki olduğu sonucuna ulaşmaktadır (Klomp ve Haan, 2009: 322).

Alpanda ve Honig'in 2014 yılında 66 ülkeyi dahil ettiği 1980 ve 2006 yıllarını içeren dinamik panel veri modelinin kullanıldığı yöntemle merkez bankası bağımsızlığı düşük dereceye sahip olan ülkelerde enflasyon hedeflemesinin işe yaramadığını ortaya koymuştur (Alpanda ve Honig, 2014: 122-127).

Doumpos vd. 2015 yılında 2000 ve 2011 yıllarını kapsayan çalışmasına 94 ülkeyi dahil etmiş ve hiyerarşik doğrusal modelleme yöntemi ile merkez bankası bağımsızlık derecesinin yüksek olduğu ülkelerde finansal güvenilirliğin yüksek olduğu sonucuna ulaşmıştır (Doumpos vd., 2015: 69).

Burkovskaya 2019 yılında yayımlanan makalesinde 130 ülkeyi 1960 ve 1998 yılları arasında incelemiş Bayezyan Denge modelini kullanarak analiz etmiştir. İktidar partisinin gücünü kaybetmemek için merkez bankası bağımsızlığının kalıcılığını öngörmektedir (Burkovskaya, 1: 2019).

Kern vd. 2019 yılında yaptıkları çalışmada; 1980-2012 yılları arasında 124 ülkeyi ele almışlardır. Merkez bankası bağımsızlık derecesine göre IMF'in kredi durumunu incelemişlerdir. IMF'in, bağımsızlık derecesi yüksek olan merkez bankalarına daha kolay şartlarda kredi sağladığı sonucuna ulaşılmıştır (Kern vd, 2019: 212).

Merkez bankası bağımsızlığı ile ilgili yapılan tanımlardan sonra bağımsızlığa neden ihtiyaç duyulduğu sorusuna cevap aranmıştır. I. Dünya Savaşı'nın sonlanması ile merkez bankacılığı anlayışının değişim sinyali İngiltere Merkez Bankası tarafından gündeme gelmiştir. Banka başkanı tarafından 1920 yılında Brüksel'de, 1922 yılında Cenova'da düzenlenen konferanslarda uluslararası sistemi yeniden yapılandırma üzerine konuşulmuş aynı zamanda merkez bankası bağımsızlığı üzerine dört ilke yayımlanmıştır (Kılınçer, 2019: 18). Fakat 1929 yılına gelindiğinde Büyük Buhran'ın yaşanması merkez bankası bağımsızlığına yönelik çalışmaların bir süreliğine aksamasına neden olmuştur (Üzar ve Başoğlu, 2017: 124). Buhran döneminde merkez bankası işlevleri hazine tarafından gerçekleştirilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, özellikle gelişmekte olan ülkelerin kalkınma ihtiyacı öne çıktığı için merkez bankası bağımsızlığı amacı gerçekleşmemiştir. Merkez bankalarının bağımsızlığı 1960'lerden sonra tekrar gündeme gelmiş, 1970 ve 1980'li yıllarda görülen yüksek enflasyon oranlarından sonra merkez bankası bağımsızlığı tekrar değerlendirilmiştir. Merkez bankası bağımsızlığının neden gündeme geldiğinin anlaşılabilmesi için özellikle 1970'lerden sonra, öncelikle fiyat istikrarının önemi vurgulanmıştır. Çünkü sürdürülebilir büyüme, makroekonomik istikrar ve istihdam artışının sağlanması fiyat istikrarı ile mümkün olmaktadır (TCMB, 2012: 5).

Merkez bankası bağımsızlığı düşüncesi, yaşanan petrol krizlerinin ardından ve Bretton Woods sisteminin çöküşü ile paralel süreçte ilgi odağı haline gelmiştir. Merkez bankası bağımsızlığına ilişkin çalışmalara göre, bağımsızlık kavramı fiyat istikrarı yönünde inanılabilirlik sağlayarak enflasyonu bertaraf edebilecek kurumsal bir özellik niteliği taşımaktadır. Arjantin, Estonya, Güney Kore, İngiltere, İsveç, Kazakistan, Litvanya, Şili ve Yeni Zelanda gibi artan sayıda ülke, enflasyon oranlarını düşürmek amacıyla merkez bankalarını yeniden yapılandırma yoluna gitmiştir (Kılınçer, 2019: 20).

Dünya'nın birçok ülkesinde kamu kuruluşlarının finansman ihtiyacını sağlama görevinin yanında 1970'li yıllardan sonra paranın yurtiçi ve uluslararası değerindeki istikrarı sağlama görevini merkez bankaları üstlenmiştir. 1980'li yılların sonuna gelindiğinde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler tarafından politik baskıdan etkilenmemesi için merkez bankalarının bağımsızlığına yönelik yeni

kurumsal düzenleme arayışına gidilmiştir. Yirminci yüzyılın sonlarında merkez bankaları özerk bir yapıya sahip değillerdi. Finansal piyasaların çok fazla gelişmemesi ve dünya piyasalarındaki etkileşimin günümüz kadar yoğun olmaması nedeniyle iktisat teorisinde merkez bankası bağımsızlığı gündeme gelmemiştir.

1990'lı yıllardan günümüze fiyat istikrarının sağlanması merkez bankası bağımsızlığı ile ilgili en önemli unsur olarak gerekli görülmüştür. 1990'lı yılların başına gelindiğinde merkez bankası bağımsızlığı merkez bankacıları tarafından gündeme getirilmeye başlanmıştır. Dünya çapında bağımsız olarak bilinen merkez bankaları; ABD'nin FED'i, Almanya'nın Bundesbank'ı ve İsveç Devlet Bankası örnekleridir. Başlangıçta merkez bankası bağımsızlığının en önemli gerekçesi federal devlet yapısı olarak kabul görmüştür.

Merkez bankası bağımsızlığının ortaya çıkışının ardından merkez bankası bağımsızlığının ölçülmesi gündeme gelmiştir. 1960'lardan itibaren de ölçülmeye başlanmıştır. Bunun nedeni; ülkelerin bağımsızlık dereceleri ile makroekonomik performansları arasında ilişki saptanmış olmasıdır. Geçekleştirilen çalışmalar sonucunda; merkez bankası bağımsızlığı ile enflasyon oranı arasında negatif yönlü bir ilişki olduğu, merkez bankasının siyasi iktidarın etkisine maruz kalmadığı takdirde enflasyon oranının daha düşük bir düzeyde seyrettiği ortaya çıkmış ve fiyat istikrarı için merkez bankası bağımsızlığının tek unsur olmadığı görülmüştür.

Fiyat istikrarı negatif yönde iki unsurdan etkilenmektedir. Fiyat istikrarını negatif yönde etkileyen unsurlardan birincisi, hükümetin üretim düzeyini kapasitenin üzerinde tutmaya çalışmasıdır. İkincisi, bütçe açıklarının merkez bankasının rezervleri ile kapatılmaya çalışılmasıdır. Bunun sonucunda kısa vadede büyüme ve istihdam artışı gözlense de uzun vadede yüksek enflasyon kaçınılmazdır (Atış, 2014:102).

Serdengeçti'ye göre fiyat istikrarı uzun vadede istikrarlı olmaktadır. Fakat siyasi otoritelerin kısa vadeli politika uygulamaları, uzun vadede amaçların gerçekleşmemesiyle sonuçlanmaktadır. Dolayısıyla; fiyat istikrarı, tam istihdam, sürdürülebilir büyüme ve enflasyonun kontrol altına alınabilmesi için uzun vadeli politika uygulamaya dönük olunmalıdır. Merkez bankasının siyasi otoriteden bağımsız olarak hareket etmelerindeki temel neden budur (Serdengeçti, 2005:6). Yapılan çalışmalar ışığında merkez bankaları, siyasi otoritenin etkisi dışında kalıp

özerk kuruluş olmaları yönündeki görüşler daha fazla taraf bulmaya başlamıştır. Buna karşılık merkez bankasının tek başına para politikasını uygulaması yeterli değildir. Maliye politikası ile eşgüdümlü hareket edilmelidir. Hükümet baskısına maruz kalmayan merkez bankalarının, hedefleri doğrultusunda hareket edebildiği ve etkin para politikası uygulanmasında etkili olduğu görülmüştür. Hedeflenen para politikasının uygulanabilmesi politika yürütücü olarak merkez bankasının yetkisindedir. Dolayısıyla bu uygulanacak politika merkez bankasının bağımsız olup olmama durumu ile ilişkilendirilmektedir. Bunun anlamı, merkez bankası bağımsızlığı ile fiyat istikrarı arasında doğru yönlü bir ilişkinin varlığıdır.

Aksi durumda, kamu açıkları emisyon aracılığı ile finanse edilmekte ve bu durum yüksek enflasyonu gündeme getirmektedir. Yüksek enflasyon zincirine düşük büyüme oranı ve işsizlik eklenmektedir. Aynı zamanda merkez bankası bağımsız olmadığı koşulda hedeflerini gerçekleştiremediği için toplumda güvenilirliğini kaybetmesi kaçınılmaz olmaktadır. Fakat bağımsızlık durumu sağlandığında siyasi otoritenin baskısı olmadığı için uygulanan para politikasına duyulan güven artacak ve fiyat istikrarı uzun dönemli sağlanmış olacaktır.

Merkez bankası bağımsızlığının gündeme geliş şeklindeki en önemli unsurlardan biri araç bağımsızlığıdır. 25 Nisan 2001 tarihli ve 4651 sayılı TCMB Kanunu'nun 4. Maddesinde, TCMB'nin temel amacını fiyat istikrarını sağlamak olduğu, Banka'nın uygulanacak para politikasını belirlemede tek yetkili ve sorumlu olduğu kanunlaştırılmıştır. Aynı zamanda, "banka fiyat istikrarını sağlamak için uygulanacak para politikası araçlarını direkt kendisi belirler" ibaresi yer almaktadır (Atış, 2014:102). Dalgalanan fiyatları sabitlemek için merkez bankası bağımsızlığının yeni yöntem olarak bir çapa gibi işlev görmesi, bağımsızlığın gündeme geliş nedenini açıklayabilir.

1.2.2. Merkez Bankası Bağımsızlık Türleri

Merkez bankası bağımsızlık türleri ile ilgili literatürde birçok farklı tanımlar yapılmıştır. Merkez bankası bağımsızlığına yasal, fiili, finansal, işlevsel, kurumsal, siyasi, mülkiyet gibi bağımsızlık çeşitleri eklenmiştir.

Merkez bankası bağımsızlığı kavramlarının bir kısmı birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Politik bağımsızlık ile amaç bağımsızlığı, ekonomik bağımsızlık ile araç bağımsızlığı eş anlamda; kurumsal bağımsızlık politik (yasal) bağımsızlık kapsamında ifade ediliyorken, finansal ve fonksiyonel bağımsızlık ise ekonomik bağımsızlık çerçevesinde kullanılmaktadır (Harunoğulları, 2017: 7).

Bağımsızlık türleri Scheller tarafından daha çok ayrıştırılarak kurumsal bağımsızlık, yasal bağımsızlık, personel bağımsızlığı, fonksiyonel ve operasyonel bağımsızlık, finansal ve kurumsal bağımsızlık başlıkları altında ifade edilmiştir (Scheller, 2006: 124).

Eijffinger ve Haan çalışmasında personel bağımsızlık ve finansal bağımsızlığı açıklamıştır (Eijffinger ve Haan, 1996: 2). Grilli, Masciandaro ve Tabellini ise bağımsızlık türlerini politik ve ekonomik bağımsızlık üzerinden açıklamışlardır (Grilli, Masciandaro ve Tabellini, 1991: 366).

Bu açıklamalar çerçevesinde merkez bankası bağımsızlığı;

- Amaç ve araç Bağımsızlığı
- Politik ve ekonomik Bağımsızlık
- Yasal ve fiili Bağımsızlık

olmak üzere üç alt başlık altında incelenecektir.

1.2.2.1. Amaç ve Araç Bağımsızlığı

Merkez bankası hükümetten bağımsız olarak; tam istihdam, fiyat istikrarı, finansal istikrar, büyüme gibi makroekonomik değişkenlerden ana hedef kapsamında seçim yapabilme eylemi amaç bağımsızlığı olarak tanımlanmaktadır. Bunun anlamı, merkez bankasının müdahaleye uğramadan amacını tek başına belirleyebilmesi demektir. Aksi durumda merkez bankası hükümetle beraber bir hedef belirler ya da hükümet tek başına bu amacı belirleyip merkez bankasına sunmaktadır (Doğru, 2013: 28).

Gelişmekte olan ülkelerde hukuki yolla hükümet tarafından merkez bankalarına amaç bağımsızlığı verilmekte ya da yasayla fiyat istikrarını sağlama görevi belirtilmektedir. Türkiye’de de bu uygulama merkez bankasının fiyat istikrarını sağlamasına yönelik olarak uygulanmaktadır. Amaçları hukuki yolla

tanımlanan merkez bankaları için amaç bağımsızlığından çok fazla söz edilmemektedir.

Merkez bankası bağımsızlığı tartışılıyorken, amaç ve araç bağımsızlığı arasında bir ayırım yapmanın yararlı olacağı vurgulanmaktadır. Merkez bankası uygulayacağı para politikasının nihai hedeflerini belirlemekte özgür olduğu zaman amaç bağımsızlığından söz edilebilmektedir (Debelle ve Fischer, 1994: 197). Günümüzde merkez bankaları kanunlarla belirlendiği için bu durum geçerli değildir. Merkez bankaları için bağımsızlık vurgusu genellikle araç bağımsızlığı için yapılmaktadır.

Araç (fonksiyonel) bağımsızlığı, merkez bankasının amaçlarına ulaşmak için kullanacağı para politikası araçlarını özgürce seçebilmesi anlamına gelmektedir. Merkez bankasının özellikle araç bağımsızlığına sahip olma derecesinin enflasyon performansı açısından önemli olduğu vurgulanmaktadır (Berger, Haan ve Eijffinger, 2000: 7). Araç bağımsızlığı, enflasyon üzerindeki etkisini de faiz oranları aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Politika aracı olarak kullanılan faiz oranı kısa vadeli faiz oranıdır. Araç bağımsızlığından; kasıt merkez bankasının faiz oranlarına yönelik alacağı kararların bağımsız olmasıdır.

Araç bağımsızlığını sağlamış merkez bankaları uzun dönemli ekonomi politikalarının da uygulanmasını sağlamaktadır. Dolayısıyla hâkim görüş temel amacın hükümet ve merkez bankası tarafından belirlenmesi araç seçiminin merkez bankasına bırakılmasıdır. Genel olarak amaç bağımsızlığı yasal olarak belirlendiği için merkez bankasının amaç bağımsızlığına sahip olduğunu söylemek güçtür. Dolayısıyla bağımsızlıktan kasıt araç bağımsızlığıdır.

1.2.2.2. Politik ve Ekonomik Bağımsızlık

Politik bağımsızlık, merkez bankasının politika hedeflerini siyasi otorite baskısından uzak şekilde belirleyebilme imkanıdır. Merkez bankasının para politikasını başka bir kuruma bağlı olmadan doğrudan kendisinin uygulayabilmesidir. Merkez bankalarının politik bağımsızlığı, yapılan çalışmalarda üç kriter üzerine temellendirilmiştir. Bunlardan ilki, merkez bankası ve hükümet arasındaki ilişki, ikincisi merkez bankası yönetiminde bulunan kişilerin atanması ve

görev süreleri, son kriterse merkez bankası ve siyasi otorite arasındaki kurumsal ilişkidir (Grilli, Masciando ve Tabellini, 1991: 366-367).

Politik bağımsızlığın artması açısından merkez bankası ve hükümet arasındaki ilişki iki önemli kriterle değerlendirilmektedir. İlk kriter merkez bankası yönetiminde hükümet içinde görev alan kişilerin bulunmama zorunluluğudur. Politik bağımsızlığı güçlendiren ikinci kriter, merkez bankasının hükümet müdahalesi olmadan para politikası kararlarını uygulayabilmesidir (Kılınçer, 2019: 25). Fiyat istikrarına öncelik tanınarak para politikasının doğrudan merkez bankasına ait olması bağımsızlık açısından temel niteliğindedir. Bunun yanı sıra hükümetle ortak hareket edilmesi bağımsızlığı daha kuvvetlendiren etkenler arasında görülmektedir. Bu özellikleriyle aslında amaç bağımsızlığı ile neredeyse benzer sonuçlar taşımaktadır.

Politik bağımsızlığın göstergelerinden bir diğeri de merkez bankası başkanı ve yönetim kurulu üyelerinin görevde kalma süreleridir (Tufaner, 2019: 20). Hükümet tarafından kısa süreliğine başkan ve yönetim kurulu üyelerinin atanması ya da hükümet değişimi ile merkez bankası yöneticilerinin sıklıkla değişmesi politik bağımsızlığı sağlayamamış ülkelerde görülmektedir.

Merkez bankasının kurumsal düzenlemeleri politik bağımsızlığın diğer göstergelerinden biridir. Banka ve hükümet arasında oluşacak sorunlarda bankanın güçlü hukuksal düzenlemelerinin olması gerekmektedir. Yukarıdaki bilgilere ek olarak, politik bağımsızlık ile enflasyon arasındaki ilişkiye dair yapılan çalışmada kuvvetli bir ilişkinin varlığına ulaşılmaktadır (Gediz ve Sağın, 2015: 104).

Ekonomik bağımsızlık, merkez bankasının para politikası araçlarını seçerken müdahaleye uğramadan serbestçe belirleyebilme kapasitesi olarak tanımlanmaktadır. Bu durumun sağlanabilmesi amaç ve araç bağımsızlığının gerçekleşmesine bağlıdır. Merkez bankasının para politikası araçlarını seçme özerkliğini açıklayan kriterler; hükümetin merkez bankasından ne kadar borç alabileceğini belirleme etkisinin olup olmadığı ve merkez bankasının kontrolü altındaki parasal araçların niteliği olarak ifade edilmektedir. Eğer devlet merkez bankasından borçlanma tutarını ve koşullarını etkileyebiliyorsa, aynı zamanda parasal taban yaratma sürecini de etkilemektedir. Dolayısıyla bu durum merkez bankasının ekonomik bağımsızlığının azalmasına neden olmaktadır (Grilli, Masciando ve Tabellini, 1991: 366-367).

Ekonomik bağımsızlıkta anahtar rol, kamu harcamalarının finansmanında merkez bankasının hükümete ne kadar olanak sağlayıp sağlamadığıdır. Olanakların az olması merkez bankası bağımsızlığının yüksek olduğu anlamına gelmektedir. Özetle, merkez bankası ve hükümet arasındaki finansal ilişki ekonomik bağımsızlığın en önemli ölçütü olarak görülmektedir.

Tablo 7: Ekonomik Bağımsızlığın Göstergeleri

Finansman Grupları	Ölçütler
Bütçe açıklarının parasal finansmanı	-Otomatik olmayan doğrudan kredi avantajı -Piyasa faiz oranına bağlı verilen doğrudan kredi -Geçici olarak sağlanan doğrudan kredi -Sınırlı miktarda verilen doğrudan kredi -Merkez bankasının kamu kurumlarının borç senetlerini almak için birincil piyasaya girememesi
Parasal açıklar	-Merkez bankası tarafından iskonto oranının belirlenmesi -Bankanın finansal yönetiminden merkez bankası sorumlu değildir ya da bankanın yönetiminden tek başına sorumlu değildir.

Kaynak: Grilli vd.: 1991: 369.

Yukarıdaki tabloda ilk grupta yer alan ölçütler bütçe açıklarının finansmanının nasıl gerçekleştiğini ifade etmek için belirtilmektedir. Eğer bütçe açıklarının finansmanı hiçbir sınırlama olmadan merkez bankası tarafından karşılanıyorsa bu durum bağımsızlığa aykırı olmaktadır. Kredi sağlamanın otomatik olamaması ekonomik bağımsızlığı arttıran bir ölçüttür. Bunun dışında merkez bankasının geçici olarak kredi sağlaması ve vereceği kredinin sınırlandırılması bağımsızlık derecesini kuvvetlendirmektedir.

Tablodaki ölçütler içerisinde merkez bankasının bağımsızlık derecesini yukarıya çeken en önemli madde, merkez bankasının hazine finansmanı için borç senedi alımında birincil piyasaya girememesidir. Bu durum merkez bankasının ekonomik bağımsızlığını arttırmaktadır.

1.2.2.3. Yasal ve fiili Bağımsızlık

Yasal bağımsızlık, merkez bankası bağımsızlığının siyasi otoriteden bağımsız olarak karar verebilmesini sağlamak amacıyla hazırlanan hukuki düzenleme ile şekillenmesidir. Merkez bankasının yönetim ve uygulama gibi tüm eylemlerinde siyasi otoriteden bağımsız hareket etmesinin kanunlarla çerçevelendiğini ifade eder. Başka bir deyişle, merkez bankasının yöneticilerinin atanması, görevde kalma ve ayrılma süreleri, para politikasının uygulanmasında merkez bankası etkisinin sınırı, hükümete sağlanacak kredilerin miktarı, vadesi gibi yasal düzenlemeler için gerekli koşulların saptanmasını kapsamaktadır (Eroğlu ve Eroğlu, 2010: 127). Yasal düzenleme merkez bankasına siyasi otoritenin baskısına karşı durabilme imkânı verdiği için tam bağımsızlığın sağlanabilmesinde önemli bir faktör olmaktadır.

Merkez bankalarının yasal bağımsızlık durumu dört boyut kapsamında çerçevelenmiştir (Cukierman, 1992: 356):

- Merkez bankalarının yönetiminde yer alan; genel müdürün atanması, görevden alınması ve görev süresi,
- Merkez bankası ve yürütme organı arasındaki para politikası ve merkez bankasının bütçe sürecine dahil olması kapsamındaki anlaşmazlıkların çözümü ile ilgili politika oluşturulması,
- Merkez bankasının öncelikli amacının fiyat istikrarı olması,
- Merkez bankasının kamu sektörüne verebileceği kredi, doğrudan avans ve menkul kıymet borçlanmasının hacmini vadesini ve faiz oranı ile ilgili kısıtları içermektedir.

Meyer çalışmasında yasal bağımsızlığa ilişkin ikili hedef ve hiyerarşik hedef tanımlamasını yapmaktadır. FED'in ikili hedef tanımı tam istihdam ve fiyat istikrarı olarak belirlenmekte ve ikisine de eş zamanlı ulaşılmaya çalışılmaktadır. Hiyerarşik hedefleme ise; para politikasının ana hedefi fiyat istikrarı olarak kabul edilir ve bu hedef gerçekleşikten sonra ikincil bir hedef belirlenebilmektedir (Meyer, 2001: 1). Ana hedefe ulaşılmadan diğer hedefe geçilemeyeceği vurgulanmaktadır. Burada öncelikli hedef olarak fiyat istikrarını belirleyen merkez bankalarının yasal bağımsızlık yönünden daha güçlü olduğu ifade edilmektedir.

Yasal bağımsızlıkta sadece kanunlar değil aynı zamanda birçok protokol ve mevzuatlar da yasal bağımsızlığın belirleyicileri olmaktadır. Yasal bağımsızlık mutlak bağımsızlıkla aynı anlamda olmadığı için, meclis istediği zaman yasal bağımsızlığı yok sayabilir (Erek, 2019: 26).

Fiili bağımsızlık, merkez bankasının yasal bağımsızlığının uygulamadaki durumunu ifade etmektedir. (Eroğlu ve Eroğlu, 2010: 127). Yasal bağımsızlık daha kuramsalken, fiili bağımsızlık ona ne kadar uyulabildiğini göstermektedir (Harunoğulları, 2017: 10). Başka bir ifadeyle yasal bağımsızlığın uygulamadaki yeri fiili bağımsızlıktır. Merkez bankasının bağımsızlık ölçüsünün ne olacağını belirlemektedir. Bunlardan dolayı fiili bağımsızlık yasal bağımsızlığı kapsamaktadır. Bunun anlamı fiili bağımsızlığın yüksek dereceye sahip olması yasal bağımsızlık durumunu da şekillendirmektedir. Aslında birbirlerini tamamlayıcıdır. Çünkü yasal duruma ne kadar uyuluyorsa aynı oranda fiili bağımsızlığa ulaşılmış olacaktır.

Fiili bağımsızlık Goodman tarafından “davranışsal bağımsızlık” olarak ifade edilmektedir. Merkez bankası bağımsızlığını *davranışsal* ve *resmi* olmak üzere iki boyuttan değerlendirmektedir (Goodman, 1991: 330). Yani yasal durum ve fiili durum çok farklı gerçekleşebilmektedir. Buna Arjantin Merkez Bankası örneğinde rastlanmaktadır. Yasada merkez bankası başkanının görev süresi dört yıl olmasına rağmen hükümet değiştiğinde merkez bankası başkanı istifa etmektedir.

Arjantin örneğinde olduğu gibi bazı merkez bankalarının yasası açık bir şekilde düzenlenmemiştir. Bunun sonucunda da gelenek ve başkanların kişilik özellikleri fiili bağımsızlık durumunu etkileyebilmektedir. Fiili bağımsızlığın daha net anlaşılabilmesi için aşağıda tablo üzerinde açıklanmıştır.

Tablo 8: Merkez Bankası Bağımsızlığının Yasal ve Fiili Yönleri

YASAL YÖNLER	FİİLİ YÖNLER
Merkez Bankası Başkanı	-Başkanın görev süresi -Başkanın geçmişi -Başkanın görevden alınması -Başkanın diğer görevleri
Politika Formülasyonu	-Döviz kuru rejimi ve sermaye hareketliliği -Banka denetimi ve banka başarısızlığı sorumluluğu -Hükümet bütçesi için enflasyon ve döviz kuruna ilişkin karar
Amaçlar	-Kalkınma bankası olarak merkez bankası ve sübvansiyon oranında kredi verilmesi
Devlete Borç Verme Konusunda Kısıtlamalar	-Cari denge/GSYH -Finansal piyasaların gelişimi (M2/GSYH) -Borç verme koşulları -Merkez bankasına potansiyel borçlular -Merkez bankası kredi limitleri -Kredilerin vadesi -Piyasa faiz oranı karşısında tahvil faiz oranı -Birincil piyasada devlet tahvili işlemlerden alınan gelir vergisi
Finansal Bağımsızlık	-Merkez bankası bütçesinin belirlenmesi -Kar/Zarar oranı -Merkez bankası sermayesi

Kaynak: Artha ve Haan, 2010: 10.

Başkanların sürekli değişmesi ya da kısa süreli görevde kalmaları bağımsızlık derecesini azaltıcı bir unsurdur. Hızlı başkan değişikliği bağımsızlığı azaltıcı etki yaratırken aynı zamanda merkez bankasının hükümete olan bağımlılığının arttığını göstermektedir. Çünkü sıklıkla yapılan atamalarda hükümetin istediği kişiler başkanlık konumuna gelmektedir. Dolayısıyla merkez bankası siyasi otoriteye bağlı kararlar almaktadır.

Yukarıda alt başlıklar halinde açıklanan bağımsızlık türlerine kurumsal ve finansal bağımsızlık da dahil edilmektedir. Kurumsal bağımsızlık; merkez bankasının üst düzey yöneticilerinin atanma, çalışma ve görev sürelerinin yasalarla, siyasi otoriteden uzak olarak belirlenmesi anlamına gelmektedir (Erek, 2019: 23). McNamara, kültürel ve sosyal ortamın merkez bankalarının kurumsal olarak bağımsızlığının belirleyici kriteri olarak vurgulamaktadır (McNamara, 2002: 60).

Bunun yanında merkez bankasındaki karar alma organlarının toplumla olan iletişimde baskıya maruz kalmamaları da kurumsal bağımsızlığa işaret etmektedir.

Finansal bağımsızlık ise, hükümet harcamalarının merkez bankası finansmanı aracılığıyla doğrudan ya da dolaylı olarak finanse edilmemesi anlamına gelmektedir (Eijffinger ve Haan, 1996: 2). Çünkü hükümet tarafından harcamaların karşılanması için merkez bankası baskılanmaktadır. Bu nedenle merkez bankasının ortaya çıkacak bütçe açıklarını finanse etmemesi de finansal bağımsızlığını güçlendirecektir. Çoğu ülkede kamuya kaynak aktarımı yasayla engellenerek finansal bağımsızlık desteklenmektedir. Aynı zamanda merkez bankasının kendi bütçesini ve harcamalarını belirleyebilme gücü de finansal bağımsızlık kapsamına girmektedir (Erek, 2019: 22).

1.3. MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞININ TEORİK TEMELLERİ

Ampirik çalışmalar sonucunda, merkez bankası bağımsızlığı ve enflasyon arasında negatif yönlü ilişki tespit edilmiş ve bu durum teorik olarak üç temel argümanla çerçevelenmiştir. Bunlar Eijffinger ve Haan (1996: 4)'na göre;

- Zaman tutarsızlığı sorunu,
- Kamu tercihi teorisi ve
- Hoş olmayan monetarist aritmetiktir. Bunlar izleyen bölümde incelenmiştir.

1.3.1. Zaman Tutarsızlığı Sorunu

Para politikasının zaman tutarsızlığı sorunu Monetarist görüşü benimseyen Kydland ve Prescott (1977) tarafından ele alınmıştır. Teori, para politikası uygulamalarında ihtiyari politikaların gelecekte iyi sonuçlar doğurmayacağını bunun yerine kurala bağlı para politikalarının kullanılmasını ortaya koymaktadır. Karar alıcıların mevcut koşullar altında aldığı kararlar en iyi olarak değerlendirilirken, gelecekte de benzer şekilde optimal kararları almaları beklenmektedir. Bunun nedeni, ekonomik birimlerin mevcut durumda aldığı kararların bir sonraki dönemle ilgili politika beklentilerine bağlı olmasıdır (Yurtkur ve Arpağ, 2020: 6).

Mevcut dönemde alınan kararlar optimal olabilirken, gelecek dönem başında ekonomik durumdaki farklılık zaman tutarsızlığı sorununu gündeme getirmektedir. Örneğin seçim döneminin olduğu bir durumda, ekonomik birimlerin gelecekteki politika eylemine ilişkin tahminleri üzerinde doğrudan etkiye sahiptir ve mevcut durum kararlarını etkilemektedir. Zaman tutarsızlığı sorununu önlemek için politikanın kurala bağlı olması gerektiği öne sürülmektedir (Kydland ve Prescott, 1977: 473-474).

Barro ve Gordon (1983: 1-2) çalışmalarında zaman tutarsızlığı teorisini geliştirmiş ve kurala bağlı olamayan para politikası uygulamalarının enflasyonist eğilime zemin hazırladığını belirtmişlerdir. Bu sorunu gidermek için en etkin çözümün politika yapıcıların kurala uygun hareket etmeleri olduğunu vurgulamışlardır. Gelecek dönem için duyurulan politikaların, içinde bulunulan (cari) dönemde özelliğini kaybedecek olması zaman tutarsızlığı sorununa neden olacağını belirtmiştir.

Merkez bankalarının kurala bağlı para politikası uygulaması durumunda sürpriz enflasyon olasılığı ve zaman tutarsızlığı sorunuyla karşılaşılmayacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla fiyat istikrarı, uzun dönemli politikalar oluşturmak ve güvenilirliği sağlamaya ilişkin bağımsız bir merkez bankasının kurulması zaman tutarsızlığı sorununa çözüm olarak sunulmuştur.

1.3.2. Kamu Tercihi Teorisi

Yeni Politik İktisat olarak da bilinen Kamu Tercihi Teorisi'nin gelişimi 1940'lı yılların sonuna dayanmaktadır. Teori merkez bankalarının hükümetten bağımsız hareket etmesini desteklemesinin yanı sıra iktisadi analizin siyaset bilimine uygulanması olarak tanımlanabilmektedir.

Mueller söz konusu teorinin varsayımlarını rasyonel davranan ve fayda maksimizasyonunu hedefleyen birey olarak belirtmiş iktisat biliminin varsayımları ile paralel olduğunu vurgulamıştır (Işık, 2015: 33). Kamu tercihi teorisi, ekonomiyi politik süreç ve hükümet davranışlarının analizine uygulayan kamu ekonomisinin bir yönüdür. Bu teorinin temeli, hükümetleri farklı fayda ve amaçlara sahip bireylerin oluşturmasıdır.

Teoride, tek birey gibi algılamak ya da hükümetlerin bir amaca yönelik düşünülmesinin yanıltıcı olabileceği ifade edilmiştir. Aynı zamanda bu teoride, özel sektörde oluşan piyasa başarısızlığı riskinin kamu kesiminde de var olabileceği ileri sürülmüştür. Çünkü siyasi karar alma davranışında bireylerin tercihlerini bir araya getirilmesinin demokratik sistemlerde bile güç olduğu belirtilmiştir (Oritani, 2010: 33).

Diğer taraftan kamu tercihi teorisinde, daraltıcı para politikasının bütçenin durumunu kötüleştireceği bunun telafisi için hükümetin merkez bankasına emisyon için baskı yapacağı bildirilmiştir. Dolayısıyla bu teoriyi savunanlar hükümetlerin talepleri doğrultusunda politikalar uygulanmaması için merkez bankasının bağımsız olması gerektiğini savunmuştur. Kamu tercihi teorisi, çoğunluk kuralı ve oy maksimizasyonu davranışı kapsamında çerçevelenmektedir.

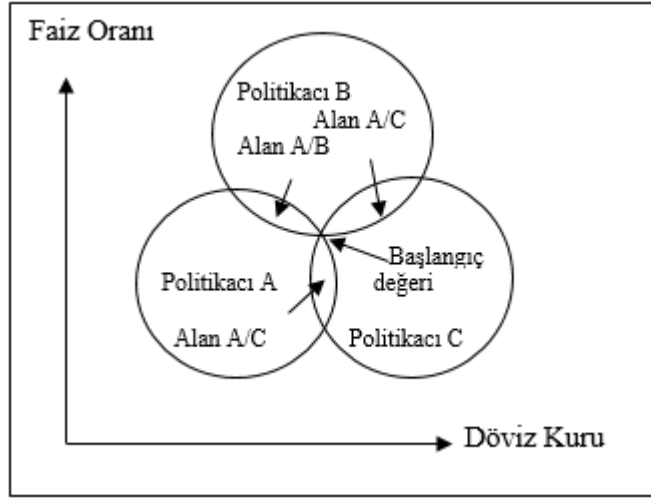
1.3.2.1. Çoğunluk Kuralı

Arrow'un İmkânsızlık Teoremi ya da bir diğer adıyla Oylama Paradoksu (Arrow, 1951: 2); seçim sistemleriyle bireysel ve toplumsal tercihler arasında tutarlılık ve geçişkenlik gibi rasyonel kriterlerin sağlanamayacağı önermesini ifade etmektedir. Demokratik bir yöntemde, çoğunluk kuralı mutlaka seçmenlerin taleplerini yansıtmayabileceğini göstermektedir. Bazı durumlarda daha iyi seçeneklerden oluşan bir “döngü” meydana gelebilmekte ve bu da çıkmaza neden olabilmektedir. Buna rağmen demokrasilerde baskın uygulama olarak çoğunluk oylamasına dayalı karar alma sistemi sürdürülmektedir. Söz konusu paradoks, Shepsle ve Weingast (1981: 504-507) *yapı kaynaklı denge* kavramı ile açıklanmaktadır.

Oylama Paradoksu, merkez bankalarının durumuna uygulandığında ve bağımsızlıklarının toplu karar almada yapı kaynaklı dengeyi sağlamak için rol oynadığını ileri sürer. Merkez bankası uygulamaları için kararların toplu olarak alınması sonucunda tüm makroekonomik değişkenleri etkilediği için politika çıkmazı gündeme gelebilmektedir. Bu politika çıkmazı konjonktürel bir sorun olasılığını meydana getirmektedir. Söz konusu durumu daha net açıklamak adına aşağıdaki Şekil 2’de döviz kuru ve faiz oranı hedef değişken olarak belirlenip politika

yapıcıların tercihleri yansıtılacaktır. Şekil 2’de politikacı A, politikacı B ve politikacı C olmak üzere üç farklı politikacının çoğunluk kuralı çerçevesinde döviz kuru ve faiz oranı değişkenleri arasındaki tercihleri gösterilmektedir.

Şekil 2: Merkez Bankalarının Konjonktürel Sorunu ve Politika Tercihleri



Kaynak: Oritani, 2010: 36.

İstenen faiz oranı ve döviz kuru seviyelerinin hiçbir eşleşmesi denge seviyesini sağlamamakta ve döngüsellik sorunu ortaya çıkmaktadır. Bunun nedeni faiz oranı ve döviz kuru değişkenleri arasında kesin bir korelasyonun olmadığı varsayımı ile açıklanmakta ve karar verme iki boyutla ilişkilendirilmektedir. Ekonomik değişkenler birbirleriyle bağlantılı oldukları için çok boyutlu karar verme sorunu tek boyuta indirgenebilir. Uygulamada söz konusu değişkenler arasındaki ilişki tek boyuta indirgenemeyecek kadar karmaşıktır. Bu indirgeme gerçekleştiğinde medyan (ortalama) seçmen teoremi uygulanarak sorun giderilebilir. Bu karmaşıklık, uygun politika seçeneklerini değerlendirmek için merkez bankası gibi uzman bir kuruma ihtiyaç duymaktadır (Oritani, 2010: 36).

Yukarıda açıklandığı üzere, eğer yasama meclisinde çoğunluk tarafından karar verilirse para politikası açısından tercih çıkmazı gündeme gelebilmektedir. Günümüzde bu tür karar verme gücü merkez bankasına bırakılmaktadır. Merkez bankası, yapı kaynaklı denge teorisinde bir komite gibi yer alarak açmazı

önlemektedir. Dolayısıyla merkez bankası bağımsızlığı önlem olarak ortaya çıkmaktadır.

1.3.2.2. Oy Maksimizasyonu

Seçim döneminde politikacıların oy maksimizasyonuna yönelik davranışlarını içermektedir. Politikacı, seçmen çıkarlarına göre değil kendi çıkarını ön planda tutarak kendisine en yüksek oyu sağlayacak şekilde hareket etmektedir. Teori Downs (1957) tarafından ortaya atılmış Buchanan ve Tullock (1962) tarafından geliştirilmiştir. Siyasette yer alan aktörler kişisel faydalarını maksimize etme güdüsüyle hareket etmektedir. Seçimi kazanma saikiyle seçmenleri memnun edecek kısa vadeli refah arttırıcı politikalar gelecekte olumsuz sonuçlara zemin hazırlamaktadır (Aksoy, 2018: 26).

Siyasi aktörlerin oylarını maksimize etme amacı olduğu için özellikle seçim dönemlerinde oy kaybetmemek için seçim politikası uygulamışlardır. İktidar partisi seçimi tekrar kazanmak adına kısa vadeli refah artıcı politikalara yönelmektedir. Seçmen tercihleri iyi tahmin edilmekte, dolayısıyla parti sadece seçim sonuçlarına odaklanmaktadır. Siyasi partiler seçim dönemlerinde politikalarını oy maksimizasyonuna göre çerçvelendirdikleri için optimum bir durum yaratmaktadır. Fakat seçim sonrası dönemde ekonomide işsizlik ve durgunluk gerçeği açığa çıkmaktadır. Böylece politikacıların fayda amaçlı izledikleri politika, bir döngü halini almakta ve politik konjonktüre neden olmaktadır. Dolayısıyla bu durum ülkeyi yüksek maliyetlere ve mali disiplinin bozulmasına doğru itmektedir. Politik Konjonktür teorisi literatüre Nordhaus tarafından kazandırılmıştır (Nordhaus, 1975: 169-187).

Sonuç olarak kamu tercihi teorisine göre; merkez bankalarının bağımsız olması popülist politikalarından etkilenmesini en aza indirmektedir. Popülist politikalar söz konusu olduğunda seçim dönemlerindeki uygulamalar gündeme gelebilmektedir. Merkez bankasının bağımsızlığının sağlandığı ekonomilerde seçim dönemi söz konusu olsa da seçim politikasının olumsuz sonuçları sınırlandırılabilir. Kamuoyu rasyonel davranırsa seçim ekonomisinin

meydana getirdiği kısa vadeli refah arttırıcı politikalara kanmayarak uzun döneme göre karar vermektedirler.

1.3.3. Hoş Olmayan Monetarist Aritmetik

Bu teori, Monetarizm etkisi altında kurulan Rasyonel Beklentiler Okulu'nun temsilcilerinden Sargent ve Wallace tarafından geliştirilmiştir. Kamu gelirlerinin kamu harcamalarından az olduğu durumda oluşan bütçe açıklarını karşılamak için farklı finansman yöntemleri kullanılmıştır. Bu çerçevede bütçe açıklarını kapatmak için iç ya da dış borçlanma, vergi oranlarının arttırılması ve yeni vergi koyma, para basma (monetizasyon) gibi yöntemlerden biri tercih edilecektir (Altunöz, 2021: 140).

Sargent ve Wallace bütçe açıklarının para basarak finanse edilmesinin enflasyona neden olacağını bu nedenle borçlanmayla kapatmanın tercih edilebileceğini belirtmektedirler. Hükümet bütçe açıklarını borçlanma yöntemi ile finanse etmeyi tercih ettiğinde; piyasaya yeni tahviller satacak ve tahvil arzını yükseltecektir. Tahvil arzının artması tahvil fiyatını düşürecek, fakat bu durum uzun dönemde tahvil faizlerini yükselteceği için faiz oranı GSYH büyüme oranından daha hızlı artacaktır (Sargent ve Wallace, 1981: 1-2). Söz konusu tahvil faizi, devletin yapmış olduğu borçlanma karşılığında katlandığı maliyet olduğu için yeni tahviller sattıkça faizler yükselecek ve yeni tahvil satışı daha yüksek borçlanma maliyeti anlamına gelecektir.

Bütçe açığının süreklilik kazanması ve bunu borçlanma ile telafi edilmesi, devlet tarafından karşılanmayacak bir borç ve faiz yüküne neden olmaktadır. Borçların ödenmesi için para basımına gidilmekte ve sonuçta enflasyon kaçınılmaz olmaktadır. Sargent ve Wallace bu durumu “hoş olmayan monetarist aritmetik” olarak adlandırmaktadır. Burada altı çizilen nokta devletin borçlandıkça faizleri de yükseltmesidir. Faizin yükselmesi enflasyon beklentilerini de yükseltir, enflasyon beklentileri ise enflasyonu yükseltmektedir. Sonuç olarak devlet sürekli artan faiz ve enflasyonu engelleyebilmek için para arzını arttırmak zorunda kalmaktadır. Bunun yerine devlet ilk başta borçlanmak yerine para basmayı tercih etseydi daha düşük bir enflasyonla karşılaşılacaktır. Bütçe açığının emisyon ile finansmanının borçlanma politikasına göre daha az enflasyonist olduğu vurgulanmaktadır (Altunöz, 2021:140).

Bir diğerk deyişle borçlanmanın para arzı artışına göre daha fazla enflasyonist olduğı savunulmaktadır.

Sonuç olarak hoş olmayan monetarist aritmetik yaklaşımı; siyasi otoritenin bütçe açıklarını devam ettirmesi durumunda merkez bankasının fiyat istikrarını sağlayamayacağını ifade etmektedir. Bu yaklaşım, devlet borçlarını belirli süreden sonra merkez bankasının para basması yoluyla finanse edileceğini ileri sürmektedir. Dolayısıyla bağımsız olmayan merkez bankasının uzun dönemde enflasyonu arttırabileceğı ve hoş olmayan monetarist aritmetiğe neden olabileceğı açıklanmaktadır. Bağımsız bir merkez bankasının varlığında hükümet bütçe açığını hemen finanse edilemeyeceğini algılayabilmektedir. Sınırlı senyoraj geliriyle bütçe açığını finanse edebilmekte ve enflasyon artışı merkez bankası tarafından kontrol altına alınabilmektedir. Bundan dolayı, merkez bankası bağımsızlığı yüksek olan ülkelerde bütçe açığı artışının daha düşük düzeyde seyredebileceğı ifade edilebilmektedir.

1.4. MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞINA YÖNELİK DEĞERLENDİRMELER

Günümüzde merkez bankası bağımsızlığının etkileri üzerine yapılan tartışmalar güncelliğini korumaktadır. Merkez bankası bağımsızlığının makroekonomik değişkenler üzerindeki etkisi ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklılık göstermektedir. Merkez bankası bağımsızlığına yönelik değerlendirmelerde savunan taraflar yanında karşı çıkan farklı görüşlerde olmuştur. Aşağıda iki farklı görüşe yer veren çalışmalar incelenmiştir.

1.4.1. Merkez Bankası Bağımsızlığına Yönelik Lehte Olan Görüşler

Merkez bankası bağımsızlığı için yapılan çalışmalarda çeşitli endeksler geliştirilmiştir. Bunlardan biri Bade ve Parkin endeksidir. Çalışmalarında politik olarak bağımsızlığı yüksek olan merkez bankalarının enflasyonla daha kolay baş edebildiğini ve daha düşük daha az değişken enflasyona sahip olduğunu vurgulamışlardır (Bade ve Parkin, 1988: 1). Benzer şekilde Grilli, Masciandro ve

Tabellini de (GMT endeksi) Bade ve Parkin'inin çalışmasıyla benzer sonuca ulaşmışlardır. Bu çerçevede merkez bankası bağımsızlığının düşük enflasyonu teşvik ettiği için gerekli olduğunu savunmuştur (Grilli vd, 1991: 342).

Alesina ve Summers 1993, Oatley ise 1999 yılında yaptıkları çalışmada; merkez bankası bağımsızlığının yüksek olduğu ülkelerde enflasyon oranını düşük izlediğini belirtmiştir (Alesina ve Summers, 1993: 151; Oatley, 1999: 399). Enflasyonla baş etmede olumlu sonuç verdiği için merkez bankalarının bağımsız olması gerektiğini savunmuşlardır.

Sikken ve Haan 1998'de yaptıkları çalışmada, artan kamu borcu nedeniyle hükümetin parasallaşma yoluna giderek bütçe açıklarını kapatmak isteyeceğini belirtmiştir. Aynı zamanda bağımsız merkez bankasının politik manipülasyona karşı direnebilecek gücü gösterebileceğini ifade ederek merkez bankası bağımsızlığı yönünde görüş bildirmiştir (Akyazı, 2008: 89).

Issing (2006)'e göre, merkez bankası bağımsız olmalıdır. Çünkü para politikası kontrolü siyasi otoritenin elinde olduğunda özellikle seçim zamanı tehlikeli sonuçlara neden olmaktadır. Kamuoyundan oy beklentisi olduğu için, politikacılar halka karşı karar almaktan çekinebilirler. Bundan dolayı, hükümetin elindeki para politikası araçlarının bağımsız bir merkez bankası tarafından uygulanması gerekmektedir (Issing, 2006: 72).

Merkez bankası bağımsızlığını savunan taraflar; paranın istikrarını yerine getirmekle yükümlü olan para otoritesi siyasi erkten uzak bağımsız kişilerden oluştuğunda para politikası uzun vadeli olacak ve paranın istikrarına olan güvenin (kredibilite) artacağını altını çizmiştir. Kredibilitenin sağlanması içinde merkez bankası bağımsızlığının ön koşul olduğunu savunmuştur (Afşar, 2006: 8). Crowe ve Meade merkez bankası bağımsızlık derecesi arttıkça şeffaf olma eğiliminin artacağını vurgulamıştır. Ayrıca demokratik ülkelerde merkez bankası bağımsızlığının arttığını belirtirken, şeffaflığın kurumsal güvenilirlikle pozitif ilişkili olduğunu belirtmiştir (Crowe ve Meade, 2008: 1).

B. Bernanke ise, siyasi baskıya uğrayan merkez bankasının güvenilirliğini kaybedeceğine ve düşük enflasyon hedefinin gerçekleştirilemeyeceğini ifade etmiştir. Halkın daha yüksek enflasyon beklentisinde olacağını dolayısıyla nominal ücret ve fiyatlarda daha hızlı artışların talep edileceğini uzun vadede bu durumun

daha yüksek enflasyona neden olacağını altını çizmiştir (Bernanke, 2010: 3-4). Enflasyonla baş etme ve merkez bankası bağımsızlığı arasındaki kuvvetli ilişkiden dolayı merkez bankası bağımsızlığını savunmuştur.

Posso ve Tawadros merkez bankası ve enflasyon arasında negatif ilişkiyi ampirik kanıtlarla destekleyerek enflasyon oranını düşürmek için daha fazla merkez bankası bağımsızlığına ihtiyaç duyulduğu görüşünün altını çizmiştir (Posso ve Tawadros, 2013: 244).

Merkez bankası bağımsızlığının gerekliliğini ifade eden Bodea ve Higashijima 78 ülke içinde 1970-2007 dönemine yaptıkları çalışmada, bağımsız merkez bankalarının bütçe açıklarını azalttığını ifade etmiştir (Bodea ve Higashijima, 2015: 66).

Doumpos'ta merkez bankalarının bağımsız olması gerektiğini savunarak yüksek bağımsızlığı elde eden merkez bankalarının olduğu ülkelerdeki kurumların mali güvenilirliğinin arttığını yaptığı çalışmada ortaya koymuştur (Doumpos vd, 2015: 69).

Yalçinkaya çalışmasında AB ülkelerinde merkez bankası yasal bağımsızlık düzeyinin reel büyüme üzerinde etkilerini literatürde geçen etkilerle aynı olduğunu ampirik yöntemle incelemiştir. Reel ekonomik büyüme performanslarının artırılıp sürdürülebilirlik kazanmasında merkez bankalarının yasal bağımsızlık düzeylerinin önemli bir etkiye sahip olduğunu belirtmiştir (Yalçinkaya, 2017: 43).

Tufaner ise, merkez bankası bağımsızlığının enflasyonla mücadelede uygulanan para politikaları kadar önemli olduğunu savunmaktadır. Çünkü merkez bankası siyasi otoriteden bağımsız hareket ettiğinde para politikalarının sürdürülmesinde daha başarılı olduğu görülmektedir. Enflasyon oranının düşmesinde merkez bankası bağımsızlığı etkili olduğu kadar ekonomideki diğer değişkenlerden de enflasyon oranı etkilenmektedir. Tufaner çalışmasında, enflasyonun düşmesine gerekçe olarak sadece merkez bankası bağımsızlığı gösterilemediği gibi yüksek enflasyona da tek neden bağımlı bir merkez bankasının olmadığını, yüksek bağımsızlık seviyesinin enflasyonla mücadelede daha başarılı olacağını açıklamaktadır (Tufaner, 2019: 43).

Garriga ve Rodriguez çalışmalarında merkez bankası bağımsızlığının enflasyon oranı üzerindeki etkisini incelemiştir. Enflasyonu kontrol etmek için

merkez bankası bağımsızlığının gerekliliğini vurgulamışlardır. Fakat gelişmekte olan ülkeler için bu durumla ilgili kanıtların sınırlı olduğunu da belirtmiştir. Yüksek merkez bankası bağımsızlığına sahip olan ekonomilerin daha düşük enflasyon oranına sahip olduklarını, aynı zamanda demokratik ülkelerde enflasyon üzerindeki bu etkinin daha güçlü olduğu sonucuna ulaşarak merkez bankası bağımsızlığı yönünde görüş bildirmiştir (Garriga ve Rodriguez, 2019: 87).

Demiralp çalışmasında merkez bankası bağımsızlığının gerekliliğini; merkez bankasının bağımsızlık derecesi düştüğünde merkez bankası üzerindeki faiz indirim baskısının artması ve fiyat istikrarının sağlanamamasıyla gerekçelendirmektedir. Bu durumun yaşanmaması için merkez bankasının bağımsız olması gerektiğini vurgulamaktadır. Aynı zamanda bağımsız merkez bankasının fiyat istikrarını sağlaması için para politikalarını etkin kullanabileceğini, dolayısıyla enflasyonla mücadelenin daha kolay olacağını belirtmektedir (Demiralp, 2022: 3-4).

1.4.2. Merkez Bankası Bağımsızlığına Yönelik Aleyhte Olan Görüşler

Literatürde merkez bankası bağımsızlığını savunan birçok çalışmanın yanında, karşıt görüş sunanlar da vardır. Nitekim, Alesina çalışmasında merkez bankasının bağımsız olması sonucunda para ve maliye politikalarında meydana gelebilecek koordinasyon eksikliğini belirtmektedir. Buradaki sorunun; politikalar arasında meydana gelebilecek çatışma politika etkinliğini sağlayamayacak ve yanlış seçim uygulanarak politikaların başarısız olacağını söylemektedir. Dolayısıyla tamamen bağımsız bir merkez bankasının kurulmasının imkânsız hatta istenmeyen bir durum olduğunu ifade ederek merkez bankası bağımsızlığı aleyhinde görüş bildirmektedir (Alesina, 1989: 83).

Uzunoğlu çalışmasında merkez bankasının tam anlamıyla bağımsız olmadığını siyasi iktidarın genel ekonomi politikalarını desteklemek zorunda olduğunu, siyasi otoriteden tamamen ayrılamayacağını belirtmektedir. Bunu Bundesbank örneği ve Alman Merkez Bankası kuruluş yasasında geçen “hükümetin genel ekonomi politikasını desteklemekle yükümlüdür” ifadesi ile vurgulamaktadır (Uzunoğlu, 1994: 20). Bunlara ek olarak merkez bankası para politikasını yönetirken, hükümetin maliye politikasını yönetmesinin ekonomide politika uyumsuzluğu

yaratabileceği eleştirisini de gündeme getirmektedir. Buradaki açıklamalardan yola çıkarak merkez bankası bağımsızlığı aleyhine görüş bildirildiği anlaşılmaktadır.

Merkez bankası bağımsızlığı hakkında Mas ve Akhtar çalışmalarında karşıt görüşlerini sunmuştur. Mas (1995) makalesinde merkez bankası bağımsızlığı avantajlarının gereğinden fazla abartıldığını; dezavantajlarının ve uygulama sorunlarının göz ardı edildiğini, eksik veriler ve ölçme hatalarının olduğunu savunmuştur. Dolayısıyla, çoğunlukla basit korelasyonla bulunan test sonuçlarının merkez bankası bağımsızlığının garanti eden sonuçlarla uyuşmayacağına dikkat çekmiştir (Mas, 1995: 1639). Aynı zamanda bağımsızlığı kurumsallaştırabilecek mekanizmaların yokluğunu vurgulayarak merkez bankası bağımsızlığına karşıt görüş sunmaktadır.

Akhtar (1995) ise çalışmasında; merkez bankası bağımsızlığının zaman tutarsızlığı ile açıklanmasını teorik ve ampirik bağlamda eksiklerinin olduğunu ifade etmiştir. Çünkü zaman tutarsızlığı teorisinde politika yapıcılarının enflasyon hedeflemesini gerçekleştirmedeki başarısını gerçekdışı varsayımlara dayandırmıştır. Politika yapıcılarının hedeflere ulaşmasının zor olacağını savunduğu için merkez bankası bağımsızlığının uygulamada zorluklarla karşılaşılacağını ifade etmiştir (Akhtar, 1995: 437).

Cargill çalışmasında; merkez bankasının bağımsızlık derecesini belirleyen kurallara odaklanmanın uzun vadeli fiyat istikrarını sağlamak için doğru bir yaklaşım olmadığını savunmuştur (Cargill, 1995:169).

Campillo ve Miron çalışmasında, mevcut literatüre göre farklı sonuca ulaşmaktadır. Kurumsal düzenlemelerin enflasyon oranı üzerinde herhangi bir etkisi olmadığını açıklamaktadır. Dolayısıyla merkez bankası düzenlemelerinin enflasyon oranı üzerinde ampirik olarak önemli belirleyiciliği olmadığı sonucunu ifade ederek merkez bankası bağımsızlığına karşı olduklarını belirtmektedir (Campillo ve Miron, 1997: 336).

Altıntaş ve Taban çalışmasında, para politikası ve maliye politikasının çelişmesinin sonucunda ya da söz konusu iki politikanın birinin bir diğerine baskın gelmesi sonucunda merkez bankası bağımsızlığının azalacağını belirtmektedir. Maliye politikasının dominant olması kamu açıklarını monetize ederken para politikası etkin olmamakta ve fiyat istikrarı sağlanamamaktadır. Bunun yanı sıra

siyasi otoritenin kendi çıkarı doğrultusunda politikalar uygulaması da merkez bankasının bağımsızlığı ile enflasyon oranı arasındaki ilişkinin zayıflamasına neden olabilecektir (Altıntaş ve Taban, 2002: 42). Dolayısıyla merkez bankasının bağımsızlığına karşıt görüş bildirmişlerdir.

Hayo ve Hefeker çalışmasında, merkez bankası bağımsızlığının tek başına enflasyonu düşürdüğü inancının yanlış olduğunu savunmuştur. Merkez bankası bağımsızlığının tek başına fiyat istikrarını sağlamak için yeterli ve gerekli koşul olarak görmediklerini belirtmiştir. Çünkü, bu hedefi gerçekleştirmek için merkez bankası bağımsızlığı kullanılabilecek birçok araçtan biri olduğunu açıklamaktadır. Hayo ve Hefeker, merkez bankası bağımsızlığını düşük enflasyonun nedeni olarak görmenin yanlış olduğu sonucuna ulaşmışlardır (Hayo ve Hefeker, 2002: 653).

Kadyrova'nın eleştirisi, merkez bankası bağımsızlığının demokrasi ile uyumadığı yönünde olmuştur. Merkez bankası bağımsızlığı ve demokratik sistemle ilişkisi ilk olarak Anglo-Sakson¹ ülkelerde (başta ABD, İngiltere, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda) ortaya çıkmıştır. Merkez bankaları bağımsızlığı elde edince halkın iradesini yansıtan siyasi iktidardan ayrı hareket edebilmesi seçmen iradesinin dışında kaldığı için demokratik sistem yapısına uygun bulunmamıştır. Bu nedenle merkez bankası bağımsızlığına karşı çıkmıştır (Kadyrova, 2009: 39).

Alpanda ve Honig'in 2014 yılında 66 ülkeyi dahil ettiği 1980 ve 2006 yıllarını içeren dinamik panel veri modelinin kullanıldığı yöntem çerçevesinde elde ettiği sonuçlara bağlı olarak ülkelerin enflasyon oranında önemli düşüşler yaşamaları için merkez bankası bağımsızlığının ön koşul olmadığını ileri sürmüşlerdir (Alpanda ve Honig, 2014: 118).

Haga çalışmasında 1970-2007 dönemi için 83 ülke üzerinden panel veri seti ile analizini gerçekleştirmiştir. Merkez bankası bağımsızlığının, hükümetin genişlemeci finansal kararlar almasına engel olduğunu belirtmiştir. Özellikle fiili bağımsızlığını sağlamış olan merkez bankalarında, bağımsızlık etkisinin olumsuz yansımaları olduğu sonucuna ulaşmıştır (Haga, 2015: 269).

¹ Anglosaksonlar, Angus, Sakson ve Jüt karışımı bir Cermen halkıdır. 5. yy. dan itibaren Romalıların Britannia olarak isimlendirdiği adayı istila etmiş ve Viking istilasına (865) kadar adanın tamamını yönetmişlerdir. Vikinglerin gelişiyle İngiltere'deki Anglosakson kontrolü önemli ölçüde zayıflamıştır. Anglosakson terimi Angles ve Saxon germen kabilelerinin birleşmesinden türemiştir. Norman İstilasından sonra Anglosakson sözcüğü İngiliz, İngiliz soyundan gelen, anlamında kullanılmaktadır.

Merkez bankası bağımsızlığına karşı çıkanlar, merkez bankası bürokratlarının hükümetin önüne geçtiğini de vurgulamaktadır. Hükümetleri oluşturan siyasi partiler bir sonraki seçim döneminde hesap verme sorumluluğu taşırken, bağımsız olan merkez bankalarının bundan muaf olduğu öne sürülmektedir. Bu durumu demokratik açıdan sakıncalı buluyorken aynı zamanda merkez bankası bağımsızlığının ekonomi politikası işlerliğini de olumsuz etkileyeceğini savunmaktadır (Özatay, 2018: 331).

1.5. TÜRKİYE’DE MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞININ GELİŞİM SÜRECİ

Merkez bankasının kurulmasını esas teşkil eden 1715 sayılı Merkez Bankası Kanunu dönemin koşullarına uygun olarak hazırlanmıştır. Merkez bankası tam anlamıyla Hazine'nin bir ajanı olarak tanımlanmıştır. Kanunla banknot ihracı imtiyazı merkez bankasına tanınmıştır. Bankanın para politikası araçlarını kullanması ve hükümetle iş birliği içerisinde çalışmasını sürdürmesi de kanunun ana hatlarını oluşturmuştur. 1715 sayılı kanununda merkez bankasının temel görevi “ülke kalkınmasının sağlanması” olarak tanımlanmıştır. Kanun birçok değişikliğe uğrarken, merkez bankasının temel görevi, hükümetle beraber çalışması ve kambiyo kontrollerinin devamı korunmuştur (Kadyrova, 2013: 163).

1715 sayılı Merkez Bankası Kanunu’nda yürürlükte kaldığı 40 yıl süresince çeşitli değişiklikler olmuştur. Bu değişiklikler daha çok Hazine’ye ve KİT’lere daha fazla kredi verilmesini sağlamaya yöneliktir. Bu nedenle de TCMB etkin bir para politikası yürütmekten çok, kamu kesiminin finansman açığını kapatmaya yönelmiştir. 1960’lı yıllarda planlı dönemin başlaması ile 1715 sayılı Kanun dengeli kalkınma için gerekli para programının yürütülebilmesi için yetersiz görüldüğünden, 26 Ocak 1970 tarihinde 1211 sayılı yeni Merkez Bankası Kanunu kabul edilmiştir. Merkez bankasının yapısı günün ekonomik koşullarına uygun olarak düzenlenmiş, görev ve yetkileri yeniden belirlenmiştir (Saraçoğlu, 1987: 20).

1970’li yıllarda para politikasının merkez bankalarında toplanması eğilimi TCMB için de kendini göstermiştir. Merkez bankasının para ve kredi konusundaki görev ve yetkilerinin değişen ekonomik şartlara göre yeniden düzenlenmesi konusuna kalkınma programlarında yer verilmeye başlanmıştır. Bu süreç, 1211 sayılı

Kanunun kabul edilmesiyle sonuçlanmıştır. Merkez bankası yetkilerinin artırılmasını sağlaması 1211 sayılı Kanunun en önemli farkı olmuştur. Bu kanunla bankanın temel amacı “kalkınma planlarını ve hükümet politikalarını desteklemek” olarak belirlenmiştir (Atış, 2014: 95).

1980 sonrasında Türkiye'nin ithal ikame yerine ihracatı destekleyici kalkınma planına geçilmesi ve 1980'lerde görülen teknolojik gelişmeler merkez bankasının da modernleşme sürecine girdiği yıllar olmuştur. Yine 1980'li yıllarda kambiyo kontrolleri kaldırılmıştır (TCMB, 2019).

1990–1995 dönemi içerisinde ekonomik göstergeler bozulmaya devam etmiş, bütçe disiplini sağlanamadığından TCMB kaynakları kullanılmış, enflasyon ve kurlar istikrarı tümüyle kaybederek artış sürecine girmiş ve büyüme hızı düşmüştür. Dış şoklar nedeniyle para politikası açısından 1991 olumsuz bir yıl olmuştur. Körfez Savaşı bankacılık sektöründe belirsizlik yaratmış, sermaye hareketlerinin serbestliği yurtdışına kısa vadeli sermaye çıkışına neden olmuştur. Döviz talebin artması sonucunda TCMB piyasaya müdahale etmek zorunda kalmıştır. Bu müdahale için TCMB döviz rezervlerini kullanmıştır (Erçel, 1999). 1991’de Hazine’nin piyasadan borçlanamadığı dönemlerde TCMB’ye başvurduğu için, kamu finansman açığının dolayısıyla parasal büyüklüklerin denetimi zorlaşmıştır. Kamunun TCMB’den yoğun olarak kredi kullanması bankanın araç bağımsızlığı açısından olumsuzluk yaratmıştır.

1990’lı yıllara gelindiğinde yaşanan krizlerin de etkisiyle merkez bankasının bağımsızlığı tartışmaları artmıştır. Bu tartışmaların devam etmesi ve 2000 yılında Türkiye’nin yeniden bir ekonomik krizle karşı karşıya kalmasından dolayı, 1211 sayılı TCMB Kanunu 25 Nisan 2001 tarihinde 4651 sayılı Kanunla önemli değişikliklere uğramıştır (TCMB, 2019). Dünyada hızla değişen ekonomik koşullar ve merkez bankacılığı konusunda başta Avrupa Birliği normları olmak üzere meydana gelen gelişmeler çerçevesinde yenilikler getirilmiştir. Ayrıca Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun (BDDK) kurulmasıyla da merkez bankasına ait bazı yetkiler BDDK’ya devredilmiştir. Söz konusu tüm bu yapısal ve kanunsal değişikliklerin sonucunda merkez bankasının hükümetten bağımsız olarak faaliyet göstermesi ve temel amacının fiyat istikrarının sağlanması olarak benimsenmiştir.

Merkez bankası bağımsızlığı modern, açık ekonomilerde olmazsa olmazlardandır. Tüm bu anlatılanlardan hareketle merkez bankasının bağımsızlığı

modern ekonomilerde olduğu gibi Türkiye’de de fiyat istikrarını sağlayanın, bir anlamda enflasyonun önüne geçmenin en önemli ön koşulu olarak gündeme gelmiştir. Ülkemizde 1970-1980’lerdeki ekonomik görünüm; kapalı, kontrol edilecek ekonomik parametre sayısının az, bankacılık işlemleri sayısı düşük, borsa kavramının (1986) henüz gündemde olmadığı ve kambiyo kontrolü altında olduğudur. Dolayısıyla böyle kısıtlı bir sistem içerisinde merkez bankası bağımsızlığından bahsetmek anlamsızdır.

Fakat piyasaların gelişmesiyle; piyasalaşan, gelişmekte olan ülkelerde parasal parametrelerin sayıları artmaktadır. Bunun anlamı birden fazla finansal piyasanın içinde alt piyasaların oluşması ve o piyasalarda farklı aktörlerin farklı davranışlarının meydana gelmesidir. Borsada yer alan kişinin arz ve talep davranışlarıyla para, döviz ya da tahvil piyasasındaki kişinin arz ve talep davranışları birbirinden farklı olmaktadır. Dolayısıyla bu davranışları koordine etmek gerekmektedir. Eğer doğrudan müdahalelerle; yani bir piyasaya fiyat ya da miktar yönünden müdahale edildiğinde bu diğer piyasalara da otomatik olarak yansımaktadır.

Bununla beraber piyasalar arasındaki koordinasyon ve finansal istikrar tehlikeye girmektedir. Burada koordinasyonu sağlayacak bir ajana ihtiyaç duyulmaktadır. Merkez bankası da bunu sağlamaktadır. Merkez bankasının piyasaları koordine edip, yönetebileceği araçlara sahip olması gerekmektedir. O araçlarında iktisadi amaçlara sahip olması gerekmektedir. İktisadın ihtiyaçları doğrultusunda kullanılabilecek araçlar olması, herhangi bir şekilde siyasi hedeflerden etkilenebilecek araçlardan olmaması gerekmektedir. Esas itibarıyla merkez bankasının bağımsızlığı, gelişen piyasalar durumunda devreye girmekte ve o zaman anlamlı olmaktadır. Aynı zamanda merkez bankası bağımsızlığını en çok araç bağımsızlığı ile sağlamaktadır. Günümüzde merkez bankası bağımsızlığının tam olarak sağlanamadığı, özellikle merkez bankası başkanlarının görevde kalış sürelerinden görülebilmektedir. Uygulamada bağımsız olduğu ifade edilse de hukuki yönden bağımsızlık delinmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

DEVLET BÜTÇESİ VE BÜTÇE AÇIKLARI

2.1. DEVLET BÜTÇESİ VE BÜTÇE AÇIKLARI

Bu bölümde bütçe ile ilgili genel kavramlar verildikten sonra, bütçe açıklarına yönelik tanımlar ve iktisadi yaklaşımlar ele alınacaktır. Bölümün ilerleyen kısmında bütçe açıklarına neden olan faktörler, bütçe açıklarını finanse etme yöntemleri açıklanacaktır.

2.2. BÜTÇEYE GENEL BAKIŞ

Bütçe kelimesi İngiltere’de Maliye Bakanı tarafından kamuya ait gelir gider hesaplarını gösteren belge anlamında kullanılmıştır. Türkiye’ de ise ilk kez Tanzimat döneminde bütçe kelimesi duyulmaya başlanmış ve “Bütçe Kanunu” yerine “Muvazene-i Umumiye Kanunu” olarak kullanılmıştır (Evgin, 1994: 19).

Aynı zamanda bütçe, giderlerin ve gelirlerin geleceğe yönelik tahminleri düzenleyen ve kamu tarafından yapılan harcama ile kamu gelirlerin hükümlerini gösteren belgedir. Bütçe bir yıllık bir dönem için hazırlanır ve devletin bu dönem içindeki gelir ve gider tahminlerini içermektedir (SBB, 2020: 1).

Yukarıdaki ifadelere ek olarak bütçe, toplumun ihtiyaçlarının tespitinin giderilmesi üzerinedir. Bütçe ekonomiye yön veren önemli bir ekonomi politikası araçlarından biridir ve maliye politikaları bütçeler aracılığı ile yürütülmektedir. Bütçe, gelirlerin toplanmasına ve harcama yapılmasına izin veren bir kanun niteliğindedir ve kanunun üç temel özelliği vardır (Eğilmez ve Kumcu, 2002: 133):

- Bir yılı kapsayan geçici bir kanundur.
- Hükümete yetki veren bir kanundur.
- Diğer kanunlardan farklı olarak tahminleri içerir.

Devletin kamu hizmetlerinin artması, mevcut kamu hizmetlerinin ise niteliğinin yükselmesiyle kamu hizmetlerinin maliyeti ve toplam ülke ekonomisi içindeki payı artış göstermiştir. Bu artışa paralel kamu giderlerinin yükselmesi, devletleri bu süreç içerisinde hangi ihtiyaçları hangi gelirlerle finanse edeceğini

planlamaya yönlendirmiştir. Kamusal önceliklerin belirlendiği, ileriye dönük tahminlerin ve planların yapıldığı bu süreç sonucunda bütçe belirlenmektedir (Karabaş, 2005: 25).

Devletin yüklendiği görevlerin büyük bir kısmı belli harcamaların yapılmasını gerektirmektedir. Kamusal ihtiyaçların karşılanması için devletin bazı hizmetlerden yararlanması ve bir kısım malları kullanması gerekmektedir. Aynı zamanda kamu sektörü, büyüme hızını artırma, gelir dağılımını iyileştirme, kaynak dağılımını düzenleme gibi amaçlar için de harcamalar yapmaktadır (Erdemir, 2014: 3). Yıllık oluşturulan bütçe planlamasında devletin amacı toplumun eğitim, sağlık, güvenlik gibi ihtiyaçlarına yanıt verirken, aynı zamanda, yaptığı harcamaları vergi ve diğer gelir kalemlerinden finanse etmektir. Dolayısıyla bütçe sadece gelir ve giderlerin toplulaştırıldığı bir tablo değil, aynı zamanda ekonomiyi yönlendirmede kullanılan bir maliye politikası aracıdır.

2.3. BÜTÇE AÇIĞI KAVRAMI ve FARKLI BÜTÇE AÇIĞI TÜRLERİ

Bütçe açığı hükümetin belirli bir dönemde bütçe giderleri ile gelirleri arasındaki fark olarak ifade edilmektedir. Bir diğer deyişle bütçe harcamalarının bütçe gelirleri ile karşılanamayan kısmı olarak da tanımlanmaktadır. İkinci Dünya Savaşı yaşandıktan sonra birçok ülkede bütçe açıklarının meydana gelmesinde artan kamu harcamaları önemli rol oynamıştır. Gerek savaş sonrası dönem gerekse modern devlet anlayışında gelişen kamu hizmetleri harcamaları arttırmakta ve kamu gelirleri bu harcamaları finanse etmekte eksik kalmaktadır (Okutan, 2010: 3).

Bir diğer görüşe göre bütçe açığı, bütçenin gider kısmının fazla olması, öngörülen masrafların normal gelirlerle karşılanamaması şeklinde tanımlanmaktadır (Evgin, 1994: 20). Bütçe açıklarını matematiksel olarak ifade edilebilmektedir (Küçüksucu, 2012: 8):

$$\text{Bütçe Dengesi} = \text{Bütçe Gelirleri} - \text{Bütçe Giderleri}$$

Denklemdaki bütçe gelir ve gider kalemlerinin içeriği:

- Bütçe Gelirleri = Vergi gelirleri+ Vergi dışı gelirler
- Bütçe Giderleri = Personel giderleri+ Diğer cari giderler+ Yatırım giderleri+ Transfer giderleri

Yukarıdaki denklemler bütçe dengesi denkleminde yerine yazıldığında:

$$\text{Bütçe Dengesi} = (\text{Vergi gelirleri} + \text{Vergi dışı gelirler}) - (\text{Personel giderleri} + \text{Diğer cari giderler} + \text{Yatırım giderleri} + \text{Transfer giderleri})$$

Bütçe açıkları, gelir gider uyumsuzluğunun sonucudur. Dolayısıyla bu kavram hem gider hem gelir boyutu ile incelenmelidir. Ancak bütçe açığını oluşturan öncelikli sorun giderlerdir. Giderdeki artış hızına gelir aynı hızla eşlik edemediği için bütçe açığı oluşmaktadır. Bütçede yer alan gider ve gelir kalemleri hazırlanırken gerçeği yansıtmayan tahmini değerleri içermektedir. Bütçede denklik ilkesi gereği başlangıçta bütçenin denk olduğu kabul edilmektedir. Bütçede meydana gelen açık ya da fazlalıklar uygulama dönemi sonunda net ve fiili olarak ortaya çıkmaktadır (Tüğen, 1991: 6).

Devletin genellikle bir yıl için hazırlamış olduğu, bütçe gelirleri ile bütçe giderleri arasındaki farkın gelirler aleyhine oluşması bütçe açığı olarak tanımlanmaktadır. İktisadi sorunları doğru saptayabilmek, uygulanan politikaların etkinliği ve bütçe açığı ölçümlerinin sağlıklı yapılabilmesi için farklı bütçe açığı tanımları yapılmaktadır. Farklı bütçe açığı tanımları olmasının nedeni (Süngü, 2006: 10);

- Bütçe çeşitlerinin farklı olması, (genel bütçe, konsolide bütçe ve merkezi bütçe)
- Aynı muhasebe sisteminin kullanılmaması,
- Belirsizlik ortamı, yüksel reel faiz ve ekonomik kriz durumu,
- Uluslararası kuruluşların (IMF ve Dünya Bankası gibi) doğru bilgi isteği,
- Şeffaflık ve hesap verebilirliğin önemsenmesidir.

Farklı bütçe açığı türleri; geleneksel açık, birincil açık, cari bütçe açığı-sermaye açığı ve işlevsel açıktır. Bu şekilde farklı tanımlamalara gidilmesi açıklara ilişkin doğru yorumlama fırsatı sunmaktadır. Söz konusu açık türleri izleyen bölümde açıklanmıştır.

2.3.1. Geleneksel (Klasik, Merkezi Yönetim Bütçe Açığı) Açık

Geleneksel açık, borçlardaki değişim hariç tutulduğunda toplam kamu harcamaları ile toplam kamu gelirleri arasındaki farkı tanımlamaktadır. Geleneksel

açık, yalnızca merkezi yönetim (hükümet) bütçe açığını yansıtmakta olup, diğer kamu birimlerinin açık ya da fazlalarını dikkate almamaktadır. Bunu bir denklem çerçevesinde ifade etmek mümkündür (Egeli ve Özen, 2020: 108);

Merkezi Yönetim Bütçe (MYB) Açığı = MYB Harcamaları - MYB Gelirleri olarak formüle edilmektedir.

Burada ifade edilen toplam nakit harcamaları faiz ödemelerini içermekte ancak kamunun borç stoku ile ilgili ödemelerini içermemektedir. Toplam nakdi gelirler ise, vergi ve vergi dışı gelirleri kapsamakta ancak borçlanmadan sağlanan nakdi gelirleri kapsamamaktadır (Akan, 2019: 28).

Geleneksel açık, sadece merkezi yönetimin bütçe açığını yansıtmakta ve merkezi yönetim dışındaki diğer kamu birimlerinin açık veya fazlalarını göstermemektedir. Merkezi yönetim dışında diğer birimlerin bütçesinin açık veya fazla vermesi durumunda bütçe açığı küçülmüş veya büyümüş gibi görünebilmekte, bu da ekonomide uygulanan makroekonomik politikaların başarıya ulaşp ulaşmadığı ile ilgili yeterli değerlendirmenin yapılamaması gibi nedenlerle yanlış değerlendirmelere yol açabilmektedir (Küçüksucu, 2012: 9-10).

Buna ek olarak ülkeler arası anlamlı karşılaştırmalar ya da maliye politikasının sürdürülebilirliğinin analiz edilebilmesi için geleneksel açık yerine kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) bütçe açığı göstergesi olarak kullanılmaktadır. KKBG, kamunun giderlerinin kamu gelirlerinden fazla olması nedeniyle ortaya çıkan açıktan dolayı meydana gelmektedir. Dolayısıyla kamu kesimi finansman açığının tanımı, toplam kamu gelirleriyle giderleri arasında ortaya çıkan fark olarak verilmektedir. Buna göre (Eğilmez ve Kumcu, 2002: 139);

Kamu kesimi finansman açığı = Kamu Kesimi Gelirleri – Kamu Kesimi Giderleri

KKBG'yi ölçmek amacıyla 1980'lerde geliştirilen ve PSBR (Public Sector Borrowing Requirement) adı verilen yöntem kullanılmaya başlanmıştır. Buna göre PSRB; kamu kesimi borçlanma ihtiyacını ölçmekte kullanılan bir kavramdır. PSRB'nin, kamu kesimi finansman açığının GSMH'ye oranı olarak belirtilmektedir. Buna göre (Egeli ve Özen, 2020: 108);

KKBG = Kamu Kesimi Finansman Açığı / GSMH

Sonuç olarak KKBG'ni büyümesi kamu kesiminin toplam harcamalarının toplam gelirlerinden daha hızlı arttığını göstermektedir. Geleneksel açık çerçevesinde değerlendirildiğinde, aşırı borçlu ülkelerde yaygın olarak kullanılmasına rağmen ülkenin mali durum ve kamu kesimi kaynak transferleri ölçülerine ilişkin verilere her zaman ulaşamamaktadır.

2.3.2. Cari Açık-Sermaye Açığı

Cari açık, geleneksel açıktan yatırım harcamalarının ve sermaye gelirlerinin çıkarılmasıyla elde edilen ölçüm yöntemidir. Cari açık yöntemi kamu tasarruflarını belirlemek için kullanılmaktadır (Blejer ve Cheasty, 1992: 41). Aşağıda formül şeklinde açıklanmaktadır (Egeli ve Özen, 2020: 117).

$$\text{Cari Açık} = \text{Cari Harcamalar} - \text{Cari Gelirler}$$

$$\text{Cari Açık} = \text{Geleneksel Açık} - \text{Sermaye Açığı}$$

$$\text{Cari Açık} = \text{Geleneksel Açık} - (\text{Yatırım Harcamaları} - \text{Sermaye Gelirleri})$$

Yukarıdaki denklemde yer alan yatırım harcamaları, gelecekte reel getiri beklenen harcamalardır. Yapılan yatırım harcamaları borçlanma yoluyla karşılanırsa reel borç faizleri reel getirirden düşük ya da eşit olduğu durumda yapılan harcamaların kendi kendini fonlaması beklenmektedir (Yıldız, 2017: 22).

Egeli'ye (2020: 117) göre cari bütçenin açık vermesi mali açıdan olumsuz sonuçlara neden olmaktadır. Bunlardan ilki, kamu harcamalarının kısa dönemde ödemeler dengesini bozucu etkilerinin görülmesidir. Bu etki yatırım harcamalarında daha çok belirgindir. Çünkü cari harcamalara göre yatırım harcamaları daha çok ithal girdiye bağlıdır. Bu nedenle toplumsal refah ve büyüme üzerinde cari harcamalara göre daha olumsuz sonuçlara neden olmaktadır. Bir diğer neden ise, politikacıların harcamaları kendi çıkarları doğrultusunda belirlemesidir.

Bir diğer ifadeyle cari açık, toplam harcamalar içinde yatırım harcaması kaleminden, gelir grubu içerisinde yer alan sermaye gelirlerinin çıkarılması sonucu elde edilmektedir. Eğer ulaşılan sonuçta açık söz konusu ise *cari bütçe açığı*, aksi durum ise *cari bütçe fazlası* olarak adlandırılmaktadır.

Sermaye açığı kavramı; yatırım için yapılacak olan borçlanmanın reel maliyetinin söz konusu yatırımdan elde edilecek getiriyi aşması durumunu ifade

etmektedir. Başka bir ifadeyle; sermaye gelirleri ile sermaye harcamaları arasındaki farkın ölçülmesi ile hesaplanmaktadır. Cari harcamalar ve gelirler bu bölüme dahil edilmemektedir.

$$\text{Sermaye Açığı} = \text{Sermaye Harcamaları} - \text{Sermaye Gelirleri}$$

Sonuç olarak, ekonomilerde borçlanma yoluyla finanse edilen yatırım harcamalarının, yatırımdan sağlanacak getirinin reel borç faizini karşılaması bir diğer deyişle kendi kendini finanse etmesi beklenmektedir (Okutan, 2010:6).

2.3.3. Birincil (Faiz Dışı) Açık

Maliye literatüründe “faiz dışı fazla” olarak adlandırılan birincil açık genel olarak kamu kesiminin borçluluğunu gösterirken aynı zamanda maliye politikasının sonuçlarının görülmesine de imkân tanımaktadır. Bilindiği gibi para politikasında meydana gelen değişmelere bağlı olarak, faiz oranları da değişmektedir. Para arzı artırılınca faiz oranları düşme yönünde eğilim göstermektedir. Değişen faiz oranları ise, iç ve dış borç miktarının büyüklüğüne bağlı olarak bütçe açığını etkilemektedir. Dolayısıyla, birincil açık para politikasına bağlı olarak faiz oranlarının yarattığı değişimlerden arındırılmaktadır. Birincil açık politika yapıcılara net bilgi sağladığı için tercih edilen yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır (Küçüksucu, 2012: 11). Birincil açığın formül hali aşağıda ifade edilmektedir (Dücan, 2008: 13);

$$\text{Birincil Açık} = \text{Geleneksel Açık} - \text{Borç Faizleri (faiz harcamaları)}$$

Birincil açık kavramını daha iyi anlayabilmek için harcamaları gruplandırmak gerekmektedir. Kamu harcamaları kavramı, kamu hizmetlerini gerçekleştirebilmek için gerekli olan harcamalar (birincil harcama) ile daha önce meydana gelmiş olan açıkların finansmanı için alınan borç faizlerinden (ikincil harcama) meydana gelmektedir. Birinci grup harcamalar hükümetin kontrol edebildiği harcamalardır. İkinci grup harcamalar hükümetin yetkisi dahilinde olmayan harcamaları göstermektedir. Bu ayırmadan hareketle; birincil açığı denklem halinde yazarken kamu harcamalarından faiz harcamaları çıkarılmaktadır. Elde edilen açığa “birincil bütçe açığı”, fazlasına “birincil bütçe fazlası” denilmektedir (Okutan, 2010:15).

2.3.4. Operasyonel (İşlemsel) Açık

Operasyonel açık, birincil açıkta formüle edildiği gibi, geleneksel açıktan faiz ödemelerinin çıkarılması yolu ile değil, enflasyon etkisi ile aşınan kısmın çıkarılması ile bulunmaktadır (Önder ve Kirmanoğlu, 1996: 38). Başka bir ifadeyle, operasyonel açık, birincil açık ile faiz ödemelerinin reel toplamı olarak ifade edilmektedir (Blejer ve Cheasty, 1991: 1656).

Fiyatlar genel düzeyinin yüksek olduğu ekonomilerde alım gücü azaldığı için alacaklılara ödenen faizlerin bir kısmının enflasyon sebebiyle toplam borcun ödenmesine karşılık geldiği, yani borcun gerçek değerini koruduğu ifade edilmiştir. Söz konusu karşılık anaparadaki aşınmadır (Evgin, 1994: 23). Dolayısıyla, enflasyon kaynaklı aşınmayı karşılayan kısım borcun amortismanı olarak adlandırılmıştır (Egeli, 2002: 34). Bu açık aşağıdaki gibi formüle edilmiştir (Yılmaz, 2010: 16);

$$\text{İşlemsel Açık} = \text{Birincil Açık} + \text{Reel Faiz Ödemeleri}$$

Yukarıdaki denklemde ifade edildiği gibi işlemsel açık borç faiz ödemelerinin reel kısmını içermektedir. Bir başka deyişle, faiz ödemelerinin enflasyondan erozyona uğrayan kısmı işlemsel açıktaki önemsenmemektedir. Bu nedenle yüksek enflasyona maruz kalan ekonomilerde açık hesaplama yöntemi olarak tercih edilmektedir. Fakat negatif faizin varlığı sebebiyle operasyonel açığın hesaplanmasında sorunlar meydana gelmektedir (Küçüksucu, 2012: 12). Aynı zamanda enflasyon etkisinin saf dışı bırakılmasıyla bütçe açığının enflasyon üzerindeki etkisi sağlıklı değerlendirilemediği için ölçüm yöntemi olarak eksiklik taşıdığı düşünülmektedir.

2.4. İKTİSADİ EKOLLER VE BÜTÇE AÇIKLARI

Bütçe açıklarının ekonomiye etkileri birçok farklı ekol tarafından değerlendirilmiştir. Dolayısıyla her teoride bütçe açıklarının ekonomiyi nasıl etkilediği konusunda fikir ayrılıkları oluşmuştur. Literatürde bütçe açıklarına yönelik değerlendirmede bulunan farklı iktisadi görüşler aşağıda alt başlıklar halinde açıklanmıştır. Bunlar; Klasik, Keynesyen, Monetarist, Neoklasik ve Ricardocu yaklaşımlardır.

2.4.1. Klasik Yaklaşım

Klasik (geleneksel) görüş bütçenin denk olmasını savunmaktadır. Bunun gerekçesi de devletin ekonomideki payını azaltmaktır. Klasik yaklaşıma göre bütçe harcamaları ve bütçe gelirleri dengede olmalıdır. Görüşün savunucuları, olağanüstü haller dahilinde borçlanmaya başvurulması gerektiğini vurgulamaktadır. Kamu harcamaları borçlanarak gerçekleşiyorsa bu borcun en kısa sürede ödenmesinin önemi üzerinde durulmaktadır. Çünkü bu durum bugünkü kuşakların borç yükünü gelecek kuşaklara aktarmaktadır. Klasik yaklaşımda; faiz oranlarındaki artış, enflasyon, işsizlik gibi sorunların altında bütçe açığının yer aldığını ve ekonomide istikrarsızlığa neden olduğunu savunmaktadır (Akan, 2019: 33).

Adam Smith, Thomas R. Malthus, David Ricardo ve John S. Mill'in savunduğu klasik yaklaşımda devlet sadece bireylerin mülkiyet haklarını ve dış güvenliği sağlamalı, hukuk kurallarının işletilmesini gerçekleştirmelidir. Devletin ekonomiye müdahalesi olmamalıdır. Klasikler piyasada herhangi bir aksaklık olduğunda ekonominin kendiliğinden dengeye geleceğini devletin müdahale ettiği durumda bu doğal düzenin bozulacağını ve ekonominin tam istihdamda dengede olduğunu savunmaktadır. Mahreçler Kanunu'nun (Say Kanunu) kabul edildiği her arz kendi talebini yaratır düşüncesi kapsamında ekonomik krizler geçicidir. Özel girişimler kamuya göre daha etkindir ve devlet tüketici olan taraftadır (Yıldız, 2017: 33).

Aynı zamanda Klasik teori, bütçe açıkları olursa finansmanın vergi gelirleri ile sağlanmasını desteklemektedir. Kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayamadığı durumda borçlanma ya da emisyon yöntemine gidilmesi klasikler için bütçe denkliliğini sağlamada doğru karar değildir. Çünkü borçlanma ile finansmana başvurulduğunda bugünkü kuşakların yükü gelecek kuşaklara aktarılmaktadır. Emisyon ile finansmana gidildiğindeyse para arzında artışa neden olacağı için enflasyona da zemin hazırlamaktadır. Enflasyonda yükselerek bütçe açıklarının daha da çok artmasına neden olmaktadır. Bu konuda tek finanse etme yöntemi vergilerdir. Çünkü hem borçlanma hem emisyon ekonominin istikrarını bozmaktadır. Aynı zamanda Klasiklere göre "bütçe fazlası" durumu da mali dengeyi bozan etken olarak ifade edilmektedir (Günay, 2006: 29). Çünkü, bütçe fazla verirse

ekonomide kaynaklar âtıl kalacak ve bu durum ekonomik durgunluğa neden olacaktır. Sonuç olarak, Klasikler açısından mali denge; devlet bütçesinin ne açık ne de fazla vermemesi yani denk bütçe anlamını taşımaktadır.

2.4.2. Ricardocu Yaklaşım

Ricardocu Denklik Teoremi, devletin iktisadi faaliyetlerinin ölçümünde temel göstergenin reel kamu harcamaları olduğunu ve bu harcamaların finansman biçiminin önemli olmadığını savunmaktadır. Diğer bir deyişle bu teoremde, bütçe açıklarının vergi ya da borçlanma ile finanse edilmesi arasında fark olmadığı ve bu iki finansman biçiminin ekonomik kararlar üzerin aynı sonucu doğuracağı savunulmaktadır. Ricardo'nun bu görüşü daha sonra Robert Barro tarafından yeniden ele alınarak literatüre taşınmış, J. Buchanan tarafından "Ricardocu Denklik Teoremi (Ricardonian Equivalence Theorem)" olarak adlandırılmıştır. Teorinin temel varsayımları şu şekildedir (Arıcan, 2005: 79-85);

- Bireylerin ölümsüz olduğu ve sonsuza kadar yaşadığı varsayılır.
- Bireyler rasyonel ve ileri görüşlüdür. Bugünkü borçların gelecekte neden olacağı vergi yükü doğru olarak hesaplanır.
- Fonksiyonlarını tam anlamıyla yerine getiren gelişmiş bir sermaye piyasası vardır.
- Tüm vergiler götürü (sabit) olarak ele alınır.
- Kamu transfer harcamaları, fiyatlar genel seviyesi, para arzı ve nominal faiz oranı sabittir. Teori, sürekli/yaşam boyu gelir teorilerinin genelleştirilmiş ifadesidir. Kamu harcamaları, vergi ve borçları kapsayacak şekilde genişletilmiş şekli olarak ifade edilebilmektedir.

Teoriye göre, bireylerin iktisadi kararları üzerindeki etkilerin belirlenmesinde en önemli göstergenin kamu harcamaları olduğu, kamu harcamalarının finansman yönteminin ise göreceli olarak önemsiz olduğu savunulmaktadır. Barro, kamu borçlarındaki artışın gelecekte vergi arttırımı yolu ile bireylere yansıtacağını dolayısıyla bireylerin bugünkü tüketimlerini kısıp tasarruflarını arttıracaklarını vurgulamaktadır. Bu nedenle, Barro'ya göre, kamu harcamalarının borçlanma ya da vergilerle finanse edilmesi toplam talep, reel faiz oranları, yatırımlar kısaca ekonomi

üzerinde bir etkisi olmayacağını savunmaktadır (Özgüç, 2010: 23). Bunlara ek olarak, eğer bütçe açığı monetizasyon yöntemi ile kapatılmaya çalışılırsa enflasyon yükselecek ve bireyler yine tüketimlerini kısmak zorunda kalacaklardır (Parlaktuna ve Şimşek, 2007: 49).

Kısaca, Ricardocu denklik teorisi; bütçe açıklarının finansmanında vergi artırımı ya da borçlanma yolu ile finanse edilmesinin makroekonomik dengeler açısından fark yaratmayacağını vurgulamaktadır. Diğer bir deyişle, vergi ve borçlanmanın aynı sonucu doğuracağı ifade edilmektedir.

2.4.3. Keynesyen Yaklaşım

1929 Büyük Bunalımdan sonra iktisat literatüründe Keynesyen yaklaşım hâkim görüş olmuştur. Klasik ve Neo-klasik ekollerden farklı olarak Keynes ekonominin kendi kendine dengeye gelemeyeceğini ve müdahaleci maliye politikalarının uygulanması gerektiğini savunmuştur. Müdahaleci maliye politikasına göre devlet, vergileri ve kamu harcamalarını kullanarak ekonomiye müdahale eder ve toplam talebi yeterli düzeye çıkarabilmektedir (Akan, 2019: 33-34). Çünkü devlet müdahalesi olmazsa, ekonomi işsizlik, reel gelirin azalması gibi ciddi sorunlara maruz kalmaktadır. Böyle bir durumda özel kesim harcamalarındaki eksiklikten kaynaklanan talep daralmasını dengelemek için yatırımları canlandırarak ekonomide geniş bir etki yaratmasını sağlamak adına kamu harcamalarının arttırılması gerektiği düşünülmektedir. Böylece Keynesyen görüş, ekonomik durgunluk dönemlerinde kamu harcamalarının borçlanma ile finansmanını (vergilendirme kullanılırsa bunun harcanabilir gelir ve özel kesim harcamalarını azaltıcı etki edeceği esas alınmaktadır) çözüm olarak önermektedir. Borçlanma ile sağlanan kaynaklar kendini finanse eden yatırımlar için kullanıldığı sürece gelecek nesillere herhangi bir yük gelmeyecektir. Aksi durumda gelecekte borç yükü artacaktır (Arıcan, 2005: 80).

Keynesyen yaklaşım bütçe açıklarına dair görüşü iki varsayıma dayandırmaktadır. Bunlardan birincisi ekonomide talep yetersizliği nedeniyle eksik istihdamın olması, ikinci varsayım ise bireylerin büyük çoğunluğunun miyop oldukları ve likidite sınırlılığı altında davranmalarındır. Miyopluk hipotezi, bireylerin cari dönemdeki vergi indiriminin gelecek dönemdeki etkilerine dair herhangi bir fikir

üretmediklerini anlatmaktadır. Vergilerdeki azalmalar ya da kamu harcamalarındaki artışlardan kaynaklanabilecek olan kullanılabilir gelir artışı bireylerin tüketimini arttırmaktadır. Fakat bireyler kullanılabilir gelirlerindeki artışın, kamunun borçlanmayı göze alarak yaptığı müdahaleler sonucunda gerçekleştiğinin ve bu borçlanmanın gelecekte vergi artışıyla dolayısıyla kendi gelirlerindeki bir azalışla finanse edileceğini görememektedir. Likidite sınırlılığı varsayımı ise, bireylerin borçlanma olanaklarının olmadığını ifade eder ve cari dönemdeki gelir artışının gelecekte de devam edeceğini düşünüp şimdiden aşırı tüketim yapamayacaklarını açıklamaktadır (Dücan, 2008: 20). Dolayısıyla, bir taraftan kamu harcamalarından dolayı bireylerin kullanılabilir gelirlerinin artacağı ve bunun talep artışı yaratacağı açıklanırken, diğer taraftan da likidite sınırlılığı nedeniyle talep artışının sınırlandırılmış olacağı ifade edilmektedir.

Yukarıda vurgulandığı üzere Keynesyen iktisadi yaklaşımda, klasiklerin aksine ekonominin kendi kendine tam istihdama ulaşamayacağı, bazen eksik istihdam da dengeye gelebileceği ileri sürülmüştür. Ekonominin eksik istihdamda da dengeye gelmesinin nedeni, gelişmiş ülkelerde tasarruf fazlalığı iken gelişmekte olan ülkelerde ise tasarruf açığıdır. Buna göre kamu, ekonomiyi tam istihdama getirmek için kamu harcamalarını arttırırsa bütçe açıklarıyla karşılaşacaktır. Devlet bütçe açıklarını kullanarak ekonomiye yön verebilmektedir (Erdemir, 2014: 13).

Bunlara ek olarak Keynesyen görüşte; tüketim, bireylerin bugünkü gelirlerinin bir fonksiyonu olduğu için kamunun kişilerin gelirlerini arttırmaya ya da azaltmaya yönelik faaliyetleri, onların tüketimini etkilemektedir. Bu yaklaşımda bireyler cari kullanılabilir gelirlerini tüketme yönünde davranış sergileyecekleri için geçici olarak vergi azalması meydana gelmektedir. Vergi azalışı toplam talep üzerinde arttırıcı etkiye neden olmaktadır. Bu durumda eğer ekonomi eksik istihdamdaysa Keynesyen çarpan etkisiyle tüketim artacak bu durumda milli gelirde ve istihdam üzerinde artış meydana getirecektir (Tarhan, 2014: 81). Dolayısıyla bütçe açıkları, tüketimi ve milli geliri teşvik etmektedir. Aynı zamanda tasarruf ve sermaye üzerinde de olumlu etki yaratmaktadır.

Klasik iktisat ekolünde ücretler esnektir ve piyasalar tam istihdam dengesini sağlamaktadır. Fakat Keynes ücretlerin rijit olduğunu savunmakta ve ekonominin eksik istihdam koşullarında dengeye geleceğini vurgulamaktadır. Aynı zamanda

Keynes'e göre sadece para politikasının uygulanması ekonomiye dolaylı bir müdahaledir ve devlet doğrudan maliye politikası aracılığı ile müdahalede bulunmalı ve bunun için kullanacağı politika aracı bütçe olmalıdır (Kirmanoğlu, 1989: 107).

Yukarıdaki açıklamalardan; Keynesyen teori ve Klasik teori arasındaki en önemli ayrım göze çarpmaktadır. Klasiklerde bütçenin denkliği mutlak bir olgudur fakat Keynes bunun tersini ifade etmektedir. Keynesyen yaklaşım, ekonomide genel dengeyi sağlamak için iki tür bütçe teorisini vurgulamaktadır. Bunlar Telafi Edici Bütçe Teorisi ve Devri Bütçe Teorisidir.

Telafi Edici Bütçe Teorisi, aniden meydana gelen bir depresyon sürecinde oluşacak bütçe açıkları dikkate alınmadan kamu harcamalarının önemli ölçüde arttırılmasıdır. Bu depresyon süreci geçince de elde edilen gelirle bütçe açıklarının telafi edileceği açıklanmaktadır. Devri Bütçe Teorisi ise, ekonominin refah dönemi ve durgunluk döneminde izleyeceği bütçe politikasını ifade etmektedir. Ekonomi eğer yükselme sürecindeyse bütçe fazlası politikasını, tersi durumda ise (durgunluk) açık bütçe politikası izlenmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Devri hareketlerin yükselme döneminde meydana gelen bütçe fazlası, durgunluk sürecinde oluşan bütçe açıklarının giderilmesi için kullanılmaktadır (Tarhan, 2014: 81). Keynes izlenecek bütçe politikasını ekonomik koşullarının etkilediğini vurgulamaktadır.

Sonuç olarak Keynesyen yaklaşım, bütçe açıklarının sadece kısa dönem etkilerini dikkate almakta, bütçe açıklarının uzun dönemde ortaya çıkaracağı etkileri göz ardı etmektedir.

2.4.4. Monetarist Yaklaşım

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından birçok Avrupa ekonomisi toparlanma sürecini para ve maliye politikası araçları ile piyasaya müdahale ederek hızlandırmıştır. Keynesyen politikalar harcamaları teşvik edici yönde olduğu için politika yapıcılar kolaylıkla benimsemişlerdir. Maliye politikası çerçevesinde vergilerle harcamalar arasındaki bağın kopması bütçe açıklarının temelini oluşturarak kamu harcamalarındaki artışın borçlanma ve para basımı ile finansmanına neden olmuştur (Sakal, 1996: 4).

Kamu harcamalarındaki artışın devam etmesi beraberinde bütçe açıklarını getirmiş ve fiyatlar genel düzeyinde artış başlamıştır. Bu olumsuzluklar karşısında müdahaleci politikalar 1960'lı yılların sonuna kadar uygulanmıştır (Buchanan ve Wagner, 1978: 4). Keynesyen politikalar ise bu yıllardan sonra tartışılmaya başlanmıştır.

Nitekim, 1970'li yıllara gelindiğinde Keynesyen politikalara ilişkin eleştiriler başlamıştır. Çünkü gelişmiş ekonomilerde aynı anda enflasyon ve işsizlik sorunu gündeme gelmiştir. Stagflasyon olarak adlandırılan bu duruma çözüm getirilememesi farklı çözüm seçenekleri sunan yaklaşımların ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu ekonomik sorunlara Keynesyen politikaların yetersiz kalması sonucu klasik iktisadi düşünce temelli olmakla birlikte klasik ekolü revize ederek yeni yorumlar ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla, “Monetarizm”, “Rasyonel Beklentiler”, “Kamu Tercihi Teorisi” ve “Arz Yönlü İktisat” gibi iktisadi yaklaşımlar gündeme gelmiştir (Mucuk, 2008: 42).

Milton Friedman'ın önderliğinde geliştirilen Monetarizm, devletin müdahaleci politikalar uygulamasını yerine denk bütçe uygulamasına gitmesini daha uygun görmüştür. Eğer bütçe açığı meydana gelirse bunu emisyonla finanse edilmemesini savunmuştur. Çünkü enflasyonun temel nedeni, para arzındaki aşırı derecedeki artış olarak değerlendirilmiştir. Dolayısıyla Monetarsitler para arzı artışlarının kontrollü olmasını, para arzının her yıl üretim artış hızı ile eşit oranda arttırılmasını savunmuşlardır (Dileyici ve Özkıvrak, 2001: 45).

Monetaristler para arzı, kamu harcamaları ve bütçe açıkları gibi değişkenlerin önceden sabit kurallarının belirlenmesini savunmaktadır. Monetaristler denk bütçe politikası yaklaşımını savunmaktadır. Burada önemli olan noktalar (Özgüç, 2010: 19);

➤ Özel kesimin kaynak ihtiyacını etkileyeceği için bütçe açıklarının borçlanma yolu ile finansmanını desteklemezler. Aynı zamanda kamu harcamalarının ek vergilerle karşılanmasını da onaylamamaktadır.

➤ Enflasyonist etki yaratacağı düşüncesiyle bütçe açıklarının para arzı ile karşılanmasını desteklememektedir.

➤ Maliye politikası ekonomik istikrar için şartsa, devlet bütçesinde harcamalar yerine gelir kalemine ağırlık verilmesinin altını çizmektedir.

Monetaristler devleti kapitalizmin varlığını sürdürmesi için bir araç olarak görmektedir. Bu nedenle öncelikleri piyasa mekanizması olmakta, devletin ekonomiye müdahalesini sadece para politikası yönüyle ele almaktadır. Bütçe açığı ile ilgili yukarıda vurgulandığı gibi Klasik iktisatçılar kadar katı bakmamakta, açığın nasıl finanse edildiği ile ilgilenmektedir. Dolayısıyla, Monetaristlerin bütçe açığını vergilerle veya devlet tahvili satışıyla kapatılması durumuna karşı olmalarının gerekçesi ekonomide ödünç verilebilir fon talebinin artması ve faiz oranlarının yükselmesidir. Buradaki zincirin işleyişi, faiz oranlarının artması sonucunda yatırımlara ekstra maliyet yükü gelecek olması ve özel sektör yatırımlarını azaltmasıdır.

Özel sektör harcamaları kamu harcamalarındaki artış kadar azaldığı için bu durum milli gelir ya da toplam harcama üzerinde değişim yaratmamaktadır. Ayrıca, Friedman kamu tahvilleri ve özel sektör tahvilleri arasında ikame durumu olduğu takdirde kamu tahvilleri özel sektör tahvilleri yerine geçecek dolayısıyla belirli süre sonunda üretim seviyesi düşecek ve gelirden azalmalara neden olacaktır. Monetaristler, bunu “crowding out” olarak adlandırmaktadır. Kamu harcamaları arttıkça özel yatırımları etkileyecek ve tüm ekonomide etkinlik düzeyinin düşmesine neden olacaktır. Kamu harcamalarındaki artışın uzun dönemli etkisinin ekonomide olumsuz olarak sonuçlanacağını savunmaktadır.

2.4.5. Neo-Klasik Yaklaşım

Bütçe açıkları ile ilgili görüşler ortaya koyan bir diğer iktisadi ekol Neo-klasik yaklaşımdır. Walras, Menger, Marshall, Edgeworth, Pareto ve Pigou gibi iktisatçılar Neo-klasik yaklaşımın öncüleridir. Neo-Klasiklerin açıklamalarında ekonominin dengede olduğu vurgulanmış aynı zamanda bireylerin tüketimlerinin sürekli gelirlerine bağlı olduğu belirtilmiştir. Sürekli gelir bireylerin ömürleri ile sınırlıdır. Neo-Klasik görüşün temsilcisi Barro’dur. Barro, kamu harcama düzeyini sabit tutarak harcamanın vergi yerine borçlanma ile finansmanın reel faiz oranı, yatırımlar, gayri safi milli hasıla düzeyi üzerinde bir etkisinin olmayacağını savunmuştur (Direkçi, 2006: 18).

Beklentilerin ön planda olduğu Neo- Klasik teori; tüketicilerin ileri görüşlü, akılcı ve tam rekabete dayalı sermaye piyasalarına erişebileceğini varsaymaktadır. Ayrıca bireyler sınırlı bir yaşam süresine sahiptirler ve sadece kendi yaşam dönemleri boyunca plan yapmaktadır. Neo-Klasik görüş Ricardocu görüşten bu açıdan farklıdır. Bununla birlikte Neo-Klasik yaklaşımda kamu açıklarını kapatmak için vergilerin ya da borçlanmanın kullanılması aynı sonuçlara yol açacak yöntemlerdir. Çünkü iki yöntemde de özel kesimden kamu kesimine kaynak transferi meydana gelecektir. Devletin borçlanmaya gitmesi kamu kesimi ile özel kesim arasında rekabete neden olmaktadır. Yatırımlar için ayrılan pay kamu tarafından vergi aracılığı ile alınacak ve bu durum özel yatırımları dışlama etkisine maruz bırakacaktır (Koç, 2009: 17-18). Dışlama etkisinin nedeni bütçe açıkları olarak görülmekte ve bu da bütçe açıklarının sürekli ve geçici olarak değerlendirilmesini gerektirmiştir.

Sürekli bütçe açığı, sürekli borçlanma kısır döngüsüyle devam edecek ve bu da faiz oranlarının yüksek seyretmesini gündeme getirecektir. Özel kesim fon ihtiyacını sağlayamayacağı için özel kesim yatırım harcamaları olumsuz yönde etkilenecektir (Bernheim, 1989: 57).

Geçici bütçe açığı ise; ekonomide olumsuz duruma neden olmaz. Neo-Klasikler Keynesyen yaklaşımdaki gibi geçici (arızı) bütçe açıkları üzerinde durmamaktadır. Neo-Klasik yaklaşım, geçici bütçe açıklarının etkisini daha az gördüğü için sürekli bütçe açıklarının nasıl finanse edildiğini önemsemektedir. Neo-Klasikler, Keynes'in aksine uzun dönemi öngördükleri için meydana gelecek bir servet artışının cari tüketimi değil tasarrufları artıcı yönde olumlu etki meydana getireceğini belirtmektedir. Dolayısıyla sürekli bütçe açıkları tasarruf ve bununla ilgili olarak sermaye birikimini azaltıcı etki gösterirken, geçici bütçe açıklarının etkisi bireylerin tasarruf miktarlarını arttırıcı yönde olmaktadır (Bernheim, 1989: 58).

Sonuç olarak; bireyler akılcı, ileri görüşlü ve tam rekabete dayalı sermaye piyasalarına erişmişse, artan kamu harcamaları veya vergi indirimleri nedeniyle tüketimlerini arttıramazlar (Özsoy, 2018: 15). Yani sürekli açıklar tüketim, tasarruf ve faiz oranı gibi ekonomik değişkenler üzerinde olumlu etki meydana getirmemekte, aksine tasarrufları azaltıp faiz oranlarını yükseltmektedir. Bu nedenle, açıklar ekonomiyi canlandırmamaktadır. Dolayısıyla bu yaklaşım bütçenin denk

olmasını aksi halde bütçe açıklarının; faiz oranları, özel yatırım ve tüketim üzerinde olumsuz etkileri olduğunu savunmaktadır.

2.5. BÜTÇE AÇIKLARININ OLASI NEDENLERİ

Bütçe açıklarının nedenleri ülkelerin sahip olduğu ekonomik duruma göre değişkenlik göstermektedir. Gelişmiş ülke ekonomilerinde bütçe açıklarının sebebini ağırlıklı olarak sosyal güvenlik harcamaları oluştururken, gelişmekte olan ülkelerde ise refah düzeyini arttıracak harcamalar öne çıkmaktadır. Bütçe açıklarının olası nedenleri iki temel alt başlıkla açıklanabilmektedir. Bunlardan ilki gelirlerin yetersiz olmasına neden olan faktörlerdir. İkincisi ise giderlerin yüksek olmasına neden olan faktörlerdir.

2.5.1. Gelirlerin Yetersiz Olmasına Neden Olan Faktörler

Ekonomik durumları farklı olan ülkelerde meydana gelen bütçe açığının nedenlerinden biri gelirlerin yetersiz olmasıdır. Buna neden olan faktörler aşağıda açıklanmıştır.

2.5.1.1. Kayıt Dışı Ekonomi

Kayıt dışı ekonomi kavramı hem gelişmiş ekonomilerin hem de gelişmekte olan ekonomilerin sıklıkla karşı karşıya kaldıkları bir durumdur. Yapılan çalışmalar gelişmekte olan ekonomilerde daha fazla kayıt dışılığın olduğunu ortaya koymaktadır.

Kayıt dışı ekonomi; bir ekonomik olayın hiçbir belgeye dayandırılmadan ya da içeriği gerçeklikten uzak belgelerle gerçekleştirilen, devletten ya da şirket ile ilgili kişilerden tamamen veya kısmen gizli tutulup, kayıtlı ekonominin içinde yer almamasıdır. Kayıt dışı ekonomiyi daha net anlayabilmek için özelliklerine bakıldığında (Altuğ, 1997: 257 ve 261);

➤ Ekonomik işlemlere dair, işçi ücretlerinden stopaj kesilmemesi gibi *vergilendirilme* yapılmadığı,

- Kayıt dışı ekonomik faaliyetler örneğin asgari ücret seviyesi, çalışma saati, iş ve iş güvenliğine ilişkin kurallar, ahlaki normların *nizami olmadığı* ve
- Bu işlemlerin *ölçülmediği* görülmektedir. Çünkü yapılan faaliyetler hükümetten gizli tutulduğu için istatistiklere doğrudan aktarılmaz.

Kayıt dışılık evrensel boyutta etki ettiği gibi Türkiye'nin de en çok gündeminde olan ekonomik sorunların başında gelmektedir (Aslanoğlu, 2008: 200).

2.5.1.2. Siyasal Nedenler

Seçim dönemlerinde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ekonomilerde kamu harcamalarında artış, kamu gelirleri ve vergi oranlarında politikacıların uyguladığı popülist uygulamalar nedeniyle düşüşler yaşanabilmektedir. Bunun gerekçesi ise iktidarda olan partinin seçimlerde oy kaybetmemek istemesidir. Vergi oranlarında azalmaya gidilerek gelirin düşmesi de bütçe açıklarına neden olmaktadır.

Siyasi nedenler kaynaklı bir diğer faktör de hükümetin kuruluş şekli ile ilgili olmaktadır. Koalisyon hükümetlerine bakıldığında çok sayıda parti olduğu için uygulanacak bütçe politikalarıyla ilgili anlaşma zor sağlanmaktadır. Koalisyon hükümeti tek parti iktidarından daha kısa süreli olduğu için yüksek bütçe açıklarına neden olmaktadır. Çünkü etkin bütçeleme uzun döneme ilişkin olduğu için kısa dönemde elde edeceği fayda düşüncesi bütçe açığını arttırıcı yönde etkilemektedir (Yılmaz, 2010: 31).

2.5.2. Giderlerin Yüksek Olmasına Neden Olan Faktörler

Bütçe açıklarına neden olan faktörlerden bir diğeri de harcamaların yüksek olmasıdır. Özellikle devletin ekonomik faaliyetindeki artışların kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasındaki dengede bozulmalara yol açtığı görülmektedir. Bunun haricinde aşağıda siyasal ve diğer nedenler alt başlıkları ile daha ayrıntılı açıklanmaktadır.

2.5.2.1. Devletin Faaliyet Alanının Genişlemesi

Ülkeler iktisadi gelişmişlik düzeylerine bağlı olarak bütçe dengesinin gerçekleştirilmesinde birtakım zorluklarla karşılaşmaktadırlar. Örneğin iktisadi gelişme düzeyi düşük olan az gelişmiş ülkelerin bu konuda karşılaştıkları zorluklar daha fazladır. Çünkü az gelişmiş ülkelerde kamu harcamalarının artışını etkileyen belirli faktörler bulunmaktadır. Bu faktörlerden biri nüfus artışıdır. Söz konusu ülkelerde nüfus artış hızının yüksek olması; eğitim, sağlık, su gibi temel ihtiyaçların öncelik olmasına neden olmuştur. Bunların yanı sıra kırsaldan kente göç istihdam sorununa neden olurken çarpık kentleşmeyi de beraberinde getirmektedir. Ülkelerin gelişme düzeyleri fark etmeksizin gelişmiş ülkedeki altyapı ve kamu hizmetlerine sahip olma isteği hükümetlerde baskı unsuru yaratmıştır (Morrison, 1982: 468). Söz konusu sorunların üstesinden gelmek için devlet kamu harcamalarını arttırmakta ve bütçe giderleri bütçe gelirlerini aşmaktadır.

Dolayısıyla, ülke ekonomisi geliştikçe kişi başına gelir iyileştikçe kamu harcamalarına olan talep artışı sürmektedir. Hükümetler bu tür harcama artışları kontrol altına almak yerine bütçe açıklarına yönelmişlerdir (Coşar, 1991: 32-33).

Aynı zamanda sanayi devriminin gerçekleşmesi göçlerin yoğunluğunu arttırmış ve bu da altyapı yatırımlarına olan ihtiyacın kamu tarafından karşılanmasını gerekli kılmıştır. Dolayısıyla hükümetin sosyal alanda gelişmesi ile bütçesinde giderlerin artmasına neden olmuştur. Fakat bu harcama artışı gelir artışı ile aynı oranda olmadığı için bütçe açıklarını meydana getirmiştir. Kamu harcamalarının dönemler itibari ile kamu gelirlerine kıyasla artarak devam etmesi Klasik iktisatçılar tarafından *Sıçrama Hipotezi** olarak adlandırılmıştır (Kör, 2012: 23-24).

Sonuç olarak devlet harcamaları karşılayacak gelir bulamadığı için artan oranla devam eden bütçe açıkları meydana gelmektedir. Devletin eğitim, savunma, adalet ve güvenliği sağlama görevinin yanında kar amacı gütmeyen işletmelerin kaynaklarını etkin ve verimli kullanamaması bu işletmelerin zarar etmesine neden

* Savaş veya bunalım gibi olağanüstü zamanlarda kamu harcamalarının arttığını, hükümetinde artan harcamaları telafi edebilmek için vergi oranlarını arttırıldığı Peacock ve Wiseman tarafından savunulmuştur. Söz konusu dönem sonlansa da halk yüksek vergiye alıştığı için vergi oranlarını eski seviyesine çekilmeyeceğini aynı zamanda da kamu harcamalarının azaltılamayacağını altı çizilmektedir. Sonuç olarak kamu harcamalarının seyri kesikli sıçramalar olarak yükselmiştir (Tufaner, 2019: 65).

olmuştur. Bu zararın bütçeden karşılanması ise, giderlerin yüksek olmasına yol açabilmektedir.

2.5.2.2. Seçim Ekonomisi

Seçim dönemleri hükümetlerin iktidarlıklarını devam ettirmeleri için büyük önem taşımaktadır. Hükümetler seçim sürecinde genişletici para ve maliye politikaları izleme eğilimine girmektedir. Genişletici politikaların uygulanması sonucunda kamu harcamaları artmakta ve bu harcama artışı da bütçe açıklarının artmasına neden olmaktadır.

Seçim dönemlerinde hükümetlerin genişletici para ve maliye politikaları uygulamaları ilk kez Nordhaus ve Tuftes tarafından “Politik Seçim Çevrimleri Teorisi” olarak ortaya konmuştur (Redžepagić ve Llorca, 2007: 492). Bu teoriye göre; iktidarda olan politikacıların tekrar iktidar olmak için seçim öncesi istihdam artıcı, seçim sonrası enflasyonu düşürecek politikalarla ekonomiyi yönlendireceği açıklanmaktadır (Kör, 2012: 25).

Politikacılar seçimleri yeniden kazanabilmek için özellikle seçim dönemlerinde sosyal transferler, mali yardımlar ve sübvansiyon gibi uygulamalarla kamu harcamalarını sürekli arttırmaktadır (Demir, 2001: 16). Yukarıdaki açıklamalara ek olarak, politikacıların tekrar iktidarda kalmak için seçim dönemlerinde kamusal istihdam artışı eğiliminde olmaları bu duruma örnektir.

2.5.2.3. Diğer Nedenler

Bütçe açıklarının tüm olası nedenlerinin tamamının ele alınması mümkün olmadığı için yukarıda sıklıkla görülen nedenler ayrı başlıklar halinde açıklandıktan sonra daha az karşılaşılan nedenler “diğer nedenler” alt başlığı ile ele alınmaktadır. Bütçe açıklarının nedenleri ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklılık göstermektedir. Örneğin, gelişmiş ülkelerde bu nedenlerin başlıcaları sosyal güvenlik harcamaları, kamu hizmetlerinden yararlanan nüfusun sayısının yükselmesi, savunma harcamaları, yapısal işsizliğin ortaya çıkışı ve verimlik kaybının meydana gelmesi olarak ifade edilebilmektedir. Gelişmekte olan ülkeler söz konusu olduğunda

yukarıda alt aşlıklar halinde açıkladığımız unsurlar daha çok gündeme gelmektedir (Arslan ve diğerleri, 2019: 889). Bunların yanında gelir dağılımındaki adaletsizlik ülke vatandaşlarının ihtiyaçlarını karşılayamamalarına neden olmaktadır. Gelirden daha az pay alan kişilere devlet destek olabilmek için harcamaları arttıracak dolayısıyla bütçeye artı yük getirmektir (Özsoy, 2018: 9).

Yukarıda açıklanan bütçe açıklarının artmasına neden olan başka faktörlerde vardır. Ancak söz konusu faktörler devamlı olmayan zamanlarda meydana gelen etkilerdir. Örneğin, doğal afet gibi olağanüstü durumlarda devlet harcamalarındaki artışın yanında ekonomik faaliyetlerdeki azalmanın yanında vergiler düşmekte ve bütçe açıklarında artış meydana getirmektedir (Erdemir, 2014: 20). Bunun haricinde tarımın gelir içindeki payının yüksek olması da ekonominin doğa olaylarından etkileneceğini ifade etmektedir. Çünkü sel, kuraklık gibi doğa olayları tarımsal üretimi etkilemektedir. Bu durum devletin gelir kaynaklarını etkilediği için bütçe açıklarını arttırmaktadır.

Ekonomide meydan gelen konjonktürel farklılıklar bütçe açıklarının artması ya da azalmasına neden olmaktadır. Ekonominin gelişme dönemlerinde vergi gelirlerindeki artış bütçe açıklarının azalmasını sağlarken daralma dönemlerinde vergi gelirleri düşeceği için bütçenin açık verme olasılığı söz konusu olmaktadır (Tufaner, 2019: 67). Başka bir bütçe açığı nedeni ise, vergi kaçakçılığı olarak gösterilebilmektedir. Vergi yükümlülüğü olan kişiler vergi borçlarını düşük göstererek devletin vergi gelirlerinin düşük olmasına neden olmaktadır.

Kamu gelir gider dengesi kurulmadığı sürece mali disiplinsizlik gündeme gelmekte bu da bütçe de disiplinsizliği meydana getirmektedir. Mali disiplinsizlik giderilmedikçe bütçe açıkları da kapanmayarak artmaktadır. Çünkü gelişmekte olan ekonomilerde mali disiplinsizlik söz konusu olduğu için kamu harcamalarının verimli ve etkin yapılp yapılmadığı tam olarak denetlenememektedir. Bunun yanı sıra politikacılar seçim dönemlerinde kamu harcamalarını arttırmaya yönelik tutum sergilemektedirler. Mali disiplinsizlik devam ettiği için bütçe açıkları sürekli hale gelerek açık kapanmamaktadır (Özen, 2002: 49).

Bunların yanı sıra hükümetlerin sübvansiyon politikası uyguladıkları dönemde vergilerde bir artış sağlanması aynı zamanda bütçe gelirlerinin de yükselmesini sağlamaktadır. Çünkü sübvansiyonlar sonucu desteklenen üretici ve

tüketiciler, talebi canlandırarak yatırımlar üzerinde olumlu etki yaratmaktadır. Bu yöntemle önceden gelir düşüklüğü nedeniyle toplanamayan vergiler, sübvansiyon yoluyla toplanabilmekte ve bütçe gelirinde artış sağlanabilmektedir (Kör, 2012: 26). Fakat sübvansiyonların ihtiyaç derecelerine göre arttırılması bütçe açıklarına neden olabilmektedir. Devlet, ekonomide faaliyet gösteren işletmelerini etkin ve verimli kullanmadığında söz konusu işletmeler zarar edebilmektedir. Bu zararlar ise bütçeden mali transferler şeklinde sağlanan sübvansiyonlar ile karşılanmaktadır (Egeli ve Özen, 2020: 85).

Sonuç olarak sübvansiyon verilerek ekonomik kalkınmanın sağlanması ve sosyal refahın en yüksek seviyeye çıkarılması devlete düşen bir yükümlülük olmakla birlikte sübvansiyonların her durumda bütçe açıklarına neden olduğu konusunda tam bir fikir birliği bulunmamaktadır.

2.6. BÜTÇE AÇIĞININ FİNANSMAN YÖNTEMLERİ

Kamu harcamalarının kamu gelirlerini aşan kısmında oluşan açığı kapatmak için alternatif finansman yöntemlerinin arayışının temeli A.Smith ve D. Ricardo gibi iktisatçılara kadar uzanmaktadır. Genişleyen kamu hizmetleri ve artan kamu harcamaları, bilindik finansman yöntemleri olarak kabul edilen vergi, resim ve harçlar ile finansman ihtiyacı sağlanamadığı için farklı finansman yolları aranmıştır. Alternatif çözümler için genellikle altı farklı yolla sağlanmaktadır. Bunlar;

- Monetizasyon
- İç Borçlanma
- Dış Borçlanma
- İlave Vergilendirme ve
- Özelleştirme

alt başlıkları halinde açıklanacaktır.

2.6.1. Monetizasyon

Bütçe açıklarını kapatmak amacıyla kullanılan kaynaklardan en bilinenlerin başında monetizasyon yöntemi gelmektedir. Monetizasyonun; para basımı anlamına

gelmektedir. Hükümet kamu harcamalarını finanse etmek için merkez bankası kaynaklarına başvurur ve merkez bankasının para basımı gerçekleştirmesi ile monetizasyon süreci başlar.

Monetizasyon, açık piyasa işlemleri aracılığıyla merkez bankası firmaların, kişilerin ve ticari bankalardan devlet tahvili ve hazine bonusu gibi kağıtları satın alır. Burada varılmak istenen en önemli sonuç monetizasyon ile hükümetin faiz yükünden arınmasıdır (Evgin, 1994: 27-28). Monetizasyon sonucunda hem piyasa dengesi hem de emisyon artışı ile senyoraj* gelirleri etkilenmektedir. Var olan fiyat seviyesinde talep edilenden fazla miktarda para basımının olması kişilerin bu fazlalığı eritme girişimleri ile devam eder. Sonuç olarak bu durum yeniden denge sağlanana kadar fiyatlar genel düzeyini yükseltmektedir (Fischer ve Easterly, 1990: 131).

Dolayısıyla bütçe açıklarını monetizasyon aracılığı ile kapatma yöntemi makroekonomik anlamda genişletici para politikası uygulamasıdır. Yani, piyasada artan para arzı borç verilebilir fonların artmasına dolayısıyla da faiz düşüşüne yol açar. Para arzı artarken faizlerin düşmesi tüketim harcamalarını artırır. Bunun nedeni paranın bollaşıp tasarrufa karşı alınacak faizin düşmesidir. Bu durum hem tüketim harcamalarını hem de talep artışına neden olur, talebin yükselmesi fiyatlarında yükselmesine zemin hazırlar ve enflasyonu güdülemektedir. Enflasyon artışı daha fazla gider olarak geri dönmekte bunun sonucu da yeni borçlara neden olmaktadır. Eğer bütçe açıklarını kapatmak için monetizasyon yöntemi tercih edilirse bu döngüye neden olacak ve söz konusu döngü de “enflasyon–borç sarmalı” olarak adlandırılmaktadır.

Fiyatlar genel düzeyindeki artış hem bireyleri hem de kurumların reel gelirlerini azaltacağı için satın alma güçleri düşmektedir. Burada ayrıca vurgulanan, mal hizmet alımı için ödeme ya da kamu harcamalarını karşılama amaçlı emisyon yapılması, gelire sahip olanların satın alma gücünün yeniden dağılımına yol açmaktadır (Boariu ve Bilan, 2007: 78).

*Senyoraj; paranın üretim maliyeti ile üzerinde yazılı olan değer arasındaki fark anlamına gelmektedir. Aynı zamanda; hükümetin bütçe açığını kapatmak için emisyon aracılığıyla finansmanı fiyatlar genel düzeyindeki artışı sürekli kılması kişilerin satın alma gücünü azaltmaktadır. Bu durumu enflasyon vergisi olarak tanımlanmasının nedeni; kişiler enflasyon nedeni ile tüketimlerini kısma yoluna giderler ve burada ortaya çıkan kaynak kamu tarafından değerlendirilmesidir. [Bu konuda Bkz: Ünsal, 2017: 679.](#)

Monetizasyon enflasyon gibi olumsuz sonuçlara neden olsa da tercih edilme nedeni iç ve dış borçlanmanın zor olduğu zamanlardır. Eğer monetizasyon yöntemi ile bütçe açığı finanse edilmek isteniyorsa Merkez Bankası'nın bağımsız olmaması yani hükümete tabi olması gerekmektedir. Aynı zamanda Hazine'ye avans verebilir durumda olmalıdır. Fakat günümüzde çoğu Merkez Bankası bağımsızdır ve hazineye doğrudan borç vermesi yasaklanmıştır (Eğilmez, 2016). Sonuç olarak monetizasyon ile finansman için Merkez Bankası, Hazine'nin çıkardığı tahvil ve bonoları satın alarak dolaylı yoldan destek sağlamaktadır.

2.6.2. İç Borçlanma

Kamu bütçesinde meydana gelen açıkların finansmanı için ülke içi kaynaklardan sağlanan ve ödenmesi halinde ülkedeki kaynak artış ya da azalmasını etkilemeyen iç borçlanma kamu borçlanması türü olarak tanımlanmaktadır (Bakkal ve Gürdal, 2007:147). Mali disiplini sağlamak adına iç borçlanma dış borçlanmaya kıyasla daha kolay gerçekleştiği için tercih edilmektedir.

Ulusal gelirin bir kısmının iç borçlanma ile devlete aktarımı sağlanmaktadır. Bu da merkez bankaları, ticari bankalar ve özel kişi/kurumlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Ülkemizde 1980 sonrası dönemde bütçe açıkları süreklilik kazanmıştır, çözümü için iç borçlanma ile finanse edilmeye başlanmıştır. Türkiye' de iç borçlanma ile 1984'ten bu yana borç kısır döngüsü içinde yer almış ve bu döngü büyümüştür (Gök, 2003: 120).

İç borçlanmanın ekonomik niteliğini belirleyen unsurlar satın alma gücünün özel ve kamu kesimi arasında değişmesidir. Borcun iç borç olup olmadığını belirleyen faktörler ise borcun ihraç edildiği yer ve borcun milli gelir ile finanse edilip edilmediğidir. İç borçlanma da her iki tarafta (alacak ve borçlu) aynı ekonomi içerisinde bulunmalıdır (Koçak, 2009: 72).

İç borçlanma, bütçe açığının kapatılmasına yönelik önemli bir finansman yöntemi olarak kullanılmıştır. Bu nedenle ekonomide olumlu sonuçlar yaratsa da ileride bu borçların ödenmesi gerekecektir. Dolayısıyla ekonominin bu finansman yönteminden zarar görmemesi için bilinçli bir borçlanma yöntemi seçilerek

ekonominin dengesi korunmalı ve eldeki kaynaklar karlı yatırımlara dönüştürülmelidir.

2.6.3. Dış Borçlanma

Kamu kesiminin dış piyasalardan sağladığı borçlanma türü kamu kesimi dış borçlanması olarak adlandırılmaktadır. Yurtiçi tasarrufların yetersiz kaldığı durumlarda başvurulanan finansman yöntemidir. Dış borçlanma kaynakları bakımından ikiye ayrılmaktadır. Bunlar (Akan, 2019: 32);

- Yabancı devletler veya uluslararası kuruluşlardan sağlanan borç şeklinde olup daha çok uzun vade ve düşük faizlidir.
- Dış piyasalardan alınan borçlar olarak ifade edilmektedir. Burada vade ve faiz durumu piyasa şartlarına göre belirlenmektedir.

Dış borçlanma hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ekonomilerde büyük öneme sahiptir. Borçlanma dört şekilde gerçekleşmektedir (Eğilmez, 2012);

- Kredi almak yoluyla,
- Tahvil ihracı
- Devletlerden borçlanma ve
- Uluslararası kurumlardan olmak üzere sınıflandırılmaktadır.

Dış borçlanma, küresel piyasalarda kredibilitesi yüksek olan ekonomiler için bütçe açığı finansmanında başvurulanan yol olabilmektedir. Çünkü bu ekonomiler güvenilirliği sağladığı için yabancı ülke ekonomilerinin bankalarından, uluslararası piyasalar, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finansal kuruluşlardan borçlanma imkanlarına sahipken günümüzde bu durum güçleşmiştir. Bunun en önemli nedeni ise 1980’li yıllarda yaşanan ve global çapta etkisi süren borç krizleridir (Özsoy, 2018: 26). Dolayısıyla elde edilen tecrübelerden sonra IMF ve WB gibi uluslararası düzeyde mali kuruluşlar denetimleri sıkılaştırdığı için bütçe açığı finansmanında dış borçlanma önemli ölçüde kısıtlandırılmıştır.

2.6.4. İlave Vergi Düzenlemeleri

Ülkelerin ulusal tasarruflarının yetersiz kaldığı durumlarda bütçe açığı finansmanı için ilave vergilendirme yöntemi ile finansman sağlanmaya çalışılmaktadır. Vergi düzenlemeleri yukarıda açıklanan temel finansman kaynakları arasında en sağlıklı ve ekonomiye en az zarar verenidir. Sadece tüketim kanalını olumsuz yönde etkilemektedir. Fakat kamu açıklarının finansmanında tüm kaynaklar kullanıldığı için bütçe açığını kapatma yöntemi olarak vergi artışına gidilmesi kısmi olarak tercih edilmektedir (Parlaktuna ve Şimşek, 2007: 45). Hükümet oy potansiyelini düşürmek istemediği için bu finansman şeklini çok fazla tercih etmemektedir (Eğilmez, 2016).

İlave vergi düzenlemelerinden biri vergi oran artışı bir diğeri yeni vergi yöntemidir. Harcamaların önemli bir kısmını vergilerle karşılandığı için devlet vergilerde oran artışına gitmektedir. Politika yapıcılar bütçe açığını kapatmak için vergi oranlarını arttırabilir, muafiyet ya da yeni vergiler uygulayabilmektedir. Bütçe açığı finansmanı için kullanılan bu yöntemlerin uygulanması vatandaşlar üzerinde kolaylıkla kabul görmemektedir. Çünkü yeni vergi politikalarının uygulanması yasal izinle gerçekleştirilmektedir. Aynı zamanda siyasi partiler oy kaybetme düşüncesi ile vergi kanunlarında değişikliğe gitmek istememektedir.

Bir diğeri vergi düzenlemesi olan yeni vergilendirme ya da vergilerde oran artışı toplumdan tepki görülmesine neden olmaktadır. Bu nedenle hükümet vergileyerek harcama ile vergilemeden harcama ile finansmana gidebilmektedir. Eğer hükümet vergileyerek harcama yöntemi ile finansmana giderse; yeni vergi ya da yüksek oranlı vergiler vergi kaçakçılığının artmasına ve vergi sömürsüne yol açmaktadır. Aynı zamanda ekonomik büyümede düşüş ve enflasyon ile meydana gelen durgunluk nedeniyle vergi erozyonuna neden olabilmektedir. Bununla beraber vergilendirme toplumun satın alma gücünü düşüreceği için toplam talep bundan olumsuz etkilenerek, yatırımlar azalacak ve işsizliğin artmasına dolayısıyla stagflasyonist eğilimlere zemin hazırlamaktadır. Bunun sonucunda büyüme yavaşlayacak ve ekonomi olumsuz yönde etkilenecektir. Eğer devlet vergilemeden harcamaya yönelirse bu defa emisyon ve borçlanma sorunu ile karşı karşıya kalmaktadır. Bu yöntemde bütçe açıkları ve enflasyonun sürekli hale gelmesine

neden olacaktır (Yereli ve Meriç, 1992: 65-66). Dolayısıyla vergileme yolu ile bütçe açığı finansmanında dikkat edilmesi gereken bir yöntem olarak görülmektedir.

2.6.5. Özelleştirme

Bütçe açığının kapatılmasına yönelik finansman yöntemlerinden bir diğeri özelleştirme gelirleridir. Özelleştirme, devletin iktisadi faaliyetlerinin kısıtlanması ve ekonomide hâkim gücün daha çok piyasalar aracılığıyla sağlanması şeklinde ifade edilmektedir. Geniş tanımıyla özelleştirme, kamuya ait olan varlıkların özel kişilere satışı ve bu şahıslara imtiyaz tanınması, mal hizmet üretiminin özerk kuruluşlara devri, kiralama ve gelir ortaklığı yöntemini kapsamaktadır. Bütçe açıklarını finanse etmek için kullanılan bir yöntem olsa da özelleştirme yeni yatırım alternatifleri yaratmadığı sürece dönemsel çözüm sunmaktadır (Gümüş, 2008: 36-37).

Özelleştirme gelirleri kamunun bütçe açıklarını finanse etmesinin yanı sıra bu gelirlerin kullanımı hükümet için makroekonomik koşulları da yansıtmaktadır. Özelleştirme gelirlerinin sağlandığı kaynak, sermaye hareketliliği ve uygulanan kur rejimi bütçe açıklarının finansman etkilerini gösteren faktörlerdir. Eğer özelleştirme gelirleri iç piyasadan sağlanmışsa özel sektörün varlık satın alması sonucu meydana gelen para talebi fazlası sermaye girişlerinin artmasına neden olacaktır. Özelleştirme gelirlerinin yurtdışından sağlandığı durumda ise dış borçlanma ile benzer etki yaratmaktadır (Katsoulakos ve Elissavet, 2002: 8).

Özelleştirme gelirlerinin sürdürülebilirliğindeki belirsizlik nedeniyle, gelecek dönem bütçe gelirleri tahsis edilene kadar tasarruf imkânı sağlamaktadır. Gelecek dönemde özelleştirme gelirlerinin belirli kullanımlar için tahsisi harcamalardaki artışı baskılayabilmekte ancak, hükümetlerin uzun vadeli önceliklerinin değişmesi durumunda finansal yönetimi güçleştirmektedir (Sunderland, 2011: 6). Kamu borcunu azaltma kararı hükümetin makroekonomik istikrar politikalarına olan bağlılığının sinyalini verdiğiinden, aynı zamanda piyasaya olan güvenin artmasını ve faiz ödemelerinin azalmasına yol açmaktadır. Faiz ödemelerindeki azalma da bütçe açıklarının iyileşmesini, sağlamaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI VE HAZİNE İLİŞKİLERİNİN GELİŞİMİ

Hazine, devletin mali yönünü temsil etmektedir. Devlete ait tüm taşınır ve taşınmazlar Hazine adına tapuda kayıtlı görülmektedir. Devlet adına yapılan borçlanmanın yetkisi Hazine tarafından üstlenilmiştir. Hazine kavramına ilk kez Roma İmparatorluğu döneminde karşılaşılmasıdır. Bu dönemde hazineye, imparatorun malvarlığından ayrı tutularak, tüzel nitelik kazandırılmıştır. Aynı zamanda bu durum imparatorun özel kişiliğinden devletin tüzel kişiliğinin ayrı tutulması ve tüzel kişiliği hazinenin temsil etmesi bir gelişmeye neden olmuştur (Eğilmez, 1997: 11).

19. yüzyıl başlarında Fransa, Prusya ve İngiltere tarafından bütçenin tek ve merkezi hazineye dayanması gerektiği ifade edilmiştir. Bunun anlamı tüm devlet kayıtlarının aynı yerde tutulup, bütün gelir giderlerin tek otorite tarafından gerçekleşmesi demektir. Bu döneme kadar Avrupa’da herhangi bir merkezi düzenleme yapılmamış, gelir gider yönetimi hükümetler tarafından tahsis yöntemi ile gerçekleştirilmiştir. Bugün hazine kavramının önemine baktığımızda; devletin hak ve sorumluluklarının yönetimi, yani devletin borcu alacağı gibi tüm yükümlülüklerinin hazine tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir (Eğilmez, 1997: 14).

Hazine ve merkez bankası ilişkileri Osmanlı İmparatorluğu’na kadar uzanmaktadır. Bu ilişkinin esas kaynağı; hazinenin özellikle 1980’lerden bu yana bütçe açığı vermesi ve bunun emisyon aracılığı ile finansmana zorlanmasıdır.

Türkiye’de 1984 yılına kadar devletin değerli kâğıtlarının alım satımının gerçekleştirilmesi, menkul kıymetlerinin idaresi ve parasının itibarı Maliye Bakanlığı tarafından yönetilmekteydi. Özal yönetiminde verilen kararla, devletlerin tüzel kişiliğini temsil eden Hazine dış ticaret genel müdürlüğü ile birleştirilmiştir. 4059 sayılı yasa ile Hazine 20 Aralık 1994 tarihinde bağımsız müsteşarlık haline getirilmiştir. Böylelikle Hazine Müsteşarlığı’na tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hem yurt içi hem yurt dışı mali ilişkilerinin yönetimini düzenleme yetkisi verilmiştir (Tokgöz, 1995: 20).

Merkez bankası ve hazine arasında borçlanma kaynaklı kredi ilişkisi gündeme gelmektedir. Bu durum birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomiler tarafından

kullanılan bir yöntemdir. Burada dikkat edilmesi gereken borcun kısa vadeli olup gecikme olmadan ödenmesidir. Hazinesin merkez bankasından borçlanması enflasyonist baskılara neden olduğu için çekimsiz tutum sergilenmektedir. Hazine doğrudan ve dolaylı olmak üzere iki yönden borçlanabilir.

Doğrudan borçlanma merkez bankasının hazineye nakit avans olarak adlandırıldığı borç verme işlemidir. Dolaylı borçlanma ise; açık piyasa işlemleri aracılığı ile merkez bankası tarafından hazinesin çıkardığı senetlerin satın alınmasıdır. Sobol’a göre (1998:1); bu tür dolaylı borçlanmanın öneminin yüksek olmasından kaynaklı genellikle işlemler gizlilikle gerçekleştirilmektedir. Hazine departmanı kamuoyunu aydınlatsa da, yayınlanan verileri tam olarak paylaşmamaktadır. İzleyen bölümde Hazine ile TCMB ilişkileri daha detaylı olarak incelenmiştir.

3.1. HAZİNE VE TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI İLİŞKİLERİ

Bu bölüm iki alt başlık altında açıklanmıştır. İlk olarak Merkez Bankası-Hazine ilişkilerinin gerekliliğı incelenmiş, sonrasında bu ilişkinin gelişimi yasal zemin, teknik kanallar ve merkez bankası bilanço ilişkisi ile değerlendirilmiştir. Merkez Bankası ve Hazine arasındaki ilişkinin en önemli gerekçelerinden biri, hazinesin devletin gelir ve harcamaları arasında uyum sağlama fonksiyonunda ortaya çıkmaktadır.

3.1.1. Hazine Fonlarının Zamansal Denkleştirilmesi

Devlet, gelirlerinin tahsil edilmesi ve harcamaları arasında yılın tüm aylarında zaman açısından eşitliğı sağlayamamaktadır. Gelir vergisi yıl içinde üç taksitte (Mart, Haziran ve Eylül) tahsil edilirken kamu harcamaları devamlılık göstermektedir. Devlet gelir ve giderlerinde zaman uyumunun olmamasının nedenine bakıldığında; giderlerin aydan aya düzenli olmayışı, bütçenin yılın ilk aylarında daha yoğun olması ve devlet gelirlerinin en önemli kısmını oluşturan vergilerin düzenli olarak tahsil edilemediğı görülmektedir. Özellikle gelir, kurumlar (Nisan ve Ekim)

ve servet vergileri belirli zamanlarda taksitlerle toplanmaktadır. Dolaylı vergilerde, sağladıkları gelir yönünden meydana gelen iniş çıkışlar bunun bir diğer nedeni olarak ortaya çıkmaktadır. Dolaylı vergilerdeki bu dalgalanmanın nedeni ithalat, ihracat, imalat, tüketim, ekonominin genel durumu ve mevsimlik hareketlerdir (Çinko, 2001: 32).

Bütçe politikası kapsamında devlet gelirleri ve giderleri arasında yılsonu eşitlik sağlandığı gösterilse de, yılın bütün aylarında bu eşitliği sürekli sağlayamaz. Bu durumda hazine kamu gelir ve harcamalarını zaman itibarıyla denkleştirme amacıyla çözüm bulacağı kaynaklara başvurmaktadır. Bu kaynaklar; devletin tahvil satımı ile borçlanması, hazine özel hesaplarına*, bütçe emanetlerine, adi emanetlere, mahalli idare gelirlerindeki giderlere göre fazlaları kullanması, Hazinesinin altın ve döviz stokunu yeniden değerlendirmesi, aracı kuruluşlar vasıtasıyla borçlanması, Hazinesinin kısa vadeli borçlanması (bono ihraç etmesi ve Merkez Bankası'ndan bütçe giderlerinin belirli bir yüzdesi oranında avans alması) şeklinde kendini göstermektedir (Türk, 2015: 198).

Hazine gelir ve giderlerinin birbirine uyum sağlamaması halinde yıl boyunca Merkez Bankası'ndan avans almak, kısa vadeli borçlanmak ve bütçe emanetleri gibi kaynaklarla denkliliği sağlamaktadır. Hazine uzun vadede de denkliliği sağlamak amacıyla sermaye piyasalarından uzun vadeli borçlanma ya da uluslararası borçlanma yollarını tercih edebilmektedir (Fırat, 2002: 57).

3.1.2. Bütçe Finansmanı

Türkiye'de bütçe finansmanı konusunda 1980'li yılların başlarında dış yardım önemli bir yer tutmuştur. 1980'lerin ilk yarısından sonra borcun borçla ödendiği bir finansal yapı ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla devlet bütçesi borç yönetim bütçesi haline gelmiştir. 14 Nisan 2001 tarihinde IMF destekli "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" Şubat 2001 krizi sonrası uygulamaya geçmiştir. 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi devreye gitmiş ve Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı

* Hazine özel hesabı bütçe harici bir hesaptır. Hakiki kamu geliri ve gideri niteliğinde olmayan gelir ve giderlerle ilgili hesaplar bu hesapta gösterilmektedir. Kambiyo Denkleştirme Fonu, Toplu Konut ve Kamu Yatırım Ortaklığı Fonu gibi hesaplar birer özel hazine hesabıdır.

Birleştirilmiş ve Hazine ve Maliye Bakanlığı olarak güncellenmiştir. Bu bakanlık kamu borçlanmasının sorumluluğunu taşımaktadır (Türkal, 2020: 152-157)

Denk bütçe elde edilen gelirlerle giderlerini karşılayabilen bütçenin tanımıdır. Bütçe başlangıçta denk olarak hazırlanabilir fakat gerçekleşen bütçe gelirleri ve gerçekleşen bütçe giderleri arasındaki fark negatif veya pozitif sonuçlanabilir. Eğer bu fark negatifse bütçe açığından, pozitifse bütçe fazlası söz konusudur. Bütçe hesapları ile bütçe dışı hesapların bir arada gösterilmesi hazine açık/fazlasını oluşturmaktadır. Bütçe dışı hesapların ekonomik yansımaları, eğer negatif bir sonuç varsa ekonomide genişletici etki aksi durumda da daraltıcı etki meydana getirmektedir.

Hazine açığı ya da fazlası durumu gerçekleşmiş bütçe hesapları (gelir/gider) kalemlerinin farkı ile bütçe dışı hesap (gelir/gider) kalemlerinin karşılaştırılması ile meydana gelmektedir. Ekonomi tam kapasite halinde ise var olan hazine açığı ekonomide genişletici etki yaratmaktadır. Hazine fazlası ise, daraltıcı etki yaratmaktadır. Günümüzde enflasyonun bu denli yüksek olmasının en önemli nedenlerinden biri kamu kesiminin finansman açığıdır. Bunun nedeni kamu sektöründeki borçlanma ihtiyacının artması, hazinenin nakit açığını arttırmaktadır. Yüksek enflasyonun önüne geçebilmek için tüm kamu sektörü harcamalarının sadece finansman kaynakları ile değil, ekonomide talep fazlası yaratıp ve kamu sektörü gelirlerinin kamu sektörü giderlerini aşması ile sağlanabilmektedir (Türk, 2015: 201).

3.1.3. Döviz Cinsinden İhtiyaç ya da Borçlanma

Bütçe açıklarında meydana gelen açıkların finansmanı için kullanılan bir diğer yöntem döviz rezervlerinin kullanılmasıdır. Fakat başvuru bu finansman yöntemi enflasyonun yükselmesinde en büyük nedenlerden biridir. Enflasyon artışını önlemenin yöntemlerinden biri döviz kuru artışını kontrol altına almaktır. Dövizle finansmana sınır konulmadığı takdirde devalüasyona yol açmakta ve ödemeler dengesi krizi meydana gelmektedir.

Uluslararası finansman desteği son bulduğu zaman bütçe açıkları artmakta ve döviz kuru yükselmektedir. Bu durum ekonomiyi hızla yükselen enflasyon oranına maruz bırakmaktadır. Merkez bankası bu noktada müdahale ederek sterilizasyon

politikası uygulamaktadır. Sterilizasyon politikası, bir ülkeye giren ya da ülkeden çıkan altın ve dövizin ulusal para miktarını ve fiyatlar genel düzeyinin etkilenmesinin önlenmesine yönelik uygulanan önlemlerden biridir. Bu önlemin yanı sıra Merkez Bankası hem döviz alıp iç piyasaya Türk Lirası sürmekte hem de ulusal paranın bollaşmasını önlemek amaçlı tahvil satarak piyasadan fazla parayı çekmektedir (Egeli ve Özen, 2020: 137).

Ekonomide bütçe açıklarının sürmesi ve bunun sürekli döviz rezervlerinden temin edilmesi rezerv stoğunda azalmaya neden olacaktır. Döviz rezervlerindeki tükenme tehlikesi karşısında devlet tekrar Merkez Bankası kaynaklarını tercih etmektedir. Bütçe açıkları ve kur sisteminin seçimi arasında bağlantı olması ve bütçe açıkları ile mücadele için dalgalı kur sistemine geçilmesi önerilmektedir.

Merkez Bankası ve Hazine döviz rezervleri yönetimi ile ilgili ortak karar vererek hareket etmelidir. Aksi takdirde ekonomi gidişatı olumsuz yönde seyredebilmektedir. Eğer Merkez Bankası Hazineden ayrı döviz fiyatlarına müdahalede bulunması halinde Hazine'nin bütçe ödeneği ve dış borç ödeme planının bozulmasına zemin oluşturabilmektedir (Keskin, 2020: 186).

3.2. TÜRKİYE'DE MERKEZ BANKASI VE BÜTÇE İLİŞKİLERİ

Merkez Bankası ve Hazinenin birbirleriyle olan ilişkileri 1211 ve 3274 sayılı Kanunlarla belirlenmiştir. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Merkez Bankası Kanunu bu iki kurumun uyum içinde çalışmasını sağlayan kanuni dayanaklardır. Aşağıdaki alt başlıkta bu durum detaylı olarak açıklanmıştır. Bir diğer alt başlıklarda hazinenin borçlanması doğrudan ve dolaylı teknik kanallarına yer verilmiştir.

3.2.1. İlişkilerin Yasal Zemini ve Gelişmeler

Hazine'nin kamu borç yönetimi ve bütçe finansmanı ile ilgili politika uygulamalarında sorumluluğa sahip olan Hazine Müsteşarlığı'nın hukuksal temeli, TC Merkez Bankası Kanunu ve bütçe kanunları ile belirlenmektedir. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, bütçe finansmanı konusunda önemli işleve sahiptir.

Bütçe finansman desteği Hazine ve TC Merkez Bankası arasında yasal yollarla sağlanmaktadır. Merkez Bankası aracılığıyla hazineye dair yurtiçi ve dışı tüm işlemler gerçekleştirilmektedir.

Merkez Bankası ve Hazine arasındaki ilişkilerin yasal düzenlemesini kronolojik olarak incelendiğinde ilk olarak 1970’li yıllarda bankanın kredilerin çok hızlı arttığı görülmektedir. Bunun arkasındaki en büyük neden bankanın bütçe açıklarını Hazineye kısa vadeli avans sağlamasıdır. 1980 öncesi dönemde ekonomi enflasyonist bir ortam içindedir. 24 Ocak kararlarından sonra sıkı maliye politikalarıyla beraber 1980-1984 yılları arasında Merkez Bankası kredilerinde önemli ölçüde kısıtlamaya gidilmiş fakat 1984’te artış devam etmiştir.

1984 yılından itibaren her yıl giderek kötüleşen parasal genişleme durumu gündeme gelmiştir. Bunun en önemli nedeni yine bütçe açıkları olmuştur. Özellikle bütçeye vergi kanalından gelir sağlanamayınca daha çabuk toparlanma için kamu sabit yatırımları arttırılmış bu durum borçlanma ihtiyacına neden olmuştur. Dolayısıyla Merkez Bankası’nın kaynaklarına başvurarak, kısa vadeli borçlanmayla kendisine finansman sağlamıştır. Kısa vadeli avans uygulaması 1930 tarihinde ilk olarak uygulamaya konmuş 1961 yılında kanun değişikliği ile Merkez Bankası genel bütçede yer alan giderler toplamının %5’ine kadar Hazineye kısa vadeli avans verebileceği karar yürürlüğe girmiştir.

1965 yılında 583 sayılı kanunla avans oranı Maliye Bakanlığı ve banka arasında kararlaştırılacağına, yeni oranın %10 olarak belirlenmiştir. 1970 yılına gelindiğinde 1211 sayılı Merkez Bankası Kanununun 50. maddesinde, Merkez Bankası’nın Hazineye kısa vadeli avans oranı %15’e çıkarılmıştır. 21 Nisan 1994 tarihinde 398 sayılı kanunla 50. madde değiştirilmiş ve Merkez Bankası Hazineye bütçe ödeneklerinin %12’sini geçmemek üzere kısa vadeli avans hesabı açabilir hale getirilmiştir. Bu oran ilerleyen yıllarda artmış ve 1998 yılında %30 olarak belirlenmiştir. En son 2001 yılına gelindiğinde 4651 sayılı kanunla kısa vadeli avans uygulaması tamamen uygulamadan kaldırılmış ve karşılıksız para basımına son verilmiştir.

Bu düzenleme ile Merkez Bankasının Hazine ve kamu kurumlarının çıkardığı borçlanma araçları, hazineye kredi sağlıyormuş gibi sayıldığı için birincil piyasalardan satın alması da yasaklanmıştır. Bu maddeye ek olarak daha sonra geçici

bir madde çıkarılmış ve 6 aylık dönemde Merkez Bankası'nın iç borçlanma araçlarını alabilmesine hak tanımıştır. Bunun nedenlerinden ilki Şubat krizi sonrası meydana gelen bankacılık sistemindeki aksaklıklar, ikincisi de kamu bankaları ile TSMF kapsamındaki bankaların gecelik aşırı borçlanma durumu kaynak gösterilmiştir (Fırat, 2002: 88).

3.2.2. İlişkilerin Doğrudan Teknik Kanalları

Hazine, geçmişten günümüze birçok borçlanma kanallarına başvurmuştur. Bu borçlanma da yukarıda anlatıldığı üzere yasal bir dayanakla temellendirilmiştir. Gelirlerin harcamaları karşılamadığı zaman kamu kesimi açık vermeye başlar. Merkezi yönetim bütçesinin açık verdiği durumda Hazine tarafından bu açık finanse edilmektedir. Hazine, merkez bankasından iki yol ile finansmanı sağlamaktadır. Bunlar doğrudan ve dolaylı borçlanma yoluyla bunu gerçekleştirmektedir. Doğrudan borçlanma, hazinenin merkez bankasından direkt olarak nakit para almasıdır. Bu hazineye (parasal) avans olarak adlandırılmaktadır Finansman yönteminin ilki yerli para cinsinden iç borçlanma yani bono ve tahvil satışlarıdır. İkinci seçenekte yabancı para cinsinden borçlanmadır. Yasa değişikliğinden önce TCMB; Hazine'ye kısa vadeli avans verebilirken aynı zamanda birincil piyasadan doğrudan alım yaparak Hazine'ye kaynak sağlayabiliyordu.

Hazinenin iç borçlanma yöntemi ile yurt içi kaynaklardan (kamu-özel kurumlardan) zorunlu yöntemler ya da gönüllü olarak belirli faiz ve vade karşılığında ödünç para alma şeklinde gerçekleştirilmektedir. Gönüllü borçlanma, kamu gücü olmadan borç verecek olanın rızası aranmakta ve piyasa faizine eş olarak belirlenmektedir. Zorunlu borçlanmada ise kamu gücü ile borç alırken piyasa faiz haddinin altında bir oran belirlenir ve uzun vade ile meydana gelmektedir. Zorunlu borçlanma fazla tercih edilen bir yöntem olmamakla beraber genellikle olağanüstü durumlarda kullanılmaktadır (Eğilmez ve Kumcu, 2002: 141).

Kamu borçlanma araçlarından bir diğer doğrudan teknik araç yukarıda belirtilen dış borçlanma aracıdır. Dış borçlanmanın gereği ülkedeki iç kaynakların kamu harcamalarını karşılayamamasıdır. Hazine uluslararası geri ödemeli ve geri ödemesiz olmak üzere dış borçlanmaya başvurmaktadır. Hazine'nin Türkiye

uygulamasında, eğer Hazine uluslararası kuruluşlarda aldığı krediyi genel amaçlı kullanıyorsa bu “Hazine Dış Borcu”, alıp farklı kurumlara devrediyorsa da “Devirli Dış Borç” olarak adlandırılmaktadır. Eğer Hazine herhangi bir kamu kuruluşunun uluslararası kuruluşlardan kendi adına borçlanmasına garanti veriyorsa bu da “Garantili Dış Borç” olarak ifade edilmektedir (Çinko, 2001: 80).

Hazine dış borçlanmasını; yabancı devletlere, sermaye piyasasına borçlanma ve uluslararası piyasalara tahvil ihracı ile borçlanarak gerçekleştirmektedir. Yabancı devletlere borçlanma şekli vadesi uzun ve düşük faiz oranına sahip borçlanma şeklidir. Bu yöntem eskiden yaygın olarak kullanılıyorken günümüzde kullanılmamaktadır. Uluslararası kuruluş ve sermaye piyasalarından borçlanma nedeni ödemeler dengesindeki bozulmayı giderebilmek için kredi kullanılmasıdır. Bu borçlanmaya dahil olan ülkeler; Dünya Bankası Grubu, IMF, Avrupa-Asya-İslam Kalkınma Bankası, Avrupa Yatırım Bankası gibi uluslararası kuruluşlardan borçlanmaları söz konusu olmaktadır. Türkiye IMF’den 1958 yılında borçlanmaya başlamış 2013 yılında borcunu kapatmıştır (Keskin, 2020: 164).

Uluslararası piyasalara borçlanma; kamu kurumunun yurt dışı piyasalara tahvil ihraç ederek borçlanılmasını ifade eder. Bu özel tahvil piyasalarına tahvil ihracında bulunabilmenin ön koşulu kredi ölçümleme kuruluşlarından kredi değerlendirme notunu edinmektir. İhraç edilen tahviller yabancı para cinsinden olabileceği gibi TL cinsinden de olabilir. Dış borç sayılmasındaki en önemli belirleyici özellik hangi piyasada ihraç edildiğidir. Hazine 1987 yılından itibaren Avrupa başta olmak tahvil ihracı yapmaktadır.

Türk Hazinesi 1990 yılından itibaren uluslararası piyasalara tahvil ihraç etmeye başlamıştır. Bu piyasalar arasında en önemli olanı ABD’de Yankee ve Japonya’da Samurai Bond tahvil piyasasıdır. Yankee Piyasası’nda tahvil ihraç edilecekse Standard and Poor’s ve Moody’s adlı iki ayrı derecelendirme kuruluşundan kredi değerlendirmesi almak zorundadırlar. Alınacak en yüksek not AAA en düşük not D’dir. Yankee tahvil piyasasında ihraç edilen tahvillere talep bulunabilmesi için; ülkelerin ekonomilerinin genel gidişlerinin iyi olması ve bu iki kuruluştan belirli derecelerin üzerinde değerlendirme olması zorunlu tutulmaktadır. Çünkü kredi notu ne kadar yüksekse ihraç edilen tahvil miktarı artmakta, vade uzayabilmekte ve maliyet azalmaktadır (Eğilmez, 1997: 71).

Japon Samurai tahvil piyasasında da benzer koşullar geçerlidir. Yukarıdaki iki kurum haricinde Japonya'daki bağımsız kredi değerlendirme kuruluşlarından değerlendirme yaptırmak gerekebilir. Sadece Eurobond ve Eurodolar piyasalarında tahvil ihracı için kredi değerlemesine ihtiyaç duyulmamaktadır.

3.2.3. İlişkilerin Dolaylı Teknik Kanalları

Hazine ve merkez bankası arasındaki ilişkide dolaylı teknik kanalların söz konusu olduğu durum; bütçe açığının kapatılmasında başvuru olan bir diğer yoldur. Normalde iç borçlanma ve dış borçlanma ile bu açık finanse edilirken kısa dönemde artık mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla hazine dolaylı yoldan finansman kaynaklarına gerek duyabilmektedir. Burada kullanılacak teknik kanallarda, ülke ekonomisinin o an içinde bulunduğu konjonktür belirleyici olmaktadır.

Dolaylı borçlanma hazinenin borçlanma amacıyla çıkardığı kağıtları açık piyasa işlemleri aracılığı ile merkez bankası tarafından satın alınmasıdır. Dolaylı işlemler ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. İtalya, Norveç, Hollanda ve İsveç'te merkez bankasının açık piyasa işlemlerinde sınır yoktur. Fakat bazı ülkeler (İsviçre ve Kore) yasal düzenlemeyi gerekli tutmaktadır. ABD Açık Piyasa İşlemleri Komitesi'nin onayını gerekli görmektedir. Almanya'da açık piyasa işlemlerinde hazine kağıtlarının miktarı yasa ile şekillendirilmiştir. Şili örneği ise merkez bankasının dolaylı ve dolaysız kredi kullanımını en sert şekilde uygulamakta ve Merkez Bankası'na başvuramamaktadır (Eğilmez ve Kumcu, 2002: 148-149).

3.3. DÖNEMSEL OLARAK TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI VE HAZİNE İLİŞKİLERİ

Merkez Bankası ve Hazinenin birbirleriyle olan ilişkileri 1715, 1211 ve 3274 sayılı Kanunlar ile çerçevelenmiştir. Merkez Bankası ve Hazinenin uyumlu çalışmaları kanunlarla belirlenmektedir. 1970'lerde bütçe açığının finansmanında en çok başvuru olan yöntemlerden biri iç borçlanma olmuştur. 1980 öncesi dönemde finansman ihtiyacının temel nedeni KİT açığından meydana gelmektedir. 1980 sonrası yıllarda devletin altyapı yatırımlarını arttırması kaynaklı bütçe açığı artmaya

başlamıştır. Dış kaynak girişinin azalması ve vergi gelirlerinin yetersizliği nedeniyle iç borçlanma temel bütçe açığını kapatma yöntemi olarak kullanılmaktadır. Merkez Bankası ve Hazine ilişkileri; 1980 ve 2001, 2001 ve 2018, 2018 sonrası dönem olmak üzere alt başlıklar ile açıklanacaktır

3.3.1. 1980 ve 2001 Dönemi

1985 yılından itibaren yeni finansal araçların ortaya çıkması yeni piyasaların gelişmesine zemin hazırlamış ve iç borçlanma senetlerinin ihale yöntemi ile satışını meydana getirmiştir. Ancak yaşanan bu gelişmeler iç borç stokunun yükselmesine neden olmuştur. 16 Nisan 1986 tarih ve 3274 Sayılı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Hazine Müsteşarlığının görevleri belirlenmiştir. Bu kanunda Merkez Bankası ile ilişkileri düzenleme görevi Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. 1989 yılında Hazine avansın haricinde iç borç ödemelerini de Merkez Bankası'na yaptırmıştır. Hazine 1991 yılına kadar kısa vadeli avans limitini aşmamış fakat piyasada meydana gelen daralmalar yüzünden bu limiti aşmıştır.

Türkiye'nin 1994 krizini yaşamasının nedenlerinden biri 1991 yılında para programının açıklanamamasıdır. Meydana gelen şok neticesinde merkez bankasının kamu kesimini finanse etmemesi kararına varılmıştır. 21 Nisan 1994 tarihli 3985 sayılı yasa ile TCMB Kanunu'nda değişikliğe gidilerek "Hazine ve Kamu Müesseseleri ile İşlemler" bölümü tekrardan düzenlenmiştir. 1994 yılında kanunda meydana gelen değişiklikte avans oranı 1995 yılı itibariyle her yıl azaltılarak 1998 yılında %3'e indirilmiştir. 1994 krizinden sonra Türkiye'de hazinenin merkez bankası kaynaklarından borçlanma sınırının daraltılması, borçlanma araçlarında hazine bonosu ve devlet tahvillerinin daha fazla tercih edilmesini sağlarken dış borçların da miktarını arttırmıştır. 1997 yılında Hazine ve Merkez Bankası arasında imzalanan protokol ile avans kullanımı bir finansman aracı olmaktan çıkarılmış ve 1997 yılı itibariyle Merkez Bankası kaynaklarını kullanmamıştır (Cural ve Genç, 2017: 91).

25 Nisan 2001 tarihinden önce, TCMB avans mekanizması yoluyla bütçe açıklarına imkan sağlıyordu. Tahvil alımları ile bütçe açığı finansmanını

sağlamaktaydı. Bunun sonucunda da iki kurum arasındaki ilişki enflasyonist bir ortamı meydana getirmekteydi. 2001 yılında merkez bankasına özerklik getiren 4651 sayılı Kanunla Hazine'ye kısa vadeli avans verilmesi tamamen yasaklanmıştır. Hazine ve TCMB kısa vadeli avansın kullanılacak miktarına ve uygulanacak faiz oranına birlikte karar vermektedirler. Hazine bu avansı sonuna kadar kullanmaktadır. Fakat 1998 yılında kısa vadeli avans %3 olduğu için Hazine bu yönteme başvurmayı bırakmıştır. Kısa vadeli avanslar alındığı mali yıl içinde kapatılmayıp donuk kredi halini alması, hazinenin TCMB tarafından finansmanını zorunlu kılmıştır. Bu durumda emisyon miktarının ve enflasyonun körüklenmesine neden olmuştur (Fırat, 2002: 37-38).

3.3.2. 2001 ve 2018 Dönemi

2001 yılında TCMB Kanununda değişiklik yapılmış ve 1211 sayılı kanunun 50. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Daha önceki bölümlerde de vurgulandığı üzere Merkez Bankası, hazine ve kamu kurum ve kuruluşlarına avans ve kredi veremeyecektir. Aynı zamanda yürürlükten kaldırılan 1211 sayılı kanunun 50. maddesinde avans hesabında belirtilen tutar, kamu kurum ve kuruluşlarına sağlanan krediler temizlenecektir. Bu kanun değişimi ile TCMB'nin yasal ve fiili bağımsızlığı kuvvetlendirilmiştir (Yılmaz, 2006: 59). Dolayısıyla merkez bankası bu tarihten sonra bütçe açıklarına doğrudan imkan tanımamış ve finanse edememiştir. Bunun sonucunda merkez bankası ve hazine arasındaki ilişki kopmuştur. Merkez Bankası 2001-2008 yılları arasında IMF güdümünde bütçeyi disipline etmiş fakat popülist uygulamalar sonucunda (yerel seçimler) tekrar bütçe açığı meydana gelmiştir.

2007 yılına kadar Hazine, Tek Hazine Hesabı uygulamasını kullanmıştır. Kamu kurumlarından elde edilen gelirler ve Hazine'nin tüm ödemeleri Tek Hazine Hesabından gerçekleştirilmiştir. 2007 yılında Tek Hazine Hesabı yöntemi yerine, Tek Hazine Cari Hesabı yöntemi kullanılmaya başlanmıştır. Aynı zamanda bu sisteme geçildiğinde 2012 yılında Kamu Elektronik Ödeme Sistemi (KEÖS) uygulamasına geçilmiştir. Dolayısıyla Türkiye'deki tüm muhasebe ödeme ve tahsilat işlemleri elektronik ortamda ve tek bir yerde toplanmaktadır (Keskin, 2020: 193).

Sonuç olarak 25 Nisan 2001 tarihi sonrası (TCMB bağımsızlığı) merkez bankası kısa vadeli avans vermediği, birincil piyasadan kamu tahvili alamadığı ve ikincil tahvil piyasasından doksan bir günden uzun tahvil alımı yapamadığı için ne bütçe açığına imkan sağlamış ne de açığı finanse edebilmiştir. Küresel likidite bolluğu, yüksek oranlı büyüme ve artan ithalattan elde edilen gümrük ve katma değer vergileri hem açığın oluşumunu yavaşlatmış hem de içerden veya dışardan finansmanı kolaylaştırmıştır. 2001 tarihli düzenleme ile Merkez Bankası'nın Hazine'yi finanse etmesinin olası tüm teknik kanalları kapatılmış olmasına rağmen, 2018 sonrasında teknik kanallar değil, bir anlamda hukuk çiğnenerek yeniden finansman sağlanmaya başlanmıştır. Dolayısıyla teknik ve yasal düzenlemelerin yapılması kadar hukukun üstünlüğü ilkesinin de geçerli olması gerektiği anlaşılmıştır.

3.3.3. 2018 Sonrası Dönem

2001 yılındaki yasa değişiminden sonra 2011 yılına kadar; ekonomik konjonktürün uygun olduğu yeni dış kaynak girişi, yüksek iç talep, yüksek ithalat sürecinin yaşandığı dönemde bütçe açığı makul düzeylerde seyrettiği merkez bankası kaynaklarına ihtiyaç duyulmamış bu durum da merkez bankasının bağımsızlığına aykırı durumlar söz konusu olmamıştır. Ekonomi bunun tam tersi bir konjonktüre girdiğindeyse; ihtiyat akçesinin* bütçeye aktarılması, hazineye kar payı ödemelerinin Nisan'dan Ocak ayına çekilmesi, kamu bankaları aracılığı ile bütçe açığının finansmanı, dövizden kur korumalı mevduat sistemine geçen mevduatlar için kur farkının merkez bankası tarafından karşılanacak olması gündeme gelmektedir.

Merkez bankası araç bağımsızlığının göstergesi olan faizlere müdahale edilerek, enflasyon TCMB faiz ilişkisinin kopması ile merkez bankası para politikasının devre dışı bırakılması durumu ile karşılaşmıştır. Özellikle bu süreç 16 Nisan 2017 tarihinde referandum ile 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ne geçildi ve 9 Temmuz 2018 yılında yönetim değişikliğine gidilerek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişin

* Olağanüstü durumlarda, savaş durumlarında, doğal afetlerde kullanılması için Merkez Bankası'nın kenara ayırdığı paradır.

gerçekleşmesiyle daha da belirgin bir hal almıştır. Bunlara ek olarak Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı 703 sayılı KHK ile Hazine ve Maliye Bakanlığı adı altında birleştirilmiştir (Türkal, 2020: 155). 2002 yılında IMF anlaşmasıyla uygulamaya konulan Güçlü Ekonomiye Geçiş programıyla, Merkez bankası bütçe açıklarını disipline edip azaltması ve enflasyonist ortamı kontrol altına alması beklentisi bir süre gerçekleşmiştir.

2021 yılında uygulamaya konulan KKM ile ilgili olarak; KKM'ye yatırılan TL varlıklardan ödenen kur farkı Hazine'den karşılanırken, dövizden KKM'ye geçenele ödenecek kur farklarının Merkez Bankasından karşılanmıştır. 2018 sonrasında küresel likidite bolluğunun azalması, ekonominin yavaşlaması ve politik konjonktürün yüksek olması nedeniyle hem bütçe açığı artmış hem de finansmanı zorlaşmıştır. Bu koşullarda eski hastalık nüks etmiş, yasal yollardan finansman sağlanamamıştır. Yan yollardan merkez bankası kaynakları yeniden bütçenin finansmanında kullanılmıştır. Dolayısıyla Türkiye'de iktidarın yönetimde söz sahibi olma payı arttıkça Merkez Bankası'nın bağımsızlığı ortadan kalkmıştır. Türkiye'de merkez bankası bağımsızlığı sonrasında bütçe açığındaki iyileşme bağımsızlığın etkisinden daha çok, küresel ve ulusal konjonktürün merkez bankası kaynaklarına ihtiyaç duyulmayacak bir bütçe açığına imkân vermesi ile ilgilidir.

3.4. TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI VE HAZİNE'NİN KARŞILIKLI GÖREV VE YETKİLERİNİN GELİŞİMİ

Merkez bankaları, ülkelerin ulusal parasını basma ve kontrolünden sorumlu kurumlardır. Merkez bankası hazine adına ulusal parayı dolaşıma çıkarmaktadır. Merkez bankasının bağımsızlık ilkesi gereğince hazine bankanın para basma işlemine müdahale etmemektedir. Hazine ve merkez bankası ilişkisinin temel belirleyicisi hükümetlerin gelir sağlama ve finansal sıkıntıları fonlama gereksinimi olmaktadır. Hazinenin merkez bankasından borçlanması ve bu durumun bankanın para politikası üzerinde etkili olması nedeniyle genellikle hazineye borçlanma kısıtı getirilmektedir. Dolayısıyla hazine ve merkez bankasının birbirlerine karşılıklı görev ve yetkileri vardır. Bunlar aşağıda alt başlıklar ile açıklanacaktır.

3.4.1. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Sermaye Payları ve Hazine

Merkez Bankası'nın 11.06.1930 tarih ve 1715 sayılı kuruluş kanununa göre, bankanın sermayesi 15.000.000 TL semaya ve 150.000 adet hisseli bir anonim şirket olarak kurulmuştur. Hisse senetleri dört sınıfa ayrılmıştır. Bunlar;

(A) Hisse senetleri toplam sermayenin %15'ini geçmemek üzere hükümete ayrılmıştır. (B) Hisse senetleri Türkiye' de bulunan milli bankalara, (C) Hisse Senetleri 15.000 adedi geçmemek üzere, milli bankalar dışında kalan diğer banka ve imtiyazlı şirketlere, (D) Hisse Senetleri Türk Ticaret İşletmelerine ve Türk vatandaşlarına ayrılmıştır (TCMB).

1932 tarihinde, yüzde 15'e kadar sınırlandırılan (A) sınıfı hisse senetleri banka sermayesinin yüzde 25'ine kadar arttırılabileceği 2062 sayılı Merkez Bankası Kanunu uyarınca değiştirilmiştir. 1970 tarihinde kabul edilen 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu'na göre TCMB sermayesi 25.000.000 TL'ye çıkarılmıştır. (A) sınıfı hisse senetleri sermayenin %51'inden aşağı düşemeyeceği hükmü getirilmiştir ve Hazineye ayrılmıştır. Diğer hisse senetleri ile ilgili değişiklik yapılmamıştır (TCMB).

Bankaya ait hisse senetlerinin itibari değerleri 100.000, 200.000, 500.000, 1.000.000, 5.000.000 ve 10.000.000 Türk lirasından oluşmakta ve nama yazılı olması gerektiği kanunda yer almaktadır (28.01.2004 tarihli 5083 sayılı TC Devleti'nin para birimi hakkında kanun). 1211 kanununa göre, hisse senetlerinde sınıf değişikliği ve diğer bir sınıfa devredilmesi mümkün olmaktadır. Merkez Bankası Kanunu ve Bankanın anlaşması uyarınca Banka sermayesi, Genel Kurulda sağlanacak 2/3 çoğunluk ve Bakanlar Kurulunun onayıyla artırılabilir. 28.04.1988 tarihli Olağan Genel Kurul Kararı ve 24.06.1988 tarih, 88/13075 sayılı Banka Esas Mukavelesinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkındaki Bakanlar Kurulu Kararı ile banka sermayesi 25.000.000.000 TL'ye çıkarılmıştır (Keskin, 2020: 189-190).

Banka sermayesi, 5083 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Devletinin Para Birimi Hakkında Kanun uyarınca 01.01.2005 tarihinde yürürlüğe giren Yeni Türk Lirası uygulaması ile birlikte 25.000 YTL olmuştur. 01.01.2009 tarihinden itibaren ise Yeni Türk Lirası ve Yeni Kuruşta Yer Alan Yeni İbarelerinin Kaldırılmasına ve Uygulama Esaslarına İlişkin 04.04.2007 tarih ve 2007/11963 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca 25.000 TL olmuştur. Bugün itibarıyla Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının bir hissesinin nominal değeri 10 Kr (On kuruş)'tur (TCMB).

TCMB; devlet sermayesi, özel sermaye ve karma sermaye ile kurulmuştur. Bununla birlikte banka giderek artan bir oranda devletle yoğun ilişkiler içine

girmekte ve ekonomik finansal sistemin sağlıklı işleyebilmesi için çaba harcamaktadır (Keskin, 2020: 190).

3.4.2. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Denetimi ve Hazine

Bankacılık sisteminin ekonomideki işlevi; fon arz edenler ve fon talep edenler arasındaki bağlantıyı sağladıkları için önem taşımaktadır. Bu sistem ulusal ve uluslararası konumda fon fazlası olan kişi ve kuruluşlardan, fon açığı olan kişi ve kuruluşlara kaynak transferini sağlamaktadır. Ekonomideki atıl fonları sisteme dahil ettiği için aynı zamanda fon akıcılığını da sağlamaktadır. Bankalar topladıkları mevduatlarla satın alma gücü ve yatırımlar için finans kaynağı yaratmaktadırlar. Bu güç para arzı üzerinde de etkili olmaktadır. Bankacılık sisteminin gelişmiş olması Merkez Bankası'nın da uygulayacağı para politikasının etkinliğini arttırmaktadır.

Bankacılık sisteminin denetimi, banka içi ve dışı denetim elemanları tarafından belirli aralıklarla banka faaliyetleri ve kayıtların hukuka uygunluğunun sağlanıp sağlanmadığının kontrol edilmesi olarak özetlenmektedir. Denetim; banka faaliyetlerinin günlük, haftalık ve aylık olarak izlenip gerekli durumlarda müdahale edilmesi ve önlem alınmasını içermektedir. Bankaların denetimi iç ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İç denetim bankanın kendi elemanları tarafından gerçekleştirilmektedir ve Bankalar Kanunu'nda yer aşan ilgili maddelerle çerçevelenmektedir. Dış denetimde ise Hazine devreye girmektedir (Çinko, 2001: 102).

Merkez Bankası'nın denetimdeki rolü ise ödemeler sisteminin aksamaması için bankacılık sistemini kontrol altında tutmasıdır. Denetim ve kontrol, bankacılık sisteminin kesintiye uğramadan güvenle işleyebilmesini sağlamak için önemlidir. Bu görevi yerine getiren kurum BDDK' (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu) dır. BDDK, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile düzenleme ve denetleme görevini yerine getirmektedir. Bankalar Kanunu uygulamasından sorumlu olan kurum hazinedir. Hazine yeni bankaların kurulması ya da kapatılması, bankacılık sisteminin faaliyet ve düzenlemeleri ilgili denetimler konusunda yetkilendirilmektedir (TOBB, 1996: 72).

Merkez Bankası'nın bankaların bankası olması ve bankacılık sisteminin denetimini sağlayıp bankalara güven ortamı oluşturmaktadır. Anonim şirket statüsünde olan Merkez Bankası'nın denetimi banka içi ve dışı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Merkez Bankası iç denetimi kanunla belirlenmektedir. Bankanın yönetmeliği gereği yapılan işlemlerin denetim görev ve yetkisi Denetim Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmektedir. Denetim Genel Müdürlüğü; bankanın birimleri, şubeleri ve temsilciliklerinin denetimi ve incelenmesi gerektiğinde danışmanlık faaliyetinde bulunmaktadır. Denetim Genel Müdürlüğü'nün yetki ve görevleri 1211 sayılı Kanun gereğince çerçevelenmektedir.

Aynı zamanda merkez bankasının Genel Kurul üyeleri tarafından bankanın yıllık rapor ve denetleme kurulu raporu, bankanın bilançosu, kar-zarar hesapları denetlenmektedir. Denetleme Kurulu, banka kanununun maddesine göre bankanın tüm hesaplarını denetleyip yıl sonunda genel kurula sunmaktadır. Denetleme kurulu hazırladığı raporu hem banka meclisine hem de Cumhurbaşkanına vermektedir (TCMB, 2023).

3.4.3. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kar Dağıtımı ve Hazine

Hazine ve Merkez Bankası arasındaki bir diğer ilişki kar dağıtımıdır. Merkez Bankası anonim şirket statüsünde olduğu için Merkez Bankası Kanunu'nun ilgili maddesi gereği kar dağıtımını yaptıktan sonra bakiyeyi Hazineye devretmekle sorumludur. Belirli oranda Hazineye pay ayrıldıktan sonra kalan kısım bütçe dışı fona aktarılmakta, bütçe içi fon hesabında ise bütçeye gelir olarak işlenmektedir (Çinko, 2001: 44).

1715 sayılı eski MB Kanunu'nun 88. Maddesine göre, MB karının dağıtımından sonra kalan bakiye miktarı Hazineye devredilmektedir. 1211 sayılı yeni Merkez Bankası Kanunu kârının dağıtımına ilişkin esaslar 60'ıncı madde ile düzenlenmiştir. Buna göre Banka Hissedarlarına, sahip oldukları hisse senetlerinin nominal değerleri üzerinden % 6 oranında ilk kâr payı; % 20'si ihtiyat akçesine; bu yüzdeler toplamının düşülmesinden sonra kalan miktarın en çok % 5'i, iki aylık maaş tutarını geçmemek üzere banka mensuplarına ve % 10'u fevkalade ihtiyat akçesine; Genel Kurulca onaylanması halinde yine hisse senetlerinin nominal değerleri

üzerinden en çok % 6 oranında ikinci kâr payı olmak üzere hissedarlara dağıtılmaktadır. Bu dağıtımdan sonra kalan bakiye Hazineye verilmektedir (Keskin, 2020: 191).

Merkez Bankası Anonim Şirket olması nedeniyle yıllık karından vergisini ödemektedir. Ayrıca 1715 sayılı kanun ve 1211 sayılı kanunların ilgili maddeleri karşılaştırıldığında hazineye devredilecek kar bakiyesi ile ilgili hükümler arasında fark olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. 6098 sayılı Borçlar Kanunu'nun 147'nci maddesi uyarınca, kâr paylarının tahsilinde 5 yıllık zaman aşımı süresi bulunmaktadır (TCMB, 2023).

3.4.4. Hazine ve Merkez Bankası İşlemleri

Hazine işlemleri Merkez Bankası kanunu ile belirlenmektedir. Banka, hükümetin mali ve ekonomik müşavirliğini, mali ajanlığını ve haznedarlığını üstlenmektedir. Merkez bankası, para ve kredi politikasına ilişkin gerektiğinde hükümete görüş bildirmektedir. Bankalar Kanunu'nun uygulanması ve mevzuatıyla ilgili gerekli bilgilendirmeyi hükümete yapmaktadır. Bankanın hükümetle ilgili görevleri Kanunun üçüncü bölümünün 41. Maddesinde açıklanmaktadır. Hükümet uluslararası mali ve ekonomik konular ile ilgili bankaya mali ajanlık verebilir. Mali ajanlık sıfatıyla Merkez Bankası; devlet iç borçlanma senetlerinin servisini, kambiyo denetlemesini ve dış ticaret rejimi uygulamasını yapmakla görevlendirilebilir. Hükümetin gerek yurt içi ve gerekse yurt dışı tahsilat ve ödemelerinde merkez bankası haznedarlık görevini üstlenerek tüm hazine işlemlerini her türlü para nakil ve havale işlemlerini ücretsiz gerçekleştirmektedir (Keskin, 2020: 187).

3.4.4.1. Hazinenin Merkez Bankası Aracılığıyla Borçlanma Yolları

1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu'na göre Banka, Hazine'ye altın karşılığı avans verebilmektedir. Bu yöntem ilk defa 1964 yılında uygulanmış fakat uygulanan faizin yüksek olması ve altın stoklarının kısıtlı ve faiz oranlarının yüksek olması gerekçesiyle 1970 yılından sonra kullanılmamıştır. Bir diğer borçlanma yöntemi merkez bankasının sağladığı kredilerdir. 1970'de yaşanan devalüasyondan sonra

Merkez Bankası'nın tedavüldeki para miktarı ve bileşimi artmıştır. 1973 yılına kadar emisyonun %25-30'u Merkez Bankası doğrudan kredileri aracılığı ile artmıştır. Merkez Bankası'nın Hazineyi kısa vadeli avans vermesi ile bütçe açıklarını finanse etmesi Merkez Bankası'nın doğrudan kredilerinin hızla artmasına neden olmuştur.

1979 krizinden sonra 24 Ocak 1980 kararları ile daraltıcı politikalar uygulanmıştır. Bundan Merkez Bankası kredileri de etkilenmiş ve sınırlandırma getirilmiştir. 1984'te tekrar artmıştır (Moldibi, 1994: 83-84). Bu yıldan sonra bütçe açıkları kaynaklı sürekli kötüye giden parasal gelişme yaşanmıştır. Bütçenin en önemli gelir kalemlerinden olan vergiler artmayınca kamu sabit sermaye yatırımlarının arttırılması yoluna gidilmiştir. Böylelikle kamu sektörünün borçlanma ihtiyacı artmakta, bu durum da Merkez Bankası'nın verdiği kredilerin artmasına neden olmuştur. Merkez Bankası'nın kredilerinde sürekli artış meydana gelmiştir. Merkez Bankası kredileri Kamu ve özel sektör kredileri olmak üzere ikiye ayrılmakta, kamu sektörüne açılan kredilerin toplam krediler içindeki oranı daha fazla yer tutmuştur.

Hazine gelir ve giderlerinin zaman ve yer bakımından uyumu için Merkez Bankası'ndan kısa vadeli borçlanmaktadır. Bunun sonucunda Merkez Bankası'nın para politikası etkilenmektedir. Hazinenin bankadan borçlanması para politikası üzerinde bozucu etki yarattığı için bu tür borçlanmanın sınırlandırılması tercih edilmektedir (Alkinoğlu, 2000: 77). Günümüzde Hazine, altın karşılığı borçlanma ve kısa vadeli avans yolu ile borçlanma yollarını kullanmamaktadır. Çünkü Hazine'nin Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans ile borçlanması Merkez Bankası'nın karşılıksız para basması anlamına gelmekte, bu durum da enflasyonist bir ortama zemin hazırlamaktadır.

Merkez Bankası fiyat istikrarını sürdürmek ve karşılıksız para basımını engellemek için 2001 tarihli 4651 sayılı Merkez Bankası Kanunu ile kısa vadeli avans uygulaması yürürlükten kaldırılmıştır (Fırat, 2002: 88). Aynı zamanda 1211 Sayılı TCMB Kanunu VI Kısım 56. Madde'sine göre kendisine yetki verilen işlemler dışında avans veremez ve kredi açamaz, vereceği avans veya açacağı kredi teminatsız veya karşılıksız olamaz, kefil olamaz ve direkt kendisi ile ilgili işlemler dışında teminat veremez. Banka Hazine ve kamu kurumlarının çıkardığı borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alması da yasaklanmıştır. Ayrıca Merkez Bankası,

Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans veremez, kredi açamaz (Keskin, 2020: 193).

Hazinenin, Merkez Bankasından borçlanma yollarından biri Hazine Bonoları ile olmaktadır. Hazine bonosu, Hazine tarafından basılan vadesi bir yıldan az olan borç senetleridir. Bütçe kanunları gereği süre olarak sınırlama getirmekte fakat miktar yönünden kısıtlama getirmemektedir. Ülkemizde 1993 yılından itibaren çeşitli isimlerle (müteahhit, kefalet, garanti) Hazine bonoları çıkarılmaktadır. Hazine bonolarında 24 Ocak kararlarından sonra sürekli olarak artış gözlenmektedir. Yüksek faizle satışa çıkması halkın talebini arttırmaktadır. Dolayısıyla hazine bonoları temel amacını yitirerek kolay para sağlama aracı olarak kullanılmıştır.

Hazinenin Merkez Bankası'ndan borçlanmasının bir diğer borçlanma yolu Devlet İç Borçlanma Tahvilleri (Senetleri-DİBS)'dir. Hazine tarafından düzenlenerek Merkez Bankası aracılığıyla açık piyasa işlemlerinde alış ve satışı yapılmaktadır. Hükümet bu şekilde para arzını kontrol etmektedir. Eğer ekonomi para arzını kısmak istiyorsa piyasaya tahvil satıp para çeker tam tersi durumda ise para arzını arttırmak için tahvil alıp piyasaya nakit girişi yapmaktadır. Çıkarılan tahvillerin süresi hazine bonosundan daha uzun olduğu için (1-5 yıl) iç borçlanma araçlarındaki payı daha büyüktür. Bütçe Kanunu'na göre düzenlenir ve Hazine tarafından ihraç edilmektedir. Sadece Merkez Bankasına değil özel kurum ve sektörlere, hane halkına da satılmaktadır (Fırat, 2002: 92-94).

3.4.4.2. Hazine Nakit Yönetimi

Hazine, 1972 yılına kadar on sekiz saymanlıkla para akışını yönetmiştir. Yavaş çalışan bir sistem olduğu için 2007 yılına kadar uygulanacak olan Tek Hazine Hesabı (THH) uygulaması devreye girmiştir. Kamu kurumlarının tüm tahsilat ve ödemelerinin tek bir hesap üzerinden yapılmıştır. Başka bir deyişle, devlet tarafından kamu hesaplarının konsolide olarak yönetilebilmesini sağlamıştır. Bu hesap sayesinde tahsilat ve ödeme işlemleri merkezileşerek bütünleşmesi sağlanmıştır (WB, 2012: 15). Bu sistemin kapsamında yer alan idareler tahsilatlarını gün sonunda bankalara teslim etmeleri, bu işlemlerin sonunda ortaya çıkacak nakit fazla ve açıklarının otomatik olarak merkeze bildirilmesi sağlanmıştır.

Uygulamanın önceki uygulamadan farkı kamu idarelerinin hesaplarında bakiye olsun ya da olmasın ödemelerin otomatik olarak gerçekleşmesidir. Bakiyeleri olmasa da harcama yapıp ödeme ve tahsilat işlemlerinden doğan nakit açık ya da fazlasının otomatik olarak TCMB'ye aktarabilmeleri hedeflenmiştir. Ödemeler TCMB şubelerinden, TCMB şubesinin olmadığı yerde ise TCZB şubelerinden yapılmıştır. Bu sistem, merkez bankası ve Hazine arasındaki ilişkiye bakıldığında, kapsamdaki idarelerin hesaplarında bakiye olmaksızın ödeme yapılması TCZB ve Hazine arasında alacak/borç ilişkisi yaratmıştır. Ödeme ve tahsilat işlemleri günlük olarak gerçekleşse de bu işlemlere ilişkin tespit haftalık olarak gerçekleşmiştir. Bu işlemlerin netleştirilmesi olarak ifade edilen “hesaplaşma” uygulaması TCMB tarafından Hazine ve TCZB arasında yapılmıştır (Erdener ve Cangöz, 2010: 4).

Türkiye’de ilk olarak 1972 yılında uygulamaya konan THH sistemi zamanla teknoloji ve ihtiyaçlar doğrultusunda üç büyük dönüşüme uğrayarak güncel halini almaktadır. Bu dönüşümlerden ilki 2007 yılında Tek Hazine Cari Hesabı (THCH) sistemi ile uygulanmaktadır. Sistemdeki teknolojik eksikler nedeniyle 2011 yılında Kamu Elektronik Ödeme Sistemi (KEÖS) devreye girerek ikinci dönüşüm gerçekleşmektedir. Böylece kamu kurumlarındaki hesaplar TCMB'ye aktararak hesapların yönetimi tek bir yerde toplanmaktadır. Kamu kurumlarındaki nakit fazlası THH'ye TCMB Ziraat Bankası (Muhabir Banka) aracılığı ile aktarılmaktadır.

THH sisteminin geniş olmaması nedeniyle kamu kaynaklarının çoğu THH kapsamının dışında kalmıştır. Bu durum, kamu nakit yönetiminin etkinliğini düşürmüştür. THH'nin sınırlı yapısından dolayı sistemin ideal yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır. THH sisteminin kapsamının yetersiz olması büyük oranda nakit kamu kaynağının THH kapsamı dışında kalmasına neden olmuş ve nakit yönetimi ile ilgili sorun oluşturmaktadır. Nakit kaynağının tek merkezden yönetilmesi için Hazine ve Maliye Bakanlığı önderliğinde üçüncü radikal değişim olarak 2018 yılında Tek Hazine Kurumlar Hesabı (THKH) sistemi kurulmuştur. Böylelikle klasik nakit yönetiminden çağdaş nakit yönetimine geçiş uygulaması 1972 yılından itibaren ülkemizde başlamıştır (Can, 2020: 12-13).

3.5. TCMB-HAZİNE İLİŞKİLERİNDE YENİ BİR BOYUT OLARAK KUR KORUMALI MEVDUAT HESABI UYGULAMASI

TCMB'nin kurlardaki ani değişimleri önlemek için uygulamaya koyduğu Kur Korumalı Mevduat (KKM) Sistemi 2022 yılında başlatılmıştır. Bu sistemde, döviz mevduatına sahip olanlar dövizlerini TL'ye çevirerek KKM hesabında tutabilmekte ve TCMB'nin belirlediği faiz oranından faydalanabilmektedir. Bu şekilde döviz talebi azaltılarak kur baskısı önlenmeye çalışılmaktadır. Aynı zamanda KKM uygulaması Hazine'ye ağır bir yük getirmektedir. Çünkü, TCMB KKM hesaplarına ödediği faizler, Hazine'nin bütçe açığını arttırmaktadır. Dolayısıyla, borçlanma maliyetleri de yükselmektedir. Bu sorunları çözmek için TCMB yeni düzenleme ile KKM uygulamasını boşaltmaya çabalamaktadır.

3.5.1. Kur Korumalı Mevduat Hesabının Ortaya Çıkışı

Türkiye Ekonomisi'nin 2018 yılından itibaren 'Kamusal Döviz Rezervi' gerilediği için ekonomi yöneticileri bu soruna çözüm arayışı içine girmiştir. TCMB'nin zayıflayan döviz rezervi (-) durumundan dolayı birçok ülke ile swap anlaşmaları yapılmıştır. 2021 yılının sonuna doğru yükselen kurlar kamu dışı tasarrufları da arttırmıştır. Hem gerçek hem de tüzel kişilerin döviz tevdiat hesaplarında (DTH) sürekli artış gözlemlenmiştir (Yalçın ve Emül, 2022: 95-96).

Döviz rezervi sorunu dış piyasa ve yapılan swap anlaşmaları ile çözülemeyince halkın DTH'si üzerinden kaynak yaratılmaya çalışılmıştır. Çünkü DTH'lerde gerçek kişilerin döviz fazla sayıdadır. Daha fazla kur rantı ve ulusal paranın değer kaybetmesi halkı döviz yatırımına yöneltmiştir. Bunun nedeni yüksek enflasyon ve kurun yukarı doğru olan hareketliliği olmuştur. Halk tasarruf enstrümanı olarak döviz yatırımını tercih etmiştir. Ekonomide 20 Aralık günü gerçekleşenlerden sonra (kur artışı ve faiz düşürülmesi) halkın dövizini Türk lirası olarak ekonomiye dahil etmek için kur korumalı hesap sistemi ile ilgili Merkez Bankası tarafından Resmî Gazete'de 21 Aralık 2021 tarihli tebliğ yayımlanmıştır (Bakova ve Yüksel, 2022).

Kur Korumalı Hesap (KKH); Türkiye’de vatandaşların DTH’lerini kur artışından meydana gelecek kayıptan korumak, ticari bankalarda bulunan döviz hesaplarının bozdurulması ve döviz talebin azaltılmasını amaçlamıştır. Hükümet, elinde döviz tutan ya da parasını döviz tevdiatına yatıranları KKH’ye geçişini desteklemiştir. Dolayısıyla hem kamunun ihtiyacı olan döviz rezervleri bollaşacak hem de DTH’den KKH’ye dönüştürülen hesapların tasarruf sahipleri için kur garantisi düzenlemesi uygulanmıştır. Sistem kamu kesimi için yararlı görünse de döviz tasarrufunu DTH’de tutan vatandaş için ne kadar yarar sağladığı zamana bırakılmıştır.

3.5.2. Kur Korumalı Mevduat Hesabının Uygulanışı

Türkiye’de 2018 sonrasında hane halkının ulusal para değer kaybederken döviz yöneldiği görülmüştür. 2021 yılının ilk çeyreğinden sonra gerçek kişilerin yabancı para mevduatlarının yaklaşık olarak iki kat arttığı görülmüştür. Sonrasında bu artış yavaşlamış ve KKM’den sonra gerçek kişilerin döviz mevduatları gerilemiştir (Güngen, 2022).

KKM’nin uygulanması ile ilgili olarak Türkiye’nin Kambiyo tarihine bakıldığında döviz yatırımcılarının hakları için hukuki düzenlemelere gidilmiştir. Türkiye ‘de Kambiyo Kontrol Rejiminin uygulandığı altmışlı yıllarda döviz tasarrufu yapan kişilerin eksi döviz rezervine katkı sağlamak için Döviz Çevrilebilir TL Mevduat Hesabı (DÇM) uygulanmıştır. Günümüzde KKM sistemi, serbest döviz rejimi koşullarında kontrollü kambiyo rejiminin yeni bir versiyonu olarak sunulmuştur. Fakat geçmiş dönemde çıkarılan karara ilişkin döviz mülkiyet ve yetkisi Maliye Bakanlığı’na bağlanmıştır. Buna karşılık KKH’nin yürütme yetkisi TCMB Başkanı’na verilmiştir. Buna ek olarak KKM, Hazine ve Maliye Bakanı Nureddin Nebati döneminde uygulanmıştır.

KKM uygulamasına bakıldığında, KKM hesabını açanlar ister TL ister döviz mevduat hesapları olsun buradaki paralarını belirli bir vade ve faiz karşılığında KKM’ye yatırmaktadırlar. Vade sonunda, MB ‘nin ilan ettiği güncel döviz alış kuru ile hesap açılırken ki döviz alış kuru karşılaştırılmaktadır. Sonrasında vade sonundaki kur ve faiz karşılaştırılması yapılmaktadır. Hangisi yüksekse onun ödemesi

yapılmaktadır. Dolayısıyla bu hesapta hem TL hem döviz mevduatı olsun kurdaki oynaklıktan korunmaktadır.

Başlangıçta TL mevduatın kur farkları Hazine ile bütçeden, döviz tevdiatından gelen KKM'nin kur farkları MB tarafından ödenmektedir. Fakat son dönemde çıkan yasa ile tüm yükü MB karşılamaktadır. Aynı zamanda KKM için ödediği kur farkı açıklanmamaktadır. MB analitik bilançosunun iç varlıklar kaleminin diğer hesabında MB'nin kar/zarar durumu görülmektedir. Diğer hesabı geçen yılsonu ve bugün ile karşılaştırıldığında 2023 Temmuz ayında 387 milyar TL'lik artış olduğu gözlenmektedir (Eğilmez, 2023). Bu artışın kaynağı KKM ödemelerindeki zarardan gelmektedir. Dolayısıyla MB'nin bu yıl zarar edeceği ve Hazine'ye kâr payı ayıramayacağı görülmektedir. KKM sistemi ile MB zarar etmekte ve bu zararı da emisyon ile karşılamaktadır.

3.5.3. Kur Korumalı Mevduat Hesabının Bütçe ve Merkez Bankası'na Getirdiği Yük

Faiz politikaları KKM uygulaması ile hazine üzerinde etkili olmaktadır. Faiz indirimi arttıkça KKM'nin yükü büyümektedir. KKM uygulamasında tavan faiz 2022 yılında MB politika faizi +3 puan olarak uygulanmıştır. Faiz indirimi uygulandıkça Hazine'nin hem yükü artmakta hem geliri azalmaktadır. Politika faizi aşağı çekildikçe tavan faizi de gerilemektedir. Kur artış oranının faizden yüksek olması durumunda aradaki fark bütçeden karşılandığı için Hazine'ye binen yük artmaktadır (Aktaş, 2022).

Yukarıdaki açıklamalara göre, politika faizi yüzde 14 düzeyindeyken KKM faiz tavanı yüzde 17 olmaktadır. Uygulanacak faiz indiriminde örneğin politika faizi yüzde 11'e indirildiğinde KKM'nin tavan faizi yüzde 14'e gerilemektedir. Kur yüzde 25 artarsa yüzde 15'e göre aradaki 5 puanlık fark Hazine tarafından ödenmektedir. Yüzde 14'e göre aradaki fark 6 puana çıktığında Hazine'nin yükü artmaktadır.

2023 yılının mart ayında TCMB, bankaların döviz dönüşümlü KKM'de prim uygulamasına son vermiştir. Mevcut durumda bankalar KKM işlemlerinde müşterilere faize ek olarak birkaç puanlık prim vermektedir. Burada gösterge faizi düşük olsa da kur artışı söz konusu olduğunda TCMB'nin ödeyeceği fark

artmaktadır. TCMB, bankalara dövizden dönüşümlü KKM’de hem faiz üst sınırını (+3 puan) kaldırdığını hatırlatarak hem de müşterilere sunulan primin faize eklenmesini talep etmektedir (RG, 2023). Dolayısıyla TCMB potansiyel kur farkı yükünü azaltmaktadır. Faiz üst sınırının kaldırılmasıyla KKM toplamı daha da yükselmektedir.

Hazine’nin kamu bankalarında tuttuğu ve genellikle politika faizinin uygulandığı bir hesabı vardır. Politika faizi indirildiğinde Hazine’nin elde edeceği faiz getirisi de düşmektedir. Bu nedenle Hazine hem KKM için daha fazla kur farkı ödeyecek, hem de bankalardaki hesabından daha az faiz getirisi alacaktır. Buna ek olarak, şirketlere KKM’ye geçmeleri karşılığında vergi avantajı sunması Hazine’ye binen yükü arttırmaktadır (Özatay, 2023). Bu nedenle uzun yıllar sürdürülmesi mümkün görülmemektedir. KKM sona erdiği zaman kur krizi ya da ekonomik resesyona maruz kalınacağı beklenmektedir.

3.5.4. Kur Korumalı Mevduat Hesabının Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Bağımsızlığı Boyutunda Değerlendirilmesi

KKM sistemi, merkez bankası bağımsızlığı açısından değerlendirildiğinde olumsuz bir etkiye neden olduğu görülmektedir. 2023 Temmuz ayında meclise sunulan torba yasa ile KKM’de TL dönüşümlü hesapların kur farkı maliyeti Hazine ‘den MB ‘ye devredilmektedir. Bunu yapmaların nedeni ise, bütçe açığını artması ve borçlanma ihtiyacı olarak belirtilmektedir. Fakat bu devir ile MBB zarar görmektedir. Çünkü 2001 öncesinde MB kredi aracılığıyla Hazine’ye fon sağlamakta 2001 yılında değişen yasa ile bağımsızlığı söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla bu düzenleme ekonomiyi 1990’lı yıllara döndürme tehlikesi yaratmakta ve enflasyonu arttırıcı yönde etkiye neden olmaktadır. Yeni düzenlemenin; ücretleri yukarı yönlü hareket ettirmesi, 6 Şubat 2023’de gerçekleşen depremin negatif etkisi ve seçim (cumhurbaşkanlığı Mayıs 2023) harcamaları nedeniyle bütçe açığını daha da arttırması beklenmektedir.

Hazine’nin artan borçlanma ihtiyacına KKM nedeniyle ek yük gelmemesinin amaçlandığı ifade edilmektedir. 2023 yılının haziran ayı sonunda KKM hesapları büyüklüğü 2 trilyon 739 milyar 394 milyon liraya ulaşmaktadır. KKM hesaplarının

çoğunluğunun döviz dönüşümlü olduğu belirtilmektedir. Devirden önce KKM'den kaynaklanan kur farkının çoğu MB tarafından ödenmektedir. Şimdi tamamı MB tarafından karşılanmaktadır. Bu MB bağımsızlığına gölge düşürürken aynı zamanda şeffaflığı da olumsuz etkilemektedir. Çünkü Hazine bütçeden KKM için yapılan ödemeleri her ay açıklamaktadır. MB, KKM ödemelerini yıllık bilançonun gider bölümünde göstermektedir. Düzenlemeden sonra KKM için yapılan kur farkı ödemeleri artık aylık olarak kamuoyu ile paylaşamayacağı için bu durum şeffaflığı da kötü etkilemektedir (Turhan, 2023).

KKM yükünün MB'ye devredilmesinin asıl nedeni bütçeden kaynak aktarımının artık istenmemesidir. KKM ciddi bir yük olduğu için MB bunun üstesinden emisyonla giderek gelebilecektir. 2001'de gerçekleşen yasa değişikliği ile bütçe açığının MB kredileri ile finansmanı yasaklanmıştır. Yeni düzenleme MB'yi emisyonla zorlayacak dolayısıyla enflasyonist etkiye neden olacaktır. Ayrıca KKM harcamaları bütçe dışına çıktığı için kontrolü güçleşmektedir. Bütçe dengesi; yaşanan son deprem ve seçim harcamaları ile daha da bozulmaktadır ve son gelen vergi artışları ve ilave zamlar ile açık finanse edilememektedir. Yeni devir düzenlemesi ile KKM kur farkı maliyeti MB'nin karıyla dengelenmesi hatta emisyonu da destekleyici bir anlayış olarak gösterilmektedir.

Kurdaki yüksek sıçramalar nedeniyle bütçeye KKM kaynaklı bir darbe daha gelmemesi için MBB delinerek hazine dolaylı yollardan finanse edilmektedir. Bu durumda Hazine daha az borçlanmaktadır. TCMB'nin bir sonraki yıl Hazine'ye devredeceği karı azalmaktadır. Bunun anlamı, kur farkı yükünün gelecek seneye kaydırılabilmesi; yani bugünden gelecek kar transferine kadar geçen sürede MB bütçeyi finanse edebilecektir. Bu devir ile MBB zarar görmektedir. Çünkü bu hamle ile MB bugün KKM maliyetini üstlenmekte daha sonra faizi daha sonrasında da diğer ödemeleri yüklenebileceği mesajı verilmektedir. Bu durum kuruma duyulan güvenirliliğin zedelenmesine neden olmaktadır. 2001 yılında MB'nin kısa vadeli kredileri yasaklanırken şimdi hukuki olarak bağımsızlığı yıkıma uğramaktadır. Görüldüğü gibi her ne kadar mevzuatta merkez bankası bağımsız olsa da bu yöntemle bağımsızlık ortadan kalkmıştır.

Yukarıdaki açıklamalarda TCMB bağımsızlığını bozan uygulamalardan ilkinin KKM olarak gündeme geldiği ifade edilmektedir. KKM farklarının merkez

bankasına ödetilmesi merkez bankası bağımsızlığını olumsuz etkilemektedir. Merkez bankasının Hazine'ye doğrudan sağladığı kısa vadeli avans kaldırılrsa da yan yollarla bağımsızlık delinmektedir. Söz konusu uygulama ile 2001 yılına dönülmüştür. Ayrıca merkez bankası bağımsızlığı, kamu bankaları ve Hazine üzerinden de delinmektedir. Yani, Merkez bankası bağımsızlığı teoride gerçekleşmektedir.

Bütçe merkez bankası tarafından finanse edilemediğinde dışarıdan gelen sermaye ile iyileştirilmektedir. Ama dışarıdan kaynak bulunamayıp bütçenin durumu kötüye gittiğinde alternatif yollardan merkez bankası kaynakları kullanılmaya başlanmaktadır. Tekrar merkez bankası kaynaklarına yönelince banka emisyonu arttırmakta bu da enflasyona neden olmaktadır. Türkiye 2018 yılına kadar merkez bankası bağımsızlığını çok fazla ihlal etmemektedir. Ama 2018'den (Eylül) sonra ve Ekim 2021'de inen faiz oranı ile kurun fırlamasına yol açmıştır. Dolayısıyla ortaya çıkan fatura merkez bankasından finanse edilmekte; bunun anlamı da emisyonun artmasıdır. Emisyonun artması enflasyonun yükselmesini tetiklemekte bu da faturanın halka yansıtılması anlamına gelmektedir.

Merkez bankası bağımsızlığını bozan ikinci uygulama; merkez bankasının kamu bankalarına düşük faizle kredi verdirerek Hazine'nin finanse edilmesi ile gerçekleşmektedir. Bu iki uygulama merkez bankası bağımsızlığını bozan temel nedendir. 2017'ye kadar merkez bankası bağımsızlığı ile ilgili sorun yoktur. Bunun nedeni; ekonominin büyüme trendinde olması, dışardan sıcak para girişinin olması gerekçesiyle Hazine'nin ilave kaynağa ihtiyacının olmamasıdır. Dolayısıyla 2018 itibariyle dışardan para akışının kesilmesi ve içerde seçimlere bağlı olarak (2018 referandumu, 2019 yerel seçim, Mayıs 2023 genel seçim) politik konjonktürün yükselmesiyle ortaya çıkan kaynak ihtiyacı merkez bankasından karşılanmaktadır. Burada Cumhurbaşkanlığı Sistemi'ne geçişle paralel olarak merkez bankası başkanlarının sürekli değişimi (Tablo 9'da gösterilmektedir) ile 5 Nisan 2001'den sonra merkez bankası bağımsız hale gelmiş ancak 2018 yılı ve sonrasında bankanın idari bağımsızlığı elinden alınmıştır.

Tablo 9: Kuruluştan Günümüze Merkez Bankası Başkanları Görev Süreleri

No	Adı	Görev Başlangıcı	Görev Bitişi	Görev Süresi
1	Selahattin Çam	9 Haziran 1931	21 Mart 1938	7 yıl
2	A.Kemal Zaim Sunel	21 Mart 1938	9 Mart 1949	11 yıl
3	Mehmet Sadi Bekter	31 Mart 1949	4 Ekim 1950	1,5 yıl
4	Osman Nuri Göver	13 Nisan 1951	28 Mayıs 1953	2 yıl
5	Mustafa Nail Gidel	20 Temmuz 1953	16 Temmuz 1960	7 yıl
6	Memduh Aytür	21 Temmuz 1960	7 Kasım 1960	3 ay
7	İbrahim M. Mostar	23 Kasım 1960	28 Ağustos 1962	2 yıl
8	Ziyaettin Kayla	28 Haziran 1963	13 Ocak 1966	2,5 yıl
9	Mehmet Naim Talu	14 Temmuz 1967	11 Aralık 1971	4,5 yıl
10	Memduh Güpgüpoğlu	25 Temmuz 1972	9 Ocak 1975	2,5 yıl
11	Cafer Tayyar Sadıklar	26 Haziran 1976	18 Eylül 1978	2 yıl
12	İsmail Hakkı Aydınoglu	21 Ekim 1978	10 Ocak 1981	2 yıl
13	Osman Şıklar	12 Ocak 1981	4 Ocak 1984	3 yıl
14	Yavuz Canevi	15 Ocak 1984	11 Kasım 1986	3 yıla yakın
15	Dr. Rüştü Saraçoğlu	23 Temmuz 1987	2 Ağustos 1993	6 yıl
16	Dr. N. Bülent Gültekin	2 Eylül 1993	31 Ocak 1994	5 ay
17	Ş. Yaman Törüner	14 Şubat 1994	1 Kasım 1995	2 yıla yakın
18	Süleyman Gazi Erçel	10 Nisan 1996	1 Mart 2001	5 yıl
19	N. Süreyya Serdengeçti	14 Mart 2001	14 Mart 2006	5 yıl
20	Durmuş Yılmaz	18 Nisan 2006	13 Nisan 2011	5 yıl
21	Doç. Dr. Erdem Başçı	14 Nisan 2011	19 Nisan 2016	5 yıl
22	Murat Çetinkaya	19 Nisan 2016	6 Temmuz 2019	3,5 yıl
23	Murat Uysal	6 Temmuz 2019	7 Kasım 2020	1,5 yıl
24	Naci Ağbal	7 Kasım 2020	20 Mart 2021	4 ay
25	Prof. Dr. Şahap Kavcıoğlu	20 Mart 2021	9 Haziran 2023	2 yıl
26	Dr. Hafize Gaye Erkan	9 Haziran 2023	2 Şubat 2024	8 ay
27	Dr. Fatih Karahan	3 Şubat 2024	Görevde	

Kaynak: TCMB, 2023.

Tablo 9’da görüldüğü gibi 2001 yılından sonra belirli süre bağımsızlık uygulanmış, fakat merkez bankasının başkanlarının özellikle 2018 yılından sonra görev süreleri ile paralel olarak bağımsızlığın bozulduğu görülmüştür.

Sonuç olarak merkez bankası bağımsızlığı belirli bir süre uygulanmış ve bütçe disiplini oluşmuştur. Merkez bankası kaynaklarına ihtiyaç olmaması bütçede iyi işler yapılmasından çok dışardan sıcak para gelmesi ile sağlanmıştır. Ama bu imkân ortadan kalktığında tekrar başa dönmüştür. Dolayısıyla, bütçe açıklarının kontrolden çıkması merkez bankası bağımsızlığının kontrolden çıkmasına yol açmıştır.

İzleyen bölümde bu gelişme ve uygulamaların bütçe açıklarına ve buna bağlı olarak da TCMB Bilançosuna ve makroekonomik büyüklüklere yansımaları nicel olarak değerlendirilecektir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BAĞIMSIZLIK SONRASI BÜTÇE DENGESİNDE GELİŞMELER

1980’li yıllarla birlikte, özellikle de 1990’lı yıllarda bütçe açıkları Türkiye’de de önemli bir sorun haline gelmiştir. Bu ve diğer yapısal sorunlara bağlı olarak yaşanan finansal krizlerin de etkisiyle Türkiye’de makroekonomik sorunları daha da belirginleştirmiştir. Bu sorunların kalıcı olarak çözülmesi için bütçe açıklarının azaltılmasının kritik öneme sahip olduğu öngörülmüş, açıkların sınırlandırılması amacıyla da Hazine’nin, TCMB kaynaklarını kullanmasının önüne geçilmesi ve Merkez Bankası’nın bağımsızlığı gündeme gelmiştir. Çalışmanın bu bölümünde TCMB bağımsızlığının bütçe disiplininin sağlanmasında rolünün olup olmadığı istatistiki göstergeler aracılığıyla değerlendirilecektir.

Bağımsızlık sonrası bütçe dengesi üzerine yapılan bir çalışmada, merkez bankası bağımsızlığını sağlamış olan ülkelerde bütçe açıklarının daha az olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Cukierman vd, 1992: 353). Konuyla ilgili olarak merkez bankası başkanının değişim süresi dikkate alındığında merkez bankası bağımsızlığı ve bütçe açıkları arasında negatif bir ilişki olduğu sonucuna varılmıştır.

Merkez bankasından kamu finansmanı imkanının sınırlandırılması bir ölçüde finansal disiplini sağlamaya yardımcı olmaktadır. Bu bölümde ilk olarak Türkiye’de bütçe açıkları, bölümün ilerleyen kısmında bağımsızlık öncesi ve sonrası TCMB analitik bilançosundaki gelişmeler, bağımsızlık sonrası bütçe dengesinde gelişmeler ve makroekonomik göstergeler üzerine etkisi nicel olarak incelenmiştir. Bu incelemelerde TCMB’nin bağımsızlığının bütçe açıklarına etkisini değerlendirebilmek amacıyla 1980-2023 dönemi referans alınmıştır.

4.1. TÜRKİYE’DE BÜTÇE AÇIKLARI

Bütçe meclis tarafından onaylandıktan sonra hükümete, kaynakların arttırılması, borç verebilmesi ve harcama yapabilmesi için verilen bir belge niteliği taşır. Hükümetin ekonomik, politik, sosyal, hukuki ve idari işlevlerini etkilemesinde bütçenin önemli bir rol oynamasının nedeni hem kamusal kaynakların finansmanını hem de harcamaları belirlemesidir (Norton ve Elson, 2002: 5).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre bütçe “belirli bir dönemde gelir ve giderlerin tahmini ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konan belgeyi” ifade etmektedir. Bütçe kanunundaki hükümleri uygulama yetkisi Cumhurbaşkanına aittir (SBB, 2021).

Bütçe dengesi, kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin birbirine eşit olmasını ifade etmektedir. Eğer kamu harcamaları kamu gelirlerinden fazlaysa bütçe açığı oluşmakta, kamu gelirlerinin kamu harcamalarını aştığı durumda bütçe fazlası meydana gelmektedir (Tufaner, 2019: 54). Bütçe tanımından sonra, merkezi yönetim bütçe kanunun kapsam ve unsurları (Karabaş, 2005: 26-27);

- Devletin geleceğe ilişkin gelir ve harcama tahminlerini sunar.
- Giderler için bu tahminler üst sınır oluşturmaktadır.
- Bütçede açıklanan alanlar hariç gider yapılamaz. Harcama kalemi bütçede belirtilen alanlarla sınırlıdır.
- Aynı şekilde bütçede yer almayan gelir kalemleri haricindeki kaynaklardan gelir elde edilemez.
- Gelir tahminleri için alt ve üst sınır yapılmaz.
- Bütçe genellikle yıllık tahminler için hazırlanmaktadır.
- Gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına önceden izin verilmektedir.
- Gelir ve gider denk olacak şekilde hazırlanmalıdır.

Bütçeyi oluşturan kalemler aşağıda Tablo 10'da verilmiştir. Bütçe; bütçe gelirleri ve bütçe giderlerinden oluşmaktadır. Bütçe gelirlerini oluşturan unsurlar; vergi ve diğer gelirler olmak üzere iki temel kalemi içermektedir. Bütçe giderleri ise; faiz dışı giderler, personel giderleri, sosyal güvenlik kurumları devlet primi, mal ve hizmet alımları, cari transferler, sermaye giderleri, sermaye transferleri, borç verme ve yedek ödeneklerden meydana gelmektedir. Tablodaki gider başlığının altındaki faiz harcamaları kalemi ise, devletin oluşan açıkları kapatması için kullandığı borçlar için ödediği faizleri ifade etmektedir. Bütçe dengesi dışında, faiz dışı dengeye bütçe gelirlerinden faiz dışındaki bütçe giderlerinin çıkarılması aracılığıyla ulaşılmaktadır (Tufaner, 2019: 55).

Tablo 10: Bütçenin Başlıca Kalemleri

GELİRLER
Vergi Gelirleri
Dolaysız Vergiler
Dolaylı Vergiler
Diğer Gelirler
HARCAMALAR
FAİZ DIŞI HARCAMALAR
Personel Giderleri
Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi
Mal ve Hizmet Alımları
Faiz Harcamaları
İç Borç Faizi
Dış Borç Faizi
İskonto ve Kısa Vadeli İşlemlere Ait Faiz
Cari Transferler
Sermaye Giderleri
Sermaye Transferleri
Borç Verme
Yedek Ödenekler
FAİZ DIŞI DENGİ
BÜTÇE DENGESİBÜTÇE DENGESİ

Kaynak: Gök, 2006: 4.

Ülke ekonomisi açısından bütçe dengesinin önemi maliye politikası uygulanmasında bütçenin aracı olarak işlev görmesidir. Dolayısıyla kamu harcamalarında meydana gelen artış veya azalış makroekonomik değişkenleri etkilemekte, (işsizlik, enflasyon, faiz oranı gibi) ekonominin gidişatını belirlemektedir.

Bütçe dengesine ek olarak Türkiye’de kamu kesimi, mali açıdan dört alt boyuttan oluşmaktadır (Uysal, 2019: 158):

- 1) Merkezi yönetim;

- Genel bütçeye dahil idareler (TBMM, Bakanlıklar, Emniyet Genel Müdürlüğü, Diyanet İşleri Başkanlığı gibi kurumlar),

- Özel bütçeli idareler (YÖK, TÜBİTAK, TSE gibi kurumlar),

- Düzenleyici ve denetleyici kurumlar (RTÜK, SPK, BDDK gibi kurumlar)

2) Sosyal güvenlik kurumları (SGK gibi sosyal güvenlik hizmeti sunan kurumlar),

3) Mahalli idareler (belediyeler, il özel idareleri ve mahalli idare birlikleri),

4) Sermayenin yarısından fazlası kamu kesimine ait olan KİT'ler.

Bu çerçevede farklı bütçe tanımları ortaya çıkmaktadır. Nitekim, konsolide bütçe, genel bütçe ödenekleri ile katma bütçe ödeneklerinin toplanıp katma bütçeli idarelere (Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ve üniversiteler) yapılan hazine yardımının bu toplamdan düşülmesi (çifte saymayı önlemek için) sonucu elde edilmektedir (Eğilmez ve Kumcu, 2002: 133). Merkezi yönetim bütçesi ise genel bütçeli kurumlar, özel bütçeli kurumlar ile düzenleyici ve denetleyici kurumların ödenekleri toplamından özel bütçelere yapılan hazine yardımı ile düzenleyici ve denetleyici kurumların gelir fazlasının çıkarılmasıyla bulunmaktadır. Aşağıdaki tabloda bu bütçe tanımlarının içeriği verilmiştir (Uysal, 2019: 159).

Tablo 11: Farklı Bütçe Tanımları

GENEL BÜTÇE	KONSOLİDE BÜTÇE	MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ
GENEL BÜTÇE GELİRLERİ	GELİRLER	MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ
Vergi Gelirleri	Vergi Gelirleri	I. GENEL BÜTÇE GELİRLERİ
Dolaysız Vergiler	Dolaysız Vergiler	Vergi Gelirleri
Dolaylı Vergiler	Dolaylı Vergiler	Dolaysız Vergiler
Diğer	Diğer	Dolaylı Vergiler
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	HARCAMALAR	Diğer
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	Faiz Hariç Bütçe Giderleri	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri
Faizler, Paylar ve Cezalar	Personel Giderleri	Alınan Bağışlar ve Yardımlar
Sermaye Gelirleri	Yatırım Harcamaları	Faizler, Paylar ve Cezalar
Alacaklardan Tahsilat	Diğer	Sermaye Gelirleri
GENEL BÜTÇE HARCAMALARI	Faiz Giderleri	Alacaklardan Tahsilatlar
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	İç Borç Faizi	II. ÖZEL BÜTÇELİ İDARELERİN GELİRLERİ
Personel Giderleri	Dış Borç Faizi	III. DÜZ., DENETLEYİCİ KUR. GELİRLERİ
SGK'ya Devlet Primi Giderleri	İskonto ve Kısa Vadeli İşl. Ait Faiz	MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE HARCAMALARI
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	FAİZ DIŞI DENGESİ	A-Faiz Hariç Bütçe Giderleri
Cari Transferler	BÜTÇE DENGESİ	Personel Giderleri
Sermaye Giderleri		SGK'ya Devlet Primi Giderleri
Sermaye Transferleri		Mal ve Hizmet Alım Giderleri
Borç Verme		Cari Transferler
Faiz Giderleri		Sermaye Giderleri
İç Borç Faizi		Sermaye Transferleri
Dış Borç Faizi		Borç Verme
İskonto ve Kısa Vadeli İşl. Ait Faiz		B-Faiz Giderleri
GENEL BÜTÇE FAİZ DIŞI DENGESİ		MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE FAİZ DIŞI DENGESİ
GENEL BÜTÇE DENGESİ		MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE DENGESİ

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı yayınlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Bütçe sadece devletin gelir ve giderlerinin toplulaştırıldığı bir belge olmasının yanında bir politika belgesi niteliği de taşımaktadır. Bu durum maliye politikası uygulamalarının yansımalarını bütçeden görülebilmesiyle ilgilidir. Ayrıca bütçedeki gelişmelere bağlı olarak kamu iç ve dış borçlanmasında da değişimler olmaktadır. Bu arada devlet bütçesinin; ülkenin makroekonomik gelişmelerinin bir aynası olduğu söylenebilmektedir. Nitekim devlet bütçesi; bütçenin dolaylı ve dolaysız vergi gelirleri, ekonomik faaliyetlerdeki gelişmeler hakkındaki bilgileri vermektedir. Ayrıca vergilerde tahsilat/tahakkuk oranlarındaki gelişmeler de ekonomik durumu yansıtmaktadır (Uysal, 2019: 160).

Kısaca ifade etmek gerekirse bütçe ve dengesi ekonomik gelişmelerin yansıdığı önemli bir tablodur. Bu tablonun kendisi kadar, özellikle açık vermesi durumunda, finansman ihtiyacı ve bu ihtiyacın karşılanma yöntemi de ekonomileri etkilemektedir. Bu çalışmanın konusu içinde yer alan merkez bankası kaynaklarından finansman, önemli makroekonomik etkileri olan bir finansman kanalıdır. TCMB'nin bağımsızlığı sonrası bu kanalın kapatılması da aynı şekilde önemli sonuçlar doğuran bir gelişmedir. İzleyen bölümde bütçe dengelerinde yaşanan gelişmeler ile TCMB bağımsızlığı arasındaki ilişkiler incelenecektir.

4.2. TCMB BAĞIMSIZLIĞI SONRASI BÜTÇE DENGESİ VE BAĞLANTILI GÖSTERGELERDEKİ GELİŞMELERİN ANALİZİ

Merkez Bankasının bağımsızlığı sonrasında Hazine'yi finanse etmesinin yasaklanmasıyla bütçe açıklarının daha makul bir düzeye çekilmesi ve/veya iç ve dış borçlanma kanalından daha fazla faydalanılması beklenecektir. Bu bağlamda bir değerlendirme yapabilmek amacıyla TCMB'nin bağımsızlığı önce ve sonrasında bütçe dengesinin/açıklarının gelişimi farklı boyutları itibarıyla aşağıda değerlendirilmiştir.

4.2.1. Bütçe Dengesindeki Gelişmeler

Tablo 12'den görülebileceği gibi, 1980-2023 döneminin tamamından bütçe açık vermiştir. Ayrıca cari fiyatlarla bütçe açığında 1980 sonrası dönemde çok

önemli oranda artışlar yaşanmıştır. Nitekim, 1980 yılında sadece 159 bin TL olan bütçe açığı 2001 yılında 29,2 milyar TL'ye, 2023 yılı sonunda da 1,3 trilyon TL'ye yükselmiştir. Dolayısıyla 1980 sonrasında bütçe açığının adeta geometrik seri şeklinde arttığını söylemek mümkündür.

Tablo 12: Bütçe Dengesinde Gelişmeler (Cari Fiyatlarla-Bin TL)

Yıl	Bütçe dengesi	Değişim %	Yıl	Bütçe dengesi	Değişim %
1980	-159		2002	-40.359.320	
1981	-101	-36,6	2003	-40.930.091	1,4
1982	-148	47,1	2004	-30.284.560	-26,0
1983	-278	87,3	2005	-7.929.579	-73,8
1984	-481	72,9	2006	-6.537.373	-17,6
1985	-519	8,0	2007	-15.403.797	135,6
1986	-1.214	134,1	2008	-19.028.647	23,5
1987	-2.382	96,1	2009	-53.987.078	183,7
1988	-3.726	56,4	2010	-42.140.068	-21,9
1989	-7.541	102,4	2011	-20.485.329	-51,4
1990	-11.752	55,9	2012	-30.412.349	48,5
1991	-32.863	179,6	2013	-19.932.921	-34,5
1992	-47.065	43,2	2014	-23.305.763	16,9
1993	-133.256	183,1	2015	-25.185.380	8,1
1994	-147.926	11,0	2016	-32.853.910	30,4
1995	-317.085	114,4	2017	-49.299.964	50,1
1996	-1.231.286	288,3	2018	-72.573.025	47,2
1997	-2.266.678	84,1	2019	-126.161.691	73,8
1998	-3.830.767	69,0	2020	-178.145.206	41,2
1999	-9.183.762	139,7	2021	-196.852.886	10,5
2000	-13.343.388	45,3	2022	-139.065.185	-29,4
2001	-29.295.767	119,6	2023	-1.374.967.643	888,7
ORT.		90,5			62,2

Kaynak: <https://www.hmb.gov.tr/kamu-mali-yonetim-ve-donusum-genel-mudurlugu-istatistikler>

Bununla birlikte, TCMB'nin bağımsızlığı öncesi ve sonrasında bütçe açıklarındaki artışta önemli bir farklılaşma dikkati çekmektedir. Nitekim, 1980-2001 döneminde bütçe açığı yıllık ortalama olarak yüzde 90,5 oranında artarken, 2002-2023 döneminde bu oran yüzde 62,2 düzeyine gerilemiştir. Dolayısıyla TCMB'nin bağımsızlığı sonrasında, bütçe açığının artış hızında bir gerileme gerçekleşmiştir.

Türkiye gibi enflasyonun çok uzun süre yüksek oranlarda seyrettiği ülkelerde cari veriler üzerinden değerlendirme yapmak anlamlı olmayacaktır. Bu nedenle bütçe açıklarındaki gelişmeleri daha sağlıklı değerlendirebilmek amacıyla Tablo 13'de 2009 baz yıllık GSYİH deflatörü ile enflasyondan arındırılmış verilere yer verilmiştir. Buradan görülebileceği gibi, 1980-2001 döneminde reel bütçe açığı ortalama olarak yüzde 20,6 oranında artarken, bu oran 2002-2023 döneminde yüzde 30,8'e yükselmiştir

Tablo 13: Bütçe Dengesinde Gelişmeler (2009 Yılı Fiyatlarıyla- Bin TL)

Yıl	Bütçe dengesi	Değişim %	Yıl	Bütçe dengesi	Değişim %
1980	-6.794.465		2002	-82.232.313	
1981	-2.990.883	-56,0	2003	-67.625.067	-17,8
1982	-3.431.786	14,7	2004	-44.497.829	-34,2
1983	-5.090.960	48,3	2005	-10.878.236	-75,6
1984	-5.937.037	16,6	2006	-8.199.864	-24,6
1985	-4.187.661	-29,5	2007	-18.190.247	121,8
1986	-7.208.082	72,1	2008	-20.056.537	10,3
1987	-10.580.579	46,8	2009	-53.987.078	169,2
1988	-9.773.549	-7,6	2010	-39.378.583	-27,1
1989	-11.272.874	15,3	2011	-17.692.008	-55,1
1990	-11.101.652	-1,5	2012	-24.453.301	38,2
1991	-19.543.783	76,0	2013	-15.080.804	-38,3
1992	-17.095.981	-12,5	2014	-16.421.058	8,9
1993	-28.851.619	68,8	2015	-16.449.647	0,2
1994	-15.513.256	-46,2	2016	-19.848.122	20,7
1995	-17.763.496	14,5	2017	-26.836.431	35,2
1996	-38.785.868	118,3	2018	-33.906.401	26,3
1997	-39.331.318	1,4	2019	-51.796.276	52,8
1998	-37.836.768	-3,8	2020	-63.842.380	23,3
1999	-58.790.862	55,4	2021	-54.798.345	-14,2
2000	-57.197.515	-2,7	2022	-19.750.736	-64,0
2001	-82.118.547	43,6	2023	-116.561.520	490,2
ORT.	-22.327.206	20,6		-37.385.581	30,8

Kaynak: Tablo 12'de yer alan verilerin GSYİH Deflatörü ile enflasyondan arındırılmasıyla elde edilmiştir.

Bütçe açığındaki artışın bağımsızlık sonrasında cari olarak azalırken reel olarak artması oldukça ilginç bir gelişme olmuştur. Ancak, detaylı bir değerlendirme yapıldığında bu gelişmenin rekor açık verilen 2023 yılından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Nitekim bu yılda bütçe açığı cari olarak yüzde 888,7, reel olarak ise yüzde 490,2 oranında artmıştır. Bu yıl dikkate alınmadığında, yani 2002-2022 döneminde bütçe açığındaki cari artış yüzde 21,6'ya, reel artış ise yüzde 7,4'e gerilemektedir. Dolayısıyla, deprem ve yüksek politik konjonktürden etkilenen 2023 yılı dikkate alınmadığında, TCMB'nin bağımsızlığı sonrasında bütçe açığında belirgin bir gerileme yaşandığı söylenebilir.

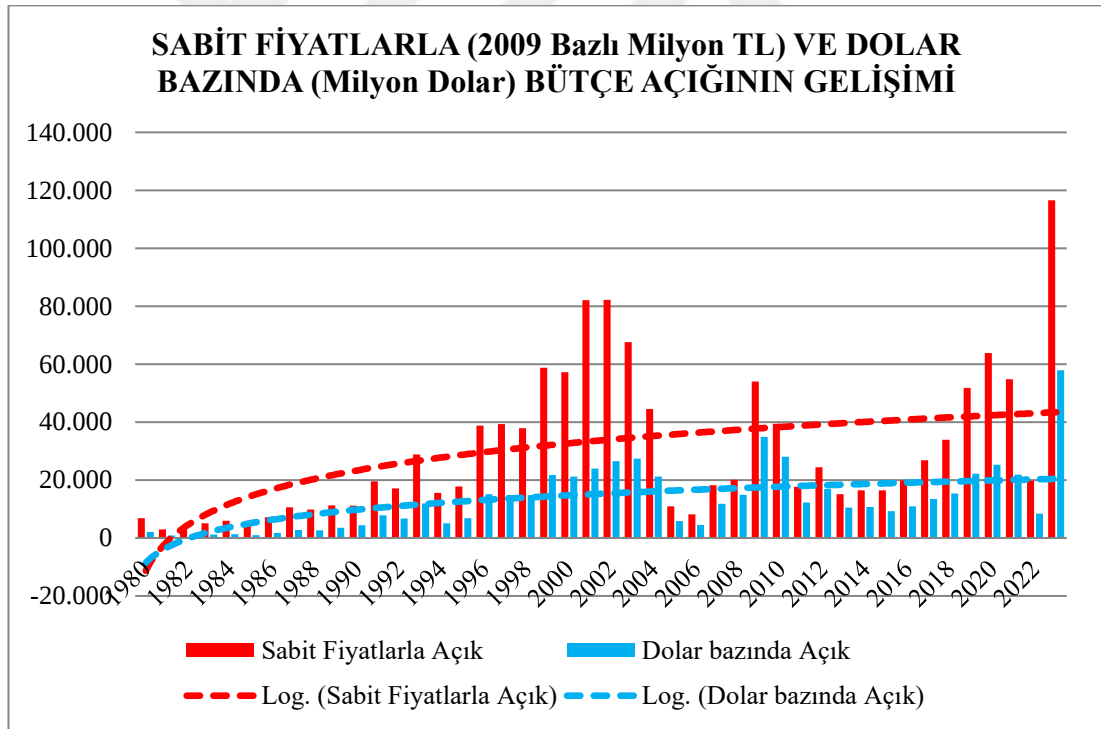
Tablo 14: Bütçe Dengesinde Gelişmeler (ABD Doları olarak-)

Yıl	Bütçe dengesi	Değişim %	Yıl	Bütçe dengesi	Değişim %
1980	-2.051		2002	-26.543	
1981	-899	-56,2	2003	-27.441	3,4
1982	-898	-0,1	2004	-21.148	-22,9
1983	-1.206	34,3	2005	-5.884	-72,2
1984	-1.281	6,2	2006	-4.538	-22,9
1985	-981	-23,4	2007	-11.852	161,2
1986	-1.784	81,8	2008	-14.856	25,3
1987	-2.729	53,0	2009	-34.952	135,3
1988	-2.610	-4,4	2010	-28.058	-19,7
1989	-3.520	34,9	2011	-12.218	-56,5
1990	-4.461	26,7	2012	-16.878	38,1
1991	-7.779	74,4	2013	-10.474	-37,9
1992	-6.743	-13,3	2014	-10.660	1,8
1993	-11.923	76,8	2015	-9.289	-12,9
1994	-5.034	-57,8	2016	-10.873	17,1
1995	-6.866	36,4	2017	-13.515	24,3
1996	-15.093	119,8	2018	-15.392	13,9
1997	-14.836	-1,7	2019	-22.217	44,3
1998	-14.785	-0,3	2020	-25.305	13,9
1999	-21.735	47,0	2021	-21.918	-13,4
2000	-21.248	-2,2	2022	-8.388	-61,7
2001	-23.992	12,9	2023	-57.856	589,7
ORT.	-7.839	21,2		-18.648	35,6

Kaynak: Tablo 12'de yer alan verilerin yıllık ortalama ABD doları kuruna bölünmesiyle elde edilmiştir.

Diğer taraftan, Türkiye gibi dolarizasyon düzeyi yüksek, dış borcu önemli düzeylere ulaşmış bir ülke için bütçe açığını dolar bazında değerlendirmek de uygun olacaktır. Bu çerçevede Tablo 14 incelendiğinde, cari dolar kuru ile hesaplanan bütçe açığının 2023 yılında rekor kırarak 57,8 milyar dolara yükseldiği görülmektedir. Ayrıca, dolar bazında yıllık açığın 1980-2001 döneminde 7,8 milyar dolar, 2002-2023 döneminde ise 18,6 milyar dolara yükseldiği görülmektedir. Bu iki dönemde dolar bazındaki açık artışı ise yüzde 21,2 ve yüzde 35,6 oranında gerçekleşmiştir. Yine, özel koşullara sahip 2023 yılı dikkate alınmadığında, yani 2002-2022 döneminde dolar bazındaki açık artışı yüzde 8,1'e gerilemektedir. Dolayısıyla bağımsızlık sonrasında dolar bazlı bütçe açığında da bir iyileşmeden bahsetmek mümkündür.

Şekil 3: Bütçe Dengesinde (Açığında) Gelişmeler



Reel ve dolar bazında bütçe açığının 1980-2023 dönemindeki gelişimini veren Şekil 3 incelendiğinde 1996-2004 döneminde bütçe açığında belirgin atışlar yaşandığı, küresel finans krizi dönemi ve sonrasında (2009-2010) tekrar belirgin bir artış olduğu, yüksek politik konjonktüre sahne olan 2017-2021 dönemi ile 2023

yılında yüksek açıkların yeniden gündeme geldiği görülmektedir. Ayrıca, 1980-2023 döneminde en yüksek bütçe açığının 2023 yılında gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Şekilde dikkati çeken bir gelişme de; logaritmik bütçe açığı eğrisinin yavaşlama eğilimi göstermesidir. Dolayısıyla bu şekil de bağımsızlık sonrasında bütçe açığındaki artışın gerilediğini teyit etmektedir.

Tablo 15: Bütçe Dengesinde (Açığında) Bağımsızlık Öncesi ve Sonrası Gelişmeler

	NOMİNAL		2009 YILI FİYATLARIYLA		DOLAR BAZLI	
	Değer (Bin TL)	Değişim (%)	Değer (Bin TL)	Değişim %	Değer (Milyon Dolar)	Değişim (%)
1980-2001	-2.721	90,5	-22.327	20,6	-7.839	21,2
2002-2023	-115.720	61,0	-37.386	29,4	-18.648	34,5
2002-2022	-55.756	21,6	-33.615	7,4	-16.781	8,1
1980-2023	-59.220	75,4	-29.856	25,1	-13.243	28,0
1980-2022	-28.622	56,1	-27.840	14,0	-12.206	14,6

Kaynak: Tablo 12, 13 ve 14'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

TCMB'nin bağımsızlığı öncesi ve sonrasında bütçe açığındaki gelişmeleri bütünsel olarak değerlendirebilmek amacıyla Tablo 15'de toplulaştırılmış verilere yer verilmiştir. Buradan, 2023 yılındaki anormal bütçe açığı göz ardı edildiğinde, bütçe açığının tüm göstergeler itibarıyla bağımsızlık sonrasında gerilediği görülmektedir. Dolayısıyla TCMB'nin bağımsızlığı sonrasında bütçenin önemli bir finansman kanalının kapatılmasının bütçe açığının artışını yavaşlattığı söylenebilir. Ancak, bu konuda daha sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek için ilgili diğer göstergelerdeki gelişmelerin de değerlendirilmesi uygun olacaktır.

Diğer taraftan bütçe açığı artışındaki yavaşlamanın daha çok gelir mi ya da gider boyutundan mı kaynaklandığını ortaya koyabilmek açısından Tablo 16'da; ilgili göstergelere yer verilmiştir. Buradan görülebileceği gibi, bağımsızlık öncesinde yani 1980-2001 döneminde bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı yüzde 79,3 iken, bağımsızlık sonrasında bu oran yüzde 88,3'e yükselmiştir.

Tablo 16: Bütçe Dengesinde (Açığında) Bağımsızlık Öncesi ve Sonrası Gelişmeler

DÖNEM	Bütçe Gelirleri / Bütçe Giderleri (%)	GSYH'A ORANLARI (%)		
		Harcama	Tahsilat	Denge
1980-2001	79,3	17,9	13,8	-4,1
2002-2022	88,3	23,2	20,2	-3,0
1980-2022	84,0	20,2	16,8	-3,4

Kaynak: <https://www.hmb.gov.tr/kamu-mali-yonetim-ve-donusum-genel-mudurlugu-istatistikler>

Tabloda dikkati çeken bir diğer boyut da kamu harcamalarına oranla tahsilat artışının daha yüksek olmasıdır. Bunun sonucunda tahsilatın GSYİH'ya oranı, bağımsızlık sonrası dönemde yüzde 13,8'den yüzde 20,2'ye yükselmiştir. Kamu harcamalarının GSYİH'ya oranı da yine yüzde 17,9'dan yüzde 23,2'ye ulaşmıştır. Bu gelişmelere bağlı olarak da bağımsızlık öncesi bütçe açığının milli gelire oranı yüzde -4,1 olarak gerçekleşirken, bağımsızlık sonrasında yüzde -3,0 olmuş, yani önemli oranda gerilemiştir.

4.2.2. Kamu Borç Stokunda Gelişmeler

Bütçe açığının olmasa da, açığın artış hızındaki yavaşlamanın, TCMB'den kaynak kullanımının bağımsızlık sonrası yasaklanmasının da etkisiyle, kamu borçlarını artırması söz konusu olabilecektir. Bu bağlamda bir değerlendirme yapabilmek amacıyla Tablo 17'de bağımsızlık öncesi ve sonrasında kamu borç stokunun gelişimi verilmiştir. Buradan, 2009 yılı fiyatlarıyla 1980 yılında 55,3 milyar TL olan toplam kamu borç stokunun 2023 yılı sonunda 679,9 milyar TL'ye yükseldiği görülmektedir. Bu dönemde kamu toplam borç stokunun dolar bazındaki değeri ise 15,5 milyar dolardan 337,5 milyar dolara yükselmiştir.

Tablo 17: Kamu Borç Stokunda Gelişmeler

	TL BAZINDA (2009 yılı fiyatlarıyla-Milyon TL)						DOLAR BAZINDA (Milyon Dolar)					
	İÇ BORÇ STOKU	%	DIŞ BORÇ STOKU	%	TOPLAM STOK	%	İÇ BORÇ (Stok)	%	DIŞ BORÇ (Kamu)	%	TOPLAM	%
1980	30.799		24.587		55.386		8.078		7.423		15.501	
1981	29.386	-4,6	28.525	16,0	57.911	4,6	7.491	-7,3	8.572	15,5	16.055	3,6
1982	31.011	5,5	37.942	33,0	68.953	19,1	7.253	-3,2	9.929	15,8	17.178	7,0
1983	58.117	87,4	43.009	13,4	101.126	46,7	11.332	56,3	10.192	2,6	21.580	25,6
1984	57.257	-1,5	50.212	16,7	107.469	6,3	10.472	-7,6	10.833	6,3	21.298	-1,3
1985	56.288	-1,7	53.576	6,7	109.864	2,2	12.147	16,0	12.557	15,9	24.720	16,1
1986	62.407	10,9	67.296	25,6	129.703	18,1	13.909	14,5	16.656	32,6	30.580	23,7
1987	76.490	22,6	81.826	21,6	158.316	22,1	16.908	21,6	21.106	26,7	38.035	24,4
1988	74.652	-2,4	83.090	1,5	157.742	-0,4	15.696	-7,2	22.185	5,1	37.874	-0,4
1989	62.690	-16,0	94.308	13,5	156.998	-0,5	18.142	15,6	29.446	32,7	47.604	25,7
1990	54.014	-13,8	82.793	-12,2	136.807	-12,9	19.534	7,7	33.268	13,0	52.810	10,9
1991	58.071	7,5	88.636	7,1	146.707	7,2	19.241	-1,5	35.280	6,0	54.520	3,2
1992	70.555	21,5	92.475	4,3	163.030	11,1	22.702	18,0	36.476	3,4	59.196	8,6
1993	77.370	9,7	95.919	3,7	173.289	6,3	24.716	8,9	39.640	8,7	64.365	8,7
1994	83.825	8,3	128.639	34,1	212.464	22,6	20.806	-15,8	41.741	5,3	62.531	-2,8
1995	76.245	-9,0	108.671	-15,5	184.916	-13,0	22.292	7,1	42.003	0,6	64.302	2,8
1996	99.194	30,1	103.285	-5,0	202.479	9,5	29.292	31,4	40.192	-4,3	69.515	8,1
1997	109.030	9,9	103.573	0,3	212.603	5,0	30.688	4,8	39.068	-2,8	69.761	0,4
1998	114.701	5,2	105.794	2,1	220.495	3,7	37.135	21,0	41.339	5,8	78.495	12,5
1999	146.726	27,9	119.305	12,8	266.030	20,7	42.437	14,3	44.107	6,7	86.558	10,3
2000	156.120	6,4	134.815	13,0	290.935	9,4	54.216	27,8	50.081	13,5	104.326	20,5
2001	342.417	119,3	161.308	19,7	503.725	73,1	84.857	56,5	47.129	-5,9	132.042	26,6
2002	305.360	-10,8	199.931	23,9	505.291	0,3	91.691	8,1	64.533	36,9	156.233	18,3
2003	321.167	5,2	174.585	-12,7	495.753	-1,9	139.262	51,9	70.844	9,8	210.157	34,5
2004	329.838	2,7	159.411	-8,7	489.249	-1,3	167.262	20,1	75.763	6,9	243.045	15,6
2005	335.805	1,8	130.405	-18,2	466.210	-4,7	182.265	9,0	70.531	-6,9	252.805	4,0
2006	315.420	-6,1	129.681	-0,6	445.101	-4,5	178.905	-1,8	71.766	1,8	250.669	-0,8
2007	301.494	-4,4	113.208	-12,7	414.702	-6,8	214.400	19,8	73.761	2,8	288.181	15,0
2008	289.673	-3,9	106.066	-6,3	395.739	-4,6	181.700	-15,3	78.563	6,5	260.248	-9,7
2009	330.005	13,9	129.356	22,0	459.361	16,1	219.170	20,6	83.748	6,6	302.938	16,4
2010	329.719	-0,1	125.462	-3,0	455.181	-0,9	228.228	4,1	89.393	6,7	317.626	4,8
2011	318.493	-3,4	139.496	11,2	457.989	0,6	220.294	-3,5	96.334	7,8	316.625	-0,3
2012	310.802	-2,4	154.996	11,1	465.798	1,7	215.125	-2,3	106.980	11,1	322.103	1,7
2013	304.906	-1,9	171.250	10,5	476.157	2,2	211.734	-1,6	118.936	11,2	330.668	2,7
2014	292.158	-4,2	186.800	9,1	478.958	0,6	189.352	-10,6	121.267	2,0	310.608	-6,1
2015	287.464	-1,6	206.731	10,7	494.195	3,2	161.664	-14,6	116.738	-3,7	278.387	-10,4
2016	283.123	-1,5	225.836	9,2	508.960	3,0	154.977	-4,1	123.713	6,0	278.686	0,1
2017	291.471	2,9	272.561	20,7	564.032	10,8	146.659	-5,4	137.262	11,0	283.915	1,9
2018	273.848	-6,0	315.481	15,7	589.329	4,5	121.662	-17,0	143.219	4,3	264.864	-6,7
2019	309.990	13,2	375.227	18,9	685.217	16,3	133.027	9,3	160.945	12,4	293.982	11,0
2020	380.002	22,6	450.747	20,1	830.749	21,2	151.148	13,6	178.663	11,0	329.825	12,2
2021	367.782	-3,2	451.370	0,1	819.152	-1,4	148.559	-1,7	180.539	1,1	329.097	-0,2
2022	270.605	-26,4	438.465	-2,9	709.069	-13,4	114.927	-22,6	186.217	3,1	301.121	-8,5
2023	272.061	0,5	407.906	-7,0	679.967	-4,1	135.040	17,5	202.468	8,7	337.525	12,1

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı yayınlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

TCMB'nin bağımsızlığı sonrasında kamu borç stokunun gelişimini değerlendirmek amacıyla Tablo 18'de dönemsel verilere yer verilmiştir. Buradan hem reel hem dolar bazında reel toplam borç stokundaki artışın yavaşladığı görülmektedir. Nitekim, 1980-2001 döneminde reel toplam kamu borç stoku yüzde 12,4, 2002-2023 döneminde ise sadece yüzde 1,7 oranında artmıştır. Dolar bazında bir değerlendirme yapıldığında ise toplam kamu borç stokunun bağımsızlık

öncesinde yüzde 11,1, bağımsızlık sonrasında ise yüzde 4,9 oranında arttığı görülmektedir.

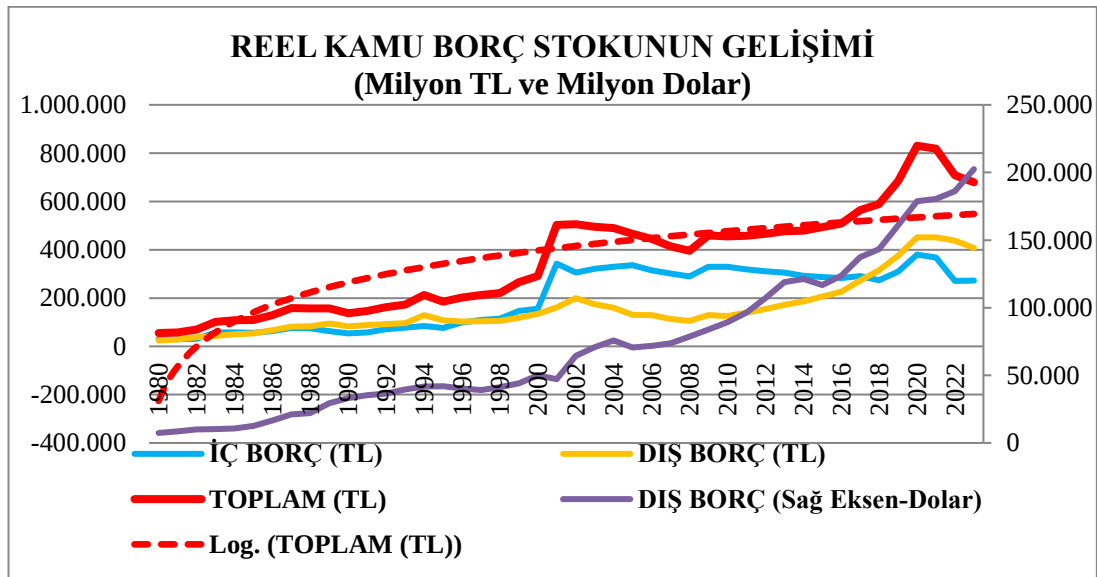
Tablo 18: Kamu Borç Stokunda Dönemsel Gelişmeler

	TL BAZINDA BORÇ STOKU (Milyon TL)						DOLAR BAZINDA (Milyon Dolar)					
	İÇ BORÇ	%	DIŞ BORÇ	%	TOPLAM STOK	%	İÇ BORÇ	%	DIŞ BORÇ	%	TOPLAM STOK	%
1980-2001	87.608	15,4	85.890	10,1	173.498	12,4	24.061	13,3	29.056	9,7	53.129	11,1
2002-2023	310.054	-0,6	230.226	5,1	540.280	1,7	168.502	3,3	116.008	7,1	284.514	4,9
2002-2022	311.863	-0,7	221.765	5,6	533.628	1,9	170.096	2,7	111.891	7,1	281.990	4,6
1980-2023	198.831	7,2	158.058	7,5	356.889	6,9	96.282	8,2	72.532	8,4	168.822	7,9
1980-2022	197.128	7,4	152.248	7,9	349.375	7,2	95.380	8,0	69.510	8,4	164.898	7,8

Kaynak: Tablo 17’den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Bu veriler ve bütçe açığına ilişkin değerlendirmeler çerçevesinde; hem bütçe açığının artışında bir yavaşlama/iyileşme hem de buna bağlı olarak kamu borç stokundaki artışta yavaşlama/iyileşme olduğu söylenebilir. Bu değerlendirmeyi; Şekil 4’de yer alan toplam kamu borç stokundaki gelişmeye ilişkin logaritmik trend eğrisi de teyit etmektedir.

Şekil 4: Kamu Borç Stokunda Gelişmeler



4.2.3. Kamu Borçlanma Faizleri ve Faiz Ödemelerinde Gelişmeler

Bağımsızlık sonrasında bütçe açığındaki gelişmelerin borçlanma ihtiyacı ve borç stokuna yansımalarına bağlı olarak kamu borçlanma faizleri ile faiz ödemelerini etkilemesi söz konusu olabilecektir. Bu boyutta yaşanan gelişmeleri değerlendirmek amacıyla öncelikle Tablo 19’da bütçe açığı ve borçlanma faizlerinin gelişimi verilmiştir.

Tablo 19: Bütçe Açığında Gelişmeler ve Borçlanma Faizleri

	Bütçe Açığı (Cari)	Bütçe Açığı (Reel)	Hazine B. Faizi (Nominal- %)	Hazine B. Faizi (Reel %)
1984	-481	5.937	43,0	-5,3
1985	-519	4.188	50,6	-2,5
1986	-1.214	7.208	52,8	16,8
1987	-2.382	10.581	49,0	15,4
1988	-3.726	9.774	64,4	-5,0
1989	-7.541	11.273	59,8	-15,7
1990	-11.752	11.102	54,0	-4,3
1991	-32.863	19.544	80,5	21,7
1992	-47.065	17.096	87,7	24,0
1993	-133.256	28.852	87,6	19,8
1994	-147.926	15.513	164,4	57,9
1995	-317.085	17.763	121,9	34,7
1996	-1.231.286	38.786	135,2	57,4
1997	-2.266.678	39.331	127,2	45,7
1998	-3.830.767	37.837	122,5	46,8
1999	-9.183.762	58.791	104,3	50,0
2000	-13.343.388	57.198	38,2	-11,2
2001	-29.295.767	82.119	99,6	46,6
2002	-40.359.320	82.232	62,7	25,1
2003	-40.930.091	67.625	42,9	19,6
2004	-30.284.560	44.498	24,9	12,5
2005	-7.929.579	10.878	17,4	10,3
2006	-6.537.373	8.200	18,1	8,7
2007	-15.403.797	18.190	18,4	12,2

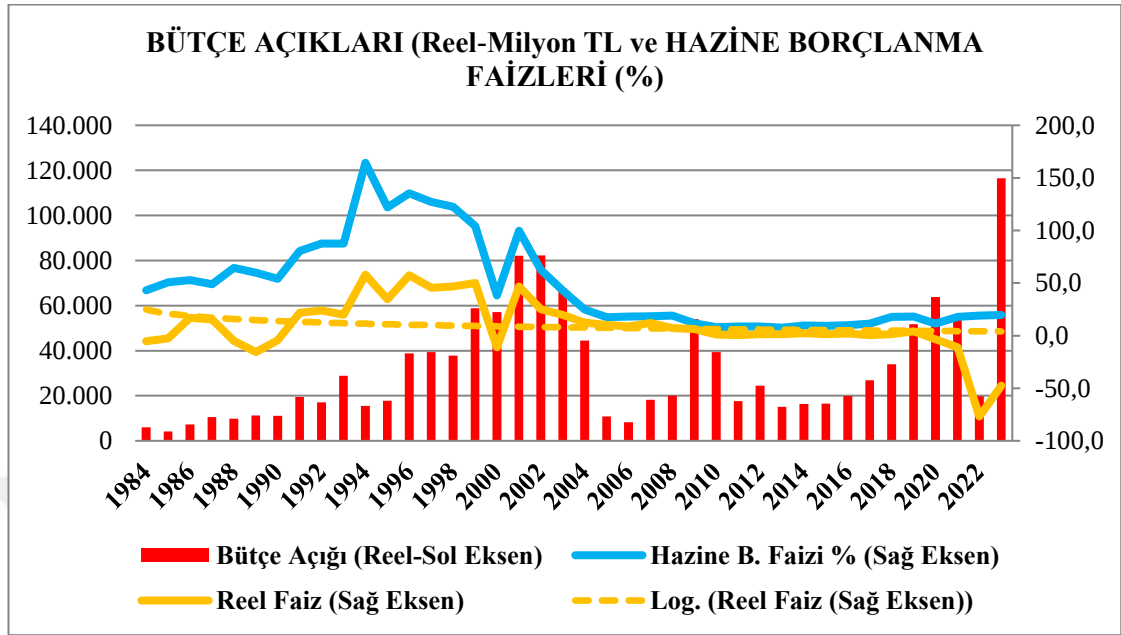
2008	-19.028.647	20.057	19,2	7,2
2009	-53.987.078	53.987	11,7	6,3
2010	-42.140.068	39.379	8,1	1,1
2011	-20.485.329	17.692	8,7	0,5
2012	-30.412.349	24.453	8,8	1,4
2013	-19.932.921	15.081	7,6	1,3
2014	-23.305.763	16.421	9,7	2,3
2015	-25.185.380	16.450	9,4	1,6
2016	-32.853.910	19.848	10,0	1,9
2017	-49.299.964	26.836	11,5	0,5
2018	-72.573.025	33.906	17,9	1,4
2019	-126.161.691	51.796	18,1	4,2
2020	-178.145.206	63.842	11,4	-3,4
2021	-196.852.886	54.798	17,8	-11,2
2022	-139.065.185	19.751	19,2	-76,8
2023	-1.374.967.643	116.562	19,8	-47,7

Reel borçlanma faizi; (Nominal faiz-GSYİH Deflatör enflasyonu) formülü üzerinden hesaplanmıştır.

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı yayınlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Buradan görülebileceği gibi, 1990'lı yıllarda kamu gerek nominal gerekse reel olarak oldukça yüksek faiz oranlarından borçlanmak durumunda kalmıştır. Bu durum 2000-2002 döneminde de devam etmiştir. Ancak, 2002 sonrasında bütçe açığının reel olarak gerilemeye başlamasının ardından nominal ve reel faizlerde belirgin bir düşüş yaşanmıştır. Ayrıca 2020-2023 döneminde reel borçlanma faizleri negatif düzeylere gerilemiştir. Reel faizlere ilişkin logaritmik trend eğrisi ise faizlerdeki bu gerilemeyi belirgin bir şekilde teyit etmektedir.

Şekil 5: Bütçe Açığı ve Borçlanma Faizlerinde Gelişmeler



Diğer taraftan Tablo 20'deki veriler; Hazine reel borçlanma faizinin, bağımsızlık öncesinde yani veri elde edilebilen 1984-2001 döneminde, ortalama yüzde 21,8 iken, bağımsızlık sonrasında yani 2002-2023 döneminde yüzde -1'e gerilediğini ortaya koymaktadır. Bu gelişmede özellikle 2021 sonrası dönemde bankalara düşük faizli tahvil alma zorunluluğunun getirilmesinin etkili olduğu vurgulanmalıdır. Bu durumun da faiz giderlerini azaltarak bütçe açığının iyileşmesine katkı sağladığı söylenebilir. Dolayısıyla reel bütçe açığının azalması, reel faizlerin gerilemesinin de katkısıyla, reel açığın daha da gerilemesine hizmet edebilmiştir.

Tablo 20: Bütçe Açığı ve Borçlanma Faizlerinde Dönemsel Gelişmeler

	Bütçe Dengesi (Cari)	Bütçe Dengesi (Reel)	Hazine B. Faizi (Cari) %	Hazine B. Faizi (Reel) %
1984-2001	-3.325	-26.272	85,7	21,8
2002-2023	-115.720	-37.386	17,9	-1,0
2002-2022	-55.756	-33.615	17,8	1,3
1984-2023	-65.142	-32.384	48,4	9,3
1984-2022	-30.892	-15.113	32,8	24,6

Kaynak: Tablo 19'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Reel bütçe açığındaki gerileme ve reel faiz düşüşlerinin, dolayısıyla da bağımsızlık sonrasının, faiz ödemelerine etkilerini değerlendirebilmek amacıyla Tablo 20’de farklı tanımlamaları itibariyle faiz ödemeleri verilmiştir. Buradan 1980 yılında nominal olarak 32 bin TL olan kamu toplam faiz ödemelerinin 2023 yılı sonunda 674,6 milyar TL’ye ulaştığı görülmektedir.

Tablo 21: Bütçe Toplam Faiz Ödemelerinde Gelişmeler

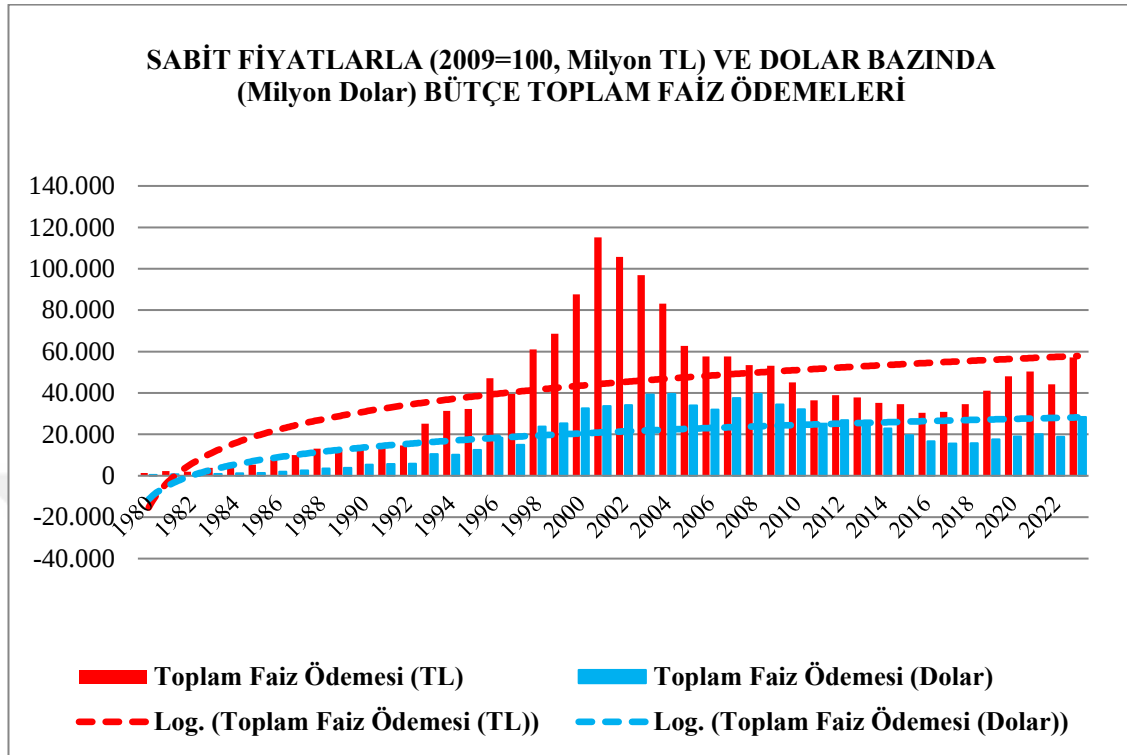
Yıl	NOMİNAL (Bin TL)			SABİT FİYATLARLA (2009=100, Milyon TL)			DOLAR BAZINDA (Milyon Dolar)		
	Toplam Faiz Ödemesi	İç Borç Faiz Ödemeleri	Dış Borç Faiz Ödemeleri	Toplam Faiz Ödemesi	İç Borç Faiz Ödemeleri	Dış Borç Faiz Ödemeleri	Toplam Faiz Ödemesi	İç Borç Faiz Ödemeleri	Dış Borç Faiz Ödemeleri
1980	32	22	9	1.346	953	393	406	288	119
1981	75	41	34	2.233	1.222	1.011	671	367	304
1982	87	34	53	2.021	793	1.228	529	208	321
1983	211	80	131	3.872	1.465	2.407	918	347	570
1984	441	177	264	5.446	2.185	3.262	1.175	471	704
1985	675	247	428	5.448	1.997	3.451	1.277	468	809
1986	1.331	649	682	7.902	3.851	4.050	1.956	953	1.003
1987	2.266	1.260	1.006	10.065	5.597	4.467	2.596	1.444	1.152
1988	4.978	3.159	1.819	13.058	8.287	4.771	3.486	2.213	1.274
1989	8.260	5.115	3.144	12.348	7.647	4.700	3.855	2.388	1.468
1990	13.966	9.613	4.353	13.193	9.081	4.112	5.301	3.649	1.652
1991	24.073	16.941	7.132	14.316	10.075	4.241	5.698	4.010	1.688
1992	40.298	30.545	9.753	14.638	11.095	3.543	5.774	4.376	1.397
1993	116.470	92.518	23.952	25.217	20.031	5.186	10.421	8.278	2.143
1994	298.285	233.168	65.117	31.282	24.453	6.829	10.150	7.935	2.216
1995	576.115	475.519	100.597	32.275	26.639	5.636	12.475	10.296	2.178
1996	1.497.401	1.329.087	168.314	47.169	41.867	5.302	18.355	16.292	2.063
1997	2.277.917	1.977.967	299.950	39.526	34.322	5.205	14.909	12.946	1.963
1998	6.176.595	5.629.524	547.081	61.007	55.603	5.404	23.838	21.727	2.111
1999	10.720.840	9.824.622	896.218	68.631	62.893	5.737	25.373	23.252	2.121
2000	20.439.862	18.791.862	1.648.000	87.617	80.553	7.064	32.548	29.924	2.624
2001	41.062.226	37.494.301	3.567.925	115.101	105.100	10.001	33.629	30.707	2.922
2002	51.870.659	46.807.038	5.063.621	105.687	95.370	10.317	34.113	30.783	3.330
2003	58.609.163	52.718.886	5.890.277	96.835	87.103	9.732	39.294	35.345	3.949
2004	56.578.001	50.321.048	6.256.953	83.131	73.938	9.193	39.510	35.140	4.369
2005	45.731.075	39.342.161	6.388.914	62.736	53.972	8.765	33.932	29.191	4.740
2006	45.962.709	39.300.741	6.661.968	57.651	49.295	8.356	31.905	27.280	4.624
2007	48.752.891	42.350.367	6.402.524	57.572	50.011	7.561	37.511	32.585	4.926
2008	50.661.305	44.922.926	5.738.379	53.398	47.350	6.048	39.552	35.072	4.480
2009	53.200.894	46.882.777	6.318.117	53.201	46.883	6.318	34.443	30.353	4.090

2010	48.298.762	42.316.860	5.981.902	45.134	39.544	5.590	32.159	28.176	3.983
2011	42.231.558	35.563.259	6.668.299	36.473	30.714	5.759	25.188	21.211	3.977
2012	48.416.047	41.139.271	7.276.776	38.929	33.078	5.851	26.870	22.831	4.038
2013	49.986.050	42.589.412	7.396.638	37.818	32.222	5.596	26.265	22.379	3.887
2014	49.913.317	41.082.482	8.830.835	35.169	28.946	6.222	22.831	18.791	4.039
2015	53.004.239	42.701.054	10.303.185	34.619	27.890	6.729	19.549	15.749	3.800
2016	50.246.537	38.914.004	11.332.533	30.356	23.509	6.846	16.629	12.878	3.750
2017	56.711.803	42.159.797	14.552.006	30.871	22.950	7.921	15.547	11.557	3.989
2018	73.961.212	54.542.440	19.418.772	34.555	25.482	9.073	15.687	11.568	4.119
2019	99.939.640	75.723.657	24.215.983	41.031	31.089	9.942	17.599	13.335	4.264
2020	133.962.309	102.614.929	31.347.380	48.008	36.774	11.234	19.029	14.576	4.453
2021	180.852.270	140.574.289	40.277.981	50.344	39.132	11.212	20.137	15.652	4.485
2022	310.903.200	231.338.359	79.564.841	44.156	32.856	11.300	18.753	13.954	4.799
2023	674.614.533	544.166.870	130.447.663	57.190	46.131	11.059	28.387	22.898	5.489

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı yayınlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

2009 yılı fiyatları ile gerçekleşen gelişmeler incelendiğinde ise toplam faiz ödemelerinin 1980 yılında 1,3 milyon TL iken 2001 yılında 115,1 milyar TL'ye ulaşarak rekor kırdığı, bu yıldan sonra azalış eğilimine girerek 40-50 milyar TL bandında gezindiği anlaşılmaktadır. Faiz ödemelerinin dolar bazlı değerlerinde de benzer bir eğilim dikkati çekmektedir. Diğer taraftan faiz ödemelerindeki yıllık gelişmeleri veren Şekil 6 incelendiğinde ödemelerdeki artış eğiliminin yavaşladığı görülmektedir.

Şekil 6: Bütçe Toplam Faiz Ödemelerinde Gelişmeler



Diğer taraftan faiz ödemelerinin dağılımı incelendiğinde iç borçlar için ödenen tutarların çok daha yüksek olduğu görülmektedir. Nitekim 1980-2023 döneminde faiz ödemelerinin ortalama yüzde 75,6'sı iç borçlar için yapılmıştır. Ancak bağımsızlık sonrası bu oranlarda önemli değişiklik gerçekleşmiştir. Nitekim, toplam faiz ödemeleri içinde iç borçların payı 1980-2001 döneminde yüzde 68,4 iken, 2002-2023 döneminde yüzde 82,7'ye yükselmiştir. Bu gelişme kamunun; dış borçlanmanın getirdiği kur riskini azaltmayı ve gerilemiş iç borçlanma faizlerinin sunduğu fırsatı değerlendirmeyi amaçladığı şeklinde değerlendirilebilir.

Tablo 22: Bütçe Toplam Faiz Ödemelerinde Dönemsel Gelişmeler

	TÜRÜ	1980-2001	2002-2023	2002-2022	1980-2023	1980-2022
NOMİNAL (Milyon TL)	Toplam	83.262	2.284.408	1.609.794	2.367.671	1.693.056
	İç Borç	75.916	1.838.073	1.293.906	1.913.989	1.369.822
	Dış Borç	7.346	446.336	315.888	453.682	323.234
SABİT FİYATLARLA (2009=100, Milyon TL)	Toplam	613.709	1.134.864	1.077.674	1.748.573	1.691.384
	İç Borç	515.709	954.239	908.107	1.469.948	1.423.817
	Dış Borç	98.000	180.626	169.567	278.626	267.567
DOLAR BAZINDA (Milyon Dolar)	Toplam	215.341	594.887	566.501	810.229	781.842
	İç Borç	182.538	501.304	478.407	683.843	660.945
	Dış Borç	32.803	93.583	88.094	126.386	120.897

Kaynak: Tablo 21’den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Bağımsızlık öncesi ve sonrasında bütçe faiz ödemelerindeki gelişmeleri değerlendirmek amacıyla Tablo 22’de dönemsel verilere yer verilmiştir. Buna göre 1980-2023 döneminde devlet bütçesinden nominal olarak 2,3 trilyon TL faiz ödemesi yapılmış, bunun 2,2 trilyon TL’si bağımsızlık sonrasında gerçekleşmiştir. Sabit fiyatlarla faiz ödemeleri incelendiğinde, 1980-2001 döneminde 613,7 milyar TL, 2002-2023 döneminde ise 1,1 trilyon TL’lik faiz ödemesi yapıldığı görülmektedir. Bu tutarlar dolar bazında; 2002 öncesinde 215,3 milyar dolar, 2002 sonrasında da 594,8 milyar dolarlık ödemeye karşılık gelmektedir. Dolayısıyla bütçe açığındaki kısmi iyileşmeye rağmen süre gelen yüksek borç stokunun faiz ödemelerinde yeterli yavaşlamayı sağlayamadığı anlaşılmaktadır.

4.2.4. Bütçe Dengesi ve Özelleştirme Gelirlerinde Gelişmeler

Türkiye’de bütçe dengelerindeki gelişmeleri değerlendirirken, özellikle 2000 sonrası dönemdeki özelleştirme uygulamalarını dikkate almak gerekmektedir. Zira bu dönemde büyük tutarlarda özelleştirmeler yapılmıştır. Nitekim Tablo 23’den görülebileceği gibi 2004 yılı ve sonrasında özelleştirmeler hız kazanmış ve 2013 yılında 12,4 milyar dolar ile özelleştirme rekoru kırılmıştır. 1986-2023 döneminde yapılan özelleştirme tutarı ise 71,4 milyar dolara ulaşmıştır.

Tablo 23: Bütçe Açığı ve Özelleştirme Gelirleri

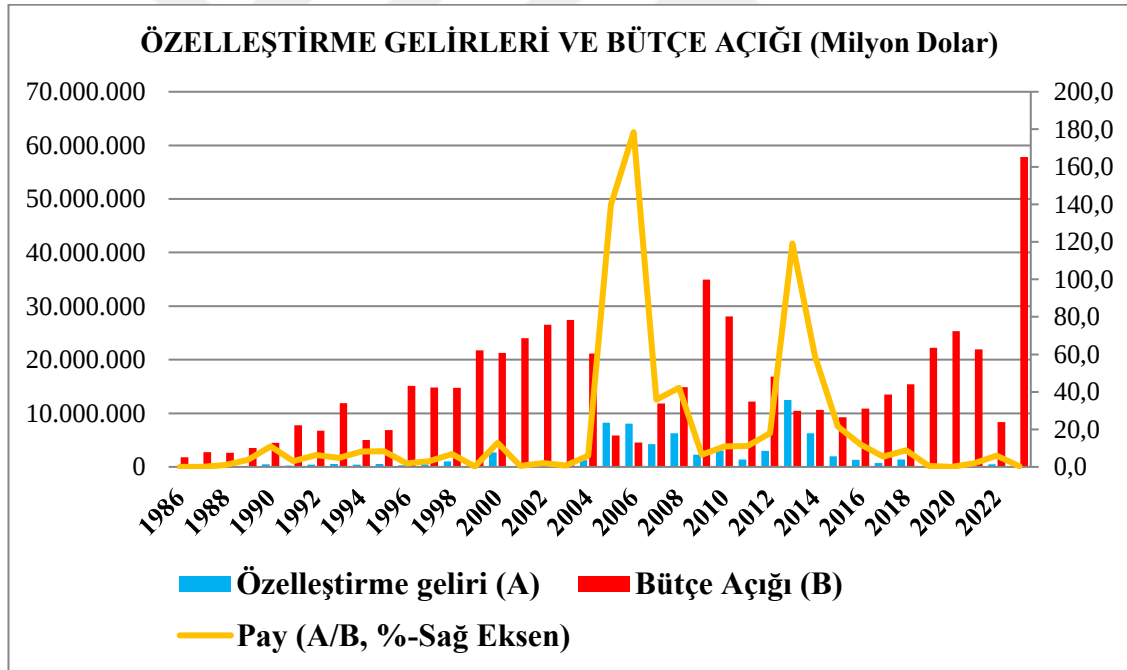
	Özelleştirme Geliri (A) (Bin \$)	Bütçe dengesi (B)(Bin Dolar)	(A)/(B) (%)
1986	955	1.784.033	0,05
1987	833	2.729.122	0,03
1988	26.857	2.609.542	1,03
1989	131.200	3.519.723	3,73
1990	485.989	4.460.918	10,89
1991	243.842	7.779.031	3,13
1992	422.882	6.743.357	6,27
1993	567.539	11.923.390	4,76
1994	411.755	5.033.800	8,18
1995	572.456	6.865.821	8,34
1996	291.999	15.093.119	1,93
1997	465.518	14.835.708	3,14
1998	1.019.715	14.784.725	6,90
1999	38.329	21.734.908	0,18
2000	2.716.536	21.247.860	12,78
2001	119.801	23.992.340	0,50
2002	536.476	26.542.724	2,02
2003	187.087	27.441.008	0,68
2004	1.282.842	21.148.471	6,07
2005	8.222.240	5.883.620	139,75
2006	8.096.165	4.537.852	178,41
2007	4.258.630	11.851.903	35,93
2008	6.259.205	14.855.911	42,13
2009	2.274.985	34.952.192	6,51
2010	3.081.691	28.057.922	10,98
2011	1.358.418	12.217.821	11,12
2012	3.020.692	16.877.981	17,90
2013	12.485.548	10.473.813	119,21
2014	6.265.892	10.660.199	58,78
2015	1.996.040	9.288.842	21,49
2016	1.292.532	10.872.759	11,89
2017	750.865	13.514.803	5,56
2018	1.358.569	15.392.451	8,83
2019	115.966	22.216.862	0,52

2020	22.270	25.305.242	0,09
2021	413.098	21.918.292	1,88
2022	504.223	8.388.189	6,01
2023	180.841	57.856.395	0,31

Kaynak: <https://www.oib.gov.tr/turkiyede-ozelleştirme> ve Tablo 14'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Özelleştirme uygulamalarının hızlanmasına bağlı olarak bütçe açığının finansmanına olası katkısı da artmıştır. Nitekim, bütçe açıklarının reel olarak gerilediği 2002 sonrası dönemde, bazı yıllar bütçe açığından daha yüksek oranda özelleştirme geliri elde edilebilmiştir. Dolayısıyla bütçe açıklarının iyileşmesinde bu boyutun önemi artmıştır.

Şekil 7: Özelleştirme Gelirleri ve Bütçe Dengesi (Yıllık-Milyon TL)



Tablo 24'de ise özelleştirme gelirleri ile bütçe dengesi arasındaki ilişki dönemsel olarak verilmiştir. Buna göre 196-2001 döneminde Bütçe açığının iyileşmesinde özelleştirmenin de rolü olmuştur. Nitekim, 1986-2001 döneminde bütçe açığının sadece yüzde 4,6'sı oranında özelleştirme geliri elde edilirken bu oran 2002-2023 döneminde yüzde 15,6'ya yükselmiştir. Dolayısıyla TCMB kaynaklarının

kullanılmasındaki sınırlamanın etkisinin özelleştirme gelirleriyle nötralize edildiğini söylemek mümkündür.

Tablo 24: Dönemsel Özelleştirme Gelirleri ve Bütçe Dengesi

DÖNEM	Özelleştirme Geliri (A)	Bütçe dengesi (Cari)	Bütçe dengesi (Reel)	Bütçe dengesi (Dolar) (B)	(A/B)
	ORTALAMA				
	(Milyon Dolar)	Milyon TL	Milyon TL	(Milyon Dolar)	%
1986-2001	470	-3.741	-28.923	-10.321	4,6
2002-2023	2.907	-115.720	-37.386	-18.648	15,6
2002-2022	3.037	-55.756	-33.615	-16.781	18,1
1986-2023	1.881	-68.571	-33.822	-15.142	12,4
1986-2022	1.927	-33.263	-31.586	-13.987	13,8
	TOPLAM				
1986-2001	7.516	-59.856	-462.766	-165.137	4,6
2002-2023	63.964	-2.545.842	-822.483	-410.255	15,6
2002-2022	63.783	-1.170.874	-705.921	-352.399	18,1
1986-2023	71.480	-2.605.698	-1.285.249	-575.393	12,4
1986-2022	71.300	-1.230.731	-1.168.687	-517.536	13,8

Kaynak: Tablo 21'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Kısaca ifade etmek gerekirse, TCMB'nin bağımsız hale geldiği 2002 sonrası dönemde bütçe açıklarında, diğer içsel ve dışsal dinamiklerin de katkısıyla, bütçe dengelerinde görece bir iyileşme gerçekleşmiştir. Bu iyileşmeyi tamamen Hazine'nin TCMB kaynaklarından faydalanmasının yasaklanmasına bağlamak doğru olmayacağı gibi, tamamen bu gelişmeden bağımsız olarak değerlendirmek de mümkün değildir.

4.3. BAĞIMSIZLIK SONRASINDA BÜTÇE VE TCMB ANALİTİK BİLANÇO ETKİLEŞİMİ

TCMB farklı amaçlarla farklı nitelikte bilançolar yayınlamaktadır. Bunlardan biri olan analitik bilanço para politikası uygulamaları ile Hazine ve TCMB ilişkilerinin değerlendirilmesinde kullanılabilecek temel bir bilanço niteliğindedir. Bu bilançonun ana amacı merkez bankasının yükümlülüklerinin nasıl oluşturulduğunun ortaya konulması ve merkez bankası ile kamu ve bankacılık sektörünün ilişkisini göstermektir. Belirli parasal büyüklükler analitik bilançoda toplulaştırılmış ve netleştirilmiştir. Bilanço bankanın finansal durumunu yansıtmaktadır. Finansal pozisyondan kasıt bilançonun temel kalemleri olan aktif ve pasif büyüklüklerine bakarak anlaşılmaktadır.

Bankanın bilançosunun aktifinde yer alan dış ve iç varlıklar temel iki büyüklüktür. Dış varlıklar Banka'nın döviz ve altın cinsinden varlıklarını ifade etmektedir. İkinci büyüklük iç kredilerdir. Bu kalem iki alt başlığa ayrılır. Bunlar kamu sektörüne ayrılan ve banka sektörüne açılan krediler olmak üzere iki kategoriden oluşmaktadır. Kamu kesimine verilen kredilerin büyük kısmı Hazine'ye kullandırılan avanstaki kaynaklanırken, kalanı da KİT'lerden karşılanmaktadır (Takan, 2002: 37).

Bütçe ve bilanço ilişkisine bakıldığında Hazine ile ilgili olan kısım iç varlıklar kaleminin içinde yer almaktadır. İç varlıkların iktisadi anlamda önemi Hazine'nin TCMB'ye olan borçlarını gösteren 'hazine borçları' ile bankacılık sektörüne açılan 'nakit krediler' kalemleridir. Daha önce de vurgulandığı gibi, TCMB, Hazine'ye 2001 yılındaki yasa değişikliğinden önce kısa vadeli avans olarak adlandırılan krediyi açabiliyordu. Yenilenen kanunla bu işlem yasaklandı. 2001 yılında yapılan bu değişikliğin en önemli etkisi merkez bankasının bağımsızlığı ile ilgilidir. Analitik bilançoda yasa sonrası artık kısa vadeli avans kalemi kaldırılmıştır.

Son durumda Hazine'nin, TCMB'ye temel yükümlülüğünü devlet iç borçlanma senetleri (DİBS) oluşturmaktadır. Aynı zamanda yasa değişikliğinin ardından TCMB'nin birincil piyasadan (doğrudan) DİBS alması yasaklandı. Bu kuralda aynı zamanda merkez bankası bağımsızlığı için bir diğer önemli gelişmedir. Birincil piyasa bütçe açığını finanse etmek için çıkarılan DİBS'lerin satıldığı piyasa

anlamına gelmektedir. Finansal kurumlar ihale aracılığı ile bu piyasalardan Hazine'nin çıkardığı tahvil ve bonoları almaktadır. Sonrasında finansal kurumlar Hazine'nin çıkardığı senetleri ikincil piyasada alıp satarlar. Bu ikincil DİBS piyasası* olarak da adlandırılmaktadır.

Varlık bölümünde, dış varlıklar ve dış yükümlülükler arasındaki farkın döviz kurundaki farklardan dolayı lira karşılığının değişmesinden meydana gelen kalem “değerleme hesabı” olarak adlandırılmaktadır. Bu hesabın artı işaret almasının anlamı; dış varlıkların döviz yükümlülüklerinden az olması ve TL'nin değerinin düştüğüdür. Bunun sonucunda TCMB zarar eder. Eğer bu hesabın işareti eksi ise TCMB kar eder. Merkez Bankasının döviz pozisyonu nedeniyle kur değişimleri kazandırır. Dış varlıklar dış yükümlülüklerden fazladır ve TL değer kazanmaktadır (Özatay, 2018: 57-58).

Hazine ve bilançonun aktifinde yer alan değerleme hesabı ile ilişkisi; 2010 yılına kadar sürmüştür. Değerleme hesabının uğradığı zararlar Hazine tarafından finanse edilmekteydi. Çünkü devletin döviz ödemeleri TCMB tarafından yapılmakta ve TC merkez bankasına döviz yükümlülüğü oluşturmaktaydı. 2010 yılında TCMB yasa değişikliği ile değerleme hesabı ve Hazine arasındaki ilişki sonlanmıştır. Bilançonun yükümlülük (pasif) tarafının Hazine ile bağlantılı olan kalemi ‘kamu mevduatı’ hesabıdır. Bu hesap ‘Diğer Merkez Bankası Parası’nın alt kalemidir. Hazine elde ettiği geliri hemen harcamayıp TCMB’de tutarsa bu ‘kamu mevduatı’ hesabında gösterilir ve TCMB’nin kamu kesimine Türk Lirası cinsinden borcunu belirtmektedir. İzleyen alt başlıklarda önce bağımsızlık sonrası analitik bilançoadaki gelişmeler ardından da bütçe dengesi/açığı ile analitik bilançoadaki gelişmeler birlikte değerlendirilerek bağımsızlığın yansımaları analiz edilecektir.

* İkincil DİBS piyasası: Birincil piyasada satılan DİBS’leri satın alanların vadesi gelmeden bu senetleri satmak isteyenlerle bulunduğu piyasadır.

4.3.1. Bağımsızlık Öncesi ve Sonrası TCMB Analitik Bilançosunda Gelişmeler

Daha önce de vurgulandığı gibi bağımsız merkez bankası uygulaması Türkiye’ye 2001 yılında yaşanan bir finansal kriz sonrasında gelmiştir. Uzun yıllar boyunca merkez bankası imkanlarından faydalanmayı benimsemiş ve bunu adeta bir alışkanlık haline getirmiş siyaset kurumunun bağımsız bir merkez bankasını kabullenmesinin gerisinde zorlu ekonomik ortam ve uluslararası kuruluşların önemli rolü olduğu söylenebilir.

Merkez bankasının bağımsızlığı sonrasında analitik bilançoda yaşanan gelişmeler izleyen tablolar yardımıyla analiz edilmiştir. Tablo 25’de dönemler itibariyle bilanço kalemlerinin ortalama değerleri verilmiştir. Buna göre 1980-2001 döneminde ortalama bilanço büyüklüğü 4,8 milyon TL iken 2002-2023 döneminde 573,6 milyar TL’ye yükselmiştir. Böylece bilanço 117,8 kat büyümüştür. Bu artışın gerisinde ise büyük ölçüde TCMB’nin altın ve döviz varlıklarının/alacaklarının TL cinsinden değerlerini içeren “dış varlıklar” bulunmaktadır. Nitekim 2002 öncesi dönemde ortalama büyüklüğü 3,7 milyar TL olan dış varlıklar 2002 sonrası dönemde 501,7 milyar TL’ye, iç varlıklar ise 1,1 milyar TL’den 60,6 milyar TL’ye yükselmiştir. Dolayısıyla dış varlıklardaki artış 134,5 kat, iç varlıklardaki artış ise 53,2 kat olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 25: TCMB Analitik Bilançoda Gelişmeler (Cari-Milyon TL)

	1980-2001	2002-2023	2002-2022	1980-2023	1980-2022
A.AKTİF	4.871	573.962	453.444	289.417	223.941
A.1-DİŞ VARLIKLAR	3.731	501.755	412.510	252.743	203.367
A.2-İÇ VARLIKLAR	1.140	60.675	44.538	30.908	22.335
A.2A-Nakit İşlemler	1.232	9.380	9.380	3.948	3.948
A.2Aa-Hazine Borçları	1.827	33.777	27.847	17.802	14.534
A.2Aa1-Menkul Kıymetler	17.987	33.924	27.974	32.596	27.106
A.2Aa1a-5 Kasım 2001 Öncesi DİBS	17.908	14.509	14.509	15.032	15.032
A.2Aa1b-İkincil Piyasadan Alınan DİBS	79	2.233	2.233	1.902	1.902
A.2Aa2-Diğer	-40	-147	-127	-138	-120
A.2Ab-Bankacılık Sektörüne Açılan Nakit Krediler	6	57.200	44.618	28.603	21.793
A.2Ac-TMSF’ye Kullandırılan Krediler	625	25	26	75	78
A.2Ad-Diğer Kalemler	-657	-28.350	-25.881	-14.503	-12.975
A.3-DEĞERLEME HESABI	-118	9.555	-5.677	4.718	-2.833
A.2B-IMF Acil Yardım Takip Hesabı(Hazine)	0	0	0	0	0

P.PASİF	4.871	573.962	453.444	289.417	223.941
P.1-TOPLAM DÖVİZ YÜKÜMLÜLÜKLERİ	4.179	416.917	333.124	210.548	164.827
P.1a-Dış Yükümlülükler	2.890	56.437	43.237	29.663	22.594
P.1b-İç Yükümlülükler	1.290	360.480	289.887	180.885	142.232
P.1ba-Kamu ve Diğer Döviz Mevduatı	356	41.757	31.503	21.057	15.568
P.1bb-Bankalar Döviz Mevduatı	933	318.723	258.383	159.828	126.665
P.2-MERKEZ BANKASI PARASI	692	157.045	120.320	78.868	59.115
P.2A-Rezerv Para	1.028	209.053	173.289	105.040	85.155
P.2Aa-Emisyon	655	102.443	90.897	51.549	44.727
P.2Ab-Bankalar Mevduatı	349	106.003	81.937	53.176	40.194
P.2Aba-Zorunlu Karşılıklar Bloke Hesabı	250	322	337	286	293
P.2Abb-Serbest Mevduat	99	105.681	81.600	52.890	39.902
P.2Ac-Fon hesapları	15	165	151	90	82
P.2Ad-Banka Dışı Kesim Mevduatı	8	442	303	225	152
P.2B-Diğer Merkez Bankası Parası	-336	-52.008	-52.969	-26.172	-26.041
P.2Ba-Açık Piyasa İşlemleri	-401	-75.104	-75.428	-37.752	-37.042
P.2Bb-Kamu Mevduatı	65	23.096	22.459	11.580	11.001

Kaynak: <https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?/evds/serieMarket> yararlanılarak hazırlanmıştır

Bilanço pasifinde de benzer bir durum yaşanmış ve pasif büyüklüğündeki artış büyük ölçüde döviz yükümlülüklerinden kaynaklanmıştır. Nitekim, 1980-2001 döneminde ortalama olarak 4,1 milyar TL olan toplam döviz yükümlülükleri 2002-2023 döneminde 416,9 milyar TL'ye yükselmiştir. Aynı dönemler itibariyle Merkez Bankası parası ise 692 milyon TL'den 157 milyar TL'ye ulaşmıştır. Böylece döviz yükümlülüklerin 99,8 kat, Merkez Bankası parasındaki artış da 227 kat olarak gerçekleşmiştir. Merkez bankası parası içinde kritik bir öneme sahip olan emisyon miktarındaki ortalama artış ise 156,3 kat olmuştur.

Tablo 26'da sistematik veri bulunan ve hesaplama yapılabilen bilanço kalemleri itibariyle dönemsel cari büyüme oranları verilmiştir. Buradan görülebileceği gibi, bağımsızlık sonrası dönemde analitik bilanço büyümesinde belirgin bir yavaşlama gerçekleşmiştir. Nitekim, 1981-2001 döneminde bilanço yüzde 71,1 oranında büyürken, bu oran 2002 sonrası dönemde yüzde 22'ye gerilemiştir. Bu gelişme enflasyonla mücadelede alınan mesafenin önemli bir gerekçesini ortaya koyması bakımından önem taşımaktadır.

Tablo 26: TCMB Analitik Bilançoda Gelişmeler (Cari Büyüme %)

	1981- 2001	2002- 2023	2002- 2022	1981- 2023	1981- 2022
A.AKTİF	71,1	22,0	23,1	46,0	47,1
A.1-DİŞ VARLIKLAR	82,7	23,3	24,6	52,3	53,6
A.2-İÇ VARLIKLAR	-70,2	-501,1	-525,3	-290,6	-297,7
A.2A-Nakit İşlemler	-279,9				
A.2Aa-Hazine Borçları	163,6	19,7	20,4	90,0	92,0
A.2Aa1-Menkul Kıymetler		19,6	20,3		
A.2Aa1a-5 Kasım 2001 Öncesi DİBS					
A.2Aa1b-İkincil Piyasadan Alınan DİBS					
A.2Aa2-Diğer		20,2	22,2		
A.2Ab-Bankacılık Sektörüne Açılan Nakit Krediler		5.707,0	5.977,8		
A.2Ac-TMSF'ye Kullanılan Krediler					
A.2Ad-Diğer Kalemler	79,9	18,3	14,7	48,4	47,3
A.3-DEĞERLEME HESABI	288,5	24,5	25,7	153,4	157,1
A.2B-IMF Acil Yardım Takip Hesabı(Hazine)					
P.PASİF	71,1	22,0	23,1	46,0	47,1
P.1-TOPLAM DÖVİZ YÜKÜMLÜLÜKLERİ	74,1	21,8	22,7	47,3	48,4
P.1a-Dış Yükümlülükler	73,8	22,9	23,8	47,8	48,8
P.1b-İç Yükümlülükler	89,8	28,4	29,6	58,4	59,7
P.1ba-Kamu ve Diğer Döviz Mevduatı	102,6	38,1	39,2	69,6	70,9
P.1bb-Bankalar Döviz Mevduatı		29,5	30,9		
P.2-MERKEZ BANKASI PARASI	94,1	45,0	47,6	69,0	70,8
P.2A-Rezerv Para	59,7	26,6	28,2	42,8	44,0
P.2Aa-Emisyon	61,5	21,7	22,7	41,1	42,1
P.2Ab-Bankalar Mevduatı	61,3	40,9	43,5	50,9	52,4
P.2Aba-Zorunlu Karşılıklar Bloke Hesabı	59,6				
P.2Abb-Serbest Mevduat	97,1	51,4	54,4	73,7	75,8
P.2Ac-Fon hesapları		26,8	21,4		
P.2Ad-Banka Dışı Kesim Mevduatı	48,5	82,0	84,8	65,7	66,7
P.2B-Diğer Merkez Bankası Parası	-776,9	48,7	48,7	-354,5	-364,1
P.2Ba-Açık Piyasa İşlemleri		125,3	134,2		
P.2Bb-Kamu Mevduatı	234,8	50,0	56,0	140,3	145,4

Kaynak: <https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?/evds/serieMarket> yararlanılarak hazırlanmıştır

Diğer taraftan konumuz açısından önemli olan bilançonun aktifindeki Hazine borçlarındaki artış da önemli oranda gerilemiş ve yüzde 163,6'den yüzde 19,7'ye düşmüştür. Benzer bir gelişme de değerlendirme hesabında yaşanmıştır. Dolayısıyla bilançoyu büyüten bütçeyle ilgili iki hesaptan kullanılan kaynak artışı belirgin bir düzeyde yavaşlamıştır.

Pasifte ise makro ekonomik dengeler açısından son derece önemli olan emisyon artışında da belirgin bir gerileme yaşandığı görülmektedir. Nitekim

bağımsızlık öncesinde emisyondaki dönemsel ortalama artış yüzde 61,5 iken bağımsızlık sonrası yüzde 21,7'ye gerilemiştir. Kısaca ifade etmek gerekirse, bağımsızlık; TCMB'nin bilanço büyümesi dolayısıyla likidite artışını sınırlandırıcı bir etki yapmıştır.

Bu etkileri daha iyi görebilmek açısından Tablo 27'de bilanço kalemlerinin dönemsel payları verilmiştir. Aktifte yer alan hesaplara ilişkin oranlar incelendiğinde, bağımsızlık öncesinde aktif toplamı içinde dış varlıkların oranı yüzde 46,4, iç varlıkların oranı yüzde 53,6 iken, bağımsızlık sonrasında bu oranlarda önemli oranda değişiklik yaşandığı ve dış varlıkların oranı yüzde 93,8'e yükselirken iç varlıkların oranının yüzde 9,7'ye düştüğü görülmektedir. Bu gelişme bilanço büyümesinin daha çok dış varlıklardan kaynaklandığını ve ekonominin dolarizasyon düzeyinde artış yaşandığını ortaya koymaktadır.

İç varlıklar içinde yer alan Hazine borçlarının oranı ise bağımsızlık sonrası yüzde 28,3'ten yüzde 13,7'ye düşmüştür. Dolayısıyla TCMB'nin Hazineyi finanse etme düzeyinde önemli bir gerileme yaşanmıştır.

Diğer taraftan özellikle 1980'li yıllarda Hazine adına yapılan döviz işlemlerinden doğan zararların yansıtıldığı hesap niteliğinde olan ve adeta bütçe açığının gizlenen kısmını gösterdiği söylenebilecek olan değerleme hesabında önemli gelişmeler olduğu dikkati çekmektedir. Nitekim bağımsızlık öncesinde dönemde bu oran ortalama olarak yüzde 20,6 iken bağımsızlık sonrası dönemde yüzde -4,2 olmuştur. Bir başka deyişle değerleme hesabının aktif toplamı içindeki payı gerilemenin yanında tersine de dönmüştür. Dolayısıyla değerleme hesabı zarar eden değil, kar eden bir hesap haline gelmiştir. Bu gelişmenin gerisinde de kamu adına yapılan döviz işlemlerinin azalması ve de TCMB döviz pozisyonunun fazla vermesi etkili olmuştur.

Tablo 27: TCMB Analitik Bilançoda Gelişmeler (Paylar %)

	1980-2001	2002-2023	2002-2022	1980-2023	1980-2022
A.AKTİF	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
A.1-DİŞ VARLIKLAR	46,9	94,7	95,5	70,8	70,7
A.2-İÇ VARLIKLAR	53,1	8,3	8,1	30,7	31,1
A.2A-Nakit İşlemler	32,3	5,8	6,1	19,1	19,5
A.2Aa-Hazine Borçları	29,6	11,3	11,6	20,4	20,8
A.2Aa1-Menkul Kıymetler	3,0	11,3	11,6	7,2	7,2
A.2Aa1a-5 Kasım 2001 Öncesi DİBS	3,0	8,4	8,8	5,7	5,8
A.2Aa1b-İkincil Piyasadan Alınan DİBS	0,0	0,7	0,8	0,4	0,4
A.2Aa2-Diğer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
A.2Ab-Bankacılık Sektörüne Açılan Nakit Krediler	6,4	5,9	5,7	6,2	6,1
A.2Ac-TMSF'ye Kullanılan Krediler	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1
A.2Ad-Diğer Kalem	-3,9	-7,7	-8,0	-5,8	-5,9
A.3-DEĞERLEME HESABI	20,6	-4,2	-4,9	8,2	8,2
A.2B-IMF Acil Yardım Takip Hesabı(Hazine)	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
P.PASİF	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
P.1-TOPLAM DÖVİZ YÜKÜMLÜLÜKLERİ	69,2	67,7	67,6	68,5	68,4
P.1a-Dış Yükümlülükler	51,6	15,8	16,1	33,7	34,2
P.1b-İç Yükümlülükler	17,6	51,9	51,5	34,8	34,2
P.1ba-Kamu ve Diğer Döviz Mevduatı	7,0	7,7	7,6	7,3	7,3
P.1bb-Bankalar Döviz Mevduatı	10,6	44,2	43,9	27,4	26,9
P.2-MERKEZ BANKASI PARASI	30,8	32,3	32,4	31,5	31,6
P.2A-Rezerv Para	30,9	39,9	40,4	35,4	35,5
P.2Aa-Emisyon	16,9	25,4	26,0	21,1	21,4
P.2Ab-Bankalar Mevduatı	12,4	14,4	14,2	13,4	13,3
P.2Aba-Zorunlu Karşılıklar Bloke Hesabı	9,9	0,4	0,4	5,1	5,3
P.2Abb-Serbest Mevduat	2,5	14,0	13,7	8,3	8,0
P.2Ac-Fon hesapları	0,7	0,1	0,1	0,4	0,4
P.2Ad-Banka Dışı Kesim Mevduatı	1,0	0,1	0,1	0,5	0,5
P.2B-Diğer Merkez Bankası Parası	-0,1	-7,7	-8,0	-3,9	-4,0
P.2Ba-Açık Piyasa İşlemleri	-2,5	-11,5	-12,0	-7,0	-7,1
P.2Bb-Kamu Mevduatı	2,4	3,9	4,0	3,1	3,2

Kaynak: <https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?/evds/serieMarket> yararlanılarak hazırlanmıştır

TCMB analitik bilançosunun pasifinde yaşanan gelişmeler incelendiğinde ise; bağımsızlık öncesi ve sonrasına göre toplam döviz yükümlülükleri ile merkez bankası parasının pasif toplamı içindeki payında önemli bir değişiklik olmadığı görülmektedir. Nitekim döviz yükümlülüklerinin payının yüzde 68, merkez bankası parasının ise yüzde 31 düzeyindeki oranını koruduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte böylesi bir pasif yapısının merkez bankasının etkinliği açısından sorunlu olduğu açıktır. Zira, TCMB'nin yükümlülüklerinin çok büyük bir bölümünün

kendine ait olmayan bir para cinsinden olması para politikasında etkinliği sınırlandıran bir durumdur.

Diğer taraftan TCMB döviz yükümlülüklerinin iç ve dış bileşiminde bağımsızlık öncesi ve sonrasına göre önemli değişiklik olmuştur. Nitekim pasif toplamı içinde dış döviz yükümlülüklerinin oranı yüzde 51,6, iç yükümlülüklerin oranı yüzde 17,6 iken bağımsızlık sonrası dönemde dış yükümlülüklerin oranı yüzde 15,8'e gerilerken iç yükümlülüklerin oranı yüzde 51,9'a yükselmiştir. Bu gelişmede özellikle 2010 sonrası iç döviz yükümlülüklerindeki artış belirleyici olmuştur. Dolayısıyla, bankalar döviz mevduatının pasif içindeki payının bağımsızlık sonrası yüzde 10,6'dan, yüzde 44,2'ye yükseldiği de dikkate alındığında, ekonominin dolarizasyon düzeyinde artışın bu gelişmede önemli rolü olduğu söylenebilir.

Merkez bankası parasının alt bileşenleri incelendiğinde bağımsızlık sonrası rezerv paranın pasif toplamı içindeki payının arttığı ve yüzde 30,9'dan yüzde 39,9'a yükseldiği görülmektedir. Bu gelişme ise daha çok emisyonun payının yüzde 16,9'dan yüzde 25,4'e yükselmesinden kaynaklanmıştır. Dolayısıyla merkez bankasının para politikası boyutundan etkinliğinin bağımsızlık sonrası arttığı söylenebilir. Zira, TCMB'nin üzerinde tam kontrolü olan bir hesabın yani emisyonun payının artması olumlu bir gelişmedir.

Kısaca ifade etmek gerekirse TCMB analitik bilanço yapısında gerek aktif gerekse pasif boyutunda önemli değişimler yaşanmıştır. Bu değişimlerin bütçe ile ilişkileri izleyen başlıkta değerlendirilmiştir.

4.3.2. Bütçe Açığı ve TCMB Analitik Bilançosu Etkileşiminde Gelişmeler

Çalışmamızın temel amacı çerçevesinde bağımsızlık sonrası bütçe açıkları ile TCMB ve dolayısıyla analitik bilanço ilişkilerini değerlendirmek amacıyla hazırlanan Tablo 28'de cari bütçe açığı ile analitik bilançonun seçilmiş ilgili hesaplarına yer verilmiştir. Buradan görülebileceği gibi cari değerlerle bağımsızlık sonrası dönemde hem bilanço büyüklüğü hem de bütçe açığı oldukça yüksek oranda artmıştır. Nitekim 1980-2001 dönemine göre 2002 sonrasında TCMB analitik bilanço 117,8 kat, bütçe açığı ise 30,9 kat büyümüştür. Hazine borçlarındaki büyüme de sadece 18,4 kat olmuştur. Bu veriler analitik bilançodaki büyümenin bütçe

açıklarından ve dolayısıyla Hazine'nin finansmanından önemli ölçüde bağımsız gerçekleştiğini, bilanço büyümesinde dış varlıkların rolünün daha fazla olduğunu ortaya koymaktadır.

Tablo 28: Bağımsızlık Sonrası Bütçe Açığı ve Analitik Bilançoda Gelişmeler (Cari Veriler)

	BÜTÇE GELİŞMELERİ				
	1980-2001	2002-2023	2002-2022	1980-2023	1980-2022
Bütçe dengesi (Cari- Milyon TL)	-3.741	-115.720	-55.756	-68.571	-33.263
(Cari Milyon TL)	ANALİTİK BİLANÇO GELİŞMELERİ				
A.AKTİF	4.871	573.962	453.444	289.417	223.941
A.1-DIŞ VARLIKLAR	3.731	501.755	412.510	252.743	203.367
A.2-İÇ VARLIKLAR	1.140	60.675	44.538	30.908	22.335
A.2Aa-Hazine Borçları	1.827	33.777	27.847	17.802	14.534
A.3-DEĞERLEME HESABI	-118	9.555	-5.677	4.718	-2.833
P.PASİF	4.871	573.962	453.444	289.417	223.941
P.1-TOPLAM DÖVİZ YÜKÜMLÜLÜKLERİ	4.179	416.917	333.124	210.548	164.827
P.1ba-Kamu ve Diğer Döviz Mevduatı	356	41.757	31.503	21.057	15.568
P.2-MERKEZ BANKASI PARASI	692	157.045	120.320	78.868	59.115
P.2A-Rezerv Para	1.028	209.053	173.289	105.040	85.155
P.2Aa-Emisyon	655	102.443	90.897	51.549	44.727
P.2Bb-Kamu Mevduatı	65	23.096	22.459	11.580	11.001

Kaynak: Tablo 12 ve <https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?/evds/serieMarket> yararlanılarak hazırlanmıştır.

Diğer taraftan, bağımsızlık sonrasında analitik bilançonun pasifinde yer alan kamu ve diğer döviz mevduatının 117,2 kat, kamu mevduatının ise 355,3 kat artmış olması, kamunun genel dengeleri ve nakit akışındaki rahatlamının bir işareti olarak değerlendirilebilir.

Tablo 29'da ise GSYİH deflatörü ile enflasyondan arındırılmış veriler bulunmaktadır. Bu verilere göre bağımsızlık sonrası dönemde ortalama olarak reel bütçe açığı yüzde 29,3 oranında artarken, reel bilanço büyümesi yüzde 149,7 oranında gerçekleşmiştir. Bu dönemde Hazine borçları yüzde 27,1 oranında gerilemiştir. Ayrıca dönemselsel kamu ve diğer döviz mevduatında reel artış yüzde 152,8, kamu mevduatında ise yüzde 358,5 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 29: Bütçe Açığı ve Analitik Bilançoda Gelişmeler (Reel Veriler)

	BÜTÇE GELİŞMELERİ				
	1980-2001	2002-2023	2002-2022	1980-2023	1980-2022
Bütçe dengesi (Reel - Milyon TL)	-28.923	-37.386	-33.615	-33.822	-31.586
(Reel Milyon TL)	ANALİTİK BİLANÇO GELİŞMELERİ				
A.AKTİF	79.421	198.282	195.190	138.852	135.960
A.1-DIŞ VARLIKLAR	37.735	186.088	185.358	111.912	109.830
A.2-İÇ VARLIKLAR	41.686	17.822	17.058	29.754	29.658
A.2Aa-Hazine Borçları	24.547	17.900	18.113	21.223	21.405
A.3-DEĞERLEME HESABI	15.622	-7.262	-8.938	4.180	3.628
P.PASİF	79.421	198.282	195.190	138.852	135.960
P.1-TOPLAM DÖVİZ YÜKÜMLÜLÜKLERİ	56.062	140.918	138.842	98.490	96.489
P.1ba-Kamu ve Diğer Döviz Mevduatı	5.623	14.213	13.852	9.918	9.642
P.2-MERKEZ BANKASI PARASI	23.360	57.364	56.348	40.362	39.470
P.2A-Rezerv Para	23.389	77.227	77.029	50.308	49.585
P.2Aa-Emisyon	12.773	46.590	47.417	29.682	29.692
P.2Bb-Kamu Mevduatı	1.838	8.428	8.682	5.133	5.180

Kaynak: Tablo 13 ve <https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?/evds/serieMarket> yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 30'da ise bütçe açığı ve seçilmiş bilanço kalemlerindeki yıllık ortalama büyüme verileri bulunmaktadır. Buna göre, 2023 yılındaki büyük oranlı bütçe açığı dikkate alınmadığında, bağımsızlık sonrası bütçe açığının yıllık ortalama olarak yüzde 7,4 oranında büyüdüğü, bu dönemde bilançodaki büyümenin ise sadece yüzde 5,9 oranında gerçekleştiği görülmektedir. 2023 yılı dahil edildiğinde bütçe açığının çok yüksek oranda büyürken, bilançodaki büyümenin gerilediği görülmektedir. Hazine borçları ise 2002-22 döneminde yüzde 3,6, 2002-2023 döneminde yüzde 1,7 oranında büyümüştür. Ayrıca yıllık ortalama reel artış 2002-2023 döneminde; kamu ve diğer döviz mevduatında yüzde 18, kamu mevduatında ise yüzde 31 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 30: Bütçe Açığı ve Analitik Bilançoda Gelişmeler (Yıllık Ortalama Reel Büyüme %)

	BÜTÇE GELİŞMELERİ				
	1981-2001	2002-2023	2002-2022	1981-2023	1981-2022
Bütçe dengesi (Reel - %)	20,6	29,4	7,4	25,1	14,0
(Reel Milyon TL)	ANALİTİK BİLANÇO GELİŞMELERİ				
A.AKTİF	7,8	3,7	5,9	5,7	6,9
A.1-DIŞ VARLIKLAR	14,1	5,3	7,5	9,6	10,8
A.2-İÇ VARLIKLAR	-82,2	-459,8	-480,0	-275,4	-281,1
A.2Aa-Hazine Borçları	68,9	1,7	3,6	34,5	36,2
A.3-DEĞERLEME HESABI	125,6	18,8	21,7	71,0	73,6
P.PASİF	7,8	3,7	5,9	5,7	6,9
P.1-TOPLAM DÖVİZ YÜKÜMLÜLÜKLERİ	9,1	4,4	6,5	6,7	7,8
P.1ba-Kamu ve Diğer Döviz Mevduatı	27,7	18,0	20,3	22,8	24,0
P.2-MERKEZ BANKASI PARASI	24,0	15,5	18,4	19,6	21,2
P.2A-Rezerv Para	0,5	8,4	10,9	4,5	5,7
P.2Aa-Emisyon	1,7	4,5	6,6	3,1	4,2
P.2Bb-Kamu Mevduatı	132,5	31,0	36,6	80,6	84,5

Kaynak: Tablo 13 ve <https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?/evds/serieMarket> yararlanılarak hazırlanmıştır.

Bu veriler ve değerlendirmeler TCMB'nin bağımsızlık sonrasında Hazineyi finanse etmekten çok büyük ölçüde vazgeçtiğini, bilanço büyümesinin daha çok dış varlık genişlemesinden kaynaklandığını ortaya koymaktadır. Ayrıca, bütçede bağımsızlık sonrasında görece bir disiplin sağlandığı anlaşılmaktadır.

4.3.3. Bağımsızlık Sonrası Bütçe Dengesi ve Makro Ekonomik Gelişmeler

TCMB'nin bağımsızlığı sonrasında bazı bilanço kalemleri ile bağlantılı olabilecek bazı makroekonomik göstergeler Tablo 31'de verilmiştir. Tablonun hazırlanmasında, daha önceki verilerin analizinde olduğu gibi, bağımsızlığa ilişkin yasal düzenlemenin yapıldığı 2001 yılı referans alınarak dönem ayrımı yapılmış; 1980-2001 ve 2002-2023 yılları ayrıştırılarak göstergelerin dönem ortalaması değerleri dikkate alınmıştır.

Buradan görülebileceği gibi bağımsızlık sonrasında, istisnai bir artışın olduğu 2023 yılı dikkate alınmadığında, bütçe açığındaki reel büyümenin önemli oranda gerilediği görülmektedir. Benzer bir durum analitik bilanço büyümesi için de geçerlidir ve bilanço büyümesinde önemli oranda gerileme yaşanmıştır.

Bu gelişmelerin de etkisiyle enflasyonda çok önemli bir düşüş sağlanmıştır. Nitekim 1980-2001 döneminde yüzde 60,7 olan deflatör enflasyonu, bağımsızlık sonrasında yüzde 18,8 düzeyine gerilemiştir.

Ekonomik faaliyetlerin nicel nihai amacı olan büyümede de bağımsızlık sonrası artış kaydedilmiş, ortalama büyüme hızı yüzde 3,7'den yüzde 5,5'e yükselmiştir.

Tablo 31: Bağımsızlık Öncesi ve Sonrası Makro Ekonomik Göstergeler

	1980-2001	2002-2023	2002-2022	1980-2023	1980-2022
Bütçe Açığı (2009=100, Milyon TL)	-22.327	-37.386	-33.615	-29.856	-27.840
Bütçe Açığı (Reel büyüme-%)	20,6	29,4	7,4	25,1	14,0
TCMB Analitik Bilanço büyümesi (Reel-%)	7,8	3,7	5,9	5,7	6,9
Deflatör Enflasyonu %	60,7	18,8	16,5	39,8	39,1
Büyüme %	3,7	5,5	5,5	4,6	4,6
Reel Dolar Kuru (2009 bazlı)	3,2	1,9	1,9	2,6	2,6
Dış Ticaret Dengesi (Milyon Dolar)	-9.459	-62.338	-60.257	-35.898	-34.267
Cari Denge (Milyon Dolar)	-1.366	-27.777	-26.956	-14.572	-13.864
Doğrudan Yatırım Girişi (Milyon Dolar)	624	11.967	12.032	6.296	6.196
Portföy Yatırım Girişi (Milyon Dolar)	692	8.529	8.396	4.611	4.455
Mevduat-Kredi Girişi (Milyon Dolar)	1.518	19.639	18.472	10.578	9.797
Net Hata ve Noksan(Milyon Dolar)	29	158	604	94	310
U. Net Rezerv (Milyon Dolar)	-4.914	27.722	27.434	11.404	10.883

Kaynak: TCMB, <https://evds2.TCMB.gov.tr/index.php?/evds/serieMarket>; 20.09.2023, Strateji ve Bütçe Dairesi; <https://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/> 20.09.2023 ve Hazine Maliye Bakanlığı <https://hmb.gov.tr/ekonomik-gostergeler> 20.09.2023.

Enflasyondaki gerileme, dış kaynak girişin artması ve TCMB döviz rezervlerinin artması gibi faktörlerin etkisiyle TL değerlenmiş ve ithal mallar Türkiye için ucuzlamıştır. Bunun sonucunda hem dış ticaret dengesi hem de cari denge daha yüksek miktarda açık verir hale gelmiştir. Nitekim, bağımsızlık öncesi dönemde ortama dış ticaret açığı 9,4 milyar dolar, cari açık 1,3 milyar dolar iken bağımsızlık sonrasında bu açıklar sırasıyla 62,3 ve 27,7 milyar dolara yükselmiştir. Bu düzeye ulaşan açıklara rağmen, küresel likidite bolluğuna ve yabancılara sunulan yüksek sermaye getirilerine de bağlı olarak, Türkiye bu açıkları finanse edebilmiş hatta net döviz rezervlerini artırabilmiştir.

Kısaca ifade etmek gerekirse bağımsızlık sonrasında bütçe açıklarındaki reel büyüme gerilemiş, TCMB bilançosunda büyüme, Hazinesin finanse edilmesinin yasaklanması da etkisiyle yavaşlamıştır. Bu süreçte iç makro dengeler kısmi olarak iyileşirken, dış denge göstergelerinde belirgin bir bozulma yaşanmıştır.



SONUÇ

Merkez bankalarının temel amacı olan fiyat istikrarını sağlayabilmek için kendi iradesi ile hareket etmeleri ve politika kararlarını alırken herhangi bir otoritenin etkisinde kalmamalı şeklindeki anlayış zamanla genel kabul görmüştür. Bu çerçevede merkez bankalarının siyasi otoriteden bağımsız bir şekilde hareket edebilme yeteneği kazanması anlamına gelen “merkez bankası bağımsızlığı” gündeme gelmiştir. Merkez bankalarının; kendi hür iradesi ile hareket etmesi ve aldığı kararları uygularken siyasi baskılardan etkilenmemesi bağımsızlık gücüne sahip olduğunun göstergesi olarak kabul edilmiştir.

1990 sonrası dönemde fiyat istikrarı boyutunda yaşanan sorunlar ve bu sorunun çözümü için Merkez bankalarının bağımsızlığı konusu birçok ülkenin gündemine girmiştir. Nitekim, fiyat istikrarının sağlanabilmesi için merkez bankalarının siyasi otoritenin baskısından kurtarılması ve bağımsız hareket etmesi gerektiği görüşünün ağırlık kazanmasının ardından birçok ülkede merkez bankasına bağımsızlık sağlayan yasal düzenlemelere gidilmiştir. Bu düzenlemeler sonucunda da merkez bankalarına fiyat istikrarını sağlama görevi ve bunun için de araç bağımsızlığı verilmiştir.

Uzun yıllar yüksek enflasyonla yaşama alışkanlığının kazanıldığı bir ülke olarak Türkiye’de ise 2001 yılında yaşanan ekonomik krizin ardından TCMB, fiyat istikrarını sağlama ana amacı çerçevesinde araç bağımsızlığına kavuşmuştur. Bu çerçevede fiyat istikrarsızlığının en önemli kaynağı olarak görülmesi nedeniyle TCMB’nin Hazine’yi finanse etmesi yasaklanmış ve bu amaçla kullanılacak, Hazine’ye kısa vadeli avans uygulaması kaldırılmış, kamu borçlanma araçlarının birincil piyasadan alımı yasaklanmış, ikincil piyasadan alımlara ise vadeye üç aydan uzun süre kalmama şartı getirilmiştir.

Merkez bankası bağımsızlığı sonrasında bütçe dengesinde iyileşmenin sağlanıp sağlanmadığının incelenmesi amacını taşıyan bu çalışmada;

- MB’nin bağımsız hale gelmesi ve dolayısıyla hazinenin MB kaynaklarına ulaşmasının imkansız hale gelmesi bütçe dengesini nasıl etkilediği,

- Bağımsızlık sonrası MB analitik bilançosunda, hazineye kaynak kullandırmanın yasaklanması beklentilerine değişikliklerin gerçekleşip gerçekleşmediği,

- Sadece MB bağımsızlığının bütçe disiplini için yeterli olup olmadığı, Sorularının cevabı aranmıştır. Bu süreçte yapılan inceleme ve değerlendirmeler sonucunda;

- Bağımsızlık sonrasında bütçe açığının, özellikle 2002-2022 döneminde, hem reel hem de dolar bazında artışının belirgin şekilde yavaşladığı görülmüştür.

- Bağımsızlık sonrasında bütçe gelirlerinin giderleri karşılama oranının arttığı, bütçe açığının GSYH'ye oranının gerilediği anlaşılmıştır.

- Bütçe açığındaki iyileşmenin kamunun iç ve dış borç stokundaki artışı da yavaşlattığı, bu durumun iç borçlarda daha belirgin olarak gerçekleştiği görülmüştür.

- Bütçe dengesindeki iyileşmenin hem bir nedeni hem de sonucu olarak hazine borçlanma faizlerinde çok ciddi gerileme, hatta negatife dönüş olduğu anlaşılmıştır.

- Bununla birlikte, borç stokunun büyüklüğü nedeniyle, faiz ödemelerinin gerek reel gerekse dolar bazındaki değerinde önemli artışlar olduğu, bu durumun TCMB'nin bağımsızlığını kazanmamış olması durumunda monetizasyon ve enflasyonun geleceği düzeyi ortaya koyması bakımından dikkat çekici olduğu görülmüştür.

- Bağımsızlık sonrasında bütçe açığındaki kısmi iyileşmede; 2002-2023 döneminde bütçe açığının %15,6'sı düzeylerine ulaşan özelleştirme gelirlerinin de önemli rolü olduğu anlaşılmıştır.

Bağımsızlık sonrası merkez bankasının analitik bilançosu incelendiğinde ise hem aktif hem de pasif kalemlerinin gelişiminde belirgin bir farklılaşma meydana geldiği görülmüştür. Nitekim;

- Aktif boyutunda dış varlıkların payında artış gerçekleştiği, Hazine borçlarının payı azalırken bankalara açılan nakit kredilerin payının arttığı ve değerlendirme hesabının payının, döviz pozisyonu fazlası nedeniyle hem azaldığı hem de pozitifte geçtiği görülmüştür. Dolayısıyla bağımsızlık sonrası TCMB'nin Hazineyi finanse etmekten önemli ölçüde uzaklaştığı anlaşılmıştır.

- Bağımsızlık öncesi ve sonrası pasif hesabının iki ana unsuru olan döviz yükümlülükleri ve merkez bankası parası boyutunda önemli değişiklikler gerçekleştiği, kamunun döviz ve TL mevduatlarında artış yaşandığı görülmüştür.

- Merkez Bankası parasının bileşimindeki gelişmeler incelendiğinde ise pasifte yer alan emisyondaki reel artışın bağımsızlık sonrası hızlandığı, bu artışın kamudan çok artan dış (döviz ve altın) varlıklarının finansmanı ve yetersiz sterilizasyonla ilgili olduğu öngörülmüştür.

Bağımsızlık sonrası TCMB analitik bilançosunda yaşanan gelişmeler ve bütçe açıklarındaki kısmi iyileşmenin makroekonomik boyuttaki yansımalarının incelenmesinden ise;

- Bağımsızlık sonrası döviz varlıkları ve yükümlülükleri boyutunda yaşanan gelişmelere bağlı olarak bilanço içi net rezervlerin açıktan fazlaya dönüştüğü, bunun sonucunda kur artışlarının yavaşladığı, dış kaynak girişinin de etkisiyle TL'nin dolar karşısındaki reel değerinde önemli oranda artış gerçekleştiği görülmüştür.

- Bu gelişme de dış ticaret dengesi ve cari işlemler dengesindeki açığın rekor yükselişine neden olmuştur. Buna rağmen, dış kaynak girişinin büyüklüğü nedeniyle TCMB'nin rezervlerini arttırabildiği görülmüştür. Bunun TL'nin değerlendirilmesine yol açması önce cari açığı sonrasında da dış borçları artırıcı etki yapmıştır.

- Bilançoda yer alan TL varlık ve yükümlülüklerindeki gelişmeler kapsamında TCMB'nin Hazine'yi değil daha çok bankaları kredilendirdiği ve böylece bağımsızlık öncesine göre dışlama etkisinin azaldığı sonucuna varılmıştır.

- TCMB'nin Hazineyi finanse etmesinin sınırlandırılmasıyla bütçe açığındaki cari artışta önemli gerileme yaşandığı, dolayısıyla bağımsızlığın bütçe disiplinine de katkı sağladığı görülmüştür.

- Emisyon artışının önemli oranda gerilemesi enflasyon üzerinde de büyük oranda gerileme sonucunu meydana getirmiştir. TL'nin değerlendirilmesi, bütçe açığı artışının yavaşlaması, emisyon artışının sınırlandırılması ve enflasyondaki gerilemeye bağlı olarak Hazine borçlanma faizlerinin de gerilediği, bunun da büyüme ve istihdam artışını olumlu yönde etkilediği görülmüştür.

Bu açıklamalar çerçevesinde TCMB'nin bağımsız hale gelmesinde beklenen işlevlerin kısmen de olsa gerçekleştiği görülmüştür. Kısmen gerçekleşmesinin nedeni

Merkez Bankası, bağımsızlığı bozan uygulamalarla karşı karşıya kalmasıdır. Merkez bankasının Hazine'ye doğrudan sağladığı kısa vadeli avans kaldırılrsa da yan yollardan bağımsızlığın, 2018 özellikle de 2021 yılı sonrasında KKM uygulaması ile TCMB'ye verilen fark ödeme yükümlülüğü gibi yöntemlerle delinebildiği anlaşılmıştır.

Kısaca ifade etmek gerekirse 2017 yılına kadar merkez bankası bağımsızlığı ile ilgili önemli bir sorun olmadığı, bunun başlıca nedenlerinin de; ekonominin yüksek büyüme trendinde olması nedeniyle vergi gelirlerinin hızlı artması ve büyük miktarda dış kaynak girişi nedeniyle Hazine'nin ilave kaynak bulmakta zorlanmaması olduğu görülmüştür. Bir başka deyişle ekonomi yönetiminin TCMB'ye müdahale etme gereği duymadığı bir makro zemin oluşmuştur.

Ancak 2018 yılı sonrasında dışardan kaynak girişinin zayıflaması ve içerde yüksek politik konjonktüre bağlı olarak ortaya çıkan kaynak ihtiyacının dolaylı yollarla da olsa merkez bankasından karşılanmaya çalışıldığı anlaşılmıştır. Bu süreçte, Cumhurbaşkanlığı Sistemi'ne geçişle paralel olarak, TCMB'nin idari bağımsızlığı elinden alınmıştır. Dolayısıyla 2001 yılından sonra TCMB'nin belirli süre bağımsız kaldığı, ancak 2018 yılından sonra bu konunun önemli ölçüde zayıfladığı anlaşılmıştır. Bir başka deyişle, bir tür başa dönüş söz konusu olmuştur. Bu nedenle, 2023 yılı sonuçlarından da görüldüğü gibi, bütçe açıklarında çok büyük artışlar gerçekleşmiş, açığın finansman ihtiyacının büyüklüğü piyasaları olumsuz etkilemiştir. Dolayısıyla, Türkiye koşullarında TCMB'nin bağımsızlığı hem bütçe dengelerinin sağlıklı bir zemine oturtulması hem de makroekonomik istikrarın sağlanması açısından bir ön koşul niteliği taşımaktadır.

KAYNAKÇA

Afşar, B. (2005). *Merkez Bankası Bağımsızlığı Sorunu: Enflasyon ve Ekonomik İstikrar Üzerine Türkiye Uygulaması (1980-2004)*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Afşar, B. (2006). Merkez Bankası Bağımsızlığı. *Konya Ticaret Odası Etüd-Araştırma Servisi Araştırma Raporu*. Sayı: 2006/42/71 -2006/118/77-2006/128/87: 1-13.

Akan, B. (2019). *Üçüz Açık Hipotezinin Geçerliliği: Türkiye Örneği*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Karabük: Karabük Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü.

Akhand, H. A. (1998). Central Bank Independence and Growth: A Sensitivity Analysis. *The Canadian Journal of Economics*. 31(2): 303-317.

Akhtar, M. A. (1995). Monetary Policy Goals and Central Bank Independence. *Banca Nazionale Del Lavoro Quarterly Review*. 195. 423-439.

Aksoy, B. (2018). Kamu Tercihi Teorisi Bağlamında 4651 Sayılı Kanuna İlişkin Bir Değerlendirme. *Yasama Dergisi*. 34: 24-46.

Aktaş, A. (18.10.2022). Faiz İndirildikçe KKM ‘nin Yüğü Daha da Büyüyor. *Dünya Gazetesi*. <https://www.gazeteduvar.com.tr/faiz-indirildikce-kkmnin-yuku-daha-da-buyuyor-haber-1585361>, (31.10.2023).

Akyazı, H. (2001). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ile Federal Rezerv Sisteminin (FED) Karşılaştırması. *Bankacılar Dergisi*. 36: 3-17.

Akyazı, H. (2008). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın (TCMB) Önemsenmeyen Bağımsızlığı. *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 22(2): 81-99.

Alesina, A. (1989). Politics and Business Cycles in Industrial Democracies. *Economic Policy*. 4(8): 55-98.

Alesina, A. ve Summers, L. H. (1993). Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. *Journal of Money, Credit and Banking*. 25(2): 151-162.

Alkinoğlu, L. (2000). Parasal İstikrarı Sağlamada Merkez Bankasının Bağımsızlığı. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*. 5(1): 75-86.

Alpanda, S. ve Honig, A. (2014). The Impact of Central Bank Independence on The Performance of Inflation Targeting Regimes. *Journal of International Money and Finance*. 44: 118-135.

Altıntaş, H. ve Taban, S. (2002). Gelişmekte Olan Ülkelerde Merkez Bankası Bağımsızlığı: Karşılaşılan Güçlükler ve Sınırlamalar. *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 21(2): 27-45.

Altuğ, O. (1999). Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları. *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*. 15: 257-276.

Altınöz, U. (2021). Bütçe Açığı Enflasyonist mi? Hoş Olmayan Monetarist Aritmetik Bağlamında Türkiye'nin Enflasyon, Para Arzı ve Bütçe Açığı Analizi. *Bankacılar Dergisi*. 117: 134-155.

Arıcan, E. (2005). Ricardocu Denklik Teoremi ve Teorilerde Kamu Açıklarına İlişkin Yaklaşımlar: Türkiye Ekonomisine İlişkin Bir Uygulama. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*. 20(1): 77-94.

Arrow, K.J. (1951). Social Choice and Individual Values. *Cowles Commission for Research in Economics*. 12: 1-99.

Arslan, E, Bora, A. ve Atlı, A.G. (2019). Türkiye’de Bütçe Açıklarının Gelişimi ve Finansman Yöntemleri. *International Social Mentality And Researcher Thinkers Journal*. 5(19): 884-898.

Artha, I. K. D. S. ve de Haan, J. (2010). Legal And Actual Central Bank Independence: A Case Study of Bank of Indonesia. *SOM Research Report*. University of Groningen. 10004: 2-44.

Aslanoğlu, S. (2008). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi ve Kayıt Dışı Ekonomiyi Azaltmaya Yönelik Çözüm Önerileri. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*. 39: 199-211.

Atış, A. (2014). Merkez Bankacılığı ve Merkez Bankası-Banka İlişkileri. *Banka İktisadi ve İşletmeciliği* (ss. 89-135). Ankara: Detay Yayıncılık.

Bade, R. ve Parkin, M. (1988). Central Bank Laws and Monetary Policy. *Department of Economics, University of Western Ontario*. 1-28.

Bakkal, S. ve Gürdal, T. (2007). İç Borçlanmanın Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri. *Akademik İncelemeler*. 2(2): 147-173.

Bakkal, S. (2018). Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası’nın Bağımsızlığı. *Journal of Institute of Economic Development and Social Researches*. 4(9): 182-194.

Bakova, R. ve Yüksel, Ş. (12.02.2022). Kur Korumalı Mevduat ve Kambiyo Rejimi. *Dünya Gazetesi*. <https://acikerisim.iku.edu.tr/entities/publication/2008a248-0bd5-4a50-9cce-73f935505966>, (29.10.2023).

Barro, R. J. ve Gordon, D. B. (1983). Rules, Discretion and Reputation in A Model of Monetary Policy. *Nber Working Paper Series*. 1079: 1-33.

Berger, H, Haan, J. D. ve Eijffinger, S. CW. (2000). Central Bank Independence: An Update of Theory and Evidence. *CESifo Working Paper Series*. 255: 1-53.

Bernanke, S.B, Laubach, T, Mishkin, F.S, ve Posen, A.S. (1998). *Inflation Targeting: Lessons From International Experience*. Princeton: Princeton University Press. ss.4.

Bernanke, S.B. (2010). “Central Bank Independence, Transparency, and Accountability”. *Institute for Monetary and Economic Studies International Conference*. Tokyo. 26 Mayıs.

Bernheim, D. (1989). A Neoclassical Perspective on Budget Deficits. *Journal of Economic Perspectives*. 3(2): 55–72.

Bibow, J. (2009). On the Origin and Rise of Central Bank Independence in West Germany. *The European Journal of the History of Economic Thought*. 16(1): 155-190.

Blejher M. I. ve Cheasty, A. (1991). The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues. *Journal of Economic Literature*. 29: 1644-1678.

Blejher, M. I. ve Cheasty, A. (1992). How to Measure the Fiscal Deficit. *Finance & Development*. 29 (3): 40-42.

Blejer, M. I. ve Cheasty, A. (1999). *Mali Açık Nasıl Ölçülür*. Çev. Hüseyin Şen. *Maliye Dergisi*. 131: 141-147.

Blinder, A. S. (1998). *Central Banking in Theory and Practice*, İngiltere: The MIT Press.

Boariu, A. ve Bilan, I. (2007). Inflationary Effects of Budget Deficit Financing in Contemporary Economies. *Analele Stiintifice ale Universitatii “Alexandru Ioan Cuza” din Iasi- Stiinte Economice*. 54: 77-82.

Bodea, C. ve Higashijima, M. (2015). Central Bank Independence and Fiscal Policy: Can the Central Bank Restrain Deficit Spending?. *Cambridge University Press*. 47: 47-70.

Buchanan, J. M. ve Wagner, R. E. (1978). Contemporary Democracy and The Prospect for Fiscal Control: Initial Thoughts About, and Final Reactions to The Conference. *Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy* (ss. 1-9), Boston. 1978.

Campillo, M. ve Miron, J. A. (1997). Why does inflation differ across countries?. *Reducing Inflation: Motivation and Strategy* (ss. 335–362). University of Chicago Press.

Can, B. (2020). Türkiye’deki Tek Hazine Hesabı Uygulamalarının Tarihsel Gelişimi. *Maliye ve Finans Yazıları*. 113: 11-46.

Capie, F. ve Wood, G. (2015). Central Bank Independence: Can it Survive a Crisis?. *Current Federal Reserve Policy under the Lens of Economic History* (126-151). New York: Cambridge University Press.

Cargill, T. F. (1995). The Statistical Association Between Central Bank Independence and Inflation. *BNL Quarterly Review*. 48(193): 159–172.

Coşar, N. (1991). *Türkiye’de Bütçe Açıklarının Nedenleri*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Crowe, C. ve Meade, E. E. (2008). Central Bank Independence and Transparency: Evolution and Effectiveness. *IMF Working Paper*. 8(119): 1-28.

Cukierman, A, Webb, S.B. ve Neyapti, B. (1992). Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes. *The World Bank Economic Review*. 6(3): 353-398.

Çinko, L. (2001). *Türkiye’de Hazine- Merkez Bankası İlişkileri ve Enflasyon Hedeflemesi Stratejisinin Analizi*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Debelle, G. ve Fischer, S. (1994). How Independent Should a Central Bank. *Facing Monetary Policymakers Conference* (ss. 195-221), Boston. Haziran 1994.

Demir, O. (2001). Türkiye’de Kamu Açıkları ve Artış Nedenleri. *D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*. 16(2): 11-30.

Demiralp, S. (2022). Merkez Bankası Bağımsızlığı ve Türkiye Tecrübesi (Politika Notu). *İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü*. 1: 1-12.

Delice, G. (2015). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası: 85 Yıllık Bir Geçmişin İzlerinden Tarihe Kayıt Düşmek. *JEBPIR*. 1(2): 21-55.

Dileyici, D. ve Özkıvrak, Ö. (2010). Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*. 2(1): 33-55.

Direkçi, T. (2006). *Kamu Açıklarının Makro Ekonomik Etkileri: Türkiye Çalışması*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Adana: Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Doğru, B. (2013). Merkez Bankası Bağımsızlığının Çıktı Açığına Etkisi: Türkiye Örneği. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 35: 25-40.

Doumplos, M, Gaganis, C. ve Pasiouras, F. (2015). Central Bank Independence, Financial Supervision Structure and Bank Soundness: An Empirical Analysis Around The Crisis. *Journal of Banking & Finance*. 61: 69-83.

Doyle, C. ve Weale, M. (1994). Do We Really Want an Independent Central Bank?. *Oxford Review of Economic Policy*. 10(3): 61-77.

Durmuş, H. (2018). Türkiye’de Enflasyon Hedeflemesi: Örtük Enflasyon ve Açık Enflasyon Dönemleri Üzerine Bir Değerlendirme. *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 11: 181-201.

Dücan, E. (2008). *Türkiye Ekonomisinde Tasarruf-Yatırım Dengesizlikleri ve Üçüz Açıklar Sorunu*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

ECB, (2021). *Tasks*. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/html/index.en.html>, (10.04.2021).

Egeli, H. (2002). Mali Açıkların Ölçümüne Yönelik Bazı Gözlemler ve Bu Konuda Geliştirilmiş Alternatif Açık Ölçüleri. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 4(2): 29-41.

Egeli, H ve Özen, A. (2020). *Bütçe Politikası*. İzmir: Kitap Ana Yayınevi.

Eğilmez, A. M. (1997). *Hazine*. İstanbul: Diyalog Yayınları.

Eğilmez, M. (2012). *Kamu Borçlanma Dersi*. <https://www.mahfiegilmez.com/2012/11/kamu-borclanmas-dersi.html>, (15.08.2021).

Eğilmez, M. (2016). *Bütçe Açıkları Borçlanarak mı Para Basarak mı Finanse Edilmeli?* <https://www.mahfiegilmez.com/2016/06/butce-acklar-borclanarak-m-para-basarak.html>, (20.08.2021).

Eğilmez, M. (17.08.2023). *KKM Sorunu*. <https://www.mahfiegilmez.com/2023/08/kkm-sorunu.html>, (01.11.2023).

Eğilmez, M. ve Kumcu, E. (2002). *Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması*. İstanbul: Om Yayınevi.

Eijffinger, S.C.W. ve Haan, J. D. (1996). The Political Economy of Central Bank Independence. *Special Paper International Finance Section*. 19: 1-82.

Erçel, G. (1999). *Türkiye’de Merkez Bankacılığı*. Bulgaristan Merkez Bankası’nın 120. kuruluş yıldönümü münasebetiyle yapılan konuşma. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/fd5e0b54-5b3c-454e910c240ed4ea43a8/MerkezBankaciligi.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-fd5e0b54-5b3c-454e-910c-240ed4ea43a8-m3fBeN0>, (18.09.2020).

Erdemir, D. (2014). *Üçüz Açıklar Hipotezi (Türkiye Örneği)*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Balıkesir: Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Erdener, G. ve Cangöz, M. (2010). Hazine Nakit Yönetimi. *Maliye ve Finans Yazıları*. 1(88): 1-36.

Erek, M.S. (2019). *Merkez Bankası Bağımsızlığı ve Mali Güvenilirlik İlişkisi: Gelişmekte Olan Ülkeler Örneği*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). İstanbul: Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü.

Eroğlu, N. ve Eroğlu, İ. (2010). Merkez Bankalarının Bağımsızlığı ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB)’nin Bağımsızlık Tartışması Üzerine Bir Değerlendirme. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 19(1): 121-144.

Ertan, A. (2019). *Merkez Bankası Bağımsızlığının Önemi ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Evgin, T. (1994). 90'lı Yıllarda Bütçe ve Bütçe Açığının Finansmanı. *Ekonomik Yaklaşım*. 5(13): 19-46.

FED, (21 Nisan 2017). *Board of Governors of the Federal Reserve System*. <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/centennial/about.htm>, (10 Nisan 2021).

Fırat, Ü. (2002). *Merkez Bankası-Hazine İlişkisi ve Kısa Vadeli Avans Üzerine Bir Değerlendirme*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Fischer, S. ve Easterly, W. (1990). The Economics of the Government Budget Constraint. *Oxford Journals*. 5(2): 127-142.

Fraser, B. W. (1994). Central Bank Independence: What Does It Mean?. Karachi, Pakistan: *Reserve Bank of Australia Bulletin*.

Garriga, A. C. ve Rodriguez, C. M. (2019). More Effective Than We Thought: Central Bank Independence and Inflation in Developing Countries. *Economic Modelling*. 85: 87-105.

Gediz, D. ve Sağın, A. (2015). Merkez Bankası Bağımsızlığı Kavramı. *İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi*. 2(2): 95-112.

Goodman, J.B. (1991). The Politics of Central Bank Independence. *Comparative Politics*. 23(3): 329-349.

Gök, A. (2003). Türkiye’de İç Borçlanmanın Ekonomik Etkileri. *T.C. Marmara Üniversitesi İ.I.B.F. Dergisi*. 18(1): 119-138.

Gök, B. (2006). *İkili Açık Hipotezi ve Türkiye Uygulaması*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İzmir: Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Grilli, V, Masciandaro, D. ve Tabellini, G. (1991). Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries. *Economic Policy*. 6(13): 342-392.

Grossman, R. S. ve Rockoff, H. (2015). Fighting The Last War: Economists on the Lender of Last Resort. *National Bureau of Economic Research. Working Paper*. w20832: 1-74.

Gümüş, S. (2008). *Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Finansman Yöntemlerinin Makro Ekonomik Etkileri*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Günay, A. (2006). *Mali Disiplinin Sağlanması da Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Güngen, A. R. (12.08.2022). Kur Korumalı Mevduat Nasıl ve Ne Zaman Bitecek?. *Duvar Gazetesi*. <https://www.gazeteduvar.com.tr/kur-korumali-mevduat-nasil-ve-ne-zaman-bitecek-makale-1577058>, (30.10.2023).

Haga, M. (2015). On Central Bank Independence and Political Cycles. *Journal of Applied Economics*. 18(2): 267-296.

Harunoğulları, E. (2017). *Merkez Bankası Bağımsızlığı ve Politikaları Neticesinde Ekonomik Büyüme: Türkiye Örneği*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Hayo, B. ve Hefeker, C. (2002). Reconsidering Central Bank Independence. *European Journal of Political Economy*. 18(4): 653-674.

Hazine Maliye Bakanlığı. (2018). Ekonomik göstergeler, Erişim tarihi: 20.09.2023, <https://hmb.gov.tr/ekonomik-gostergeler>.

Hetzel, R. L. (1990). Central Bank Independence in Historical Perspective. *Journal of Monetary Economics*. 25(1): 165-176.

Issing, O. (2006). Central Bank Independence- Economic and Politic Dimensions. *National Institute Economic Review*.196: 66-76.

Işık, S. (2015). *Merkez Bankası Bağımsızlığı ile Makroekonomik Değişkenler Arasındaki İlişki: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Örneği*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Bursa: Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Kadyrova, S. (2009). *Merkez Bankası Bağımsızlığı ve Makroekonomik Performans Arasındaki İlişki*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Karabaş, E. (Nisan 2005). *Bütçe Kapsamı ve Bütçe Kapsamı Dışında Kalan Kamusal Harcama Alanları*. <https://docplayer.biz.tr/12259115-Butce-kapsami-ve-butce-kapsami-disinda-kalan-kamusal-harcama-alanlari.html>, (20.05.2021).

Katsoulakos, Y. ve Likoyanni, E. (2002). Fiscal and Other Macroeconomic Effects of Privatization. *FEEM Working Paper*. 113: 1-29.

Keskin, M. (2020). *Merkez Bankası ve Hazine*. Ankara: Astana Yayınları.

Kılınçer, M. (2019). *Merkez Bankası Bağımsızlığı ile Fiyat İstikrarı Arasındaki İlişki: Türkiye için Bir Uygulama*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Adıyaman: Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Kirmanoglu, H. (1989). *Kamusal Karar Alma Süreci İçinde Borçlanma ve Açık Bütçe Tercihleri*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Koç, A. (2009). *Kamu Açıklarının Ekonomik, Politik ve Sosyal Belirleyicileri: Gelişmekte Olan Ülkeler Üzerine Bir Uygulama*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Adana: Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Koçak, A. (2009). Küresel Dönemde Türkiye'nin Borç Yapısındaki Dönüşüm. *Maliye Dergisi*. 157: 65-84.

Kör, E. (2012). *İkiz Açıklar Hipotezi: Türkiye Örneği*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Küçüksucu, M. (2012). *Türkiye'de Bütçe Dengesi ve Cari İşlemler Dengesi Arasındaki İlişki: 1998-2011 Dönemine Ait Ampirik Bir Uygulama*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Kydland, F. E. ve Prescott, E. C. (1977). Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*. 85(3): 473-492.

Mas, I. (1995). Central Bank Independence: A Critical View From A Developing Country Perspective. *World Development*. 23(10): 1639-1652.

McNamara, K. (2002). Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation. *West European Politics*. 25(1): 47-76.

Mevduat ve Katılma Hesaplarının Kur Artışlarına Karşı Desteklenmesine İlişkin Karar. (2023). T.C. Resmi Gazete (32149, 31.03.2023).

Mishkin, F. S. ve Serletis, A. (2011). *The Economics Of Money Banking and Financial Markets*: Toronto: Pearson Yayınevi.

Moldibi, F. (1994). *Türkiye'de Merkez Bankası ve Hazine İlişkileri*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü.

Morrison, T. K. (1982). Structural Determinants of Government Budget Deficits in Developing Countries. *World Development*. 10(6): 467-473.

Mucuk, M. (2008). *Bütçe ve Cari İşlemler Dengesi Arasındaki İlişki: Türkiye Örneği (1989-2004)*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*. 42(2): 169-190.

Norton, A. ve Elson, D. (2002). What's behind the budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process. *Overseas Development Institute*. 1-54.

Oatley, T. (1999). Central Bank Independence and Inflation: Corporatism, Partisanship, And Alternative Indices Of Central Bank Independence. *Public Choice*. 98(3/4): 399-413.

Oktar, S. (2014). Siyasetin Truva Atı: Bağımsız Merkez Bankası. *Marmara Avrupa Çalışmaları Dergisi*. 22(2): 107-113.

Okutan, M. (2010). *Bütçenin İç Borçlanma ile Finansmanının Bankacılık Sektörü Üzerindeki Etkileri*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Oritani, Y. (2010). Public Governance of Central Banks: An Approach from New Institutional Economics. *BIS Working Papers*. 299: 1-44.

Önder, İ. ve Kirmanoğlu, H. (1996). Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri. *Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu* (ss. 33-59), Kemer- Antalya. 14-18 Mayıs 1994.

Öz, N. (2020). *Türkiye’de Merkez Bankasının Bağımsızlığı ile Fiyat İstikrarının Sağlanması Arasındaki İlişki*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: İstanbul Rumeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Özatay, F. (2018). *Parasal İktisat: Kuram ve Politika*. Ankara: Efil Yayınevi.

Özatay, F. (2023). *Kur Korumalı Mevduatın Maliyeti*. <https://www.ekonomim.com/kose-yazisi/kur-korumali-mevduatin-maliyeti/706929>, (20. 10. 2023)

Özen, A. (2002). *Türkiye’ de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkisi*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Özgüç, E. (2010). *Türkiye’de Bütçe Açıkları, Nedenleri, Etkileri ve İç Borçlanma ile Nedensellik İlişkisi (1980-2009)*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Özsoy, A. (2018). *Bütçe Açığı ile Ekonomik Büyüme İlişkisinin Ampirik Analizi: Türkiye Örneği*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Sivas: Sivas Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Parasız, İ. (2011). *Merkez Bankacılığı ve Para Politikası*. Bursa: Ezgi Kitabevi.

Parlaktuna, İ. ve Şimşek, S. (2007). Bütçe Finansman Kaynaklarının Belirlenmesi ve Ekonomi Üzerindeki Etkileri: Türkiye Uygulaması (1989-2005). *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 8(2): 43-68.

Posso, A. ve Tawadros G. B. (2013). Does Greater Central Bank Independence Really Lead To Lower Inflation? Evidence From Panel Data. *Economic Modelling*. 33: 244-247.

Redžepagić, S. ve Llorca, M. (2007). Does Politics Matter in the Conduct of Fiscal Policy? Political Determinants of the Fiscal Sustainability: Evidence from Seven Individual Central and Eastern European Countries (CEEC). *Panoeconomicus*. 4: 489-500.

Ricardo, D. (1824). *Plan for the Establishment of a National Bank*. London: John Murray, Albemarle-Street.

Sakal, M. (1996). Kamu Ekonomisi Teorisinin Gelişmesinde Kamu Tercihi Teorisinin Etkisi. *D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*. 11(1): 1-14.

Saraçoğlu, R. (1987). Türkiye’de Merkez Bankacılığı. *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*. 2(16): 3-22.

Sargent, T.J. ve Wallace, N. (1981). Some Unpleasant Monetarist Arithmetic. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*. 5(3): 1-17.

SBB, (2020). *2020 Yılı Bütçesi Vatandaşın Bütçe Rehberi*. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/01/2020_vatandasinbutcerehberi.pdf, (22 Mayıs 2021).

SBB, (2021). *2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu*. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/01/1-2021-Yili-Merkezi-Yonetim-Butce-Kanunu.pdf>, (25 Mayıs 2021).

Strateji ve Bütçe Dairesi. (2018). Ekonomik ve sosyal göstergeler, Erişim tarihi: 20.09.2023, <https://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/>.

Scheller, H.K. (2006). *European Central Bank*. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbhistoryrolefunctions2006en.pdf>, (2 Mayıs 2021).

Serdengeçti, S. (2005). Merkez Bankası Bağımsızlığı. *Para Teorisi ve Politikasında Son Gelişmeler Sempozyumu II Tebliğleri Kitabı* (ss. 3-34), Düzenleyen Muğla Üniversitesi İ.İ.B.F ve TCMB Muğla. 24-26 Şubat 2005.

Seyidoğlu, H. (2013). *Uluslararası Finans*. İstanbul: Güzem Can Yayınları.

Shepsle, K.A. ve Weingast, B.R. (1981). Structure-Induced Equilibrium Under Legislative Choice. *Public Choice*, 37: 513-519.

Shojai, S. (1999). *Budget Deficits and Debt: A Global Perspective*. California: Praeger.

Sobol, D. M. (1998). Foreign Ownership of U.S. Treasury Securities: What the Data Show and Do Not Show. *Current Issues in Economics and Finance*, 4(5): 1-6.

Sunderland, A.H. (2011). Fiscal Impact of Privatization in Developing Countries. *CMC Senior Theses*. Paper 109: 1-27.

Süngü, S. (2006). *Kamu Finansman Açıkları ve OECD Ülkeleri-Türkiye Açısından Borç Yönetiminin Değerlendirilmesi*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Takan, M. (2002). *Bankacılık Teori Uygulama ve Yönetim*. Ankara: Nobel Yayıncılık.

Tarhan, F.Ç. (2014). *Cari İşlemler Açığı-Bütçe Açığı İlişkisi: 1950-2012 Dönemi Türkiye Uygulaması*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Afyonkarahisar: Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

TCMB, (2008). *Dünden Bugüne Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/3fac8ff1-5cbe-4c05>

89b14f0a4cfbaa90/dundenbugune_TCMB.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-3fac8ff1-5cbe-4c05-89b1-4f0a4cfbaa90-m3fB7Js, (20 Nisan 2021).

TCMB, (2012). *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Bağımsızlık*.
<https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/40586e6c-06ff-47b6-9b2e-11d77611dfd6/01.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-40586e6c-06ff-47b6-9b2e-11d77611dfd6-m5lkoKU>. (20.04.2023).

TCMB, (Mayıs 2018). *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Tarihçesi ve Görevleri*.
<https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/e6ccf55f-b2ac-4153-8d5a-c7ba61afa053/TCMB+TK+BASKI+WEB.pdf?MOD=AJPERES>, (13 Nisan 2021).

TCMB, (Şubat 2019). *Merkez Bankası Tarihçesi*.
<https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Banka+Hakkında/Tarihçe/>, (13 Nisan 2021).

TCMB. *Sermaye ve Hissedarlık Yapısı*.
<https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tr/tcmb+tr/main+menu/banka+hakkında/kurumsal+yapi/sermaye+ve+hissedarlik+yapisi>. (20.08.2023).

TCMB. *Kuruluşundan Günümüze Merkez Bankası Başkanları*.
<https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+menu/Banka+Hakkında/Tarihçe/Başkanlar>. (20.11.2023).

TCMB. *Kaime ve Evrak'ı Nakdiye*.
<https://sanalmuze.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/sanalmuze/tr/main+menu/emisyon+gruplari/kaime>. (11.03.2024).

TCMB. (2017). *Index*, Erişim tarihi: 20.09.2023,
<https://evds2.TCMB.gov.tr/index.php?/evds/serieMarket>.

TCMB. (2023). *Denetleme Kurulu*
<https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Banka+Hakkinda/Kurumsal+Yapi/Yonetim/Denetleme+Kurulu> (20.10. 2023).

TOBB. (1996). Banka ve Sigorta Sektörleri. *Özel İhtisas Komisyon Raporu*. Ankara

Tokgöz, E. (1995). Merkez Bankalarının Bağımsızlığı. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 13: 1-28.

Tufaner, M.B. (2019). *Merkez Bankası Bağımsızlığının Üçüz Açıklara Etkisi: Gelişmekte Olan Ülkeler Örneği*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Turhan, Ş. (07.07.2023). KKM Yükünün Merkez' e Devri, 2001 Öncesine Dönüş Endişesi Yarattı. *Ekonomim Gazetesi*.
<https://www.ekonomim.com/finans/haberler/kkm-yukunun-merkeze-devri-2001-oncesine-donus-endisesi-yaratti-haberi-700007>, (01.11.2023).

Turna, F. (2014). Geçmişten Günümüze Merkez Bankaları ve Modern Merkez Bankacılığının Bir Örneği: Avrupa Merkez Bankası. *Journal of Life Economics*. 1: 41-56.

Tüğen, K. (1991). Türkiye' de Bütçe Açıkları. *EDİAD*. 1-30.

Uysal, Y. (2019). *Türkiye'de 2006 sonrası dönemde merkezi yönetim bütçesi ve finansmanındaki gelişmelerin analizi*. Y. Uysal, N. Acar Balaylar ve N. Keskin (Ed.), Türkiye ekonomisi üzerine, (ss. 157-185) içinde. Ankara: Nobel Yayıncılık.

Uysal, D ve Mucuk, M. (2003). Crowding- Out (Dışlama) Etkisi: Türkiye Örneği (1975-2000). *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*. 3(5): 158-171.

Uzunoğlu, S. (1994). Merkez Bankası Bağımsız Olsun Mu?. *İktisat Dergisi*. 30(350): 20-24.

Ünal, H. (2008). *Merkez Bankası Bağımsızlığının Enflasyon ile İlişkisi ve Türkiye Üzerine Bir Uygulama*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Erzurum: Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Ünsal, E. (2017). *Makro İktisat*. Ankara: Murat Yayınları.

Üzar, U. ve Başoğlu, A. (2017). Merkez Bankacılığı ve Yeni Arayışlar: Nominal GSYH Hedeflemesi ve Kalkınmacı Merkez Bankacılığı Tartışmaları. *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*. 7(13): 123-145.

Yalçın, Z. ve Emül, E. (2022). Kur Korumalı TL Vadeli Mevduat Hesaplarını Muhasebeleştirme Sorununa Yönelik Muhasebe Uygulaması ve Çözüm Önerileri. *Munzur Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 11(2): 94-116.

Yalçinkaya, Ö. (2017). Merkez Bankası Bağımsızlığının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Ab Ülkeleri Üzerine Yeni Nesil Panel Veri Analizi (1995-2015). *Journal of Life Economics*. 4(3): 27-48.

Yenipazarlı, A. (2014). Merkez Bankasının Bağımsızlığı, Yönetişim, Enflasyon ve Ekonomik Büyüme. *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 1(2): 1-15.

Yereli, A. B. ve Meriç, M. (1992). Vergilendirme Yetkisi ve Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı. *Maliye Yazıları Dergisi*. 35: 63-74.

Yılmaz, B. (2010). *Türkiye Ekonomisinde 2000'li Yıllarda Bütçe Açıkları, Finansman Yöntemleri ve Makro Ekonomik Etkileri*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Edirne: Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Yılmaz, İ. (2006). *Merkez Bankası Bağımsızlığı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Avrupa Merkez Bankaları Sistemi ve Federal Reserv Sistem*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Yıldız, S.K. (2017). *Bütçe Açıkları Belirleyicilerinin Ekonometrik Analizi: Türkiye Örneği (2006-2015)*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Bartın: Bartın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Yurtkur, A. K. ve Arpağ, M. (2020). Merkez Bankası Bağımsızlığı ve Enflasyon Arasındaki İlişki: Enflasyon Hedeflemesi Uygulayan Ülkeler Üzerine Bir İnceleme. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 29(4): 1-20.

WB, (2012). General Guidelines For The Development Of Government Payment Programs (The World Bank Financial Infrastructure Series Working Paper, Report Number: 96463). Washington DC, USA: The World Bank.